

MANUEL ALCÁNTARA, MERCEDES GARCÍA MONTERO  
Y FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ (Coords.)

# *Estudios Políticos*

## MEMORIA DEL 56.º CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS

DOI: [http://dx.doi.org/10.14201/OAQ0251\\_11](http://dx.doi.org/10.14201/OAQ0251_11)



AQUILAFUENTE  
**A**



Ediciones Universidad  
**Salamanca**



MANUEL ALCÁNTARA  
MERCEDES GARCÍA MONTERO  
FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ  
(Coords.)



# *Estudios Políticos*

DOI: [http://dx.doi.org/10.14201/oAQo251\\_11](http://dx.doi.org/10.14201/oAQo251_11)



Instituto de Iberoamérica  
universidad de salamanca



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA  
CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



800 AÑOS  
VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

# AQUILAFUENTE, 251



Ediciones Universidad de Salamanca y  
los autores  
Motivo de cubierta: Idea original de Francisco Sánchez y  
desarrollado por Clint is Good  
<https://clintisgood.com/>


1ª edición: julio, 2018


978-84-9012-913-5 (pdf obra completa)  
978-84-9012-914-2 (pdf, vol. 1)  
978-84-9012-915-9 (pdf, vol. 2)  
978-84-9012-916-6 (pdf, vol. 3)  
978-84-9012-917-3 (pdf, vol. 4)  
978-84-9012-918-0 (pdf, vol. 5)  
978-84-9012-919-7 (pdf, vol. 6)  
978-84-9012-920-3 (pdf, vol. 7)  
978-84-9012-921-0 (pdf, vol. 8)  
978-84-9012-922-7 (pdf, vol. 9)  
978-84-9012-923-4 (pdf, vol. 10)  
978-84-9012-924-1 (pdf, vol. 11)  
978-84-9012-925-8 (pdf, vol. 12)  
978-84-9012-926-5 (pdf, vol. 13)  
978-84-9012-927-2 (pdf, vol. 14)  
978-84-9012-928-9 (pdf, vol. 15)  
978-84-9012-929-6 (pdf, vol. 16)  
978-84-9012-930-2 (pdf, vol. 17)  
978-84-9012-931-9 (pdf, vol. 18)  
978-84-9012-932-6 (pdf, vol. 19)

Ediciones Universidad de Salamanca  
Plaza San Benito, 2  
E-37002 Salamanca (España)  
<http://www.eusal.es>  
[eus@usal.es](mailto:eus@usal.es)


Maquetación:  
Cícero, S.L.  
Tel.: 923 12 32 26  
Salamanca (España)

Realizado en España-Made in Spain

 Usted es libre de: Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato  
Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

 Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

 NoComercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

 SinObraDerivada — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Ediciones Universidad de Salamanca es miembro de la UNE  
Unión de Editoriales Universitarias Españolas  
[www.une.es](http://www.une.es)



Catalogación de editor en ONIX accesible en  
<https://www.dilve.es/>



∞ Comité permanente ∞

Jan-Åke ALVARSSON, Suecia – *Presidente* <sup>[1]</sup>  
Elizabeth DÍAZ BRENIS, México – *Vicepresidente* <sup>[1]</sup>  
Walter RAUDALES, El Salvador – *Secretario* <sup>[1]</sup>  
Antonio ACOSTA RODRÍGUEZ, España  
Milka CASTRO LUCIC, Chile <sup>[1]</sup>  
Horacio CERUTTI GULDBERG, México <sup>[1]</sup>  
Kees DEN BOER, Países Bajos <sup>[1]</sup>  
John R. FISHER, Reino Unido <sup>[1]</sup>  
Enrique FLORESCANO MAYET, México  
Jorge R. GONZÁLEZ MARMOLEJO, México <sup>[1]</sup>  
Adolfo L. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, España  
Martina KALLER, Austria <sup>[1]</sup>  
Jacques LAFAYE, Francia  
María Luisa LAVIANA CUETOS, España <sup>[1]</sup>  
Miguel LEÓN PORTILLA, México  
Catalina MACHUCA, El Salvador <sup>[1]</sup>  
Elio MASFERRER KAN, México <sup>[1]</sup>  
David MAYER, Austria <sup>[1]</sup>  
Berthold MOLDEN, Austria <sup>[1]</sup>  
Segundo E. MORENO YÁNEZ, Ecuador <sup>[1]</sup>  
Nohra REY DE MARULANDA, Colombia  
Rafael RIVAS POSADA, Colombia  
Ramón RIVAS, El Salvador <sup>[1]</sup>  
Luis A. RIVEROS CORNEJO, Chile  
Mariusz ZIÓLKOWSKI, Polonia <sup>[1]</sup>

---

*Con asterisco <sup>[1]</sup> los miembros del CP-ICA que han asistido a, por lo menos, uno de los tres últimos Congresos:  
53 ICA-2009, 54 ICA-2012, 55 ICA-2015.*

∞ Comité Científico ∞

**Antropología**

Carmen Martínez-Novio, *University of Kentucky*  
Pablo Palenzuela, *Universidad de Sevilla*  
Arte y patrimonio cultural  
Antonio Notario, *Universidad de Salamanca*

**Arqueología**

Chris Pool, *University of Kentucky*  
Andrés Ciudad, *Universidad Complutense de Madrid*  
Ciencias y medio ambiente

Barbara Hogenboom, *Centre for Latin American Research and Documentation – CEDLA / Universiteit van Amsterdam*  
Alfredo Stein, *University of Manchester*

**Comunicación y nuevas tecnologías**

Ángel Badillo, *Universidad de Salamanca*  
Delia Crovi, *UNAM*

**Cosmovisiones y sistemas religiosos**

Elizabeth Díaz Brennis, *Escuela Nacional de Antropología e Historia*  
Mercedes Saizar, *CONICET*

**Educación**

José M<sup>a</sup> Hernández, *Universidad de Salamanca*  
Pablo Gentili, *CLACSO*

**Estudios culturales**

Catherine Boyle, *King's College London*  
Martina Kellar, *Universität Wien*

**Estudios de género**

Gioconda Herrera, *FLACSO-Ecuador*  
Arantxa Elizondo, *Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco*

**Estudios económicos**

Diego Sánchez, *University of Oxford*  
Andrés Rivarola, *Stockholms Universitet*

**Estudios políticos**

Scott Morgensten, *University of Pittsburg*  
Gisella Sin, *University of Illinois*

**Estudios sociales**

Alberto Martín, *Instituto Mora*  
Helene Renee Roux, *Institut de Recherche pour le Développement*

**Filosofía y pensamiento**

José Luis Molinuevo, *Universidad de Salamanca*  
Horacio Cerutti Guldberg, *Universidad Nacional Autónoma de México*

**Historia**

María Luisa Laviana, *CSIC*  
Ascensión Martínez Riaza, *Universidad Complutense*  
Guillermo Mira Delli-Zotti, *Universidad de Salamanca*

**Lingüística y literatura**

Francisca Noguero, *Universidad de Salamanca*  
Carlos Franz, *Academia de Chile*

**Migraciones**

Alberto de Rey, *Universidad de Salamanca*  
Christian Zlolniski, *University of Texas at Arlington*

**Movimientos sociales**

Salvador Martí, *Universitat de Girona*  
David Garibay, *Université de Lyon 2*

**Relaciones Internacionales**

Sergio Caballero, *Universidad de Deusto*  
Detlef Nolte, *GIGA – German Institute of Global and Area Studies*

**Simposios innovadores**

Rodrigo Rodrigues, *Universidad de Salamanca*  
Emerson Urizzi Cervi, *Universidade Federal do Paraná*

∞ Comité organizador local ∞

**Presidente**

Manuel Alcántara Sáez

**Secretario General**

Francisco Sánchez López

**Vocales**

Román Álvarez Rodríguez  
Ignacio Berdugo Gómez de la Torre  
Miguel Carrera Troyano  
Ángel Baldomero Espina Barrio  
Mercedes García Montero  
José María Hernández Díaz  
Guillermo Mira Delli-Zotti,  
Francisca Noguero Jiméneez  
Emilio Prieto de los Mozos  
Antonio Notario  
Julio Sánchez Gómez  
José Manuel Santos

## PRESENTACIÓN

### *Bienvenidos*

El Comité Organizador del 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA) invita a la comunidad académica a participar en el encuentro que se celebrará en la Universidad de Salamanca el 15 al 20 de julio de 2018. Bajo el lema «Universalidad y particularismo en las Américas», esta edición del ICA llama a la reflexión sobre la dialéctica entre la universalidad y los particularismos en la producción de conocimiento, un diálogo en el que la necesidad de conocer los particularismos de los fenómenos sociales, políticos, artísticos y culturales obliga a formular nuevas hipótesis que enriquecen y replantean las grandes teorías generales de las ciencias y las humanidades.

El carácter interdisciplinario e inclusivo que ha caracterizado al ICA desde su inicio en 1875, como un congreso de estudios de área en sentido completo, hace aún más significativa esa dinámica de producción de conocimiento. Con un planteamiento interdisciplinario e inclusivo, ICA reúne a investigadores que estudian el continente americano, desde Alaska hasta Tierra de Fuego, incluyendo el territorio del Caribe, a partir del análisis de su política, economía, cultural, lenguas, historia y prehistoria. Así, el Comité Organizador les invita a presentar sus propuestas y participar en el análisis y la reflexión sobre las especificidades de las Américas y el Caribe con el objetivo de enriquecer las grandes teorías generales.

### *Bem-vindo*

O Comitê Organizador do 56º Congresso Internacional de Americanistas (ICA) convida a comunidade acadêmica a participar do encontro que se celebrará na Universidade de Salamanca de 15 a 20 de julho de 2018. Sob o lema “Universalidade e particularismo nas Américas”, esta edição do ICA chama à reflexão sobre a dialética entre a universalidade e os particularismos na produção do conhecimento, um diálogo no qual a necessidade de conhecer os particularismos dos fenômenos sociais, políticos, artísticos e culturais obriga a formular novas hipóteses que enriquecem e reformulam as grandes teorias gerais das ciências e humanidades.

O caráter interdisciplinar e inclusivo que caracteriza o ICA desde o seu início em 1875, como um congresso de estudo de área no seu sentido completo, torna ainda mais significativa esta dinâmica de produção do conhecimento. Com um caráter interdisciplinar e inclusivo, o ICA reúne pesquisadores que estudam o continente americano, desde o Alaska até a Terra do Fogo, incluindo o território do Caribe, a partir da análise de sua política, economia, cultura, línguas, história e pré-história. O Comitê Organizador convida-lhes a apresentar suas propostas e participar na análise e na reflexão sobre as especificidades das Américas e do Caribe com o objetivo de enriquecer as grandes teorias gerais.

### *Welcome*

The Organizing Committee of the 56th International Congress of Americanists (ICA) invites the scholarly community to participate in the congress that will take place in Salamanca from the 15th to the 20th of July of 2018. Under the motto “Universality and particularism in the Americas,” this edition of the ICA invites us to reflect on the relationship between universality and particularism in the production of knowledge, a dialogue in which the need to know the idiosyncrasies of social, political, artistic, and cultural phenomena, leads us to create new hypotheses in order to enrich and rethink grand social theories in the sciences and the humanities.

The multidisciplinary and inclusive character of ICA since its beginning in 1875 as an area congress underscores the importance of this dynamic in the production of knowledge. Based on an interdisciplinary and inclusive approach, ICA gathers together researchers who study the politics, the economics, the cultures, the languages, the history, and the prehistory of the Americas, from Alaska to the Caribbean and Tierra del Fuego. The congress welcomes contributions on the specificities of Latin America and the Caribbean. The goal is to enrich social general theories.



## UNIVERSALIDAD Y PARTICULARISMO EN LAS AMÉRICAS

La Universidad de Salamanca, que conmemora en 2018 el VIII centenario de su creación, en sus últimos quinientos años no ha dejado de estar vinculada con América, con quien hoy mantiene una relación si cabe más estrecha. La enseñanza del español la emparenta con el mundo americano que se expresa en inglés y en portugués, así como en francés, mientras que la vocación latinoamericana se proyecta en las investigaciones y en la docencia que se lleva a cabo en sus aulas y laboratorios. El resultado es un flujo permanente de estudiantes y de docentes que circula entre ambos lados del Atlántico en sendas direcciones. Todo ello explica las razones por las que la Universidad de Salamanca fue agraciada para celebrar en su seno el 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA) durante los días 15 al 20 de julio de 2018.

Los textos que aquí se recogen constituyen un número relevante de las ponencias presentadas en el marco del referido Congreso. Abordan una realidad compleja e inmensamente heterogénea desde perspectivas epistemológicas muy diferentes y suponen una muestra excelente del estado del arte en el marco de disciplinas variopintas en el ámbito de las ciencias sociales y de las humanidades. Por consiguiente, se trata de textos que, con un planteamiento interdisciplinario e inclusivo, estudian el continente americano, desde Alaska hasta Tierra de Fuego, incluyendo el territorio del Caribe, a partir del análisis de su política, economía, cultura, lenguas, historia y prehistoria.

En un mundo en el que se cierran fronteras, se apuesta exclusivamente por lo vernáculo, se repudia el carácter multicultural de la humanidad y se privilegian formas identitarias excluyentes basadas en la raza, la lengua y la religión, América supone la evidencia de que otra visión de la realidad es posible. El mestizaje, la plurinacionalidad, los valores comunitarios de solidaridad, empatía e inclusión configuran el día a día de sus diversos pueblos con independencia del nivel de ingreso. Si algo es profundamente americano en el siglo XXI es precisamente su carácter mezclado, pues reúne en su espacio, como ningún otro componente, el potente legado originario al que se sumó el aportado por los pueblos europeos y africanos y, más recientemente, asiáticos. Un crisol social y cultural que ha logrado configurar sistemas políticos en los que la democracia se halla muy asentada afectando a la gran mayoría de sus habitantes, lo que supone la progresiva extensión de sus valores, así como la vigencia de los derechos humanos en su más amplia acepción.

El presente volumen contiene una muestra representativa de la producción académica sobre todo ello. Es, en este sentido, una excelente ventana a la que asomarse para tener una clara idea de los distintos dilemas a los que se enfrentan las Américas en el seno de las tensiones y efectos que está produciendo la globalización. Problemas que deben contemplarse desde una perspectiva comparada y que, por otra parte, requieren de un conocimiento de las claves específicas que se encuentran en sus orígenes.

La publicación de estas ponencias es fruto del compromiso institucional de la Universidad de Salamanca, contraído para la celebración del 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA). Asimismo refleja, exactamente y sin modificaciones por parte de los coordinadores de la obra, el texto enviado por cada uno de los ponentes que expresó su interés y dio su consentimiento para esta publicación. Esta obra no recoge, no obstante, todas las ponencias que se presentaron en el Congreso.

Salamanca, Julio de 2018

Manuel Alcántara Sáez  
Mercedes García Montero  
Francisco Sánchez López







## NOTA EDITORIAL


Estas actas son el fruto del compromiso institucional de la Universidad de Salamanca, contraído para la celebración del *56.º Congreso Internacional de Americanistas (ICA)*, realizado en Salamanca en julio de 2018.


Las textos aquí publicados, son fruto de las descargas efectuadas a mediados de junio de 2018, a partir de las ponencias, previamente evaluadas por el comité científico, admitidas y gestionadas a través de la plataforma ConfTool Pro - Conference Management Tool, versión 2.6.117, creada por el Dr. Harald Weinreich. © 2001-2018 (Hamburgo/ Alemania).


Ediciones Universidad de Salamanca se ha encargado de compilar los artículos, cuya maquetación y corrección son responsabilidad exclusiva de los autores.

Son accesibles en conocimiento abierto en formato digital bajo  licencia Usted es libre de:

 **Compartir** — Copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

 **Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

 **NoComercial** — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

 **SinObraDerivada** — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

La obra se agrupa en 19 volúmenes distribuidos por las siguientes áreas temáticas:

1. Antropología
2. Arqueología
3. Arte
4. Ciencias y medio ambiente
5. Comunicación y nuevas tecnologías
6. Cosmovisiones y sistemas religiosos
7. Educación
8. Estudios culturales
9. Estudios de género
10. Estudios económicos
11. Estudios políticos
12. Estudios sociales
13. Filosofía y pensamiento
14. Historia y patrimonio cultural
15. Lingüística y literatura
16. Migraciones
17. Movimientos sociales
18. Relaciones internacionales
19. Simposios innovadores



## ÍNDICE

- Coronelismo no nordeste: O Processo de ruptura do voto de cabresto do curral eleitoral (Seridó potiguar, 1950)  
CÍCERO JOSÉ ALVES SOARES NETO
- El voto de mexicanos desde el exterior y cambios al Libro Sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: mexicanos votando desde Estados Unidos  
MONJARAZ SANDOVAL, JOSÉ DE JESÚS ALEJANDRO
- La Calidad de la Democracia en Brasil, 2014-2018: Sistema Político, Sociedad Civil e Instituciones en Perspectiva  
DOMÍNGUEZ AVILA, CARLOS FEDERICO; SANTANDER JOO, CARLOS UGO
- Percepciones sociales acerca de la posibilidad de implementar una renta básica universal en Colombia  
JIMÉNEZ BARBOSA, WILSON GIOVANNI; ACUÑA GÓMEZ, JOHANNA SARETH; DE CORSO SICILIA, GIUSEPPE BERNARDO; HERNÁNDEZ MONSALVE, JUAN SEBASTIÁN
- Lessons from the Global South: the indigenous experience with Democracy from Below in Mexico  
PIRES SIQUEIRA, TAIS BETANIA
- Clasificación cuadripartita de las izquierdas latinoamericanas  
LIZCANO FERNÁNDEZ, FRANCISCO
- Los orígenes del socialismo en el Cono Sur. Aproximación a un estudio comparativo de los casos argentino, chileno, uruguayo y brasileño (1890-1914)  
POY, LUCAS
- La educación municipal en Chile. De la descentralización autoritaria a la re-centralización democrática  
BERNARDO NAVARRETE YÁÑEZ
- Incidencia de las Comunidades Epistémicas en la Construcción del Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto Armado Colombiano  
BONILLA MONTENEGRO, JULIÁN DARÍO
- Apatía e crise política no Brasil: da democracia procedimental à democracia constitucional, entre Weber e Ferrajoli  
DAL BOSCO, MARIA GORETTI; VIDOTTE BLANCO TARREGA, MARIA CRISTINA
- O empoderamento do judiciário brasileiro: a última palavra na política nacional  
HAYASHI, RENATO
- Las relaciones de cooperación entre actores estatales y no estatales en la era de la globalización: el caso de los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP  
RUEDA, MARIANGELA; PAOLA RUIZ AYCARDI
- Ajustes institucionales para favorecer la participación de la FARC en el juego democrático  
ZAMBRANO QUINTERO, LILIANA
- Los retos del pos acuerdo: las víctimas del conflicto armado en Colombia una realidad para el nuevo ordenamiento territorial en caso de Mocoa Putumayo  
LIDA BUITRAGO CAMPOS

- Uma cultura política em meio aos entraves do Estado neoliberal  
CAROLINI GABRIEL DA SILVA
- La seguridad cooperativa en la triple frontera amazónica, retos que imprime el narcotráfico  
PINEDO HERRERA, CARLOS ANTONIO
- Afectación a la seguridad Ambiental por el narcotráfico en la Región Amazónica Colombiana  
ANA MILENA MOLINA
- Democracia interna de los partidos políticos: concreción en Costa Rica (2000-2010) y desafíos de reforma para España  
SOBRADO GONZÁLEZ, LUIS ANTONIO; GONZÁLEZ ARAYA, WENDY
- A Democracia e a Decadência da Constituição Jurídica na América Latina  
SILVESTRINI, JOÃO PEDRO; RIBEIRO FRANCO VILELA, THIAGO
- Informalidad partidaria, mediaciones entre dirigentes y militantes. Los casos del Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Movimiento de Regeneración Nacional  
ESPEJEL ESPINOZA, ALBERTO
- Estado y crimen organizado: La dinámica subnacional en México  
ESPEJEL ESPINOZA, ALBERTO
- Una propuesta de evaluación participativa que aporte a la iniciativa de Gobierno Abierto: El caso del Qhapaq Ñan  
JESSICA MORÁN JORQUERA
- ¿Qué de nuevo tiene la nueva derecha?  
SOUROUJON, GASTÓN
- Continuidades e rupturas da correlação de forças políticas democráticas no Brasil recente: uma análise a partir do conceito gramsciano de revolução passiva  
CARNEIRO E SILVA, SILMARA
- A dinâmica discursiva da modernidade e da secularização no Brasil oitocentista: uma análise a partir da imprensa ultramontana  
CLOCLET DA SILVA, ANA ROSA
- 30 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e 40 Anos da Constituição Espanhola de 1978: Documentos Constitucionais de Transições Democráticas Pactuadas  
SERRANO NUNES, SILVIO GABRIEL
- Orígenes de la jurisdicción constitucional en el Perú: Entre política y justicia  
RAMOS NUÑEZ, CARLOS AUGUSTO; TORNERO CRUZATT, YURI ALEKANDROV
- Espaço público e religião: uma discussão sobre modernização no Brasil  
REINA, MORGANE LAURE
- Contributo à construção de indicadores qualitativos para a avaliação comparativa de políticas públicas em diferentes blocos geopolíticos  
ARCOVERDE, ANA CRISTINA; ALBUQUERQUE, CRISTINA MARIA
- Método de gobierno municipal en Caracas. Estudio comparativo entre Libertador y Chacao  
CENTENO MALDONADO, JUAN CARLOS
- La Gran Nación Latinoamericana: Desafíos y Dilemas de una Construcción Política Multifacética  
SOLOHAGA, RAMON RICARDO
- Factores endógenos de desarrollo en procesos de integración regional. La micropolítica en cooperativas Argentinas y Mexicanas  
LUCUIX MARIA BEATRIZ

- Os limites da “transição”: novas culturas políticas, imprensa e redemocratização brasileira nos dois lados do Atlântico (Brasil e Portugal, 1974-1979)  
LOHN, REINALDO LINDOLFO
- Extractivismo en zonas de margen y frontera : el caso del litio andino (Argentina, Bolivia, Chile)  
SÉRANDOUR, AUDREY
- Una apertura en falso. El peronismo ante el gobierno militar de Roberto Viola (Argentina, 1981)  
JOAQUÍN BAEZA BELDA
- Secularização e o problema do político  
FERREIRA BARROS, DOUGLAS
- Transición democrática, teoría política y nueva historia intelectual: ensayando una perspectiva de análisis  
REANO, ARIANA; GARATEGARAY, MARTINA
- Algumas reflexões sobre experiências de análise e avaliação de políticas públicas no campo da cultura  
CALABRE DE AZEVEDO FELIX, LIA
- Confianza política en Latinoamérica. Un análisis a través del HJ-Biplot  
PÉREZ-VERDUZCO, GERMÁN
- Las Comunidades zapatistas como espacios alternativos autónomos  
ZIMMERING, RAINA
- O ataque às mulheres nas reformas trabalhista e previdenciária do governo Temer  
RODRIGUES PESSÔA, WILMA LÚCIA
- El progresismo en el Ecuador: menos descentralización y más recentralización  
VÍCTOR HUGO TORRES DÁVILA
- Legislativo versus judiciário: o diálogo institucional no Brasil  
MARTINS JUNIOR, JOSÉ PAULO
- Una lectura histórica de los vínculos entre justicia y política en Argentina: la experiencia de las comisiones investigadoras de 1955  
FERREYRA, SILVANA GABRIELA
- Territorio de los Pueblos en Aislamiento y avance de la malla territorial del Estado ecuatoriano  
BAYÓN, MANUEL; ARRAZOLA, IÑIGO
- La desafección política en México, un tema de cultura cívica  
MARTÍNEZ MÉNDEZ, SILVIA DEL CARMEN
- Populismo, polarización política y democracia  
GERARDO ABOY CARLÉS
- Formulando uma proposta metodológica com foco na participação como modalidade de pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para avaliação de políticas e programas sociais  
SILVA E SILVA, MARIA OZANIRA; FERREIRA SANTOS DE ALMADA LIMA, VALÉRIA
- La tensión centro - periferia en la República del Perú: propuestas para reorientar la descentralización territorial del poder político en América Latina  
ÓSCAR MORENO CORCHETE
- Medo como afeto político: territórios, subjetividades e estigmas  
SARTORIO, LARA
- Retrocessos socioambientais em tempos de ruptura democrática representativa no Brasil  
FERRAZ DA SILVEIRA, AMANDA; SIVINI FERREIRA, HELINE; MUNHOZ CALEIRO, MANUEL
- El subimperialismo brasileño y la integración regional latinoamericana  
MARIANO FÉLIZ

- Condiciones para la negociación de una Transición Democrática en Venezuela  
ALARCÓN, BENIGNO
- El universalismo en los Estados de bienestar emergentes: América Latina en perspectiva comparada  
MANUEL SANCHEZ DE DIOS
- La experiencia del activismo sindical transnacional: desde la recuperación democrática a la constitución de la Coordinadora de Centrales Sindicales en el Cono Sur (CCSCS)  
GORDILLO, MÓNICA BEATRIZ
- De la cooperación a la subordinación: reflexiones sobre las instituciones y el posconflicto en Colombia  
PALMA ÁLVAREZ, DANIEL ARTURO; GUTIÉRREZ PÉREZ, MARIA CAMILA
- Proceso constituyente ecuatoriano de 2008: el aporte de los pueblos indígenas a un proceso emancipador  
CHÁVEZ VALLEJO, GINA ESMERALDA
- El Caribe colombiano en la etapa del postacuerdo: capacidad institucional y más ciudadanía para la ampliación de la democracia  
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, ANGÉLICA
- El trotskismo latinoamericano en los años 30 y 40: aportes a la comprensión de los movimientos políticos en el continente  
ROJO, ALICIA SUSANA
- Fornecimento gratuito de medicamentos e a intervenção do poder judiciário  
RODRIGUES, FABIANA; BORSANI, HUGO
- La incorporación de los indígenas en la literatura costarricense de la primera mitad del siglo XX  
GUENNEC, MARIANNICK
- Afiliación de jóvenes peruanos en partidos políticos en un contexto de desafección: el capital político en perspectiva comparada  
ROJAS SUÁREZ, CRISTHIAN MOISES
- El tráfico ilícito de cocaína como mercado global: estructura del mercado y organizaciones principales  
GIMENEZ-SALINAS FRAMIS, ANDREA
- La reforma del sector de seguridad en Colombia en un escenario de conflicto y postconflicto  
LAURA DANIELA GUERRERO GARCIA
- La democracia “intercultural” en el caso de Estado Plurinacional de Bolivia  
CANZANO, ANTONELLO
- Populismo, democracia y globalización. La construcción de identidades políticas emancipadoras en un contexto global  
NOBLE ANTAS, JAVIER GASTÓN
- El proceso de integración democrático de los indígenas en el caso “único” del Estado Plurinacional de Bolivia  
CANZANO, ANTONELLO
- Trayectoria del Mercosur: ¿construyendo Integración Regional a partir de las capacidades político-institucionales?  
GRANJA HERNÁNDEZ, LORENA
- Insatisfação com a democracia, desconfiança institucional e desempenho econômico na América Latina recente  
BRIGANTE DEL PORTO, FABÍOLA
- Padrões de competição eleitoral na esfera local: o caso dos municípios da região metropolitana de Belém do Pará  
DE CASTRO RUBIATTI, BRUNO



- Representação no Brasil: Congruência política entre eleitores e parlamentares dos partidos políticos mais expressivos  
BRITO MACIEL, ANA PAULA; TONELLA, CELENE
- Perfil y trayectoria política de los ministros en Brasil, 1995-2014  
BORSANI CARDOZO, HUGO ALBERTO; MARCELINO VIEIRA, SORAIA; PUPPIN PRATTI, LUANA
- El cine comunitario como resistencia al neoliberalismo en Argentina  
MOLFETTA, ANDREA
- Inconstâncias da incorporação do conceito de secularismo na teoria da secularização: uma análise dos escritos de Talal Asad, José Casanova e autores brasileiros  
SANTOS, RENAN WILLIAM; BORGES, GUILHERME
- Actores y prácticas políticas en la reconstrucción democrática de Comodoro Rivadavia: Del Diálogo político a la conformación de la Multipartidaria  
OLIVARES, MARÍA LAURA; MARTINEZ, LORENA JULIETA
- Educação como direito: a atuação dos parlamentares evangélicos na comissão permanente de educação da câmara de deputados no Brasil  
MARTINEZ DE MORAES, MONICA CRISTINA
- Comparación de los programas sociales de México y Brasil: Sin Hambre – Hambre Cero  
ZAMORA GARCÍA, SAUL
- Consenso y Derechización: Escenarios de Disputa en el Cono Sur  
STALIN ANTONIO BALLESTEROS GARCÍA
- Políticas Públicas e Energias Alternativas no Brasil: Uma rede autossuficiente de desenvolvimento sustentável?  
TORRES, PAULO; CARDOSO, MAIONE
- A migração partidária na carreira dos governadores brasileiros  
FONTELES, JANINE; SILVA, PEDRO GUSTAVO
- A inclusão digital como princípio de cidadania: notas sobre a implementação do GESAC  
DALILA FLORIANI PETRY
- La legitimidad y representación políticas revisitadas: El lugar de las elecciones y los parlamentos en las democracias latinoamericanas  
BOLCATTO, ANDREA
- Abuso de poder no Estado democrático brasileiro: a blindagem institucional do pedido de vista no Supremo Tribunal Federal  
LUIS FELIPE ANDRADE BARBOSA
- As Expropriações dos Direitos do Trabalho na América Latina: tendências das recentes reformas trabalhistas nos países do continente  
DE ALENCAR, MÔNICA MARIA; BARBOSA, ROSANGELA NAIR
- Democracia, justiça e progresso na representação social dos brasileiros médios: velhos dilemas em crises recentes  
ARILDA ARBOLEYA
- Fundamentalismo neopentecostal no Brasil: política e intolerância  
ALVES, SYNTIA
- Conselhos judiciais e capacidade de implementação de reformas tecnológicas em sistemas judiciais: do caso brasileiro às pesquisas comparadas na América Latina  
BAIA DO NASCIMENTO, MARICILENE ISAIRA

- Nova correlação de forças na América Latina: o lugar dos arranjos de integração sul-americanos na política externa de Michel Temer e de Maurício Macri  
FABIANA DE OLIVEIRA
- Segurança nas fronteiras e governança migratória no contexto brasileiro  
GUILHERME, MANSUR DIAS
- “Eu Moro com ele”: Os efeitos dos frames de luta livre das revistas Veja e Istoé sobre o depoimento de Lula  
ERICA CRISTINA VERDERIO BIANCO
- Fé e política na Nova República brasileira: Manifestações religiosas entre a ascensão e a queda da presidente Dilma Rousseff  
BORGES, GUILHERME
- A Ciranda da Participação Social na Gestão Municipal de Fortaleza-CE: Uma Perspectiva Avaliativa Quadridimensional  
CRISTIANE VIEIRA DOS SANTOS
- Descentralización fiscal y crecimiento económico: enfoque teórico para el Ecuador  
VARELA ENRIQUEZ, AMILCAR MARCELO
- Avaliação em profundidade: democracia, manifestações culturais e políticas públicas no Brasil  
DANIELE MAIA CRUZ
- Religião, Estado e secularização: a tensão em torno do ensino religioso nas escolas públicas brasileiras  
FRANCISCO MARQUES VARGAS, EVANDRO; GARCIA PINHO, LEANDRO
- Revocatoria de mandato y sucesión: del control ciudadano a la manipulación político electoral  
EBERHARDT, MARIA LAURA; SERRAFERO, MARIO DANIEL
- La trayectoria política y la producción legislativa en Mexico y Argentina  
MONTAÑO REYES, MONICA
- Excepcionalidades territoriales en los Estados – nación de América Latina: una tendencia creciente  
ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
- O discurso econômico e a política: a “ciência” do mercado contra o poder do Estado e a democracia  
VIEIRA LAIDLER, CHRISTIANE
- Trabalho análogo à escravidão no ordenamento jurídico brasileiro: análise de novas regras à luz do princípio da vedação ao retrocesso  
BARRETO DA SILVA, JULIANA; VIVACQUA VIEIRA, FERNANDA
- La economía como factor explicativo en la descomposición democrática venezolana  
LÓPEZ CAUZOR, ROBERTO RYDER
- Desigualdad y gasto social en América Latina  
MARTIN MAYORAL, FERNANDO
- A Crise da Democracia Brasileira e os Limites dos Padrões de Incorporação Política Vigentes Durante os Governos do Partido dos Trabalhadores  
VALDEMAR FERREIRA DE ARAÚJO FILHO

**CORONELISMO NO NORDESTE:  
O PROCESSO DE RUPTURA DO VOTO DE CABRESTO  
DO CURRAL ELEITORAL (SERIDÓ POTIGUAR, 1950)**

CÍCERO JOSÉ ALVES SOARES NETO

# CORONELISMO NO NORDESTE: O PROCESSO DE RUPTURA DO VOTO DE CABRESTO NO CURRAL ELEITORAL (SERIDÓ POTIGUAR, 1950)<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

Esta investigação propõe-se a compreender o significado do sistema de compra e venda do voto, por intermédio do aliciamento mercantil do cabo eleitoral no sertão nordestino algodoeiro. Trata-se de entender, historicamente, o que representou o ganho econômico em troca do apoio político da população votante nas disputas partidárias do poder local, no Seridó<sup>2</sup> potiguar<sup>3</sup>, após 1945. Para alcançar esta meta, pretende-se, inicialmente, apreender a estratégia de dominação política do sistema de mediação do coronel, identificando as fontes de articulação do vínculo social do eleitorado do campo com o coronelato rural. Deste modo, caracteriza-se a singularidade da relação política do coronelismo. Para isto, busca-se definir *o que é (e o que não é)* o voto cativo do coronel. Assim, identifica-se a especificidade do voto de cabresto do curral eleitoral do coronel.

Em função deste objetivo, tenciona-se abordar não a relação “externa” do fenômeno, isto é, a aliança do poder local com o poder central, mas a organização “interna” do coronelismo: a estratégia da dominação política do coronelato rural, ou seja, o nexo de vinculação social que o une a massa votante do campo. Assim, a pesquisa busca identificar “*o que*” determina o “*voto-de-cabresto do curral eleitoral do coronel*”. Em vista desse vínculo social, pretende-se conhecer a lógica política da mercantilização da população eleitoral na sociedade rural nordestina algodoeira.

A preocupação central deste trabalho reside em identificar, no debate “centralismo X privatismo”<sup>4</sup>, se o vínculo social entre o coronelato rural e a população votante do campo fundamenta-se em qual dos dois modelos interpretativos da tradição localista: na “relação de dependência” (LEAL, 1978); ou na “relação de interdependência” (QUEIROZ, 1976).

A argumentação desenvolvida nesta análise, denominada de “tese da ruptura”, ao se inserir na caracterização da singularidade do sistema de mediação coronelista, apropria-se da tese exposta por Leal (1978), que “vincula a massa votante cativa à organização social”. Porém, objetiva superar a sua ótica generalizante, ao tipificar *a peculiaridade da estratégia da dominação coronelista, no sistema algodoeiro*. E, também, visa apreender o significado das “traições” do eleitorado cativo ao coronelato rural, após 1945, conforme registro histórico no seu estudo clássico. Além disto, assimila a tipologia dos articuladores políticos (“mediador” e “intermediário”), proposta por Silverman (1965), e a distinção entre os sistemas de “patronagem” e “brokerage” esboçada por Boissevain (1969). Por fim, incorpora a contribuição de Gras (1979), ao sistematizar como se dá o processo de ruptura: *usura no sistema, a transformação do elemento central, as transformações cumulativas, a tensão interna e o choque*

<sup>1</sup> Este artigo é uma síntese da tese de doutorado, publicada com o mesmo título e lançado neste evento.

<sup>2</sup> Ver, no trabalho original mencionado, 3.11. Seridó: localização.

<sup>3</sup> Relativo ao território do Estado do Rio Grande do Norte.

<sup>4</sup> Os estudos sobre a formação social brasileira tiveram no debate “feudalismo X capitalismo” um canal de interpretação da sociedade nacional. A controvérsia “centralismo X privatismo” tornou-se uma alternativa capaz de entender a realidade brasileira.

*externo*. Portanto, a partir desta articulação conceitual (LEAL, 1978; SAES, 1978; SILVERMAN, 1965; BOISSEVAIN, 1969; GRAS, 1979), a interpretação da “tese da ruptura” contra argumenta com a “tese da barganha eleitoral” (QUEIROZ, 1976).

Esta investigação adotou o estudo de caso como procedimento metodológico deste objeto de estudo: *a identidade política do voto-de-cabresto do curral eleitoral do coronel*. E a pesquisa valeu-se de dois tipos de registro para compreender a relação política no campo: o documental e o oral. O registro documental contribuiu com dois tipos de informações: o quantitativo e o qualitativo. No primeiro tipo de informação, o quantitativo, os dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as informações oriundas do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) tornaram-se fundamentais à interpretação sobre a realidade sócio econômica algodoeira seridoense potiguar. Com base na fonte jurídica, o alistamento eleitoral, do ano de 1910, do Município de Acari, no Estado do Rio Grande do Norte, identificou-se a composição social do eleitorado de uma comunidade seridoense. No segundo tipo de informações, o qualitativo, os Acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Tribunal Regional Eleitoral, do Rio Grande do Norte (TRE/RN), de 1945/64, demonstram os litígios eleitorais nas suas diversas formas de manifestação. Além desta fonte jurídica, os discursos dos parlamentares, registrados nos Anais<sup>5</sup> do Diário do Congresso Nacional e os registros biográficos dos memorialistas tornaram-se informações documentais significativas para a compreensão do comportamento político da massa votante do Seridó potiguar. O registro oral, com o testemunho privilegiado de quem participou do processo eleitoral, “o idoso seridoense”, permitiu entender como ocorreu à entrada do homem do campo nas disputas eleitorais do poder local, no Seridó potiguar, num período republicano: 1910-1950<sup>6</sup>.

O trabalho de campo efetuado no Seridó resgatou 59 depoimentos orais, com 2.217 minutos (ou quase 37 horas). A entrevista semi-estruturada foi o instrumento técnico de coleta de dados da memória social e política do seridoense. Adotou-se uma amostragem não-probabilística<sup>7</sup>, por tipicidade<sup>8</sup>, no resgate do depoimento dos idosos seridoenses. Estruturalmente, foram quatro os temas abordados na gravação sonora do trabalho de campo: os dados pessoais do informante, a realidade sócio-econômica da época, por intermédio do testemunho oral do depoente, o resgate da vida escolar do idoso e a forma e a entrada da participação político-eleitoral do homem do campo nas disputas partidárias seridoenses.

Portanto, esta investigação, estrategicamente, ao integrar e confrontar os dois tipos de registro, o documental e o oral, buscou credibilidade e confiabilidade na fundamentação desta interpretação que identifica “contradição”, ao invés de “unidade”, na relação “coronel-cabo eleitoral”.

E o que significa identificar contradição na relação “coronel-cabo eleitoral?”. A hipótese de trabalho e as teses geral e específica deste estudo demonstram o significado da

<sup>5</sup> Restringiu-se a investigação documental aos discursos e debates referentes a legislação eleitoral brasileira, inclusive com as denúncias das práticas fraudulentas usadas no rito eleitoral.

<sup>6</sup> O recorte histórico de 1910-50 da fonte oral deve-se ao fato de que o resgate do trabalho de campo registra informante que iniciou a participação política na eleição de 1910. E a década de 1950 insere-se pelo significado que o período representou para a compreensão do processo de ruptura do fenômeno.

<sup>7</sup> A amostragem não-probabilística, pela peculiaridade do informante, não pode ser objeto de tratamento estatístico, ora na seleção do depoente, ora na aplicação das fórmulas estatísticas dos erros de amostra.

<sup>8</sup> Por tipicidade, deve-se entender um subgrupo que seja típico e representativo da população como um todo.

contradição entre os sistemas políticos comandados pelo coronel (sistema de mediação) e pelo cabo eleitoral (sistema de intermediação).

A hipótese de trabalho desta pesquisa caracteriza como a estrutura social do sistema algodoeiro articula a participação do eleitorado da zona rural, de forma distinta, no processo eletivo:

- “Inicialmente, no sistema de produção, na relação de parceria, ocorre uma vinculação sócio-política entre o proprietário de terra e o morador. Configure-se, apenas neste caso, o específico voto-de-cabresto”.
- No sistema de comercialização, estabelece-se a vinculação entre o sitiante (pequeno e médio proprietários) e a usina de beneficiamento do caroço do algodão<sup>9</sup>. Origina-se, da relação comercial, a clientela eleitoral.
- Portanto, a usina algodoeira organiza, distintamente, a participação política do morador, na aliança vertical, com o voto-de-cabresto; e a participação política do sitiante, na aliança horizontal, com o voto-de-clientela”.

As teses (geral e específica), desta investigação, identificam a contradição entre os dois sistemas de recrutamento e mobilização política na sociedade rural (sertaneja nordestina algodoeira), demarcando o processo de superação do sistema de mediação do coronel pelo sistema de intermediação do cabo eleitoral.

Assim, a tese geral determina que: **“A compra e venda do voto provocam a expulsão do eleitorado de cabresto dos currais eleitorais do coronel, após 1945”**. Enquanto a tese específica define que: **“O processo de ruptura nos currais eleitorais ocasiona a transferência da função de articulação política do coronel para o cabo eleitoral”**.

Esta interpretação, estruturalmente, encontra-se organizada em três momentos: inicialmente, apresenta-se o debate conceitual referente ao clientelismo político, por intermédio dos paradigmas interpretativos da concepção funcionalista, com os conceitos fundamentais que essa corrente apresenta para discussão. Em seguida, insere-se a crítica marxista aos pressupostos funcionalistas, principalmente a questão de classe social. E, ao aplicar os conceitos à realidade nacional, contextualiza-se a contribuição da historiográfica nacional e internacional sobre o coronelismo brasileiro, em três fases distintas: ***clássica, contestação e reinterpretção***. Num segundo momento, aponta-se a estratégia da dominação política do coronelismo, identificando-se a singularidade do voto cativo do coronel. Para isto, afirma-se o que é o voto-de-cabresto do coronel, os canais de vinculação social entre o eleitorado cativo e o coronelato rural e o modo distinto de participação político-eleitoral da massa votante do campo: *os moradores e os sítiantes*, na República Velha. Assim, apreende-se a especificidade da relação política do coronelismo, mediante a singularidade do voto-de-cabresto do curral eleitoral do coronel. Por fim, no terceiro momento, expõe-se como acontece o processo de ruptura do voto cativo do curral eleitoral do coronel, como se dá a inserção da usura, o ganho econômico, no sistema coronelista, após 1945, que irá provocar a expulsão da massa votante do curral eleitoral. Portanto, a intenção final é resgatar a identidade política do voto de cabresto do coronelismo e, em seguida, demonstrar, historicamente, como se dá o processo de expulsão do voto cativo do sistema de dominação

<sup>9</sup> Doravante, denomina-se, de forma sincopada, usina algodoeira ou usineiro algodoeiro, quando se refere ao proprietário da empresa de transformação deste produto agrícola.



do coronelato rural. Na lógica desta argumentação, destaca-se a superação do elemento central do fenômeno, o coronel, pela função mercantil de compra e venda do voto, agenciada pelo cabo eleitoral, provocando a superação do poder do coronelato rural sobre o eleitorado dependente do campo. Dos dois modelos de mobilização política e articulação eleitoral na sociedade rural, o de mediação do coronel e o de intermediação do cabo eleitoral, desencadeiam-se os recursos de astúcia, as fraudes eleitorais, e os mecanismos da coerção, a violência política, como reação coronelista a perda do controle e comando do processo eleitoral. Assim, consolida-se o processo de expulsão dos votos cativos do coronel, pela via das reformas eleitorais, com a criação da “identidade eleitoral”, no sistema do poder judiciário.

## II. CAPÍTULO 1

### II.1 *Teoria Clientelista: paradigmas*

Nas Ciências Sociais, o conhecimento do sistema de mediação política tem recebido contribuições dos estudos antropológicos e políticos, visando singularizar os mecanismos de vinculação social entre as classes sociais na sociedade agrária. As análises antropológicas e políticas buscam caracterizar como ocorre o processo de mobilização e recrutamento eleitoral na zona rural e, também, visam identificar o papel dos articuladores da participação político-eleitoral da massa votante do campo nas disputas partidárias do poder local.

A Antropologia, ao mapear, num enfoque funcionalista, a relação política nas comunidades rurais da América Latina, da Ásia e da África, apresenta conceitos e desenvolve modelos paradigmáticos acerca da relação “patrão-cliente, clientelismo e patronagem”. A Ciência Política, numa abordagem marxista, por um lado, critica os pressupostos da análise funcionalista, e, por outro, resgata a conceituação “clientelismo” para reaplicá-lo na macroestrutura dos sistemas políticos, sob a ótica de classe social.

Neste sentido, a proposta deste capítulo é resgatar o mapeamento da controvérsia entre os dois modelos analíticos, o antropológico (funcionalista) e o político (marxista), na compreensão dos sistemas de mobilização política e articulação eleitoral no campo. Contudo, em ambas as abordagens, o ponto de conexão que as vincula é a caracterização do que seja o sistema de mediação política que, no Brasil, encontra o seu canal de expressão no fenômeno do coronelismo<sup>10</sup>.

### II.2 *Coronelismo: Produção Historiográfica (fases)*

Os estudiosos<sup>11</sup> da história política brasileira têm dedicado, dentre os temas de interesse da comunidade acadêmica, uma atenção especial para o sistema de mediação política na sociedade rural, manifestada no fenômeno do coronelismo. As abordagens sobre o processo de mobilização de mobilização e recrutamento eleitoral no campo propiciam um horizonte analítico diversificado das interpretações e reinterpretações das relações políticas na dimensão do poder local. Diante disto, apresenta-se, ao pesquisador, o desafio de sistematizar a vasta e diversificada produção historiográfica acerca do tema. E, para cumprir

<sup>10</sup> No México, o sistema de mediação política denomina-se de “caciquismo”.

<sup>11</sup> Ver a sistematização da vasta bibliografia, neste trabalho, em dois momentos: 2. Coronelismo: produção historiográfica (fases e no 2.4 Além da Classificação: uma (nova) tipologia.

tal desafio, este capítulo sistematiza a bibliografia sobre o coronelismo em três fases distintas: *a clássica, a contestação e a re-interpretação*.

### II.3 *Produção Historiográfica: Fases*

A primeira fase é a “**clássica**”, na qual localizam-se três autores os “**pioneiros**”, que são: Leal<sup>12</sup> (1978), Faoro (1978); e Queiroz<sup>13</sup> (1976). Leal (1978), inicialmente, ao lançar a tese da dependência, principia a fundamentação da corrente privatista (ou localista); Faoro (1978), em seguida, com uma interpretação divergente ao modelo localista, lançou a tese (corrente) (centralista); e Queiroz (1976), por fim, com a tese da interdependência (ou, ainda, denominada como a tese da troca social ou da barganha eleitoral), retomou e reforçou a corrente localista (ou privatista). Portanto, a fase “clássica” é assim designada pela circunstância do lançamento das pioneiras análises do debate “centralismo X privatismo”.

A segunda fase, denominada de “**Contestação**”, compõe-se dos cinco estudos “críticos” às análises pioneiras. Sobressaem-se, dentre os que contestam a tese da dependência, Blondel (1957), Pang (1970) e Cammack (1979). E, contra-argumentando com a tese da interdependência, destacam-se Saes (1978) e Soares Neto (1984)<sup>14</sup>;

A terceira e última fase, a “**Reinterpretação**”, que se caracteriza como a fase na qual os autores apresentam as “novas teses”. Partem das premissas dos trabalhos pioneiros (fase clássica) e dos estudos críticos (fase da contestação), re-enfocando-os sob a ótica de contribuições interpretativas originais. Entre os analistas desta fase, evidenciam-se: Sá (1978), Andrade (1985, 1985a e 1988), Dantas (1987) e Barreira<sup>15</sup> (1992).

## III. CAPÍTULO 2

### III.1 *Voto-de-Cabresto: Singularidade da Relação Política do Coronelismo (1889-1930)*

Este capítulo identifica a **singularidade da relação política do sistema coronelista**, ao caracterizar a **especificidade do voto-de-cabresto do curral eleitoral do coronel**. Em função desta meta, apreende-se a **estratégia de dominação do coronelato rural** e determina-se a vinculação social que une os coronéis e a massa votante do campo. Em última instância, ao singularizar a participação política do homem do campo no processo eleitoral, demarca-se a distinção dos votos da zona rural e, assim, tipifica-se **o que é (e o que não é) o voto cativo do coronel**.

Deste modo, a abordagem histórica adotada nesta análise privilegia a organização interna do sistema de mediação coronelista, na qual ocorre a identificação da articulação estratégica das alianças políticas, na realidade regional do sertão nordestino algodoeiro.

<sup>12</sup> A primeira edição foi publicada no Rio de Janeiro, Forense, 1949.

<sup>13</sup> A primeira versão foi publicada em O BRASIL REPUBLICANO, tomo III, da História Geral da Civilização Brasileira, São Paulo, Difel, 1975.

<sup>14</sup> Como a reflexão deste debate teórico enfoca a controvérsia no interior da tradição “privatista ou localista”, evita-se inserir e abrir a questão com a corrente “centralista” e os seus críticos.

<sup>15</sup> Efetuou-se um levantamento bibliográfico nas Universidades brasileiras, nos Programas de Pós-Graduação, tanto de Mestrado, como de Doutorado, nas áreas de História, Sociologia, Ciência Política e Antropologia. E, também, a aquisição dos trabalhos produzidos. Diante das dificuldades de tempo e de recursos financeiros na execução desta tarefa, deve-se entender a ausência de alguns textos. Além, é claro, da recente produção temática que se apresenta como desafio a atualização da investigação.

Portanto, objetiva-se conhecer, historicamente, a estrutura social condicionante da relação política do sistema de dominação do coronelismo, no Seridó potiguar, no período de 1889-1930 (República Velha), a partir da tese 1: **a singularidade do voto-de-cabresto repousa numa relação de dominação e dependência pessoal do morador para com o coronel.**

### *III.2 Sistema Coronelista*

No sistema coronelista, os recursos originam-se da estrutura econômica da cotonicultura (mercado monopsônico), na qual a usina desempenha uma função estratégica de articulação junto às classes proprietárias.

Verticalmente, o latifundiário “arregimenta”, na parceria, o seu contingente eleitoral, conduzindo os seus moradores-parceiros para a disputa local. Reside, no sistema de produção, o nexo de ligação política entre o dono da terra e o morador. Deriva, por conseguinte, desse vínculo social o voto-de-cabresto do coronel.

Diante do exposto, o canal de articulação do sistema coronelista repousa no sistema de produção, na relação de parceria entre o morador e o latifundiário. Desta forma, o modo de recrutamento da massa votante do campo possui diferenças nos canais de vinculação social para o morador e o sitiante, conforme demonstrado anteriormente.

A participação política ocorre, no sistema coronelista, nos famosos “currais eleitorais”, nos quais não existe a presença de outros agentes, intermediando a participação eleitoral do homem do campo. Existe, apenas, uma relação “direta e pessoal” entre o coronel e os cativos do seu domínio político.

### *III.3 Sistema Mercantil do Cabo Eleitoral*

No sistema mercantil do cabo eleitoral, os recursos da sua atuação derivam do poder econômico, externo ao mandonismo local, e possuem o papel de valorização do voto dos cativos do coronel, construindo o mercado eleitoral de compra e venda dos votos dos currais eleitorais.

O “poder econômico”, por não possuir bases eleitorais, intervém nos redutos dos coronéis, visando, por meio do recurso da barganha eleitoral, aliciar e recrutar votação capaz de suprir a falta de massa votante para garantir a representação popular.

A ação intervencionista do cabo eleitoral, ao expulsar os votos-de-cabresto (do coronel), pela valorização do voto, “criou” similar ao “curral eleitoral”: o “quartel”. Estes serviam de fonte para o controle, no período das eleições, sobre o eleitor aliciado, que havia mercantilizado o voto. Com esse instrumento, resguardavam-se os “expulsos” das investidas de outros aliciadores.

Efetuando-se uma distinção entre os dois métodos de articulação e mobilização política no campo, o coronel obtém os seus votos na relação de parceria (voto-de-cabresto), enquanto o cabo eleitoral conquista o voto no mercado eleitoral, valorizando pelo maior preço o voto vinculado ao sistema de poder do coronel. Devido a esta maior cotação, ocorre uma saída dos seus cativos dos currais eleitorais. Portanto, dessa compra e venda do voto, o cabo eleitoral provoca a expulsão do eleitorado do coronel.

O modo de recrutamento do sistema coronelista se dá no sistema de produção (voto-de-cabresto), ao passo que, no sistema mercantil do cabo eleitoral, o método de aliciamento

ocorre na barganha eleitoral, na qual acontece uma transação ditada pelas oscilações do mercado eleitoral, conforme o tipo de eleição (majoritário ou proporcional) e a tensão da disputa.

No que tange à questão da participação política, o “curral eleitoral” representa a fonte na qual se expressa a dominação e dependência pessoal da massa votante ao coronelato rural; ficando reservado ao “quartel” a manifestação do mecanismo pelo qual ocorre a proteção dos aliciadores aos que saíram dos currais eleitorais e a vigilância contra novas investidas de aliciamento eleitoral.

Sintetizando, afirma-se que **“o sistema coronelista comporta uma relação direta e pessoal entre o latifundiário e o morador, no sistema de produção, no regime de parceria (meação). O voto-de-cabresto espelha uma dominação e dependência pessoal do morador ao proprietário da terra, que se expressa na lealdade daquele para com este, no ato de votar. Deriva, daí a singularidade do voto-de-cabresto do coronel”**.

#### IV. CAPÍTULO 3

##### *IV.1 Ruptura nos Currais Eleitorais: Barganha Econômica*

Neste capítulo, expõe-se, historicamente, **o processo de ruptura do sistema de mediação política do coronelato rural**. Pretende-se explicitar **como ocorre a ruptura nos mecanismos de dominação dos coronéis**. Demonstra-se, pois, de que forma se dá a **expulsão do eleitorado de cabresto do controle dos coronéis**. Para isto, sistematiza-se o processo de ruptura do domínio coronelístico em duas fases: na primeira fase, acontece a **ruptura econômica** (1930-45), na qual instalam-se **novas relações de comercialização no mercado algodoeiro**, por intermédio do **corretor**, agente e representante das multinacionais no mercado monopsônico da cotonicultura do sertão nordestino, desorganizando a base sócio-econômica de poder do coronelato rural (4.1); na segunda fase, ao implantar-se a **“barganha econômica”** como recurso de **aliciamento da massa votante do campo, pela ação mercantil do cabo mercantil do cabo eleitoral**, ocorre a **ruptura política** do sistema coronelista (após 1945) que provoca a expulsão do eleitorado de cabresto do domínio e controle do coronel (4.2).

Assim sendo, há a mudança do elemento central da mobilização e recrutamento político no campo, ao transferir-se **do coronel para o cabo eleitoral a função de domínio e controle do processo eleitoral**, por intermédio do método de compra e venda do voto da massa votante da zona rural. A partir da tensão interna criada pela disputa entre os dois métodos de mobilização e recrutamento da massa votante do campo, o sistema de dominação e dependência pessoal do coronel e o sistema mercantil de compra e venda do voto do cabo eleitoral; o conflito deflagra o confronto em três vias:

1. por meio dos recursos fraudulentos de produzir e reproduzir a população eleitoral para recompensar a perda de massa votante expulsa pela “barganha econômica” do sistema mercantil do cabo eleitoral (4.3 As Fraudes Eleitorais);
2. pela via de implantação dos mecanismos legais, por intermédio da **“identidade eleitoral”**, como instrumento de consolidação do processo de expulsão do cativo do curral eleitoral do coronel (4.4 “Identidade Eleitoral”: Consolidação da Ruptura, 1950);
3. por meio intermédio do uso da violência política, pela via da coerção, como medida de afastar das urnas a facção adversária, pelo confronto externo, pois o método anterior

(fraudes eleitorais) demonstra-se incapaz e insuficiente para preservar o domínio e o controle do processo eleitoral (4.5 Coerção Política).

Portanto, a partir destas proposições analíticas, demonstradas neste capítulo, pretende-se provar que: **“o sistema de compra e venda do voto, no mercado eleitoral, por intermédio do cabo eleitoral, implanta a barganha econômica no reduto político do coronel”** (tese 2).

## V. CAPÍTULO 4

### V.1 *Processo de Ruptura: Causas e Indicadores*

O presente capítulo, num estilo formal<sup>16</sup>, apresenta o movimento processual da expulsão dos votos cativos dos currais eleitorais do sistema de dominação do coronelato rural, demarcando as fases nas quais se confrontaram os dois modelos de mobilização política no campo: o de mediação do coronel e o de intermediação do cabo eleitoral.

Inicialmente, são identificadas **as causas** (diretas e indiretas) que determinam o processo de ruptura, com os **indicadores** (internos e externos) que comprovam a perda do domínio e controle do processo eleitoral pelos coronéis. Em seguida, analisa-se a **reação coronelista**, por intermédio dos mecanismos da **astúcia e da coerção**, num movimento de confronto ao novo sistema de intermediação política no campo, o do aliciamento mercantil do voto, pelo cabo eleitoral, por meio da barganha eleitoral. Posteriormente, a análise elucidada os dois métodos de controle do voto, ao tipificar os modos de aliciamento do eleitorado, na obtenção do voto: **“o de conquista do cabo eleitoral”** e **“a ação de preservação do coronel”**. Por fim, a interpretação apresenta as **mudanças** (endógenas e exógenas) provocadas na correlação de forças entre os sistemas de mobilização política no campo. Ao concluir a demarcação entre os dois sistemas de mobilização político-eleitoral, a “tese da ruptura”, ao contra-argumentar com a “tese da barganha eleitoral”, (QUEIROZ, 1978), refuta a análise pioneira da troca social sobre a identidade da relação política do coronelismo e a singularidade do voto-de-cabresto do curral eleitoral do coronel.

## VI. CONCLUSÃO

“... eu também vos pergunto: onde e em que Tempo houve liberdade de voto aqui no Estado<sup>17</sup>”.

A tese da ruptura, após a exposição das suas proposições analíticas e a demonstração das provas históricas, sistematiza a argumentação conclusiva em dois aspectos: no primeiro, expõe a arquitetura da interpretação, enfocando o processo de articulação das proposições analíticas com a conclusão. Deste modo, apresenta a lógica que a análise desenvolveu para construir a re-interpretação da relação política do coronelismo, ao demarcar **o que é o voto-de-cabresto**. Em função disto, determina como **ocorre o processo de ruptura política do**

<sup>16</sup> Adverte-se, desde logo, que este capítulo expressa uma síntese dos capítulos terceiro e quarto, anteriormente demonstrados. A especificidade do argumento exposto é o movimento processual do que se analisou historicamente. Dito isto, espera-se que não se identifique uma exposição repetitiva e, sim, um recurso metodológico e (de estilo, também) da organização formal da tese da ruptura.

<sup>17</sup> Lauro Sertanejo, Verdade, Flores, 6 de abril de 1913, p. 1.

**sistema de mediação do coronelato rural**; no segundo, caracteriza-se cada um dos sistemas de mobilização política abordados nesta reflexão, o sistema de mediação coronelista e o sistema de intermediação do cabo eleitoral, identificando-se os seus mecanismos de articulação política, por intermédio de quatro conceitos analíticos: **tipologia dos sistemas de articulação política; recursos de mobilização; canais de articulação e participação política.**

A organização social do sistema algodoeiro apresenta, estrutural e historicamente, dois tipos de alianças políticas: “**aliança vertical**” e “**aliança horizontal**”.

A “*aliança vertical*” vincula o coronel e o morador, aquele superior e, este, inferior. São, pois, dois atores que estabelecem uma relação com **acesso aos recursos** de “forma desigual”. Por esta razão, o tipo de vínculo (que os prende) reside, fundamentalmente, na instância particular, **a fazenda**. Nela, localiza-se **a fonte de poder do coronel e da dominação e dependência pessoal do homem do campo**. Derivando, também dela, toda a relação direta e de dependência que os atores se determinam em busca de mútuo benefício. Portanto, uma relação que se caracteriza apenas “entre” dois atores. Por isto mesmo, de homem para homem, uma relação de dominação e dependência pessoal do morador para com o fazendeiro (o coronel).

A “*aliança horizontal*” ocorre entre o sitiante e o usineiro do algodão. Aqui, a relação caracteriza-se por uma relação complementar, simétrica. Não ocorre a relação direta de homem para homem, e, sim, **instrumental**, na qual **a relação de comercialização** faz a função de articulação entre os atores envolvidos: os latifundiários, os sitiantes (pequenos e médios proprietários) e o usineiro.

Portanto, o modo de organização social e econômica do sistema algodoeiro demarca as relações políticas no campo. A estrutura do mercado com muitos produtores e poucos compradores (**mercado monopsônico**) define as relações horizontais e verticais das alianças políticas da sociedade rural. O poder político do sistema coronelista origina-se, por conseguinte, da estrutura que o sistema algodoeiro organiza, por intermédio de duas unidades básicas: “a **usina de beneficiamento**” do caroço do algodão; e “**a fazenda**”, produtora algodoeira. Cabendo, entretanto, **a usina algodoeira o papel estratégico de articulação eleitoral da mobilização política das alianças de classe.**

A “usina de beneficiamento” (do caroço do algodão), estrategicamente situada no sistema algodoeiro, controla os recursos privados, tanto dos sitiantes (pequenos e médios proprietários), quanto na grande propriedade, via sistema de comercialização da lavoura algodoeira, por meio do financiamento da safra agrícola. O usineiro desempenha um papel de articulação econômica, no nível das classes proprietárias; e o coronel exerce a sua função política de recrutamento dos moradores-parceiros para a disputa partidária. Muitas vezes, a função de mobilizador político do eleitorado confunde-se com a de usineiro, pelo fato de que o coronel é, antes de tudo, um dono de usina algodoeira. Em última instância, a posse da terra determina as condições estruturais de funcionamento das relações eleitorais na sociedade algodoeira, pois o fundamento do voto-de-cabresto deriva da relação de parceria (meação) que cria o vínculo político entre o morador e o fazendeiro. A entrada dos parceiros (moradores) na disputa eleitoral representa uma relação de dominação e dependência pessoal dos meeiros aos proprietários da terra. O parceiro (morador) participa do processo eleitoral constituindo o “currel eleitoral” do coronel. Deste modo, manifesta uma lealdade para com aquele que lhe oferece a terra para trabalhar no sistema de meação. O fazendeiro entra na disputa partidária, consolidando a estrutura que o sistema algodoeiro organiza, articulado pela



usina, com o seu contingente eleitoral formado basicamente de moradores (parceiros-meeiros). Ocorre, portanto, umnexo de vinculação e sujeição pessoal do parceiro ao fazendeiro (coronel), por uma lógica intrínseca ao modo de estruturação e funcionamento da sociedade algodoeira produzir e se reproduzir.

A composição social da massa votante do sertão nordestino, em geral, e do Seridó potiguar, em particular, no período de 1889-1930, encontra-se estratificada, de forma quase integral, em duas categorias: “os moradores” e “os sitiantes”. Enquanto aquele (morador) possui a vinculação eleitoral com o coronel com base na relação social de parceria do sistema produtivo da fazenda, constituindo-se, por esta razão, na singularidade do voto-de-cabresto; o sitiante liga-se, pela relação de comercialização (e de crédito, como canal de vinculação) do algodão produzido nas pequena e média propriedades, com o comprador da safra: a usina de beneficiamento de caroço de algodão (o usineiro algodoeiro). Trata-se, neste último caso, do vínculo entre o “coronel” e os seus clientes comerciais, determinados pela relação comercial de compra do algodão que o sistema algodoeiro define como o “voto-de-clientela”. Quando ocorre a transferência de venda da safra para uma outra usina, também sucede a mudança no compromisso político do voto. Portanto, o “voto-de-clientela” envolve, fundamentalmente, os sitiantes e a usina de beneficiar o caroço de algodão. O vínculo social origina-se da relação comercial que une produtor (sitiante) e comprador (usineiro). Deriva da relação comercial o compromisso eleitoral dos sitiantes para com aquele que lhe adquire a produção: o usineiro algodoeiro.

Pelo exposto, afirma-se a partir das proposições analíticas que fundamentam a tese da ruptura e da negação das premissas que embasam a tese da barganha eleitoral, que:

**“A compra e venda do voto não pertencem ao sistema de recrutamento eleitoral do sistema de mediação do coronel.** Não existe a barganha eleitoral no sistema de mediação (dominação) do coronelato rural. O voto-de-cabresto não constitui um bem de troca, uma reciprocidade de benefícios materiais e sociais por apoio político, por voto, entre os eleitores e os coronéis, intermediados por um cabo eleitoral.

**O coronelismo é negado, isto sim, pelo sistema de barganha, pelo sistema de compra e venda do voto,** do qual emerge um novo agente político no processo de aliciamento da massa votante: o cabo eleitoral. Este representa o agente que provoca a dissociação entre o coronel e o seu eleitorado cativo. Rompe-se a relação política cativa do coronelismo ao se inserir um ganho monetário (ou material) em troca do apoio político nas eleições; o voto. Desta forma, **a ação de intervenção do cabo eleitoral visa retirar (daí, expulsar) do comando do coronelato rural o controle do processo de mediação eleitoral no campo.** O cabo eleitoral representa, na realidade, a negação do sistema de mediação política do coronel. Portanto, ocorre **uma ruptura no sistema de mediação (dominação) dos currais eleitorais ao se mercadejar os votos por ganhos materiais (ou monetários)**”.

O confronto das duas teses, a da “barganha eleitoral” e “tese da ruptura”, a partir de quatro categorias analíticas (*tipos de sistemas de articulação política, recursos da mobilização política, canal da articulação da massa votante e comportamento eleitoral do votante*), permite concluir que, numa reflexão comparativa entre os dois métodos de mobilização política (o sistema de mediação coronelista e o sistema de intermediação do cabo eleitoral), as diferenças caracterizam os distintos métodos de recrutamento, mobilização eleitoral e aliciamento do voto da população rural.

## VII. REFERÊNCIAS<sup>18</sup>

Faoro, Raimundo (1979). *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Nacional*. 5a. ed. Porto Alegre: Globo.

Leal, V. N. (1978). *Coronelismo, enxada e voto: O Município e o Regime Representativo*. 4a. ed. São Paulo: Alfa-Ômega.

Lins, W. et alii (1988). *Coronéis e oligarquias*. Salvador: Ianamá.

Queiroz, M. I. Pereira de (1976). *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Ômega.

Saes, Décio A. M. (1978). *Coronelismo e Estado burguês: Elementos para uma Reinterpretação*. Estudios Rurales Latinoamericanos. Bogotá, 1(3):68-93.

Singer, Paul. (1966). “*A Política das Classes Dominantes*”. In: Ianni, O et alii. *Política e revolução no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Villaça, M. V. (1978). Albuquerque, R. C. de. *Coronel, Coronéis*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, Brasília: UnB.

<sup>18</sup> A bibliografia apresentada é sinteticamente apenas uma amostra do universo originalmente exposto na tese.

**EL VOTO DE MEXICANOS DESDE EL EXTERIOR  
Y CAMBIOS AL LIBRO SEXTO DE LA LEY GENERAL  
DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS  
ELECTORALES: MEXICANOS VOTANDO  
DESDE ESTADOS UNIDOS**

MONJARAZ SANDOVAL, JOSÉ DE JESÚS ALEJANDRO

# EL VOTO DE MEXICANOS DESDE EL EXTERIOR Y CAMBIOS AL LIBRO SEXTO DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

## I. INTRODUCCIÓN

La historia de la relación de México y su Diáspora se basa en las intenciones económicas y en las políticas de compromiso por parte del gobierno federal. El desarrollo de las políticas de participación de la Diáspora es un ejercicio político que ha estado adquiriendo fuerza en los últimos 20 años. Los cambios constitucionales desde adentro de la esfera política aunada al activismo por parte de la población mexicana en el exterior impulsan la creación de sociedades operacionales entre las instituciones y aquellos que desean ser incluidos en el juego político desde el exterior.

En otras palabras, la relación entre el gobierno y la Diáspora ha tenido varios capítulos. Los años setenta vieron el surgimiento de un período nacionalista en ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México. Movimientos de identidad mexicana en Estados Unidos comenzaron a buscar la fundación de una relación basada en la pertenencia y el reconocimiento legal y legítimo por parte de aquellos que tenían algún vínculo, fuera tangible o intangible, con México. Por otro lado, la población mexicana aprovechaba los programas de trabajo promovidos por el gobierno estadounidense para atraer mano de obra barata desde el vecino al sur, ocasionando un éxodo de mexicanos hacia aquel país.

## II. EL CAMINO HACIA LA INICIATIVA ELECTORAL TRANSNACIONAL

El último cuarto del siglo veinte dio pauta para establecer un compromiso inicial entre el gobierno mexicano y la población mexicana migrante basada en la actividad electoral que, aprovechando la tanda de reformas estructurales de 1977, abrió el camino democrático para que partidos de oposición tomarán fuerza a través de su institucionalización. Los principales avances en esta reforma fueron la institucionalización de las corrientes políticas existentes como partidos políticos, la reestructuración de los órganos de representación popular y el funcionamiento de un sistema político multipartidista. Esta ley estableció el comienzo de un sistema político en el que las elecciones verían al partido oficial competir con otras fuerzas políticas que en ese momento no podían participar en las elecciones. Para 1979, por primera vez en la historia de México, se enfrentaban nueve opciones políticas en un proceso electoral.<sup>1</sup> Con base en esta ley y estas elecciones, varios partidos de la oposición tendrían por primera vez representantes en la Cámara de Diputados.

En la década de 1980, el presidente Miguel de la Madrid sostendría reuniones con los líderes del movimiento chicano porque buscaba una conexión más cercana con los empresarios de herencia mexicana a través del Proyecto de Acercamiento del Gobierno y el Pueblo de México con la Comunidad México-Norteamericana (Cano & Délano, 2007; Seara Vazquez, 2004). Este proyecto se anularía dada la crisis económica que golpeó al país en 1982 y la

---

<sup>1</sup> En este primer ejercicio electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezó la boleta electoral a la par del Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); el Partido Mexicano del Trabajo; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST); el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); el Partido Demócrata de México (PDM); y el Partido Comunista de México (PCM). Vease Delano, 2006.

administración presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988). La presidencia *delamadridista* estaría plagada de problemas financieros en México. Buscando aliviar la tensión económica en el país, su equipo optó por una política económica que consistía en reducir el gasto público, generando tensiones con el sector económico del norte de México. La reforma electoral de 1986 dio nacimiento al Código Electoral Federal reemplazando la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, aprobada en 1977. Este nuevo reglamento retomó muchos aspectos del anterior y se aplicó en las elecciones federales de 1988 (Woldenberg, Becerra, & Gomez, 2004). Esta nueva ley aumentó el número total de diputados federales de 400 a 500 y el número de representación proporcional de 100 a 200. También estableció el Tribunal de Controversias Electorales creado para resolver las quejas en asuntos electorales.

Mientras tanto en Estados Unidos, los años ochenta representaron un momento de crecimiento demográfico para los descendientes de mexicanos. En 1986, la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA) legalizó cerca de dos millones de mexicanos. Esta reforma, junto con las altas tasas de fecundidad y el crecimiento de las redes migratorias entre México y los Estados Unidos, provocó un aumento en la población chicana de 13,4 millones que vivían en el país de acogida (Woldenberg et al., 2004).

Para 1994, el Consejo Electoral Mexicano organizó elecciones presidenciales informales en Chicago, simultáneas a las que se realizaban en México. Solamente votó el 2.7% de los 120 mil mexicanos que viven en el área de Chicago, pero su voto fue abrumadoramente opositor: 42.4% a favor del PRD y 39.6% a favor del PAN, contra apenas un 15.9% favorable al PRI. También se desarrollaron votaciones paralelas en California, pero en este caso no fueron organizadas por alguna agrupación independiente, sino por el PRD, por lo que no pueden considerarse representativas, además de que el candidato de ese partido resultaba favorecido con el 58% de los votos (García Jimenez, 2001).

Los resultados de estos simulacros mostraron que la población mexicana de migrantes mantenía un interés político y no tan sólo económico como se creía en México; ello habría podido cobrar factura política en un escenario de alta competitividad dentro del cual las tres fuerzas partidistas principales se ubicaran tan sólo a unos cuantos puntos porcentuales de distancia, el voto de los paisanos pudo haber constituido en el fiel de la balanza. Los inmigrantes mexicanos se movilizaron dentro de Estados Unidos y fuera de su nuevo hogar. Por una parte, tienen sus hogares, trabajan y realizan sus actividades sociales, comerciales, culturales, deportivas, religiosas y políticas, pero a pesar de ello, conservaron su identidad nacional. Por otro lado, ha de considerarse el lugar donde nacieron, en el que está su familia, su primera identidad y el Estado al que aspiraban los reintegrara y representara.

Los simulacros en Estados Unidos ocasionaron que el gobierno federal volteara hacia los mexicanos radicados en el exterior y en 1995 inició un proceso de debate y reformas legislativas sobre la idea de la doble nacionalidad que culminó con la entrada en vigor de leyes que otorgaran derechos políticos además de la opción de doble nacionalidad a la Diáspora. Al respecto, Raul Ross Pineda relata cómo en 1996 se modificaron la Constitución y la legislación electoral para abrir paso a la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero (Ross Pineda, 2006). Menciona que tanto la doble nacionalidad como el voto en el extranjero tienen como destinatarios principales a los mexicanos que viven en Estados Unidos y representan el clímax de la relación política entre los conciudadanos de ambos lados. Este movimiento contribuyó al impulso de la discusión y fortaleció las coaliciones entre los partidos políticos de México y grupos de la sociedad civil estadounidense de origen mexicano.

Posteriormente, en 1998, se llevó a cabo un seminario por parte del IFE, y se produjo el Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los mexicanos en el extranjero (Reyes Romo, 2008). En este se planteó la emisión del sufragio a través de casillas ordinarias, en casillas especiales y el voto a distancia, por correo o por teléfono. Al final del reporte se concluyó que cada modalidad planteada de registro y voto toma en cuenta a diferentes porciones de la población del núcleo total de electores que viven en el extranjero. Además, la Comisión consideró irrelevante el tiempo de residencia en el exterior como condición para el registro en el padrón electoral especial y, por esa razón, se establecieron como únicas condiciones para votar desde el extranjero tener la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad.

Previo a las elecciones del 2000, por ejemplo, se dio un bombardeo publicitario en Estados Unidos especialmente en áreas donde había población mexicana que podía viajar al sur de la frontera para votar en casillas especiales establecidas para los mexicanos que se encontraban fuera de su distrito electoral el día de la elección (Imaz, 2006). Movilizaciones de mexicanos residentes del suroeste estadounidense acudía en caravanas a la ciudad fronteriza de Tijuana para registrarse en módulos especiales del IFE y obtener su credencial de elector a tiempo y poder votar por el presidente de México ese año. Un acuerdo entre la población migrante, el gobierno federal y el Instituto Federal Electoral lograron este hecho que benefició a una pequeña comunidad de migrantes mexicanos.

De aquí surgieron varios proyectos para reformar la Constitución y cambiar estatutos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Entre 1998 y 2005 fueron presentadas 14 iniciativas y un acuerdo de la Secretaría de Gobernación, “Acuerdo Político para la Regulación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero” (Hernandez Perez & Meixueiro Nájera, 2005), firmado el 6 de abril de 2004 por representantes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia y la propia Secretaría.

Aunado a los proyectos, se dio una gran discusión entre intelectuales, técnicos y especialistas que se situaban a favor o en contra del voto en el extranjero (Reyes Romo, 2007). Además de lo realizado por investigadores y especialistas, a principios del 2004 una consultoría privada (Grupo Huipulco: Servicios Profesionales de Consultoría) realizó un estudio sobre el voto en el extranjero (Hernandez Perez & Meixueiro Nájera, 2005). Se presentaron las características de los ciudadanos y del proceso, las ventajas y desventajas, el objetivo y fines de la reforma, las posiciones de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. Al final de dicho reporte, se hizo un análisis de riesgo describiendo lo que podría ocurrir si no se llevasen a cabo las reformas constitucionales y al COFIPE.

Poco después de firmarse el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación y del nuevo estudio de la consultoría, comenzaron a surgir los últimos cuatro proyectos de reforma para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero.

CUADRO 1 VOTO EN EL EXTRANJERO: INICIATIVAS DE REFORMA AL COFIPE (1998-2005)

<b>AÑO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>LEGISLADOR</b>
1998	PRD	Dip. Lázaro Cárdenas Batel
1998	PAN	Dip. Alberto Castilla Peniche
1998	PAN	Dip. José de Jesús González Reyes
1999	PAN	Dips. Rafael Castilla Peniche y Javier Algara Cossío
1999	PRD	Grupos Parlamentarios

1999	GRUPOS PARLAMENTARIOS	Diputados de grupos parlamentarios e independientes
2000	PAN	Dip. Felipe de Jesús Preciado Coronado
2001	PRD	Dip. Sergio Acosta Salazar
2001	PRD	Dip. Gregorio Urías Germán
2001	PRI, PAN, PRD, Y PVEM	Sen. Gerardo Borrego Estrada (PRI), Sen. Jeffrey Max Jones (PAN), Sen. Serafín Ríos Álvarez (PRD), y Sen. Emilia Patricia Gómez Bravo (PVEM)
2002	PRD	Dip. Miguel Bortolini Castillo, Dip. Ramón León Morales, Sen. Jesús Ortega Martínez, y Sen. Rutilio Escandón
2002	PAN	Sen. Luís Alberto Rico Samaniego
2003	PRI	Dip. Irma Piñeyro Arias
2003	PAN	Dip. Eduardo Rivera Pérez
2004	EJECUTIVO FEDERAL	Presidente Vicente Fox Quesada
2004	PRD	Dip. Juan José García Ochoa
2004	PRI	Dip. Laura Elena Martínez Rivera
2005	PAN	Sen. Cesar Jáuregui Robles

Fuente: Elaboración propia.

Para junio del 2005 entra en vigor el Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y quedó establecido que el voto de los mexicanos en el extranjero se hará por correo con un registro previo al padrón electoral mexicano. Además, cabe mencionar que hacer campaña por los partidos políticos o cualquier miembro afiliado a los partidos políticos permaneció fuera de los límites en la contienda por la presidencia.

La reforma del voto en el extranjero culminó un ciclo de medidas tendientes a incorporar a la diáspora a la nación mexicana y a mantener los vínculos entre el Estado mexicano y los mexicanos expatriados. La discusión sobre la ciudadanía y la migración mexicana se ha enfocado en los derechos y las responsabilidades de los migrantes en su nuevo hogar.

### III. EL VOTO EN EL EXTRANJERO

Las reformas de 2005 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se concentraron en el Libro Sexto de los cuáles sobresalen los artículos 296 y 297. En el primero se estipula lo que pueden y lo que no pueden hacer los partidos políticos, así como los candidatos presidenciales en el extranjero, mientras que el segundo indica el procedimiento para denunciar y desahogar las quejas a las violaciones del artículo anterior. El 21 de septiembre de 2005, el IFE aprobó los lineamientos generales del voto postal teniendo la intención de esclarecer y fortalecer la equidad y legalidad del proceso. Todo esto se hizo buscando informar a los probables votantes que votarían del exterior (Alarcon, 2006).

Los puntos más importantes de los lineamientos generales para aplicar las reformas legales del voto de los mexicanos residentes en el extranjero son:

- Inhibir la erogación de recursos provenientes de cualquier tipo de financiamiento en todas sus modalidades para actividades ordinarias o de

campana en el extranjero por parte de los partidos políticos, ni realizar actividades específicas fuera del territorio nacional;

- Prohibición a los partidos políticos de realizar campañas electorales, actos de campaña o difusión de propaganda electoral en el extranjero;
- Implementación de mecanismos para interponer quejas o denuncias por violaciones a lo establecido en el artículo 296 del COFIPE; y
- El establecimiento de atribuciones del IFE en materia de voto en el extranjero para investigar, solicitar información y documentación y admitir pruebas en la resolución de quejas o denuncias (Instituto Federal Electoral, 2013).

El ejercicio inicial del voto postal enfrentó adversidades que se suscitaron a finales de 2005 y principios de 2006. La falta de coordinación entre las autoridades mexicanas y el Servicio Postal de Estados Unidos (USPS) fue el principal. En ciertos casos, además del desconocimiento de la legalidad y procedimiento a seguir de los trabajadores del USPS, se le sumaba el costo por enviar el sobre contenedor de la boleta oficial. Los votantes potenciales debían desembolsar entre los nueve y hasta veintidós dólares, dependiendo de las tarifas y tipo de envío (Instituto Federal Electoral, 2013).

Además del costo por el envío de la boleta, los que podían ejercer el voto postal se enfrentaban a la exposición de su información personal, nombre y dirección de residencia ante agentes del servicio postal estadounidense, en documentación que contenía un voto secreto. La falta de transparencia en la información difundida por el Instituto Electoral, aunado a la falta de conocimiento del proceso electoral mexicano por las autoridades estadounidenses encargadas de la recepción, registro y envío de las boletas denostaban la falta de preparación por parte de las instituciones electorales, así como del gobierno federal para garantizar la seguridad y secrecía del voto. A fin de que lo anterior no sucediera, el IFE crea la Coordinación del Voto de Mexicanos Residentes en el Extranjero en julio del 2005, responsable de informar a todos los expatriados sobre sus derechos, así como del proceso a seguir y arreglar cualquier asunto que sea necesario resolver (Espinoza Valle, 2012). Esta unidad de asistencia estaba encargada además de llevar a cabo la campaña promotora del proceso electoral que alentaría a los mexicanos a participar. Además de informar a los mexicanos en el extranjero también debía planear las actividades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero a nivel institucional, supervisar las actividades relativas a los trámites de registro de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, supervisar las actividades relacionadas con la producción, envío, recepción y resguardo de documentación y materiales electorales, supervisar las actividades tendientes al escrutinio y cómputo de la votación de residentes en el extranjero, llevar a cabo tareas de vinculación con entidades públicas y privadas relacionadas con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, y apoyar al Consejero Presidente en la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de acercamiento, información y encuentros de intercambio informativo con la comunidad internacional relacionados con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

#### IV. ELEGIBILIDAD AL VOTO EN EL EXTERIOR

Mientras que el registro de ciudadanos desde el extranjero cumpliría con los principios de equidad, particularmente con respecto a los migrantes y sus dependientes, puede ser que hayan grandes dificultades a superar al momento de mantener la integridad de aplicar



parámetros similares para autenticar y validar el registro de los votantes tal como sería hecho en el lugar donde se realizan las elecciones; y determinar en qué distritos electorales será habilitada la opción del voto desde el exterior (Electoral Knowledge Network, 2006). Sistemas más restrictivos pueden limitar la disponibilidad del voto externo a distintos grupos de trabajadores burócratas que tienen que, por su área laboral, permanecer fuera del país. Pero esto hace poco para mejorar la accesibilidad y puede generar ciertas cuestiones sobre los motivos y la integridad de las instalaciones electorales fuera del país base. Por ejemplo, cuando el gobierno colombiano implementó el voto desde el exterior en 1961, lo asentó primeramente en las embajadas y consulados (Studies, 2010). Desde este primer intento comenzaron a notar las fallas que existían en este plan. Los ciudadanos colombianos que vivían lejos de las instalaciones gubernamentales colombianas en el extranjero no podían votar. Después de varias presentaciones de proyectos para reformar el voto en el exterior, en 1986 se contempló la vía libre de inscripciones fuera de las cédulas consulares. Por primera vez, en donde existiera un grupo de colombianos que cumplieran con el Decreto 2241 de 1986 podrían participar en elecciones colombianas “en el exterior para presidente de la República, en las embajadas, consulados y demás locales que para el efecto habilite el gobierno” (Portes, Escobar, & Walton, 2006).

En el reporte del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (Hernandez Perez & Meixueiro Nájera, 2005) se presenta la limitación que otros países con voto en el extranjero aplican a sus emigrantes ilegales. El argumento para no otorgar el derecho al voto a los inmigrantes que se encuentran en el extranjero en esta situación es el evitar que un estatus jurídico ilegal pueda generar el ejercicio de derechos legales. El asunto es si debe quedar restringido el voto a quiénes se registraron como electores antes de abandonar el país, o si se pueden registrar como electores desde el extranjero.

En el reglamento del antiguo IFE sobresale que en no hay mención sobre el estatus identitario para poder registrarse para aparecer en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). El Artículo 4 del COFIPE señalaba que: 1) votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular y; 2) el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Por su parte, nuestra Carta Magna expresa que es prerrogativa de los mexicanos votar en las elecciones populares sin importar su lugar ni estatus legal de residencia. La estancia en Estados Unidos, por ejemplo, no tiene que ser legal para que un mexicano pueda participar en la elección del presidente mexicano. Si se cumple con lo que establece el IFE, cualquier mexicano califica para llevar a cabo el proceso electoral aprobado en el 2005 (Siniver & Lucas, 2016).

Para efectos de las elecciones presidenciales que se realizan en México, se presenta una serie de requerimientos que deben cumplirse para ser considerados en el Registro Federal de Electores y, por ende, en el proceso electoral. Para empezar, un mexicano que votará desde afuera en las elecciones presidenciales tiene que estar de acuerdo con ciertas obligaciones plasmadas en los Artículos 273 y 274 del Legislación de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

En el primero se establece que los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el último establece que, “para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el Artículo 34 de la Constitución y los señalados en el párrafo 1 del Artículo 6 del Código, deberán, primero, solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en

el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero; y segundo, manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral...”<sup>2</sup>

Después de haber solicitado la credencial de elector, así como su inscripción al LNERE, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que enviaron al IFE su correspondiente formato de solicitud de inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, requirieron a través de éste que les sea enviada a su domicilio en el extranjero la boleta electoral. El COFIPE establece que la solicitud debe hacerse entre el 1o. de octubre del año previo; y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial.

## V. CONCLUSIONES

Según autores como Alonso Lujambio, expresidente del Instituto Federal Electoral, son cinco las críticas que se le hicieron a la primera versión del voto extraterritorial; el vínculo de los mexicanos con México aludiendo a la garantía, tanto por las autoridades electorales como los ciudadanos en el sentido de apego a su país de origen. El segundo problema respecta a la igualdad de oportunidades de participación electoral, votar y ser votado. El problema logístico del voto por correo resulta en un enorme reto y tarea difícil de asegurar para el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX). De ahí pasa a la cuestión de legitimidad y la garantía para mantener al voto secreto. Finalmente, las finanzas y promoción de los candidatos presidenciales y sus campañas. Este punto es sencillo en teoría ya que el Libro Sexto de la LEGIPE, prohíbe promoverse, promocionarse, o recibir asistencia de cualquier tipo desde el exterior a los candidatos y partidos políticos. Hubo quien defendió la propuesta de hacer propaganda en el extranjero, abogando que se podía controlar tal y como se hace en México. El problema que se puede presentar es que sería casi imposible para el IFE solicitar y obtener información bancaria protegida por leyes extranjeras. Por lo tanto, lo único que importa decir aquí es que el IFE lo prohíbe.

La discusión legislativa por fin quedó concluida en la sesión de la Cámara de Diputados el 28 de junio de 2005, con la aprobación de la iniciativa previamente certificada en la Cámara de Senadores, con 455 votos a favor del proyecto, 6 en contra y 6 abstenciones. En las votaciones que se realizaron en el Congreso de la Unión, los legisladores se manifestaron a favor del voto en el extranjero con una aceptación alta. Fue a partir de este proceso de reformas estructurales aprobado hace más de una década que el voto de los mexicanos sigue ampliándose para que aquellos que cuenten con los requisitos de ley para votar pueda hacerlo no solo por el presidente de México sino también por congresistas, presidentes municipales y gobernadores.

Este año que se celebraron las elecciones en México, el 2 de este mes, se esperaba que participaran más de cien mil votantes en la elección presidencial. Eso fue hace dos semanas por lo que a la hora de la presentación de esta ponencia ya conoceremos si el voto desde el exterior resultó efectivo, al menos en el caso de México, para que poco a poco se vayan inclinando las elecciones hacia la Diáspora, o si seguirá manteniéndose un asunto meramente identificable

---

<sup>2</sup> Revisar el Libro Sexto, Artículo 274, fracción I y II. El Libro Sexto fue derogado el 22 de noviembre de 1996 fue reformado en su denominación y adicionado nuevamente con los artículos 273 al 300 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.

por su territorialidad. Es decir, veremos el alcance de los candidatos, sus discursos y la maquinaria partidista dispersada por todo el mundo.

## VI. REFERENCIAS.

Alarcon, R. (2006). Hacia la construcción de una política de emigración en México. In C. Gonzalez Gutierrez (Ed.), *Relaciones Estado-díaspóra: aproximaciones desde cuatro continentes* (1st ed., pp. 157–179). Mexico: Secretaría de Relaciones Exteriores y Miguel Angel Porrúa. Retrieved from [http://estudiosdel desarrollo.net/nueva\\_pag/coleccion\\_america\\_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1\\_6hacia.pdf](http://estudiosdel desarrollo.net/nueva_pag/coleccion_america_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_6hacia.pdf)

Cano, G., & Délano, A. (2007). *The Mexican Government and Organised Mexican Immigrants in The United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism (1848–2005)*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (Vol. 33). <http://doi.org/10.1080/13691830701359157>

Espinoza Valle, V. (2012). *Sufragio extraterritorial y democracia* (1st ed.). Mexico City: IFE.

García Jimenez, A. (2001). Hacia una nueva perspectiva de la representación proporcional. *Democracia Y Gobernabilidad. Memoria Del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, 213–225. Retrieved from <http://info.bibliojuridica.org/libros/1/93/11.pdf>

Hernandez Perez, V., & Meixueiro Nájera, G. (2005). *Debate en México sobre el voto en el extranjero*. CESOP.

Imaz, C. (2006). La nación mexicana transfronteras. In *La Nación Mexicana Transfronteras. Impactos Sociopolíticos en México de la Emigración a Estados Unidos* (1st ed., p. 20). Mexico City: FCPyS.

Instituto Federal Electoral. (2013). *Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*. Mexico City.

Portes, A., Escobar, C., & Walton, A. (2006). Organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo. *Migración Y Desarrollo, Primer sem*, 3–44. Retrieved from [meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/ve6/1.pdf](http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/ve6/1.pdf)

Reyes Romo, F. (2007). Transnacionalismo y participación política. Consideraciones teórico-metodológicas para el desarrollo de un sistema electoral con participación extraterritorial.

Reyes Romo, F. (2008). Las relaciones del Estado mexicano con la Diáspora. Una aproximación sistémica a la noción de ciudadanía transnacional, (157).

Ross Pineda, R. (2006). How the Vote Abroad Was Won. *Voices of Mexico*, (74), 7–12. Retrieved from <http://issuu.com/cisan.unam/docs/vom74/3?e=0>

Seara Vazquez, M. (2004). *Política Exterior de México*. (M. Seara Vazquez, Ed.) (1st ed.). Mexico City. Retrieved from [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http://www.modestoseara.com/informacion/PEM1.pdf&ei=G8pbVf7aOJPV0ATIttoKYAw&usq=AFQjCNE-FK9b3OEjVnHAK2VEPkB7Jdk0sQ&sig2=Mdoqdx8YT3y26x4NxAYa\\_A&bvm=bv.93756505,d.cGU](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http://www.modestoseara.com/informacion/PEM1.pdf&ei=G8pbVf7aOJPV0ATIttoKYAw&usq=AFQjCNE-FK9b3OEjVnHAK2VEPkB7Jdk0sQ&sig2=Mdoqdx8YT3y26x4NxAYa_A&bvm=bv.93756505,d.cGU)

Siniver, A., & Lucas, S. (2016). The Islamic State lexical battleground: US foreign policy and the abstraction of threat. *International Affairs*, 1(92), 63–79.

Studies, R. (2010). Transnational political practices of colombians in Spain and the United Kingdom: Politics “Here” and “There.” *Ethnic and Racial Studies*, 1(Special Issue), 75–91. Retrieved from <http://mc.manuscriptcentral.com/rers>

Woldenberg, J., Becerra, R., & Gomez, L. (2004). Mexico: la historia de su democracia. La lucha por el voto (1982-1986). Mexico: Televisa Networks. Retrieved from <http://www.youtube.com/watch?v=0q0FQ3lfKzU&list=PLB927B7224E1B1EEE&index=1>

**LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL,  
2014-2018: SISTEMA POLÍTICO, SOCIEDAD CIVIL  
E INSTITUCIONES EN PERSPECTIVA**

DOMÍNGUEZ AVILA, CARLOS FEDERICO  
SANTANDER JOO, CARLOS UGO

# LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL, 2014-2018: SISTEMA POLÍTICO, SOCIEDAD CIVIL E INSTITUCIONES EN PERSPECTIVA

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo explora la evolución reciente de la experiencia democrática brasileña. El estudio de la democracia en Brasil se realiza tomando como parámetro de referencia teórico-metodológico sobre la calidad de la democracia. Resumidamente se trata de pasar de los estudios de *transitología* – propios de las décadas de 1980 y 1990, cuando Brasil y otros países vecinos lograron sus respectivas transiciones y consolidaciones democráticas – hacia investigaciones preocupadas con la calidad de la democracia.

El asunto en cuestión es relevante tanto en términos estrictamente nacionales, como en perspectiva regional y global. Recuérdese que actualmente Brasil es la cuarta democracia del planeta en número de electores – esto es, casi 140 millones de votantes, cantidad solamente superada por la India, los Estados Unidos e Indonesia – y, obviamente, es la mayor democracia latinoamericana. En esa línea, el devenir de la experiencia democrática brasileña tiene significativas implicaciones continentales y globales, especialmente en foros como el Mercado Común del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, las agrupaciones de los BRICS e IBAS, entre otros.

En esta perspectiva, lo que más interesa para los fines del presente trabajo es el devenir de la democracia brasileña, que permite apreciar luces y sombras, avances y desafíos, conquistas y rezagos. Se trata de una agenda de investigación amplia, en la que no faltan cuestiones de cultura política, tecnología electoral, predominio de la ley, organizaciones políticas, hábitos electorales, gobernabilidad, federalismo, representación, legitimidad, ciudadanía, derechos humanos y agenda de reformas políticas. En las próximas páginas se analizan, inicialmente, las dimensiones procedimentales. Seguidamente se ausculta las dimensiones de Contenidos y de Resultados. Finalmente se presentan algunas breves Consideraciones Finales.

Vale adelantar que, después de casi 30 años desde la redemocratización del país, en 1985, la democracia brasileña ha sido un régimen institucionalizado, con resultados significativos en dimensiones relacionadas a los derechos políticos y al control de gobernantes e instituciones. Entretanto, sus principales desafíos se concentran en dimensiones relacionadas a al Estado de derecho y a la Igualdad.

## II. ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho es la aplicación de la justicia y el cumplimiento de las normas legales por las diversas instituciones del Estado. Esa dimensión también se refiere a la aplicación coherente de la justicia en casos equivalentes, independiente de diferencias de clase,

condición social, cultural o de poder de los participantes en esos procesos sobre la base de procedimientos preestablecidos y conocidos por todos (O'Donnell, 1997; Morlino 1998).

El sistema judicial en Brasil de forma homogénea no ha adoptado de forma clara y definitiva un *ethos* de irreversible orientación democrática. Las evidencias revelan un sistema judicial brasileño heterogéneo en la que se cuestiona su ausencia de efectividad, eficacia y eficiencia, socialmente jerárquico e insensible a las necesidades del país y políticamente alineado.

La seguridad individual y el orden civil que expresan un problema significativo para la democracia brasileña. Según Waiselfisz (2016) las estadísticas nacionales de violencia son alarmantes. Entre 1980 y 2014 se han registrado 830.420 víctimas por homicidios – quiere decir, aproximadamente 42.000 homicidios por año; o una tasa de 26,0 muertes violentas para cada grupo de 100 mil habitantes. El mismo autor demuestra que los homicidios están concentrados en grupos definidos por color o raza. Entre 2002 y 2010 la tasa de las víctimas afro-descendientes creció de 26.952 óbitos para 33.264, lo que equivale al crecimiento de 23,4%. Si bien en 2012 ese número bajó de forma significativa a 28.946. Se verifica también esa situación para el caso de los jóvenes negros. Donde la tendencia de óbitos por homicidio aun es expresivo. Si en 2002 se registraron 16.083 casos, en 2010 fueron registrados 19.840 óbitos. Sin embargo, en 2012 el número disminuyó significativamente a 17.800. En otras palabras, en 2002 el número de óbitos de jóvenes negros representaba el 62% del total general, mientras que en 2010 ese mismo grupo representó el 75,1% de las estadísticas disponibles (Waiselfisz, 2012b).

El componente estructural de la violencia en Brasil también afecta directamente a los sectores más vulnerables de la sociedad como resultado de la situación de pobreza y desigualdad. Los pobres, además de su posición asimétrica en cuanto al acceso a recursos públicos, sufren también obstáculos indirectos en el marco de la estructura socioeconómica, particularmente los criterios subjetivos o raciales, que cuestionan los principios de igualdad de oportunidades o de disminución de la “desventaja” social para superar la reproducción de las bajas condiciones materiales de vida.

Aunque las condiciones hayan mejorado sensiblemente, aún persiste una distancia relevante entre negros y blancos. Así, las políticas de erradicación del trabajo infantil (entre 5 y 15 años de edad) han tenido efectos positivos. Así, según el IBGE/PNAD en 2001 de 3.139.441 pasó en 2015 a 1.050.426, cifras bastantes expresivas, sin embargo además de las diferencias intrarregionales que son graves, también las diferencias entre blancos y negros es expresiva. Se ha demostrado que los negros abandonan más temprano la escuela en función de la presión para ingresar al mercado de trabajo. Este segmento presentan menos años de estudio, y las tasas de analfabetismo son superiores con relación a los blancos. Entre 1996 y 2006 el impacto de las políticas públicas afectó de forma diferenciada a estos dos segmentos. Así la pobreza entre los blancos disminuyó 33% mientras que entre los negros sólo se redujo un 29%.

Es plausible verificar que la situación de violencia es reflejo de una sociedad en la cual las nociones de democracia y de estado de derecho han tendido a ser relativizadas por las elites brasileñas. La configuración del mapa de la violencia en Brasil demuestra como la violencia se instala en las regiones más pobres y zonas más carentes de las ciudades del país. Configurando de ese modo una sociedad no pacificada. Al contrario, se trataría de una sociedad permeada

por una diversidad de conflictos latentes. En donde la acción del Estado no ha conseguido una efectiva inclusión ciudadana donde el estado de derecho se presenta de forma heterogénea.

En el informe *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* (IPEA, UNIFEM Y SEPM, 2008) se evidencia que persiste la desigualdad educacional, la segregación de mujeres y negros en puestos de trabajo de menor calidad y el propio fenómeno social de la discriminación. Todo ello hace que los ingresos de los hombres blancos tiendan a ser más elevados que el de las mujeres y negros. Si los varones en general recibían en media R\$ 885,60 al mes, las mujeres apenas R\$ 577,00. Dentro de ese grupo los negros recibían cerca de la mitad del salario de los blancos, con R\$ 502,00 en media, contra R\$ 986,50 de los blancos. Si las mujeres son objeto de discriminación, la diferencia se torna visible entre mujeres negras y blancas. Con efecto dentro de este proceso de segregación se refuerza la segregación en mujeres, negras, y pobres; subgrupo que muchas veces condicionadas a trabajos de baja calidad, remuneración y que contribuyen a la reproducción del círculo vicioso de la pobreza.

En el caso de las minorías que definen sus diferencias por cuenta de su orientación sexual también es posible verificar situaciones de violencia expresiva. De acuerdo con cifras dadas a conocer por la organización no gubernamental Grupo Gay de Bahía (GGB), se confirma el persistente incremento de asesinatos de homosexuales y travestis, colocando al país en la parte superior del índice mundial de asesinatos de minorías sexuales. En los últimos 30 años, el número total ha superado las 3.500 víctimas. Obsérvese que en 2012 fueron documentados 338 homicidios de gays, lesbianas y travestis (GGB, 2014). Ello representa un incremento de 27% con relación al año 2011, en el que fueron registradas 266 muertes. A pesar de estos indicadores negativos, se han planteado algunos avances en las últimas décadas que han sido positivos. Ejemplo de ello es que Brasil es uno de los pocos países de América Latina que tiene una ley que castiga a quienes ejercen actos de discriminación de cualquier índole. Siendo considerados este tipo de delitos como muy graves llegando a ser tipificado como crimen inafianzable.

En el ámbito gubernamental, los gobiernos anteriores impulsaron con énfasis políticas para combatir el racismo y la discriminación, y también implementó importantes acciones afirmativas. Entre las que se sobresale la Ley N° 12.711 aprobada en agosto de 2012 y que instituye el sistema de cuotas raciales y sociales para universidades federales de todo el país. Según ese instrumento legal, las universidades federales deben reservar 50% de los cupos para estudiantes que hayan cursado toda la educación secundaria en escuelas de la red pública, vinculando su distribución entre negros, pardos e indígenas. De esa forma se pretende promover la equidad y mejorar el acceso a la educación superior de las poblaciones históricamente discriminadas como ha sido en el caso de los pobres sean estos negros o indios.

En lo concerniente a la lucha contra la corrupción, la experiencia brasileña reciente permite iluminar el aspecto sombrío de este fenómeno. Según el Informe de Percepción de la Corrupción 2015 presentado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, el país aparece clasificado en la posición 76ª – con 38 puntos en una escala de 0,0 (mínima percepción de corrupción) a 100,0 (máxima percepción de corrupción) –, dentro de 167 Estados (Transparency International, 2016). Ciertamente la corrupción se erige en un desafío muy serio, y es particularmente perturbador entre bien remunerados servidores y políticos de alta jerarquía – o los denominados crímenes de “cuello blanco”.

Algunos estudios sugieren que aproximadamente 2% del producto nacional bruto brasileño se pierden en diferentes modalidades de corrupción. En el año de 2016, en el marco



de la denominada *Operação Lava-Jato*, no solo han sido procesados grandes empresarios y políticos vinculados a esquemas de corrupción con ramificaciones nacionales e internacionales, como también desnuda la influencia de las élites económicas en el poder político situación que demuestra que es aún necesario profundizar un proceso de moralización más contundente.

Existen mecanismos de control en la administración federal, pero su aplicación no siempre es efectiva u oportuna principalmente cuando se trata de entidades municipales, de grandes obras públicas, y de relaciones entre parlamentarios y empresarios. Una lucha más firme contra la corrupción es una demanda y clamor de buena parte de la ciudadanía principalmente por los efectos negativos que traen en el campo social y de las políticas públicas. Vale adicionar que si bien existe una iniciativa legislativa popular que fue aprobada por el Congreso Nacional llamada de Ley de la *Ficha Limpia*, esta no ha sido suficiente en la búsqueda de imponer como precondition de elegibilidad de candidatos para cargos electivos su ausencia de vinculación a procesos de corrupción.

### III. RENDICIÓN DE CUENTAS ELECTORAL E INTERINSTITUCIONAL

La rendición de cuentas – o *Accountability*, en inglés – ha sido estudiada exhaustivamente por importantes autores vinculados a la ciencia política, y a las ciencias sociales, en general. Entre este grupo de autores reconocidos destacan Guillermo O'Donnell (1997), Andreas Schedler (2008, 1999), Philippe Schmitter (2004), y Leonardo Morlino (2016; 2011). Morlino (2016, p. 29) sugiere que el concepto de rendición de cuentas implica necesariamente “la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos-electores u otros cuerpos constitucionales.” Schmitter (2004, p. 47) entiende que la rendición de cuentas “implica un intercambio de responsabilidades y potenciales sanciones entre autoridades y ciudadanos, todo ello complicado adicionalmente por el hecho de que un variado y competitivo conjunto de representantes típicamente se interpone entre ambos.”

Estos reconocidos teóricos consideran que la rendición de cuentas es una condición necesaria de las democracias contemporáneas. La rendición de cuentas reivindica la necesidad de monitorear, fiscalizar, y eventualmente castigar o premiar gobernantes, autoridades intermedias, y funcionarios públicos, por las acciones realizadas en el ejercicio de sus funciones públicas y de acuerdo con las leyes vigentes. Schedler (2008) explícitamente constata que los gobernantes en las democracias contemporáneas deben abrirse a la inspección pública, deben explicar y justificar sus actos, y deben estar supeditados a las sanciones correspondientes, en caso de incurrir en ilícitos y crímenes (corrupción, usurpación de funciones, entre otras). Con esa finalidad, actualmente muchas sociedades democráticas en el continente y el mundo exigen un amplio conjunto de medidas moralizantes, republicanas y trascendentes, que incluyen, entre otras, la transparencia pública, la deliberación y argumentación por parte de las autoridades en relación a las políticas públicas, y el eventual castigo de autoridades incompetentes, corruptas o incapaces.

Según O'Donnell (1997), la rendición de cuentas puede ser vertical u horizontal. La primera implica la relación directa entre gobernantes y gobernados en el momento de la realización de procesos electorales abiertos, competitivos, y transparentes. En tales circunstancias, los ciudadanos-electores evalúan la posibilidad de premiar o substituir – quiere decir, reelegir o cambiar – a las autoridades ejecutivas y legislativas de una comunidad. La segunda fue definida por el politólogo argentino en los siguientes términos:

“...Llamo rendición de cuentas horizontal: es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos”. [O’Donnell, 1997, p. 13].

Paralelamente, Leonardo Morlino (2016) constata la existencia de ambos tipos ideales de rendición de cuentas mencionados por O’Donnell. Pero les atribuye una nueva nomenclatura: la rendición de cuentas electoral, a la primera, y la rendición de cuentas interinstitucional, a la segunda. Al respecto, parece pertinente agregar que una definición mínima de rendición de cuentas implica, en el marco de la republicana división y equilibrio entre los poderes del Estado, la responsabilidad de las autoridades para responder a otras autoridades del Estado y también a ciertos actores no-estatales con reconocido prestigio y conocimiento para valorizar los actos administrativos; bien como la mutua fiscalización entre los entes contralores estatales – y de la sociedad civil organizada – para evitar los excesos, los abusos, la corrupción y otros crímenes claramente tipificados.

En lo concerniente a la Rendición de Cuentas Electoral de Brasil, parece pertinente ponderar que los problemas de esta dimensión no se refieren a la confiabilidad de los procesos electorales y sus resultados. Brasil está por delante de países con democracias más antiguas ya que cuenta con tecnologías electorales rápidas y seguras. Informes de observadores de organismos internacionales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea corroboran tanto la confiabilidad y la transparencia de los procesos electorales brasileños, como la posibilidad de contestación judicial de los resultados, la neutralidad de militares y fuerzas de seguridad durante la votación, y la libertad para el trabajo de monitoreo internacional de las elecciones. En consecuencia, los resultados, en general, no han sido cuestionados seriamente por fuerzas políticas y sociales.

Cuando nos referimos a los niveles de escolarización e información de la población y a la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales existen problemas significativos. Aunque el índice de analfabetismo en Brasil haya caído de 20,1% a 8,3% entre 1991 y 2013, el Tribunal Superior Electoral (TSE) identificó, en 2014, que, del 100% de electores, el 5,2% era analfabeto. Asimismo, el 12,1% de los electores declaraba que sabía leer y escribir pero no tenía instrucción, y un 30,2% de electores declaraba que no había concluido la primaria – esto es, alrededor de 15 millones de personas.

A pesar de las políticas de combate a la pobreza aún persisten en algunos estados de la región nordeste altas tasas de analfabetismo que es donde se concentra la mitad del total de analfabetos. Ello representa un contingente de 7 millones de personas. En esa línea, los estados de Alagoas y Maranhão presentaban índices de analfabetismo de 22,5% y 19,3% respectivamente. Asimismo, en 2010, un total de 1.304 municipios brasileños tenía más de 25% de analfabetos adultos. Además, hay diferencias significativas de escolarización entre los grupos raciales. El índice de analfabetismo en 2010 era de 5,9% entre los blancos, mientras llegaba a 14,4% entre los negros. Con escolarización baja, también se reduce la capacidad de procesar la información, uno de los elementos necesarios para tornar los políticos responsables ante la sociedad (Schedler, 1999).

La transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, es una cuestión que tiene efectos sobre los niveles de corrupción y de autonomía de los políticos con relación a los grupos económicos. Muchos recursos llegaron a los partidos y candidatos de una forma no declarada por las campañas y los contribuyentes, sea porque los donadores no quieren que sus

contribuciones se tornen públicas sea porque el origen de los recursos es ilegal, resultado de desvío de dinero público o de pagos recibidos por favores a empresas en licitaciones públicas.

Paralelamente, se puede verificar un persistente desafío en cuanto a la baja representación de las diferencias de género y grupo étnico en el Congreso Nacional. Las mujeres son 51,04 % de la población y 10% de la Cámara de los Diputados. Los negros y pardos, por su vez, son 50,7% de la población y menos de 10% de la Cámara Baja. Tal situación ciertamente genera distorsiones y otras consecuencias negativas para la representación política y para la calidad de la democracia.

En lo concerniente a la Rendición de Cuentas Interinstitucional conviene constatar que la formación de amplias coaliciones posibilitó a Brasil la obtención de cierta gobernabilidad. Las únicas excepciones parciales de esa regularidad fueron la breve y turbulenta administración de Fernando Collor de Mello (1990-1992), quien acabó renunciando al cargo de presidente después que se inició un proceso de impeachment contra él, y más recientemente el traumático proceso de impedimento de Dilma Rousseff. De modo general, es posible constatar que los poderes Ejecutivo y Legislativo han conseguido actuar de forma coordinada, ya que la disciplina partidista en las votaciones es lo que prevalece en la base gobiernista (Limongi y Figueiredo, 1995). Por otro lado, se ha establecido una predominancia del Poder Ejecutivo en la producción normativa, sea por la edición de medidas provisionales sea por la iniciativa de leyes. De 2001 a 2007, 72,24% de las leyes ordinarias y complementares fueron de iniciativa del Ejecutivo, contra 25,55% de iniciativa del Legislativo, según cálculos propios a partir de datos reunidos por Tavares (2008).

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas interinstitucional y de la calidad de la democracia, es importante tener presente que el sistema de control de constitucionalidad en Brasil posibilita que todo ciudadano cuestione judicialmente una ley o acto normativo, accionando un juez o tribunal. El STF ejerce el control concentrado y puede ser accionado para esas cuestiones por determinados actores, como el presidente de la República, las mesas directivas de la Cámara de los Diputados y del Senado, los gobernadores de Estado y el procurador general de la República, entre otros. Ese sistema genera problemas, pues hay muchos actores que pueden requerir la inconstitucionalidad de una ley, ello incluye desde partidos con representación en el Congreso hasta ciertas entidades de clase de ámbito nacional. Con eso, entre la promulgación de la Constitución en 1988 y 2016, el STF ha recibido más de 4.650 acciones directas de inconstitucionalidad.

En general, la justicia brasileña es cuestionada por su altísimo costo financiero, por su corporativismo, por su baja propensión a someterse a controles internos y externos, por su lentitud, así como su limitada capacidad o disposición para castigar abusos, excesos y corrupción cometidos por sus propios miembros. En relación a esto último, algunas medidas fueron tomadas para intentar mejorar gradualmente la situación, un ejemplo de ello fue la creación del Consejo Nacional de Justicia. Estas acciones permiten intuir avances hacia una futura reforma judicial.

Por otro lado, también han ocurrido avances en Brasil con relación a las funciones de ombudsman y auditoría. Según datos del Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión, el número de unidades de defensoría en la administración federal saltó de 40 en 2002 para 165 en 2010, un aumento de 313%. Además, dicha entidad ha expandido sus atribuciones y recursos, pero sigue todavía como un órgano de coordinación del trabajo de las diversas unidades.

#### IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Los principales modelos teóricos y metodológicos disponibles para el estudio de la calidad de la democracia colocan a la Participación Política como una de sus dimensiones más destacadas. En el modelo analítico propuesto por Morlino, y que es de particular importancia para los fines del presente artículo, la Participación Política – o simplemente PP – es una de las ocho dimensiones fundamentales. Concretamente, la Participación Política es definida en los siguientes términos:

El conjunto total de comportamientos – convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley – que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes [Morlino, 2016, p. 32].

La Participación Política pretende auscultar los mecanismos que permiten a los ciudadanos influir en las políticas de las autoridades con destaque en los siguientes tópicos: (i) las principales condiciones que afectan e inciden en la participación, (ii) los canales institucionales disponibles para ejercer la participación política tanto electoral, como cívica, deliberativa y hasta radical, y (iii) las reacciones ciudadanas en el esfuerzo de ampliar, enraizar y calificar las alternativas disponibles para influir en el gobierno y en la sociedad.

Los teóricos de la democracia desde Aristóteles a Jürgen Habermas han reflexionado sobre los diferentes aspectos, virtudes, consecuencias, riesgos y vicisitudes planteadas por la Participación. Los demócratas-participativos nos recuerdan que muchos de los derechos ciudadanos de la actualidad han sido el resultado del esfuerzo y del sacrificio de hombres y mujeres que no se conformaron con las restricciones políticas y sociales de su época, y que pasaron a reivindicar – por la vía de las movilizaciones, las manifestaciones, las huelgas, y hasta conflictos armados – el derecho universal al voto, el pluralismo político, las libertades, los derechos sociales y otros principios fundamentales de la democracia.

Después de la universalización del derecho al voto, y principalmente desde la década de 1960, el debate sobre la Participación Política se ha orientado sobre la cuestión de la eficiencia y el civismo de ella emanados. Aunque difícilmente alguien pueda cuestionar, desdeñar o ignorar la importancia de la Participación, un grupo de autores – que incluye a Joseph Schumpeter, Samuel Huntington, Robert Dahl, o Giovanni Sartori – han alertado sobre los peligros y amenazas que pueden provocar los excesos de participación ciudadana sobre la eficiencia de funcionamiento del sistema político democrático, resultando en una eventual regresión autoritaria. En el fondo, este conjunto de autores sostiene que las democracias representativas – o poliarquías – deberían estimular la participación electoral de los ciudadanos, fundamentalmente en períodos de votaciones. Pero ellos no respaldan las iniciativas sociopolíticas más consistentes y que incluyen la presión directa para atender a las necesidades y los intereses más urgentes, especialmente de las clases subalternas (O'Donnell, 1991). En contraste, otros investigadores reivindican una Participación Política ampliada, enraizada y constante de la ciudadanía. Quiere decir, una Participación que trascienda la simple ciudadanía electoral, y que busque enriquecer el capital social de las comunidades, estimular el civismo y la cohesión social, bien como una alta y creciente autonomía del espacio público y de la sociedad civil. Este conjunto de autores incluye a Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, Robert Putnam, John Rawls, David Held, Habermas y otros.

De momento, parece evidente que la Participación Política se erige en un fenómeno complejo, multifacético, y altamente significativo. En ese contexto, aquí se analizan concretamente los límites y las vicisitudes de la Participación Política en Brasil y sus consecuencias en el devenir de la democracia en el país, sobretodo llevando en consideración que el año de 2016 ha sido especialmente intenso y dramático para la sociedad y el Estado brasileños. Recuérdese, por ejemplo, la interrupción irregular del mandato de Dilma Rousseff, la realización de gigantescas e inéditas manifestaciones y movilizaciones populares en contra del Partido de los Trabajadores, los comicios locales en más de 5,000 municipios, los procesos judiciales incoados contra grandes conglomerados empresariales y sus congéneres políticos, la celebración de los Juegos Olímpicos de Rio, y una recesión económica definida.

La Constitución Federal de 1988 y las leyes secundarias han garantizado a los brasileños una amplia y generosa ciudadanía electoral, bien como numerosas oportunidades para el ejercicio de la participación política convencional. Desde las elecciones presidenciales de 1989, el voto en Brasil es universal – a partir de los 16 años –, obligatorio, directo y secreto. Para conseguirlo, basta a los ciudadanos del Brasil inscribirse en el registro electoral correspondiente, procedimiento que usualmente es expedito y simple.

En términos numéricos, el censo electoral nacional del Brasil es uno de los mayores del planeta, solamente superado por sus congéneres de la India, de los Estados Unidos, y posiblemente de Indonesia (Mainwaring, 2001). En septiembre de 2016, en el contexto de los comicios municipales, el electorado brasileño sumaba 144.088.912 votantes. Junto a la gradual expansión del electorado, ha sido posible verificar en los últimos comicios generales una persistente participación del 80% de los electores. Asimismo, 20% de los electores – o un quinto del censo –, mismo siendo el voto obligatorio en el país, se han abstenido de votar. Ese persistente abstencionismo ha sido atribuido fundamentalmente a las limitaciones socioeconómicas de ciertos electores (pobreza, analfabetismo, bajo desarrollo humano), a dificultades logísticas y de acceso a las urnas (transportes, infraestructura), a la falta de depuración del propio censo, y en algunos casos a una posible desafección político-electoral.

Esa plausible desafección político-electoral podría ayudar a explicar el creciente abstencionismo observado en las elecciones municipales de 2016, realizadas pocas semanas después de la interrupción irregular del mandato de Dilma Rousseff. En la ocasión, el abstencionismo osciló entre el 17,5% (primer turno) y el 21,6% (segundo turno, en los municipios donde fuese necesario esa segunda vuelta). Vale agregar que tradicionalmente el abstencionismo en comicios municipales había sido inferior (15%) al observado en los comicios federales (21%). En consecuencia, ese significativo aumento del 5,0% en el abstencionismo de las elecciones municipales de 2016 podría hipotéticamente ser atribuido al traumático escenario político pos-interrupción del mandato de Dilma Rousseff.

Es importante agregar que la ciudadanía brasileña no está desinteresada de la política, en general, y de la calidad de la democracia, en particular. Investigaciones de opinión pública auspiciadas por el Senado brasileño, de marzo de 2016, sugieren que 74% de los entrevistados apoyan la democracia y concuerdan con la frase: “La democracia es siempre la mejor forma de gobierno” (DataSenado, 2016b, p. 29). Específicamente en lo concerniente al grado de interés de los brasileños por la política, asunto de particular relevancia para los fines del presente estudio, la mayoría (39%) declaró tener un interés medio (DataSenado, 2016a, p. 16).

Esa investigación también sugiere que los ciudadanos brasileños siguen con mucha frecuencia y cotidianamente las noticias sobre la política. De hecho la mayoría de los

entrevistados (47%) declaró que busca y sigue las noticias sobre la política más de cinco días por semana. Es bastante probable que el proceso de interrupción irregular del mandato de Dilma Rousseff (diciembre de 2015 a agosto de 2016), un acontecimiento ampliamente divulgado en los medios de comunicación del país, ayude a entender ese comportamiento aparentemente contradictorio entre un intermediario interés por la política y el alto porcentaje de seguimiento de la temática política por los medios.

Los teóricos de la Participación Política reconocen la relevancia no solamente de la ciudadanía electoral, como también lo concerniente a la ciudadanía cívica y al capital social. En ese sentido, la Participación también puede auscultarse por la vía de las actividades realizadas por los ciudadanos en ciertas organizaciones políticas y sociales. En relación a la Participación en el marco de organizaciones políticas – también llamada de partidismo – es necesario verificar los temas de: (i) la identificación/preferencia partidaria, (ii) las condiciones y posibilidades de afiliación y de militancia, y (iii) la democracia al interior de los partidos políticos.

En cuanto a la ciudadanía cívica, los teóricos recomiendan aproximarse, entender e interpretar las capacidades de los habitantes de un espacio público específico para contribuir activamente en organizaciones político-sociales, sea de forma obligatoria o voluntaria. Estas organizaciones pueden ser sindicatos, asociaciones profesionales, grupos vecinales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales emergentes, entre otros. Al respecto, conviene recordar que Robert Putnam (2005) ha reconocido, desde la década de 1970, la alta relevancia de este tipo de actividades, a las que denomina genéricamente como capital social. Se entiende que aquellas comunidades con mayor capital social tienden a desarrollar una participación mejor calificada y, consecuentemente, una democracia de mayor calidad.

En relación al estudio de la Participación en el marco de los partidos políticos – o partidismo – inicialmente es pertinente verificar que la identificación o preferencia partidaria en Brasil alcanzaría a 25% de los ciudadanos entrevistados por una investigación de opinión pública – concomitantemente, más de 70% dos electores brasileños carecerían de una identidad o preferencia partidaria relativamente estable o consolidada (DataSenado, 2016a, p. 19). Obsérvese que este resultado es congruente con otras investigaciones sobre partidismo realizadas en Brasil, especialmente aquellos que hacen referencia a los denominados *Estudos Eleitorais Brasileiros* – ESEB, realizados en 2002, 2006, 2010 y 2014 (Gimenes *et al*, 2016).

En lo concerniente a tema de la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos destaca, de inicio, el elevado número de afiliados en relación al total del censo electoral vigente, siendo que ambos datos son frecuentemente actualizados por el ente encargado de los procesos electorales brasileños – quiere decir, el *Tribunal Superior Eleitoral*. Así, en septiembre-octubre de 2016, para un censo nacional de 144 millones de electores, estaban registrados por los partidos un total de 16.630.650 afiliados – esto es, 11,54% del total de los electores brasileños, proporción superior a la observada en muchas democracias consolidadas

La militancia partidaria implica una participación política aún más calificada. Generalmente corresponde a la militancia contribuir con recursos financieros y materiales en sus organizaciones – complementando, así, los recursos obtenidos del llamado fondo partidario –, realizar actividades de propaganda y divulgación político-ideológica, contactar eventuales simpatizantes y otros posibles electores, presentarse como candidatos de base,

asumir responsabilidades administrativas y logísticas, organizar campañas de formación política, actualizar los estatutos del partido, participar en las comisiones sectoriales, entre otros asuntos.

En cuanto a la participación ciudadana en el marco de movimientos sociales, parece apropiado destacar que, en general, en Brasil existen pocas restricciones para su creación y funcionamiento – siendo una notable excepción la virtual prohibición de actuación de organizaciones no gubernamentales de origen extranjero en la región amazónica brasileña. Ello es evidente en caso del sindicalismo, del gremialismo, del cooperativismo, y también del voluntariado.

Desde la perspectiva de los estudios de la calidad de la democracia es pertinente reflexionar sobre las demostraciones no convencionales, radicales y/o violentas. El tema es polémico y complejo. De un lado, los así llamados teóricos de la democracia radical – entre ellos Chantal Mouffe, Atilio Boron y Will Kymlicka – expresan una persistente preocupación con las promesas no cumplidas de las democracias existentes en relación a los sectores más humildes y excluidos de la sociedad. Ellos exigen de las autoridades estatales una incorporación efectiva de las demandas de los ciudadanos más vulnerables, la inclusión de la diferencia, la cohesión social y la acomodación cultural. Cuando estas reivindicaciones son desdeñadas por las autoridades, la acción directa – que eventualmente puede incluir presión y algún tipo de violencia – se tornaría, en esta perspectiva, posiblemente necesaria o comprensible para defender a las víctimas, para visibilizar las reivindicaciones y para abrir un diálogo efectivo y constructivo con autoridades muchas veces recalcitrantes – ese es el caso, por ejemplo, de los llamados *Black Bloc*, surgidos en Europa Occidental en la década de 1980, y que recientemente han aparecido en los Estados Unidos, en Brasil, y en otros países americanos. En contraste, otros autores e investigadores de la calidad de la democracia sugieren que tales acciones directas o radicales no deberían ser estimuladas o favorecidas. El propio Morlino (2016, p. 33) pondera al respecto lo siguiente: “tarde o temprano debemos aceptar que sólo la participación moderada es una cualidad, mientras que la participación violenta y radical, aunque importante, no resulta aceptable, por las consecuencias conflictivas, radicalizadas y violentas que puede tener.”

En esta línea, parece pertinente constatar que desde el retorno al orden constitucional y a la democracia, en 1985, Brasil tuvo relativamente pocas experiencias de participación no convencional. Posiblemente las manifestaciones populares en la época del proceso de impedimento presidencial de Fernando Collor, en 1992, fuese uno de esos casos. Algunos investigadores sugieren que esa limitada predisposición a participar en demostraciones populares masivas se podría entender en el marco de las acentuadas carencias en que se han debatido las clases populares del país, bien como a la violencia policial en relación a los movimientos contestatarios, al gigantismo del país, y a las discriminaciones existentes entre los diferentes segmentos de la sociedad local (Avritzer, 2016).

Según una investigación de opinión pública realizada en los días subsiguientes a la jornada de 13 de marzo, más de 97% de los entrevistados en todo el país tuvieron noticias e informaciones de la manifestación (DataSenado, 2016b). Asimismo, 19% de los entrevistados afirmaron que ellos mismos habían participado en la referida manifestación, ya que la misma fue realizada simultáneamente en casi todas las capitales provinciales y en muchas sedes municipales del país. La misma fuente sugiere que el perfil de los manifestantes ha sido multifacético. Destacase un ligero predominio masculino (56%), la gran afluencia de jóvenes y adultos-jóvenes (48% con edades entre 16 y 39 años de edad), personas de media y alta

escolaridad (93% con educación media y superior completa), e ingresos medios y altos; configurando una cierta hegemonía de las clases medias y altas de la sociedad. Según esa investigación de opinión pública, las principales motivaciones de la manifestación de 13 de marzo de 2016 incluían fundamentalmente dos asuntos: Protestar contra la corrupción (59%) y Apoyar el proceso de impedimento presidencial de Dilma Rousseff (34%); en tercer lugar se afirmó la necesidad de Protestar contra la situación económica del Brasil (6%) (DataSenado, 2016b, p. 11).

Entretanto, el apoyo de un considerable segmento de la sociedad brasileña – particularmente de ciudadanos provenientes de estratos medios y altos – a manifestaciones que reivindicaban la destitución presidencial de Rousseff puede haber terminado lesionando gravemente otras dimensiones de la calidad de la democracia. En ese sentido, no pocos autores alertaron que la manipulación de la participación en dichas manifestaciones podría agudizar las contradicciones entre las fuerzas políticas en confrontación, favoreciendo, como finalmente aconteció, a las elites políticas derrotadas en las cuatro últimas elecciones presidenciales y a poco leales ex aliados de la coligación triunfante en 2010 y 2014.

El balance final de las demostraciones de participación política no convencional vigentes en Brasil desde 2013 es mixto, complejo y bastante polémico. Consecuentemente, su impacto y desdoblamientos desde la perspectiva de la calidad de la democracia aún no están totalmente definidos. Una cierta fatiga se puede intuir entre los ciudadanos brasileños frente a nuevas manifestaciones populares después de la traumática deposición de la presidenta Rousseff. Resta verificar si y por cuanto tiempo la ciudadanía será tolerante con el grupo político que asumió el poder, a partir de septiembre de 2016.

## V. COMPETENCIA POLÍTICA

La competencia político-ideológica es uno de los elementos fundamentales en el estudio de los sistemas de partidos y de la calidad de la democracia. Resumidamente, esta dimensión explora el cotidiano de las actividades de la clase política, bien como las contradicciones entre partidos políticos y la correlación de fuerzas entre actores gubernamentales y opositores – además de las divergencias entre mayorías y minorías parlamentarias. Efectivamente, la competición puede acontecer al interior de cada partido político, al interior de las coligaciones políticas, en el contexto general del sistema político, y eventualmente entre actores políticos y actores sociopolíticos (poderes facticos, movimientos sociales, potencias extranjeras). Obviamente, las democracias de más alta calidad aceptan la alternancia en el poder, el pluralismo político, e incluso la competencia democrática al interior de los partidos.

Desde la proclamación de la República, en 1889, Brasil tiene una larga tradición de competencia política – aunque muchas veces las elecciones y la representación política adolecieran de graves limitaciones democráticas. Actualmente, el sistema de partidos vigente en el país es bastante exuberante. De inicio, destaca el gran número – 35 en total – de partidos políticos registrados en el Tribunal Supremo Electoral.

Evidentemente, se trata de un sistema de partidos fragmentado, la necesidad de apoyo incentiva el fisiologismo el mismo que es un atractivo tanto para los ejecutivos como a los



legisladores para establecer alianzas o coligaciones políticas que permitan un mínimo de gobernabilidad. Así, el pluralismo político puede ser considerado bastante amplio, ya que incluye a organizaciones políticas de diferentes posiciones del espectro ideológico derecha-centro-izquierda. Conviene agregar que los requisitos para crear nuevos partidos políticos ha sido relativamente flexible – entretanto, está excluida la posibilidad de crear partidos extremistas, étnico-religiosos, o regionalistas. Todavía, los partidos políticos brasileños reciben asistencia financiera gubernamental, tiempo de propaganda gratuito, y autonomía para la organización interna.

Obsérvese que, en términos programáticos, los tres principales partidos políticos brasileños son: el *Partido dos Trabalhadores* (PT, centro-izquierda), el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB, centro), el *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB, centro). En general, estas organizaciones políticas presentan convergencias en lo concerniente a la lucha contra la desigualdad social, se pronuncian en favor de la economía social de mercado, aceptan la alternancia en el poder, y reconocen la relevancia de una inserción internacional soberana. Entretanto, ellas divergen en ciertos aspectos de la intervención del Estado en la sociedad, en el papel del mercado, y en el modelo de desarrollo social.

Al considerar el desempeño de los partidos políticos brasileños en el plano federal y provincial es posible verificar que el PT y el PSDB han definido la pauta dominante en lo concerniente a la competencia y a la calidad de la democracia. Hasta el advenimiento de la interrupción irregular del mandato presidencial de Dilma Rousseff, en 2016, aquellos dos partidos políticos se sucedieron en los últimos seis procesos electorales para Presidente de la República – quiere decir, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, y 2014. Circunstancialmente, otros partidos lograron considerable votación (PPS, PSB, PSOL, PV).<sup>1</sup>

La limitada propensión a la alternancia política en las elecciones presidenciales contrasta con las elecciones provinciales y municipales (grandes capitales). Así, por ejemplo, en el caso de los 27 gobiernos provinciales, solamente en dos de ellos – en las provincias de Acre y São Paulo – no hubo, desde 1998, alternancia entre partidos de diferentes orientaciones ideológicas; siendo que en algunos casos la alternancia en los gobiernos provinciales implicó a tres o más partidos políticos. Esa diversidad de alternativas político-partidarias es aún más evidente en el caso de las 10 capitales municipales más importantes del país. En las mismas, ningún partido consiguió tornarse hegemónico, y lo que predomina es una alta rotación de partidos en el gobierno municipal.

La fragmentación/dispersión partidaria también se expresa en la Cámara de Diputados y en el Senado. Según datos de diciembre de 2016, la composición de las bancadas incluye 513 diputados federales y 81 senadores distribuidos en dos docenas de partidos y bloques partidarios (ver Cuadro 1 y 2). Los principales partidos con representación en la Cámara de Diputados y en el Senado son el PMDB, PT, PSDB y PR.

---

<sup>1</sup> La disputa entre PT y PSDB en las últimas 6 elecciones presidenciales llevaron a algunos investigadores a considerar que el sistema electoral brasileño se encuentra bipolarizado, al menos desde el punto de vista de esta disputa de elecciones mayoritarias. Si bien hubo una disminución de las ofertas partidarias realmente competitivas en escenarios estatales, en el caso de las elecciones proporcionales (para Cámara de Diputados y demás órganos legislativos estatales y municipales) el escenario es de mayor fragmentación. Por eso, aún es temprano para evaluar si la dirección a consolidación del bipartidismo podría significar una tendencia irreversible.

CUADRO 1: BRASIL, COMPOSICIÓN DE LAS BANCADAS, POR PARTIDO, EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (DICIEMBRE DE 2016)

Partido/Bloco	Bancada	Partido/Bloco	Bancada	Partido/Bloco	Bancada
PP, PTB, PSC	74	DEM	28	PHS	7
PMDB, PEN	69	PRB	23	PROS	6
PT	58	PDT	20	PSOL	6
PSDB	47	PTN, PTdoB, PSL	19	PV	6
PR	40	SD	14	REDE	4
PSD	37	PCdoB	11	PMB	1
PSB	34	PPS	8	PRP	1
				Total	513

Fuente: Câmara dos Deputados.

CUADRO 2: BRASIL, COMPOSICIÓN DE LAS BANCADAS, POR PARTIDO, EN EL SENADO (DICIEMBRE DE 2016)

Partido/Bloco	Bancada	Partido/Bloco	Bancada	Partido/Bloco	Bancada
PMDB	19	PR	4	PCdoB	1
PSDB	12	DEM	3	PTC	1
PT	10	PTB	3	PV	1
PP	7	PDT	3	REDE	1
PSB	6	PSC	3	PRB	1
PSD	4	PPS	1	Sin Partido	1
				Total	81

Fuente: Senado.

El tipo de relaciones entre Ejecutivo-Legislativo depende de la habilidad – y de los recursos financieros – que el gobernante pueda movilizar en favor de sus aliados en las cámaras legislativas correspondientes. Ello se debe a que, en los últimos tiempos, ha predominado en Brasil la formación de coligaciones no tradicionales, pragmáticas, semi-consistentes e ideológicamente amplias – incluyendo partidos de diferentes orientaciones programáticas –; lo que genera una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones.

En este contexto, ha sido la ruptura de la segunda coligación encabezada por Dilma Rousseff durante el período 2015-2016, el acontecimiento que resultó en la interrupción de su mandato y en la asunción del vice-presidente Michel Temer (PMDB). Desde la perspectiva de

la competencia política, este episodio ha provocado una dramática recomposición del sistema partidario, ya que antiguos aliados del PT devenidos en adversarios – PMDB y otros, muchos de ellos con sus líderes acusados por graves delitos de corrupción política – no dudaron en aproximarse del PSDB – organización derrotada en los cuatro últimos procesos electorales para presidente de la República – y asumieron el poder, en medio a una considerable repulsa de la ciudadanía.

El PMDB y el PSDB, junto a otras organizaciones políticas minoritarias de centro-derecha, consiguieron alcanzar el poder político federal, sin someterse al veredicto de las urnas. Y, más aún, han implementado un programa de gobierno que difícilmente habría sido aprobado por la población en comicios regulares. Ese programa de gobierno implementado por la coligación PMDB-PSDB se caracteriza fundamentalmente por: (i) la suspensión del principio de la soberanía popular, (ii) el recorte de las conquistas sociales, (iii) el irrespeto a los votos del pueblo brasileño, (iv) la abrupta recomposición del sistema de partidos, (v) un cuestionamiento de la legitimidad del gobierno Temer, y (vi) el constreñimiento del sistema judicial.

En consecuencia, parece evidente que la interrupción irregular del mandato presidencial de Rousseff afecta negativamente la dimensión de Competencia Política, bien como de otras dimensiones de la calidad de la democracia, especialmente el Estado de Derecho, la Prestación de Cuentas, y la Responsividad.

## VI. LIBERTADES E IGUALDAD

En lo referente a las Libertades, Brasil se encontraría relativamente por encima de la media entre los países de la región. Cabe recordar que, desde la aprobación de la Constitución de 1988, también denominada Constitución Ciudadana, predomina la búsqueda del consenso entre diversos actores políticos y sociales. Esa Carta Magna tuvo como objetivo reafirmar una serie de principios y garantías individuales, entre otros la explícita condena de la tortura, las garantías para la no auto incriminación, y la afirmación de derechos sociales.

Los datos de la subdimensión *Dignidad Personal* expresan algunos elementos contradictorios. Obsérvese, por ejemplo, que la pena capital no existe legalmente. Entretanto, los agentes del Estado generalmente no son responsabilizados por los altos índices de muertes generados como resultado de los enfrentamientos entre las fuerzas del orden y presuntos criminales. Cabe esclarecer que estas muertes no son clasificadas como homicidios, dado que su tipificación se circunscribe a muertes por “exclusión de ilicitud”;<sup>2</sup> quiere decir, las muertes cometidas en legítima defensa con el objetivo de vencer la “resistencia” del presunto delincuente.

Frente a esta práctica, diversas instituciones de defensa de los derechos humanos cuestionan las altas tasas de letalidad de los cuerpos policiales. En 2010, por ejemplo, en Río de Janeiro se alcanzó el punto más álgido, registrándose 855 muertes en todo el Estado. En los siguientes años ese indicador de letalidad policial disminuyó, llegando a 416 casos en 2013. Entretanto, volvió a aumentar en 2015 con 644 muertos. Y se espera que 2016 pase de los 600 casos. En suma, fueron computados en el mencionado Estado de Río de Janeiro poco menos de 4,000 muertos entre 2010 y 2016. Ya en el caso de la ciudad de São Paulo (megalópolis con

---

<sup>2</sup> El artículo 23 del Código Penal define que: "Não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito."

aproximadamente 11 millones de habitantes), los indicadores de letalidad policial han sido crecientes, pasando de 543 muertes en 2009 a 798 personas en 2015. Y en términos nacionales, la letalidad policial brasileña causó la muerte de 3.345 personas en el año de 2015. Se trata de números bastante preocupantes desde la perspectiva del respeto a la dignidad de la persona humana, en particular, y de la calidad de la democracia, en general.

Una parte significativa de los homicidios provocados por la acción policial ha sido registrada bajo la rúbrica del denominado Auto de Resistencia. El auto de resistencia fue creado durante el régimen burocrático-autoritario para justificar la no prisión en flagrante del policía autor de homicidio. En lo fundamental, predominaba en la época una situación que se caracterizaba por un bajo grado de fiscalización, por la prevalencia de la versión policial, por una investigación laxa, y por la ausencia de castigo a policías abusivos.<sup>3</sup> En el contexto del mencionado régimen burocrático-autoritario también surgieron los denominados “escuadrones de la muerte” dentro de las fuerzas policiales. Asimismo, en la década de 1970, fue extensamente utilizada la tortura política y social. Todas estas prácticas de evidente impunidad y abuso de autoridad no tardaron en ser utilizadas como forma de “solucionar” los problemas de la seguridad pública, encubriendo ejecuciones extrajudiciales por la vía de los autos de resistencia, entonces entendidos como un mecanismo de control social. El asunto es importante porque muchas de esas prácticas – y de las mentalidades a ellas asociadas – continúan siendo consideradas por la policía incluso en la actualidad.

Para contrarrestar gradualmente esa situación de violencia urbana – y específicamente de letalidad policial – han sido implantados algunos proyectos relevantes. En la ciudad de Rio de Janeiro, por ejemplo, fueron implementadas desde 2008 las denominadas Unidades de Policía Pacificadora – UPP. Un estudio sobre el impacto de las referidas UPP registra que en las 13 primeras unidades implementadas hubo una disminución del indicador de homicidios, muerte violenta, y autos de resistencia (Cano, Borges y Ribeiro, 2012). Desafortunadamente, ese mismo documento no constata una tendencia semejante con relación a otros delitos, los cuales aparentemente tuvieron un aumento, ya que se tornaron visibles frente a las estadísticas oficiales. Ello es particularmente claro en lo concerniente al incremento del número de desaparecidos, a lesiones dolosas, a violencia doméstica y familiar, a amenazas, a robos y a todos aquellos delitos vinculados al tráfico de drogas.

Aún en lo relacionado al respeto por la dignidad humana, y específicamente en lo tocante al tópico de la tortura, es pertinente ponderar que Brasil ratificó, en 1989, la Convención Internacional contra la Tortura. Entretanto, el Estado acabó siendo condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por dejar pendiente el castigo a violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen autoritario (1964-1985). El asunto es complejo, principalmente por el desconocimiento de la Convención por parte del Supremo Tribunal Federal al reconocer la validez de la Ley de Amnistía, validando así el status de impunidad a los acusados de violaciones graves contra los derechos humanos, incluyendo crímenes como torturas, violaciones, desaparecimientos forzados y asesinatos. A pesar de la impunidad, cabe recordar que el Estado brasileño viene compensando vía indemnizaciones a las víctimas directas de la represión política o a sus familiares. Paralelamente, en el ámbito de la memoria histórica funcionó entre 2012 y 2014, la denominada Comisión Nacional de la Verdad. Dicha Comisión investigó las circunstancias y los responsables por torturas, muertes y desaparecimientos de presos políticos en el país. Es de esperarse que las recomendaciones de

---

3 La reglamentación se efectivó según la Orden de Servicio n.º 803, de 02/10/1969 de la Superintendência da Polícia Judiciária del antiguo Estado de Guanabara, publicado en el Boletín de Serviço del día 21/11/1969.

su Informe final permitan, gradualmente, una reconciliación nacional con justicia, e inhiba los excesos y abusos cometidos contra los ciudadanos por las fuerzas represivas del Estado – tanto policías como militares.

La lucha contra el trabajo esclavo es otra de las facetas fundamentales de las políticas de protección de la dignidad humana y de los derechos civiles impulsadas en Brasil. En esa línea, en 2005 el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva creó el Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. Así, en una década más de 40 mil trabajadores brasileños rescatados de ese régimen, principalmente en la región Norte del país. En 16 de diciembre de 2016, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una paradigmática condena contra el Estado brasileño por tolerar, en pleno siglo XXI, la nefasta práctica de trabajo esclavo (Murillo, 2016). Ello sugiere que, más allá de los costos financieros de la sentencia, el Brasil deberá hacer aún más para enfrentar ese desafío – lo que también tendrá consecuencias en lo tocante al trabajo infantil.

Paralelamente otras instituciones, como la Defensoría Pública buscan garantizar la defensa de los segmentos sociales más vulnerables ante los tribunales. De ahí que una importante necesidad es la expansión de la Defensoría Pública. Según datos recientes, para cada grupo de 100 habitantes existe 1,5 de defensores públicos. Tal situación coloca en debate su viabilidad, credibilidad y eficiencia en cuanto al cumplimiento de las normas constitucionales referidas a la defensa de los derechos humanos. El déficit de defensores coloca en evidencia otro problema: el de la desigualdad racial en sistema penitenciario brasileño. Nótese, por ejemplo, que la probabilidad que un negro esté en la cárcel es 5,4 veces mayor que la de un blanco y 3 veces mayor que la de un pardo. Más grave aún es cuando consideramos el tiempo excesivo del ciudadano privado de su libertad. Por cuenta de este déficit de defensores públicos se constató que, en 2009, aproximadamente 209 mil presos se encontraban encarcelados sin haber recibido una condena. Esto es, aproximadamente el 44% de 469 mil presos en todo el país aún no habían sido condenados. Y aquello que debía ser una prisión preventiva se prolongó a una condición de injusticia.

En 2010, 21.003 presos fueron libertados como resultado de irregularidades procesales y de detención que hicieron que estos presos permanecieran más tiempo de lo que deberían. Dado que carecen de abogados aquellos ciudadanos terminan abandonados, lo que configura una evidente violación del principio constitucional de presunción de inocencia.

En lo concerniente a la dimensión de la Igualdad/Solidaridad, Brasil presenta resultados positivos. Sin embargo, los desafíos continúan siendo sumamente evidentes, urgentes y abrumadores. En términos operativos, esa dimensión procura verificar la efectividad de la implementación de medidas que contribuyan a disminuir las diferencias. También se busca aliviar la pobreza y promover los derechos sociales por medio de políticas públicas.

Ante ese desafío estructural, las políticas gubernamentales contribuyeron a disminuir estos índices negativos. El índice de Gini, indicador que mide la desigualdad de ingreso y, que varía de 0,0 (mínima concentración) a 1,0 (máxima concentración), muestra que la desigualdad en el país se encuentra en constante caída desde 2003, llegando en 2015 a 0,491, el menor índice desde 1960. Sin embargo con las diversas medidas adoptadas por el actual gobierno, como la amplia tercerización e flexibilización de las relaciones laborales pueden apuntar a una situación de retroceso en cuanto todo lo avanzado.

Si la desigualdad viene disminuyendo, la pobreza no ha dejado de ser otro desafío para el Estado brasileño. En 2001, los índices de pobreza absoluta llegaron a 37,5%, y en 2015 este

indicador cayó para 17,9%. Se estima que en 2016 la extrema pobreza afecte al 8,5% de la población brasileña – equivalente a 20 millones de personas. Siendo las políticas públicas federales las que consiguieron disminuir la desigualdad y la pobreza entre ellos el *Programa Bolsa Família*, programa de transferencia directa de recursos con contrapartidas y que beneficia a familias en situación de pobreza.

Paralelamente, el Brasil tiene una larga tradición histórica en la protección al trabajador. Así, la Constitución de 1988 reafirmó esta tradición incorporando una serie de garantías como el *seguro desempleo*. La reinserción laboral también es uno de los objetivos del gobierno federal con la creación e implementación del Programa de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo – Pronatec. Este programa que prevé importantes recursos fiscales orientados a la concesión de becas de estudio para alumnos y trabajadores. Para garantizar la calidad del trabajo así como las debidas condiciones laborales y de salubridad, el Sistema Federal de Inspección del Trabajo realiza inspecciones regulares. En 2011 la mencionada entidad impuso 73.628 multas, efectuó 103.080 notificaciones y realizó 138.143 acciones de fiscalización. De forma complementaria un sistema de protección a portadores de deficiencias está en vías de consolidación.

Aún en lo tocante a la Igualdad/Solidaridad, otra reciente conquista ha sido la promulgación del Proyecto de Enmienda Constitucional N° 66/2012 aprobada, por unanimidad, en el Congreso Nacional, y que equipara los derechos de las empleadas domésticas a los derechos de los demás trabajadores urbanos y rurales. Con esta medida se busca formalizar en el mercado laboral cerca de 7 millones de trabajadoras que según datos del Ministerio de Trabajo, 80% son negras y el 94% son mujeres. De esa forma las trabajadoras adquieren nuevos derechos como la definición de una jornada de trabajo de 44 horas, con 8 horas de trabajo, el pago de horas extras en el valor de 50% del valor de la hora normal y la prohibición de cualquier tipo de discriminación en función de sexo, edad, raza, estado civil o deficiencia.

Si en el área urbana existe una clara protección a los trabajadores, ya en el área rural las dimensiones del conflicto toman proporciones diferentes. Según el informe de los Conflictos en el Campo de Brasil, elaborado por la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT, 2016), el número de asesinatos cayó de 73 en 2003 a 56 en 2016. Entre las víctimas encuentran numerosos líderes rurales y defensores del medio ambiente. La violencia se concentra principalmente en la región norte de Brasil. Las principales causas de la violencia rural son la no regulación de la propiedad, el latifundio, la usurpación de tierras ancestrales, la impunidad, y la ausencia de una política de protección y seguridad individuales. El acelerado proceso de expansión de la frontera agrícola – orientada principalmente a la exportación de *commodities* al mercado internacional –, ha sido otra de las causas fundamentales de los conflictos latentes en las zonas rurales del Brasil. La tala ilegal de madera, la ocupación ilegal de tierras indígenas, la construcción de represas, y el trabajo en condiciones de esclavitud complementan la relación de los problemas más comunes que enfrentan las poblaciones rurales.

Se infiere de lo expuesto que la evolución de la calidad de la democracia en Brasil continuará dependiendo fuertemente de su correlación con los indicadores de las dimensiones de Libertades, de Igualdad, y también de Estado de Derecho. Lo hecho hasta ahora por diferentes administraciones brasileños ha sido significativo y relevante. En pocos años, el Brasil ha pasado a ser un país predominantemente de clase media, dejando para atrás vergonzosos indicadores de desigualdad extrema. Entretanto, las conquistas socioeconómicas de los últimos años no están definitivamente aseguradas.

## VII. RESPONSABILIDAD

La Responsividad se define como la capacidad de satisfacer a los ciudadanos al implementar las políticas públicas en un sentido que atienda y/o corresponda a las demandas específicas de aquellos. En consecuencia, se procura auscultar las capacidades gubernamentales para satisfacer, por medio de las políticas públicas, a las principales demandas de la población, particularmente en términos de desarrollo social, gestión pública y deliberación política – todo ello, en medio de difíciles realidades presupuestarias y de otros recursos escasos. Así, la Responsividad – o capacidad de respuesta – es de gran importancia al momento de estudiar las configuraciones específicas en el campo de la representación, de las percepciones de legitimidad del Estado, y de la cultura política predominante.

Los estudios sobre Responsividad democrática son relativamente recientes en Brasil. La Responsividad presenta convergencias bastante evidentes con la Representación. Al mismo tiempo, esta dimensión demanda evaluar la evolución de la confianza entre gobernantes y gobernados. Se entiende, de partida, que las democracias de mayor calidad presentan altos y crecientes grados de Responsividad. Por tanto, en el estudio de la Responsividad es muy pertinente observar dos tópicos específicos de análisis e interpretación. De un lado, la percepciones de legitimidad del Estado, del gobierno, del titular del poder Ejecutivo, y del régimen político democrático. Y de otro lado, las capacidades de redistribuir recursos presupuestarios para atender a las demandas ciudadanas, en general, y a los grupos de presión y de interés, en particular.

En relación a la Percepción de la legitimidad de la democracia es particularmente importante indagarse sobre el apoyo social al régimen democrático – en comparación con otras alternativas institucionales, básicamente de orientación autoritaria. El asunto es importante ya que hasta en democracias consolidadas existen núcleos persistentes de opiniones negativas para con el régimen democrático. En Brasil, más de 70% de los entrevistados se pronuncian a favor del régimen democrático. Entretanto, 17% aceptaría un gobierno autoritario. Naturalmente, es necesario que los líderes políticos y de la sociedad civil continúen trabajando para reducir ese alto número de ciudadanos desinformados, indiferentes o sectarios, y atraerlos para el campo explícito a la democracia.

La evaluación de la sociedad civil en relación al desempeño personal de los gobernantes y a la evolución de las principales políticas públicas vinculadas al desarrollo social también pueden ser auscultadas en el momento de la investigación sobre Responsividad democrática. En relación al desempeño personal de los gobernantes parece importante resaltar su naturaleza oscilatoria a lo largo del período de gobierno y en función de las realidades coyunturales. También es posible verificar las expectativas de la población en relación al trabajo del gobernante, a la confianza depositada en él, a su forma de conducir la gestión pública, y hasta al trabajo del gabinete ministerial.

Resumidamente, la evolución del desempeño personal de Dilma Rousseff tuvo un pronunciado declive desde su reelección en octubre de 2014. Y culminó con una aceptación de aproximadamente 15% de apoyo en el segundo trimestre de 2016. Una tendencia muy semejante presenta Michel Temer desde su polémica asunción al poder, siendo que en diciembre de 2016 aproximadamente 13% consideran su gobierno Óptimo o Bueno – en contraposición 46% de los entrevistados lo consideraban como un gobierno Pésimo o Ruin. Esas tendencias claramente negativas están vinculadas principalmente a los escándalos de corrupción que han asolado el país desde 2013 (Cni-Ibope, 2016).

La segunda subdimensión que forma parte de la Responsividad tiene que ver con las Limitaciones, tanto objetivas como subjetivas, especialmente en términos presupuestarios, político-administrativos e infraestructurales. Al respecto parece importante llevar en consideración, de un lado, la calidad de los políticos y su papel en el contexto del principio de la representación, dando atención especial a las necesidades, a las reivindicaciones de los ciudadanos y al desarrollo de la cultura política imperante. De otro lado, no es realista ignorar que las limitaciones presupuestarias acontecen en todos los países del mundo. Igualmente vale recordar que los gobernantes casi siempre demuestran interés en administrar recursos altos y crecientes.

En Brasil, desde 1995, el gobierno federal ha desarrollado una tendencia de crecimiento de la inversión en el área social. Generalmente se trata de programas y proyectos de protección social y desarrollo humano propuestos desde la época de la promulgación de la Constitución, en 1988. Durante los gobiernos Lula y Dilma, la inversión social alcanzó anualmente los US\$280 billones – equivalentes al 15% del producto. Con todo, este crecimiento de la inversión social no fue homogénea, ya que una parte significativa de la misma fue alocada en la previsión social – especialmente de la burocracia federal. Más recientemente, desde la asunción de Temer, existe una propuesta para reducir el crecimiento de esa inversión social, mediante un techo de gastos del gobierno federal.

De ahí que una metodología alternativa para estudiar el asunto sea la llamada Conexión Presupuestaria. En el fondo esta metodología pretende analizar los valores, las prioridades y los escenarios prospectivos implícitos o explícitos en los presupuestos aprobados por las autoridades ejecutivas y legislativas. Al final, esos presupuestos ciertamente reflejan y traducen la voluntad y las expectativas sociales y políticas victoriosas.

Esta temática de la conexión presupuestaria está bastante presente en el debate parlamentario brasileño pos-impedimento presidencial. Como mencionado en los párrafos anteriores, una de las primeras iniciativas del gobierno Temer ha sido, precisamente, colocar un techo a los gastos públicos – incluso a los gastos sociales. Según el gobierno, dicho techo tendría el propósito de reorganizar las finanzas del Estado. Entretanto, para muchos observadores, ese techo del gasto público – especialmente del gasto social – implica graves pérdidas para los sectores más vulnerables en el mediano y largo plazo, principalmente en términos de desarrollo humano.

## VIII. CONSIDERACIONES FINALES

En una publicación reciente sobre la calidad de la democracia en 15 países latinoamericanos, Leonardo Morlino (2015) informaba, entre otras cosas, sobre el positivo desempeño brasileño en el plano regional. Efectivamente, los resultados agregados del Brasil arrojaban un alentador 3,68 puntos (en una escala 0,0 a 5,0). Ello colocaba a la democracia brasileña como la cuarta mejor calificada del subcontinente – solamente superada por Chile, Costa Rica y Uruguay (véase Cuadro 3).

CUADRO 3: LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL Y OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	ED	RCE	RCII	PP	CP	R	L	S/I	Total
Chile	3,82	4,42	2,69	4,54	3,71	3,84	4,78	3,00	3,85



Costa Rica	3,63	4,04	2,82	4,07	4,39	3,50	4,33	3,37	3,77
Uruguay	3,44	3,74	2,74	4,75	4,07	3,84	4,78	2,65	3,75
<i>Brasil</i>	<i>2,50</i>	<i>4,86</i>	<i>3,40</i>	<i>4,23</i>	<i>4,28</i>	<i>3,16</i>	<i>4,17</i>	<i>2,85</i>	<i>3,68</i>
Argentina	2,27	3,75	4,34	4,17	3,93	3,26	4,17	3,09	3,62
Perú	2,46	3,07	3,57	4,12	3,89	3,03	3,50	2,55	3,27
El Salvador	2,19	3,77	3,45	3,53	3,67	2,98	3,98	2,44	3,25
Paraguay	1,81	3,70	3,39	3,58	3,54	3,23	3,58	2,31	3,14
México	2,37	3,47	3,25	3,44	3,68	2,78	3,11	2,99	3,14
Bolivia	2,16	3,50	3,38	4,08	2,70	2,97	3,48	2,33	3,07
Guatemala	2,37	3,86	2,27	3,30	3,92	2,94	3,37	2,13	3,02
Colombia	1,77	3,10	4,33	2,66	3,54	3,07	3,22	2,31	3,00
Ecuador	1,74	2,38	1,96	3,74	3,42	3,49	3,22	2,50	2,80
Venezuela	0,92	1,85	3,67	2,91	2,74	3,19	2,00	3,10	2,55
Nicaragua	1,70	1,15	3,49	3,07	2,62	2,86	2,21	2,41	2,47

Fuente: Morlino (2015, p. 25). Incluye las ocho dimensiones de la calidad de la democracia: Estado de Derecho (ED), Rendición de Cuentas Electoral (RCE), Rendición de Cuentas Interinstitucional (RCII), Participación Política (PP), Competencia Política (CP), Responsividad (R), Libertad (L), e Igualdad/Solidaridad (I/S).

A partir del – traumático – proceso de interrupción irregular de la presidenta Rousseff, seguida de la polémica asunción del vicepresidente Michel Temer, es bastante probable que las evaluaciones sobre la calidad de la democracia realmente existente en Brasil, en general, sufran ajustes significativos. Desafortunadamente, en la opinión de los autores de este trabajo, los referidos ajustes no serán en un sentido positivo – como algunos proponen.

El proceso de impeachment no fue exactamente republicano. Para una parte significativa de la sociedad brasileña, la remoción de la presidenta Rousseff ha sido el resultado de un virtual pacto de sectores conservadores del PMDB – especialmente de los acusados en el marco de la *Operação Lava Jato*, muchos de ellos insatisfechos con la postura de la mandataria – y de la oposición derrotada en los últimos cuatro procesos electorales. Esa alianza habría sido reconocida y asumida por el antiguo vicepresidente Temer – también del PMDB –, resultando en un verdadero giro a la derecha en el gobierno, muy diferente del proyecto político vencedor en las elecciones de octubre de 2014.

Lamentablemente, el caso brasileño se aproxima mucho del episodio que resultó en la remoción del presidente paraguayo Fernando Lugo, en 2012. Recuérdese que Lugo fue intempestivamente destituido por un Congreso integrado por una mayoría de antiguos aliados devenidos en opositores. Paralelamente, este giro a la derecha en Brasil contrasta, por ejemplo, con la democrática e intachable asunción de Mauricio Macri, en Argentina.

Específicamente en lo concerniente al impacto de este impedimento desde la perspectiva de la rendición de cuentas, es bastante probable que el caso brasileño se aproxime

a las ponderaciones de Charles Kenney (2000), de Morlino (2011) y también de O'Donnell (1997), en el sentido de que existe el riesgo de manipulación, de abuso y de desvío de finalidad de instituciones de fiscalización y control, especialmente cuando se trata de gobiernos divididos – que además sufren las consecuencias de coyunturales períodos de crisis económica, como de hecho acontece en el Brasil desde 2014.

Corresponderá a la ciudadanía y a los electores brasileños la última palabra sobre el acontecimiento en referencia. Trabajar por una reforma política integral – que incluya una cláusula de barrera en el parlamento, la re-definición del distrito electoral para elecciones legislativas, mayores controles para el financiamiento de campañas, la reafirmación de la laicidad del Estado, la introducción de reformas específicamente electorales, y la profesionalización de los mecanismos de control y fiscalización – se adviene como una prioridad de la clase política y del conjunto de la sociedad brasileña, en los próximos meses (Fleischer, 2016).

## IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CNI-IBOPE. *Pesquisa CNI-IBOPE Avaliação do Governo – Dezembro de 2016*. Disponible en: [http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni\\_estatistica\\_2/2016/12/16/31/Pesquisa\\_CNI-IBOPE\\_AvalGoverno\\_Dezembro2016.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2016/12/16/31/Pesquisa_CNI-IBOPE_AvalGoverno_Dezembro2016.pdf). Consultada el 22 de diciembre de 2016.

CPT. *Conflitos no Campo 2015*. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2016.

D'ARAÚJO, Maria. *Sobre Partidos e Qualidade da Democracia no Brasil. Desigualdade e Diversidade*, 2009, v. 5: 217-238.

DATASENADO. *O Cidadão e o Senado Federal/Junho de 2016*. Brasília: Senado Federal, 2016a.

\_\_\_\_\_. *Situação Política/Março de 2016*. Brasília: Senado Federal, 2016b.

FLEISCHER, David. *Attempts at Political Reform: (1985-2015) Still a 'Never Ending Story'*. En XAVIER, Lúcia; y DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa*. Curitiba: Crv, 2016, p. 87-140.

GGB. *Assassinato de Homossexuais (LGBT) No Brasil: Relatório 2013/2014*. Salvador: GCB, 2014.

GIMENES, Éder; et al. *Partidarismo no Brasil: Análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002-2014)*. *Revista Debates*, 2016, v. 10 (2): 121-148.

IBOPE. *Índice de Confiança Social 2015*. Rio de Janeiro: IBOPE, 2015.

IPEA; UNIFEM; y SEPM. *Retrato das desigualdades de gênero e raça. Análise preliminar dos dados*, Brasília: Gobierno Federal, 2008.

KENNEY, Charles D. *Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America*, Ponencia preparada para Seminario en el Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 2000.

LEVINE, Daniel; y MOLINA, José. La Calidad de la Democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, n. 45, 2007, pp. 17-46.

LIMONGI, Fernando; y FIGUEIREDO, Argelina. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados* 38, n.º 3, 1995: 497-525.

LINZ, Juan; y STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MORLINO, Leonardo. ¿Cómo analizar las calidades democráticas? En XAVIER, Lídia; y DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa*. Curitiba: Crv, 2016, p. 21-47.

\_\_\_\_\_. What qualities of democracy in Latin America? Mixing quantitative and qualitative analyses. En XAVIER, Lídia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.) *Política, Cultura e Sociedade na América Latina: Estudos Interdisciplinares e Comparativos*. Vol. 2, Curitiba: Crv, 2015, p. 17-51.

\_\_\_\_\_. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MURILLO, Álvaro. Brasil recebe a primeira condenação da CIDH por escravidão. *El País Brasil*. São Paulo, 16.12.2015, disponível en: [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/16/internacional/1481925647\\_304000.html?rel=mas](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/16/internacional/1481925647_304000.html?rel=mas). Consulta el 22 de diciembre de 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, n. 152, 1997, pp. 143-167.

\_\_\_\_\_. Democracia Delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, 1991. v. 31: 25-40.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencia*, n. 3, México: Ifai, 2008.

\_\_\_\_\_. Conceptualizing Accountability. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, LARRY; y PLATTNER, Marc F. (orgs.). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13-28.

SCHMITTER, Philippe C. The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy*, vol. 15, n. 4, 2004, pp. 47-60.

TAVARES, Newton. Excesso na edição de medidas provisórias. *Câmara dos Deputados, Brasília: Consultoria Legislativa*, 2008

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Annual Report 2015*. Berlin: Transparency International, 2016.

WASELFSZ, Julio. *Mapa da Violência 2016*. São Paulo: Flacso Brasil, 2016.

\_\_\_\_\_. Mapa da Violência 2012. Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012a.

\_\_\_\_\_. A cor dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2012b.

\_\_\_\_\_. Mapa da Violência 2011. Os Jovens do Brasil. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

Portales electrónicos

Câmara dos Deputados – [www2.leg.br](http://www2.leg.br)

Senado Federal – [www.senado.leg.br/datasenado](http://www.senado.leg.br/datasenado)

Tribunal Supremo Eleitoral – [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)

**PERCEPCIONES SOCIALES ACERCA  
DE LA POSIBILIDAD DE IMPLEMENTAR UNA RENTA  
BÁSICA UNIVERSAL EN COLOMBIA**

JIMÉNEZ BARBOSA, WILSON GIOVANNI  
ACUÑA GÓMEZ, JOHANNA SARETH  
DE CORSO SICILIA, GIUSEPPE BERNARDO  
HERNÁNDEZ MONSALVE, JUAN SEBASTIÁN

# PERCEPCIONES SOCIALES ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE IMPLEMENTAR UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL EN COLOMBIA

## I. INTRODUCCIÓN

A pesar que desde la antigüedad existió la preocupación por mejorar las condiciones de los más pobres y vulnerables, solo fue hasta el renacimiento en la épica obra de Tomás Moro, *La Utopía*, que por primera vez se plantea la posibilidad de entregar un ingreso a todos los habitantes de un territorio (Moro, 1805).

Desde entonces la idea de implementar una RBU ha sido el objeto de estudio de investigadores que han comprendido la necesidad de garantizar una seguridad y libertad económica básica a los seres humanos, por medio del acceso efectivo a unos ingresos de forma periódica y sin ningún tipo de restricción, ni condición, para que les sirva como apoyo al desarrollo de sus capacidades.

Es así que para Van Parijs (1998) la RBU debe ser un ingreso básico pagado por el gobierno, en un nivel uniforme y a intervalos regulares, a cada miembro adulto de sociedad. La subvención es pagada, y su nivel es fijo independientemente de si la persona es rica o pobre, vive solo o con otros, está dispuesta a trabajar o no.

Por su parte Raventós (2007), plantea que la RBU debe ser un ingreso universal garantizado por el gobierno a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin importar si la persona es rica o pobre e independientemente de sus otras posibles fuentes de renta.

Con lo anterior, se puede afirmar que la RBU consiste en un derecho común de la sociedad, materializado en una cierta cantidad de dinero, que debe cumplir dos parámetros, el primero, el tiempo de distribución, y el segundo, cantidad de nominación monetaria. En particular, cada uno de estos parámetros debe adaptarse paulatinamente al contexto social, el nivel de desarrollo cultural y económico de cada país.

Esta idea, que a juicio de muchos aún se considera utópica, a partir de su propuesta poco a poco se ha venido transformando en una de las principales opciones para lograr equidad en las sociedades industriales y postindustriales, las cuales, actualmente se encuentran afectadas seriamente por la concentración de la riqueza en manos de unos pocos y la automatización de la producción en el marco de la denominada cuarta revolución industrial; factores que como consecuencia han generado desempleo e incertidumbre social, lo que ha empezado a ser causa de inestabilidad democrática y xenofobia.

Es así que, la ensoñación utópica de la RBU ya se ha convertido en realidad en diferentes lugares del mundo, siendo quizás la experiencia más larga en el tiempo la llevada a cabo en el estado de Alaska (U.S.A) con resultados favorables para el bienestar de la población (Alaska Legislative, 2012). Esta experiencia ha dado pie a que en países de diferentes continentes se haya decidido crear programas pilotos que permitan conocer y evaluar el impacto social que tiene la RBU como estrategia que devuelva a los ciudadanos parte de la riqueza generada en sus países, con lo que se les permita, de forma libre, decidir en qué gastar estos recursos.

Lo anterior, también aupado por el deseo de construir, adaptar e implementar este instrumento económico como estrategia de despliegue de nuevas condiciones sociales que favorezca el desarrollo integral de cada individuo. Así, hoy la propuesta de la RBU irrumpe en el escenario mundial con ideales teóricos que se ajustan a los sistemas económicos, consolidándose como una fuerza política con un objetivo claro y específico: la equidad.

Y es que, más allá de ayudar a garantizar la subsistencia de las personas, la RBU tiene el potencial social de apoyar al desarrollo de competencias, capacidades y habilidades que les permitan a las personas enfrentar los retos que se imponen en la época contemporánea, gracias a que, al liberarlos de la necesidad de trabajar para subsistir, los seres humanos pueden cultivar su espíritu por medio de la educación, las artes, entre otros aspectos.

Al respecto, actualmente, en Finlandia se está desarrollando un experimento de RBU que incluye a 2.000 personas entre los 25 y 56 años, quienes serán sujetos de pagos incondicionales mensuales por dos años, empezando desde enero del 2017, la institución encargada de este proceso es Kela (Seguro Social de Finlandia); quien administra este programa con el objetivo social de comparar la efectividad de una renta básica incondicional con las prestaciones sociales de desempleo por medio del estudio de tasas de empleo en estos grupos etarios. A los participantes se les asignarán aproximadamente 590 USD, los cuales no serán sometidos a impuestos, y tampoco se reducirán o eliminarán si el participante encuentra trabajo (Kela, 2017).

Obviamente, existen detractores de la RBU que fundamentan sus críticas básicamente en dos factores: el primero, la inviabilidad de los países de financiar este estipendio y, la segunda, la fragmentación entre el binomio ingreso – trabajo, base moral sobre la que las sociedades se han construido históricamente.

Al respecto, se puede responder que la cantidad de riqueza producida por la economía globalizada es suficiente para financiar una RBU para todos los habitantes del planeta. Para ello, se requiere el diseño e implementación de políticas tributarias progresivas que permitan redistribuir la riqueza, reduciendo su concentración. Una propuesta al respecto es la planteada por el economista francés Thomas Piketty, quien postula la aplicación de un tributo a las transacciones financieras a nivel global. (Piketty, 2014)

En cuanto al binomio ingreso – trabajo como pilar moral de las sociedades este se encuentra afectado por la automatización de la mayor parte de las actividades humanas, como está previsto que suceda en las próximas décadas. Esto conllevará a que si no se crean estrategias que generen ingresos a los ciudadanos, se consolidará una economía altamente eficiente y productiva que oferte bienes y servicios en mercados con cada vez más escaso número de compradores. Además, el binomio ingreso – trabajo ya ha sido fracturado por el 1% de la población mundial que concentra la mayor cantidad de riqueza, ya que este pequeño grupo social hoy vive de las rentas especulativas producidas por el capital que poseen y no por el trabajo que realizan. Entonces ¿por qué este privilegio no se les puede brindar a todos los habitantes del planeta? (Piketty 2014, Chomsky 2016).

En síntesis, las reflexiones y aprendizajes que se han generado acerca de la RBU pueden agruparse en dos grandes categorías a saber: la primera, relacionada con la forma en que se puede financiar este derecho, tema de investigación que corresponde principalmente a las ciencias económicas; y, la segunda, referente a las implicaciones que tiene su desarrollo en los ámbitos social, cultural, moral, económico y político, tema más propio de las ciencias sociales y de las políticas públicas.

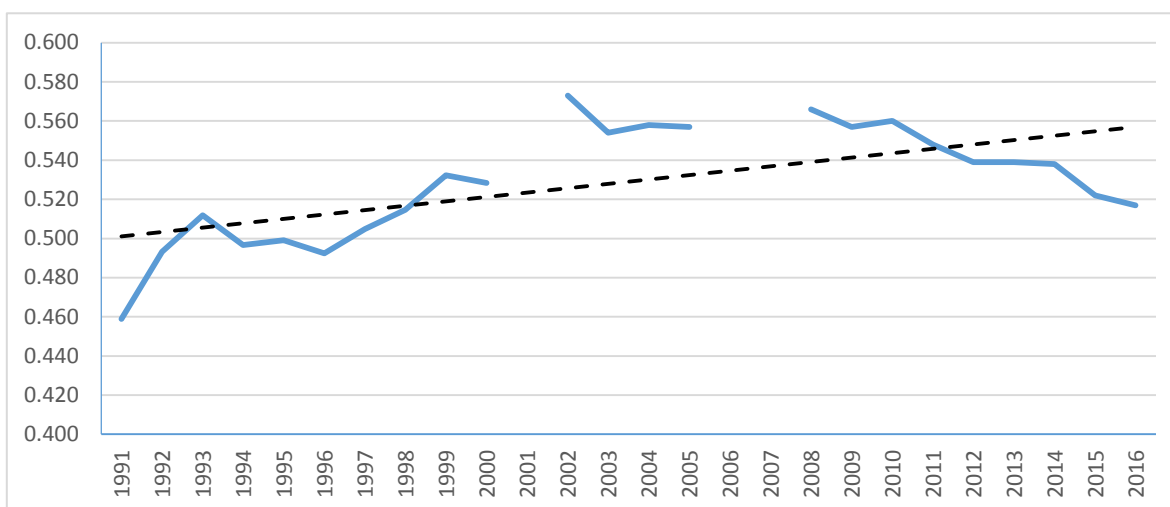
Partiendo de lo anterior, esta ponencia aborda la segunda categoría enunciada, desde la perspectiva de la percepción social que los habitantes de un Estado considerado de ingresos medios y en vías de desarrollo, como Colombia, tienen respecto a que todos tengan derecho a recibir una RBU como base de una política pública encaminada a lograr mayor equidad y justicia social en el país.

## II. COLOMBIA: UN ACERCAMIENTO AL CONTEXTO

Colombia es una sociedad altamente inequitativa, con divergencias en su desarrollo regional, con altos índices de pobreza, desempleo y marginalización como producto, entre otros factores, de su endémica violencia y de una estructura de poder que concentra las decisiones en una minoría que ostenta el poder político y económico para favorecer sus intereses particulares.

Como resultado, la concentración de la riqueza en unas pocas manos, más que la excepción, ha sido una constancia histórica, lo que ha convertido a Colombia en uno de los países más inequitativos del mundo. Esto se hace evidente al observar el comportamiento del índice GINI en los últimos veintiséis años, como se observa en la siguiente gráfica:

GRÁFICO 1. ÍNDICE GINI, COLOMBIA: 1991-2016



Fuente: Informes DANE y MESEP.

Al graficar los datos se observa que hay un incremento de la concentración de la riqueza entre 1991 y 2000, para luego pasar a un periodo de relativa constancia de valores altos entre 2002 y 2010, a partir de ese año empieza un proceso de leve descenso hasta el año 2016.

Al trazar una pendiente de la curva, se puede observar que el ascenso del GINI ha sido constante y que, a pesar de las reducciones de los últimos años, aún el grado de concentración es elevado, siendo distante del resultado de 1991, año en el cual se reportó el grado más bajo de concentración de la riqueza del serial estudiado. En general, el promedio del GINI durante el lapso revisado se ubicó en 0.529, siendo uno de los más altos de Latinoamérica como se podrá observar más adelante.



TABLA 1. ÍNDICE GINI - COLOMBIA: 1991-2016

GINI periodo 1991 a 2016									
AÑO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GINI	0.459	0.493	0.512	0.497	0.499	0.492	0.505	0.515	0.532
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GINI	0.528	N/D	0.573	0.554	0.558	0.557	N/D	N/D	0.566
AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media
GINI	0.557	0.560	0.548	0.539	0.539	0.538	0.522	0.517	0.529

Fuente: Informes DANE y MESEP.

Al analizar en contexto los datos, se puede afirmar que el nivel del índice ha sido constantemente alto, iniciando un paulatino incremento a partir de 1991 hasta lograr un cenit en el año 2002; este periodo es coincidente con la implementación de políticas neoliberales tales como: apertura de importaciones; equilibrios fiscales; libre cambio de monedas; privatización de sectores sociales como educación, salud y servicios públicos y; reducción de la participación del Estado. Políticas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Reserva Federal Norteamericana, mediante el denominado Consenso de Washington y que, en el caso colombiano, coincidieron con dos hechos trascendentes en su historia como lo fueron: los tratados de paz con las guerrillas del M-19, el EPL y el Quintín Lame en 1990 y, la, en buena medida derivada, Constitución Política de 1991.

Adicionalmente, acaecen dos sucesos históricos que le darán un nuevo tono al conflicto armado: la implosión de la Unión Soviética y el desmantelamiento de los dos grandes carteles del tráfico de drogas colombianos, el de Medellín y el de Cali. Esto llevará a que las guerrillas pierdan el financiamiento soviético y tengan que buscar nuevas fuentes de recursos para sostener su aparato militar, lo que las conducirá a hacerse partícipes del negocio del tráfico de drogas, en principio brindando seguridad a los pequeños carteles o clanes que emergieron de la destrucción de los carteles de Medellín y Cali, para luego constituirse en operadores directos del cultivo y comercio de la droga.

Igualmente, las guerrillas se financiarán con el secuestro y la extorsión, fenómenos que se incrementan en este periodo. Con este músculo financiero, las guerrillas pondrán en jaque al gobierno colombiano debilitado por la descertificación y la pérdida de legitimidad del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) dado el financiamiento que el cartel de Cali le dio a su campaña presidencial.

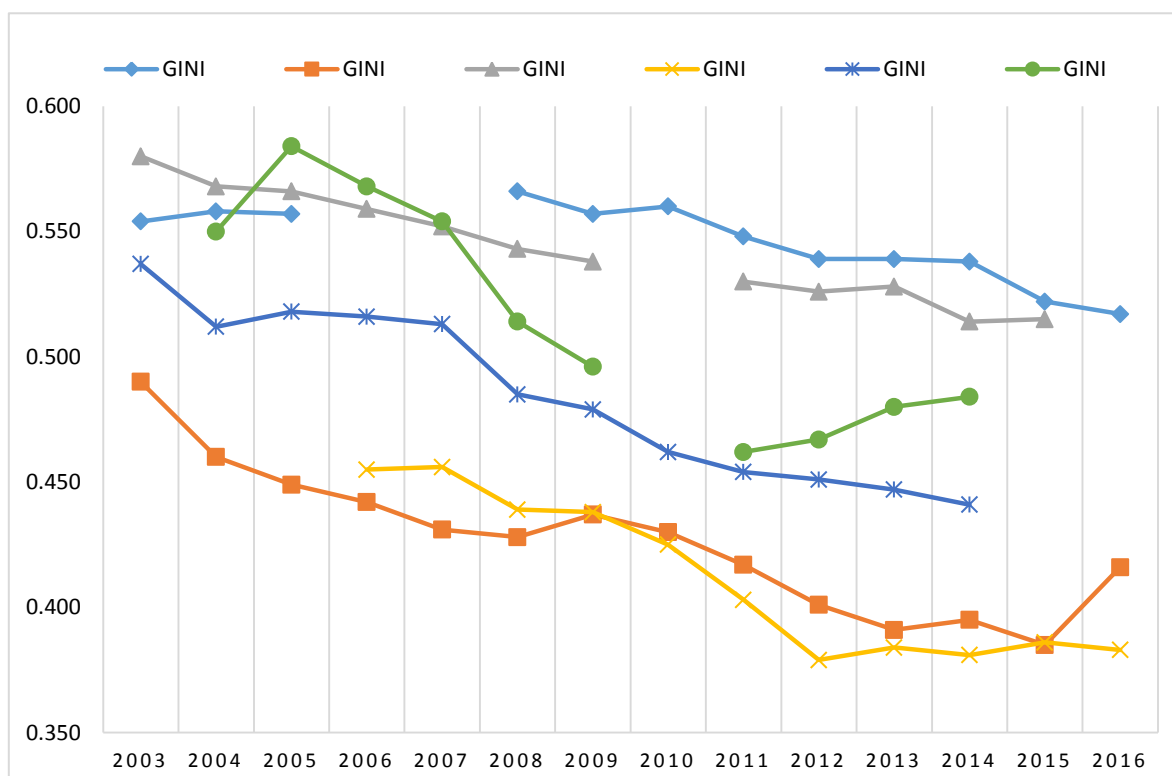
Como consecuencia, durante este periodo la violencia se incrementa, en especial, cuando un nuevo actor armado se consolida: la Autodefensas Unidas de Colombia, con el propósito de confrontar el avance de las FARC, en especial, en el marco del fallido proceso de paz adelantado por el presidente Andrés Pastrana Arango entre los años 1999 y 2002. Como resultado, el conflicto armado colombiano se convertirá en una guerra sucia librada entre guerrillas, grupos paramilitares y las fuerzas militares y policiales, que traerá como consecuencia la muerte de miles de civiles y el desplazamiento interno de millones de colombianos, quienes atemorizados por los actores armados huirán hacia los centros urbanos, dejando atrás sus tierras y sus bienes, los cuales serán apropiados por las fuerzas ilegales inmersas en la guerra, para asentarse en los cinturones de pobreza que rodean a la mayoría de las ciudades colombianas.

Por su parte, el periodo comprendido entre 2002 y 2010, se corresponde con la desmovilización de los grupos paramilitares y la agudización del conflicto armado entre los grupos guerrilleros y el gobierno de Colombia conducido por Álvaro Uribe Vélez, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos a través del denominado Plan Colombia. Si bien, sería aventurado establecer una causalidad directa entre estos procesos y el aumento de la inequidad, por lo menos estos datos cuestionan el impacto de las políticas públicas implementadas por este gobierno sobre la concentración de la riqueza. En especial, las relacionadas con la redistribución de tierras y bienes apropiados por los líderes de los grupos paramilitares durante el conflicto armado.

A partir de allí, el resultado del índice presentó un leve descenso hasta ubicarse en 2016 en 0.517, lapso que se corresponde con el proceso de negociación entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, el cual culminaría, en noviembre de 2016, con un acuerdo de paz que puso fin al conflicto político armado con esta guerrilla, que se había prolongado por más de cincuenta años y cuyo origen se basó en la lucha por la distribución equitativa de la tierra y, por ende, del acceso del campesinado a medios de producción que les permitieran llevar una vida digna. Adicionalmente, al momento de escribirse este texto, el último grupo guerrillero histórico que aún queda: el Ejército de Liberación Nacional – ELN, se encuentra en diálogos de paz con el gobierno nacional, en la capital de Ecuador, Quito, habiendo acordado un cese bilateral al fuego a partir del 1 de octubre de 2017.

Sin embargo, a pesar de las mejoras en la distribución de la riqueza evidenciadas en el descenso del índice GINI en los últimos seis años, esta sigue siendo una tarea pendiente para Colombia y quizá, el lograrla, sea el cimiento de la consolidación de la paz. Esta deuda de Colombia con sus habitantes es más evidente cuando se compara la evolución del GINI colombiano con el de otros países latinoamericanos, como se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICO 2. GINI: COLOMBIA, ARGENTINA, BRASIL, URUGUAY, PERÚ Y BOLIVIA

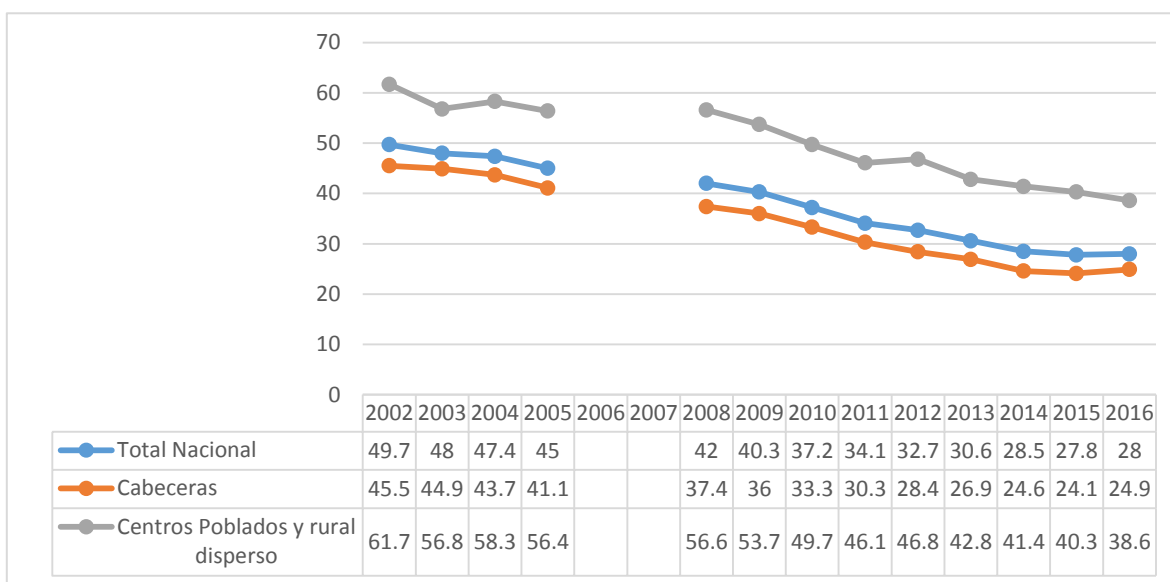


Fuente: Colombia, Informe DANE, 2017; Argentina, CEPA; Brasil, Uruguay, Perú y Bolivia, Base de datos Banco Mundial.

De esta forma, si se comparan los resultados del GINI para Colombia, con los de otros países latinoamericanos, se encuentra que el país es uno de los más inequitativos del continente, con un resultado cercano al de Brasil y distante de dos de los países más equitativos del continente como son Uruguay y Argentina. En particular, resulta atractivo observar como una nación como Perú, que para el año 2003 tenía un GINI muy similar al de Colombia, logró un descenso que lo ubica cerca al grupo de países más equitativos de la región. Valdría la pena, en otro estudio, realizar un comparativo de las políticas de estos dos países, que en algún grado comparten momentos históricos similares como la violencia guerrillera y la dependencia de sus economías del auge de las exportaciones mineras.

En complemento, respecto a la pobreza monetaria. Si bien, en Colombia, esta problemática ha presentado un descenso importante en la última década, sigue afectando a millones de colombianos (DANE, 2017).

GRÁFICO 3. POBREZA MONETARIA, COLOMBIA: 2002-2016

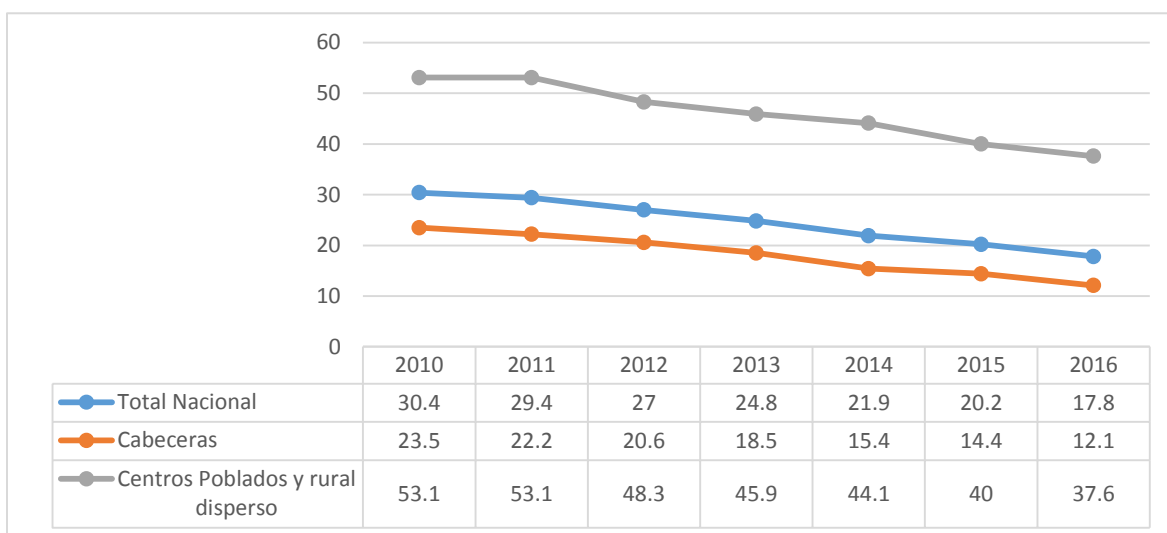


Fuente: Informe DANE, 2017.

Como se puede observar en el anterior gráfico, en los últimos 15 años la pobreza monetaria en Colombia ha descendido de forma constante en el total nacional, con excepción del último año de la serie: 2016, en el que se presenta una leve alza en relación con el dato de 2015. De esta forma, el porcentaje de pobres monetarios se redujo en 21.7 puntos porcentuales en el total nacional y en 20.6 en las cabeceras urbanas, mientras que en los centros poblados y rural disperso fue de 23.1 puntos porcentuales.

Sin embargo, a pesar de que la mayor reducción se dio en las poblaciones rurales, la pobreza monetaria presenta resultados que evidencian la problemática urbano – rural vigente en el país; ya que, como es evidente, la pobreza monetaria es más alta en los campos que en las ciudades, aunque, como dato positivo, se puede decir que se ha dado un grado de convergencia, cerrándose paulatinamente esta brecha, al pasar de 16.2 puntos porcentuales en 2002 a 13.7 en 2016. Pero valdría la pena cuestionarse si esta mejora ha sido por una real política de reducción de la pobreza rural o si ha sido producto de una reconfiguración de la población de los campos, derivada del fenómeno de desplazamiento masivo que se ha dado durante el conflicto armado.

GRÁFICO 4. I.P.M. COLOMBIA: 2010-2016



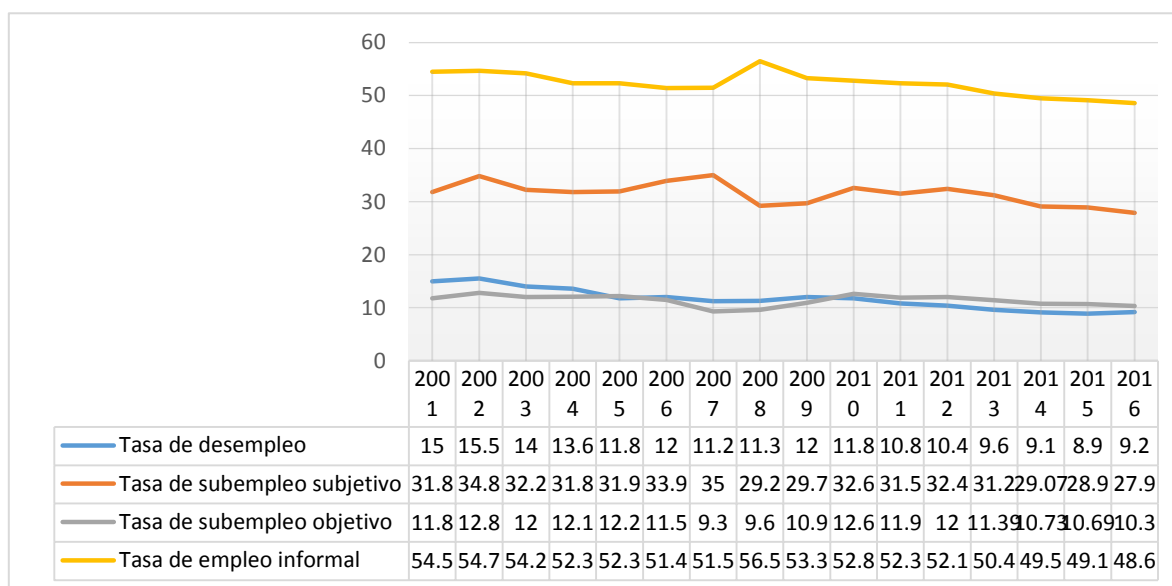
Fuente: Informe DANE, 2017.

Adicionalmente, a partir de 2010, Colombia empezó a realizar una medición de la pobreza mediante el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM diseñado por Sabina Alkire y James Foster, como parte del Oxford Poverty and Human Initiative – OPHI, el cual, también es parte integral del Índice de Desarrollo Humano de la ONU; el cual fue adaptado y ajustado con nuevas dimensiones y variables para Colombia, por parte del Departamento de Planeación Nacional (Alkire y Foster, 2011) (Angulo, Díaz y Pardo, 2011).

Los resultados encontrados por esta metodología, en sus datos totales de incidencia, no se alejan de los hallados en la medición de pobreza monetaria, evidenciándose nuevamente, un descenso constante de la pobreza en el país, con grandes diferencias entre la población de cabeceras urbanas y los de áreas rurales. Igualmente se ve un grado de convergencia al pasar en 2010 de una diferencia de 29.6 puntos porcentuales a en 2016 esta diferencia ubicarse en 25.5, la cual sigue siendo alta y debe impulsar a los gobiernos nacional y local a intervenir con programas específicos que se deriven del análisis de incidencia y profundidad de la pobreza, tal y como lo permite la desagregación del IPM.

Otra problemática que enfrentan los colombianos es la relacionada con el empleo. Y es que, si bien, se observa un descenso en la tasa de desempleo, en particular, desde 2009, parece haberse estancado en un promedio de 9% en los últimos tres años, a pesar de la generación de políticas públicas encaminadas a su reducción, como el desmonte de costos parafiscales asociadas a la nómina, incluidas en la reforma tributaria del año 2013.

GRÁFICO 5. DESEMPLEO, EMPLEO INFORMAL Y SUBEMPLEO, COLOMBIA: 2001-2016



Fuente: Informe DANE, 2017.

Por su parte, el empleo informal ha sido un fenómeno que ha afectado en los últimos dieciséis años, en promedio, al 52.21% de la población económicamente activa del país, con sus consecuentes inconvenientes sobre las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, como la incertidumbre sobre su futuro, lo que impacta en reducir las posibilidades de asumir proyectos a largo plazo como la toma de créditos para la adquisición de vivienda y sobre las cotizaciones encaminadas a obtener una pensión, lo que pone en alta vulnerabilidad a la mayoría de este tipo de trabajadores cuando tengan que enfrentar la vejez sin haber obtenido un ingreso económico que les permita llevar una vida digna.

Otro aspecto importante, es el relacionado con el subempleo, definido por la Organización Internacional del Trabajo como aquellas personas cuya duración o productividad del trabajo es menor a su nivel de pleno empleo. Al respecto, en Colombia cerca de un tercio de los trabajadores se declaran subjetivamente como subempleados y un 10%, aproximadamente, se considera subempleo objetivo, es decir, que ha tratado de cambiar de trabajo para obtener uno acorde con sus expectativas. Estos resultados demuestran un importante grado de inconformidad de los trabajadores con su situación laboral, condición que a lo largo del periodo estudiado permanece relativamente constante.

Otra perspectiva respecto al trabajo en Colombia es la referente a la desigualdad en el ingreso derivado por la labor realizada. Para ello, a continuación, se presenta un comparativo entre el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - SMMLV, que define el gobierno nacional cada año como base de la remuneración de los trabajadores versus el ingreso de los congresistas, el cual, también es definido por la presidencia de la república, anualmente, mediante decreto y se constituye en uno de los más altos salarios recibidos por empleados y trabajadores públicos.

TABLA 2. SALARIO CONGRESISTAS VRS. SALARIO MÍNIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE, COLOMBIA: 1997-2017

<b>Salario Congressistas Vrs. Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, Colombia: 1997-2017</b>							
<b>AÑO</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>S.M.M.L.V.</b>	172,005	203,826	236,460	260,100	286,000	309,000	332,000
<b>INCREMENTO</b>	21%	18,5%	16%	10%	10%	8%	7,4%
<b>CONGRESISTAS</b>	7'898,897	9'290,683	11'946,622	12'736,755	13'299,592	14'049,226	14'323,421
<b>INCREMENTO</b>	24,8%	17,6%	14,4%	15,3%	4,4%	5,8%	6,2%
<b>RAZON</b>	46	45,5	50,5	49	46,5	45,4	43
<b>AÑO</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>S.M.M.L.V.</b>	358,000	381,500	408,000	433,700	461,500	496,900	515,000
<b>INCREMENTO</b>	7,8%	6,6%	6,9%	6,3%	6,4%	7,7%	3,6%
<b>CONGRESISTAS</b>	15'803,881	16'711,044	17'613,440	18'494,112	19'546,427	21'045,638	...
<b>INCREMENTO</b>	5,9%	5,7%	5,4%	5%	5,8%	7,6%	...
<b>RAZON</b>	44,1	43,8	43,1	42,6	42,3	42,3	...
<b>AÑO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>S.M.M.L.V.</b>	535,600	566,700	589,500	616,000	644,350	689,455	737,717
<b>INCREMENTO</b>	4%	5,8%	4%	4,5%	4,6%	7%	7%
<b>CONGRESISTAS</b>	...	22'147,029	23'254,381	24'054,349	25'915,435	27'929,064	29'814.275
<b>INCREMENTO</b>	...	5%	3,4%	8%	7,7%	7,7%	6,7%
<b>RAZON</b>	...	39	39,4	39	40,2	40,5	40,4

Fuente: Decretos Presidencia de Colombia, Proyecto de Acto legislativo que modifica ingreso de los congresistas.

De este comparativo, se puede observar que, en los últimos veintiún años, en promedio un congresista ha recibido 43.3 SMMLV, es decir que un trabajador que ganase un SMMLV debería trabajar tres años y siete meses para recibir la remuneración que un parlamentario obtiene en un mes. Este resultado es más crítico si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el informe: Trabajo decente en América Latina, elaborado por la Red Latinoamericana de Investigaciones sobre Compañías Multinacionales – RedLat, con base en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, desarrollada por el Departamento Nacional de Estadísticas - DANE, para el 2015, el 47.1% de la población ocupada ganaba menos de un SMMLV y el 35.7 entre uno y dos SMMLV, lo que ubica a Colombia después de Perú, como el segundo país con ingresos más bajos en Latinoamérica, evidenciando el alto grado de desigualdad en el ingreso en Colombia (RedLat, 2016).

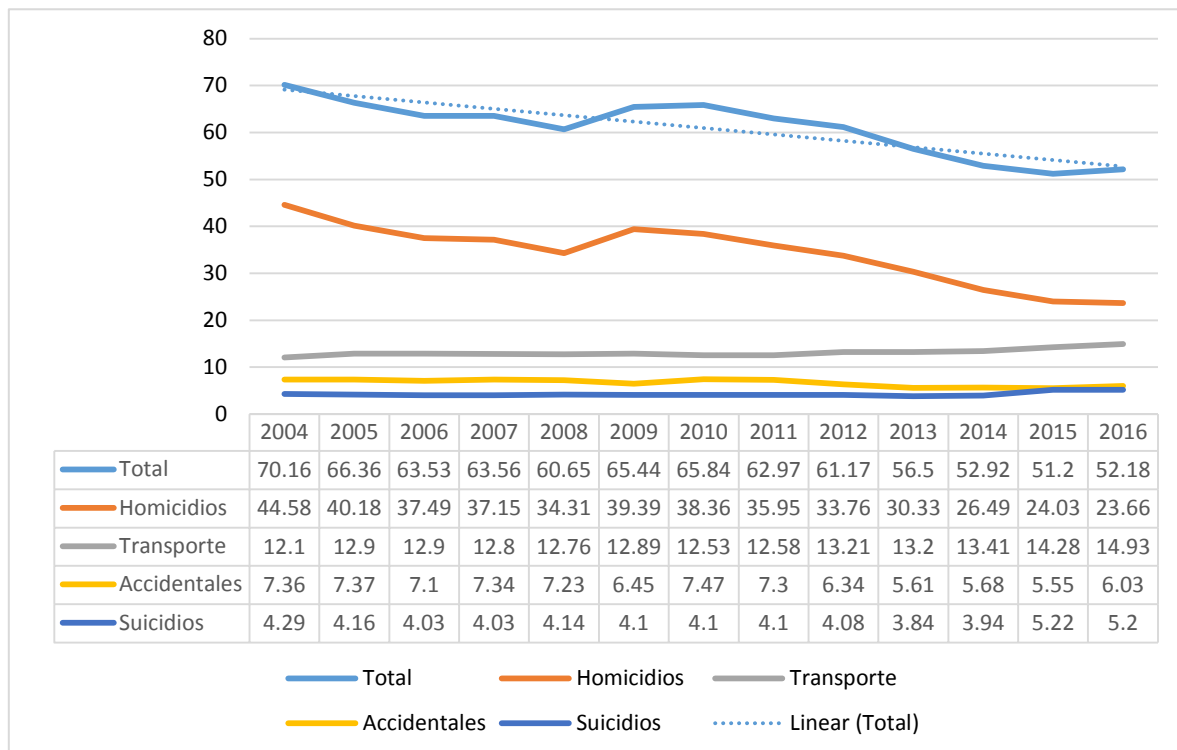
De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo – OIT, en su Informe Mundial de Salarios de 2017: “los salarios constituyen un importante determinante de la renta de los hogares. Por lo tanto, no es extraño que la tendencia a largo plazo hacia una mayor desigualdad se refleje en una mayor desigualdad en el total de la renta de los hogares” (OIT; 2017).

Por ello, para reducir la desigualdad, Colombia no solo debe concentrarse en políticas sociales focalizadas en atenuar la pobreza que golpea a poblaciones vulnerables, sino que

también debe instaurar políticas encaminadas a reducir la alta desigualdad de los ingresos de las familias. En la búsqueda de este objetivo, la implementación de una Renta Básica Universal, podría ser una estrategia válida que mejore las condiciones de ingreso de las familias, al restituirles por vía de redistribución tributaria, el nivel de ingreso salarial perdido por la desigualdad salarial.

Finalmente, y no menos importante, otro fenómeno que impacta a la sociedad es el de la violencia, ya no solo asociada al conflicto armado, sino derivada de relaciones agresivas entre los ciudadanos. Al respecto, en la gráfica subsiguiente se presenta el comportamiento de las lesiones fatales de causa externa en el último decenio.

GRÁFICO 6. LESIONES FATALES DE CAUSA EXTERNA, TASA POR 100.000 HABITANTES, COLOMBIA: 2007-2016



Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal, Informes Forensis, 2014, 2015, 2016 y 2017.

Como se observa, la tasa total de muertes viene en descenso. Solo se observa un incremento en los años 2009 y 2010, asociado en un incremento en la tasa de homicidios, lapso correspondiente a la fase final del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y que, además, coincide con los años anteriores al inicio de los diálogos de paz por parte del gobierno de Juan Manuel Santos. Otro incremento se observa en el año 2016, sin embargo, este, a diferencia del incremento anterior, no está asociado a homicidios sino a incrementos en las muertes asociadas a transporte, accidentales y suicidios.

Es destacable y, quizás, uno de los principales logros del proceso de paz entre gobierno nacional y FARC, la reducción, en un periodo de trece años, en 20.92 puntos la tasa de muertes por cada cien mil habitantes a causa de homicidios en el país. Máxime cuando se observa que, de esa reducción, 14.7 puntos se redujeron entre el año 2010, fecha de inicio de los



acercamientos entre gobierno y FARC y el año 2016, en el que se firmó el acuerdo de paz con dicha guerrilla (Presidencia de Colombia y FARC, 2016).

Quizás, lograr mayores reducciones de las tasas de lesiones fatales por causas externas dependa de mejoras en la justicia social, ya que, muchas de las muertes violentas actuales acaecen en medio de contextos de violencia intrafamiliar y delincuencia común, los cuales, en la mayoría de los casos se encuentran asociados a contextos de pobreza y vulneración social

El panorama hasta aquí descrito ha conllevado a que en general la sociedad colombiana se caracterice por ser poco autónoma, con pocas posibilidades para que el ser humano pueda desarrollar su proyecto vital, sin tener que verse constreñido por un contexto impuesto por otros. Por tanto, la libertad en Colombia se puede afirmar que hasta hoy ha sido una utopía, dada la injusticia social que ha acompañado estos años de vida republicana y que han sido el nicho fértil para las múltiples violencias que ha padecido el país.

Estos hallazgos ponen de manifiesto la necesidad de que en Colombia se definan políticas orientadas a lograr una mejor distribución de la riqueza, mejores condiciones laborales, mayor igualdad en los ingresos derivados del trabajo y programas sociales orientados a proteger poblaciones vulnerables con el fin de establecer las bases para una mayor justicia social que ayuden a construir una sociedad en paz.

Derivado de lo anterior, se podría pensar que Colombia sería un país en el cual la implementación de una política pública encaminada a garantizar una RBU, podría llegar a ser la base para la reducción de la pobreza y la inequidad social. Máxime, en un momento coyuntural de su historia, como lo es, la firma de los acuerdos de paz entre el Estado colombiano y el grupo guerrillero de las FARC. Así, tal vez, una RBU se podría constituir en uno de los pilares para lograr una paz estable y duradera, tal y como lo plantea el título del acuerdo.

Pero también es claro que, las percepciones sociales varían de sociedad en sociedad; por ello, se requiere una comprensión particular de las mismas para cada Estado o entidad territorial. Por tanto, para el caso colombiano, factores ligados a: tradiciones culturales, tensiones sociales derivadas de las heridas aún no cerradas de la guerra, a la lucha individual que cada ciudadano ha tenido para supervivir ante la ausencia de un real estado garante y protector de sus derechos, y a incertidumbres económicas que han afectado al país, entre otros factores, pueden estar generando juicios morales que conduzcan a percepciones sociales, que quizás a la luz de los hechos, puedan ser juzgadas como distorsionadas o ciegas a la realidad por parte de aquellos no inmersos en la realidad vivida en el país, pero que objetivamente se convierten en la matriz sobre la cual una política pública como la RBU, si se decidiera implementar, sería desarrollada.

Así, la presente investigación se plantea identificar las percepciones sociales que, específicamente, los colombianos tienen respecto a que ellos, así como todos sus conciudadanos, reciban una RBU y la forma en que estas se conforman a partir de factores culturales, sociales y morales propios de la cosmovisión de cada ser humano.

Para cumplir dicho objetivo se plantea como un primer paso indagar a los ciudadanos qué pensarían al respecto de recibir una RBU. Consecuencialmente, se plantea comprender este proceso de construcción de percepciones sociales acerca de la RBU por parte de los ciudadanos colombianos mediante el diseño en un modelo analítico que identifique las diferentes categorías y las relaciones que se dan entre ellas, derivando, como resultado, una teoría que ayude a los responsables de formular políticas públicas a decidir si es posible implementar la RBU en Colombia y en qué condiciones.

### III. METODOLOGÍA PROPUESTA

Investigación social no experimental, explicativa a desarrollarse mediante una metodología cualitativa de tipo: teoría fundamentada. La teoría fundamentada fue planteada por Glaser y Strauss y permite, mediante la recolección y análisis sistemáticos de datos, la emergencia de categorías, con sus dimensiones y propiedades, que al ordenarse e interrelacionarse, permiten crear un modelo teórico comprensivo del fenómeno estudiado (Strauss y Corbin, 2012).

La teoría fundamentada se caracteriza por no partir de una teoría establecida, sino por iniciar a partir de un área de estudio y permitir que la teoría emerja desde los datos recolectados y analizados. Con ello, se espera que la teoría surgida se parezca más a la realidad y, por tanto, genere conocimiento, aumente la comprensión y sea una guía significativa para la acción (Strauss y Corbin, 2012).

El instrumento de recolección de datos que se empleará será la entrevista en profundidad, la cual, será aplicada a personas de diferentes clases sociales, orígenes regionales y etnias, con el fin de lograr tener la mayor cantidad de cosmovisiones que generan diversas percepciones acerca del fenómeno que se quiere comprender y teorizar, a saber: la percepción que se tiene en Colombia sobre la implementación de una política pública que garantice una RBU. El número de entrevistas a realizar corresponde al que permita lograr la saturación de los datos que garantice la riqueza explicativa y de relaciones teóricas entre categorías.

La aplicación y análisis de las entrevistas se realizará de manera paralela. Así, realizada cada entrevista se procederá a su análisis, del cual, emergerán nuevos cuestionamientos que permitan comprender mejor los conceptos y categorías, tanto como las interrelaciones existentes entre ellas. Posteriormente, mediante comparaciones de las suposiciones del investigador y del entrevistado, se irán identificando, paulatinamente hipótesis provisionales, que luego conduzcan a la postulación de la teoría final.

El proceso de codificación, que deriva en la identificación de conceptos y categorías, será llevado a cabo, mediante el empleo del programa Atlas-ti. Este programa fue diseñado por Thomas Murh, con el propósito de aplicar los planteamientos metodológicos de la Teoría Fundamentada (San Martín, 2014).

### IV. BIBLIOGRAFÍA

Alaska Legislative. (2012). Alaska's Constitution. A Citizen's Guide. Article IX, Section 15. Juneau : Fifth Edition.

Alkire, S. y Foster, J. (2011). Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement. OPHI Working Paper 43. England, The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Oxford Department of International Development, Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Angulo, R., Díaz, Y. y Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Archivos de Economía. Documento 382, 8 de noviembre, pp. 4 – 56. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Banco de la República de Colombia (2017) Boletín de indicadores económicos. Departamento Técnico y de Información Económica del Banco de la República. Bogotá: Banco de la República.

Banco Mundial (2017) Datos Banco Mundial: índice GINI. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> (2 de octubre de 2017).

Centro de Economía Política Argentina, Instituto de Economía Popular (2016) Desigualdad Un cambio con ganadores y perdedores. En: <http://www.iade.org.ar/system/files/desigualdad-octubre-2016.pdf> (3 de octubre de 2017).

Chomsky, N. (2016). ¿Quién domina el mundo? Traducido por Javier Guerrero. B de Books (Ediciones B).

Congreso de la República de Colombia (2015) Proyecto de Acto Legislativo por el cual se modifica el artículo 150 y se deroga el artículo 187 de la Constitución Política. En: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2015%20-%202016/PAL%20006-15%20Asignacion%20de%20los%20miembros%20del%20congreso.pdf> (8 de octubre de 2017)

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2012) Pobreza monetaria resultados. Boletín de prensa. Bogotá: DANE

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2013) Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2012. Boletín de prensa. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2014) Pobreza monetaria y multidimensional 2013. Boletín de prensa. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2015) Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2014. Boletín de prensa. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2016) Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Boletín de prensa. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2017) Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016. Boletín de prensa. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2017) Empleo Informal y Seguridad Social – Históricos. En: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos> . (5 de octubre de 2017).

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2017) Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- Mercado Laboral Históricos. En: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/mercado-laboral-historicos> (4 de octubre de 2017).

Escuela Nacional Sindical (2016) El Trabajo Decente para la construcción de paz en Colombia: Medición de indicadores. En: <http://www.redlat.net/site/wp-content/uploads/2016/01/colombia.pdf> (4 de octubre de 2017).

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012) Forensis 2011, Datos para la vida. Volúmen 13, número 1. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2013) Forensis 2012, Datos para la vida. Volúmen 14, número 1. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014) Informe Forensis: Comportamiento de lesiones de causa externa, Colombia, 2013. Bogotá: Instituto de Medicina Legal.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2015) Forensis 2014, Datos para la vida. Volúmen 16, número 1. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2016) Informe Forensis: Comportamiento de lesiones de causa externa, Colombia, 2015. Bogotá: Instituto de Medicina Legal.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2017) Forensis 2016, Datos para la vida. Volúmen 8, número 1. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia

Kela. (2017). Basic Income Experiment 2017–2018. En: <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018>. (20 de septiembre de 2017)

Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP (2012) Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010. Resultados segunda fase de la MESEP. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Departamento Nacional de Estadística.

Moro, T. (1805). Utopía. Madrid: Don Mateo Repullés.

NOTINET Soluciones Jurídicas en línea (2017) Histórico de Salario Mínimo y Auxilio de Transporte. En: [https://www.notinet.com.co/indices/salario\\_minimo\\_auxilio.pdf](https://www.notinet.com.co/indices/salario_minimo_auxilio.pdf) (8 de octubre de 2017).

Organización Internacional del Trabajo - OIT (2017) Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: La desigualdad salarial en el lugar de trabajo. En: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_541632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_541632.pdf) (4 de octubre de 2017).

Piketty, T (2014). El capital en el siglo XXI. Fondo De Cultura Económica USA, 2014.

Política Argentina (2016) La grieta: creció la brecha entre ricos y pobres en el último año. En: <http://www.politicargentina.com/notas/201611/17632-la-grieta-crecio-la-brecha-entre-ricos-y-pobres-en-el-ultimo-ano.html> (2 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2009) Decreto 5053. Por el cual se fija el salario mínimo legal. En: [https://www.arlsura.com/files/salario\\_2010.pdf](https://www.arlsura.com/files/salario_2010.pdf) (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2010) Decreto 4834. Por el cual se fija el salario mínimo legal. En: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506943/Dec.+4834+de+30-12-2010.pdf/2ac1e5be-a566-4d79-8509-c5cd8c3ce473> (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2011) Decreto 4919. Por el cual se fija el salario mínimo legal. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45206> (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2012) Decreto 2738. Por el cual se fija el salario mínimo legal. En: [http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/36491/decreto\\_2738\\_de\\_2012.pdf/e0cbfd9a-89fa-5651-39a4-7a9328826083](http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/36491/decreto_2738_de_2012.pdf/e0cbfd9a-89fa-5651-39a4-7a9328826083) (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2013) Decreto 3068. Por el cual se fija el salario mínimo legal. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56132> (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2014) Decreto 2731. Por el cual se fija el salario mínimo legal. En: <http://www.andi.com.co/RelNor/Documents/Decreto%202731%20de%202014%20-%20Aumento%20Salario%20M%C3%ADnimo.pdf> (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2015) Decreto 2552. Por el cual se fija el salario mínimo legal. En: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202552%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf> (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia (2016) Decreto 2209. Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal. En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202209%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf> (8 de octubre de 2017).

Presidencia de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC (2016) Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> (18 de abril de 2017).

Presidencia de Colombia (2017) Decreto número 1198. Por el cual se reajusta la asignación mensual para los miembros del Congreso de la República. En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201198%20DEL%2012%20DE%20JULIO%20DE%202017.pdf> (8 de octubre de 2017).

Raventós, D. (2007): Basic Income. The Material Conditions of Freedom, London: Pluto Press.

San Martín, D. (2014) Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. Revista Electrónica de Investigación Educativa. Vol. 16, Núm. 1, 104 - 121. En: <http://atlasti.com/wp-content/uploads/2014/05/San-Martin-2014.pdf> (27 de septiembre de 2016).

Strauss, A., Corbin, J. (2012) Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y Procedimientos para Desarrollar la Teoría Fundamentada. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Van Parijs, P. (1998). James Tobin, The Demogrant and the future of U.S. social policy. BIEN's 7th CONGRESS, (págs. 6-7). Amsterdam.

**LESSONS FROM THE GLOBAL SOUTH:  
THE INDIGENOUS EXPERIENCE WITH DEMOCRACY  
FROM BELOW IN MEXICO**

PIRES SIQUEIRA, TAIS BETANIA

# LESSONS FROM THE GLOBAL SOUTH: THE INDIGENOUS EXPERIENCE WITH DEMOCRACY FROM BELOW IN MEXICO

## INTRODUCTION

The purpose of this work is to promote a shared experience of democracy in which everyone can benefit from. Sharing the experience of the indigenous peoples and their progress in building a concrete democracy from below will help the efforts of increasing the engagement of civil society in political matters and in the public sphere. The lessons from the Global South offer a way of thinking that praises the community instead of the individual, promoting a collaborative and collective approach that can support the democratic system to overcome current struggles.

Democracy from below comes from insurgency. It comes from an individual attitude towards our daily life that not only shapes our surroundings but also promotes significant changes in the political sphere. Therefore, democracy from below encourages people to actively demand for their rights and build another world order instead of increasing the apathy for the political system.

The proposal built in this work requires changes to the educational system and incentive pluralism in the media outlets by focusing on community media. Besides, it entails a strong and effective accountability mechanism and requires emphasis on the local level in order to develop another project of democracy. In such project, the tone is given by a strong and active civil society participation that shapes the route for an increasingly more democratic society, in which the power comes from below.

## I. PART I

A research titled *Explaining Voter Turnout in Latin America* (Nestor & Miguel, 2012) demonstrated that socio-economic factors influences the political participation in Latin America. The study concludes that those who are below the poverty threshold are less likely to vote in elections and suggests that ethnicity do not constitute a direct factor to the political participation gap in Latin America. With this in mind, a World Bank study titled *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, suggested that while the political participation have increased in the region, poverty rates do not follow the same trend. The study shows that being indigenous increases the probability of being poor, demonstrating that the probability in Mexico was of 30% in 2004, albeit in the early 1990s was 25% (2012). That is to say, although ethnicity is not directly related to political inequality, poverty is. Accordingly, in Mexico, the indigenous population living in extreme poverty was of 30.6%. Meanwhile, the non-indigenous population living below the poverty threshold was of 7.6%. (2012) The following analysis aim at understanding the phenomenon of empowerment and its effect on the political participation of minorities.

In Mexico, on the first day of 1994, as a response to the North American Free Trade Agreement (NAFTA) entry into force, the Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) led an uprising in the southern state of Chiapas. The uprising was composed mainly by indigenous people and peasants who demanded for human rights and democracy for both indigenous and non-indigenous people.

The movement to demand for effective participation of minorities in Mexico was also a reflection of the 70 years rule of the political party Partido Revolucionario Institucional (PRI) in the country in which indigenous rights failed to be implemented and a forced cultural assimilation took place. Underrepresentation prowled indigenous peoples until a collective movement voiced their concerns, demanding for democracy. The indigenous uprising was a mirror of years of oppression and struggles faced by indigenous minorities in Mexico and was the beginning of the process of increasing political participation as a reflection of their empowerment.

In the study titled *Pigmentocracies: Ethnicity, Race and Color in Latin America* (2014), Telles also describes the social distance faced by indigenous peoples in Mexico. According to his research, support for public policies to address unfair treatment to indigenous peoples is higher in Mexico than in any other country in Latin America. However, the country still lags behind in promoting public policies to their population. The study data indicates that more than 60% of the respondents believe that indigenous peoples are still poor in Mexico because they are unfairly treated and more than 90% are in favour of public policies directed to indigenous peoples. The data also suggests a majority support for readdressing indigenous inequality with anti-discrimination laws.

The commitment to promote the constitutional reforms proposed by the peace accords between the EZLN and the Mexican government was never truly held. In 2001, in fact, a counter reform to indigenous rights was approved by the Congress in accordance with the three major political parties.

The counter reform was regarding the law COCOPA, a bill made by the Commission of Concord and Pacification (COCOPA) during the negotiation with the EZLN in which important aspects of the initial agreement were shed out. For instance, one of the main aspects of the COCOPA rejected by the Congress was regarding the right of association by indigenous peoples and communities. It meant that indigenous peoples would only be entitled to exercise the right of association only within the municipal limits, which goes against the increasing political participation indigenous peoples aimed for.

The claim for more visibility beyond being justified is also an imposition when analysing the constitutional evolution. It was only in the 1980s that the national constitution of Mexico established the country as a multicultural nation, notwithstanding the fact that indigenous peoples constitute 10.45% of the population, according to the National Institute of Geography and Statistics (INGE).

The failure to meet their demands for effective political participation paved the way for constitutional reforms regarding the parliamentary representation of indigenous groups. Political parties proposed reforms to ensure the participation of indigenous peoples in political parties and consequently in public offices, however indigenous peoples are still underrepresented, which might as well explain the reasons behind the strict relation between indigenous peoples and poverty. According to the United Nations Development Program (UNDP) despite the 500 seats in the parliament, only 14 indigenous occupy them, accounting for only 2.8% of the totality of seats. From those 14 seats only four are occupied by women. It is in this scenario that the National Indigenous Congress (CNI) and the EZLN decided to hold an assembly to choose an indigenous woman to run for presidency in the next elections of 2018.

The goal of the CNI to indicate an indigenous woman is also due to the fact that albeit affirmative actions to include indigenous and minorities in public offices exists, political parties are using the indigenous identity to increase the party's seats in parliament, instead of meeting indigenous demands. Responding to the right of self-determination, indigenous peoples and



communities before watch the indigenous rights fade away with the misrepresentation in parliament, employed means of political management and decision-making that not only raise indigenous concerns but also de facto implement it.

### *1.1 Juntas de Buen Gobierno and the Caracoles*

The Juntas de Buen Gobierno (from now on ‘council’) are responsible for the political management of the indigenous communities in the level above the municipality, meaning that the government is structured taken into consideration the indigenous community first, the autonomous municipality second and, above it all, the councils.

On the other hand, the Caracoles are public spaces in which the exchange of ideas between community and “government” promotes the decision-making in the council sphere. The councils and the caracoles are extraordinary examples of the increment of citizens’ enjoyment of public spaces. All things considered, it is part of their culture to establish means of participation to every single person, especially the youth and women, meaning that in a communal system, such as the indigenous, participation is necessary in order to reach agreements which are based in the consensus and “foster the co-responsibility between government and civil society” (Espinoza, 2006, p. 223).

The councils are also based on the concept of *para todos, todo*. *Para nosotros, nada*, which could be translated to “To everyone, all. To us, nothing”, meaning that the individuality is not rewarded. For instance, the councils and the caracoles do not accept donation directed to a specific person or community. Instead, the donation received will be subject to a board meeting in which together they will decide which community is in most need of it. Additionally, to all the projects developed by each council or caracol a tax fee of 10% is applied which will be addressed to the community that need it the most, balancing and performing an income distribution.

### *1.2 CNI and the Indigenous Governing Council*

The CNI was established in October 1996 after the signature of the peace accords. Representing 43 peoples and tribes, the CNI held until 2017 five general meetings, the last one held in October 2016 in which it was decided that a consultation will be carried out in December 2016 regarding the formation of an indigenous governing council headed by an indigenous woman.

Following the consultation on the last weekend of May 2017, they gathered in assembly to elect the governing council to run for presidency as an independent candidate. Besides electing the candidate and the council, the assembly also discussed its purposes and strategies; its functioning and organization; and the linkage of the governing council with other sectors of civil society. The head of the governing council, María de Jesús Patricio Martínez, was called ‘vocera’: a person with voice, who when questioned about the elections said “we will participate, but not with the goal of winning and taking power, but instead as a platform to help indigenous people further organize”. Accordingly, the governing council was built to promote a national articulation to indigenous concerns and to give voice to indigenous communities. However, rather than being part of the official government, the governing council purpose was to gather indigenous communities in the CNI and begin a new model of government even before the election.

The election of the governing council was based on the democracy from below and had the following configuration. Firstly, the CNI called the indigenous peoples, supporters and civil society, through an announcement to be part of the assembly. Secondly, the indigenous peoples and invited guests constituted delegates and participated in four working groups that would agree

upon four main tenets of the governing councils, regarding strategies, organization and functioning of the council. Thirdly, one of the working group would elect the council and the spokeswoman (vocera) and they would all finally present — together and by consensus — the results of the working groups and ask for approval of the peoples gathered in assembly. The council was constituted by one councilwoman and councilman from each language of the different regions and communities belonging to the CNI and they were elected following the usage and customs of each and every indigenous community autonomously.

Following this rationale, the indigenous peoples that gathered in assembly constituted different groups with different languages, culture and backgrounds, who aiming at a greater enjoyment of the public sphere, agreed among themselves and constituted a governing council to declare their voice starting from below. The power here is in the lower level of society, not in the governing council itself, which is uniquely a reunion of peoples to symbolize a national coalition whilst the decision-making is placed in the community-level. Therefore, they are aware of the community's needs and thus able to propose effective solutions, which is the basic logic of the democracy from below concept.

### *1.3 Democracy from below*

The indigenous uprising in Mexico had as their motto the phrase “another world is possible” which might look utopian at first but summarizes perfectly the concept of democracy from below. Cairns and Sears (2012) wrote “there is another sense of democracy, in which the people exercise effective power themselves rather than simply participating in the choice of who will govern over them [...] Democracy from below is driven by the familiar activist slogan: another world is possible.” In fact, democracy from below should be portrayed as a pair of glasses to see through the social, economic and political relations. Another world is definitely possible, but in order for this to be implemented, democracy from below requires not only an evolution from the official model of democracy, but mainly it requires changes in the society's daily decision-making power.

Democracy is not only a form of government but also a way of perceiving our daily life. In order to be part of a functioning democracy people should be entitled to be part of the decision-making process on matters which are important to their own “pursue of happiness” (2012). A major criticism regarding the official democratic system has been driving democracy to a dramatic crisis of hopelessness which decreases the voters turnout and poses the question of legitimacy of the current form of government. The important aspect to keep in mind is that democracy, as well as human rights, is an “unfinished project” (Ulrich, 2001, p. 195) that is “inherently debatable and changeable” (Arblaster, 1994, p. 6). Democracy from below does not have an established model yet and as such must be built taking into consideration the from below perspective.

Pippa Norris' (2012) analysis of the “democratic deficit” indicate as a reproduction (and indicator) of it the distrust in democratic institutions, corruption, skepticism and cynicism in the political system which produces a bipolarity in society's collective imagination. To some extent, people are anaesthetized and unwilling to vote. On the other hand, people are actively engaging in protests on a daily basis in every democratic (and non-democratic) country worldwide. Albeit the protests begin as a vague demonstration of general dissatisfaction, the bipolar syndrome towards the political system composes a broader framework of the system' crisis. From a symptom of dissatisfaction, democracy from below arises as a form of insurgency against injustice and aspiration of collective self-government. Cairns and Sears (2012) wrote that “the core of democracy from below is direct decision making by those who will be affected by choices

about how to organize social life.” This does not mean that democracy from below imagines a society free from all problems (Chomsky, 2011, 238; Eagleton, 2011, 64-106). It means that problems are addressed within a system based on a more expansive conception of freedom, voluntary association, and collective self-government.” Taking this into consideration, not only the indigenous uprising in Mexico could be an example, but also, the students protests in Chile and in Ukraine, among various other in the Global South and Global North.

Having said that, a great example is the participatory budgeting (OP, in portuguese) in the city of Porto Alegre, Brazil, which is a direct decision-making by the population itself regarding the budget from the municipal administration and its application in public expenditure. The assemblies take place in the 17 municipal regions where the population directly choose the priorities for which the budget should be applied, the counsellor and the number of city delegates that will represent the city in regional forums. This means that if the decision-making was not made by the ones directly affected by it, the development of the region would be impaired, in the sense that public policies would be direct towards the wrong track.

Numerous experiences of democracy from below are increasingly being put in practice in urban spaces and communities. However, the question is whether it is possible to promote effective participation in large-scale for example. The next part aims at provide guidelines and recommendations based on the indigenous experience in Mexico in order to build an operative democracy from below.

## II. PART II

Professor Gustavo Esteva Figueiroa once said that a government exists to harmonize the dreams, repair the collective efforts and transform conflicts. This is the goal of a new form of democracy. The intention of this work is not to create a model. Rather, it is to encourage a new mentality to overcome the collective struggles faced by democracy and to build guidelines to be followed or suggestions to be discussed, aiming at constructing another world... from below. The main idea of this chapter is whilst based on the indigenous experience with democracy from below in Mexico and its lessons to build “another world where many worlds fit”.

In order to perceive the basis of the following guidelines some preconceived concepts should be restructured. First of which is the concept of City as an administrative division of a country. Pereira (2001) questions why the word ‘city’ would have gone through centuries without change, even though it refers to an object in perpetual change. In this sense, considering that the word ‘city’ has an imaginary concept and the object ‘city’ is in constant change, the challenge of this idea should be an object of discussion in order to achieve a collective agreement regarding its function and organization. Theorists of the democracy from below find it hard to perceive it in large-scale. However, challenging preconceived concepts of contemporary administrative division could help building a democratic system from below by imagining small administrative units of local power that makes it affordable to foresee a democratic system where people have the power.

The second aspect - that is not per se a concept - is the individuality inherent to the contemporary democratic system. In order for a democratic system to be truly democratic, it should be based on collectiveness: a communal sense of work for the collective good, for the public sphere and for the whole instead of the individual. It should contradict the basic idea of the current electoral system in which ‘each vote counts’ and praise the democratic values that are based on the principle that ‘each vote counts’ as long as it belongs to a whole.

All things considered, the lessons learnt from Mexican indigenous' organizational procedure and democracy from below formed the base for the following.

## *II.1 The local level*

Taking the indigenous experience in Mexico in consideration, the important aspect of a working democracy from below is the sense of being able to speak and being heard as well as the feeling that effective participation creates a sense of belonging to the community. In this sense, one must consider the principle of subsidiarity. Subsidiarity, which is the principle that "governance decisions should be made as close as possible to the people who are affected by them" (Tallus, 2016) have been praised as good practices regarding numerous contemporary problems, such as environmental issues. Relating to economic, social and environmental issues the globalization brought about, Schumacher (1973) invoked subsidiarity as a key principle for a successful large-scale organization. The author believed that large-scale not only dehumanise people but also economy.

As exposed above, the CNI' meetings are held sporadically and leaves the decision-making to the uses and costumes of each indigenous community. The decision-making is then taken to the higher council when absolutely necessary to the well-being of the indigenous people in Mexico as a whole. In this sense, democracy should follow such configuration using the subsidiarity principle wherein the decision-making is done preferentially by the local level.

The local level for indigenous peoples in Mexico is pliable to distinguish given that it is related to the communities in which the people share the language, culture and costumes. Promoting a pliable concept for local level in spaces where people usually do not share anything other than the address is challenging. However, the decision-making at local level should relate to citizens of a specific public space who are aware of the needs and aspirations of such region and not necessarily people with the same features and backgrounds as democracy, as a form of government, is about managing diversity. In this sense, what this work proposes is to rethink city as the local level. What if instead of dividing the local level into cities, it was based on the number of inhabitants? For example, instead of one city hall for the entire city of Sao Paulo, each group of a given number of inhabitants would have an assembly hall where discussions and agreements could take place.

Dividing large spaces into small units of power has the advantage of locating the decision-making near the population. Also, the power itself would belong to the people and as such would be dissipated whilst avoiding the concentration of power and its abuse. However, one also one could argue that this proposal would create so many local powers that it would be impossible to communicate with them all and reach agreements regarding collective matters. In this regard, based on the Mexican' experience, a council with alternating delegates chosen by assembly and with a specific mandate would discuss the collective matters that are absolutely unfeasible to solve in the local level. Also, before each agreement the delegate must meet with their region and present the proposal for consensual approval. Accordingly, it is important to remember that the CNI' meetings are held with each and every indigenous community, meaning forty-three communities with different languages, costumes and cultures, that participate collectively in the decision-making procedure. However, as the proposal points out, the CNI council only meets sporadically, leaving the decision-making for the local level.

The demands raised by the community are presented before the governing council in each assembly where the community itself elects the priorities. Before these are implemented, the council presents it once again to the community, which has to approve it by consensus and only then the council has the legitimacy to create the outputs from the original demands.

As noted, not only the knowledge sharing is of utmost importance and will be analysed further but it is also important to remark that the proposal hereby suggested will have to deal with different levels of local development. Therefore, income distribution would be needed initially. Accordingly, the development of the local level is partially dependable on the tax collection which would be raised and applied by the rules of each local government.

## *II.2 Media and Education*

The misinformation played by the media and the under-support of the educational system on the construction of politicized citizens portray a picture of disaster. In the Brexit case, for example, the main media fed the public opinion with one-sided interpretations and distortions, creating the impression that the British sovereignty was endangered by an undemocratic European Union.

As education, the media has an important role in the empowerment of citizens and therefore in the active participation in a democratic political system. In order to have a functioning democracy, citizens must not only be well-informed but also able to think critically.

Aware of the importance of media in order to empower the communities, the indigenous peoples in Mexico created alternative media outlets produced by themselves as an alternative to the on-going misrepresentation and distortions in the main media outlets. The 'Radio Insurgente', and other initiatives, promotes indigenous culture, language and political matters in AM, FM and online. The local media has the primary goal of empowering the people of the communities. For that, the programmes are presented in different languages and are related to relevant topics at the local level making it interesting and easy to relate, e.g. human rights and the political situation in Mexico.

The communities have its own local media system, as well as access to all others, which undermine critics regarding concentration of media power. What this work proposes is not a new idea but an idea that must be valued and well-invested: the community media. Rennie (2006) analysis showed that "the terms "participation" and "access" apply to most community media endeavour, meaning that nonprofessional media makers are encouraged to become involved (participation), providing individuals and communities with a platform to express their views (access)." In this sense, community media represents every endeavour of democracy from below, being a mechanism to foster effective participation of citizens by involving and promoting a space to voice their concerns and demands.

Similarly, the educational system also aims at being an emancipatory mechanism to enable citizens to develop critical-thinking. Having said this, the schools in the Zapatistas communities are spaces for exchange in which the principle of 'teach by learning' is the motto to be practiced. The curriculum follows the needs of the community, being inclusive, emancipatory, encouraging the freedom of expression and indigenous memory and culture. Also, the education is bilingual (Spanish and Tsotsil), the students and teachers develop the curriculum together, it is a gender-neutral space and the goal, according to themselves, is to provide a "dose of reality and awareness" to the students, teachers and society. It is interesting to notice as well that in the indigenous communities, children and teenager are raised with the same sense of responsibility as an adult and, as such, their participation in political matters is not only a community duty but also a consequence of the community organization.

Therefore, in order to have a truly democratic system, media outlets must be plural, inclusive and diverse. They must represent every group within a society, provide access to information and means of participation and aim at emancipating and empowering citizens.

Besides, the educational system must follow the same rationale. It should emancipate the students and be a space of exchange where students, teachers and society can learn from each other. But specially, schools must be a space that nurtures critical-thinking and encourages everyone to think by themselves. Through media and education, society is able to question the role of public authorities and raise their demands, increasing the participation of citizens. By doing so, mechanisms of direct popular power would be not only effective but also critically used.

### *II.3 The Delegates or Spokesperson*

In the Caracoles, the participation of every person in the governing council is based on a rotational system without re-election. The governing council is composed by twelve people with a mandate of one week each. They work in shifts and return to their original municipality after the weekly mandate, repeating the procedure after three or four weeks until the maximum of three years. During the first six months of the new government, the former council has the duty to advice the new one.

The elections of the delegates are held in assembly where every person who belongs to the regional community participate in electing the delegates by consensus and they are not paid as their work is considered a duty to the community. The governing system might look ineffective from the perspective that one week is a short period for the delegates to become aware of the community matters. Nonetheless, the rotational system prevents corruption, the bureaucratization and the abuse of power.

In this sense, this work proposes that instead of electing representatives, the local levels should elect delegates following the indigenous experience. By doing so, issues of corruption, money-driven interests in public office, bureaucratization, professionalization of politics and self-interest mentality would be avoided. Accordingly, another good practice of the indigenous peoples is the rotational system, which enable every region to participate in the decision-making process, avoiding issues of misrepresentation and being an extraordinary way of involving everyone in the politic life.

### *II.4 Accountability or Recall*

When elected, the indigenous spokeswoman, Marichuy and the indigenous national governing council were warned that if they failed to respect the community's will they would be subject to revocation of the mandate. The possibility of revocation or "recall" is also a mechanism of control used by the Councils.

As exposed above, albeit the goal is democracy from below - a participative democracy directly exercised by popular power - some sort of "representation" through delegates with specific mandates is required in order to make it viable. In this sense, following the example of the indigenous councils a mechanism of "recall", is necessary with a strong and defined mechanism of accountability.

Significantly, twenty-two countries alone have the possibility of "recall" specified in its Constitutions. From these countries, 54.5% do not indicate what are the grounds for recall; only two (Ethiopia and Nigeria) guarantee such possibility in case of "loss of confidence" while Colombia is the only one to designate the "non-accomplishment of the government program proposed at the beginning of the respective term, or general disaffection of the population with the performance of the authority" as a reason for recall. Albeit constitutional, most countries did

not use the mechanism in the past seven years, not due to satisfaction with its representatives but for unfamiliarity or because the procedure to recall public officers is too complicated.

The proposal herein exposed understands that for a democracy from below to function and effectively respond to popular power, the spokesperson must be held accountable for every action taken without popular consent.

Accountability plays an affordable role at the local level as the communication between civil society and public agents is direct and personal. Furthermore, the ideal would be that every community gathered at least four times a year to discuss and reach agreements regarding the mandates, their specific chores and the organization and functioning of the community. On the other hand, the public agents should provide regular reports to the community and act strictly within their mandate's specificity, otherwise they would be held accountable at risk of having the mandate "recalled".

### III. CONCLUSION

The indigenous experience in Mexico provides a practical way of understanding the concept of democracy from below and puts it into practice. Firstly, it considers the role of the local level in the process of political empowerment of the communities, wherein not only the decision-making is more democratic, but also the community itself becomes more engaged in the political system. This makes it more difficult for populist endeavour to grow whilst also foster empowerment in the civil society which will be able to participate in the political process and think critically.

Secondly, a free, plural, democratic, impartial and community-based media, which works not only as a fourth power but also empowers society by promoting critical-thinking and shared participation in elaborating the media content. Similarly, the education plays an important role in promoting a democracy from below experience, which should be a shared practice, wherein both the students and teachers can "learn by teaching".

Thirdly, a strong and effective accountability mechanism is required. According to the indigenous practice, if a delegate is failing to properly deliver their responsibilities to the community, the community itself can revoke their mandate. The proposal herein exposed understands that for a democracy from below to be functioning, the spokesperson or delegates must be held accountable for every action taken without popular consent.

Envisioning democracy from below requires a reconceptualization of the purpose of democracy. Democracy and its institutions are not supposed to be an end in itself. They must be singularly an instrument to serve the people, although this can only be achieved if the individual is willing to engage in shaping the community as a whole. In this context, democracy from below arises. The from-below perspective is about creating a new world of possibilities in which the people have the power and are able to participate in the decision-making process by speaking up and being listened.

### IV. BIBLIOGRAPHY

Alfirdaus, L., *Democracy from Below: Cultural Practices and Grassroots Initiatives in Indonesia*, Buenos Aires, CLACSO, 2016

Alfonso, H. and Kaufman, M., *Community Power and Grassroots Democracy*, London, Zed Books, 1997

Arriaga, A. and Ham, P, 'Retorno al indigenismo asistencialista', E-Journal UNAM, n. 16, 2016, <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no16/DMS01612.pdf>, (accessed 27 June 2018)

Audickas, L. 'Ethnic Minorities in Politics and Public Life', House of Commons, Number SN01156, 2016

Beramendi P. and Anderson C., 'Income Inequality and Democratic Representation' in C. Anderson (ed), *Democracy, Inequality, and Representation*, Russel Sage Foundation, 2001

Braw, E., *Citizen Alienation and the political and media elite*, Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2014

Cabrero, F., et al., *Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Quito, Ecuador, UNDP, 2013

Cairns, J. and Sears, A., *The Democratic Imagination: Envisioning Popular Power in the Twenty-First Century*, Toronto, University of Toronto Press, 2012

Castellino, J. and Gilbert, J., 'Self-determination, Indigenous peoples and Minorities', *Macquarie Law Journal*, Vol 3, 2003

Chatterjee, P., *The Nation and its fragments: Colonial and Postcolonial histories*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1993

*Citizen participation in Latin America: Innovations to strengthen governance*, London, UK, ELLA, 2014

Clendinnen, I., *Ambivalent Conquests: Maya and Spaniard in Yucatan, 1517-1570*, Cambridge, 1987

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado 2003 (ME)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 'Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018', México, CDI, 2014.

Cortes, H., *Letters from Mexico*, Yale, Anthony Pagden, 1986

Dean, B. and Levi, J., *At the Risk of Being Heard: Identity, Indigenous Rights, and Postcolonial States*, Michigan, University of Michigan Press, 2003

*Desigualdad Política: Serie de ensayos Sobre Política en las Américas*, n. 1, Washington, DC, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2015

Douzinas, C., *The End of Human Rights*, Oxford, Hart Publishing, 2000

Dubrow, J., 'Governança Global Democrática, Desigualdade Política e a Hipótese da Resistência Nacionalista', *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n 32, 2013, p. 94-110

Espinoza, M., 'Las Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles del Movimiento Zapatista: Fundamentos Analíticos Para Entender El Fenómeno', *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 5, n. 1, 2006, pp. 215-233

Farmer, L., et al., 'Impunity in Mexico: The Indigenous of Chiapas Suffering at the Hands of Their Government', *DePaul Journal for Social Justice*, Vol. 5, Issue 2, Spring, 2012

*Guía para la Acción Pública Elecciones sin Discriminación*, Mexico D.F, Secretaria de Gobernación, 2013

*Había una vez uma noche... Cuentos, leyendas, historias desde las montañas de Chiapas*, Chiapas, México, ESRAZ, 200x



Hacker, J. and Pierson, P., *Winner-take-all politics: how Washington made the rich richer – and turned its back on the middle class*, Simon & Schuster Adult, 2010

Hall, G. and Patrinos, H., *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, London, Palgrave Macmillan UK, 2012

Hannun, H., *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990

Hochschild, J., *Perspectives on Unequal democracy: The political economy of the new gilded age*. Harvard University, *Perspectives on Politics*, 2009, pp.145-147

Joffe, J., 'Rethinking the Nation-State: The Many Meanings of Sovereignty', November/December 1999 Issue, Available from: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/1999-11-01/rethinking-nation-state-many-meanings-sovereignty>, (accessed 12 Apr 2017)

Juaréz, M., *Acciones Afirmativas*, México D.F, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011

Khasnabish, A., *Zapatistas: Rebellion from the Grassroot to the Global*, Canada, Fernwood Publishing, 2010

*La apuesta por la paridad: Democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, Lima, Peru, IDEA, 2013

Lang, M., 'México: Desde abajo todo, desde arriba nada. La autonomía zapatista en Chiapas y la Otra Campaña' in M. Lang (ed) *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa*, Bogotá, Fundación Rosa Luxemburgo, 2015, p. 219-276)

Las Casas, B., *A Short Account of the Destruction of the Indies*, New York, Penguin Books, 1999

Lawrence, M., *Political Inequality: why British democracy must be reformed and revitalised*, London, Institute for Public Policy Research, 2014

Lencioni, S., 'Observações sobre o conceito de cidade e urbano', *GEOUSP - Espaço e Tempo*, Vol. 24, 2008, pp. 109-123.

*Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas 1995 (ME)*

Locke, J., *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988

*Mandar Obedeciendo: Documento Organizativo, Plan 2020 (Podemos)*

Manin, B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

Mayor, A., *Indigenous Autonomy in Mexico*, Copenhagen, IWGIA, 2000

Noam Chomsky, 'Government in the Future', speech in the Poetry Center, New York City, 16 Feb 1970

Norris, P. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, 2011

*Our Democracy in Latin America*, Washington, DC, OAS, 2011

Paré, L. and Robles, C., 'Participation of indigenous and rural people in the construction of developmental and environmental public policies in Mexico', 2001

- Pick, A., *The Nation State*, Foreign Affairs, 2011
- Przeworski, A. et al., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press,
- Rennie, E., *Community Media: A Global Introduction*, Rowman & Littlefield Publishers, 2006
- Riedl, K., 'Beyond numbers: the participation of indigenous peoples in parliament', Survey report, Inter-Parliamentary Union, 2014
- Rousseau, J., *The Social Contract or Principles of Political Right*, Public domain, 1762
- Ruiz, C., 'Social Strategies and Public Policies in an Indigenous Zone in Chiapas, Mexico', 2004, pp. 77-83
- Sánchez, F., 'El Primer Partido Político Indígena en México', *Derecho y Cultura*, n. 13, 2004, pp. 103-106
- Schwartz, S., *Victors and Vanquished*, Bedford, 2000
- Smith, G., *Democratic Innovations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009
- Smith, L., *Decolonizing methodologies: research and indigenous peoples*, Hamilton New Zealand, Zed Books, 2012
- Sonnleitner, W., 'La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad', *Temas Selecto de Derecho Electoral* n. 32, Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación, 2013
- Subcomandante Marcos, interviewed by Yvon Le Bot, 1997, <http://bibliocdd.6te.net>
- Telles, E., *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*, North Carolina, University of North Carolina Press, 2014
- Tocqueville, A., *Democracy in America*, Pennsylvania State University Press, 2002
- Tornquist, O., 'Assessing Democracy from Below: A Framework and Indonesian Pilot Study', *Democratization*, Vol.13, No.2, 2006, pp.227-255
- Turpel, M., 'Indigenous People's Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition', *Cornell International Law Journal*, Vol 25, Issue 3, 1992
- Ulrich, G., 'Universal Human Rights: An Unfinished Project' in H. Kirsten (Ed), *Human Rights on Common Grounds: The Quest for Universality*, Hague, Kluwer Law International, 2001.
- United Nations General Assembly, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nation*, Twenty-fifth Session, Agenda Item 85, 1970
- Weber, M., *Economia e sociedade*, Brasília, UnB, 1991
- Young, R., *Empire, Colony, Postcolony*, New York, Wiley-Blackwell, 2015
- Zela, H., et al., *Inequality and Social Inclusion in the Americas: 14 Essays*, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, 2011

# **CLASIFICACIÓN CUADRIpartita DE LAS IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS**

LIZCANO FERNÁNDEZ, FRANCISCO

# CLASIFICACIÓN CUADRIPARTITA DE LAS IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS

## I. CONCEPTO DE IZQUIERDA

Propongo definir a la izquierda como un proyecto de sociedad que incrementa el desarrollo integral de las personas que componen los estratos sociales mayoritarios y menos favorecidos (siempre con menos recursos materiales, poder y prestigio que las minorías más favorecidas), entre los que se encuentran, en una situación especialmente negativa, los grupos discriminados en virtud de factores como, por citar sólo unos pocos ejemplos, el género, la etnia, la discapacidad o la orientación sexual.

La consecución de este objetivo general depende principalmente, desde el punto de vista aquí defendido, del desempeño de cinco aspectos de la realidad: igualdad socioeconómica, bienestar material de los estratos sociales mencionados, participación de dichos estratos en la toma de decisiones de las colectividades en que viven,<sup>1</sup> disfrute de los derechos civiles (expresión, reunión y asociación) por los mismo estratos sociales (con lo que ello implica de tolerancia hacia la disidencia política, la inconformidad en general y las formas de vida distintas de las aceptadas oficialmente) y defensa del medio ambiente. Como puede observarse, esta concepción de la izquierda incluye dimensiones socioeconómicas (las dos primeras), políticas (las dos siguientes) y ecológicas (la quinta).

## II. CLASIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS IZQUIERDAS

De acuerdo con las distintas manifestaciones de las variables consideradas en el concepto de izquierda postulado en el apartado anterior (a las que se añade la del tipo de economía prevaleciente: privada, estatal, autogestionaria o mixta), se puede clasificar a los gobiernos y las organizaciones de izquierda en Iberoamérica (y en el mundo) en cuatro tipos: socialdemocracia, autogestión, populismo y leninismo. Creemos que esta clasificación es pertinente en el aspecto cognitivo, pues permite abarcar todas las experiencias democráticas de la actualidad y dividir las de acuerdo con aspectos medulares. También es útil en el terreno de la evaluación, indispensable en política, pues permite establecer niveles de izquierdismo que llevan consigo cierta valoración.

A partir de las variables mencionadas, resulta que el tipo de izquierda más izquierdista es la socialdemocracia y el que menos, el leninismo. La socialdemocracia<sup>2</sup> es el tipo más

---

<sup>1</sup> Estas colectividades no se reducen a aquéllas en las que las constituciones nacionales prevén elecciones populares, como serían, en el caso de México, la federación, los estados y los municipios, sino que también abarcan otro tipo de comunidades locales (barrios, pueblos, ciudades, etc.) y un amplio conjunto de organizaciones (laborales, religiosas, recreativas, etc.) en que están integradas las personas pertenecientes a los estratos mencionados. De acuerdo con Lizcano (2013: 82-85), las colectividades, entendidas como grupos sociales susceptibles de contener comunidades políticas propias, se dividen en dos conjuntos básicos: soberanas —caracterizadas por ser políticamente independientes y que pueden subdividirse en sociedades e imperios o conjuntos de sociedades jerárquicamente organizadas— y políticamente dependientes, las cuales están integradas en las primeras y pueden subdividirse en comunidades locales, compuestas de familias y con intereses múltiples, y organizaciones, compuestas principalmente de adultos y con intereses particulares, como serían los gremios medievales y los partidos políticos. Desde la propuesta aquí expuesta, es pertinente plantearse el tema de la participación política en cualquier tipo de colectividad.

<sup>2</sup> En este texto, entendemos por socialdemocracia el modelo de sociedad instaurado por los partidos socialdemócratas al asumir responsabilidades gubernamentales después de la Segunda Guerra Mundial, el cual tiene profundas diferencias con las aspiraciones clasistas que esos mismos partidos habían defendido con anterioridad (Paramio, 2010: 13).

izquierdista porque saca puntuaciones elevadas en casi todos los aspectos considerados. En el leninismo las calificaciones en materia de igualdad son elevadas, en el terreno del desarrollo de las grandes mayorías se puede considerar intermedia (por lo menos, en algunos periodos de la historia de la URSS, pues en la China de Mao Zedong o en la República Popular Democrática de Corea la calificación de este aspecto sería muy baja), pero su calificación en lo político siempre es ínfima. La ubicación de la autogestión y el populismo en el segundo y tercer lugares en la escala de izquierdismo es más discutible. No cabe duda que el proyecto autogestionario hace más énfasis en la igualdad que el populista, pero en materia de desarrollo de las grandes mayorías la comparación es imposible, pues el primero nunca ha gobernado colectividades soberanas durante periodos mínimamente prolongados. En materia política, los procesos electorales son más democráticos en la autogestión, pero la tolerancia es mayor en el populismo.

A partir de la intensidad de la defensa de los derechos civiles, estos cuatro tipos de izquierda pueden aglutinarse en dos conjuntos: el intolerante y el tolerante. En el escenario político, el grado de tolerancia de la izquierda se manifiesta por su actitud ante otras organizaciones de izquierda y ante la derecha. La izquierda intolerante aspira a una sociedad homogénea (en el sentido de que no haya otras opciones políticas en competencia), mientras que la izquierda tolerante defiende la sociedad plural, que ineludiblemente se expresa a través de opciones políticas dispares.

Las izquierdas más intolerantes son, en sus versiones históricas más frecuentes, la leninista y la autogestionaria, pues se basan en modelos de sociedad en los que se pretende erradicar todos los proyectos políticos, e incluso todas las formas de vivir, que no coinciden con el propio. Esto se percibe con claridad en relación con la propiedad de los medios de producción. De las dos izquierdas intolerantes, la que lo es en mayor medida es la leninista, que no sólo pretende erradicar toda propiedad no estatal (la única aceptada en los hechos), sino todo aquello que no coincida con los propios planteamientos en cualquier esfera de la vida. Por eso a esta izquierda le cuadra perfectamente el apelativo de *totalitaria*. La izquierda autogestionaria también ha tenido su dosis notable de intolerancia, aunque en menor grado que la leninista. Usualmente, ha considerado que la única propiedad válida es la ejercida por los propios trabajadores sobre los medios de producción en los que laboran, que cualquier forma de poder es negativa, que toda religión es alienadora, etcétera. Sin embargo, su intolerancia ha estado limitada por su propia forma de concebir el poder: cuando todas las decisiones se toman colectivamente entre pares, no se puede llegar a los niveles de represión leninistas.

Por el contrario, la socialdemocracia y la izquierda populista (también puede hablarse de un populismo de derecha) han defendido la pluralidad de la realidad. En cuanto a los tipos de propiedad, se sostiene la pertinencia de conjugar sus distintas expresiones (sobre todo, la estatal y la privada, pues respecto a la autogestionaria no han mostrado tanta sensibilidad). Esto se ha manifestado en planteamientos no estrictamente clasistas (por lo menos, en la acepción más extrema del clasismo, que exigía la eliminación de una clase) y que tenían la pretensión de incentivar la convivencia más o menos armónica de las partes de la sociedad con distintos intereses y proyectos. Esto se ha manifestado no sólo a través de la defensa de un sistema de partidos en competencia, sino también, en el caso de los populismos, al construir sistemas de partidos en los que si bien había un partido hegemónico, como el que imperó en México en la mayor parte del siglo XX, incluían en dicho partido casi único a una gran variedad de intereses, de formas de pensar y de actuar.

### III. OTRAS CLASIFICACIONES (Y VALORACIONES) DE LA IZQUIERDA DESDE LA IZQUIERDA

La exposición de algunas de las clasificaciones más usuales de la izquierda elaboradas por los propios izquierdistas no tiene como único propósito el de demostrar la relativa originalidad de la clasificación presentada en el apartado anterior; también sirve para evidenciar algunos de los conflictos más agudos ocurridos en el mundo dentro de la izquierda. Con frecuencia, los proyectos de los distintos tipos de izquierda se han percibido recíprocamente no como adversarios a los que habría que vencer dentro de las reglas de la democracia, que presumen que se debe respetar a los competidores, sino como enemigos que deben ser eliminados. Sin embargo, los conflictos en el seno de la izquierda son más complejos y generalizados que lo que cabría desprenderse de la clasificación cuádrupartita defendida en este texto, pues no se han limitado a los protagonizados entre los cuatro tipos de izquierda reseñados. Organizaciones que se reconocían en las mismas tradiciones (por ejemplo, marxistas o, incluso, marxista-leninistas) han tenido frecuentemente confrontaciones intensas. Baste recordar al respecto la pelea a muerte entre estalinistas y trotskistas. En general, tales conflictos se justificaban a través de discursos teóricos, que, en el caso de los marxistas, ineludiblemente remitían a exégesis de los textos de Marx que pretendían ser las únicas verdaderas.

Para plantear adecuadamente el tema de cómo han clasificado a las izquierdas los propios autores y organizaciones izquierdistas, conviene recordar que el *núcleo duro* de la izquierda lo constituye el socialismo (en sus distintas manifestaciones), al cual se le sumaron después tanto opciones políticas que no rechazaban totalmente el capitalismo (como el populismo y la socialdemocracia en los sentidos aquí señalados) como movimientos sociales con reivindicaciones específicas, como la liberación femenina, las reivindicaciones étnicas o la ecología.

En sus versiones más comunes, los socialismos decimonónicos compartieron su oposición radical al capitalismo, entendido como un tipo de sociedad cuyo sistema económico (basado en una competencia entre empresarios privados que prescindía de la regulación y la planeación estatal) se consideraba que determinaba los otros aspectos de la sociedad donde imperaba; en especial al Estado, que era percibido por los socialistas como el instrumento más efectivo de la clase dominante para mantener un sistema económico que sólo le beneficiaba a ella. De acuerdo con esta percepción, tanto este tipo de sociedad en su conjunto como sus distintos componentes, entre ellos el sistema económico y el Estado, recibían el mismo apelativo de *capitalista*. El capitalismo era visto por los distintos proyectos socialistas decimonónicos como un modelo de sociedad donde regía la explotación y la dominación de una clase social, la burguesía, sobre las otras. El hecho de que el régimen político de estas sociedades fuera, desde el punto de vista aquí expuesto, autoritario o de democracia representativa era desdeñado en general por estos socialistas, bajo la pretensión de que cualquiera de ellos constituía, en definitiva, una dictadura de clase. Discrepaban en torno a si debían aprovechar o no las elecciones democráticas para acceder al poder, pero todos ellos coincidían en que el Estado capitalista, y con él la democracia representativa que pudiera albergar, debía ser eliminado. La mayoría de los socialistas decimonónicos coincidían en que el origen de todos los males que prohijaba el capitalismo se encontraba en la propiedad privada, la cual, por supuesto, era lo primero que debía extirparse con el advenimiento del socialismo.

Los principales criterios esgrimidos por los socialistas decimonónicos en sus confrontaciones fueron el carácter científico de sus planteamientos teóricos y estrategias, así como el talante democrático o autoritario de sus organizaciones y de la sociedad que querían construir.

Los marxistas, en sus versiones socialdemócrata y leninista, dividían al socialismo en dos conjuntos básicos: el científico, abanderado por ellos y que monopolizaba la verdad tanto en el terreno teórico como en el estratégico, y el utópico, irrealizable o anarquista, cuyas concepciones y estrategias no tenían la debida solidez teórica.

Por su parte, los anarquistas, tan preocupados por el ejercicio del poder como por la eliminación de la propiedad privada, clasificaban el socialismo en los mismos dos conjuntos principales, pero los caracterizaban y valoraban con criterios distintos a los de los marxistas. De acuerdo con términos empleados con frecuencia por los propios anarquistas, estos dos tipos de socialismo podrían calificarse de libertario y autoritario. El primero, el conformado por los anarquistas, pretendía compatibilizar el rechazo a la propiedad privada, elemento fundamental, como vimos, en todos los socialismos decimonónicos, con la libertad individual y la oposición irrestricta a todo Estado. La autogestión se presentaba como la forma idónea de organización social. El socialismo autoritario, compuesto básicamente por los distintos tipos de marxismos, era visto por los anarquistas como un proyecto que perpetuaba uno de los principales males de los que pretendían deshacerse, la dominación política.

Estas distinciones entre los socialismos decimonónicos perviven hasta hoy, pero en la medida en que el anarquismo dejó de constituir un proyecto político con una base social amplia (una fecha clave al respecto fue su derrota en la Guerra Civil española que tuvo lugar entre 1936 y 1939) las clasificaciones principales entre los socialistas se hicieron a partir de criterios diferentes. En la segunda mitad del siglo XX, éstos se refirieron a la pertinencia de que los socialistas incorporaran a sus proyectos instituciones económicas y políticas que habían rechazado previamente por considerarlas propias del capitalismo. La polémica principal deja de ser entre anarquistas y marxistas, para enfrentar leninismo y socialdemocracia.

Más allá de que discursivamente compartiera en ocasiones el ideal de una sociedad sin clases y sin Estado típico de los distintos socialismos, en los hechos el leninismo, desde que accedió al poder por primera vez, se dio a la tarea de imponer un modelo de sociedad donde el Estado, controlado exclusivamente por un solo partido, se convertía en el único propietario relevante de los medios de producción y acaparaba todo el poder, con el objetivo de dominar todos los ámbitos sociales. De esta manera, el leninismo se mantuvo fiel a los rechazos de la propiedad privada y de la democracia representativa típicos del socialismo del siglo XIX, pero lo hizo para instaurar un sistema de partido único de tipo totalitario y con la economía estatizada, que nada tenía que ver con los ideales por los que lucharon los socialistas (marxistas y anarquistas) de dicho siglo.

Por su parte, la socialdemocracia, desde que asumió responsabilidades gubernamentales, se decantó por un proyecto que se diferenciaba del socialismo tradicional tanto en lo económico como en lo político. En lo económico, el cambio consistió en amalgamar principios socialistas y capitalistas, por lo que el resultado no puede calificarse únicamente ni como socialista ni como capitalista. En lo político, el resultado tampoco puede calificarse ni de socialista ni de capitalista, pero no porque fuera una conjugación de las ideologías socialista y capitalista previas, como sucedió en lo económico, sino porque constituyó un régimen político inédito: una democracia representativa con comunidad política

universal.<sup>3</sup> En los dos casos, las transformaciones deben evaluarse positivamente, pues tanto la economía mixta como el mencionado tipo de democracia constituyen, en sus correspondientes ámbitos, los modelos más atractivos (o, si se prefiere, menos perjudiciales) construidos a lo largo de la historia de la humanidad; por más que, en el primer caso, los equilibrios entre lo público y lo privado tengan que ser reconfigurados periódicamente y que, en el segundo caso, nunca se consiga la ecuación perfecta entre la eficacia estatal y los deseos de la sociedad civil por incrementar su participación en las decisiones colectivas.

En realidad, estas características del proyecto socialdemócrata no fueron exclusivas de la socialdemocracia, sino que fueron compartidas por otras corrientes ideológicas, como algunas versiones del liberalismo y del cristianismo, decididas a que no se repitieran situaciones tan desastrosas como la crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, no sería justo calificar de *socialdemócrata* el sistema social que se generalizó entre los países desarrollados después de esta última catástrofe. *Estado de bienestar* o *Estado social y democrático de derecho*, como acostumbra llamarlo algunos de sus partidarios, parecerían términos apropiados para conceptualizar este sistema social en su conjunto, sobre todo si se considera que en ellos el concepto *Estado* puede interpretarse tanto en sentido amplio (como sinónimo de sociedad: conjunto de personas que viven en un mismo territorio bajo una autoridad específica) como en sentido restringido, conjunto de instituciones que conforman la autoridad específica mencionada en la definición anterior. Este tipo de sociedad es la que existe en casi todos los países desarrollados desde su plena instauración, después de la Segunda Guerra Mundial, hasta el presente, pese a los embates recibidos en las últimas décadas por el neoliberalismo, que ha reducido, pero en absoluto eliminado, la decisiva participación estatal en la economía y la provisión de servicios sociales (educación, salud y jubilación, principalmente) que, en el ámbito socioeconómico, le han caracterizado. Además, el neoliberalismo no ha introducido cambios reseñables en la democracia representativa que caracteriza, en el ámbito político, a este sistema social.<sup>4</sup>

El dogmatismo ideológico de los leninistas les impidió captar la importancia decisiva de los cambios que dieron lugar a la instauración del Estado social y democrático de derecho, por lo que se quedaron anclados en la oposición decimonónica entre propiedad privada y propiedad no privada, que ellos identificaban con la estatal, pues su animadversión hacia la autogestión fue incluso mayor que la que tenían hacia la propiedad privada.<sup>5</sup> De acuerdo con estos planteamientos, la clasificación leninista de las izquierdas distingue entre el verdadero representante de la izquierda y el socialismo, que es, obviamente, el propio leninismo, y una

---

<sup>3</sup> En un trabajo anterior (Lizcano, 2013: 85-89), de acuerdo con su extensión y composición clasista, se distinguen seis tipos de comunidad política (entendida como el conjunto de ciudadanos o de individuos con derechos políticos), que se presentan tanto en las democracias directas como en las representativas. Por un lado, las comunidades políticas masculinas restringidas (que excluyen de su seno a todas las mujeres y una parte de los varones) se dividirían en dos: oligárquica (compuesta exclusivamente por el estrato socioeconómico más favorecido, como la de la Venecia renacentista y la de muchos sistemas sociales con economías capitalistas en la primera mitad del siglo XIX) e interclasista, como la de la Atenas de Pericles. Por otro lado, se distinguen otras tres clases de comunidades políticas: masculina universal (donde la exclusión es fundamentalmente de género), etnocéntrica o colonial (cuyo criterio de exclusión, típico de los imperios, es sobre todo étnico) y universal, donde no hay discriminación de ningún tipo.

<sup>4</sup> Sobre el Estado social y democrático de derecho, se pueden consultar, entre otros, los siguientes textos: Chatelet, Duhamel y Pisier-Kouchner, 1987; Dahrendorf, 1990; Freedon, 2013; Goodin, 2013; Sánchez, 1999.

<sup>5</sup> Al respecto, es significativo que el Ejército Rojo bombardeara y ocupara el revolucionario puerto de Kronstadt — cuyos marineros habían desempeñado un papel decisivo en la toma del poder de los bolcheviques en 1917— porque su sóviet no admitía perder su carácter autogestionario, el mismo año, 1921, en que la nueva política económica de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia concedía un respiro a la propiedad privada.



izquierda socialdemócrata que es percibida como tibia, moderada, débil y convenenciera ante el que seguiría siendo el principal enemigo por eliminar, el capitalismo.

Por su parte, la socialdemocracia, con razón, se autocalifica como democrática y propiciadora del desarrollo económico y social, mientras que percibe al leninismo como autoritario y obstaculizador del progreso económico.

Las dos contraposiciones señaladas hasta aquí —entre anarquismo y marxismo, así como entre socialdemocracia y comunismo— dan lugar a otras tantas clasificaciones duales de las izquierdas, pero las caracterizaciones y valoraciones de cada una varían, lógicamente, de acuerdo con la perspectiva de cada proyecto político involucrado. En la segunda mitad del siglo XIX, anarquistas y marxistas coincidían en que estaban protagonizando la principal confrontación en el seno del socialismo, pero cada proyecto la interpretaba a su manera, como es lógico en toda confrontación. Lo mismo sucedió en la segunda mitad del siglo XX entre socialdemócratas y comunistas. Por tal motivo, tanto puede hablarse de dos clasificaciones con dos interpretaciones cada una de ellas, como de cuatro clasificaciones: la anarquista, la marxista, la comunista y la socialdemócrata. De cualquier forma, tales clasificaciones son de carácter mundial, por más que también sean aplicables a América Latina.

Sin embargo, en esta región, desde antes de mediar el siglo XX, el universo de la izquierda se hizo más complejo por la aparición y expansión del populismo, cuya historia, con las transformaciones normales en este tipo de procesos, todavía no ha terminado. Sin duda, en esta región del planeta dicho régimen político ha tenido una vida más prolongada y fecunda que en el resto de Occidente. Y es, precisamente, su existencia la que hace que las clasificaciones de la izquierda más usuales en la actualidad en esta región contengan un alto grado de especificidad.

Dos son las oposiciones principales que se manifiestan dentro de la izquierda en la actualidad en América Latina: socialdemocracia-comunismo y socialdemocracia-populismo. En realidad, estas dos confrontaciones se establecen a partir de los mismos criterios económicos (economía de mercado con iniciativa privada contra economía estatizada) y políticos (democracia representativa contra suposición de que sólo un partido representa los intereses populares) de diferenciación que están en la base de la confrontación ya vista entre socialdemocracia y comunismo. La diferencia es que en esta oposición las posturas son más opuestas que las que distinguen la socialdemocracia del populismo.

La primera distinción es la que tradicionalmente ha opuesto socialdemocracia con leninismo. Por parte de los leninistas (los socialdemócratas están más interesados hoy en marcar las distancias con el populismo), ésta sigue subsumiéndose en la contraposición más relevante entre comunismo o socialismo y capitalismo, entendido, como vimos, como sistema social (o modo de producción), que incluye lo económico (competencia descontrolada entre burgueses) y lo político (democracia burguesa), pues la socialdemocracia sería una manifestación, más o menos edulcorada, del capitalismo (Petras y Veltmeyer, 2009; Regalado, 2013; Rodas, 2009).

En cuanto a la segunda contraposición, los autores cercanos a la socialdemocracia distinguen la izquierda populista, nacionalista y anclada en el pasado de la izquierda moderna, partidaria de la globalización y reformista, criticando de la primera su excesivo estatismo económico y sus tendencias autoritarias (Castañeda y Morales, 2010; Pérez Herrero, 2006).

En cuanto a las organizaciones latinoamericanas que, de acuerdo con nuestra clasificación, deberían calificarse como autogestionarias, con frecuencia comparten con el

leninismo la percepción de que el sistema social que antes hemos denominado Estado social y democrático de derecho sigue siendo el mismo que los socialistas decimonónicos conceptualizaban como capitalismo; es decir, un sistema social (no sólo un sistema económico) donde impera la explotación y la dominación en beneficio exclusivo de la burguesía (EZLN, 2005).

¿No sería conveniente que los autogestionarios reconocieran que los regímenes políticos que menos les han reprimido son los democráticos, y que aprendieran a vivir en una sociedad plural, aunque para ello tuvieran que renegar de ese componente mesiánico e intolerante que les hace creer que están en posesión de la única verdad? ¿No sería bueno que la socialdemocracia admitiera la conveniencia de comprometerse con una ampliación sustancial de la participación política que incluyera a las organizaciones autogestionarias, que, además, no han estado interesadas normalmente en la toma del poder político?

#### IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Castañeda Gutman, Jorge Gerardo y Marco A. Morales (coords.) (2010), *Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas*, México, Taurus, 333 pp.

Castañeda Gutman, Jorge Gerardo y Marco A. Morales (2010), “El estado actual de la utopía”, en Jorge Gerardo Castañeda Gutman y Marco A. Morales (coords.), *Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas*, México, Taurus, pp. 17-36.

Chatelet, Francois, Olivier Duhamel y Evelyne Pisier-Kouchner (1987), *Historia del pensamiento político*, Madrid, Tecnos, 302 pp.

Chávez, Daniel, César Rodríguez Garavito y Patrick Barrett (eds.) (2008), *La nueva izquierda en América Latina*, Madrid, Catarata, 376 pp.

Chávez, Daniel, César Rodríguez Garavito y Patrick Barrett (2008), “¿Utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana”, en Daniel Chávez, César Rodríguez Garavito y Patrick Barrett (eds.), *La nueva izquierda en América Latina*, Madrid, Catarata, pp. 31-77.

Dahrendorf, Ralf (1990), *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori, 231 pp.

EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) (2005), Sexta declaración de la Selva Lacandona, Montañas del Sureste Mexicano, EZLN, [http://encuentro.mayfirst.org/images/SextoDeclaratcon\\_sp.pdf](http://encuentro.mayfirst.org/images/SextoDeclaratcon_sp.pdf), 11 pp.

Freedén, Michael (2013), “El advenimiento del Estado del bienestar”, en Ball, Terence y Richard Bellamy (eds.) *Historia del pensamiento político del siglo XX*, Madrid, Akal, pp. 13-52.

Goodin, Robert E. (2013), “¿El fin del Estado del bienestar”, en Ball, Terence y Richard Bellamy (eds.) *Historia del pensamiento político del siglo XX*, Madrid, Akal, pp. 215-229.

Lizcano Fernández, Francisco (2013), “Unidad y diversidad del fenómeno democrático”, en Francisco Lizcano Fernández y Cynthia Araceli Ramírez Peñaloza (coords.), *Hacia una historia del poder en México*, México/Toluca, Miguel Ángel Porrúa / Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEM / Coordinación de Humanidades de la UNAM, pp. 63-92.

Lizcano Fernández, Francisco (2017), “Hacia una nueva izquierda latinoamericana: clasificaciones y evaluaciones”, en María Aidé Hernández García, Aldo Muñoz Armenta y Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar (coords.), *Los dilemas actuales de la izquierda en México*, México, Grañén Porrúa / Universidad de Guanajuato, 2017, pp. 25-65. Versión electrónica: <http://hdl.handle.net/20.500.11799/67982>.

Paramio, Ludolfo (2006), “La izquierda y el populismo”, en Pérez Herrero, Pedro (ed.), *La “izquierda” en América Latina*, Madrid, Pablo Iglesias, 21-46 pp.

Paramio, Ludolfo (2010), *La socialdemocracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 85 pp.

Pérez Herrero, Pedro (ed.) (2006), *La “izquierda” en América Latina*, Madrid, Pablo Iglesias, pp. 310.

Petras, James y Henry Veltmeyer (2009), *Espejismos de la izquierda en América Latina*, México, Lumen, 475 pp.

Regalado, Roberto (coord.) (2009), “De Marx, Engels y Lenin a Chávez, Evo y Correa. Reforma y revolución entre imaginario y realidad”, en Germán Rodas (coord.), *América Latina hoy, ¿reforma o revolución?*, México, Ocean Sur, pp. 1-41.

Regalado, Roberto (coord.) (2012), *La izquierda latinoamericana a 20 años del derrumbe de la Unión Soviética*, México, Ocean Sur, 407 pp.

Rodas, Germán (coord.) (2009), *América Latina hoy, ¿reforma o revolución?*, México, Ocean Sur, 259 pp.

Sánchez, Jordi (1999), “El Estado de bienestar”, en Miquel Caminal Badía (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp. 236-259.

**LOS ORÍGENES DEL SOCIALISMO EN EL CONO SUR.  
APROXIMACIÓN A UN ESTUDIO COMPARATIVO  
DE LOS CASOS ARGENTINO, CHILENO, URUGUAYO  
Y BRASILEÑO (1890-1914)**

Poy, LUCAS

# LOS ORÍGENES DEL SOCIALISMO EN EL CONO SUR. APROXIMACIÓN A UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS CASOS ARGENTINO, CHILENO, URUGUAYO Y BRASILEÑO (1890-1914)

## I.

Esta comunicación propone una primera aproximación a un examen transnacional y comparativo de los orígenes de los partidos socialistas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, desde los últimos años de la década de 1880 hasta la Primera Guerra Mundial. Si bien se trató de iniciativas tempranas, que no siempre lograron atraer a grandes masas de simpatizantes, constituyeron el punto de partida de corrientes políticas que —con sus derivas de crisis y divisiones— tuvieron una influencia de primer orden en la historia política de la región. Debido a que esta investigación internacional está recién en sus inicios —y dados los límites del espacio disponible—, esta ponencia tiene un objetivo modesto: cartografiar la cronología y la geografía de los primeros grupos socialistas de los cuatro países, presentar sus principales publicaciones periódicas y mostrar algunas de sus principales similitudes y diferencias. La investigación fue realizada en el Instituto Internacional de Historia Social de Ámsterdam, y está basada, fundamentalmente, en un relevamiento de la bibliografía secundaria, pero presenta también un conjunto de referencias a fuentes primarias, cuyo análisis en clave comparativa resultará en el futuro indispensable para profundizar las líneas de trabajo aquí esbozadas. En tanto los avances historiográficos de escala transnacional son necesariamente producto del trabajo colectivo, la ponencia también tiene como objetivo ser el puntapié inicial para futuras colaboraciones.

Los escasos trabajos existentes sobre el temprano socialismo latinoamericano en una clave internacional tienen en casi todos los casos más de treinta años. Uno de los pioneros fue el norteamericano Robert Alexander (1942, 1965) cuyos trabajos reunieron, de manera enciclopédica, una serie de artículos sobre el desarrollo de partidos y sindicatos en distintos países de América Latina. Carlos Rama (1959) y Víctor Alba (1964) ofrecieron análisis muy generales, pero con reflexiones interesantes en torno a la periodización del desarrollo del movimiento obrero en la región. En la década de 1970, Marcelo Segall (1972) examinó los años de la Primera Internacional, mientras que Robert Paris y Madeleine Reberieux (1974) se encargaron de un capítulo dedicado a la historia del socialismo y el comunismo en América Latina en la *Histoire Générale du Socialisme* editada por Droz. Algunos años más tarde, Michael Löwy (1980, 1981) dedicó dos trabajos a delinear la historia del marxismo y de la Internacional Socialista en América Latina, y José Aricó (1982) elaboró una entrada sobre el tema para un diccionario de política editado por Norberto Bobbio. También en esos años aparecieron la ambiciosa compilación de Pablo González Casanova (1984) y las contribuciones de tres autores que, al menos en la formulación del problema, se plantearon la inquietud de historizar el movimiento obrero en una escala latinoamericana: Hobart Spalding (1977), Julio Godio (1980) y Ricardo Melgar Bao (1988).

Un hilo común que recorrió a casi todos estos trabajos fue la pregunta acerca del escaso éxito que encontraron los primeros grupos socialistas latinoamericanos, así como las dificultades que enfrentaron para superar a sus adversarios políticos en el movimiento obrero. Surgió así un tópico habitual: el que hacía referencia a la existencia de una cierta inadecuación entre la realidad del subcontinente y una teoría surgida en Europa (Acha y D'Antonio, 2010). En las últimas tres décadas este tipo de argumentación perdió fuerza, en la medida en que no aparecieron nuevos trabajos con perspectivas transnacionales y comparativas. Sin embargo, es indudable que hubo un importante desarrollo de la historia del trabajo y los trabajadores en muchos de los países de la región, que enriqueció también la historiografía sobre los orígenes del socialismo latinoamericano: nos apoyamos en buena parte de esos trabajos en las páginas que siguen. Lo cierto es que

contamos hoy con muchos más conocimientos sobre el desarrollo de los partidos socialistas y agrupamientos socialistas de los diferentes países, pero carecemos aún de trabajos que apunten a hacer dialogar estos avances y se propongan construir una historia internacional del socialismo sudamericano. El objetivo de las siguientes secciones es trazar algunas pinceladas que sirvan como punto de partida.

## II.

Existe un consenso acerca del lugar de primera línea que ocupan Argentina, Uruguay, Chile y Brasil en la historia temprana del movimiento obrero de América del Sur. Partiendo de ese recorte geográfico se plantea la tarea de trazar un primer esbozo de cronología dentro de la etapa que se extiende entre 1890 y 1914. Es posible hallar, en este sentido, al menos cuatro “momentos” de un proceso de progresiva —si bien lenta y desigual— estructuración del socialismo sudamericano.

En Buenos Aires, Montevideo y Río de Janeiro, el año 1890 representó un punto de referencia para los orígenes de las agrupaciones socialistas, con la aparición de núcleos de militantes que publicaron los primeros periódicos en el idioma local, intentaron combinar iniciativas políticas y sindicales y no lograron dejar una huella organizativa duradera más allá de 1892-1893. En Buenos Aires, desde el año 1888 se puede observar un ciclo de ascenso huelguístico en el cual el grupo de socialistas alemanes que ya se encontraba activo en la ciudad desde 1882 —conocido como *Verein Vorwärts*— jugó un rol protagónico; la historiografía ha coincidido en destacar la celebración del 1° de Mayo de 1890 como un jalón fundacional de la historia del movimiento obrero argentino. Ese mismo año, como corolario de ese proceso de movilización, apareció *El Obrero*, primera publicación abiertamente socialista en idioma español (Tarcus, 2007; Poy, 2014). En Uruguay, 1890 vio la aparición de *El Partido Obrero*, un periódico que sentó las primeras bases de organización socialista en el país (Zubillaga y Balbis, 1985; López D’Alessandro, 1994; Caetano, Gallardo y Rilla, 1995).

En el caso brasileño, también 1890 aparece como un momento clave. Si bien surgieron grupos obreros en San Pablo y en Río Grande do Sul (Ferraz Petersen, 2007; Carone, 1979), el centro de gravedad estuvo en la capital, Río de Janeiro, donde apareció *A voz do povo*, “el primer periódico que puede ser considerado un instrumento de organización obrera en el Brasil, con un programa de asumida inspiración socialista” (De Castro Gomes, 2005). Pocas semanas después de su aparición, el grupo se fragmentó en fracciones con liderazgos enfrentados, que representaron los primeros *partidos operários* de la historia del país. Uno de ellos estaba articulado en torno a Gustavo de Lacerda, el segundo tenía como referente al teniente Vinhaes —responsable del periódico *O Paiz*— y el tercero estaba dirigido por Luiz França e Silva, un obrero tipógrafo negro que editaba el periódico *Echo Popular*. Fue el grupo de Vinhaes el que consiguió reunir mayores adhesiones, con base en los trabajadores estatales de la capital, a tal punto que, en ese mismo año de 1890, Vinhaes fue electo diputado y se autodefinió en la Cámara como diputado socialista y jefe del “partido obrero”. A pesar de este éxito inicial, el grupo tuvo una vida efímera y entró en una seria crisis hacia 1892. Aunque más débil en términos numéricos, el sector de França e Silva logró mantener una mayor unidad política y jugó un rol protagónico en la organización de un primer congreso socialista brasileño en 1892, también en Río de Janeiro. El congreso debatió y aprobó un programa para lo que se constituyó como “Partido Operário Brasileiro”, que sin embargo no logró mantener una estructuración duradera.

Chile muestra, en este punto, una diferencia respecto a los otros tres países debido a la peculiaridad que representa la existencia del Partido Democrático. En efecto, en el caso chileno todas las iniciativas tempranas de organización de grupos socialistas se desarrollaron *al interior* de otra fuerza política, de carácter más amplio y popular. En cuanto a la cronología, de todas maneras, también los años finales de la década de 1880 y los primeros de la siguiente aparecen

como un momento fundacional. Según Sergio Grez, en esos años tuvo lugar un proceso de “radicalización política de un importante segmento de dirigentes del mundo asociativo popular”, en el marco del cual se produjo una delimitación al interior de la juventud del Partido Radical. Los principales referentes de esta tendencia, los abogados Malaquías Concha y Avelino Contardo, lanzaron en septiembre de 1885 un periódico llamado *La Igualdad* y fundaron la llamada “Sociedad de la Igualdad” (Grez, 2016: 28). En noviembre de 1887, este proceso de delimitación dio un paso más y se decidió fundar un partido independiente. Grez plantea que el programa del Partido Democrático expresaba, “simultáneamente, la influencia de los intelectuales y el peso de las reivindicaciones tradicionales del artesanado y los obreros calificados” y agrega que “el sello predominantemente artesanal del programa también se reflejaba en la ausencia de puntos referidos a las relaciones entre el capital y el trabajo” (2016: 29, 31).

Es posible delimitar un segundo momento en el desarrollo de estos primeros grupos socialistas en los años centrales de la década de 1890. Sin dudas, Argentina mostró el caso de mayor desarrollo, tanto en términos políticos como organizativos. Desde comienzos de 1894, cuando comenzó a publicarse *La Vanguardia*, tuvo lugar un proceso de centralización y coordinación entre los diferentes grupos socialistas existentes tanto en Buenos Aires como en otros puntos del interior del país, que desembocó en la constitución formal del Partido Socialista en un congreso constituyente realizado a mediados de 1896. Este proceso de estructuración tuvo como protagonista principal a Juan B. Justo, un médico argentino que realizó su aparición en la escena política en este período y se convertiría en la referencia indiscutible del socialismo argentino y sudamericano por casi medio siglo (Walter, 1977; Adelman, 1992; Aricó, 1999; Poy, 2018).

Esta consolidación del partido argentino impulsó el desarrollo de los socialistas montevideanos: según Nicolás Duffau, “entre los años 1895 y 1896 comenzaron las primeras actividades para la formación de un partido político de orientación socialista” y es posible advertir “la casi paternidad de los socialistas argentinos en el proceso uruguayo” (2007: 3). 1895 fue un año clave, dado que un ascenso en la organización de los trabajadores había dado forma a más de una decena de sociedades gremiales. En este marco, un grupo de jóvenes activos en distintos sindicatos lanzaron el periódico *El defensor del obrero* en agosto de 1895; algunas semanas más tarde, la nueva publicación informaba sobre la formación de un Centro Socialista, cuyos impulsores fueron Juan B. Fontán y José Capelán. Si bien *El defensor del obrero* dejó de aparecer en febrero de 1896, el Centro Socialista llegó a publicar otro periódico, *El grito del pueblo*, entre agosto y septiembre: en su primer número, Capelán planteaba explícitamente que había que imitar el ejemplo “de nuestros vecinos de la República Argentina”. En ese mismo mes de septiembre, por otra parte, comenzó a salir el quincenario *La voz del obrero*, editado por la Sociedad Cosmopolita de Albañiles y Anexos, que había sido fundada en abril de 1895 por Pedro Denis, un socialista, y jugó un rol fundamental en la estructuración partidaria. En septiembre de 1895 *El defensor del obrero* publicó el programa de un “partido socialista uruguayo”, aún inexistente en términos organizativos, y el mismo fue reeditado por otros periódicos gremiales.

A diferencia de lo que ocurría en Argentina y, a menor escala, en Uruguay, en Brasil aún estaba muy distante la posibilidad de estructuración de un partido unificado a escala nacional. Aun así, los años centrales de la década de 1890 mostraron una serie de avances organizativos de cierta importancia. Si en la etapa previa el centro principal de acción de los primeros grupos socialistas había sido Río de Janeiro, en este segundo período el eje se trasladó a la región paulista. En 1895 se fundó el Centro Socialista de Santos, dirigido por Silverio Fontes, que editaba el periódico *A Questão Social* e impulsó un Partido Operário Socialista en 1896, de corta vida. Al mismo tiempo, un grupo de inmigrantes socialistas italianos fundó en 1895 la Lega Democrática Italiana, en San Pablo, que más tarde comenzó a publicar el periódico *Avanti* (Hecker, 1989; De Moraes Filho, 1991; Batalha, 1995). En el caso chileno, los años centrales de la década de 1890 representaron un momento significativo en el “largo proceso de gestación” de una corriente

socialista en el seno del Partido Democrático. En 1896 surgieron el Centro Social Obrero (que editaba el periódico *El grito del pueblo*) y la Agrupación Fraternal Obrera, dirigida por Luis Olea. Ambos grupos se fusionaron más tarde en una agrupación llamada Unión Socialista, que editó tres números de un periódico titulado *El Proletario*. En diciembre de 1897 intentaron dar un paso más y se constituyeron en Partido Socialista de Chile (liderado por José Gregorio Olivares Toledo), que se dio un programa y creó el periódico *El Martillo* (Ramírez Necochea, 1956; Ortiz Letelier, 2005). Según Grez, sin embargo, este agrupamiento “sucumbió pronto en medio de la confusión ideológica propagada por el anarquismo” (2016: 83).

En la primera década del siglo XX, los tiempos de estructuración del socialismo en los distintos países examinados comenzaron a hacerse más desiguales. Un tercer momento, para los casos argentino, brasileño y uruguayo, puede situarse entre los años 1902 y 1906. En el caso argentino, se trató de un período de consolidación y crecimiento, durante los cuales el cuadro militante llegó a alcanzar los niveles más altos de toda la etapa y logró hacer llegar a uno de sus militantes, el joven abogado Alfredo Palacios, al congreso nacional. En Uruguay, tuvo lugar un nuevo salto en la actividad socialista, que estuvo directamente vinculado con la aparición en escena de Emilio Frugoni, quien pronto se convertiría en el referente más importante del socialismo uruguayo. En 1904 se fundaron varios centros seccionales en Montevideo, al año siguiente se formó un comité ejecutivo con dos delegados de cada centro y en 1906 comenzó a aparecer *El Socialista*. En Brasil, por su parte, 1902 fue un año fundamental, en tanto se realizó un “segundo congreso obrero” en San Pablo, que contó esta vez con una representación más importante: si bien la mayoría era paulista y no había representantes de la capital, hubo delegados de siete estados—San Pablo, Rio Grande do Sul, Parana, Bahia, Pernambuco, Paraíba y Pará— y allí se aprobaron un estatuto y un programa para constituir un Partido Socialista. Se trató nuevamente, sin embargo, de una iniciativa que no logró consolidarse en el tiempo.

Si en el caso argentino la estructuración partidaria ya estaba consolidada y, por contraste, en el caso brasileño los límites de la experiencia de 1902 habían mostrado que aún debía correr mucha agua bajo el puente para poder estructurar un partido socialista de escala nacional, es posible encontrar, para los casos chileno y uruguayo, un cuarto y último momento de desarrollo en los últimos años de la década de 1900 y los primeros de la siguiente. Si bien la aparición política de Frugoni había abierto una nueva etapa en torno a 1904, la estructuración partidaria del socialismo uruguayo seguía encontrando dificultades, y la formación de un comité ejecutivo, en 1905, no tuvo continuidad. Después de nuevo período de crisis, hacia el final de la década, fue 1910 el año que finalmente mostró un salto decisivo. Ese año se realizó una conferencia que reunió a los grupos socialistas existentes, nombró un nuevo comité ejecutivo y reorganizó formalmente al partido. Además, en el mismo mes de diciembre, el propio Frugoni resultó electo diputado nacional, luego de confluir en una lista con otros sectores liberales y anticlericales que obtuvo las bancas de la minoría debido a la abstención del Partido Blanco (López D’Alessandro, 1994). En el caso chileno, estos años marcaron también el proceso de ruptura de los socialistas con el Partido Democrático y los primeros pasos de su estructuración política independiente. En una fecha tan tardía como 1906 era posible encontrar todavía en los escritos de Recabarren una reivindicación del Partido Democrático como instrumento político, y de hecho el congreso internacional de Stuttgart, realizado en 1907, hacía referencia a esa fuerza política como su sección local en Chile. Pero en los años posteriores el propio Recabarren encabezó un proceso de delimitación política que lo acabaría llevando a la ruptura. En mayo de 1912, convocó finalmente a los trabajadores salitreros a romper con el Partido Democrático y logró que un conjunto de agrupaciones del norte del país siguieran su llamado, que dio lugar a la formación del Partido Obrero Socialista (Pinto, 1999; Massardo, 2008).



### III.

Este breve repaso cronológico permite avanzar algunos señalamientos generales: si a comienzos de la década de 1890 prácticamente no existían grupos y publicaciones estables en ninguno de los países de la región, veinte años más tarde la situación había cambiado. En los años inmediatamente anteriores al estallido de la Primera Guerra Mundial, aquellos observadores de la Segunda Internacional que dirigieran la mirada hacia el sur del continente americano —algo que, por cierto, no era lo más habitual— podían encontrar un desarrollo auspicioso en al menos tres países de la región. Argentina mostraba la experiencia más sólida, con un partido estructurado desde mediados de la década de 1890 y concentrado en Buenos Aires, que expandía su influencia por otros puntos del interior del país y se convertía en una referencia a escala regional. Más lentamente y con mayores dificultades organizativas, pero al mismo tiempo fuertemente influidos por el ejemplo argentino, a comienzos de la década de 1910 también hicieron su aparición los partidos socialistas de Chile y de Uruguay, llamados a tener un protagonismo destacado en la posterior historia política del país. Menos promisorio era la imagen que llegaba del Brasil, donde la fuerte heterogeneidad regional y la debilidad de los primeros grupos socialistas no habían dado lugar aún a una fuerza política estable de alcance nacional; no obstante, esas primeras dos décadas de historia del socialismo brasileño habían dejado numerosas experiencias que formaban la base de la posterior historia política de la izquierda en el país.

Estas nacientes formaciones políticas compartían una serie de rasgos comunes, que al mismo tiempo eran característicos de ese “mundo socialista” más amplio —centrado en Europa— con el cual se identificaban plenamente. Los socialistas de Buenos Aires, de Montevideo, de San Pablo, de Río de Janeiro o del norte de Chile se consideraban de alguna manera parte de un movimiento más amplio y compartían no solo un conjunto de textos y lecturas sino también redes, prácticas y culturas políticas. Es un lugar común mencionar el origen europeo de muchos de los “pioneros” del socialismo en las distintas ciudades sudamericanas: el alemán Germán Ave-Lallemant en Argentina, el francés Gerónimo Grand de Laigue y el español Adolfo Vázquez Gómez en Uruguay, los italianos Alceste de Ambryns y Antonio Piccarolo en Brasil, solo por mencionar algunas figuras dirigentes que no deben hacer olvidar la composición también muchas veces europea de las segundas y terceras líneas militantes.

Si bien esta integración de las fuerzas socialistas sudamericanas en un conjunto más amplio se daba sobre todo a través de las vinculaciones con el socialismo europeo, en muchos casos se establecieron también contactos y relaciones a escala regional. En este sentido Buenos Aires operó como nodo de contacto y bisagra. Ya hemos visto cómo, en el caso montevideano, la influencia bonaerense fue muy significativa y directa: hasta cierto punto es posible hablar de un movimiento obrero rioplatense, dado el estrecho y permanente contacto que permitían la cercanía geográfica y los vínculos sociales, económicos y culturales. Pero también el socialismo argentino jugó un papel influyente en el caso chileno: Jaime Massardo (2008) ha hecho referencia, por ejemplo, a la importancia de los intercambios epistolares de militantes chilenos con José Ingenieros, y es mucho más conocida la actividad desenvuelta por Recabarren, figura fundamental del socialismo chileno, en el seno del PS argentino durante los años que vivió en Buenos Aires a mediados de la década de 1900. La bibliografía existente sugiere que los vínculos del socialismo brasileño con los grupos de los otros tres países sudamericanos fueron menos significativos, aunque se trata de una cuestión que merece mayor investigación: es notable, por ejemplo, la presencia de José Winiger, fundador del primer grupo socialista en Buenos Aires en 1890, en los primeros núcleos socialistas de Brasil, en 1892.

Todos los grupos estaban estructurados en torno a una publicación periódica —en general semanal, aunque el partido argentino avanzó en 1905 hacia una edición diaria— y son numerosos los estudios que han enfatizado este rol preponderante de la prensa escrita en la construcción partidaria. Una mirada a los diferentes periódicos —ver en estas páginas las

reproducciones facsimilares de muchos de ellos— revela hasta qué punto se parecían en el formato, en el estilo y en el registro. Las ofertas de suscripción, los listados de folletos en venta y las numerosas traducciones publicadas en las páginas de los periódicos, por otra parte, revelaban hasta qué punto circulaban en forma fluida las publicaciones de propaganda elaboradas por el socialismo europeo, consolidando, también a escala sudamericana, una red a través de la cual se produjo esa “difusión y vulgarización del marxismo” a la que hicieron referencia trabajos clásicos como los de Franco Andreucci (1980) y Eric Hobsbawm (1983).

Además de un periódico, un partido socialista necesitaba un programa. El desenvolvimiento de estos programas fue producto de un proceso histórico trabajoso y complejo, que aún no ha sido estudiado en profundidad; sería un error suponer que se trató de una simple “traducción” de los programas llegados de Europa, y una equivocación aún mayor considerar que las ideas marxistas eran dominantes en ellos. En ciertos casos, de hecho —por ejemplo en Brasil, en los primeros años de la década de 1890; y aún más en el caso del Partido Democrático chileno— se advierte en los primeros programas un predominio de ideologías industrialistas, nacionalistas y proteccionistas, más relacionadas con las inquietudes de los artesanos calificados que integraban las primeras agrupaciones que con el desarrollo de planteamientos socialistas (Leonidio, 2009; Coggiola, s/f; Grez, 2016). A mediados de la década de 1890, no obstante, empezó a hacerse más evidente la influencia de los programas del socialismo europeo, que se combinaba con una mayor delimitación entre las clases y permitía la consolidación política de los agrupamientos políticos socialistas. En general, todos estos programas partían de subrayar la división de la sociedad en dos clases “desiguales y antagónicas”, burguesía y proletariado, y planteaban que esta división solo podía ser superada a partir de la propiedad colectiva de los medios de producción. Para alcanzar este objetivo, era fundamental la organización de la clase obrera en un partido propio que luchase por “la conquista de los poderes públicos”.

En cualquier caso, tal como ocurría en el conjunto de la socialdemocracia internacional de la época, en paralelo a estas consideraciones generales, los programas de los diversos partidos socialistas seguían incluyendo una lista nutrida de reivindicaciones más inmediatas. En este cuadro, empezó a imponerse una división de los programas en dos partes: un programa “mínimo”, a menudo subdividido en una parte política y una económica, y un programa “máximo”, en el cual se exponían los objetivos más generales de una sociedad post-capitalista cuya transición quedaba sin explicitar. En Argentina, el programa aprobado en 1896 ya tenía estas características; en Brasil apareció esta división en el programa del Partido Socialista Brasileiro fundado en 1902. Las demandas de estos “programas mínimos” variaban en los distintos casos nacionales, además de ser muy heterogéneas en cuanto a su alcance y precisión. Es posible, sin embargo, advertir una amplia serie de elementos comunes, como las demandas relacionadas con el derecho al voto, la revocabilidad de los mandatos, la supresión del ejército permanente, la separación de la Iglesia del Estado, la libertad de prensa y de expresión. En el plano económico, por su parte, había una siempre presente preocupación por la reducción o anulación de los impuestos al consumo, así como una denuncia de la desvalorización del papel moneda. Además, se advierte un creciente peso de las reivindicaciones propiamente obreras, como la limitación de la jornada laboral, la protección al trabajo femenino e infantil, el fin del trabajo a destajo, la creación de tribunales arbitrales entre patrones y empleados, la restricción del trabajo nocturno, el derecho de huelga, etc.

Ha sido un lugar común en la historiografía hacer referencia al carácter “eclectic” del socialismo sudamericano, particularmente en el sentido de una presencia de nociones marxistas en combinación con influencias de otros pensadores de la época. Esto no era, de todas formas, una particularidad exclusiva del socialismo sudamericano: antes bien, el conjunto de la Segunda Internacional de la época muestra una complejidad y heterogeneidad teórica y conceptual que requiere de estudios precisos y está lejos de mostrar líneas unívocas. Los socialistas sudamericanos abrevaban en un canon de autores que no se limitaba a los textos de Marx y

Engels o a la producción teórica de Karl Kautsky en *Die Neue Zeit*, e incluía a autores como Enrico Ferri, Achille Loria, Benoit Malon o incluso Ferdinand Lasalle, Herbert Spencer y Charles Darwin. Es indiscutible el predominio de una línea reformista y gradualista, muy permeada por el positivismo y cientificismo de la época y consagrada por el prestigio de Juan B. Justo y el partido argentino. Pero, en cualquier caso, el joven socialismo sudamericano se ubicó plenamente dentro de la variada paleta cromática de la Segunda Internacional, aun cuando no todos sus colores políticos hayan estado representados.

La mirada comparativa, además de mostrar este conjunto de rasgos comunes, pone de manifiesto también un conjunto de diferencias significativas. Como vimos, en Argentina se avanzó relativamente rápido en la formación de un partido, que se mantuvo a lo largo de todo el período y se consolidó en términos organizativos. En Uruguay hubo un desarrollo de características relativamente similares, pero una década y media más tarde. En Brasil, en cambio, el rasgo característico fue la inexistencia, durante todo el período, de una organización socialista de alcance nacional, y el desarrollo dificultoso de una multiplicidad de grupos y periódicos que no lograron consolidar una organización permanente. San Pablo y Río de Janeiro ofrecieron dos núcleos de desarrollo en cierta forma paralelos, con escasa vinculación entre sí, y además mostraron algunas diferencias importantes: la presencia del *trabalhismo* y de variantes de organización vinculadas a sectores de la clase media es mayor en Río y menor en San Pablo/Santos, que mostraba una mayor presencia de trabajadores inmigrantes y un desenvolvimiento más parecido al de ciudades como Montevideo y Buenos Aires. Esta primera distinción, de todas formas, sigue siendo insuficiente, y es preciso incluir en el cuadro el importante desarrollo que tuvo el socialismo en el sur del país (Ferraz Petersen, 2001). La mayor dificultad del socialismo brasileño por constituir una organización centralizada no se debe únicamente a la vastedad de la geografía del país sino también a la heterogeneidad de sus economías regionales y de sus clases trabajadoras, lo cual plantea la necesidad de examinar con más detalle cuáles fueron las elaboraciones del primer socialismo brasileño respecto a la población trabajadora de color. A todo esto debe agregarse la fragmentación de la vida política brasileña en los tiempos de la “República vieja”: hasta cierto punto era natural que, en un sistema político fuertemente federalizado, los primeros experimentos de construcción de herramientas políticas socialistas orientadas a la participación electoral tuvieran también un carácter estrechamente regional. El caso chileno, por su parte, introduce otra singularidad de importancia, debido a la presencia del Partido Democrático como una fuerza política con importante anclaje en las clases trabajadora que demoró significativamente la conformación independiente de una organización socialista. Por otro lado, resulta importante tomar en cuenta también la dimensión geográfica que evite un enfoque limitado a las capitales y advierta que las primeras organizaciones obreras y socialistas chilenas surgieron en centros proletarios de las provincias del norte y del sur.

#### IV.

Se ha escrito mucho, en los últimos años, sobre la “historia global del trabajo” y las nuevas perspectivas que abre a la investigación histórica sobre la clase trabajadora. Intentando superar perspectivas nacionalistas y etnocéntricas, en las últimas dos décadas la historiografía del trabajo europea y norteamericana ha reconocido la necesidad de pensar la historia de la clase trabajadora en una clave transnacional. Paralelamente, es precisamente en los países del llamado “sur global” donde la historia del trabajo y los trabajadores muestra un mayor desarrollo y dinamismo: América Latina aparece como una de las regiones donde este campo de estudios se desarrolla con mayor vigor. Los estudios dedicados a la historia de la clase trabajadora y el movimiento obrero, desde perspectivas diversas, son un terreno activo y dinámico.

Sin embargo, siguen siendo escasos los ejercicios de análisis con una perspectiva que exceda el terreno nacional —o, incluso, en muchos casos, la escala regional al interior de un determinado país. En parte, obviamente, esto se debe a la necesidad de aguzar la mirada y

desenvolver estudios de campo detallados que requieren inevitablemente un recorte del objeto de estudio. Por otro lado, es preciso tener en cuenta también la realidad material de las condiciones de trabajo de quienes investigamos en la región: en muchos casos la posibilidad de trazar análisis internacionales o comparativos se enfrenta con el escollo de las dificultades para realizar viajes y el deficiente estado de archivos y bibliotecas. Pero no es menos cierto que este recorte nacional sigue representando un límite para nuestra comprensión de la historia de la clase trabajadora y el movimiento obrero latinoamericanos. Esperamos que las modestas aproximaciones presentadas en esta ponencia puedan servir como punto de partida para una revitalización de los estudios comparativos y transnacionales sobre los primeros pasos del socialismo sudamericano. Haciendo referencia al estudio de la socialdemocracia en los años finales del siglo XIX, Georges Haupt (1964) planteaba hace ya más de sesenta años la necesidad de pasar de una mera “historia de la Internacional Socialista” a una “historia “internacional del socialismo”. La tarea sigue vigente.

## V. REFERENCIAS

Acha, Omar/D’Antonio, Débora (2010): “Cartografía y perspectivas del ‘marxismo latinoamericano’”. En: *A Contra Corriente*, vol. 7, núm. 2, pp. 210-256.

Adelman, Jeremy (1992): “Socialism and Democracy in Argentina in the Age of the Second International”. En *The Hispanic American Historical Review*, vol. 72, núm. 2.

Alexander, Robert (1942): *Labor Parties of Latin America*. Nueva York: League for Industrial Democracy.

Alexander, Robert (1965): *Organized Labor in Latin America*. Nueva York: Free Press.

Alba, Víctor (1964): *Historia del movimiento obrero en América Latina*. México: Libreros Mexicanos Unidos.

Andreucci, Franco (1980): “La difusión y la vulgarización del marxismo”. En Hobsbawm, Eric (ed.): *Historia del marxismo*. Barcelona: Bruguera.

Aricó, José (1999): *La hipótesis de Justo*. Buenos Aires: Sudamericana.

Batalha, Claudio (1995): “A difusão do marxismo e os socialistas brasileiros na virada do século XIX”. En Quartim de Moraes, João (ed.): *História do marxismo no Brasil II: Os influxos teóricos*. Campinas: Ed. da UNICAMP.

Caetano, Gerardo/Gallardo, Javier/Rilla, José (1995): *La izquierda uruguaya*. Montevideo: Trilce.

Carone, Edgar (1979): *Movimento operário no Brasil (1877-1944)*. San Pablo: Difel.

Coggiola, Osvaldo (s/f): *Origens do movimento operário e do socialismo no Brasil* (mimeo).

De Castro Gomes, Angela (2005): *A invenção do trabalhismo*. Río de Janeiro: FGV.

D’Elía, Germán/Miraldi, Armando (1984): *Historia del movimiento obrero en el Uruguay. Desde sus orígenes hasta 1930*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

De Moraes Filho, Evaristo (1991): “A proto-história do marxismo no Brasil”. En Amaro Reis Filho, Daniel (ed.): *Historia do marxismo no Brasil*, vol. 1. San Pablo: Paz e Terra.

Duffau, Nicolás (2007): “Estudio comparado de los Partidos Socialistas del Río de la Plata a través de los textos y discursos de Emilio Frugoni y Juan Bautista Justo”. En XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Tucumán.

Ferraz Petersen, Silvia (2001): *“Que a união operária seja nossa pátria!” História das lutas dos operários gaúchos para construir suas organizações*. Porto Alegre: Editora Universidade.

Godio, Julio (1980): *Historia del movimiento obrero latinoamericano/1. Anarquistas y socialistas, 1850-1918*. México: Nueva Imagen.

González Casanova, Pablo (coord.) (1984): *Historia del movimiento obrero en América Latina*, 4 vols. México: Siglo XXI.

Grez Toso, Sergio (2016): *El Partido Democrático de Chile. Auge y ocaso de una organización política popular (1887-1927)*. Santiago de Chile: LOM.

Hall, Michael/Spalding, Hobart A. (1986): “The Urban Working Class and Early Latin American Labour Movements, 1880-1930”. En Leslie Bethell (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, vol. IV. Cambridge: Cambridge University Press.

Haupt, Georges (1964): *La Deuxième Internationale, 1889-1914: étude critique des sources, essai bibliographique*. Paris: Mouton.

Hecker, Alexandre (1989): *Um socialismo possível. A atuação de Antonio Piccarolo em São Paulo*. San Pablo: Queiroz.

Hobsbawm, Eric (1983): “La difusión del marxismo (1890-1905)”. En *Marxismo e historia social*. Puebla: Instituto de Ciencias.

Leonídio, Adalmir (2009) “Utopia e positivismo nos primórdios do movimento operário no Brasil”. En *Perseu, história, memória e política*, núm. 4.

López D’Alessandro, Fernando (1994): *Historia de la izquierda uruguaya. 1. Anarquistas y socialistas (1838-1910)*. Montevideo: Carlos Alvarez.

Löwy, Michael (1980): *Le Marxisme en Amérique Latine*. París: François Maspéro.

Löwy, Michael (1981): “Trayectoria de la Internacional Socialista en América Latina”. En *Cuadernos Políticos*, núm. 29, pp. 36-45.

Massardo, Jaime (2008): *La formación del imaginario político de Luis Emilio Recabarren*. Santiago de Chile: LOM.

Melgar Bao, Ricardo (1988): *El movimiento obrero latinoamericano: historia de una clase subalterna*. Madrid: Alianza.

Ortiz Letelier, Fernando (2005): *El movimiento obrero en Chile (1891-1919)*. Santiago de Chile: LOM.

Paris, Robert/Reberieux, Madeleine (1974): “Socialisme et communisme en Amérique Latine”. En Jacques Droz (ed.): *Histoire Générale du Socialisme*. París: Presses Universitaires de France.

Pinto, Julio (1999): “Socialismo y salitre: Recabarren, Tarapaca y la formación del Partido Obrero Socialista”. En *Historia*, vol. 32, pp. 315-366.

Poy, Lucas (2014): *Los orígenes de la clase obrera argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Poy, Lucas (2018): “Between the Strike and the Ballot Box: The Early Years of the Argentine Socialist Party, 1890-1910”. En *Journal of Labor and Society*, vol. 21, pp. 37-53.

Rama, Carlos M. (1959): *Mouvements ouvriers et socialistes. L'Amérique Latine (1492-1936)*. París: Les Éditions Ouvrières.

Ramírez Necochea, Hernán (1956): *Historia del movimiento obrero en Chile. Siglo XIX*. Santiago de Chile: Talleres Gráficos Lautaro.

Segall, Marcelo (1972): “En Amérique Latine. Développement du mouvement ouvrier et proscription”. En *International Review of Social History*, núm. 17.

Spalding, Hobart A. (1977): *Organized Labor in Latin America. Historical Case Studies of Workers in Dependent Societies*. Nueva York: New York University Press.

Tarcus, Horacio (2007): *Marx en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Walter, Richard (1977): *The Socialist Party of Argentina, 1890-1930*. Austin: University of Texas.

Zubillaga, Carlos/Balbis, Jorge (1985): *Historia del movimiento sindical uruguayo*, 3 vols. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

## VI. ANEXO: EJEMPLOS DE PUBLICACIONES PERIÓDICAS DEL SOCIALISMO SUDAMERICANO (1890-1914)

Año I Montevideo, Agosto 29 de 1890 Número 3



# EL PARTIDO OBRERO

Aparece los días Mártes y Viérnes

<p style="text-align: center;"><b>Vox populi, vox Dei</b></p> <p style="font-size: small;">Editor: GERÓNIMO GRAND DE LAIGUE Mía. papelería y plumería por la imprenta El Progresista, calle Génova, 92.</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">SUBSCRIPCIÓN</p> <p style="font-size: x-small;">Por un mes . . . . . \$ 0.50 Por tres meses . . . . . \$ 1.50 Por seis meses . . . . . \$ 3.00 Por un año . . . . . \$ 6.00</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">EL PARTIDO OBRERO</p> <p style="font-size: x-small;">Considerando que en las actuales circunstancias el fomento de la inmigración constituye un verdadero crimen de lesa-humanidad - nos compete participar al Gobierno que nos hacemos un deber de mandar á las varias Cancillerías Europeas algunos números de «El Partido Obrero.»</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">Contrastes</p> <p style="font-size: x-small;">¿Tiene todo hombre al momento mismo de nacer, un «desecho» sobre el conjunto de las cosas materiales e intelectuales de la Humanidad, y más especialmente sobre los de su pueblo ó de su nación?</p> <p style="font-size: x-small;">¿Cuales cuestiones que no se atreven á resolver por la mayoría los adversarios más determinados de esa «reforma social» preconizada por cuantos en las palabras: Libertad... Igualdad... Fraternidad... ven otra cosa que un cliché á discursos ó un símbolo de partido.</p> <p style="font-size: x-small;">Si pase el precitado derecho ni se puede ni se debe discutir, como se hace que, en nuestra organización actual, resulte ser pura y sinarga decisión?... Como se hace que mientras este nace con una corona en la cabeza, envuelto en</p>	<p style="text-align: center;">Dirección y Administración: Misiones, 92</p> <p style="font-size: x-small;">Una fabulosa ciencia frente á una ignorancia fabulosa; El trabajo mas penoso frente al gozo sin esfuerzo; presentando, por la magnitud misma de sus contrastes, un «terrible y perpetua oposición» cuadros mas desequilibrados que los alojados en nuestras peores épocas de opresión política y de esclavitud.</p> <p style="font-size: x-small;">No soy seguramente de los que peoran de dogmáticos ó de sentimentales, pero, al pensar que al fin de este siglo XIX, llamado el siglo de las luces, el egoísmo mas monstruoso es el sentimentalismo que impera en el orden religioso, en el orden social, en el orden político, al considerar sobre todo que en muchas ocasiones lastiman las reglas caídas de la mesa del rico, y desafiadas hasta por sus propios, para arrojarse á una muerte horrible, «la muerte del hambre, los hijos del trabajo, ¡ah!, sin que este las pueda conseguir, me avergüenzo de haber nacido «hombre», y quisiera poder irme á vivir en el fondo de las selvas con el tigre y el león! (Castellani)</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">Mas fomento todavía</p> <p style="font-size: x-small;">Segun las afirmaciones reiteradas del «Progreso» de marzo de 1889 «El partido Obrero» habria recibido del Dr. Herrera el encargo de confeccionar una nueva obra «patriótica», destinada á fomentar la inmigración.</p> <p style="font-size: x-small;">Si la noticia fuera cierta, es necesario reconocer que la idea no puede ser mas ingeniosa, ni el momento mas oportuno.</p> <p style="font-size: x-small;">Hasta en efecto que el Sr. Grassia se bajó á la calle para presentar cuadros «sur le vif», que le inspirarán en su tarea literaria, haciendo entrar otra vez en su cartera unos 20 ó 30,000 pesetas.</p>	<p style="text-align: center;">Cedat labori capital</p> <p style="font-size: x-small;">bienes no pueden darnos ya el pan del trabajo, nos dan, al menos, la muerte que nos aliviana, quitándonos los tormentos del hambre y las incertidumbres del día de mañana.</p> <p style="font-size: x-small;">Somos pueblo, señores de «El Bien», y precisamente porque somos pueblo, compartimos con el humilde Carpintero de Nazareth la gloria de pedir solo á nuestros brazos nuestra parte de ese queso, - que uno por medio de las bayonetas, otros por medio de la delación se esfuerzan de guardar entero sin comprender los desgraciados, que ellos mismos son los que destruyen así el equilibrio de este edificio social cuyas paredes son hechas con nuestros sudores y nuestras lágrimas!</p> <p style="font-size: x-small;">Somos pueblo, señores de «El Bien», y precisamente porque somos pueblo, abandonamos á los Torquemadas el monopolio de los sur-to-da-és, y confiados en la justicia de nuestra causa, todo lo esperamos del Tiempo, también, y de una «propagación», ardiente continuar en un todo á la «emigración», que jamás temer «ad majorem Dei gloriam» (traducción libre por una mayor porción de queso).</p> <p style="font-size: x-small;">Dejais pues, señores de El Bien de estaros á nombre de una civilización que nada os pide y nada os debe, y cuando os habréis convencido de que el «criticismo», mala mas seguramente que el «prejuicio», (perdon que os lo digamos por segunda vez) quisais os encontráis dispuestos á repetir con el Maestro: «Credidit Eterna, Spiritus autem vivificat».</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">Los verdaderos defensores DEL PUEBLO</p> <p style="text-align: center; font-size: x-small;">El príncipe Pedro Kropotkin</p>
--	---	--

Tribuna libre

Consecuente con la promesa formal de acoger en nuestra «Tribuna libre», todas las manifestaciones del pensamiento, publicamos á continuación las notas que nos ha remitido un compañero, asegurándonos que ellas eran extractos de las varias obras publicadas sobre la «Anarquía», por el príncipe Kropotkin.

El lector apreciará, pero, por nuestra parte, creemos que para que la Revolución social obtenga un triunfo completo y definitivo, es necesario que ella se opere sobre el terreno pacífico de la legalidad.

EL ORDEN

De sus críticas á menudo se habia adoptado como divisa la palabra «Anarquía», la que tanto atención á ciertos espíritus.

«Vuestros ideas, son buenas, así, excelentes pero debéis entender que el nombre que habéis escogido no puede ser mas inoportuno.»

«Anarquía» es el lenguaje corriente es el término de desorden, de caos, en palabra desvirtuada en el espíritu la idea de intereses que se chocan de individuos que se hacen la guerra y que no pueden llegar á establecer la armonía.

Pero tratemos de entendernos: ¿de que decís se trata?... De que armonía?... De la armonía que se estableció libre-

*El Partido Obrero* (Montevideo), núm. 3, agosto de 1890.

# LA VANGUARDIA

PERIÓDICO SOCIALISTA CIENTÍFICO  
DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA

SUSCRICIÓN	APARECE LOS SÁBADOS	REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN 1252—INDEPENDENCIA—1252
Interior: Por mes . . . . . \$ 0 40 — Por trimestre . . . . . 1 20 Exterior: Por año . . . . . 6 *		

Buenos Aires, Abril 7 de 1894

## NUESTRO PROGRAMA

Este país se transforma. A la llanura abierta e indivisa con el aspecto y, en cierta medida, las funciones de una propiedad común han sucedido los campos cercados, que pronto abarcarán toda la superficie utilizable. La gran agricultura se desarrolla donde hace veinte años eran cultivadas por sus dueños unas pocas chacras. El ferrocarril ha muegto á las carreteras. Los grandes puertos han su- primido la mayor parte del cabotaje. El Mercado Central de frutos reemplaza á las antiguas baracas. Hasta la industria, con ser tan rudimentaria, sufre una modificación idéntica. En Buenos Aires las fábricas de calzado y de sombreros, las grandes herrerías y carpinterías suprimen la mayor parte de los pequeños talleres de esos ramos; en Tucumán el trapiche desaparece ante los grandes ingenios de azúcar; y en Santa Fe se multiplican los molinos de cilindros, donde nunca había habido ni tabernas.

Junto con esas grandes creaciones del capital, que se ha enseñoreado del país, se han producido en la sociedad argentina los caracteres de toda sociedad capitalista.

Suprimida toda solidaridad de sentimientos é intereses entre los patrones y los trabajadores, estos que antes disfrutaban con cierta libertad de los medios de vida que ofrece el país, tienen ahora que someterse á la dureza del salario si no quieren morir de hambre. El trabajador, despojado de toda otra cosa, no puede ofrecer en cambio de los tra-

marcha económica del país. El trabajador cuyo salario se acerca lo mas posible á sus mas indispensables medios de subsistencia, sufre todavía los efectos del agio, que dirigi- do por los capitalistas, tiende con la suba del pro á deprimir mas y mas los salarios.

El país desde que ha entrado en la danza de los millones del comercio universal, ha en- trado también en la serie de crisis periódicas, propias de la época capitalista, crisis en que siempre los que sufren son los mas chicos. En la última, en la de 1889 y 90, los grandes capitales han absorbido todos los ahorros de la clase trabajadora. Tres grandes bancos en que los obreros depositaban la pequeña parte de sus salarios de que habían podido privarse, han quebrado saqueados por personajes de todas clases, ministros, generales, vicarios, gobernadores, diputados, etc. No hay necesidad de decir que estos se han concedido, después á sí mismos condiciones de pago que hacen ilusoria toda esperanza de cobro de parte de los trabajadores despo- jados.

La política es la alternativa del pillaje y de la plutocracia. A la época de Juárez y del politiquero ladrón ha sucedido la época del candidato millonario, en que la posesión de muchos millones es la única garantía de capacidad para dirigir la cosa pública. Los Pe- reira, los Unzué, los Udaondo, tan ricos que no tendrían para qué robar, son hoy los pre- feridos para los altos puestos públicos por los otros ricos, cuya única aspiración política es que sus vacas y sus ovejas se multipliquen sin tropiezo.

Puesta en esas manos la dirección econó- mica del país, no es de asombrarse que to- das las leyes tengan el mas marcado caracte- r de leyes de clase, y sean calculadas en

ropa, los vapores, los cables, la corriente in- migratoria no hacen sino acelerar esa incor- poración.

Qué se propone, pues, el grupo de trabaja- dores que ha fundado este periódico? A qué venimos?

Venimos á representar en la prensa al proletariado inteligente y sensato.

Venimos á promover todas las re- formas tendentes á mejorar la situa- ción de la clase trabajadora: la jornada legal de ocho horas, la supre- sión de los impuestos indirectos, el amparo de las mujeres y de los ni- ños contra la explotación capitalista. Y, demás partes del programa míni- mo del partido internacional obrero.

Venimos á fomentar la acción po- lítica del elemento trabajador argen- tino y extranjero, como único medio de obtener esas reformas.

Venimos á combatir todos los pri- vilegios, todas las leyes que hechas por los ricos en provecho de ellos mismos, no son mas que medios de explotación á los trabajadores, que no las han hecho.

Venimos á difundir las doctrinas económicas creadas por Adam Smith, Ricardo y Marx, á presentar las co- sas como son, y á preparar entre no- sotros la gran transformación social

en cuenta esos inconvenientes. los hemos subsanado en lo posible, y esperamos iniciar una agitación durable y definitiva. Lejos de desanimarnos, la existencia anterior de otros periódicos obreros nos convence de que hace tiempo que han surgido entre nosotros los antagonismos y contrastes que en todas partes acompañan al régimen capitalista.

Los grandes movimientos de opinión, empu- zan ordinariamente por una serie de ensayos y tentativas más ó menos incompletos.

¿Cuántas veces cas el niño antes de aprender á caminar? Y, sin embargo, al verlo caer, á nadie se le ocurre que nunca podrá mantenerse derecho, marchar ni correr.

Creemos que la causa del trabajo ya ha- dado entre nosotros sus primeros é inseguros pasos, y que ahora es tiempo de que em- piece á marchar con seguridad hacia ade- lante.

## Á LA PRENSA

Saludamos fraternalmente á la prensa obre- ra de este y de todos los países. Esperamos que aun los periódicos obreros que no tie- nen francamente un carácter político, verán nuestra aparición con simpatía, y mantendrán con LA VANGUARDIA las más amistosas rela- ciones.

Respecto de la prensa burguesa nues- tra situación es completamente distinta. No podemos enviarle un saludo, cuando es- tamos seguros de que, si le parecemos fuer- tes, seremos para ella un motivo de alarma,

# A Questão Social

ORGAM DO CENTRO SOCIALISTA

Um por todos e todos por um

Anno I. Santos — Publicação Quinzenal — Brazil Num. 1

## DIRECTORES:

SILVERIO FONTES, SOTER DE ARAUJO e  
CARLOS DE ESCOBAR.

## Assignatura

Serie de 24 Numeros . . . . . 5\$000  
Numero Avulso . . . . . \$200

## ESCRITORIO

49, PRAÇA DE REPUBLICA N. 49

Apresenta-se hoje na arena jornalística A „Questão Social“ defendendo uma causa justa — a reivindicação dos direitos do proletariado.

Na Europa, onde o socialismo chegou a seu periodo de maturação histórica, a propaganda vai fazendo grande proselytismo.

Ahi, como na America do Norte, não se confunde a doutrina, que já entrou em sua phase positiva, nem com a republica, como a ensinou Platão, nem com a utopia, como a idealizou Thomas Morus.

Resultado de estudos acurados d'uma pleiade de pensadores representando o *primus inter pares* Karl Marx, o socialismo encontrou, principalmente na Alemanha, sua base scientifica.

Não queremos dizer com isso que o problema social seja uma reforma exclusivamente economica; que o socialismo seja unicamente uma questão de ventre.

É incontestavel que deve occupar o primeiro lugar a transformação economica, pois della nascerá a principal reivindicação proletaria.

Entretanto, forçoso é confessar que as aspi-

rações humanas devem ser integralizadas e a questão social passa a ser complexa, isto é, tanto litteraria, como philosophica, tanto affectiva, como esthetica, tanto moral, como politica.

E seremos nós indifferentes ao estudo desses problemas, quando talentos de primeira ordem tanto se tem preocupado com a sua difficil solução!

Entre nós, as condições actuaes não nos permitem encarar o socialismo como medida que se imponha por uma agitação revolucionaria.

Desfraldando a bandeira do collectivismo reformista, propõe-se „A QUESTÃO SOCIAL“, com paixões, que considera antagonicas á idéa de progresso, a lutar tenazmente, para que sejam mais rapidos os effeitos do movimento evolucionista scientifico, que deve dar em resultado a nova organização da Sociedade.

Por maiores que sejam as precauções dos excessivamente timidos e as apprehensões dos privilegiados, a repercussão, no Brazil, das ideas que se agitam no velho mundo ha de ser fatal, a bem dos interesses geraes da collectividade. Oxalá o esforço que ora fazemos, pagando pela implantação de doutrina regeneradora, encontre echo em todos os que comprehendem o alcance das leis altruistas, em todos os que combatem pelo nivellamento das classes, entrando com o contingente de sua collaboração para que se levante, em breve, o majestoso edificio da solidariedade e da justiça sociaes.

## AO PROLETARIO

A questão social . . . . . Torces o nariz! Desconfiado! Os democratas enganaram-te com pro-

A Questão Social (Santos), núm. 1, septiembre de 1895.



# El Defensor del Obrero



SEMANARIO DEFENSOR DE LOS DERECHOS DE TODAS LAS CLASES OBRERAS

Int. Institut  
Soc. Geschiedenis  
Amsterdam

A LA SOMERA DE LA AMPLIA BANDERA QUE ENARBOLAMOS, CABEN TODOS LOS TRABAJADORES

Direccion y Administracion: 25 de Mayo, 427

Gerente-Administrador: B. GONZALEZ

APARECE TODOS LOS DOMINGOS

**Advertencia**

Pueden colaborar en el "Defensor del Obrero", todos los obreros de buena fé, vengan los escritos en cualquier idioma; á quince dias previos, para evitar ulteriores consecuencias, que, publicados ó no, los originales no serán devueltos—la escritura de cada debe mandarse á nombre del Gerente Administrador.

**Suscripcion pagadero adelantado**

Por un mes en la ciudad . . .	\$ 0.20
Número del día . . . . .	" 0.10
Idem: atrasado del mes . . .	" 0.80
Por un trimestre en campaña .	" 1.20
En el exterior . . . . .	" 1.20

Este periódico se imprime por la imprenta á gas "La Nueva Central", calle 25 de Mayo, 427.

**Aviso**

Todo obrero que sus recursos no le permitan suscribirse á este periódico, puede obtenerlo gratuitamente, pasando á recoger esta Administracion.

**EL DEFENSOR DEL OBRERO**

DOMINGO 15 DE DICIEMBRE DE 1895

**La defensa del obrero**

Es un ejemplo verdaderamente consolador, esie que los momentos actuales ofren-

satisfacción—desde que debemos sentir orgullo de tales aliados.

El *Defensor del Obrero*, lleva hacia los colegas de la prensa—su mano ruda, pero ennoblecida en las luchas del trabajo—chócalas con ellos—y exclama, satisfacción y yibiloso.

Salve á la prensa de Montevideo!

**Pequeñas rastrearías****ALBAÑILES Y CONSTRUCTORES**

Presididos por Dn. Pedroffors, se reunieron ante anoche en la Sociedad Frances de Socorros Mútuos, algunos constructores, á cuya reunión se habia invitado al señor Contestabile, para considerar la actitud de éste, al acercarse á los obreros Albañiles, al objeto de concertar un medio de solución á las causas que separan á constructores y operarios.

Estaban presentes unas 50 personas.

Abierta la sesión tomaron la palabra los señores Contestabile, Macho, Barh Labadio Sescoti, Lacasagne y otros. Se consideró en general completamente erróneo y fuera de lugar el proceder del constructor abudido al celebrar su entrevista con los huelguistas, opinión de que

**Atrás la arbitrariedad!**

La señora Policia, que al principio de las huelgas dió algunas pequeñas muestras de cordura, parece ahora que solo cifra su empeño en que caigan sobre ella las más acerbias censuras.

Digamos antes de todo que con sus medidas está pisoteando la carta fundamental de la República, aunque se calla por muy sabido que esta hace tiempo que o lotra muerta.

Desde que se han iniciado el movimiento obrero, parece que pone todo su empeño con su conducta nada correcta ni nada encuadrada en la justicia, en ser la promotora, ó cuando menos la provocadora de conflictos.

¿A qué viene esa disposición de prohibir las reuniones de obreros?

¿Hay alguna disposición que lo prohiba?

¿No tienen esos gremios sus locales ya establecidos desde mucho tiempo?

Y si esto es así, ¿á qué viene esa *farfarronada* de solicitar permiso á cada reunion que celebran?

Santo y bueno que eso se hiciera; cuando se tratase de organizar una manifestación, que de paso diremos que sería muy necesaria para protestar publicamente de los procederes de la autoridad—ó para la formación de un nuevo centro, pero nun-

Esta es una consecuencia natural.

¿Cómo han de poder permitir que un obrero, que subalterno haya tenido la osadía de romper las cadenas, y con voz firme le pida una reforma en las condiciones que trabajan?

De ninguna manera el obrero, no tiene otra misión en la tierra, que estar continuamente unciendo al carro de la voluntad de los que poseen dinero.

Lo mismo pasa, con los que, intentan inculcar en todas las clases sociales una reforma.

Sus iniciadores son perseguidos á la muerte, y aunque tienen la alta satisfacción de ver convertirlas en un hecho, las mejoras que ellos reclamaban para todos, están privados, por la saña de sus superiores, de poder gozarlas.

Mil ejemplos podriamos citar de todos los mártires que sucumbieron, desde Jesucristo que predicó é inculcó sus doctrinas, hasta Miguel Servet que fué sacrificado en las plazas de Ginebra.

Idéntica cosa pasa con los empleados huelguistas de los tranvías y de la Estación Central.

Los que han dado el grito emancipador, esos han sido á los que hay órden emanadas del Olimpo, de no tomarlos nueva mente.

Esto, como se comprende, no deja de ser una arbitrariedad y una censura

*El Defensor del Obrero* (Montevideo), diciembre de 1895.

# O SOCIALISTA

Orgam do Centro Socialista de S. Paulo

Redacção e Administração

Rua Santa Theresa, N. 6 (Sede do Centro)

TESOUREIRO: Estevan Estrella Caixa Postal, 182

Procurador de toda a  
cidade, assim como em  
provincia

Um por tomo  
tudo por um

## Expediente

• O Socialista • será publicado aos do-  
mingos.

### ASSIGNATURAS

Por trimestre . . . . . 1\$500  
» semestre . . . . . 3\$000  
Número avulso . . . . . 100  
Pagamento adiantado.

## O SOCIALISTA

Serão considerados como assignantes  
todas as que não devolverem o presente nu-  
mero.

A Administração

## O Programma

Deve hoje começar-se a discussão  
do programma do Partido Democrata-Socialista. Trabalho resultante de reflexão  
calma e estado meditado de outros pro-  
grammas em pratica em diversos paizes,  
assim como da observação das circuns-  
tancias especiais em que se acha o nosso  
Estado, precisa de ser considerado com  
muito criterio por parte daquelles que  
com elle estiverem em desacordo neste  
ou naquella parte, para não se quebrar a  
harmonia de vistas que preside ao seu  
conjuncto.

O programma consta de duas partes  
distinctas: a que se refere á doutrina  
e a que diz respeito á organização do  
partido.

Quanto á primeira, encontramos  
nella disposições que, por si só, podem  
fornecer materia para uma longa serie  
de artigos e conferencias.

E' assim, por exemplo, que a dis-  
tinction gradual dos impostos sobre ge-  
neros de consumo e sua substituição  
por impostos directos prende-se a uma  
das mais debatidas questões de economia  
politica.

O referençiam, o direito de inicia-  
tiva popular, a organização do poder  
executivo á semelhança da da Salsica, a  
revisão constitucional, as funções do  
Estado limitadas pelas liberdades indivi-  
duaes, etc., reclamam muito a attenção  
dos socialistas, porque das medidas que  
se originarem de tais reformas politicas  
depende, está claro, a verdadeada ou o  
embuste das instituições democraticas.

De um bom systema de instrucção  
popular, que proporcione a todos, sem  
distinction de classes, conhecimentos ge-  
raes a respeito do mundo, do homem e  
da sociedade, campe desde logo tratar,  
por isso que o povo não será soberano,  
enquanto não tiver consciencia de seus  
direitos e não souber cumprir fielmente  
os seus deveres.

Só o art. 12 — abolição das leis  
que garantem a indissolubilidade do cas-  
tamento — lembramo-nos de momento,  
que é defendido pelos socialistas de todos  
os matizes e ainda por escriptores como  
Spencer, Teixeira Bastos, Büchser, Le-  
bourgeois, Léon Dumas, Naquet, Gama  
Rosa, Alarms e muitos outros.

A expropriação, que se considera  
como principio cardinal de todo o qual-  
quer programma socialista, se conseguirá,  
sem abalo nem violencia, por meio de leis  
que tratem de extinguir a desigualdade  
de condições, profundamente na actual  
sociedade: com a construcção de casas  
cuja propriedade a pouco a pouco será  
transmitida aos operarios; por impostos  
centrados á concentração de capital e  
outros meios.

A organização do partido offerece  
campo mais vasto ao senso pratico e os  
operarios, no decorrer da discussão, hão  
de suggerir ideias aproveitaveis.

Nesta parte sempre não complica-  
rão muito o não concurrem, para o engrandecimento  
do papelario, além de não tornar morosa  
a acção dos organos do partido.

Seja como for, o que é verdade é que  
o programma é democrata e socialista e,  
posto em pratica, ha de trazer como conse-  
quencia immediata o governo do povo pelo  
povo, a verdadeira republica propagada em

outros paizes pelos que actualmente ocu-  
pam os mais elevados cargos do Es-  
tado.

Mas, si elle não for bem acolhido,  
por ser impossível na actualidade a or-  
ganização do partido, em vista da in-  
differença, de nenhum interesse pelas  
negociações publicas, do pessimismo que se  
vai apoderando de todos, então ficará a  
nossa paz entregue ao varram revolu-  
cionario, cujos resultados, ninguém po-  
derá prever.

## E' preciso lutar

Agora que em politica estamos como  
na ciente do rei Pétila é bem difficil  
formar ideia exacta do progresso que ha  
feito o Socialismo no sul do Brazil.

Quando em 1890, logo apes a pro-  
clamação da Republica iniciada no Rio  
de Janeiro a propaganda socialista, en-  
tava bem longe de pensar que campanha  
tão valerosamente começada e sob tão  
favouraveis auspicios decahiria quando  
em seu apogeo, graças á ambigüidade  
de alguns e á falta do necessario des-  
preendimento da maior parte.

Os acontecimentos provocados pela  
guerra civil durante a qual muitos dos  
que se diziam acerrimos propagandistas  
se bandearam para o Dictador, não be-  
sistando mesmo se transformarem em  
instrumentos de oppressão e servilismo,  
viamos patentes o quanto era erronea  
a opinião que se formara da facilidade  
que o Socialismo encontraria para adqui-  
rir forças de cidade ao nosso paiz.

Essas opiniões não era extemporaneas,  
pois os primeiros passos de minha pro-  
paganda foram tão animados, encon-  
traram tão viva e entusiastica recepção  
por parte da massa proletaria, que  
fui levado a acreditar que, dentro de  
poucos annos, a ideia socialista se trans-  
formaria em brilhante realidade em toda  
a vasta extensão do nosso paiz.

Nesta bella a progressista Paulista  
tive occasião de verificar que o Socialismo  
aqui encontra terreno apropriado para  
em pouco tempo proliferar, adquirindo  
solidas raizes aptas a resistir a todos os

O Socialista (San Pablo), núm. 6, junio de 1896.

# EL GRITO DEL PUEBLO *g.*

ORGANO DEL CENTRO SOCIAL OBRERO

Santiago, 22 de Noviembre de 1896

<p><b>EL GRITO DEL PUEBLO</b> <i>PERIÓDICO SEMANAL</i></p> <p>ORGANO DEL CENTRO SOCIAL OBRERO</p> <p>Se publicará una vez por semana, mientras se indiquen recursos para mantener los días de salida.</p> <p><i>Comisión editora, provisoria</i> <b>JOSE M. ROMAN P.</b> <b>CARLOS LOYOLA</b></p> <p><i>Comisión de redacción, provisoria</i> <b>J. RAFAEL CARRANZA</b> <b>NICANOR VARGARA</b> <b>NICANOR RIVEROS</b></p>	<p>Toda correspondencia debe dirigirse a la oficina de <b>MANUEL RODRIGUEZ</b>, 12 Local del Centro Social Obrero</p> <p>Se aceptan colaboraciones que sean útiles al progreso del pueblo.</p> <p><b>DIRECTORIO</b> del <b>"Centro Social Obrero"</b></p> <p><i>Presidente</i> Soboral Bravo</p> <p><i>Vicepresidente</i> José María Sotomayor</p> <p><i>Secretarios</i> J. Rafael Carranza Nicanor Riveros</p> <p><i>Directores</i> Jeremías Barreda Manuel J. Vargas Juan Riquelme Eugenio G. Garmas Eugenio E. González Eduardo Sotomayor Melchor de la Fuente</p>	<p>Se tratará también de todo lo concerniente a la buena marcha de este periódico.</p> <p>¡Amidid, compañeros de trabajo! El presente aviso sirve de subsidio a la circulación.</p> <p><i>Los Secretarios.</i></p> <p><b>COMISION DE SUBSIDIOS</b> PARA: <b>«EL GRITO DEL PUEBLO»</b></p> <p>En Asamblea, celebrada el 12 del corriente, el «Centro Social Obrero» resolvió la siguiente comisión para que recoja subsidios, erogaciones y contribuciones para este periódico:</p>
<p><b>PROGRAMA</b> <i>EN POLITICA</i></p> <p>trabajará igualmente con la unión de todos los elementos obreros y sociales de Santiago.</p> <p>No reconocerá ningún gobierno que no sea el del pueblo.</p> <p>Por consiguiente, luchará, sin miedo ni vacilaciones por llevar a las representaciones nacionales candidatos propios, es decir, hijos del pueblo que representen genuinamente los intereses del país y no intereses particulares como los representantes aristocráticos.</p> <p>No admitirá alianzas con partidos o grupos.</p>	<p><i>Esta Directoria sesiona los días Martes de cada semana, a las 7 P. M. en el local de la Sociedad que se encuentra en la calle de Pajaritos, Manuel Rodríguez, número 12.</i></p>	<p>Nicanor Riveros.—Martiano de Hozna 25 Eduardo Man. Yáñez.—San Martín 19 Eduardo H. Sotomayor.—República 187 Manuel J. Vargas.—Chelavento 24 José Agustín Bravo.—Magro 12 José María Sotomayor.—Cacahu 156 Juan Bautista Ovalle.—Huelmo 24 Carlos Loyola.—San Ignacio 2.</p> <p><b>El Grito del Pueblo</b></p> <p>Santiago, 22 de Noviembre de 1896</p>

*El Grito del Pueblo* (Santiago), núm. 1, noviembre de 1896.



# EL MARTILLO

SEMANARIO DE PROPAGANDA SOCIAL

La correspondencia debe ser dirigida: Maturana 884, Santiago.

**EL MARTILLO**  
SEMANARIO  
DE PROPAGANDA SOCIAL

Se publica los Domingos

**EDITOR**  
Hipólito Olivares Mesa

**REDACTOR**  
J. Gregorio Olivares T.

ATENCIONES  
MATURANA 884

**PRECIOS**  
Por un año..... \$ 2.00  
" 6 meses..... 1.00  
" 3 meses..... 0.60  
" 1 mes..... 0.20

**EN SELTO, 5 CENTAVOS**

**AVISO**  
Se admite, dentro el precio usual, a las sociedades de obreros, gratis.

Toda idea que se vieta en las columnas de este periódico, es propiedad del editor.

La correspondencia debe ser dirigida solamente al Editor o al Redactor de la publicación.

## EDITORIAL

Santiago, Julio 24 de 1898

Doloroso es decirlo,—pero el instinto de la conservación lo requiere,— el pueblo chileno; ese pueblo robusto i viril, pintado en las innumerables páginas de escritores nacionales i extranjeros, es hoy el juguete despreciable, que se arroja a puntapiés a la letrina, después de haber servido de diversion al niño mimado que lo compró

La miseria, palabra espantosa que pinta el embrutecimiento de un pueblo, ha colocado su trono, rodeado de una corte de postilente ciego, sobre los campos virjenes de Chile, para cobrar el tributo de su soberanía.

El ajío i la usura de los banqueros; el robo de los empleados públicos; el lujo de la iglesia; el quiétopismo de la guerra; el lecho dorado de la prostituta, i la golondrina de los representantes del pueblo; hé ahí la causa del estancamiento económico.

La resignación de la bestia; la individualidad del anarquista; el fanatismo religioso; la fidelidad del perro al amo que le dá de patadas, i la ignorancia del salvaje; hé ahí sus principales factores.

El momento verdaderamente crítico ha llegado hoy para Chile. Sin crédito en el extranjero; agotados todos los recursos para mantener la paz armada i la prepotencia militar; dirigidos sus

bios, para que los cobardes lebeles comprendan que aún está vivo i aún siente hervir sangre rebelde en sus arterias.

No queda otro recurso. El hambre no abandonará tan luego el hogar del trabajador. Es solo el principio del fin.

Las fabricas i talleres cierran ya sus puertas; el capital extranjero se enmoleta i emigra en busca de países menos desgraciados que el nuestro.

Las masas trabajadoras, sintiendo rujir el hambre en sus estómagos, recorren las calles con la locura de la desesperación en sus cerebros.

Los gritos hambrientos de los niños i el sollozo convulsivo de la mujer interrumpen ya la monotomía de la negra noche en los arrabales de la ciudad.

¿Continuará así el pueblo, dejándose consumir lenta i resignadamente, por la miseria?

¿Habrá perdido ya todo deseo de libertad?

Lo dudamos.

J. Gregorio Olivares T.

## EL SOCIALISMO

Aleman

Publicamos algunos datos to-

dos, 1; cada diez días, 22, i mensualmente, 3.

Además, el Partido posee una revista científica semanal i dos periódicos humorísticos quincenales.

El órgano central, *Wochenzeitung*, ha producido durante el año, 48,210 marcos, teniendo un gasto de 513,210 marcos i un ingreso de 561,421.

La librería-imprenta del Partido ha entregado de beneficio a la Caja Central del mismo diez mil marcos.

Esta librería ha publicado, entre otras cosas, un número especial del 18 de Marzo (120,000 ejemplares); el del 1.º de Mayo (200,000); las actas del Congreso Internacional de Londres, (8,000 ejemplares); las del Congreso nacional de Gotha (20,000) i un folleto con motivo de un discurso del emperador Guillermo (24,500).

El total de los ingresos en la Caja Central ha sido de 291,839. 78 marcos i el de los gastos de 283,093.60.

Entre los gastos figuran las siguientes cantidades enviadas a los Partidos Socialistas de otros países, que han tenido que librar grandes batallas políticas: al Partido obrero austriaco, diez mil marcos; al holandés, 2,800; al italiano, 1,300, i a otros, 500. Total, 14,600.

# ABC del SOCIALISMO

Periódico semanal de propaganda popular

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN: CHARGAS 1575

Popularint. Institut  
Soc. Geschiedenis  
Amsterdam

## SUSCRIPCION

Por pagueta de seis de 10 ejemplares. . . 1 credito ejemplar  
Si el interesado desea recibir por correo pagueta el franco por separado.

NUMERO SUELTO. . . 2 centavos

No se atenderá pedidos sin que venga acompañada del importe

## A LOS SOCIALISTAS

Los que estamos en la brecha, sabemos por experiencia, cuan grande es la indiferencia en los trabajadores, y lo difícil que es hacerles comprender cuales son sus derechos.

No debemos hacernos ilusiones; nuestro partido está recién en un estado embrionario, apenas damos señales de vida, y, si queremos ser una fuerza, debemos incorporar a nuestras filas a esa mayoría que teme al Socialismo porque ignora los fines que el partido se propone realizar.

Lidas las condiciones especiales en que se halla la clase trabajadora, no puede esperarse mucho de una propaganda doctrinaria con el lenguaje empleado en publicaciones destinadas más bien a socialistas que a obreros, que es necesario inculcarles a las criaturas, las primeras letras para que luego después deletreen y aprendan a leer más ó menos correctamente.

Convenidos por la experiencia adquirida en varios años de la necesidad de una publicación, que además de ser vulgarísima es económica, hemos resuelto lanzar el ABC DEL SOCIALISMO.

Este periodiquito puede llegar a tener una circulación y prestar un valioso concurso a la propaganda, si los socialistas le prestan el apoyo que es de menester.

Cualquiera con un pequeño esfuerzo como disponer de diez ó veinte centavos por semana podrá adquirir 10 ó 20 ejemplares para distribuirlos.

Los centros, sin necesidad de grandes desembolsos pueden adquirir centenares de

ejemplares (un peso el cien) y semanalmente repartirlos.

Los que consideren útil el ABC DEL SOCIALISMO y estén dispuestos a prestarle ayuda deben llenar la fórmula que va al pie de la 4ª página.

## TRABAJADORES

Esta hojita está destinada a ponerlos de manifiesto la necesidad de que tendis en preocuparos del socialismo de quien tendis por que de él os han dicho los mayores disparates.

Leedla sin temor, preocupados de buscarla todas las semanas, pensad en lo que leís y así llegaréis a convenceros que estáis equivocados, si habéis creído alguna vez que eráis hombres libres.

La libertad que tendis, queridos compañeros, es la de trabajar como bestias, ayunar constantemente y vivir en la miseria.

Todo esto sucede porque la mayoría ignorais que ninguna ley en la naturaleza justifica que unos pocos vivan a costa del hambre de los demás.

Nos han enseñado «que siempre hubo ricos y pobres» y que «todo sucede porque Dios lo quiere» y esas mentiras han oscurecido nuestra vista, no permitiéndonos darnos cuenta que los trabajadores todo lo producimos y que de todo carecemos, porque los que viven sin trabajar nos lo usurpan.

Pero, la verdad tarde ó temprano tendrá que imponerse, y el día en que los trabajadores sepan que son seres humanos, habrá llegado el día de la libertad, porque hoy la única libertad que gozamos los pobres, es la de morirnos de hambre.

El socialismo será el reinado que pondrá en práctica «ganarás el pan con el sudor de tu frente».

El que quiera comer que tenga la obligación de producir.

Si se premiase a los médicos como se premia a los generales, la ciencia de curar estaría a mucha mayor altura que la ciencia de matar.





# Avanti!

PERIODICO SETTIMANALE

Prezzo d'abbonamento: Per tutto il Regno Anno 1900 - Sem. 0,50 - Trim. 1,25  
Largo da Manresa, 2 (ca. 1) - S. Pablo (Suff.) - Calle de Manresa, 2 (ca. 1) - S. Pablo (Suff.)  
Per le altre città, il prezzo di trasporto a pagamento verrà accreditato sul conto di credito.

### AI LETTORI

**NOTA-BENE.**  
Coloro che non respingono il presente numero saranno considerati come abbonati.

### Perché?

Me ne vado da Vittorio Perle. Era solo e solito nel mio viaggio. La giornata era triste e piovosa.  
Capo della nave...  
Lasciare libero campo alla mia fantasia di sperare per l'indietro e di rimanere alle feste...  
Ma al mio detto tutto scianciò le mollicine. Voci spaurite e argomentazioni di giovanotto, vennero al tonare di una voce: risuonò il silenzio di tomba che mi circondava. Era nata una famiglia che faceva il suo ingresso nel viaggio. Lui il feroce della taglia vigorosa, accompagnato dalla signora, da un giovanotto, da quattro bambini e da un prete...

...ella sua intesa; il dover dare qualche cosa non sarebbe che un modo di esprimere la nostra una parola, e le verità si-gnificative delle semplici espressioni di cuore.  
Ma tanto a che valere? Forse solo per fare una buona lettera di esortazione a chi non sa di avere ogni poco riguardo verso una coscienza del quale non potremmo occuparci i nostri...  
Ma non mi stavo io stesso a mettere addosso, in questa palpitante luttuosa stanza, un'aria ingratissima di stanchezza.  
Noi dieci rilevati certamente qui il loro poco edificante, in questi avvenimenti, in forme così brutte esposti, un lavoro quello che dobbiamo nell'anno del nostro...  
Povero è un tale, non è quello che qui è chiamato quello feroce e che proporzionalmente qualche di cosa grimeso, qualche, o forse, forse, radpa, o nel, senza dei bambini tutti.  
Ma perché? Ma non fare la presenza del vero?  
Il fatto è molto complesso ed è fatto una realtà politica e sociale molto tempo esisteranno e l'armonia con il sentimento come...

...ma, di conseguenza respinga che...  
...che dal giornale italiani di qui.  
...che si riferiva dalla intervista...  
...che dal giornale italiani di qui.  
...che si riferiva dalla intervista...  
...che dal giornale italiani di qui.

### Avanti e... indietro

...che si riferiva dalla intervista...  
...che dal giornale italiani di qui.  
...che si riferiva dalla intervista...  
...che dal giornale italiani di qui.

### VITTORIO EMANUELE III

...che si riferiva dalla intervista...  
...che dal giornale italiani di qui.  
...che si riferiva dalla intervista...  
...che dal giornale italiani di qui.

Avanti (San Pablo), núm. 3, noviembre de 1900.

TELEGRAMAS. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

TELEGRAMAS. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

LA VANGUARDIA. ÓRGANO DEL PARTIDO SOCIALISTA ARGENTINO—DEFENSOR DE LA CLASE TRABAJADORA. Después de almorzar continuó viaje para Potosí, localidad de aquella provincia. SAN SEBASTIAN, 31.—El señor M. de S. ministro de Instrucción, se ausentó esta tarde para San Pedro de Atacama...

# EL DESPERTAR DE LOS TRABAJADORES

ES PROPIEDAD DE LA SOCIEDAD OBRERA COOPERATIVA TIPOGRÁFICA, ORGANIZADA ENTRE LOS TRABAJADORES DEL SALITRE

10  
Cvta. número

PRECIOS DE SUSCRICION  
Por tres meses..... \$ 4.00  
Por seis meses..... \$ 8.00  
Número suelto..... Ctra. 6.10

OFICINAS Y TALLERES  
CALLE BARROS ARANA, 9  
CORREO, CASILLA 211

PUBLICACION DE LA MAÑANA

Iquique, Miércoles 4 de Junio de 1912

10  
Cvta. número

## Gasfitería "Iquique" De Ernesto Muñoz L.

ALLE VIVAR No. 457 entre ZEGERS Y O'HIGGINS  
Ofrece sus servicios en la instalación y reparaciones de toda clase de tuberías de plomo y hierro, y de todo género de aparatos de calefacción, calefacción de agua caliente, baños de vapor, etc., etc., etc.  
Especialidad en el mantenimiento de todo sistema de calefacción de agua caliente y de vapor, y se hace todo trabajo necesario al caso.  
GASFITERIA "IQUIQUE" VIVAR 457

## Botica y Droguería del Sol DE LUIS GENNARI

CALLE VIVAR FRENTE A GOROSTIAGA  
CASI LA No 526—TELEFONO 323

IMPORTACION DIRECTA DE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS  
Como siempre ofrecemos a mi amigos y amigas una excelente selección de primera calidad, todos los productos son importados directamente y renovados constantemente a especial de la acreditada casa FARRÉ DAVIES Y CA de Londres, Inglaterra.  
Única depósito de los siguientes productos: VINO HERBERO Y QUINTA el mejor de LIMA DE JAMAICA—La mejor agua mineral mineral y apertiva.—La Favorita de la Infancia—AGUA y POMADA FERRA para todo caso de enfermedades de la boca y PUMADA GENAIT para toda clase de heridas.—INYECCION ANTI-BLISCOYA ORIENTAL.—POMADA INDIA para hemorroides.—POMADA MASQUILA.—CINCO PEARLAS DE JARDIN, limpia y hermosa la piel.—HARINA NAIKERRIE, el mejor para los niños.—CAROLINA, el mejor remedio para los niños, es sivo es 31

## SASTRERIA DE José F. Cáceres

4 CALLE BARROS ARANA 214

Participo a mi clientela de Iquique que me he establecido en calle Barros Arana N° 214, en donde se confeccionan vestidos de invierno, en especial abrigos de última novedad.  
TELAS INGLESAS Y FRANCESAS  
Corte a la última moda  
También atiende pedidos de la Pampa, garantizando todo esmero y diligencia. 47

## Querer es poder

Cuando EL DESPERTAR tenga 5 mil lectores podrá tener un abogado a su servicio, con sueldo pagado por el diario, para que atienda a los trabajadores en los siguientes casos:  
—Cuando por accidentes en el trabajo resulten con mutilaciones, conseguir la indemnización que corresponde.  
—Hacer que se pague al trabajador el sueldo exigido.  
Y en momentos tales aquellos que son necesarios a la buena defensa de los trabajadores.  
La administración de EL DESPERTAR, se compromete a donar un abogado entre su personal de empleados, para atender las necesidades de los trabajadores. Para poder hacer esto, se necesita 5 mil suscriptores de EL DESPERTAR.

## Por Provincias VALPARAISO

Cozido cazando  
Juan Francisco Rivera Cáceres, domiciliado en la calle Cochamó número 361, andaba cazando con escopeta en Peña Blanca y Quilpué.  
Al pasar frente a una mata de morchillo intentó cazar al vuelo un frutito, para lo cual tomó la escopeta que estaba cargada, por el ruidón y dió golpes con la culata, escapándose un tiro que fué a herirlo en el brazo derecho de alguna gravedad.  
El señor Rivera fué traído a Valparaíso y llevado al hospital de San Juan de Dios, donde dejó de existir.  
Incendio  
Un voraz incendio redujo a cenizas la bodega de pasto del señor Schiavetti, situado en la calle Salvador Donoso.  
Las pérdidas son de algunas consideración.  
Cinco hombres resultaron heridos.

una altura de pocos metros sobre el nivel de las más altas mareas. Este trazado, que será de fácil ejecución, y que no demandará grandes obras de arte, presentará mucha similitud con el del ferrocarril de Aranco, próximo al mar, y costará como ambos la ribera del golfo de Aranco éste y de Talcahuano aquél. Las obras de arte de mayor importancia que habrá que hacer, serán un túnel de 250 metros de largo en el cordón de cerros que se interera en el mar, y que forma la Punta de Parra, y un puente de 30 metros de largo en el río, 5 más, propiamente, estero de Liriquén.  
Actualmente el trabajo es hecho con todo empeño, y la mayor actividad se ha concentrado en el túnel de Punta de Parra. Esta obra se ha suspendido a atacar por cuatro partes a la vez, y ya se han excavado 132 metros de los 250 que tendrá. Se espera con todo fundamento que el 25 de julio próximo se encien trazarán las galeñas de avance, dándose así término a la obra de mayor aliento que es necesario ejecutar en todo el trazado a Temé.  
D. Punta de Parra a Temé, se prosigue el trabajo con toda actividad, estando ya hechos casi todos los cortes y terraplenes y hasta las alcantarillas de mayor importancia, como la de Quebrada Honda, etc. D. Punta de Parra a Liriquén hasta 150 operarios en trabajos. El puente de Liriquén está a tres tercios; es ésta una sólida obra metálica con fundaciones de mampostería, que consta de un estribo central y dos tramos de 15 metros cada uno.

## Pida Ud. Papel para cartas

Tenemos tres marcas a los precios que se indican:  
BLOCK «Libertad» .... \$ 2.50  
papel regular clase.  
BLOCK «El Socialista» 4.00  
papel medio hilo.  
BLOCK «Vanguardia» ... 6.00  
papel de hilo.  
Cada Block comprende 50 sobres.  
Una misma clase de sobres se da para los blocks «Libertad» y «El Socialista».  
Para el block «Vanguardia» va sobre muy fino.  
Los blocks se envían embalados con el nombre de la persona que le solicita.  
Los sobres van embalados, se puede suministrar también los que pida, despachados abonar 30 centavos más.

## Tiempos heroicos

Fué en el año 1897. El socialista Arjentino estaba sur en patallas. En la Unidad Federal los militantes eran un puñado insignificante, y en el interior de la República no había casi ninguno. Pero, a pesar de ser pocos, gritaban en aquel entonces, por una leyenda. Era un verdadero fervor religioso. Proclamaban el verbo socialista por todos los ámbitos de la ciudad. Lo mismo era en el barrio de las Ramas como en la plaza de Mayo, en el departamento de las basuras como en la calle Florida, en los Mataderos como en Palermo; en todas partes llegaba la buena nueva. Las conferencias se multiplicaban al infinito, y los manifiestos, periódicos y folletos de toda clase inundaban la ciudad.  
El pequeño grupito de militantes va-

to a informal estalló en el amplio salón. Crías, silbidos, aplausos, patates y hastosmos abogaron mi voz. Espero que la borrasca pasara. Luego, de lo alto de la catedral grité a voz en cuello:—Compañeros, hoy es el primero de Mayo y no debemos asistir a clase!  
Aquí fué Troya! La muchachada decente y bien educada aulló de rabia e indignación. Volaron silbas, bastones, bombrosas, papas y huevos. Queríamos atravesar, se atropellaron ellos mismos mutuamente. Salimos en tropel al patio. Algunos pretendieron golpearnos, otros nos defendieron. Jiménez estaba pálido; no se le veía ni el alma, el pobre! Yo, al momento de todo aquel bochinche, estaba tranquilo y sereno.  
En aquel momento creía ser mar Tir y héroe del ideal.

Nuevos grupos de estudiantes engrasaron el círculo hostil y ruidoso. Los profesores asustados huyeron Salimos a la calle. Tras nuestro las puestas de la Facultad se cebaron coleccionadamente. Aquel día no habíamos clase. Conseguiamos nuestro objetivo.  
En la vía pública, el bochinche adquirió proporciones más vastas y terribles. Al tropel de estudiantes se agregó la turba. Multa de pillas, callejeros, de simpas curiosos, mujeres de conventillos, changadores y algunos ajentos de policía. Jandinos y yo pretendíamos irnos despacio y tranquilamente. Doblamos por la calle Andes en dirección al Sur, pensando que por terminación el incendio. Pero, la turba nos siguió rajante y aquejada.  
—¡Abajo los anarquistas—gritaron algunos.—¡Mueran los anarquistas!—gritó la turba.—¡Viva el socialismo!—respondimos aprendiendo a realidad. La manifestación creció por instantes. Los conventillos vomitaban curules que luego engrasaban sus flas. A

## ¿Conciencia?

Mientras en Iquique todá la preu sa burrusca n no hace todo mal posible, impidiendo que los niños vendan nuestro periódico, se ve

El despertar de los trabajadores (Iquique), año I, núm. 61, junio de 1912.



**LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE.  
DE LA DESCENTRALIZACION AUTORITARIA  
A LA RE-CENTRALIZACIÓN DEMOCRATICA**

BERNARDO NAVARRETE YÁÑEZ

# LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE. DE LA DESCENTRALIZACIÓN AUTORITARIA A LA RE-CENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

## I. INTRODUCCIÓN

La administración de la educación desde los gobiernos locales es un tema recurrente y en expansión. Cada día son más los países que desconcentran el servicio de educación en los subniveles de gobierno (Marcel, 2009; Busemeyer and Vossiek, 2015; Agasisti and Zoido, 2015; OCDE, 2013; Albaiges, 2013; Muñoz Moreno, 2013). La “municipalización” de la educación ha demostrado ser eficaz e innovadora, puesto que permite adaptar mejor las estructuras y respuestas públicas a las necesidades contextuales de cada comuna (Busemeyer and Vossiek, 2015; Muñoz Moreno, 2013; Agasisti and Zoido, 2015; Subirats, 2007). En este sentido, los rendimientos de cualquier modelo educativo responderán a los niveles relativos de descentralización, o sea, transferencia de una parte del poder y de recursos entre niveles de gobierno (Busemeyer and Vossiek, 2015; Agasisti and Zoido, 2015). Así, los resultados de las políticas educacionales a través de estrategias *bottom up* han incentivado que otros países repliquen la municipalización y desconcentren en administraciones locales.

En el contexto latinoamericano se evidencia desde hace décadas una “insatisfacción popular con la educación pública” y existe acuerdo entre quienes elaboran las políticas respectivas, sobre la necesidad de reformarla (Nickson, 2001: 2). En los años 70 y 80 los expertos en educación fundamentaron esta necesidad por “la organización altamente centralizada del sistema educativo” pero, en la práctica -y “con la notable excepción de Chile-, las políticas que traspasaban la toma de decisiones a entidades autónomas públicas, al gobierno local o al sector privado, fueron notorias por su ausencia” (Nickson, 2001: 3).

No extraña entonces, que el sistema educacional chileno se reconozca como uno de los más descentralizados del mundo. Ello porque al momento de su traspaso, en el año 1981, tenía el 80% de la matrícula total. Sin embargo, en la actualidad -y tras treinta y cinco años-, solo el 40% de la matrícula estudiantil es administrada por los municipios (Quiroga, 2016); es decir, disminuyó a la mitad y las causas son múltiples.

¿Por qué llegamos a estas cifras? Básicamente, porque no se asumió desde el inicio que, si bien la experiencia comparada muestra que la escuela se constituye como el espacio educacional donde se discuten, se diagnostican y se implementan distintos cambios relacionados al desarrollo de programas curriculares (Busemeyer and Vossiek, 2015; Brown Ruzy, 2005; Gripenberg y Lizarte, 2012), el modelo chileno se resistió a aquello (Marcel, 2009), sumando una serie de déficits en la prestación del servicio educacional, lo que ha generado una creciente demanda por cambios en o de modelo.

El Consejo Asesor para la Calidad de la Educación declaraba en el año 2006, que las principales dificultades de las administraciones locales era que tenían “un financiamiento insuficiente para enfrentar las obligaciones que poseen, la disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios por la dicotomía entre la orientación pedagógica que ofrece el Ministerio y la gestión administrativa en manos municipales, la escasa transferencia de competencias a las escuelas, la relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado” (CEPPE, 2011: 3). En este sentido, si bien la educación está en manos de los

municipios, el modelo chileno tiene una característica distinta del resto de los países OCDE: depende curricularmente del Ministerio de Educación, es decir de la centralidad del Estado. Por consiguiente, el sistema educacional chileno “se dice descentralizado, pero su motor es centralizado y obedece a prácticas centralistas de antaño” (Raczynski y Salinas, 2007: 206).

Esto resulta paradójico porque Chile lleva más de 35 años de municipalización de su educación pública y en vez de consolidar un “municipio educador” avanza hacia una recentralización, a través de un proyecto de ley conocido como “desmunicipalización”.

Explicar cómo y por qué se llega a esta situación es el objetivo de este capítulo. Para abordar este desafío presento, en primer lugar, el origen del sistema de educación municipal que impone el régimen autoritario (1973-1990) y que continúa con el regreso de la democracia y los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010), Derecha (2010-2014) y Nueva Mayoría (2014-2018), para luego pasar a explicar las desventajas que se fueron acumulando en el tiempo y que afectan a los alumnos y la legitimidad del sistema educacional municipal en nuestro país. Lo anterior, me permite abordar el proceso de recentralización de la educación municipal y la discusión que genera y, con ello, paso a la parte final donde planteo conclusiones a modo de recomendaciones o lecciones aprendidas para un proceso incierto.

## II. EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

En primer lugar, hay que entender que el nivel local se constituye como el espacio de gobierno donde se ponen en marcha las políticas públicas más representativas y eficaces en torno a la educación pública (Davis, 2012). En esta línea, las políticas de educación a nivel municipal están asociadas al ejercicio y desarrollo de la buena gobernanza local (Hoxby, 2002; Moe, 2001; Wong, 1992; CEPAL, 2009). Gobernanza entendida como la capacidad de liderazgo y gobierno subnacional para proveer a la sociedad una dirección coherente de desarrollo comunitario (Whittingham, 2002). Así, el municipio puede llegar a convertirse en un articulador del desarrollo comunitario a nivel local, por medio de políticas educacionales autónomas (Davis, 2012; IULA/CELCADEL, 1993; Ebert et al, 2006).

Las políticas educacionales emanadas del gobierno local se muestran más eficaces cuando los tomadores de decisiones poseen un diseño de plan estratégico adecuado y en correlato con las necesidades del estudiantado ubicado en la comuna (Busemeyer and Vossiek, 2015; Clement, 2002). En este sentido, existen hallazgos respecto del rol del alcalde y las condiciones particulares de cada gobierno local, donde se comprueba el teorema de Andrew Nickson (2000): el liderazgo del alcalde es fundamental para el proceso de diseño e implementación de toda política educacional, más allá de toda norma existente (Busemeyer and Vossiek, 2015).

Respecto a los estándares de calidad elaborados por la OCDE a través de su programa internacional para la evaluación de los estudiantes (PISA), cada vez más se ha puesto énfasis en la desconcentración de funciones educacionales por parte del Estado, a la vez que también se recomienda fortalecer la administración de la educación en los subniveles de gobierno (Agasisti and Zoido, 2015; Johnes, 2004; Worthington, 2001; OCDE, 2013). En consecuencia, los informes de la OCDE, basados en un diseño comparado, revelan que los Estados que contienen de forma centralizada la educación, al presentar déficits de estatalidad por que el territorio no es homogéneo (en sus versiones administrativas, fiscales y políticas), presentan menores niveles de eficacia en la prestación del servicio educacional (Agasisti and Zoido, 2015; OCDE, 2013). De tal modo, el desafío de la municipalización de la educación está en convertir los elementos que

operan como recursos, en resultados que se cristalizan en los índices de eficacia educacional (Hanushek and Woëbmann, 2010).

Por lo anterior, los esfuerzos de centralización de la educación van en contra de la evidencia disponible -y por cierto de la teoría-, toda vez que los estudios científicos demuestran que “las buenas experiencias de la educación se asocian a prácticas de descentralización sustentadas desde y en las capacidades de los gobiernos locales” (Davis, 2012: 317). Finalmente, la importancia de la gestión local estriba en la conservación de "valores y objetivos que deben ser preservados en cualquier sistema educativo que valore la diversidad, reconozca las diferencias, respete los derechos de los alumnos y sus familias y persiga la excelencia" (Marcel y Raczynski, 2009: 16).

### III. UNA MIRADA A LOS ORÍGENES: LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE

A comienzo de los años 80, el gobierno militar introdujo cinco cambios radicales al sistema escolar: 1) Traspasó la administración de los establecimientos educacionales y de su personal desde el Ministerio de Educación a los municipios; 2) Modificó el sistema de financiamiento, basado en criterios de asignación histórica, a otro basado en la asistencia diaria y mensual de los estudiantes; 3) Cambió el estatuto de los docentes, quienes perdieron su condición de funcionarios públicos y pasaron a ser profesionales regidos por las normas del Código del Trabajo, instrumento jurídico que regula las relaciones laborales entre privados; 4) Creó condiciones legales e incentivos económicos que promovieron el desarrollo de una oferta educativa privada subvencionada por el Estado; y 5) Se instaló el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), a cargo de medir los logros de aprendizaje de los estudiantes y hacer públicos los resultados.

El Ministerio de Educación fue definido básicamente como un ente que fijaba las reglas del sistema, supervisaba su cumplimiento y aportaba los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educacionales.

En conjunto, la herencia institucional y la introducción de un sistema de co-pago resultaron en un sistema educacional con tres categorías administrativas (Donoso, 2011):

1. Colegios municipales: financiados en base al voucher individual y administrados por las municipalidades. El 53% de los estudiantes asiste este tipo de colegios;

2. Colegios particular-subvencionados: también financiados a través del voucher pero administrados por entidades privadas. Tienen la posibilidad de ser instituciones con fines de lucro. Entre los que no son instituciones con fines de lucro están los colegios administrados por la Iglesia o fundaciones privadas. En su conjunto, esta categoría recibe al 38% de los estudiantes;

3. Colegios privados: no reciben el subsidio estatal y son financiados enteramente a través del aporte de los padres. Aproximadamente el 9% de los estudiantes asiste a este tipo de colegios.

Ahora bien, este sistema educacional en su diseño, sufre de lo que se conoce como la paradoja entre agente y estructura, dado que se establece como un modelo altamente descentralizado, de administración municipal, con la distorsión de que cada contenido dependerá de la estructura de gobierno y, por tanto, del Ministerio de Educación. Contrario a la versión de la literatura comparada que nos dice que la escuela emerge como un elemento básico de toda comunidad, orientada a la adecuación de intereses y necesidades locales. En consecuencia, los colegios municipales en Chile están determinados a esta paradoja (Marcel, 2009).

La prioridad educacional desde el retorno a la democracia estuvo puesta en mejorar la calidad de la educación de los establecimientos con subvención estatal, además de expandir la cobertura de ésta (Cox, 2003). Por un lado, se buscó reconstituir la relación profesorado-Estado por medio de la creación del Estatuto de Profesión Docente, que estableció las reglas del juego para el desarrollo de la carrera docente. Luego, existió la preocupación por apoyar a los establecimientos educacionales con más bajos resultados y que cubrían la matrícula de los sectores más pobres. En esta línea, se crearon los Programas de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación. Por otro lado, se trabajó en mejorar los contenidos y condiciones de enseñanza por medio de la creación de la Jornada Escolar Completa, la cual implicó una mejora de la infraestructura de los colegios, además de la creación del Programa Enlaces, el cual contempló la integración de la informática y el uso de tecnologías de la información en la educación. En este sentido, se agregaron bibliotecas al interior de los establecimientos, textos de estudio según asignatura, y la renovación por completo del currículo educativo. Lo anterior, en el marco de un aumento sostenido de las subvenciones y de los beneficios a los estudiantes (alimentación, enfermería, útiles escolares, becas, otros).

Desde los años noventa el gasto público en educación se ha cuadruplicado, ocupando una mayor cuota del PIB nacional, representando desde 1990 a 2007 un 15% del gasto público total (Marcel, 2009). Sin embargo, a pesar del aumento de los recursos en el gasto público, y de ser el país latinoamericano que más ha reducido las brechas socioeconómicas entre los estudiantes, no sólo se presenta una realidad donde no existen avances significativos en las mediciones del rendimiento escolar, sino también diversos estudios internacionales indican que existe un déficit de desempeño en los estudiantes chilenos en comparación con los países miembros de la OCDE (Marcel, 2009; OCDE, 2013).

Con base en lo anterior, las políticas diseñadas en pos del mejoramiento de la educación, si bien han buscado corregir externalidades del modelo original, no han logrado modificar su carácter distorsionado y, más bien, han profundizado esta distorsión (Concha, 2011).

#### IV. RADIOGRAFÍA SIMCE A LA REALIDAD ESTUDIANTIL MUNICIPAL

La calidad de la educación está considerada actualmente como una preocupación de la más alta prioridad política. Sin embargo, las garantías de calidad de todo tipo parecen estar construido sobre y dar lugar a una serie de medidas cuantitativas

Eva Georgii-Hemming. (2017). What is Quality? The Political Debate on Education and its Implications for Pluralism and Diversity in Music Education. *Philosophy of Music Education Review*, 25(1), 67-86. doi:10.2979/philmusieducrevi.25.1.06

El uso de indicadores con miras a la medición de la calidad en la educación es necesario para la identificación de brechas y desafíos particulares en la gestión educacional. En este sentido, la evaluación de logros de aprendizaje en contraste con los contenidos curriculares es un factor clave (Bravo, 2011). En consideración de lo anterior, los sistemas nacionales de evaluación constituyen una instancia característica de sistemas educativos con alto desempeño (OCDE, 2004; Barber y Mourshed, 2007).

En Latinoamérica, Chile ha sido pionero en la construcción de un indicador que mida los progresos de aprendizaje en los estudiantes. De hecho, fue uno de los primeros en el mundo (Nickson, 2001). El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), existe desde 1988 y consiste en un conjunto de pruebas que evalúan el cumplimiento del currículo nacional escolar. Se aplica a los estudiantes de 2.º, 4.º y 6.º básico, como a los de II y III medio, y

consideran aquellos aprendizajes que pueden ser evaluados mediante una prueba de papel y lápiz. Este sistema ha ayudado a sistematizar una serie de datos que permiten trazar una radiografía de la calidad de la educación en Chile. Los principales objetivos de la prueba SIMCE son (Bravo, 2011): 1. Monitorear los resultados de aprendizaje del sistema escolar tanto a nivel nacional como internacional de forma comparada; 2. Orientar los estudios a decisiones de política pública; 3. Mejorar el proceso de enseñanza, retroalimentar la gestión directiva y las prácticas pedagógicas con base en los resultados; 4. Promover la rendición de cuentas de los docentes, directivos y sostenedores, además de los padres y apoderados.

No obstante, más allá de la arquitectura de evaluación instalada, los resultados no indican una tendencia de mejora y, de forma comparada, nos ubica por debajo de otros países en materia de calidad de educación (OCDE, 2013). Por consiguiente, si los instrumentos de medición no son bien articulados en términos de impacto en el aprendizaje de los estudiantes, sus alcances son marginales (Hopkins, 2007).

Analizando más en detalle los resultados de la prueba SIMCE, en más de una década no arrojan mejorías significantes en términos del aprendizaje y manejo de contenidos en las pruebas de Lenguaje y Matemática. En el caso de los estudiantes de 4to básico, en un registro estadístico desde 2005 a 2013 (ver cuadro 1), es posible vislumbrar una leve mejora de nueve puntos promedio en la muestra nacional, siendo el año 2010 donde se alcanza el máximo rendimiento en la prueba de Lenguaje (271), mientras que el máximo promedio en Matemáticas (261) se consigue en el año 2012.

En el mismo nivel estudiantil, pero en establecimientos municipales, la realidad es opuesta (ver cuadro 2). Con puntos por debajo del promedio nacional, el máximo conseguido en Lenguaje (262) y en Matemáticas (257) corresponden al año 2012. Las cifras son críticas, teniendo presente que los colegios de administración local tienden a albergar a la población más vulnerable, produciéndose un correlato entre grupo socioeconómico y rendimiento estudiantil. En este sentido, si cruzamos la variable Grupo Socioeconómico (GSE) con los puntajes obtenidos, nos daremos cuenta que el GSE bajo, si bien se mantiene en paralelo a la realidad nacional, es en el GSE medio y medio-alto donde se producen las brechas entre los puntajes municipales y los de la realidad nacional. Así, el promedio municipal se encuentra 13 puntos por debajo al puntaje nacional en la prueba de Lenguaje, misma cifra para la prueba de Matemáticas.

La medición para 8vo básico, nivel de transición entre la educación básica y la educación media, brinda resultados similares (ver cuadro 3). El año de mejor resultado en la prueba de Lenguaje (255) es el 2013, mismo para la prueba de Matemáticas (262). No obstante, el año de mayor variación porcentual respecto de la evaluación SIMCE anterior corresponde al 2009 para Matemáticas y 2011 para Lenguaje. El caso de los establecimientos municipales (ver cuadro 4), los mayores puntajes se dan en 2013, donde para Lenguaje fue de 244 y Matemáticas de 246. No obstante, la brecha entre la realidad municipal y la realidad nacional sigue siendo importante, 11 puntos promedio en Lenguaje y 16 en el caso de Matemáticas.

Finalmente, la medición para la educación media (ver cuadro 5) indica que las brechas aumentan de cara a la Prueba de Selección Universitaria (PSU), concentrándose los déficits en Lenguaje. Así, la distancia entre la realidad municipal y la nacional se consolida en 15 puntos promedios para Lenguaje y 22 puntos para Matemáticas.

En líneas generales, es posible establecer como regla que los GSE más vulnerables obtienen menos puntajes en el SIMCE, tendencia que se reafirma en los establecimientos municipales, donde los problemas se concentran en la comprensión lectora y las operaciones

básicas matemáticas. El impacto de los GSE bajos y medios es directo a la educación municipal, en tanto la mayor parte de la matrícula local se concentra en estos grupos.

Respecto de los resultados del SIMCE aplicado en 2015, que no están disponibles en la base de datos de la Agencia de la Calidad de la Educación (<http://www.agenciaeducacion.cl>), la visión es crítica. Ellos mostraron que a “este ritmo de crecimiento, tardaremos más de 40 años en lograr que estudiantes de orígenes más pobres alcancen el puntaje obtenido por los colegios de resultados más altos” (Educación 2020, 2016: 2). En cifras, podemos señalar existen alrededor de 48 mil estudiantes que no leen comprensivamente, la mayoría pobres (SIMCE, 2015). Disminuir esta cifra se ha vuelto una prioridad para revertir las poco auspiciosas predicciones de la Agencia de la Calidad de la Educación (ACE).

## V. UN TEMA NUEVO. LA INMIGRACIÓN AUMENTA LA MATRÍCULA MUNICIPAL

En varias comunas de la Región Metropolitana el aumento de la inmigración hacia Chile ha generado que, en algunas de ellas, aumente la matrícula en todos los niveles de la educación municipal, revirtiendo en parte la baja sostenida en el estudiantado de estos establecimientos. Tal es el caso de la comuna de Independencia, que ha tenido un crecimiento de un 8,3% (384 alumnos), “donde el 50% de los alumnos provienen de otros países” (alcalde Gonzalo Durán, 2016: 4). Otra municipalidad, colindante con la anterior, es Recoleta, donde la matrícula municipal aumentó un 6,1% (535 alumnos) (alcalde Daniel Jadue, 2016: 4). Para ambos jefes comunales, las razones van desde mejora a la infraestructura hasta un proyecto participativo que consideró, en el caso de la última, implementar “directorios colegiados que incluyen a alumnos, apoderados, profesores, asistentes de la educación y al director, (que) se preocupan de elaborar un proyecto educativo participativo en función de la comuna”.

## VI. ¿POR QUÉ RE-CENTRALIZAR LA EDUCACIÓN MUNICIPAL?: PROYECTO DE “DESMUNICIPALIZACIÓN”

La primera característica del modelo educacional chileno está dada por la heterogeneidad de sus administradores, es decir, de los municipios. Existen pesos relativos en tamaño, población, estructura productiva, riquezas, niveles de pobreza, entre otros indicadores. En este sentido, la literatura muestra que las comunas más pequeñas del país albergan a la población más pobre, mientras que las comunas más grandes concentran a los grupos socioeconómicos de nivel medio y alto (Concha, 2011; Marcel y Raczynski, 2009). Así, las comunas más pequeñas, además de poseer menos ingresos, prestan una cobertura educativa mayor en relación a su población: el 82% de los niños y jóvenes asiste a establecimientos municipales (Concha, 2011). Por otro lado, en comunas medianas el promedio es de 59% y en comunas grandes no supera el 44%, tanto en educación básica como en media (Concha, 2011). Por consiguiente, aquellos municipios de mayor envergadura fiscal y administrativa implementarán eficazmente el sistema, mientras que las municipalidades más pequeñas presentarán déficits en la implementación. Lo anterior, demuestra que la calidad de la educación a nivel local depende fuertemente de la autonomía de ingresos que posea el municipio, así como también de las condiciones socio-económicas de los habitantes (Busemeyer and Vossiek, 2015; Afonso and Aubyn, 2006), cuestión que encuentra correlato en el sistema de medición SIMCE.

Respecto de la administración, el municipio gestiona la educación a través de corporaciones o departamentos de administración de la educación municipal. En los recursos

humanos, los municipios poseen un estrecho margen de autonomía, dado que los profesionales, docentes y paradocentes están regulados por estatutos legales propios. En este sentido, la relación entre el recurso humano y la institucionalidad está dada por los diálogos emprendidos por los diversos gremios y el Estado, donde el municipio queda aislado de la toma de decisiones respecto a las distintas demandas de los grupos de presión. Con base en lo anterior, las reglas del juego son instaladas desde nivel central, por lo que el municipio carece de autonomía en la mayoría de las materias.

Respecto de la distribución de recursos, la subvención estatal es transferida según la asistencia diaria y mensual de los estudiantes matriculados, recursos que contemplan el financiamiento de toda la administración del servicio. Así, mientras los municipios más grandes pueden aportar e invertir más en educación por medio de recursos propios, los municipios pequeños caen en déficits contables (más información en el Sistema Nacional de Información Municipal). A continuación, se presentan los aspectos críticos de la administración municipal en educación.

CUADRO 7: ASPECTOS CRÍTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LA EDUCACIÓN

Ámbito	Aspecto Crítico	Análisis
Institucional	- Los municipios dependen administrativamente del Ministerio del Interior y en lo que respecta a la educación al Ministerio de Educación.	Los municipios junto con prestar el servicio de educación, poseen otras demandas locales.
Recursos Humanos	- Las condiciones contractuales y salariales del personal docente y directivo están establecidas en el Estatuto Docente y sus ajustes son negociadas entre el gremio y el Ministerio, sin participación del municipio.	El estatuto restringe la autonomía del municipio. Además, contribuye a incrementar los déficits financieros, puesto que no todos los gastos son cubiertos por el ministerio.
Financiamiento	- El monto de la subvención no es suficiente. - El cálculo de subvención fue realizado con base a un ideal de 45 estudiantes por sala, y en los municipios pequeños no se alcanza a superar los 30 alumnos promedio. - El pago por asistencia diaria disminuye en zonas rurales, extremas y aisladas, dada la inasistencia de los estudiantes.	El sistema de pago por asistencia, si bien hace transparente la asignación, hasta la introducción del Pago de Subvención Diferencial no discriminaba entre quienes requieren mayores recursos para una buena gestión de las escuelas.
Político	- Los alcaldes no siempre cuentan con la educación como prioridad en la agenda. - Los alcaldes son electos por periodos de 4 años, por lo que no se mantienen políticas locales de mediano y/o largo plazo. - La educación es un factor político susceptible de clientelismo al interior del municipio.	El municipio no logra ser el espacio de diseño de políticas educativas a nivel local que tiendan a la adecuación de intereses y necesidad de la población comunal.
Gestión administrativa	- Alta precariedad en comunas pequeñas, rurales, indígenas y con población más vulnerable. - Los mejores resultados se ubican en comunas grandes.	Incapacidad de corregir las distorsiones en la gestión del sistema, dada las características de la administración local en Chile.

Fuente: Elaboración en base a Concha, 2011.



Otro aspecto crítico que se ha ido instalando en la opinión pública es la “dinámica de tomas y de conflictividad.” en la educación municipal. El ejemplo más conocido es el Instituto Nacional, liceo emblemático que perdió no sólo su calidad de colegio de excelencia, sino también un bono especial dirigido a los maestros y asistentes de la educación. Este centenario establecimiento ubicado en la comuna de Santiago, es uno de los 44 colegios que administra esta municipalidad y sería uno de los 6 que, en palabras de la ex alcaldesa Carolina Tohá, están “sumergidos en esta dinámica de tomas y de conflictividad”, mostrando ultrismos de izquierda que “son los colectivos fuera de los partidos, ajenos al sistema político. Y el ultrismo de derecha aquí lo ha representado el grupo que se ha nucleado en torno al diputado Felipe Kast” (Tohá, 2016: 12) Crónica

Esta realidad ha llevado al Colegio de Profesores y a la Coordinadora Nacional de Estudiantes (Cones), a sostener que la baja de matrícula no es por los llamados “paros y tomas”, sino más bien por el “sistema de financiamiento” (El Mercurio 19/08/2016: 4). El problema es que actualmente la educación municipal “carga con el estigma de ser dónde van los más pobres, los que no pueden”, y al sumársele “ya no sólo los paros de los estudiantes, sino de los profesores se termina afectando la “valoración que tienen los apoderados de esta educación” (Treviño, 2016: 6. Entrevista El Mercurio). Este último punto es clave para entender que los profesores no sólo son parte de la solución, sino también del problema. Ejemplo de ello es el 44% de docentes de colegios municipales que dejó la docencia 5 años después de ingresar al sistema (CIAE, 2016).

La Presidenta Michelle Bachelet, a dos días de haber asumido su segundo mandato (2014-2018), declaró que realizaría una reforma educacional que “va a terminar con el lucro y pondrá reglas claras para que nadie se beneficie de nuestros niños y niñas. Vamos a generar un Servicio Nacional de Educación que garantice una buena administración y que permita asegurar que nadie se quede sin lo que necesita” (El Dinamo, 26.03.2014). El mensaje emitido por la Presidenta alude al fracaso del modelo de redistribución de recursos que ofrece el sistema de educación municipal.

El proyecto de ley contempla el aumento de recursos para el financiamiento de la nueva educación pública. No obstante, no erradica el sistema de voucher originario del sistema municipal. En este sentido, la Ministra de Educación, Sra. Adriana Delpiano, presentó una proyección presupuestaria que aumentará en un 65% el financiamiento a la educación en un periodo de nueve años, pasando de US\$2.460 millones a US\$4.034 millones para el año 2025 (La Tercera, 19.08.2016).

Asimismo, el Ministerio de Educación firmó un Convenio de Colaboración con la Asociación Chilena de Municipalidades en junio de 2016, que permitiría un trabajo coordinado con los municipios para generar un buen tránsito hacia el nuevo Sistema de Educación Pública, que daría lugar a un plan de apoyo a la gestión municipal con acciones de difusión, investigación, asesoría y seguimiento al proceso de transición, focalizado en mejorar la calidad y el carácter inclusivo del servicio educativo; aumentar la matrícula, apoyar la elaboración del Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), entre otras materias. Y esto además de los recursos que este Ministerio entrega a través del programa Fortalecimiento de la Educación Pública (FAEP) para las 345 comunas del país, a objeto de financiar proyectos presentados en convenio por cada municipalidad para mejorar la calidad y fortalecer la educación pública, lo que representa 254 mil millones de pesos destinados a este fin (Publimetro, 26/08/2016: 10).

A pesar de lo anterior y al hecho de que alcaldes que un tiempo estaban a favor de “devolver” la educación pública al Ministerio de Educación fueron cambiando de opinión, el

debate sobre desmunicipalización parece concentrarse en el financiamiento del modelo. Cristian Vittori (IND), ex alcalde de Maipú, en el momento que presidió la ACHM expresó que "el gran problema para los municipios tiene que ver con los endeudamientos producto de un sistema que no fue capaz de financiar el modelo" (El Dinamo, 26.03.2014). No obstante, parafraseando al alcalde de Lo Prado, Gonzalo Navarrete (PPD), quien fuera presidente de la Comisión de Educación de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) en 2014, existen elementos aún más profundos, como el desarrollo de un concepto de calidad integral, que no sólo sea medido de forma estandarizada por mecanismos como el SIMCE y la PSU (El Dinamo, 26.03.2014).

Por su parte, frente al proyecto de ley que busca crear el Servicio Nacional de Educación que traspassa 5.279 colegios a 68 servicios locales, Ignacio Walker (PDC), Presidente de la Comisión de Educación del Senado, se mostró contrario al desarrollo de una institucionalidad centralista y vertical. No obstante, reconoció las desventajas del actual sistema, sobre todo en el orden de la heterogeneidad y capacidad de los municipios (La Tercera, 19.08.2016). En esta misma línea, el senador Jaime Quintana (PPD), señaló que, si bien se muestra a favor de la idea de legislar, no comparte el arraigo centralista del proyecto de ley, dado que sería un retroceso en materia de descentralización. Y propuso "que los 68 servicios locales se transformen en oficinas y que existan 15 servicios regionales que dirijan la educación" (La Tercera, 19.08.2016). A su vez, el senador Carlos Montes (PS) se mostró crítico a la redacción del proyecto, destacando que existen reparos en los que trabajar, sobre todo para no arruinar un proceso de descentralización necesario, y señala que "es importante un modelo territorial que combine la autonomía de las escuelas con una instancia intermedia" (La Tercera, 19.08.2016).

La subsecretaria de Educación, Valentina Quiroga, expuso las dos áreas que deben replantearse para avanzar en el proyecto que se discute en el Senado: "las comunidades escolares y las atribuciones de los directores". En el caso de las comunidades escolares, en la discusión realizada en la Cámara de Diputados "se mejoraron las atribuciones de las comunidades y del consejo local" y se espera que se perfeccionen en la Cámara Alta; en el caso de las atribuciones de los directores que han ingresado por concurso público, estos no tienen "autonomía y atribuciones para realizar su gestión, o para armar sus equipos" dependiendo "excesivamente de los gobiernos de turno" (Quiroga, 2016: 6).

Y no solo el oficialismo presenta reparos frente al proyecto de ley. También lo hace la oposición: El senador Andrés Allamand (RN) ha manifestado que "hay una evidencia sólida de que la mayoría de los países del mundo gestiona la educación pública a través de los municipios -más del 60%- , y aquí hay un intento por dar por fracasada la gestión municipal de los colegios, en lugar de ver cómo podría superarse" (Senado Noticias, 12.08.2016).

Así, la nueva arquitectura institucional dejaría de lado la autonomía de las escuelas y, en consecuencia, la posibilidad de adecuarse a las necesidades de los estudiantes locales. El Presidente de la Comisión de Educación del Senado argumenta que "esto (el proyecto de ley) se empieza a alejar, asignándole al establecimiento educacional un rol residual, y donde esta estructura vertical y burocrática termina ahogando lo local y el aula" (El Mercurio, 19.08.2016).

Cristopher Day, experto en educación y académico de la Universidad de Nottingham (Reino Unido), invitado por el gobierno para colaborar en la reforma educacional, expresó que es "muy inusual que un país tenga una reforma nacional con este nivel de complejidad y de ambición en el proceso de descentralización y reestructuración de la gobernanza en la educación,

en el que el país pasará de tener 345 centros (comunas) responsables por la educación escolar pública, a tener 68 servicios locales de educación” (El Mercurio de Valparaíso, 09.08.2016).

Lo anterior se suma a la opinión de los alcaldes de la Nueva Mayoría, quienes sostienen que el proyecto de desmunicipalización “tiene tres falencias importantes: los servicios locales no aseguran la calidad de la educación pública, consideran que el sistema crea mayor burocracia, y rechazan que el financiamiento siga centrado en la asistencia de los alumnos, y no en la matrícula” (El Mercurio, 31.07.2016). En esta dirección, los alcaldes miran con recelo el proyecto, en tanto aseguran que ellos serán los que asuman los costos políticos de una mala gestión en el nuevo modelo.

Las principales críticas al proyecto se pueden resumir en 10 puntos (La Tercera 7 septiembre 2016 p. 7, Editorial):

1. Se podrían diluir aún más las responsabilidades en la gestión educacional, lo que va en detrimento de los alumnos.

2. El reparo más recurrente del proyecto dice relación con su excesivo centralismo.

3. La creación del Servicio Local de Educación (SLE), concentraría en cinco veces la cantidad de escuelas y alumnos atendidos, alejando a las familias de quienes administran los establecimientos.

4. Si bien se podrían generar ciertas economías de escala, en principio no parecen compensar las ventajas que significa tomar decisiones localmente y los costos asociados a manejar cientos de establecimientos.

5. El proyecto profundiza la discriminación al entregar recursos exclusivos a la educación municipal, perjudicando a alumnos vulnerables que eligen la educación particular subvencionada.

6. Se asume que la crisis de la educación municipal tiene relación con el desinterés que mostrarían los alcaldes por hacerse cargo de la educación. Sin embargo, es erróneo juzgar de manera uniforme a todas las autoridades municipales, porque en los hechos existen varios municipios que han logrado buenos desempeños, incluso atendiendo alumnos vulnerables.

7. Se desconoce el profundo cambio regulatorio que obligará a administradores -públicos y privados- a profesionalizar la labor educativa, al tener que rendir cuentas periódicamente a la Superintendencia y la Agencia de Calidad -que inexplicablemente aún no entra totalmente en régimen-, lo que se verá reforzado por la elección de los jefes de educación comunal que se realiza a través de la Alta Dirección Pública (ADP).

8. La principal falla del proyecto es la dispersión de atribuciones y responsabilidades entre la nueva Dirección de Educación Pública que el proyecto crea, los SLE y las escuelas. Esta falla en el diseño, que impide la rendición de cuentas, ya había sido advertida en un proyecto similar enviado en la primera administración de la Presidenta Bachelet, el cual no tuvo mayor éxito en el Congreso.

9. Al desmunicipalizar la gestión de los colegios no se logrará hacer crecer la matrícula municipal, debido a que este proyecto no considera ningún cambio que sugiera que las variables más valoradas por los apoderados, tales como formación, calidad académica y disciplina, puedan ser modificadas como resultado de este cambio legal.

10. “Actualmente, la innovación en la educación pública está totalmente detenida. Esto, porque ya van cerca de seis años amenazando con la desmunicipalización de los colegios.

Entonces, ¿quién va a querer invertir en algo que te van a quitar?” Alcalde Felipe Guevara (RN) Lo Barnechea. En el 2016, esta comuna urbana de alto ingreso fue la que más aumentó la matrícula en colegios municipales a nivel nacional, con un crecimiento de 14,43%, lo que se tradujo en 264 estudiantes más que el año 2015. (Guevara, 2016: 4)

## VII. CONCLUSIONES

La literatura nos muestra que existen distorsiones en el sistema educacional chileno, toda vez que existen grados de dependencia a nivel central que no contribuyen a una autonomía del municipio respecto el diseño e implementación de políticas educacionales (Davis, 2012). Así, los sistemas educativos municipales estarían supeditados de forma normativa e institucional al modelo de desarrollo, sistema de gobierno y diseño institucional del sistema educacional a nivel nacional.

Las distorsiones señaladas en este capítulo han generado descontento e insatisfacción frente a los resultados del modelo municipal. No obstante, estos efectos negativos responden a una causa, si se quiere no natural de la descentralización en la educación. En esta dirección, pensar en la re-centralización es ir en el sentido contrario a la tendencia internacional.

Los esfuerzos a nivel central por legislar un proyecto que desarme la municipalización para concentrarla en 68 servicios locales dependientes de la administración central, echa por tierra los avances de un municipio educador, que en palabras de Subirats (2007), debe reforzar los poderes y recursos educativos de forma integradora a los usuarios de este servicio, sean niños, jóvenes o adultos. En consecuencia, la educación no sólo se erige como un servicio prestado, sino también como un mecanismo de vinculación de la ciudadanía con el gobierno local. Y en tal sentido, la literatura ha identificado a la educación como una arista de fortalecimiento de la democracia local (Carneiro, 1999; Subirats, 2007; Muñoz Moreno, 2013; Ergazakis, Metaxiotis, Psarras y Askounis, 2006).

Ya que el cómo está resuelto, a continuación, se responderá el por qué. Los argumentos para cambiar el modelo educacional son robustos: mala administración educacional, fungibilidad de los recursos brindados por el Estado, retroceso en la calidad de la educación, resultados marginales en términos de aprendizaje, entre otros. No obstante, no se ha pensado en resolver aquellas coyunturas destrabando la distorsión existente, sino más bien se ha buscado re-centralizar el modelo, pensando *a priori* que la administración del Estado será más eficaz.

En la actualidad, el proyecto de desmunicipalización parece más criticado que celebrado, dado que resulta anacrónico frente a la realidad internacional, asumiendo una postura contra teórica que -de materializarse-, podría consolidarse en la marcha de la estupidez (Tuchman, 2013) o en la fracasomanía (Hirschman, 1975) de una política pública.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

CIAE, (2016) “Sólo el 60% de los 126 mil profesores que ingresaron a la docencia en los 2000 seguía en la profesión al finalizar la década”. [http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view\\_noticias&langSite=es&id=848](http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&langSite=es&id=848). Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE). Universidad de Chile,

Afonso, A. and M. StAubyn (2006), “Cross-country efficiency of secondary education provision: A semiparametric analysis with non-discretionary inputs”, *Economic Modelling*, Vol 23 (3), pp. 476-491.

Agasisti, T. and P. Zoido (2015), "The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results from PISA 2012", OECD Education Working Papers, No. 117, OECD Publishing, Paris.

Albaigés, B. (2013). Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi. Barcelona: Diputació de Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, Fundació Jaume Bofill.

Albaigés, B. (2013). Descentralización de la política educativa: consolidación, debilidades y crisis. <http://www.fbofill.cat/publicacions/descentralitzacio-de-la-politica-educativa-consolidacio-debilitats-i-crisi>

Barber, M. & M. Mourshed (2007). How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top. Londres, Inglaterra: McKinsey & Company.

Bravo, J. (2011). "SIMCE. Pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación". Estudios Públicos. N°123: 189-211.

Brown Ruzy, B. (2005). "Finland education report". National Center on Education and the Economy. New Commission on the Skills of the American Work force.

Busemeyer, M and Vossiek, J. (2015). "Reforming education governance through local capacity-building: A Case Study of the "Learning Locally" Programme in Germany". OECD Education Working Papers, No. 113, OECD Publishing.

Carneiro, R. (1999). Educación para el siglo XXI. Hacia un nuevo contrato social de ciudad. En Educació i Canvi social. Cicle de Conferències realitzades en el marc del Projecte Educatiu de Sabadell. Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

CEPAL. (2009). Panorama Social de América Latina 2009. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPPE, (2011) ¿Qué hacer con la educación municipal? recomendaciones y desafíos para un nuevo sistema. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. Pontificia Universidad Católica.

Clement, B. (2002), "How efficient are educations pending in Europe?" European Review of Economics and Finance, Vol. 1 (1), pp. 3-26.

Concha, C. (2011). "Chile, cerrando el ciclo de la administración municipal". Ponencia presentada en el Seminario Regional Descentralización de la Educación en Centroamérica: Mejora de la Eficiencia y la Participación. GIZ, ICAP y Ministerio de Educación de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 al 28 de julio de 2011.

Cox, C. (2003). Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile. Editorial Universitaria.

Davis, G. (2012). Organizational conflicts in the implementation of educational reforms in the city hall: The Chilean Situation. Estudios pedagógicos. N°1: 311-331.

Donoso, Sofía (2011) "Auge y caída del movimiento Pingüino del año 2006". Documento de Trabajo N°14. Facultad de Gobierno. Universidad del Desarrollo.

El Dinamo. "La pelea que se viene en torno a la desmunicipalización". Publicado el 26.03.2016.

El Mercurio de Valparaíso. "La reforma escolar y carrera docente bajo la mirada inglesa". Publicado el 09.08.2016.

El Mercurio. "Alcaldes de la Nueva Mayoría se rebelan contra los servicios locales del proyecto de desmunicipalización". Publicado el 31.07.2016.

El Mercurio. "Walker y Nueva Educación Pública: "Tal como está el proyecto, me inclino a votar en contra de la idea de legislar"". Publicado el 19.08.2016.

Ergazakis, K.; Metaxiotis, K.; Psarras, J. y Askounis, D. (2006). A unified methodological approach for the development of knowledge cities. *Journal of Knowledge Management*, Vol. 10, N° 5, 65-78.

Flake, C. L., Kuhs, T., Donnelly, A., & Ebert, C. (1995). Teacher as researcher: Reinventing the role of teacher. *Phi Delta Kappan*, 76(5), 405.

Gripenberg, M. y Lizarte, E. J. (2012). El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA. *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, vol. 3, 14-24.

Guevara, Felipe (2016) "Las comunas lucen sus resultados". La Tercera 6 septiembre, pp. 4, Temas de hoy. Sistema escolar en Chile. Alcalde Comuna Lo Barnechea.

Hanushek, E. A. and L. Woëßmann (2010), "The economics of international differences in educational achievement", National Bureau of Economic Research, (No. w15949)

Hirschman, A. (1975). "Policy making and policy analysis in Latin America. A return Journey". *Policy Sciences*. Vol. 6: 385-402.

Hopkins, D. (2007). *Every School a Great School*. Open University Press. UK: Berkshire

Hoxby, C. (2002). Would School Choice Change the Teaching Profession? *The Journal of Human Resources*, n. 37, 846-891.

IULA/CELCADEL, (1993). *Municipio y desarrollo local: La administración municipal del territorio*. International Union of Local Authorities, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (Quito, Ecuador)

Johnes, J. (2004), "16 Efficiency measurement" *International Handbook on the Economics of Education*, pp. 613.

Marcel, M. (2010). ¿Por qué la educación municipal? La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Santiago: Uqbar, 33-48.

Marcel, M. y Raczynski, D. (2009). "La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile". Santiago: CIEPLAN.

Moe, T. (2001). *Schools, Vouchers, and the American Public*. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.

Muñoz Moreno, J. (2013). "Educación y municipio: la importancia de los servicios municipales de educación". *Ensayos: revista de educación de Albacete*. N°28: 43-60.

Nickson, Andrew (2000) Los retos de los gobiernos locales en América Latina. *Síntesis: Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, N°. 33-34, pp. 41-59.

Nickson, Andrew (2001) *Reforma Educativa en América Latina: ¿Descentralización o re-estructuración?* Documento presentado en la Conferencia sobre Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina. Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, 22-23 de marzo.

OCDE (2004). "What Makes Schools System Perform? Seeing School System Through the Prism of PISA". París: OCDE.

OCDE (2013), PISA 2012 Results: What makes school successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices, PISA, OECD Publishing Paris.

Publímetro. "La Reforma". Publicado el 26 agosto 2016; p. 10

Quiroga, Valentina (2016) "Educación pública: indicaciones les darán más atribuciones a las comunidades escolares". El Mercurio 9 septiembre. Cuerpo C, pp. 6, Política. Subsecretaría de Educación.

Raczynski, D. y Salinas, D. (2007). La Educación en el Nivel Local: ¿Cómo manejar la Tensión entre lo Técnico y lo Político?, Santiago de Chile: CIEPLAN/Asesorías para el desarrollo. n. 3.

Senado Noticias, (2016) "Expertos abordan proyecto sobre nueva educación pública". Valparaíso | Departamento de Prensa | Boletín N° 10368-04. [http://www.senado.cl/expertos-abordan-proyecto-sobre-nueva-educacion-publica/prontus\\_senado/2016-08-11/180821.html](http://www.senado.cl/expertos-abordan-proyecto-sobre-nueva-educacion-publica/prontus_senado/2016-08-11/180821.html)

Subirats, J. (2007). ¿Una ciudad educadora? El País, jueves 17 de mayo, Edición Cataluña.

Tohá, Carolina (2016) "Y las tomas: es tan brutal que se dan hasta dinámicas de amenazas". La Segunda. Publicado el 26 agosto, pp. 12. Crónica. Alcaldesa de Santiago.

Treviño, Ernesto (2016) "Colegios municipales pierden 16 mil alumnos este año y Biobío es la región más afectada". Entrevista en El Mercurio, 17 agosto, Cuerpo C, pp. 6 Nacional.

Tuchman, B. (2013). "La marcha de la locura, de Troya a Vietnam". España: RBA.

Whittingham, M. V. (2002). "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza." VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 oct.

Wong, K. (1992). Choice in Public Schools: Their Institutional Functions and Distributive Consequences. Research in Urban Policy, vol. 4, 175-98.

Worthington, A. C. (2001). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in education. Education economics, 9(3), 245-268.

**INCIDENCIA DE LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS  
EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ACUERDO  
SOBRE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO  
ARMADO COLOMBIANO**

BONILLA MONTENEGRO, JULIÁN DARÍO



# INCIDENCIA DE LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ACUERDO SOBRE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

## I. INTRODUCCIÓN

A partir del mes de agosto del año 2012, el gobierno colombiano, a través del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, anunció la apertura de un proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP<sup>1</sup>), acontecimiento que quebrantaba un imaginario colectivo fuertemente anclado en amplias capas de la sociedad colombiana, la cual consideraba, desde las elecciones presidenciales del año 2002 -articuladas con las fallas en la organización y metodología de los diálogos entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC y la expansión global del fenómeno de la lucha contra el terrorismo (Williams y Duque, 2018)-, que la única vía posible para enfrentar a las FARC era su derrota militar, vencéndolas en el campo de batalla, sin aspirar al manejo de un sistema de negociación que resultara, en cierta medida, beneficioso para las partes.

La negociación se abrió tomando en consideración la posibilidad de garantizar el cumplimiento de una serie de acuerdos alrededor de temas aceptados por las partes, y sobre los cuales se podría garantizar modificar diversas condiciones sociales que han afectado históricamente a la sociedad colombiana y que para diversos autores ha sido la causa esencial del conflicto armado colombiano, tales como el acceso a la tierra rural o el problema con las drogas ilícitas (Berry, 2002).

Adicionalmente, también es importante aclarar que, debido a las transformaciones presentadas en el activismo alrededor de los Derechos Humanos (DH), especialmente a partir del fin del periodo conocido como Guerra Fría, se dio inicio a la necesidad de garantizar mejores condiciones para evitar escenarios de altos niveles de impunidad durante los procesos de transición entre conflictos armados o gobiernos de carácter represivos. Este punto permitió que académicas como Ruti Teitel (2003) hayan ofrecido el concepto de “Justicia Transicional” (JT) como un mecanismo para garantizar mejorar las condiciones de los DH, su exigibilidad y las medidas pertinentes para su reparación, en los contextos anteriormente mencionados.

Precisamente, durante el proceso de negociación, uno de los puntos que se encontraba de manera explícita en el contenido de la apertura de los diálogos correspondía al campo de la JT. Esta se considera como una subárea del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), que toma en consideración “la formulación autoconsciente de políticas en relación con la justicia asociada con periodos de cambio radical” (Olsen, Payne y Reiter, 2016, p.17).

Con el fin de lograr la conformación del acuerdo que garantizara la adecuada implementación de los mecanismos de JT, se hizo necesario en el mes de julio del año 2015 la conformación de una subcomisión compuesta por representantes tanto del gobierno como de las FARC. Esta subcomisión tenía como tarea el diseño del modelo de JT que tuviera en cuenta los parámetros internacionales sobre las condiciones de transición e igualmente lograra satisfacer a las partes, teniendo en cuenta que para ese entonces ya se vivía un activismo muy fuerte en contra de la negociación, especialmente por la idea -errada-, de considerar el marco de JT como un mecanismo

---

<sup>1</sup> A partir de la Séptima Conferencia, del año de 1982, la organización insurgente decidió incluir las siglas EP para hacer mención a su condición de “Ejército del Pueblo”.

para garantizar la impunidad, sin que tuviera la posibilidad de realmente implementarse para lo que había sido inicialmente diseñada.

El grupo que conformaba la subcomisión cumplió lo que, en palabras de Haas (1992) se denomina **comunidades epistémicas**, las cuales pueden definirse como “red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un área específica y con una voz de autoridad en cuanto al conocimiento de las políticas dentro de ese ámbito” (Haas, 1992, p.3.Versión libre). Así, lo que pretende esta ponencia consiste en establecer las características teóricas que han permitido la conformación de esta categoría relativamente reciente y cómo la conformación de la comunidad epistémica, representada en la subcomisión mencionada, logró organizar las actividades para el proceso de desarrollo del modelo de JT.

Lo anteriormente expuesto permite reconocer que se busca construir una investigación sobre “el legado reciente de América Latina” en relación con las condiciones que se viven en el último conflicto armado de carácter no internacional vigente en la región (Fisas, 2014). Por tal motivo es necesario identificar las condiciones bajo las cuales se pueden establecer “los riesgos y límites de una reflexión sobre procesos históricos todavía abiertos” (Stabili, 2007, p, 13), lo que lleva a construir una valoración de los componentes de la investigación, combinando los componentes particulares de los métodos considerados, para así poder comprender que los factores comportamentales, las motivaciones volitivas de los actores (comunidades epistémicas, representantes del gobierno y miembros de las FARC), tienen su importancia como referente explicativo-analítico de los acontecimientos que se han desarrollado durante el proceso de negociación (Stabili, 2007).

## II. COMUNIDADES EPISTÉMICAS

Las comunidades epistémicas se vinculan como redes de carácter multisectorial en torno a problemas comunes. La categoría “es muy sugerente para referirse a estos grupos sociales que se encuentran en proceso de toma de decisiones y que van intercambiando información sobre un sistema determinado para tomar decisiones sobre su futuro” (Zamora, 2013, p.167, pie de página 94). Esto se hace necesario debido a que “las comunidades epistémicas jugarían un rol en articular relaciones causa-efecto de determinados problemas, ayudando a los Estados a identificar sus intereses, enmarcando los temas para el debate colectivo, proponiendo políticas específicas e identificando puntos salientes para negociación” (Osorio, 2015, p.39). La descripción mencionada puede condensarse en la siguiente gráfica:

TABLA 2. INDICADORES DE LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS

Indicadore	Expertos que la integran
	Cómo transmiten el conocimiento acerca de los programas
	Vías de contacto con burócratas y políticos
	Publicaciones de los miembros de la comunidad, testimonios, discursos, relatos biográficos y entrevistas

Fuente: Osorio, 2015, p.39

El ejercicio de interacción y la construcción de redes entre los miembros de la comunidad epistémica permite que se construyan marcos conceptuales y enfoques acerca de las políticas que posteriormente se desarrollarán en el contexto de implementación de los acuerdos. Se requiere enfatizar entonces que este punto hace mención al diseño del modelo de JT que se encuentra vinculado en el Acuerdo Final<sup>2</sup> y la vinculación que los miembros de la comunidad epistémica

<sup>2</sup> Una precisión temporal: el denominado Acuerdo Final fue presentado el día 25 de agosto del año 2016. Este fue sometido a un plebiscito para garantizar una posible aceptación popular por parte de la ciudadanía Colombia. No obstante, debido a diversas estrategias por parte de los promotores de votar No en el este mecanismo (la exposición de las posturas en contra del punto de JT

generaron para construir una propuesta que fuera considerada aceptada por las partes en la mesa de negociación.

Las caracterizaciones referidas sobre la relación entre la comunidad epistémica y el diseño del modelo de JT permite reconocer que en modelo de análisis sobre el desarrollo de las actividades de la comunidad epistémica se basa en un enfoque de tipo microsociológico. Esta perspectiva, desarrollada inicialmente por el académico norteamericano<sup>3</sup> Erving Goffman, quien manejaba un interés más importante sobre la necesidad de analizar los denominados procesos micro-sociales, los cuales se describen a través de “una simplificación de la realidad a partir de la selección y codificación de eventos o situaciones que le permiten al sujeto clasificar y actuar en el mundo” (Zamora, 2013, p.166), reforzándose desde un escenario micro las bases de los “comportamientos e intereses que pueden manifestarse dentro del ordenamiento social por parte de los actores y grupos organizados” (Alarcón, 2010, p.39).

Es así como se puede reconocer que la aceptación del rol desarrollado por la comunidad epistémica sirve para interpretar las formas que sirvieron para poder diseñar los criterios mínimos que sirven para el modelo JT que se busca generar en el contexto colombiano, ensamblándose en relación con las características propias que existen dentro del contexto del conflicto armado colombiano. Lo escrito, permite reconocer además que las comunidades epistémicas desarrollan lo que ha sido denominado por Michel Foucault (citado por Godoy, 2006) como una “red infinitamente compleja de **micropoderes**”<sup>4</sup> (negrilla añadida), ya que gracias a su participación logran configurar un modelo que puede terminar en política pública, que transforma e impacta el escenario del posacuerdo en diversas proporciones, compartiendo algunos puntos en común sobre la problemática a desarrollar (el marco de JT), alineando determinados puntos de convergencia sobre las características del Acuerdo Final y así establecer la consolidación de la comunidad epistémica, a través del diseño de un orden particular que, en principio, permite cooperar de una manera más efectiva en el escenario transicional, los cuales pueden considerarse en esta primera etapa investigativa dentro del contexto de un enfoque basado en el modelo teórico estructural-funcionalista desarrollado por Parsons, debido a que es posible considerar que el ejercicio de organización y conformación de las labores de las comunidades epistémicas, también dependen de la internalización de determinados valores sistémicos por parte de los individuos (Oyhandy, 2010) y así reconocer de ellos “la estructuración del sistema de roles” que cada uno maneja (Oyhandy, 2010, p.56).

Este punto de reflexión se construye a partir de los estudios constructivistas que se basan en la “difusión de las normas por parte de las instituciones” (Salomón, 2001, p. 34), siendo el teórico John Ruggie el primer autor en introducir este concepto dentro del campo de estudio de las relaciones internacionales. Posteriormente, fue Haas, quien estableció una definición precisa sobre esta categoría con base en lo siguiente: “Una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de

---

serán tratadas en el campo de la investigación), obligó a que se modificaran algunos componentes del modelo original y, por ende, se recurriera a reorganizar algunos campos de la JT. Por el momento, no se conoce si los miembros de la Comunidad Epistémica que hicieron parte del diseño del modelo de JT participaron nuevamente en la introducción de las respectivas modificaciones.

<sup>3</sup> El uso del gentilicio norteamericano en este contexto se debe al hecho que el autor nació en Canadá, más, sin embargo, desarrolló gran parte de su actividad académica en los Estados Unidos.

<sup>4</sup> Sobre el tema del poder, y en particular en el campo de la microfísica del poder, Foucault expone que “el poder está por todas partes; no es que lo englobe todo, es que viene por todas partes. Y el poder, en aquello que tiene de permanente y de repetitivo (...) no es sino el efecto del conjunto, que se dibuja a partir de todas estas movibilidades” (1976, p.121. Versión libre).

temas relevantes para la elaboración de política en ese terreno o área temática” (citado por Salomón, 2001, p. 35).

Posteriormente, en el trabajo de Adler y Haas (2009), el esquema teórico conceptual sobre las comunidades epistémicas se basó en identificar cómo dentro de un proceso de carácter político, que de acuerdo con Téllez (2005) se debe analizar bajo una interpretación dinámica que se articule con la forma cómo se debe analizar el componente estático de su accionar, en este caso la JT.

Este proceso político en el campo internacional obedece a la construcción de creencias intersubjetivas, las cuales ejercen su influencia como “vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales” (Adler, 1997, p. 343).

Un aspecto esencial en relación con el rol que las comunidades epistémicas pueden desarrollar a nivel nacional e internacional se basa en su capacidad para en la posibilidad de guiar el desarrollo de políticas de cooperación internacional en aquellos campos de acción que cuenten con una complejidad específica (Adler, 1992). Lo anterior se articula adecuadamente con las nuevas concepciones en el derecho internacional contemporáneo<sup>5</sup>, desde donde se ha logrado establecer las diferencias entre una comunidad interestatal, basada en el esquema tradicional que existía sobre las relaciones en el sistema internacional, a una nueva idea de una comunidad cosmopolita centrada en las relaciones y las acciones que ejecutan los agentes dentro del sistema internacional y por ende abarcan mayores espacios de interacción de éstos al interior de dicho sistema (Jouannet, 2005), situación que permite una construcción más estructural dentro del conjunto de procesos que se desarrollan en el sistema internacional, identificando de esta manera los diversos escenarios, locales, regionales e internacionales, en los que tiene cabida los procesos permanentes de interacción entre los agentes que conforman el esquema comunitario.

En vista de lo anterior, es importante establecer un criterio de identificación acerca de quiénes pueden llegar a formar parte de diversas comunidades epistémicas. Así, de acuerdo con Scharry (2011), se pueden presentar comunidades epistémicas profesionales, tales como los *Think-Tanks* o las asociaciones profesionales y de igual manera bajo el paraguas de comunidades civiles, se encontrarían las organizaciones no gubernamentales (ONG) así como actores de la sociedad civil transnacional. Bajo cualquier condición, éstas jugaran el rol necesario para favorecer la difusión de normas bajo estándares particulares (Scharry, 2011).

De esta manera es necesario rescatar un componente que se considera esencial para el reconocimiento de las funciones de las comunidades epistémicas el cual tiene que ver con la exigencia al reconocimiento de la garantía de protección de los DH<sup>6</sup>, pues es gracias a este principio que las acciones de carácter normativo dentro del sistema internacional han pasado de una relación

---

<sup>5</sup> Cada vez es más complejo el reconocimiento entre la línea divisoria entre las materias del derecho internacional y las propias del ordenamiento interno de los Estados, siendo cada vez más (como el caso de las agendas jurídicas sobre los componentes de la justicia transicional) fuertes las agendas que buscan construir un espacio propio en la agenda del Derecho Internacional Público. Sobre este particular, es importante recordar que, dentro de la comprensión de esta categoría jurídica, se incluyen muchas más entidades que las naciones o los Estados (que son conceptos plenamente diferentes) (Bacelar, 2014), abarcando de esta manera nuevos componentes como la persona humana.

<sup>6</sup> En el campo de las investigaciones, tanto académicas como punitivas, disciplinarias o aquellas que se construyen en los procesos de justicia transicional, se suele considerar que los derechos humanos provienen de la división entre el *right* (derecho subjetivo, para personas individuales, concretas e insustituibles), inherente al ser humano por el hecho de serlo, siendo considerados de carácter universal, debido a que son considerados iguales para todos los seres humanos, por lo que adquieren el carácter de inalienables, o sea, que son irrenunciables, además de ser indivisibles e interdependientes, lo que permite que ningún derecho tenga jerarquía sobre los demás, debido a que todos se fundan en la dignidad de la persona humana (Cabrita, 2014).

esencialmente interestatal a una condición en donde otros actores dentro del sistema internacional, como los pueblos e inclusive la misma persona humana, tienen un reconocimiento y un valor adicional. Situación que se relaciona con lo que en su momento expuso el teórico de la escuela realista de las Relaciones Internacionales, Raymond Aron, quien “distingue entre ‘sistemas internacionales’ como sistema de relaciones interestatales y ‘comunidad internacional’, que incluye las relaciones internacionales que no tienen un carácter estatal, que rebasan las fronteras estatales” (Tunkin, 1989, p, 20).

### III. LA COMUNIDAD EPISTÉMICA DURANTE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En este punto, es importante demostrar que fue posible una mayor acción por parte de distintos actores, en especial por el fuerte activismo desarrollado en contra de muchos elementos de los procesos de negociación, empezando por desvirtuar la estrategia gubernamental de considerar que:

las condiciones de guerra civil (que no era el caso de Colombia) y la noción de conflicto armado interno (que era, sin duda, nuestro caso), eran conceptos equivalentes, tras lo cual entraban a afirmar que, dado que la sociedad democrática era plenamente democrática, quien empeñaba las armas solamente podía ser calificado como terrorista. (Pizarro, 2017, p.337)

Gracias a esta tarea, el funcionamiento de las comunidades epistémicas puede abarcar tanto las Organizaciones no Gubernamentales (ONG); actores de la sociedad civil transnacional como las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (OING), e inclusive personas individualmente consideradas que, a manera personal o en representación de centros de pensamientos, logren demostrar una vinculación real y dinámica en su área de experiencia y la posibilidad de incidir en los procesos de diseño de las políticas.

Así, durante el desarrollo del proceso de negociación, se puede afirmar que participó una comunidad epistémica que contaba con actores nacionales (colombianos) como internacionales (extranjeros), los cuales tenían una representación e importancia en relación con temas vinculados al diseño de modelos jurídicos para los escenarios de transición debido a su participación en otros procesos de negociación o su experticia académica, así como el desarrollo de funciones en órganos públicos y privados. El grupo que conformó la comunidad epistémica fue organizado por parte de tres representantes del gobierno colombiano y tres de las FARC, que se pueden observar en la siguiente tabla:

TABLA 1. REPRESENTANTES DE GOBIERNO Y FARC EN LA SUBCOMISION DE JUSTICIA TRANSICIONAL

<b>Representantes del Gobierno</b>	<b>Representantes de las FARC</b>
Manuel José Cepeda Juan Carlos Henao Douglas Cassel	Álvaro Leyva Diego Martínez Castillo Enrique Santiago

Fuente: Barbosa (2017).

De la tabla anterior se extrae que los miembros extranjeros fueron el profesor estadounidense Douglas Cassel, de la universidad de Notre Dame y el abogado español Enrique Santiago. Manuel José Cepeda y Juan Carlos Henao se caracterizan porque provienen tanto de la academia (aquel de la universidad de los Andes y este de la universidad Externado de Colombia) así como el pasó de ambos en la Corte Constitucional de Colombia. Álvaro Leyva ha sido reconocido en Colombia por su participación implícita o explícita en los procesos de negociación que se han

llevado a cabo en Colombia desde la época de la Uribe, departamento del Meta, en 1984 hasta este último que tuvo lugar entre los años 2012 y 2016 (Barbosa, 2017; Pizarro, 2017). Finalmente, Martínez es un abogado proveniente del mundo de las ONG defensoras de los DH en Colombia.

El trabajo desarrollado por parte de los miembros de esta comunidad epistémica fue un trabajo activo y permanente en un periodo de tiempo relativamente corto, en donde se logró establecer las condiciones particulares para construir y organizar un modelo de JT que tuviera en cuenta los parámetros internacionales respecto de los criterios normativos y procesales esenciales para garantizar la correcta ejecución del punto jurídico para garantizar el ejercicio de verdad, justicia y reparación. Un trabajo posterior servirá de base para analizar las condiciones particulares sobre las cuales se organizó el modelo, incluyendo las modificaciones presentadas luego del denominado “Triunfo del No” el dos de octubre de 2016.

Es conveniente enfatizar que diversas ONG colombianas, así como otras OING, junto con representantes de la academia nacional e internacional, comenzaron a gestar escenarios de incidencia y presión respecto a las condiciones particulares que debían construirse para garantizar un cumplimiento mínimo de estándares de JT, que fueron apropiadas por una comunidad epistémica que formó parte activa dentro del proceso de negociación, en gran medida, gracias a que los actores nacionales o internacionales han “respondido a estos abusos (de violaciones a los derechos humanos), en parte, mediante la promoción de la justicia transicional” (Olsen, Payne y Reiter, 2016, p.160).

#### IV. CONCLUSIONES

Son estas comunidades epistémicas las que cada vez exigen más con relación a garantizar condiciones adecuadas para lograr una adecuada transición al posconflicto, exigiendo el cumplimiento de parámetros de Verdad, Justicia y Reparación, pilares esenciales de los esquemas de justicia transicional adecuados a los lineamientos provenientes del Derecho Internacional Público, en condiciones particulares de organización de los procesos de rehabilitación posbélica.

De igual manera, es gracias a la comprensión la participación de las Comunidades Epistémicas que se adecúa a las condiciones particulares de un análisis sobre el sistema internacional basado en un enfoque de carácter institucional, enfocado en el análisis de los procesos que ejecutan nuevos actores y sujetos del sistemas internacional y permite desprenderse del rol que tradicionalmente se ha asumido alrededor del Estado como único actor sistémico en el estudio de las Relaciones Internacionales, en particular tomando en consideración el hecho de su carácter transnacional y la posibilidad de lograr establecer estrategias de comunicación a través de los modelos de red, que permiten un enfoque de interacción permanente, acentuado en parte a las nuevas tecnologías de comunicación.

Con base en lo anteriormente expuesto se ha considerado que cada vez más se debe permitir un rol más protagónico de los actores de la comunidad internacional para procesos que afectan la seguridad interna y externa de los Estados, mediante un abordaje estratégico que de carácter innovador y multifacético (Tulchin y Heither, 2005). En el contexto específico de la comunidad epistémica que participó en el diseño del modelo de JT se hace necesario el énfasis en su activismo y la necesidad que se obtuvo en su momento de garantizar el cumplimiento, aceptado por ambas partes, de los estándares de verdad, justicia, reparación y no repetición.

El activismo desarrollado por los miembros de la comunidad epistémica logró la construcción de un modelo de JT que fue inclusive reconocido como claro y ajustado a los estándares internacionales sobre el tema, mención que fue incluso dada por la Fiscal de la Corte

Penal Internacional (CPI), Fatou Bensoudo, quien en su momento explicó que “en esta etapa del examen preliminar, la Fiscalía no ha adoptado una posición específica o final respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz, la cual todavía no ha entrado en funcionamiento” (CPI, 2016, párr. 257).

De lo anterior se extrae una condición particular, la cual corresponde no estrictamente al modelo, su deber ser, sino a la posible existencia de fallas en la organización e implementación del modelo, debido a las constantes restricciones que se han presentado en el Congreso colombiano para la aprobación de determinadas leyes que garanticen su correcta ejecución, así como la posible evaluación que debe desarrollar la Corte Constitucional respecto de la relación entre las normas y la Constitución Política. Adicionalmente, existe también el posible inconveniente, de carácter político, de los cambios que se gesten a partir de agosto de 2018, cuando llegue un nuevo(a) Presidente(a), ya que varios de los actuales candidatos se han destacado por su oposición a la negociación en general y al punto sobre JT en particular.

De aquí se podría extender, con algo de preocupación, que el modelo de JT quede simplemente como una base normativa ideal sin que tenga la opción de garantizar su cumplimiento y de esta manera no se logre el cumplimiento de los estándares de verdad, justicia y reparación.

## V. REFERENCIAS

Adler, E. (1997). Seizing the middle Ground: Constructivism in World Politics. *European journal of International Relations*, 3. 319-363.

Adler, E. y Haas, P. (2009). Conclusión: “las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo” *Relaciones Internacionales*. 12. 145-169.

Alarcón, V. (2010). Ciencia política. En: Villarreal, C. y Martínez, V. (Coord.). *(Pre)textos para el análisis político. Disciplina, reglas y procesos*. (pp. 23 - 48). México: FLACSO México. Universidad Von Humboldt.

Bacelar, J. (2014). Direito internacional público. En, Canas, N. y Pereira, F. (Org.). *Enciclopédia das relações internacionais*. (pp. 158-162.) Alfragide: Dom Quixote.

Barbosa, F. (2017). *¿Justicia transicional o impunidad?: La encrucijada de la paz en Colombia*. Bogotá: Ediciones B.

Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de economía institucional*. 4(6). 24 - 70. Recuperado de: <https://www.economiaainstitucional.com/pdf/No6/aberry6.pdf>

Cabrita, I. (2014). Direitos humanos. En, Canas, N. y Pereira, F. (Org.), *Enciclopédia das relações internacionais*. (pp. 163-165). Alfragide: Dom Quixote.

Corte Penal Internacional, CPI. (2016). Informe sobre las actividades de examen preliminar. Situación en Colombia. Recuperado de: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Colombia.pdf>

Fisas, V. (2014), *Annuario de procesos de paz*, Barcelona. Escola de Cultura de Pau.

Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité. T.1. La volonté de savoir*. París: Gallimard.

Godoy, Ó. (2006). Analítica del poder: en torno a Michel Foucault. *Entre lo público y lo privado*. 124. 15 - 33.

Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*. 46(1). 1-35. Recuperado de: <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>

Jouannet, E. (2005). La communauté internationale vue par les juristes. *Annuaire français de Relations Internationales*. VI. 3-26.

Olsen, T., Payne, L. y Reiter, A. (2016), *Justicia transicional en equilibrio: comparación de procesos, sopeso de su eficacia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los programas de transferencia condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos*. 53. 31 - 48. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7680/1/RFLACSO-Ic53.pdf>

Oyhandy, Á. (2015). Sociología política. En. Villarreal, C. y Martínez, V. (Coord.). *(Pre)textos para el análisis político. Disciplina, reglas y procesos*. (pp. 49 - 70). México: FLACSO México. Universidad Von Humboldt.

Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981 - 2016)*. Bogotá: Debate.

Salomón, M. (2001). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 56. 7-52.

Scharry, F. (2011), *Le rôle des communautés épistémiques dans l'institutionnalisation d'un régime civilo-militaire démocratique en République de Chine et en République de Corée*, Tesis presentada a la Facultad de Estudios Superiores y Posdoctorales, Escuela de Estudios Políticos, Ottawa, Universidad de Ottawa.

Stabili, M. (2007). Introducción. En, Stabili, M. (Coord.). *Entre historias y memorias. Los desafíos metodológicos del legado reciente de América Latina*

Teitel, R. (2003). Transitional justice genealogy. *Harvard Human Right Journal*. 16. 69 – 94. Recuperado de [http://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1339&context=fac\\_articles\\_chapters](http://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1339&context=fac_articles_chapters)

Téllez, A. (2005). Derecho internacional y relaciones internacionales: Intersección. *Vniversitas*. (109). 375-417.

Tulchin, J. y Heither, G. (2005). Introducción a la seguridad ciudadana desde la perspectiva regional. En. Fruling, H., Tulchin, J. y Heather, G. *Crimen y violencia en Latino-américa (sic)*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Tunkin, G. (1989). *El derecho y la fuerza en el sistema internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Williams, P. y Duque, J. (2018). *Transitional justice before and after transition: the case of Colombia in comparative perspective*. Ponencia presentada para el XXXVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA. Documento sin publicar.

Zamora, I. (2013). *Los puentes sociales de la acción colectiva. Participación social en la recuperación de ríos urbanos. El caso del río Magdalena en la Ciudad de México*. Tesis para optar al grado de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en sociología. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de: [http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS\\_VIII\\_promocion\\_2010-2013/Zamora\\_IB.pdf](http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_VIII_promocion_2010-2013/Zamora_IB.pdf)



**APATIA E CRISE POLÍTICA NO BRASIL:  
DA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL  
À DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL,  
ENTRE WEBER E FERRAJOLI**

DAL BOSCO, MARIA GORETTI  
VIDOTTE BLANCO TARREGA, MARIA CRISTINA

# APATIA E CRISE POLÍTICA NO BRASIL: DA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL À DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, ENTRE WEBER E FERRAJOLI

## I. INTRODUÇÃO

A discussão do momento político brasileiro não pode passar ao largo da discussão do modelo político adotado, uma democracia representativa. Embora a Carta Constitucional tenha previsão do exercício da democracia direta através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis, essas práticas foram exercidas poucas vezes no Brasil. O modelo de democracia, classificado como formal (Ferrajoli) ou procedimental (Weber), representa um conjunto de regras jurídicas que assegura a eleição de representantes no Parlamento e no Governo, com exercício de escolha pelo povo, respeitando-se a regra das decisões por maioria, o que ocorre também no âmbito da prática legislativa do Congresso.

Esse modelo parece ter esgotado sua eficiência na realidade brasileira, maculada por uma grave onda de corrupção que há uma década, ao menos, toma conta da atenção da sociedade e das ações do Ministério Público, da Polícia Federal e do Judiciário. A situação provoca desolamento talvez nunca visto na sociedade brasileira pós redemocratização do país. O que se percebe é uma grande apatia do povo em relação ao que estão fazendo seus governantes e sobre as esperanças de novo governo, a ser escolhido em outubro de 2018.

São inquietações que impõem a discussão do modelo de democracia vigente, falível às manobras das maiorias políticas, muitas vezes capaz de afetar direitos fundamentais. O trabalho aborda primeiramente as bases da democracia preconizada por Max Weber e depois, a crise política brasileira e a apatia provocada por ela no ânimo da sociedade brasileira, não apenas para participar da vida política, mas, principalmente, para indignar-se com o estado de coisas no qual está mergulhado o país. Por fim, discute-se o modelo de democracia constitucional construído por Luigi Ferrajoli e a aplicabilidade à uma realidade como a do Brasil.

O trabalho se serve do método dedutivo, a partir da discussão dos aspectos normativos, da doutrina e da jurisprudência, completando-se o estudo com os dados da realidade político-institucional brasileira.

## II. A DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL DE WEBER

A concepção de democracia, para Max Weber (2002), estava ligada a uma tendência de reduzir ao mínimo possível a dominação do homem sobre seu semelhante, ainda que o autor tomasse como utópica a possibilidade de que a democracia fosse capaz de eliminar o domínio entre os homens, na medida em que entendia que “[...] toda dominação se manifesta e funciona em forma de governo. Todo regime de governo precisa de alguma forma do domínio, já que para seu desempenho sempre se deve colocar poderes imperativos nas mãos de alguém”<sup>1</sup>.

Weber estudou a democracia no âmbito da sociologia política, desenvolvendo seu raciocínio a partir de duas formas: uma primeira, denominada de “democracia direta”, é considerada uma forma antiautoritária de administração de associação. Breuer (1999) afirma que esta forma se caracteriza por “[...] permitir um máximo de participação dos membros localmente reunidos nas decisões coletivas, minimizando o caráter de dominação da administração”, a exemplo do que ocorria na Antiguidade em Atenas, ou nos tempos modernos, nos Cantões suíços. A segunda, chamada de “democracia plebiscitária”, a qual nasce do mesmo impulso antiautoritário da democracia direta, todavia, aparece após um momento em que, “[...] as massas não veem seus anseios atendidos e passam a intervir nas

atividades políticas cotidianas, quebrando a relação de ordem e obediência”. Mas esse impulso, todavia, não se dirige à estrutura da administração, mas à direção da associação, no sentido de colocar no alto da administração alguém da confiança das massas.

Breuer (1999) afirma haver na construção de Weber, ainda, uma democracia parlamentar ou representativa, e mais uma forma patológica, de caráter pessoal, designada de “democracia de seguidores”, baseada na escolha do líder pelos dominados pelo método da aclamação, centrado mais na identificação e na confiança do que em mecanismos procedimentais. Se concentram em submundos ou em grupos externos, a exemplo dos bandoleiros e *montoneros*, na América Espanhola, e os cangaceiros, no Brasil.

Há autores, como Loewenstein (1965), que se debruçam a realçar um viés menos abstrato, para retirar da neutralidade a visão de democracia de Weber, mas perduram os intérpretes do sentido procedimental da democracia weberiana, enquanto sistema de escolha dos líderes no qual a participação popular se restringe ao procedimento. Assim, escolhido por voto o líder, se consolidaria a vontade popular, devendo os eleitos se tornarem os únicos responsáveis pelo governo da nação.

Desse modo, para Weber, a expressão da representatividade máxima da nação seriam os políticos, os quais estariam autorizados, portanto, a conduzir os destinos do governo. Mas para que essa tarefa tivesse sucesso, as lideranças carismáticas deveriam controlar firmemente a expansão técnica da burocracia, a qual, somada a um parlamento formado por elites e lideranças carismáticas resultaria na chamada “democracia plebiscitária”, considerada “[...] o tipo mais importante de democracia de líderes – em seu sentido genuíno, é uma espécie de dominação carismática oculta sob a forma de uma legitimidade derivada da vontade dos dominados e que só persiste em virtude desta” (WEBER, 2000).

No modelo Weberiano de democracia, a dominação originalmente legitimada pelo reconhecimento de qualidades dos líderes carismáticos (profetas, sábios, curandeiros, heróis de guerra, etc.) pelos liderados, passa a se legitimar por escolhas livres em eleições. Logo, a dominação carismática, que poderia ser interpretada como autoritária, ganha ares de antiautoritária, em função da legitimação eleitoral responsável por legitimar o reconhecimento carismático de natureza primitiva. Assim, o senhor legitimado pelo seu próprio carisma, torna-se um líder livremente eleito (WEBER, 2000). Assim, a inspiração da democracia plebiscitária de Weber está embasada na concepção de denominação carismático-eleitoral, tendo o plebiscito enquanto instrumento para legitimar periodicamente o líder carismático, detentor da confiança das massas (WEBER, 2000, v. 1, p. 176).

Para realizar a democracia e torná-la sólida na sociedade, Weber defendeu a necessidade de institucionalizar regras e procedimentos capazes de atingir uma seleção de líderes políticos aptos a promover programas de governo, definindo o direcionamento da máquina burocrática estatal e, com isso, evitando a chegada ao poder de agentes inescrupulosos ou despreparados para as funções.

### III. A CRISE BRASILEIRA PÓS *IMPEACHMENT* E POSSE DO VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O que se verifica no Brasil, todavia, é que a procedimentalização dos pleitos eleitorais, a partir da previsão constitucional de eleições livres, diretas, com voto secreto (CF, art. 14), não tem o condão de elevar ao governo da Nação líderes capazes de bem administrar, utilizando a burocracia a favor da eficiência e da moralidade administrativa. Uma sucessão de escândalos políticos, a partir de denúncias de práticas de corrupção nos mais variados níveis de governo e da crise política gerada com a troca de governo, num rumoroso processo de impeachment da presidente da República, na recente história política brasileira, tem sido responsável, ao que parece, pelo insucesso do sistema democrático representativo. Ou seja, o procedimento não é suficiente para que ascendam governantes comprometidos com as reais necessidades do povo e do país. Depois de eleitos, acabam por tomar decisões que afrontam direitos fundamentais sem que as maiorias representativas nas casas legislativas se vejam no dever de barrar as decisões prejudiciais ao povo. O sistema permite legitimar pelo voto as

maiorias, as quais, posteriormente decidirão sobre supressão das conquistas de quem as elegeu.

Essa realidade vem acontecendo com maior intensidade a cada período eleitoral, o que leva os brasileiros a uma profunda decepção com a realidade política do país. A apatia pelo descontentamento com a prática política e uma visão negativa dos agentes políticos ocorre há vários anos, o que se percebe pelos elevados índices de abstenção e votos brancos/nulos registrados nas eleições brasileiras, desde 2008 (15% de abstenção e 17% de brancos/nulos); 2010 (18% de abstenção e 9% de brancos/nulos), 2012 (16% de abstenção e 19% de brancos/nulos) e 2014 (19% de abstenção e 10% de brancos/nulos) (Oliveira, Catapan e Vicentín: 2015).

### III.1 *Corrupção e apatia*

Etimologicamente a origem da palavra “corrupção” nasce no latim *Corruptio.onis*. O significado é corromper, decomposição, devassidão, depravação, suborno, perversão (Ferreira, 1995). A principal causa de decepção dos brasileiros pare estar ligada à prática renitente de corrupção por parte de administradores e legisladores. “A decepção é causada pela percepção do alastramento da corrupção entre os agentes públicos” e funciona como principal fator para o desengajamento político [...]. A corrupção funcionaria como um gatilho para a desafeição para com a política” (Bonifácio e Ribeiro, 2016).

O Brasil é o 4º país mais corrupto do mundo, segundo dados do Fórum Econômico Mundial (Altamirano, 2016). O país está atrás apenas do Chade (Centro-norte da África), da Bolívia e da Venezuela, que lidera o ranking. A corrupção é um dos elementos que a organização suíça inclui em seu índice anual de competitividade, baseado em uma pesquisa com 15.000 líderes empresariais de 141 economias do mundo.

A prática de corrupção viola princípios éticos e tem, também, grande repercussão na economia do Estado, interfere na definição e na realização de políticas públicas. E há uma coincidência entre práticas de corrupção na administração pública e as mais diversas formas de carências impostas às populações, desde a falta de alimentos, até a ausência de serviços básicos de tratamento de água e esgotos, responsáveis pela proliferação desordenada de doenças nas comunidades, de modo particular, nas crianças.

Em 2016, o Brasil caiu três posições em relação a 2015 no ranking da percepção mundial da corrupção, divulgado em janeiro pela ONG Transparência Internacional. Em 79.º lugar, o País está entre os que mais perderam posições nos últimos cinco anos de ranking. São avaliados 175 países e territórios (Transparency International, 2017).

O levantamento feito anualmente pela ONG leva em conta um compilado de indicadores de 13 instituições, como o Banco Mundial, que resulta em uma pontuação para cada País. O Brasil obteve 40 pontos no levantamento do ano de 2016. Quanto maior o número de pontos, menor é a percepção de corrupção, significa que o índice é baixo.

Entre as práticas corriqueiras que corroem cofres públicos, pode-se mencionar os chamados “cartões corporativos”, os quais não têm controle – nos últimos 5 meses de 2016, o governo gastou R\$ 29 milhões em cartões corporativos, 6 milhões a mais do que no primeiro semestre do mesmo ano. Quase metade desses gastos é mantida sob total sigilo, ou seja, são quase 15 milhões que não se sabe para onde foram, ou no que foram gastos. Em 2017, o total chegou a quase 50 milhões de reais, 11 milhões dos quais foram utilizados pela Presidência da República e quase 50% disso, 4,3 milhões são gastos feitos sob sigilo (Portal da Transparência, 2017).

Desde 2010, a Polícia Federal desenvolveu mais de 14 grandes operações de desmantelamento de redes de corrupção no Brasil, boa parte delas envolvendo os poderes da República. A maior delas, provavelmente, seja a Operação batizada de “Lava Jato”, desencadeada em 17 de março de 2014, unificando quatro investigações que apuravam a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos. O valor de desvios estimado é de 42,8 bilhões, só da Petrobras. Mas os prejuízos passam de 88 bilhões de reais (Polícia Federal,

2017). O nome Lava Jato faz referência a uma rede de lavanderias e um posto de combustíveis de Brasília, que era utilizado por uma das organizações criminosas investigadas inicialmente para movimentar dinheiro ilícito.

Ademais disso, projetos no Congresso buscaram durante os últimos anos legalizar toda sorte de bandalheiras, como o projeto destinado a legalizar o chamado “caixa dois” nas campanhas eleitorais – financiamento sem prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, um movimento para legalizar as doações não declaradas para as campanhas. São recursos que, na grande maioria dos casos, têm origem em desvios de verbas públicas, batizado pela mídia de “propinoduto hereditário”, depois que o pai de um dos indiciados na operação Lava Jato afirmou que a prática era histórica, “passando de pai para filho”. (Carazzai, 2017)

Logo, a apatia política da sociedade brasileira é um fenômeno que se vem observando sempre com maior impacto mas nos últimos anos, especialmente, após o impedimento da presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores), em processo que se iniciou no mês de dezembro de 2015 e terminou em agosto de 2016, com a condenação do Senado da República e a efetivação do vice-presidente Michel Temer, substituindo em definitivo a chefe da Nação, afastada desde maio daquele ano.

A crise iniciada com o processo de afastamento e impedimento da Presidente ocorreu em meio a grande movimentação de setores partidários do PT e de contrários à continuidade do governo petista. Os últimos protestos mais significativos, porém, aconteceram após a posse de Temer, reunindo, por exemplo, em São Paulo, cerca de 100 mil pessoas, segundo os organizadores (Nublat:2016), quando, em outras ocasiões de movimentação política, se viram milhões nas ruas centrais da capital paulista. A sociedade, de modo geral, se calou num silêncio surdo diante das vezeiras irregulares praticadas nos vários níveis de governo.

Nem mesmo as graves denúncias posteriores ao impedimento, envolvendo a participação do presidente da República em ilícitos de corrupção, assim como outras acusações contra vários ministros e assessores governamentais, com investigações e prisões levadas a efeito pela Polícia Federal em diversas operações, em especial na “Lava Jato”, foram capazes de estimular as camadas sociais a qualquer movimentação.

A decepção e a incredulidade parecem ter se antecipado às eleições para a escolha do novo presidente da República, que ocorre no ano de 2018, juntamente com a renovação de dois terços do Senado federal, além de novos governadores, deputados federais e estaduais. Isso parece se dar em consequência da sucessão de escândalos de corrupção que envolve o país há mais de doze anos, quando surgiu o que ficou conhecido como “mensalão” - prática do Governo federal de pagar valores mensais a deputados para garantir apoio no Legislativo (Folha de São Paulo, 2005).

Essa apatia contribui para que manobras dos mais variados gêneros sejam produzidas pelo Governo, apoiado por maiorias pertencentes a diversos partidos que lhe dão uma frágil sustentação política. Depois de aprovar Emenda Constitucional (EC 95/2016) que estabeleceu teto para gastos públicos sem definir qualquer corte nos milhares de cargos em comissão e despesas irregulares e acima da capacidade do Tesouro, o Governo trabalha para ver cancelada pelo Congresso a reforma da previdência social, acusada de ser o grande rombo do orçamento federal.

A reforma da legislação previdenciária seria capaz, segundo alguns especialistas, de suprimir direitos e garantias fundamentais consagrados desde a promulgação da Constituição de 1988 (Paiva, Hillesheim e Carraro). Entre as mudanças prejudiciais aos trabalhadores estão o aumento da idade para aposentadoria, o que prejudicaria os que iniciam a trabalhar muito cedo, como é o caso da maioria dos brasileiros; o aumento do tempo mínimo para ter direito a pedir aposentadoria proporcional; e a exigência de tempos iguais para aposentadoria de homens e mulheres, desconsiderando desigualdades históricas de gênero.

#### IV. A DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL DE FERRAJOLI

A democracia constitucional de Ferrajoli (2007) perpassa pelo conteúdo de direitos fundamentais assegurados na Constituição. Não é democracia formal, como afirma o autor, mas, substancial. Assim, as normas que regulamentam o Estado de direito, no aspecto político, devem necessariamente passar pelo respeito a esses direitos.

Como afirma Ippolito, a democracia, nesse caso, passa por uma “mutação”, na medida em que “[...] cessa de identificar-se com somente a dimensão política do sufrágio universal, da representatividade e do princípio da maioria”, ou seja, “[...] com as modalidades, os procedimentos e os sujeitos das decisões, e adquire uma dimensão constitucional de determinação jurídica do poder, relativa ao conteúdo das decisões políticas, submetidas à observância dos direitos fundamentais”. Esses direitos, ao lado do princípio da igualdade, diz Ippolito (2011), “[...] constituem os fundamentos axiológicos positivos da democracia constitucional, ou seja, daquela forma de democracia que incorpora os princípios e os escopos do Estado de direito como elementos constitutivos do próprio ordenamento.”

A concepção clássica de democracia enquanto método de produzir decisões coletivas, para Ferrajoli (2007:5)<sup>2</sup> em regra, é constituída de um conjunto de normas destinadas a regular a participação da maioria do povo na conquista e no exercício do poder, de forma direta ou através de representantes. Esta é a aceção que Ferrajoli chama de formal, ou procedimental, da democracia. Seu fundamento é o “quem” (o povo) e o “como” (a regra que consagra a maioria) que integram as decisões tomadas, não se levando em conta seu conteúdo. É o que o autor chama de “governar-se por si”, de modo que as decisões sejam produto da vontade popular. Compreende a divisão de poderes, a representatividade política das funções de governo pelo exercício dos direitos políticos, entendidas aqui também as garantias separadas desses direitos.

Ocorre que esta aceção de democracia não é suficiente, segundo Ferrajoli (2007: 6), “[...] para fundamentar uma definição adequada e integrada com os limites e vínculos de caráter substancial, ou de conteúdo” das decisões tomadas pela maioria. Assim, seria possível que, seguindo essas regras, as maiorias pudessem decidir pela supressão de direitos das minorias, mesmo usando um critério democrático, o que se aplica às insanidades do nazismo e do fascismo no século passado.

O conteúdo referido por Ferrajoli (2001, 5) diz respeito a igualdade de direitos fundamentais, consagrados pelo autor como direitos que “[...] dizem respeito universalmente a todos os seres humanos, enquanto dotados do status de pessoa ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir”. Assim, esses direitos acabam por ser determinantes das dimensões da democracia, assinalando esferas do que seria considerado “indecidível que se decida” ou “indecidível que não se decida” (Ferrajoli: 2007, 5). Isso significa que há questões que envolvem direitos fundamentais a respeito das quais não se admite qualquer modificação, portanto, são “indecidíveis”, e outras, “indecidível não decidir”, que tratam de direitos sociais, sobre os quais não há qualquer possibilidade de não haver decisão, ou seja, não estaria no poder dos governantes deixar de decidir em relação a eles. A tradução disso está representada, primeiro, na autonomia, tanto política quanto civil, que veda decidir sobre os direitos de liberdade e, em segundo, a obrigatoriedade, para exercer a autonomia política de decidir sobre questões que garantem os direitos sociais.

Exemplo disso é o julgado de Repercussão Geral, pelo Supremo Tribunal Federal, acerca da aplicação de dispositivo do Código Civil brasileiro (Lei n. 10.406/2002) que fazia distinção da sucessão de bens entre casamentos e uniões estáveis, decidindo pela inconstitucionalidade do texto infraconstitucional (STF, 2017). Vê-se que direitos fundamentais de pessoas legalmente iguais foram tratados na lei de forma diferente.

No caso, a lei posterior à Constituição desrespeitou a igualdade entre as pessoas que compõem uma família a partir do casamento civil e as que se unem mediante um contrato de união estável. Afirmou o Tribunal em acórdão que a discriminação entre companheiros de uma união estável e cônjuges de um casamento, dando direitos sucessórios inferiores aos primeiros “[...] entra em contraste com os princípios da igualdade, da dignidade humana, da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente e da vedação do retrocesso” (STF, 2017).

Disto se infere a importância de mudança de paradigma da democracia formal que se pratica no sistema brasileiro. Não basta um conjunto de regras, mas depende da qualidade da regra que será aplicada. Daí se compreende a construção da teoria do garantismo a partir da discussão feita por Ferrajoli da diferença entre validade e vigência da lei. Só pode ser considerada válida a lei que cumpre os requisitos formais e materiais que estão estabelecidos na Constituição (Ferrajoli: 2007, p. 487). Para isso, a partir de uma constituição rígida, as normas superiores devem estabelecer substancialmente os conteúdos passíveis de decisão pela maioria (o que não se pode deixar de decidir), relativo aos direitos sociais, e aqueles que, por sua raiz ligada aos direitos fundamentais, não devem ser objeto de decisão, nem mesmo pelas maiorias (o que não se pode decidir).

#### *IV.1 Não há democracia sem Direito*

Para Ferrajoli (2007,14), a democracia implica necessariamente a existência de Direito. Segundo ele, é até possível que se exerça direitos sem democracia, mas o contrário é absolutamente impossível. Para o autor, a democracia é um conjunto de regras sobre o exercício válido do poder que consagra, “[...] de um lado, o poder de autodeterminação individual e coletiva, garantindo-se a igualdade de direitos a todos, e, de outro, que assegurem ao mesmo poder os limites e vínculos que levem ao despotismo”, assim como, a garantia de tutela dos interesses de todos.

Assim, o fundamento da teoria jurídica da democracia constitucional, afirma Ferrajoli (2007,14), é a teoria da validade das normas jurídicas. A base estaria na Constituição, o vértice da hierarquia das fontes e das normas. Esta deve irradiar validade formal e substancial à produção de todas as demais regras que impeçam a violação de princípios e direitos fundamentais. Por isso, “[...] a Constituição deve estabelecer limites e vínculos às dinâmicas do mercado no mundo dos negócios e aos possíveis abusos das maiorias no âmbito da política” (Ferrajoli, 2007:14).

### V. CONCLUSÃO

Do exposto, pode-se afirmar que não cabe na realidade brasileira um modelo procedimental para legitimar a autoridade do líder, como seria a criação de Webber, mas são necessárias normas de caráter constitucional voltadas ao conteúdo das decisões, ou seja, os titulares do poder teriam de respeitar tais direitos para estar legitimados a governar.

O modelo atual, no qual é possível que maiorias ainda suprimam direitos fundamentais, contribui para o desrespeito às leis na prática da corrupção e impõe à sociedade um comportamento apático e sem perspectivas.

A partir da concepção de democracia constitucional de Ferrajoli, não seria a qualidade dos políticos que ganharia importância, mas a qualidade das normas segundo as quais seriam eleitos e que deveriam estar dispostos a seguir. As maiorias não estariam legitimadas a modificar direitos fundamentais da esfera do “indecidível”, logo, impediriam o governante de tomar decisões capazes de afetar aqueles direitos. Vê-se que há uma mudança do centro de atenção da qualidade do governante para a substância da democracia, orientada por normas de caráter constitucional portadoras de garantias suficientes para assegurar os direitos fundamentais.

escolha livre dos governantes, mas com limites para o exercício do poder, pautados no respeito aos direitos fundamentais, prevendo-se, ainda, o mesmo respeito na construção do ordenamento infraconstitucional.

## VI. REFERÊNCIAS

ALTAMIRANO, Cláudia. Brasil é o 4º. país mais corrupto do mundo, segundo Fórum econômico Mundial. *Jornal El País*, edição internacional on line. 06.10.2016. Disponível em:

<[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/internacional/1475517627\\_935822.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/internacional/1475517627_935822.html)>

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. *Portal da Transparência*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso: 12/01/2018.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. RE 646721-RS. Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. DJe- 204 DIVULG 08-09-2017 PUBLIC 11-09-2017.

BONIFÁCIO, Robert; RIBEIRO, Ednaldo. Corrupção e participação política no Brasil: diagnósticos e consequências. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 20. Brasília, maio - agosto de 2016, pp 7-42.

BREUER, Stefan. Democracia plebiscitária e parlamentarista na sociologia política de Max Weber. *Sociologias*. Porto Alegre, Ano 1, jul-dez 1999, n. 2, p. 44-47)

CARAZZAI, Estelita Hass. Sempre existiu caixa dois, diz Emílio Odebrecht à Justiça. *Folha de São Paulo on line*. 13.03.2017. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1866042-empres-existiu-caixa-dois-diz-emilio-odebrecht-a-justica.shtml>>. Acesso: 13.01.2018.

FERRAJOLI. LUIGI. *Principia Iuris*: teoria del diritto e della democrazia, v. I. Teoria del diritto. Roma-Bari: Laterza, 2007.

FERRAJOLI. LUIGI. *Principia Iuris*: teoria del diritto e della democrazia, v. II. Teoria della democrazia. Roma-Bari: Laterza, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. I diritti fondamentali: In: FERRAJOLI, Luigi. *Diritti fondamentali*. Un dibattito teorico. Roma-Bari: Laterza, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Folha de São Paulo, 1995.

IPPOLITO, Dario. O garantismo de Luigi Ferrajoli. Tradução Hermes Zanetti Junior. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*. Unisinos (RECHTD) 3(1): 34-41 janeiro-junho 2011.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Caso do “mensalão” teve início com denúncia de Roberto Jefferson. Edição on line, 02.07.2005. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70018.shtml>> Acesso: 20.01.2018.

LOEWENSTEIN, Karl. 1965. *Max Weber's political ideas in the perspectives of our time*. Cambridge: Cambridge University Press.

NUBLAT, Johanna. 100 mil em protesto é um número substancial, diz Meirelles. *Folha de São Paulo*, online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1810331-100-mil-em-protesto-e-um-numero-substancial-diz-meirelles.shtml> Acesso: 03.01.2018

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; CATAPAN, Anderson; VICENTÍN, Iván Carlos. A Apatia da Participação Política do Povo Brasileiro na Administração e Governança



da República: Motivos e Consequências. *Geog Georgetown University – Uniersia*. Mayo-Agosto 2015,v. 9, n. 2.

PAIVA, Beatriz Augusto de; HILLESHEIM, Jaime; CARRARO, Dilceane. Previdência Social e trabalho: supressão de direitos no capitalismo dependente. *SER Social*, Brasília, v. 18, n. 39, p. 349-373, jul.-dez./2016

POLÍCIA FEDERAL . *Operação Lava Jato: 3 anos*. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>. Acesso: 12.03.2017.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Democracia em Weber. *Revista de Informação Legislativa* - Brasília a. 41 n. 164 out./dez. 2004.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL - *The Global Anti-Corruption Coalition*. Disponível em: <https://www.transparency.org/>. Acesso: 13.03.2017.

WEBER, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 2000.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

# **O EMPODERAMENTO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: A ÚLTIMA PALAVRA NA POLÍTICA NACIONAL**

HAYASHI, RENATO

# O EMPODERAMENTO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: A ÚLTIMA PALAVRA NA POLÍTICA NACIONAL

## I. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca uma análise da infraestrutura e da atuação do Poder Judiciário brasileiro, em especial, do Supremo Tribunal Federal. Por analogia, utilizamos a teoria de Thomas Hobbes, O Leviatã, para apresentar o Poder Judiciário no Brasil.

O crescimento do judiciário tem ocorrido em várias sociedades ocidentais desde o final do século passado. A existência de tribunais constitucionais passou a ser uma variável no desenho metodológico das políticas públicas (CARVALHO, 2004).

É, principalmente, por causa do controle de constitucionalidade que o judiciário possui tanto poder em face do executivo e do legislativo. No sistema brasileiro o judiciário exerce tanto o controle concentrado, quanto o controle difuso.

O controle concentrado de constitucionalidade é exclusivo do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, a, da Constituição Federal de 1988), cujas decisões possuem efeitos *erga omnes*, ou seja, para todos. A competência para impetrar um dos remédios constitucionais necessários ao exercício do controle de concentrado de constitucionalidade é concedida à poucos atores, que estão previstos no art. 103, da Constituição Federal de 1988. No tempo, as decisões, em regra, possuem efeito *ex nunc* (para o futuro) (MORAES, 2007).

Entre os cinco maiores impetrantes de Ação Direta de Inconstitucionalidade, temos<sup>1</sup>:

TABELA 1 – OS CINCO MAIORES IMPETRANTES DE ADI'S

Legitimado	Quantidade de processo	Porcentagem
Procurador Geral da República	971	18,82%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	152	2,95%
Partido Democrático Trabalhista - PDT	135	2,62%
Governador do Estado de São Paulo	131	2,54%
Associação dos Magistrados Brasileiros	130	2,52%
<b>Total de ADI's até 05/02/2017</b>	<b>5.159</b>	<b>100%</b>

Entre os partidos políticos<sup>2</sup>:

TABELA 2 – OS CINCO PARTIDOS QUE MAIS IMPETRARAM ADI'S

Partido	Quantidade de processo	Porcentagem
PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT	135	2,62%
PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT	119	2,31%
PARTIDO SOCIAL LIBERAL – PSL	88	1,71%
PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB	67	1,30%
PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB	49	0,95%

<sup>1</sup> Dados obtidos no site do Supremo Tribunal Federal. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adi>

<sup>2</sup> Dados obtidos no site do Supremo Tribunal Federal. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adi>

No tocante aos partidos, em especial, os partidos de oposição, que são minoria nas casas legislativas, costumam usar o judiciário para barrar os projetos de lei contrários aos seus interesses (CARVALHO, 2014).

O controle difuso é exercido por qualquer magistrado, ou seja, não se limita ao STF, embora caiba análise pelo Supremo em sede de recurso. Os efeitos do controle de constitucionalidade são inter partes, ou seja, para as partes do processo, podendo excepcionalmente ser *erga omnes*. No tempo, as decisões, em regra, possuem efeito *ex tunc* (retroativos) (MORAES, 2007).

A judicialização da política se dá em duas perspectivas: normativa e analítica. A perspectiva analítica tem como pressuposto que a Constituição está acima das decisões políticas, o que nos leva a teoria da pirâmide de Kelsen, onde a Constituição está no topo do ordenamento jurídico e todas as demais regras não podem contrariar a *lex superior* (KELSEN, 2003). A perspectiva analítica aborda o judiciário enquanto elemento formador da política pública (CARVALHO, 2014).

Para uma melhor compreensão do tema, abordaremos no próximo capítulo uma análise das proporções institucionais do Poder Judiciário, principalmente sobre a ótica constitucional.

No segundo capítulo apresentamos uma análise quantitativa a partir do banco de dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

No terceiro capítulo apresentamos a conclusão sentido de que há um empoderamento multidimensional do Judiciário brasileiro.

## II. AS PROPORÇÕES INSTITUCIONAIS DO LEVIATÃ BRASILEIRO

Segundo Faria (2004), os juízes brasileiros possuem um histórico destaque na sociedade brasileira, decorrente das garantias constitucionais. Tanto protagonismo carece de legitimidade e exacerba a independência e a autonomia em detrimento de princípios constitucionais, tais como, eficiência, transparência, etc. (FARIA, 2004).

Uma análise do elevado custo e da baixa produtividade caracteriza uma máquina pública morosa e ineficiente (FARIA, 2004).

Dois fenômenos são fortemente presentes no Brasil: a judicialização da política e da economia e o ativismo judicial.

A judicialização da política e da economia tem ocorrido em diversos países democráticos, tendo como base a teoria da supremacia constitucional, oriunda da Constituição Americana de 1787 (BARBOZA; KATYA, 2012).

Vários significados podem ser atribuídos à judicialização da política, destacam-se a ideia de que o judiciário decide temas de competência do legislativo e do executivo e a ideia de que os magistrados decidem de forma a extrapolar os limites originários (VALLINDER, 1995, p. 13).

A judicialização da política é muitas vezes confundida com o ativismo judicial, que ocorre quando o magistrado cria o direito através de uma decisão judicial. Existem duas fortes críticas ao ativismo judicial: 1) os magistrados não foram eleitos, logo carecem de legitimidade, pois não estão nos respectivos cargos por vontade direta do povo; 2) não há critérios estabelecidos previamente que regulem a criação do direito pelos magistrados, as decisões são orientadas pelo livre convencimento do juiz, um dos princípios inerentes à magistratura no Brasil (DICKSON, 2007, p. 367).

Democracia é *conditio sine qua non* para o fenômeno da judicialização da política (CARVALHO, 2004). Não há de se falar em fortalecimento do judiciário e autoritarismo no mesmo cenário sócio-político.

Em especial, o Executivo e o Legislativo no Brasil possuem elevada dificuldade para elaborar normas jurídicas constitucionais, legais e que harmonizem com os princípios gerais do direito, o que cria um vácuo normativo que vem sendo ocupado estrategicamente pelo Judiciário (FARIA, 2004).

Ran Hirschl (2006, p. 273), aborda três esferas de judicialização: expansão da retórica legal, judicialização de políticas públicas e judicialização da política em sentido amplo.

A expansão da retórica legal está diretamente ligada ao aumento da complexidade social, o que nos leva a criação de critérios objetivos e universais para prescrição das condutas sociais (normas éticas) (HIRSCHL, 2006, p.724-725).

A judicialização de políticas públicas decorre do controle de constitucionalidade feito pelo judiciário, que acaba sendo uma forma extremamente utilizada de revisão dos atos administrativos e das leis. Ocorre que muitas políticas públicas acabam não saindo do papel ou são canceladas quando o judiciário interpreta a política pública como inconstitucional. Da mesma forma diversas leis são retiradas do ordenamento jurídico por causa de decisões judiciais que estabelecem a inconstitucionalidade. Esse tipo de judicialização interfere diretamente na gestão pública e nos atos legislativos, de forma que aumenta demasiadamente o poder do judiciário ao tempo que enfraquece os demais poderes (BARBOZA; KATYA, 2012).

A judicialização da política permite que o judiciário decida sobre questões que estão além do direito, tais como cultura, moral, política em sentido estrito, etc. Essas decisões ocorrem por meio da flexibilização da letra da lei, tendo a hermenêutica jurídica como principal ferramenta. Cria-se, assim, um “novo estatuto dos direitos fundamentais” (VERBICARO, 2008, p. 391). Vale ressaltar que o elevado grau de abstração normativa das normas constitucionais acaba por aproximar o sistema jurídico brasileiro (*civil law*) do sistema jurisprudencial (*common law*), pois as decisões dos tribunais superiores (BARBOZA; KATYA, 2012), em especial, as súmulas, passam a ter um poder vinculante maior que a própria lei. Por exemplo, a Súmula 331, V, do Tribunal Superior do Trabalho é aplicada em detrimento do disposto no Art. 71, §1º, da Lei Federal 8.666/90:

Lei 8.666/90 (BRASIL, 1990)

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais **não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento**, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

Súmula nº 331 do TST (TST, 2011)

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

V - **Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente**, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na

fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

No tocante à aplicação da norma jurídica, Sobota (1995) apresenta a teoria da aplicação entimemática da lei, na qual o magistrado decide com base em aspectos diversos do direito, mas ao fundamentar sua decisão utilizam as normas jurídicas para evitar um colapso da dogmática jurídica, cujos pressupostos são: pretensão de monopólio do poder pelo Estado, inegabilidade dos pontos de partida, que é a norma jurídica e proibição de *non liquet*, que é a proibição de deixar de decidir (ADEODATO, 2007, p. 175).

Exemplificando as decisões políticas do Supremo Tribunal Federal, temos a fidelização partidária, aborto, pesquisa em células-tronco, etc (BARBOZA; KATYA, 2012).

Em se tratando de segurança jurídica, o Brasil enfrenta uma difícil realidade, uma vez que existem decisões divergentes sobre a mesma matéria. Mesmo quando há entendimento consolidado nos tribunais superiores, nada garante que um magistrado do primeiro grau aplicará o entendimento uniforme.

### III. ANÁLISE QUANTITATIVA DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Poder Judiciário é dotado de independência e autonomia, cuja função não se limita a gerir a administração da justiça, tem a importante função de ser o guardião da Constituição Federal e das leis (MORAES, 2007, p. 485).

Segundo Eugênio Zaffaroni (1995, p. 87), “a chave do poder judiciário se acha no conceito de independência”.

Para a existência e funcionamento da tripartição dos poderes (na concepção de Montesquieu) a democracia é fundamental. Não há de falar em judiciário independente sem a democracia.

Ao Judiciário brasileiro cabe tanto a função típica (aplicar a lei ao caso concreto), quanto as funções atípicas (administrar e legislar):

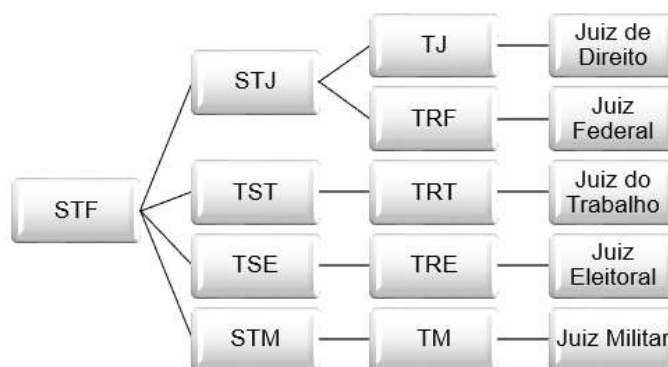
Podemos, assim, afirmar que função jurisdicional é aquela realizada pelo Poder Judiciário, tendo em vista aplicar a lei a uma hipótese controvertida mediante processo regular, produzindo, afinal, coisa julgada, com o que substitui, definitivamente, a atividade e vontade das partes. Evidentemente tem-se que distinguir a atividade jurisdicional da administrativa e da legislativa. As duas últimas, especialmente a administrativa, consistem em atuação em conformidade com a lei, mas são nitidamente diversas da atividade jurisdicional, pois esta é atividade secundária ou substitutiva, ao passo que a administrativa é primária (ALVIM, 1985, v. 1, p. 149).

A função administrativa corresponde à gestão da estrutura, por exemplo, concessão de férias dos servidores e magistrados. A função legislativa consiste na criação de normas regimentais (MORAES, 2007).

A Constituição brasileira traz em seu texto a previsão de toda a estrutura do Poder Judiciário (arts. 92 a 126).

Para melhor visualização de toda a estrutura, apresentamos o gráfico abaixo:

Gráfico 01: Organização do Poder Judiciário



Fonte: próprio autor

Na base da estrutura temos o primeiro grau de jurisdição formado pelos juízes de primeiro grau: juiz de direito, juiz federal, juiz do trabalho, juiz eleitoral e juiz militar. No segundo grau estão os Tribunais: Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunais Militares. No terceiro grau de jurisdição temos os Tribunais Superiores: Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal Militar, cujas sedes são em Brasília. No topo do judiciário (quarto grau de jurisdição) temos o Supremo Tribunal Federal, que é o guardião da Constituição e última instância recursal.

Para movimentar toda a estrutura do judiciário há uma grande quantidade de servidores e magistrados.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (2016) a força de trabalho totaliza 451.497 servidores, na seguinte distribuição:

TABELA 03: FORÇA DE TRABALHO DO JUDICIÁRIO<sup>3</sup>

<b>Magistrados</b>	17.338
<b>Servidores:</b>	278.515
(efetivos)	(242.646)
(cedidos/requisitados)	(20.405)
(sem vínculo efetivo)	(15.464)
<b>Auxiliares</b>	155.644
Total	451.497

Vale ressaltar que ainda não houve preenchimento da totalidade das vagas, existem ainda 5.085 cargos vagos para magistrado e 55.031 cargos vagos para servidores (CNJ, 2016).

Para garantir o exercício com independência das funções judiciais, de forma a resguardar os magistrados das pressões institucionais, sociais e políticas, aos magistrados são garantidos constitucionalmente três direitos (art. 95, da CF) (MORAES, 2007). A vitaliciedade (1) garante que o magistrado permanecerá no cargo até a idade limite (75 anos) e que só perderá o cargo após decisão final transitada em julgado, ou seja, quando não

<sup>3</sup> Dados obtidos do Relatório do CNJ 2016

couber mais recursos. A inamovibilidade (2) garante que o magistrado não poderá ser movido da sua comarca, salvo por interesse público ou vontade própria. A irredutibilidade de subsídios garante a impossibilidade de redução dos “salários” dos magistrados.

Além de proteger a atuação da magistratura, essas garantias são imprescindíveis a democracia e manutenção dos direitos fundamentais (MORAES, 2007). Segundo Fayt (1994), as garantias dos magistrados não são privilégios pessoais, servem para o livre desempenho do cargo público.

Há de se destacar ainda as garantias institucionais, que preservam o judiciário enquanto instituição. Nos termos do art. 85, II, da Constituição, é considerado crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre exercício do Poder Judiciário e dos demais poderes:

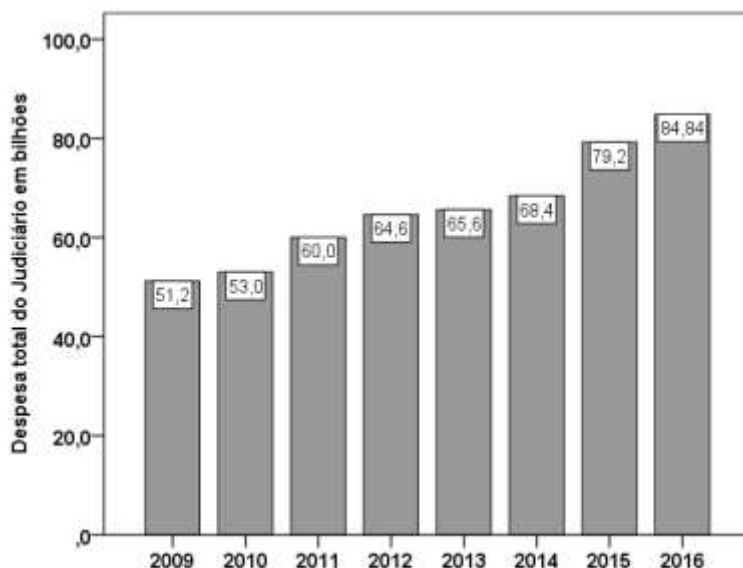
Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

A independência do judiciário tem como principal alicerce a ausência de hierarquia entre os magistrados e o princípio do livre convencimento do juiz. Ambos estão devidamente previstos nos arts. 371 e 372, do Código de Processo Civil de 2015. Não obstante, a independência financeira do judiciário liberta-o de quaisquer pressões por parte dos outros poderes.

Em termos orçamentários, historicamente, o judiciário sempre realizou elevados gastos, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (2016):

GRÁFICO 02: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS GASTOS DO JUDICIÁRIO



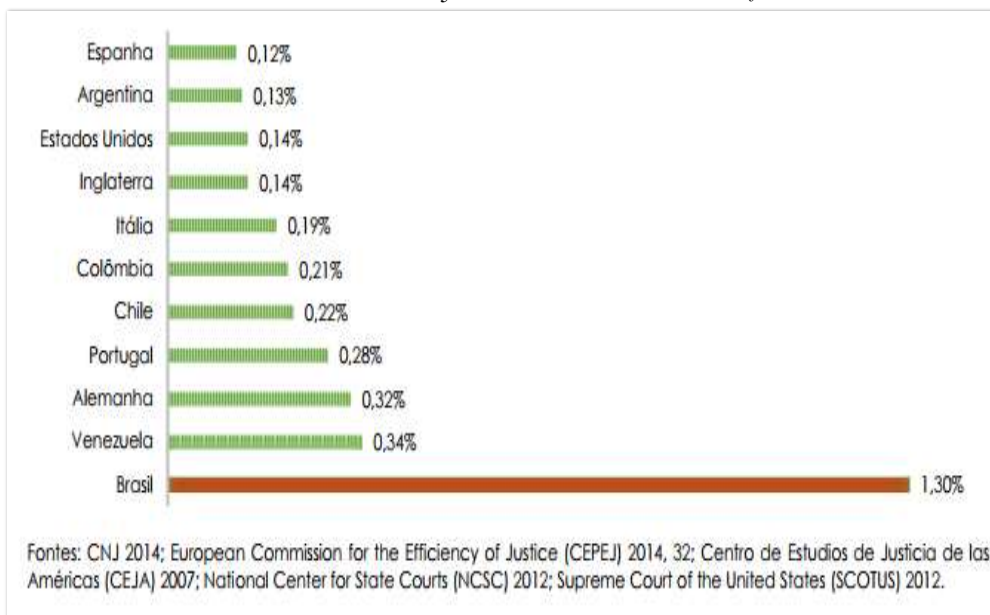
Elaborado pelo autor a partir dos dados do CNJ

Vale ressaltar que em média 89,6% das despesas do judiciário são destinadas para pagamento de mão de obra: magistrados, servidores, estagiários e terceirizados.

Em termos comparativos podemos ter uma noção com o gráfico abaixo de quão caro é o Judiciário brasileiro:



GRÁFICO 03: GASTO DO JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO AO PIB



Apresentamos, ainda, a distribuição da despesa por Justiça. É importante ressaltar que a Justiça Estadual é responsável por 56,4%, o que decorre da maior capilaridade no território nacional e o tamanho da sua estrutura.

GRÁFICO 04: DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DO JUDICIÁRIO POR RAMO DA JUSTIÇA

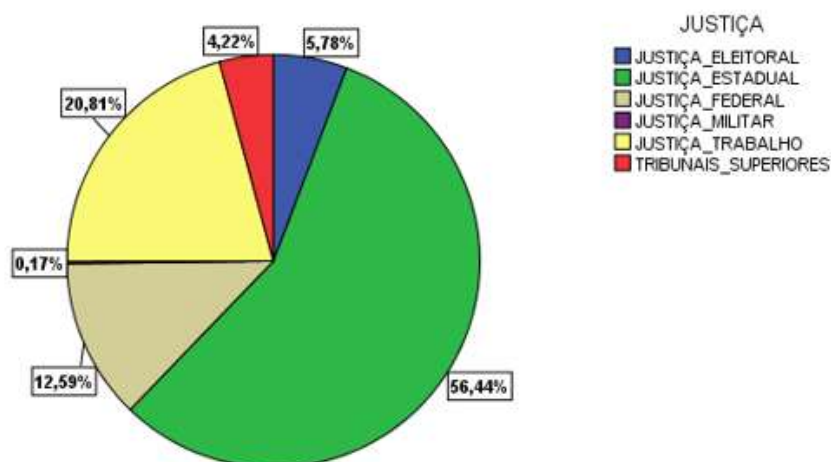


Gráfico elaborado pelo autor a partir dos dados do CNJ (2016)

Apesar de possuir um orçamento bilionário o Judiciário brasileiro apresenta uma elevada taxa de processos pendentes de apreciação, o que gera uma elevada morosidade judicial:

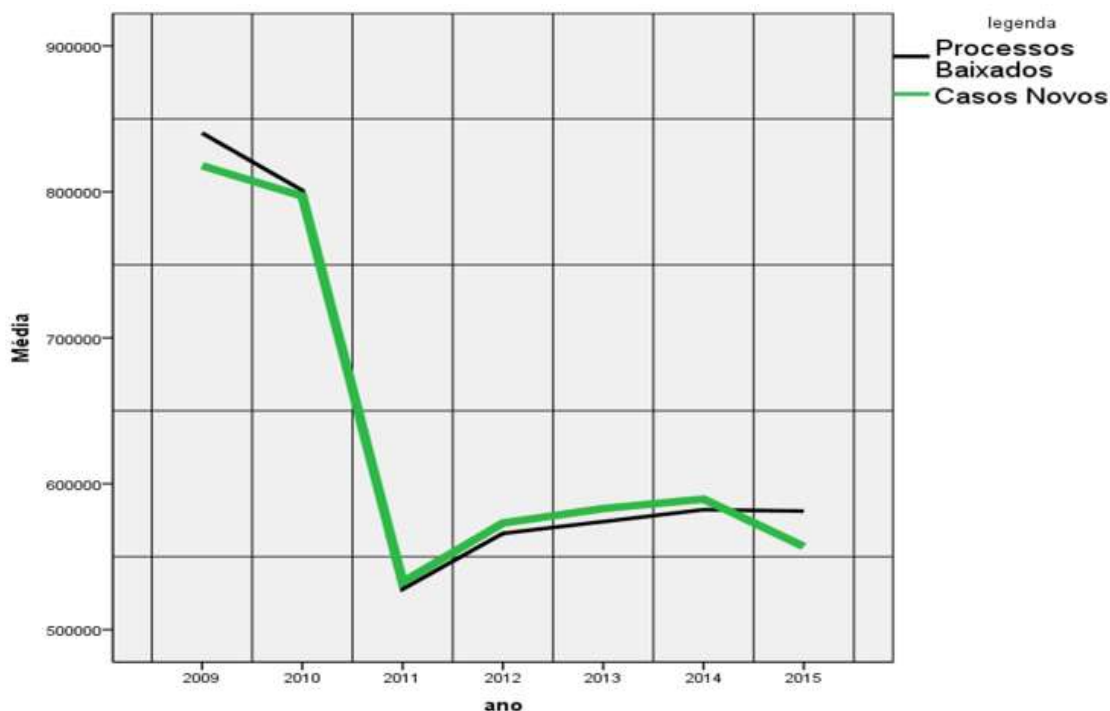
TABELA 04: NÚMERO DE PROCESSOS PENDENTES

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Processos Pendentes/Milhões	60,7	61,9	64,4	67,1	70,8	72	73,9

Elaborado pelo autor a partir dos dados do CNJ (2016)

Analisando a quantidade de processos baixados e o número de casos novos, observamos que ambos tiveram uma queda em 2011 e até 2014 tivemos mais casos novos que processos baixados, o que só veio a inverter em 2015, conforme gráfico abaixo:

GRÁFICO 05: NÚMERO DE PROCESSOS BAIXADOS E CASOS NOVOS<sup>4</sup>



O sistema constitucional brasileiro não previu uma forma de fiscalização e acompanhamento do judiciário. Por diversas vezes o STF julgou inconstitucional as tentativas de criação de um órgão fiscalizador.

Em 2005 o Brasil passou por uma reforma do judiciário, por meio da Emenda Constitucional 45, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que faz parte do Poder Judiciário (art. 92, da Constituição Federal) e possui competência para controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, bem como do cumprimento das obrigações legais da magistratura (art. 103-B, §4º, da Constituição Federal). Ocorre que o CNJ não goza de plena liberdade ou autonomia, pois é um órgão fiscalizador que faz parte do poder que fiscaliza, o que gera problemas de credibilidade quanto à sua atuação:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

Entretanto, a Associação dos Magistrados do Brasil impetrou a ADI nº 4.638-DF, em face de possível inconstitucionalidade do CNJ quanto ao poder de punir os magistrados. O conflito de competência ocorre por causa da existência prévia da corregedoria do judiciário. Ocorre que o STF julgou pela competência concorrente do CNJ e da corregedoria para processar os magistrados que cometem infrações.

<sup>4</sup> Elaborado a partir dos dados do relatório do CNJ 2016.

Mesmo com a decisão do STF o CNJ tem se mostrado mais um conselho analítico do que julgador. O que, ao menos, tem contribuído para a transparência do judiciário brasileiro.

Por meio do relatório do CNJ (Justiça em números), observa-se que há um sério problema de gestão financeira no judiciário, pois mesmo com orçamentos bilionários tem prestado um serviço público de baixa qualidade.

TABELA 5 – EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL, NÚMERO DE DECISÕES, CASOS NOVOS E PROCESSOS BAIXADOS DO PODER JUDICIÁRIO<sup>5</sup>

Ano	Despesa Total do Judiciário	Número de decisões	Casos novos	Processos baixados	Casos pendentes
2009	R\$51,2 bilhões	23,7 milhões	24,6 milhões	25,3 milhões	60,7 milhões
2010	R\$ 53 bilhões	23,1 milhões	24 milhões	24,1 milhões	61,9 milhões
2011	R\$ 60 bilhões	23,6 milhões	26,1 milhões	25,8 milhões	64,4 milhões
2012	R\$ 64,6 bilhões	24,8 milhões	28 milhões	27,7 milhões	67,1 milhões
2013	R\$ 65,6 bilhões	25,9 milhões	28,5 milhões	28,1 milhões	70,8 milhões
2014	R\$ 68,4 bilhões	27 milhões	28,9 milhões	28,5 milhões	72,0 milhões
2015	R\$ 79,2 bilhões	27,2 milhões	27,3 milhões	28,5 milhões	73,9 milhões

Observa-se que apesar da elevada despesa, o número de decisões proferidas pelos magistrados e tribunais sempre fica abaixo da quantidade de novos processos, o que cria um enorme passivo (12.100.000) de processos que aguardam julgamento. Infelizmente as informações ainda são pouco estudadas no Brasil. Tem-se, ainda, um elevado número de processos casos pendentes, que em 2015 totaliza 73,9 milhões de processos.

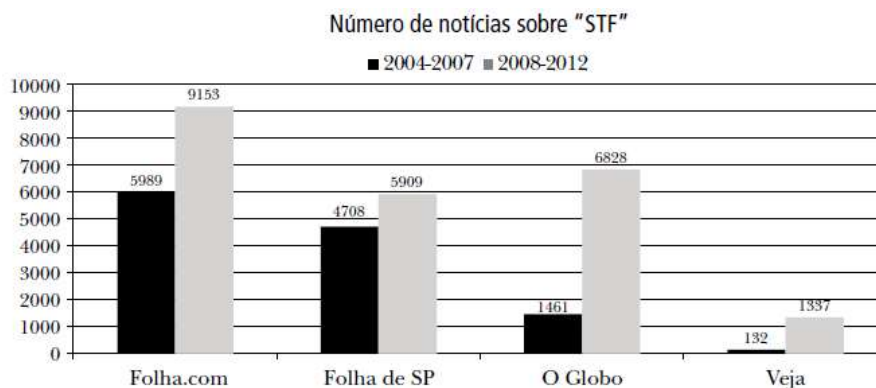
#### IV. O EMPODERAMENTO MULTIDIMENSIONAL DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Decisões políticas proferidas pelo STF e o protagonismo não são novidades no Brasil. Segundo Falcão (2012), “A presença do STF na mídia vem crescendo consideravelmente nos últimos anos”.

Falcão (2010) fez um levantamento nos principais sites de notícias do Brasil (Folha, Veja e O Globo), apresentando o seguinte resultado ao se pesquisar notícias sobre o STF:

<sup>5</sup> Informação extraída do Relatório CNJ em números, disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>

GRÁFICO 04 ELABORADO POR FALCÃO (2010)



Fonte: Pesquisa realizada em janeiro de 2012 nos site da Folha de S. Paulo, Folha.com, Veja e O Globo, utilizando como termo de busca "STF", considerando o lapso temporal de 01/01/2004 a 31/12/2011.

Aliado ao protagonismo e às decisões estritamente políticas, o Judiciário brasileiro não passa por fiscalização financeira, tampouco revisão dos seus atos, o que cria uma enorme e poderosa instituição: o leviatã.

A despreocupação com a ausência de fundamentação jurídica chegou a tal ponto que determinaram o afastamento de um representante do Poder Legislativo discricionariamente (afastamento do presidente do Senado Federal)<sup>6</sup>.

Outro aspecto que contribui para o fortalecimento do judiciário brasileiro é a grande quantidade de escândalos de corrupção que envolvem diversos atores políticos tanto do executivo, quanto do legislativo. Além da descrença social nesses atores, a capacidade de governar e de produzir leis fica altamente comprometida, de forma que sobra para o judiciário tomar as decisões mais importantes para a nação.

Em termos de legitimidade, o Judiciário não sofre com a pressão social (*accountability*). O termo *accountability* ainda não tem uma tradução precisa para nosso idioma, mas em linhas gerais trata-se de uma forma de controle/prestação de contas (ODONNELL, 1998).

Pela própria natureza do judiciário não há de se falar em *accountability* vertical, ou seja, o povo não cobra ou faz pressão social sobre os magistrados, uma vez que a investidura no cargo e sua permanência independe da vontade direta do povo, portanto, o risco político do judiciário é zero. O mesmo ocorre em relação ao *accountability* horizontal, que é realizado por outros entes governamentais. No Brasil, tanto o legislativo, quanto o executivo não possuem ferramentas para fiscalizar ou rever os atos do judiciário, não há uma prestação de contas.

Nesse sentido (CÉSAR, 2017):

Assim, a fiscalização propriamente dita garantiria um mero controle e conseqüentemente aumento da segurança jurídica. A proposta do autor não implica na revisão das decisões judiciais (formais e materiais), não há de se falar em censura judicial, tampouco em supressão da competência disciplinar do próprio judiciário.

Assim, a fiscalização propriamente dita garantiria um mero controle e conseqüentemente aumento da segurança jurídica. A proposta do autor não implica na

<sup>6</sup> É importante destacar que o presente artigo não faz nenhum juízo de valor quanto à inocência ou culpabilidade do Senador Federal Renan Calheiros. A análise vai do aspecto institucional ao jurídico-formal.

revisão das decisões judiciais (formais e materiais), não há de se falar em censura judicial, tampouco em supressão da competência disciplinar do próprio judiciário.

Accountability vertical pode ocorrer nas eleições, quando os cidadãos punem o mau político através do não voto ou premiam pelo bom desempenho. Esse fenômeno só ocorre em países democráticos, ou seja, países nos quais os cidadãos participam livremente das eleições (ODONNELL, 1998).

Diante do exposto, a conclusão do presente trabalho reside no fato de que o Judiciário brasileiro possui total liberdade financeira sem qualquer fiscalização, assim como ampla liberdade decisória, sem qualquer controle legal externo. Não obstante, o elevado custo não garante uma prestação de serviço público de qualidade.

## V. REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ALVIM, Arruda. *Código de processo civil e legislação extravagante: anotações de jurisprudência e doutrina*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. 1, 1985.

BRASIL. LEI 8.666 de 1990. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm) Acesso em 13/02/2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. SÚMULA 331. Disponível em [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html) Acesso em 09/02/2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da Judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia Política*. Ed. 23. Nov. 2014. Curitiba.

CÉSAR, Phillip; HAYASHI, Renato et al. A Presidência brasileira e a separação de poderes (1988-2002). *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5104, 22 jun. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58326>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

FAYT, Carlos S. *Supremacia constitucional e independência de los jueces*. Buenos Aires: Delpama, 1994. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/palavra-do-presidente/2007/artigo-em-defesa-da-presuncao-de-inocencia>

José Eduardo Faria. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios *Estud. av.* vol.18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200006)

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas Poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p.27-54, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_abstract&lng=pt) Acesso em: 09 de fevereiro de 2017.

SOBOTA, Katharina. Não mencione a normal!, trad. João Maurício Adeodato. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, n.º 7. Recife: UFPE, 1995, p. 251-273.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts go marching in. In: C. Neal Tate; Torbjörn \_\_\_\_\_ The Global Expansion of Judicial Power. Nova York: New York University Press, 1995.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. *Revista DireitoGV*, n. 4, 2008.

WOLFE, Christopher. The Rise of Modern Judicial Review: from constitutional interpretation to judge-made law. Rev. ed. Maryland: Littlefield Adams Quality Paperbacks, 1994.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário. Trad. De Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

**LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN  
ENTRE ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES  
EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN:  
EL CASO DE LOS DIÁLOGOS DE PAZ ENTRE  
EL GOBIERNO DE COLOMBIA Y LAS FARC-EP**

RUEDA, MARIANGELA  
PAOLA RUIZ AYCARDI

# LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: EL CASO DE LOS DIÁLOGOS DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO DE COLOMBIA Y LAS FARC-EP.

La globalización, entendida como un conjunto de procesos de integración en distintos niveles, ha avanzado permanentemente y de manera irreversible, ocasionando de esta manera, profundas transformaciones en las maneras de entender el mundo en sus dimensiones política, social, económica y cultural. ¿Qué es lo que ha cambiado?, ¿desde cuándo se percibe este cambio?, ¿cuáles son sus consecuencias?, el presente trabajo pretende analizar algunas de las principales transformaciones producto de la globalización contemporánea y su impacto en la definición de las políticas a nivel estatal.

A manera de introducción, el presente documento realiza una aproximación al concepto de globalización, su evolución y consecuencias. Estas reflexiones permitirán revisar las principales transformaciones de los procesos de integración global, sobretodo, en lo concerniente a la participación de actores no estatales en los procesos políticos. Para tal fin, se presenta como caso de estudio, el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP<sup>1</sup>, con el propósito de analizar cuál ha sido el rol de los distintos actores (estatales y no estatales) en las negociaciones de paz y de qué manera se han abierto nuevos espacios de interacción en dichos procesos.

Las reflexiones presentadas en este apartado se soportan en el método descriptivo y estudio de caso. Para ello, se ha dividido este trabajo en cuatro partes sustanciales. En un primer momento, se realiza una breve aproximación al concepto de globalización, evolución y transformaciones en la agenda internacional. En el segundo apartado, se revisarán las principales consecuencias de los procesos de integración global partiendo de su dimensión política, de manera especial, se abordará el rol del Estado frente a la diversificación de asuntos y actores en la definición de las agendas a nivel nacional e internacional. En tercer lugar, se presentará un análisis del rol de los distintos actores (estatales y no estatales) involucrados en los procesos de negociación entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Finalmente, se presentarán unas reflexiones a manera de conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN: APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE GLOBALIZACIÓN, EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIONES EN LA AGENDA INTERNACIONAL.

La globalización es ciertamente uno de los conceptos más estudiados y debatidos de los últimos años; las reflexiones que giran en torno a éste abarcan distintas áreas del conocimiento científico y académico. Debido a que su esencia está constituida por numerosas dimensiones (política, social, cultural, económica, entre otras), asegura Steger (2003), los académicos que la

<sup>1</sup> A partir del proceso de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, pasa de ser un grupo guerrillero a un partido político en Colombia. El nombre que dicha organización se eligió para el mencionado partido fue el de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc), anunciado oficialmente el 02 de septiembre de 2017.



estudian lo realizan desde distintos puntos de vista, dificultando así una definición apropiada en lo referente a su escala, causas, origen, impacto y resultado en las políticas.

Por tanto, no existe consenso en cuanto a la definición del concepto. En un intento de generalizar y tomando como punto de partida las afirmaciones de autores como Stiglitz (2002) y Beck (2008), es posible afirmar que la globalización significa los procesos mediante los cuales se produce la integración de los Estados y demás actores de la sociedad internacional, potencializados por la disminución de las barreras comerciales, espaciales y temporales.

Por otra parte, resulta apropiado destacar que, además del debate sobre su definición, tampoco existe consenso en cuanto al origen de este proceso. Nye & Welch (2013), consideran que el primer fenómeno con alcance realmente globales fue el intercambio a nivel ambiental, a través de la propagación de las primeras pestes y epidemias. A modo de ejemplo, mencionan la epidemia de viruela, la cual se originó en Egipto en el año 1350 a.C y alcanzó a China, Europa, América y Australia años más tarde. De igual manera, la extensión de flora, fauna y cultivos alrededor del mundo y aún más recientemente los efectos del cambio climático, forman parte de esta primera estimación.

Aun cuando sea prácticamente imposible asignarle una fecha precisa, dado que es, ha sido y sigue siendo generada por un conjunto de numerosos y diversos procesos de integración e interconexión, el análisis de Nye & Welch, permite reconocer que los procesos de integración global tienen una historia mucho más antigua de lo que se reconoce en la cotidianidad. Por su parte, Friedman (2006) considera la llegada de los españoles a América en 1492 el primer paso de los procesos de integración global, ya que este hecho permitió la apertura del comercio entre el Viejo y el Nuevo Mundo.

Hechos igualmente relevantes para impulsar los procesos de globalización han sido, por ejemplo, la Revolución Industrial, las guerras mundiales, los procesos de desregulación económica y la revolución informática. Todos ellos permiten reconocer que la globalización como se conoce hoy, es un proceso cuya historia se remonta a varios siglos atrás. Como fenómeno, ha tocado las esferas sociales, políticas, económicas, tecnológicas y culturales, ha generado y se ha adaptado a nuevas exigencias. Como proceso, está en constante evolución, volviendo cada vez más porosas las relaciones entre los actores de la sociedad internacional y desdibujando los clásicos límites de acción local y global.

## II. ¿QUÉ ES LO QUE HA CAMBIADO?: EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LOS NUEVOS ACTORES.

El proceso de negociación entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, resulta un caso de estudio que de manera interesante deja en manifiesto las transformaciones que a nivel político se han gestado en las últimas décadas.

Los procesos de conexión e imbricación consecuencia de la globalización son fácilmente identificables en situaciones de la vida cotidiana: la desregulación económica y los mayores flujos comerciales, los avances científicos y tecnológicos, la inmediatez en las comunicaciones, así como un mayor acceso a la información, entre otros asuntos, dan cuenta del grado de interdependencia en el que hoy se reparten las reglas del juego a nivel internacional.

La figura del Estado como actor principal de las relaciones internacionales no ha sido ajena a estas transformaciones. En un contexto clásico, el Estado-nación se presume “el pilar sobre el que se funda la construcción de un orden internacional”, sin embargo, la globalización

ha permitido que esta figura central hoy empiece a “compartir el escenario con otros actores no necesariamente estatales” que adquieren cada vez más fuerza (Tovar, 2012, p. 3)

Frente a esta inclusión de nuevos actores y asuntos en la era de la globalización, resulta importante cuestionarse: ¿de qué manera se manifiestan las distintas relaciones de cooperación entre Estados y al interior de ellos? Si nos referimos al sistema internacional desde el enfoque realista, o incluso desde la tradición Hobbesiana, estaremos pensando en un conjunto de Estados soberanos que compiten entre sí, para favorecer sus propios intereses en un estado natural de conflicto. Por el contrario, si nos acercamos a las teorías liberales, se reconocerá la necesidad de promover la cooperación como un instrumento que nos permite llegar a trabajar por fines comunes y resolver en conjunto problemas que de manera individual no serían abordables.

La erosión del papel del estado como la unidad más importante del Sistema Internacional, es estudiada y explicada por la teoría transnacionalista de las Relaciones Internacionales. Los globalistas no parten de la idea “del fin de los Estados, sino del hecho de que, en el nuevo orden internacional, el Estado no es ya el único actor, o el actor más estratégico” Sassen, S. (2007).

Naím (2013), explica este fenómeno como la “degradación del poder”. Lo anterior no significa que los Estados estén perdiendo poder, mucho menos soberanía, la degradación del poder según el autor se materializa en diversificación de asuntos y actores a nivel nacional e internacional, generada en gran medida por los avances en las comunicaciones.

Con respecto a la definición de actor internacional y los requisitos mínimos que debe cumplir, Barbé (2003) describe los actores internacionales como “aquella unidad del sistema internacional (ya sea entidad, grupo o individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional y que goza de cierta autonomía”

Siguiendo la tipología de actor no estatal propuesta por Trejos (2015)<sup>2</sup>, las FARC-EP se clasificaría dentro del grupo de actores no estatales contraestatales de tipo subversivo, los cuales buscan subvertir el orden social establecido por el Estado. Dentro de este grupo encontramos además de los movimientos guerrilleros, las organizaciones y redes terroristas.

Asimismo, en relación con las estrategias de inserción internacional planteadas por las FARC-EP, Trejos (2011) señala que, las FARC-EP han logrado generar una compleja red de apoyos y simpatías internacionales que le han permitido mantener interlocución directa con diferentes actores estatales y no estatales (Partidos políticos, sindicatos, colectivos, organizaciones sociales) de América Latina y Europa especialmente.

Con el fin de analizar dichas transformaciones, se presenta a continuación el caso del proceso de negociación entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Lo anterior, pretende revisar de manera sucinta los distintos acercamientos que desde la política exterior nacional se han manejado frente al conflicto interno del país en los últimos años y de qué manera éste proceso se ha ido abriendo a la inclusión de nuevos actores que hoy participan en los procesos políticos de decisión, en parte como consecuencia de las nuevas exigencias a nivel global.

<sup>2</sup> Véase Trejos (2015).

Internacionalización del conflicto colombiano: la evolución de los procesos de cooperación para la paz entre el Gobierno y distintos actores al interior de las negociaciones con las FARC-EP.

En Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, define la cooperación internacional como:

“una herramienta de relacionamiento político que facilita, a través de sus diferentes modalidades, el intercambio de experiencias y capacidades para hacer frente a desafíos nacionales e internacionales; así como contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental de los países socios” (Cancillería, 2015).

Esta herramienta a la que hace referencia el Ministerio, ha tenido un impacto importante en los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y el fin del conflicto en el país. Las más significativas experiencias de cooperación internacional en términos de seguridad y paz, pueden ser analizadas a la luz de la política exterior de los últimos Gobiernos.

De esta manera, con el objetivo de analizar las conexiones existentes entre las principales estrategias de cooperación para el conflicto y posconflicto en Colombia, así como sus resultados, actores y desafíos, se establece una relación directa entre la definición de la política exterior de los últimos Gobiernos y la manera en la cual, ésta última, ha forjado las líneas o modalidades de cooperación bilateral y multilateral para el fin del conflicto. Lo anterior, pondrá en manifiesto que, en los últimos Gobiernos en Colombia, la cooperación ha tenido dos propósitos que no deben ser confundidos: seguridad y paz, distinción que ha significado el establecimiento de dos agendas distintas en los procesos de cooperación, así como una diversificación de actores participantes en dichos procesos, lo cual, va de la mano con las nuevas exigencias políticas y sociales que a nivel internacional plantean los procesos de globalización.

En este sentido, señalamos tres etapas, que nos permiten aproximarnos a las agendas y actores de la cooperación para el fin del conflicto en el país: (i) en una primera etapa se encuentra el nacimiento del Plan Colombia durante el Gobierno de Andrés Pastrana (1998 - 2002). El Plan, se formalizó como un proyecto importante de cooperación, en el cual, Estados Unidos transfirió los recursos necesarios para enfrentar los problemas de seguridad característicos de la segunda mitad de los años noventa, entre ellos, la incapacidad de hacerle frente a los grupos armados ilegales y carteles de la droga. Además, esta iniciativa tendría un componente de desarrollo político y social, con el fin de contrarrestar la crisis institucional del país en esa misma época. (ii) El segundo escenario, coincide con la lucha global contra el terrorismo, liderada por los Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la clasificación de las guerrillas colombianas como grupos terroristas, durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010). (iii) Por último, las conversaciones y acuerdos de paz con las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos, pueden considerarse como un tercer momento que representa cambios en cuanto a la aproximación y establecimiento de sinergias y lazos de cooperación entre Colombia y otros actores de la Comunidad Internacional.

### *II.1 Primera etapa: el nacimiento del Plan Colombia.*

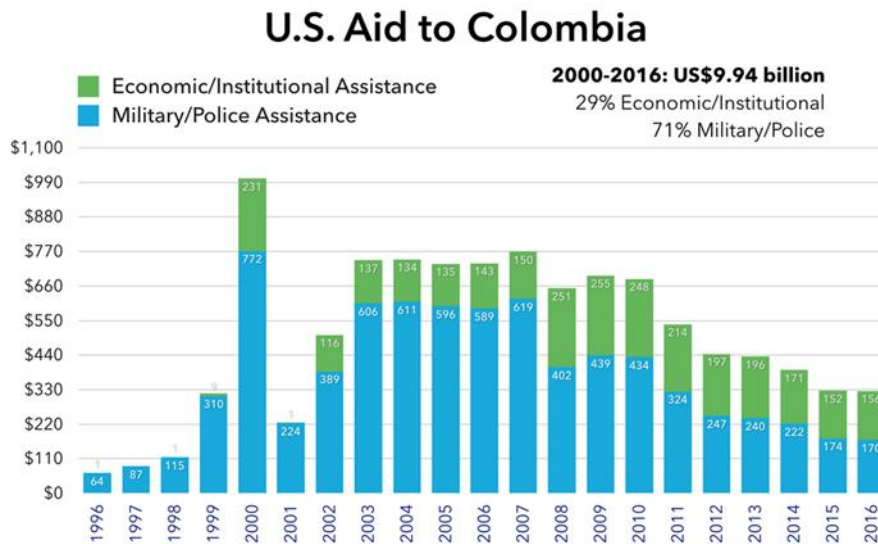
El segundo mandato del Demócrata Bill Clinton en Estados Unidos (1997-2001) coincide con el Gobierno de Andrés Pastrana en Colombia. En este período, nace la primera fase de lo que hoy conocemos como Plan Colombia, el cual, inicia en el año 2000 como una iniciativa de cooperación bilateral que tenía como objetivo principal recuperar el control del

Estado y ponerle fin a la guerra, propósito que, a su vez, se dividía en dos frentes: militar (fortalecimiento de las fuerzas armadas) y social (desarrollo económico, social e institucional). Para analizar lo acontecido en cada uno de éstos frentes y, en cada uno de los Gobiernos relacionados con el Plan Colombia, adoptaremos más adelante los conceptos **intervención dura** e **intervención blanda** (Rojas, 2015).

Junto al Plan, nace una nueva época de Cooperación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, en palabras de Cardona (2001), el Gobierno de Andrés Pastrana logra una “reactivación de las relaciones bilaterales, bloqueadas al más alto nivel durante el cuatrienio de Ernesto Samper”. Las prioridades de la agenda exterior de Andrés Pastrana, entre ellas, la manifiesta necesidad de enfatizar una buena relación con Estados Unidos, permitieron clasificar su administración como un gobierno de *réspice polum*. Recordemos que, en Colombia, la política exterior se ha centrado en dos grandes tendencias, *réspice polum*, (mirar hacia el norte) y *réspice similia* (mirar a los semejantes) (p.55).

Con esta nueva tendencia y con el desarrollo de nuevos proyectos de cooperación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, específicamente el Plan Colombia, la transferencia de recursos provenientes de USA, prácticamente llegó a duplicarse en tan solo un año. En el gráfico No. 1, se puede analizar la cantidad y la distribución de los recursos del Plan Colombia en los dos frentes señalados anteriormente **intervención dura** e **intervención blanda**.

GRÁFICO NO. 1: AYUDA DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA: 2000-2016



Fuente: (WOLA, 2016)

Las cifras muestran que la mayor parte de los recursos del Plan Colombia, eran destinados a la intervención dura, es decir, de acuerdo con Rojas (2015), al fortalecimiento de las fuerzas militares con el fin de realizar una intervención directa y neutralizar las fuerzas insurgentes. El segundo frente, *la* intervención blanda, se tradujo en proyectos sociales y de desarrollo económico, liderados por la agencia estadounidense USAID (*United States Agency for International Development*).

Por último, el gráfico muestra el porcentaje de recursos del Plan que entre el 2000 y el 2016, fueron destinados a los programas de desarrollo económico, social e institucional

(alrededor de un 29%) y aquellos que fueron destinados al fortalecimiento de las fuerzas militares (71%) (WOLA, 2016).

La diferencia de más de cuarenta puntos porcentuales evidencia la categoría principalmente militar del Plan Colombia. Este hecho, sumado a la confirmación de Estados Unidos como socio principal de Colombia en esta primera etapa, nos permite concluir que la cooperación encaminada a superar el conflicto interno en estos años fue mayormente bilateral (del norte hacia el sur) de tipo militar. Por tanto, los actores protagonistas en ésta continúan siendo los Estados, actores clásicos de los procesos de cooperación y las relaciones internacionales.

## *II.2 Segunda etapa: La lucha global contra el terrorismo.*

La intervención dura, siendo ya la más dominante en cuanto a los recursos y esfuerzos resultantes de la relación de cooperación bilateral USA-Colombia para el fin del conflicto, toma aún más fuerza durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez bajo la bandera de la Política de Seguridad Democrática, la cual, pretendía “recuperar el orden y la seguridad” en el país (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, 2003).

La mencionada Política, creada y desarrollada durante los ocho años de gobierno del presidente Uribe (2002-2010) y que se encontraba sustentada por lo que en su momento el expresidente llamó sus “tres huevitos” (la seguridad democrática, la confianza inversionista y la cohesión social), desconocía o negaba la existencia de un conflicto armado en Colombia, acción que impedía imponer a todos los actores armados del conflicto (combatientes) las obligaciones jurídicas humanitarias contraídas por Colombia con la firma y ratificación de la Convención de Ginebra de 1949 y su Protocolo II de 1977 en el caso colombiano, las previstas para los conflictos armados de índole internacional, o bien, el artículo III común a los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo II de 1977 (Borda, 2011). De igual forma, negaba el estatus de beligerancia a los grupos insurgentes lo que también impedía además de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, regular el comportamiento de los combatientes frente a la población civil.

El primer mandato Presidencial de Álvaro Uribe estuvo contextualizado, según Trejos (2015) por cuatro variables sociopolíticas que marcaron el inicio de su administración:

la terminación de las conversaciones de paz por parte del gobierno de Pastrana; el desgaste de los partidos políticos tradicionales, traducido en una honda de desconfianza en los partidos políticos y sus representantes; una difícil situación socioeconómica y finalmente, un escenario internacional globalizado con los Estados Unidos como hegemón político y militar dominante. (pp. 56-57)

De esta manera, en esa misma época, bajo el mandato de George W. Bush, Estados Unidos vivía uno de los más grandes desafíos a su seguridad nacional, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Estos hechos, fueron de gran importancia para el redireccionamiento de la política exterior americana y las relaciones de cooperación con sus aliados. A partir de este momento, la lucha contra el narcotráfico (que había ocupado el primer lugar en la agenda internacional de Estados Unidos hasta entonces) pasó a un segundo plano, su remplazo fue la lucha global contra el terrorismo, basada en la Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Bush.

Este hecho, sumado al fallido proceso de paz del gobierno de Pastrana en el municipio de San Vicente Caguán, les facilitó a las autoridades colombianas categorizar a los grupos guerrilleros (FARC-EP y Ejército de Liberación Nacional- ELN) y a los paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia –AUC) como grupos narcoterroristas, lo que fue rápidamente aceptado por el Congreso de los EE. UU y el Parlamento Europeo. Dicha situación, permitió utilizar en esta lucha los recursos económicos y militares del Plan Colombia destinados para la guerra contra las drogas, incluyendo un suplemento financiero gestionado el 21 de marzo de 2002 por el Presidente Bush de 2.7000 millones de dólares ante el Congreso estadounidense. El mencionado suplemento, incluyó la solicitud formal del Presidente Norteamericano, para que se autorizara a Colombia la utilización de dichos recursos antinarcóticos en el combate a los grupos insurgentes, fundamentalmente a las FARC-EP y el ELN (Tickner y Pardo, 2003).

En este escenario, de acuerdo con las afirmaciones de Tickner y Pardo (2003), la “Estrategia de Seguridad Nacional” de Bush y la “Política de Seguridad Democrática” de Uribe, se convirtieron en el marco dentro del cual se dibujaron las líneas de cooperación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, centradas más que nunca, en asuntos de seguridad y fin de la guerra. De esta manera, a inicios del nuevo siglo Colombia se convirtió en uno de los principales receptores de la Cooperación Estadounidense, a través del Plan Colombia. En este sentido, Álvaro Uribe continuó con la tendencia de “mirar hacia el norte” heredada de su antecesor.

Durante el Gobierno de Uribe, esta cercanía con Estados Unidos, también significó un distanciamiento con los países vecinos, los cuales seguían viendo esta iniciativa como una política de guerra contra el narcotráfico y por lo cual no se comprometieron a apoyarla; por el contrario, los países fronterizos (Venezuela, Perú, Ecuador, Brasil y Panamá), decidieron proteger sus fronteras frente a la agudización del conflicto en Colombia. (Tickner y Pardo 2003).

Por tanto, este segundo escenario muestra, de qué manera el fallido intento de negociación de Andrés Pastrana, contrastó con una estrategia de ofensiva militar y mayor presencia de las fuerzas armadas nacionales en los dos mandatos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Dicha estrategia, robusteció la línea de cooperación militar bilateral, basada en la lucha global contra el terrorismo y la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Los recursos del Plan Colombia permitieron reforzar las fuerzas militares y, sin lugar a dudas, ello trajo consigo importantes logros en el restablecimiento del orden y la seguridad en las vías nacionales y varias municipalidades que se encontraban sometidas por los grupos insurgentes. Sin embargo, a partir de la implementación de la política de Seguridad Democrática y de la guerra contra el narcoterrorismo, el país se vio abocado a afrontar una escalada de la violencia, que contrastaba con las cifras de disminución de homicidios y secuestros presentadas por el Gobierno.

En el informe “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”<sup>3</sup>, presentado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en el año 2015, se deja en manifiesto que durante la vigencia de esta política, se dispararon las masacres (principalmente de la mano de los grupos paramilitares), las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, el desplazamiento, y el asesinato de civiles, quienes fueron presentados como miembros de la guerrilla muertos en combate.

Así mismo, el documento resalta que “una de las modalidades de victimización que más ha impactado a la sociedad colombiana han sido los llamados “falsos positivos”, que constituyen,

3 Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, (2015). Informe Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co>.

por sus características, un tipo especial de homicidio agravado, y así mismo “una de las máximas expresiones de la degradación del conflicto” (2015, p.81).

### II.3 Tercera etapa: El Gobierno de Juan Manuel Santos y el inicio de un nuevo proceso de negociación entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP.

En el 2010 Juan Manuel Santos llega a la Presidencia de Colombia como sucesor de Álvaro Uribe. A pesar de la cercanía política entre Santos y Uribe, (durante el 2006-2009, Santos fue Ministro de Defensa del Gobierno de Uribe) Juan Manuel Santos tarda poco en alejarse del modelo anterior y el 28 de agosto de 2012, anuncia la apertura de la Mesa de Negociación entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC para desarrollar la hoja de ruta, planteada en el Acuerdo General, que incluía las discusiones sobre cinco temas: reforma rural integral; participación política y la apertura democrática: cese al fuego bilateral definitivo y dejación de las armas por parte de los miembros de las FARC; drogas ilícitas; víctimas y; justicia especial transicional. Este hecho, demuestra que la nueva administración reconocía que las estrategias empleadas hasta entonces, basadas en un acercamiento netamente militar, no podrían ponerle fin a una guerra de más de cincuenta años. Además de reorientar la estrategia de seguridad nacional hacia una salida negociada del conflicto, el gobierno de Juan Manuel Santos reconoció la necesidad de volver a dirigir las relaciones internacionales hacia los países vecinos. Tal y como lo manifiesta Insignares (2015), Santos intenta volver la mirada hacia el sur remplazando la tendencia *respice polum* por la *respice similia*.

El cambio de dirección no llegó únicamente por el lado colombiano, en Estados Unidos el gobierno de Barack Obama intentó establecer un nuevo multilateralismo y logró apartarse de los lineamientos del Gobierno anterior, muestra de ello resulta el restablecimiento de las relaciones con Cuba luego de más de 7 décadas de ruptura.

En este nuevo escenario, las estrategias de cooperación internacional, desarrolladas en el país bajo el gobierno de Santos, se alejan del propósito seguridad y transitan a un tipo de cooperación que, siguiendo las palabras de Rojas (2015), se encaminan a una dinámica de paz al pretender establecer el fin del conflicto a través de negociaciones que permitan generar condiciones apropiadas para el establecimiento de una paz estable y duradera. De esta manera, los esfuerzos de los dos mandatos del presidente Santos (2010-2014 -2018) se concentran en el proceso de paz y, en consecuencia, en la búsqueda de la legitimación de las negociaciones a nivel nacional e internacional.

Precisamente en el ámbito internacional, los acuerdos de La Habana tuvieron una mayor acogida, que contrasta, sin lugar a dudas, con el gran escepticismo que aún divide a la población nacional (Taborda y Rodríguez, 2016) Lo anterior se evidencia con el gran respaldo que distintos actores internacionales han anunciado en relación a los acuerdos: los países Latinoamericanos, la Unión Europea (UE), Estados Unidos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros miembros de la comunidad internacional, han manifestado su voluntad de cooperación en la etapa de post-acuerdos. Cabe resaltar que, al cambio de dirección de un bilateralismo manifiesto hacia la búsqueda de un multilateralismo, a través de la reinserción del país en la Región, se suma la búsqueda de nuevos frentes de cooperación y la apertura a la participación de una diversidad de actores, estatales y no estatales, en los procesos de negociación y post-acuerdos.

De igual manera, a pesar del redireccionamiento ya mencionado, resulta necesario destacar que, aún hoy Estados Unidos continúa siendo un socio ciertamente importante. A inicios del 2016, fue anunciado el remplazo del Plan Colombia, el proyecto Plan Paz Colombia,

mediante el cual, los gobiernos de Juan Manuel Santos y Barack Obama acordaron desarrollar un paquete de cooperación, con un presupuesto de aproximadamente 450 millones de dólares, con el fin de respaldar la implementación del proceso de desmovilización, desminado y desarrollo alternativo y económico en el país (Gómez, 2016b).

La diversificación de actores y agenda en los procesos de negociación: aportes y representación de la ciudadanía y la Sociedad Civil en la Mesa de Negociación.

Una de las principales fortalezas que destacan expertos en temas de negociación y conflicto del proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC-EP es la activa participación de la ciudadanía, la Sociedad Civil y especialmente de las víctimas del conflicto para alcanzar una paz estable y duradera.

El primer espacio de participación, se materializó con el foro “Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial) en diciembre del 2012, el cual fue organizado por la Organización de la Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Dialogo de Paz, de la Universidad Nacional de Colombia. Cabe resaltar que esta iniciativa nace como respuesta a la solicitud realizada por la Mesa de Conversaciones con el fin de democratizar el proceso y asegurar una amplia participación de diferentes sectores en torno a los puntos establecidos en la Agenda.

De acuerdo con el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Dialogo de Paz de la Universidad Nacional<sup>4</sup>, la convocatoria de este primer foro superó las expectativas. Inicialmente se había habilitado un cupo para 1.211 participantes, distribuidos entre campesinos, indígenas, afrodescendientes, movimientos sociales, universidades y academia, entre otros sectores. No obstante, finalmente se permitió la inscripción de 1.314 participantes debido al alto número de solicitudes por parte de las organizaciones. Las propuestas recogidas de las diferentes mesas, se compilaron en una publicación para ser presentada a la Mesa.

Los resultados de este primer ejercicio de participación de la Sociedad Civil en el proceso de negociación, evidenciaron el interés de diferentes sectores de contribuir en las negociaciones, por lo que, posteriormente, se decide repetir el ejercicio en dos ocasiones más: en abril de 2013, se realiza el foro sobre Participación Política y en octubre de ese mismo año, sobre la solución al problema de las drogas ilícitas. Ambos foros, contaron con gran acogida, y entregaron insumos de gran valor a la mesa de negociación con el fin de enriquecer los diálogos que se estaban desarrollando.

Igualmente, se organizaron las Mesas Regionales por la Paz, en los años 2012 y 2013, convocadas por las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de la Republica, con el respaldo de la ONU y los países garantes. Se contó con la participación de más de 5.000 mil personas, 3.000 mil víctimas del conflicto y 1.333 organizaciones (Presidencia de la Republica, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Los mecanismos de participación que se dispusieron para la ciudadanía y Sociedad Civil, no se limitaron exclusivamente a la convocatoria de dichos eventos. A través de la página web oficial de la mesa de conversaciones, se habilitó un espacio para que toda la ciudadanía desde cualquier lugar, pudiera enviar sus propuestas de manera virtual, o por medio de las entidades públicas, alcaldías y gobernaciones. De acuerdo con Fisas (2017), “al iniciarse el mes de marzo

4 Para mayor información ver: <http://pensamiento.unal.edu.co/cp-paz/>



de 2013, la Mesa había recibido más de 500 propuestas ciudadanas a través de la página web habilitada para tal efecto” (p.38).

La Fundación Paz y Reconciliación (2016a), señala como otro elemento destacable de este proceso de negociación, la participación de un grupo de sesenta víctimas, quienes tuvieron la oportunidad de viajar a La Habana – Cuba “para exponer sus puntos de vista sobre la terminación de la confrontación armada en el territorio nacional”. El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la Universidad Nacional y la Conferencia Episcopal fueron las entidades delegadas para escoger a las personas víctimas que participarían de dicho espacio. De acuerdo con la Fundación, la escogencia se realizó bajo los criterios de ‘equilibrio y pluralismo’, con lo cual fueron seleccionadas representantes de las negritudes, indígenas, mujeres, afrodescendientes, comunidad LGBTI (Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales), empresarios, sindicalistas, militares, policías y campesinos”<sup>5</sup>

De igual manera, un aspecto a destacar es el hecho de que la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) haya traspasado las fronteras nacionales. El caso de la Ayuda Popular Noruega (APN), mencionado por Fisas (2017), en el liderazgo y coordinación del “desminado conjunto del territorio, limpieza de artefactos explosivos y municiones sin explotar” (p.77), ejemplifica la manera en la cual las relaciones entre distintos actores incluidos en procesos políticos adquieren una dimensión transnacional.

Por otra parte, Herbolzheimer (2016), experto en resolución de conflictos y director de los programas para Filipinas y Colombia de la Organización Internacional británica *Conciliation Resources*<sup>6</sup> califica a este proceso como “un ejemplo para el mundo” y resalta cinco innovaciones del mismo: la democratización del proceso, el que se haya puesto a las víctimas en el centro del mismo, la discusión en cuanto al problema agrario y el narcotráfico y la creación de una subcomisión de género.

De la misma manera, Fisas (2017), considera que “el proceso de paz entre el gobierno y las FARC ha sido innovador en muchos aspectos e inspirará a futuras negociaciones que se harán en otros países” (p. 13).

Por último, se destaca, el aporte desde la Academia de las principales universidades nacionales y centros de pensamiento. A nivel nacional, como se mencionó anteriormente, la Universidad Nacional a través del Centro de Seguimiento y Seguimiento al Dialogo de Paz, lideró la organización y ejecución de los foros nacionales. Por su parte, las universidades Nacional, Externado, de los Andes y Javeriana realizaron una alianza denominada “Alianza Universitaria por la Paz” para analizar el proceso de paz, abrir espacios de debates, promover y gestionar iniciativas para contribuir a la construcción de los acuerdos.

A nivel regional, la Universidad del Norte, en Barranquilla, creó un programa de investigación y pedagogía para el acuerdo (UNCaribe) con el fin de proyectar escenarios de cambio social, político y económico para la región, con especial énfasis en la región Caribe<sup>7</sup>.

5 Para mayor información ver Fundación Paz y Reconciliación <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/participacion-de-las-victimas-en-el-proceso-de-paz/>

6 Para mayor información ver Innovations in the Colombian peace process [http://www.c-r.org/downloads/NOREF\\_CR\\_Report\\_Colombia%20Innovations\\_final.pdf](http://www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf)

7 Para mayor información ver: <http://www.uninorte.edu.co/web/uncaribe/un-caribe>

### III. ACOMPAÑAMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN EL POST ACUERDO

El 25 de enero de 2016, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobó por unanimidad la Resolución 2261 (p. 2), a través de la cual se creó la Misión Política Especial (MPE), “integrada por observadores internacionales desarmados, que se encargará de vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito que vigilará y verificará el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo”<sup>8</sup>.

Con respecto a los miembros integrantes del componente internacional del mecanismo tripartito, en esta Resolución no se designa a ningún país u Organización Regional, no obstante, en el resuelve No. 4 se establece que: “se espera con interés las contribuciones de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a la Misión”.

La aprobación de esta Resolución, coincidió con la celebración de la IV Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), quienes en esa ocasión manifestaron “su disposición para que los países miembros contribuyan a la referida Misión Política de las Naciones Unidas” y de esta manera, consolidar la región de América Latina y el Caribe como “zona de paz” (CELAC, 2016).

No obstante, el optimismo percibido a nivel internacional, el presidente Juan Manuel Santos, desde la instauración de la mesa de negociaciones en el año 2012, decidió adoptar el conocido principio de que “nada está acordado hasta que todo está acordado”.

Además del apoyo político por parte de la comunidad internacional, desde el Ejecutivo, se adelantaron esfuerzos para la consecución de recursos para la financiación del postconflicto, como consecuencia, en febrero de 2016, se establece el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, el cual comenzó a funcionar con un aporte inicial de ocho millones de dólares transferidos por los Gobiernos de Noruega y Suecia, y del Fondo de Construcción de Paz de las Naciones Unidas. Dicho fondo, se constituye, de acuerdo con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, Fabrizio Hochschild, en una muestra tangible del compromiso de las Naciones Unidas con el proceso de paz en Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación, 2016).

Unos meses después, “la Comisión Europea, autorizó el establecimiento de un fondo fiduciario para Colombia de 70 millones de euros, con el fin de apoyar el periodo de postconflicto, cuando se cerrera al acuerdo entre el Gobierno de ese país y las FARC” (Fisas, 2017, p.115).

Posteriormente, el 23 de junio de 2016, se logra la firma en la Habana, de un histórico acuerdo de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas, con el objeto de poner fin al conflicto armado más largo de América Latina. La imagen del estrechón de manos entre el presidente Juan Manuel Santos y el máximo líder de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, alias Timochenko, fue un gesto simbólico, el cual ocupó las portadas de los principales medios de comunicación de la región y del mundo. Esta imagen representó para muchos colombianos, que este proceso no tenía vuelta atrás.

De igual forma, la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, del Presidente del Consejo de Seguridad y del presidente de la Asamblea General de la ONU,

<sup>8</sup> Resolución No.2261 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1601742.pdf> Recuperado el 19 de marzo de 2017.

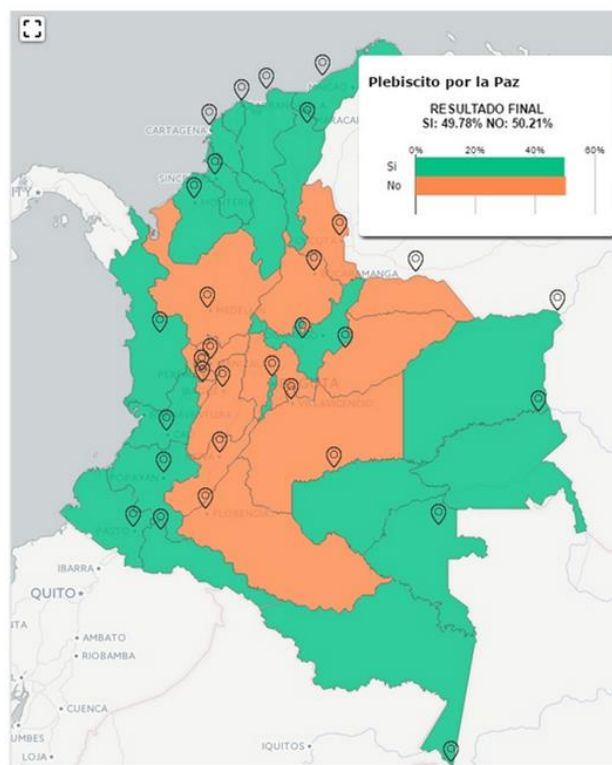
sumados a cinco jefes de Estado de países de la región y altos mandatarios, evidenció una vez más el respaldo y el apoyo de diferentes actores estatales y no estatales de la comunidad internacional a una salida negociada del conflicto armado colombiano.

Seguidamente, el 25 de agosto de 2016, en la ciudad de Cartagena, se realizó una ceremonia de la firma final de acuerdo, a la cual también asistió el Secretario General de las Naciones Unidas, y “trece presidentes latinoamericanos, 27 cancilleres, entre ellos el secretario estadounidense John Kerry y las víctimas del conflicto que se mezclaron con los invitados” (Gómez, 2016a).

Firmado el acuerdo, se esperaba la refrendación popular, a través de un plebiscito convocado para el dos de octubre de 2016, con la pregunta: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera? En esta ocasión, sucedió lo que Fisas (2017) cataloga como “la gran sorpresa” ya que contrariamente a todas las encuestas, ganó la posición del “no”.

El siguiente gráfico muestra los resultados de este proceso electoral por departamentos y evidencia el estrecho margen de votos (50,2% a favor del “no” frente al 49,78% favorable al “sí”).

GRÁFICO NO.2: MAPA DE LOS RESULTADOS DEL PLEBISCITO POR LA PAZ, OCTUBRE DE 2016



Fuente: (Fundación Paz y Reconciliación, 2016b)

Con un alto abstencionismo el cual alcanzó el 61% de los votantes, estos resultados sorprendieron no solo a las delegaciones del Gobierno y de las FARC-EP, sino también a los principales líderes políticos de la región quienes luego de conocerse los resultados, no tardaron en pronunciarse a favor de seguir respaldando el proceso de paz en Colombia. Así mismo, las Naciones Unidas, a través de un comunicado confirmó que el Fondo Multidonante establecido

en febrero de 2016, continuaba vigente y funcionando con la finalidad de seguir apoyando al país en el esfuerzo de la construcción de una paz estable y duradera. En contraste, la Unión Europea, decidió paralizar los fondos acordados para el periodo de postconflicto en el país (El Economista, 2016). No obstante, la UE decidió mantener vigente la suspensión temporal de las FARC-EP de la lista de organizaciones terroristas, argumentando que este grupo subversivo había reiterado su disposición de encontrar finalmente una salida negociada.

Ante esta nueva realidad, el Gobierno se vio forzado a revisar y renegociar algunos aspectos de los acuerdos por lo que se reunió con los representantes de diferentes sectores de la Sociedad Civil, el principal partido político de oposición, el Centro Democrático, víctimas de las FARC, la Iglesia Católica y congregaciones cristianas que se opusieron a los acuerdos y que votaron a favor del “no” en el plebiscito, con el fin de escuchar sus inquietudes e inconformidades. Una vez recogida las exigencias de estos sectores de la sociedad, el Gobierno se sentó nuevamente en la mesa de La Habana con las FARC para discutir y acoger las recomendaciones que podían ser objeto de implementación en los acuerdos. Luego de dos meses más de negociaciones, finalmente el Gobierno de Colombia y las FARC llegan a un nuevo acuerdo definitivo, el cual fue firmado el día 24 de noviembre de 2016 en la ciudad de Bogotá en las instalaciones del antiguo teatro Colón.

#### IV. CONCLUSIONES

La globalización suele ser controvertida por quienes argumentan que se trata de un proceso de homogenización del norte hacia el sur o desde occidente hacia el resto del mundo. Sin embargo, lo que este proceso ha dejado en manifiesto es que hoy en día, debido a la inmediatez en el intercambio de información y comunicaciones, la mayoría de los actores (estatales y no) tienen mayor conocimiento de lo que pasa “adentro” y “afuera” y están dispuestos a reconocer y actuar su papel. En palabras de Giddens (2000):

“es un error pensar la globalización como un fenómeno que solo concierne a los grandes sistemas, como el orden financiero mundial. La globalización tiene que ver no solo con lo que está ‘allá afuera’, remoto y alejado del individuo. Es también un fenómeno del ‘aquí’ que influye aspectos íntimos y personales de nuestras vidas”. (p.24,25)

El proceso de negociación entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, da muestra de las principales transformaciones que a nivel político han traído consigo las fuerzas globalizadoras: el reconocimiento de una diversidad de actores y asuntos en la agenda global.

En sus inicios, el fin del conflicto fue tratado desde un enfoque clásico en términos militares y estatales, mientras que recientemente, en particular a partir de la instauración de la Mesa de Negociaciones en 2012, el Gobierno colombiano decidió abrir este asunto a la comunidad internacional permitiendo la participación de Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales, cambiando el enfoque clásico de seguridad-militar a una visión orientada a la paz.

A través de lo que Naím (2013) ha denominado la “revolución de la mentalidad”, se explica el hecho de que, gracias a los procesos de globalización, la ciudadanía en general ha iniciado a tener mayores espacios y mayores exigencias a nivel individual y colectivo. De acuerdo con el autor, la inmediatez en los procesos de intercambio de información y comunicación, han significado un cambio profundo en las expectativas de las personas, quienes ya no se limitan a aceptar fielmente lo que desde las instituciones que clásicamente han ostentado el poder se ha

planteado, sino que, por el contrario, inician a reclamar mayores espacios de participación e inclusión en la toma de decisiones.

En este sentido, el fin del conflicto en Colombia ha transitado un camino considerable en el tiempo y, respondiendo a las nuevas exigencias de los procesos de integración a nivel internacional, modificó sus estrategias e incluyó diversos actores, lo que permitió llegar al resultado que hoy se conoce, una salida negociada a un conflicto de más de cincuenta años.

De igual forma, en la primera etapa de la implementación del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, se han evidenciado unos retos iniciales, que deben ser superados, algunos de ellos son: continuar con la implementación normativa de los acuerdos de paz, especialmente la Jurisdicción Especial para la Paz JEP; el escepticismo en gran parte de la ciudadanía y de algunas Organizaciones debido al retraso en la Hoja de Ruta inicial establecida; la incertidumbre con respecto a la continuidad de los acuerdos de cara a las elecciones presidenciales y legislativas del 2018; y el que podría considerarse el más desafiante, garantizar la seguridad de los desmovilizados que participen en política.

En este escenario, las relaciones de cooperación entre los aliados internacionales, el Gobierno nacional, los Gobiernos locales y regionales serán fundamentales para contrarrestar el fracaso en la implementación del acuerdo general.

Sin duda alguna la inclusión de diversos actores durante la fase de negociación fue determinante para lograr el acuerdo general, es por esto que se espera que durante la fase de implementación, los aliados internacionales continúen brindando asistencia técnica, financiera y diplomática.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbé, E. (2003). Relaciones internacionales. Madrid, España: Tecnos.

Beck, U. (2008). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós.

Borda, E. (19 de mayo de 2011). Precisiones al expresidente Uribe. Dinero. Recuperado de <http://www.dinero.com/opinion/opinion-on-line/articulo/precisiones-expresidente-uribe/119530>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). Cooperación Internacional: Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation>

Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. Colombia Internacional, 53, 53-74.

Celac. (2016). Declaración Política de Quito-Mitad del Mundo. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2088261/iv-cumbre-celac-declaracion-politica.pdf>

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). Informe Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co>.

El Gobierno de Colombia y las Naciones Unidas lanzan fondo para estabilización y construcción de paz en el posconflicto. (17 de febrero de 2016). Agencia Presidencial de Cooperación. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/el-gobierno-de>

colombia-y-las-naciones-unidas-lanzan-fondo-para-estabilizacion-y-construccion-de-paz-en-el-posconflicto

Fisas, V. (2017). *Negociar la paz con las FARC. Una experiencia innovadora*. Barcelona: Icaria.

Friedman, T. (2017). *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del SXXI*. Madrid, España: Martínez Roca.

Fundación Paz y Reconciliación. (2016a). *Participación de las víctimas en el Proceso de Paz*. Recuperado de <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/participacion-de-las-victimas-en-el-proceso-de-paz/>

Fundación Paz y Reconciliación. (2016b). *Los resultados del Plebiscito*. Recuperado de <http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/el-mapa-de-los-resultados-del-plebiscito/>

Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

Gómez, M. (27 de septiembre de 2016a). *Miembros de las Farc, bienvenidos a la democracia*. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/firma-del-acuerdo-final-de-paz-con-las-farc-en-cartagena-34636>.

Gómez, S. (10 de febrero de 2016b). *Obama pone a prueba en el Congreso el Plan Paz Colombia*. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/plan-paz-colombia-apuesta-de-obama-ante-congreso/16505611>

Herbolzheimer, K. (30 de agosto de 2016). *¿Por qué el proceso de paz colombiano es único en el mundo?* Recuperado de: [https://www.swissinfo.ch/spa/cooperaci%C3%B3n-suiza-inquebrantable\\_por-qu%C3%A9-el-proceso-de-paz-colombiano-es-%C3%BAnico-en-el-mundo/42396886](https://www.swissinfo.ch/spa/cooperaci%C3%B3n-suiza-inquebrantable_por-qu%C3%A9-el-proceso-de-paz-colombiano-es-%C3%BAnico-en-el-mundo/42396886)

Insignares, S. (2015). *Integración latinoamericana. Su construcción jurídico-política*. Ciudad de México, México: Porrúa.

Naim, M. (2013). *El fin del poder*. Bogotá, Colombia: Pinguin Random House.

Nye, J. & Welch, D. (2013). *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*. Boston: Pearson.

Pfeiffer, S. (2014): *Infraestructura de Paz en Colombia*. Berlin: Berghof Foundation.

Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. (2003). *Política de Seguridad Democrática*. Bogotá, Colombia.

Resolución 2261. (2016). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 25 de enero de 2016.

Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá, Colombia: Pinguin Random House Grupo Editorial.

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.

Steger, M. (2003). *Globalization: a very short introduction*. New York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.

Taborda, J., & Rodríguez, G. (2016). La cooperación internacional en transición 2015-2030. Bogotá Colombia: Universidad de San Buenaventura Cartagena.

Tickner, A., & Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la "Seguridad Democrática". La política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional* (56-57), 64-81.

Tickner, A., & Pardo, R. (Oct.-dic., 2003). Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: Los desafíos externos de la "seguridad democrática". *Foreign Affairs: Latinoamérica* (3)4, 102-114..

Tovar, A. (2012). Procesos de globalización. Estado-nación y redes no estatales. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

Trejos, L. (2015). Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP (1966-2010). Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez; Ediciones Uninorte.

Trejos, L. (2011). Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP 1982-2010. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

UE congela ayuda financiera a Colombia, tras derrota del "Sí" en plebiscito. ( 5 de octubre de 2016). *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2016/10/05/ue-congela-ayuda-financiera-colombia-tras-derrota-plebiscito>

WOLA. (1 de febrero de 2016). 15th anniversary of Plan Colombia: Learning from its successes and failures. Recuperado de [https://www.wola.org/files/1602\\_plancol/](https://www.wola.org/files/1602_plancol/)

**AJUSTES INSTITUCIONALES PARA FAVORECER  
LA PARTICIPACIÓN DE LA FARC EN EL JUEGO  
DEMOCRÁTICO**

ZAMBRANO QUINTERO, LILIANA



# AJUSTES INSTITUCIONALES PARA FAVORECER LA PARTICIPACIÓN DE LA FARC EN EL JUEGO DEMOCRÁTICO

## I. INTRODUCCIÓN

No todos los conflictos armados internos terminan por la vía negociada, no todos plantean la conversión de rebeldes en partidos políticos, no todos incorporan medidas específicas para facilitar esa transición y no todos los que las contemplan arrojan resultados exitosos. De los 196 acuerdos de paz incluidos en la base de datos de Uppsala, sólo 30 incluyen en sus textos consideraciones específicas sobre esta materia, y de los 93 grupos rebeldes que allí estaban involucrados, únicamente 33 completaron su proceso de transformación a partido político (Söderberg and Hatz 2016). Según la teoría, cuando en los procesos de paz se incluye la transformación de grupos armados en partidos políticos, las condiciones para la terminación del conflicto y la sostenibilidad de la paz resultan más favorables (De Zeeuw 2008, Lyons 2005).

En el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP)<sup>1</sup>, la participación política era uno de los ejes centrales de las conversaciones de paz. Su conversión en partido político significaba un reconocimiento de la naturaleza política de su lucha y una “salida digna” para no desaparecer -sin más- luego de 52 años de alzamiento armado. El gobierno colombiano tenía claro que al sentarse a negociar con la guerrilla hacía este tipo de reconocimientos y que debía ofrecer las garantías suficientes para permitir la reincorporación del grupo en la vida política legal. En palabras del entonces Alto Comisionado para la paz:

Todos los procesos de paz exitosos en el mundo llevan a una transformación de los grupos armados en movimientos políticos, eso es precisamente la transformación de un conflicto. Y la base de esa transformación son las garantías. Garantías para los grupos: que puedan participar en igualdad de condiciones y sin riesgos de seguridad; y garantías para la sociedad: que se rompa para siempre el lazo entre la política y las armas. (Jaramillo 2013)

Esta lógica quedó plasmada en el punto 2 del Acuerdo Final (AF) titulado: *Participación Política: Apertura democrática para construir la paz*, el cual está construido sobre tres ideas: i) que para consolidar la paz es necesario una nueva apertura democrática que promueva la inclusión política y permita que surjan nuevas voces y nuevos proyectos políticos para enriquecer el debate, con todas las garantías de transparencia y de equidad en las reglas del juego; ii) que la consolidación de la paz requiere también de una mayor participación ciudadana, como era el espíritu de la Constitución del 91 y iii) que la condición básica para consolidar la paz, por medio del ejercicio de la democracia, es que se rompa para siempre el vínculo entre política y armas (OACP 2014).

Como resultado de lo acordado, las FARC-EP abandonaron de manera definitiva las armas, desmontaron la totalidad de sus estructuras armadas, realizaron un congreso constitutivo del nuevo partido y el 1 de septiembre de 2017 se inscribieron oficialmente como partido político ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) con el nombre de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Participaron con candidatos propios en las elecciones legislativas de marzo del 2018, apoyando a otros partidos en las presidenciales de mayo y se perfilan para presentarse en las elecciones territoriales del 2019. Además, tienen garantizadas cinco sillas en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes por dos

---

<sup>1</sup> Se emplea la sigla completa FARC-EP para referirse al grupo rebelde en armas y la sigla FARC para hacer alusión al nuevo partido. En el caso de citas textuales se conserva el acrónimo utilizado en el original.

periodos constitucionales, de manera que, como mínimo, tendrán presencia en el juego democrático hasta el año 2026.

La transformación de grupo rebelde a partido políticos es entendida como un proceso que involucra una cadena de cambios en el que se presentan diferentes etapas y pasos que no necesariamente tienen lugar en un orden específico, sino que pueden ocurrir de manera paralela y solapada (Dudouet, Planta and Giessmann 2016). Hace parte de los ajustes políticos, económicos y sociales propios del tránsito de la guerra a la paz. Supone primero, un cambio de medios, pasar de métodos violentos a no violentos. Segundo, un cambio de arena, dejar de luchar en un campo de batalla para operar dentro del marco legal existente. Y tercero, ser capaz de sostenerse como actor político a lo largo del tiempo (Söderberg 2007).

Dentro de los factores para explicar por qué la transición es más exitosa en unos casos que en otros se señalan las características y cambios al interior del grupo rebelde; las condiciones del entorno en el que tiene lugar la transición; el nivel de apoyos sociales con los que cuenta el grupo en el momento que se transforma y el soporte de la comunidad internacional. Prácticamente todas las investigaciones han coincidido en la importancia de los factores internos para explicar la variedad de resultados en la transición. Sin embargo, no ha habido consenso en determinar qué tan relevante es el contexto para el éxito o fracaso de dicho proceso.

En esta ponencia se argumenta que en el tránsito de las FARC-EP a la vida política legal son tan importantes los cambios internos por los que atraviesa el grupo, como las condiciones del contexto en el que se reincorpora. Es decir, más allá de la capacidad de la organización para convertirse en partido político y de su disposición para participar en democracia; también son necesarios ajustes institucionales, cambios en las formas de hacer política y modificaciones en las reglas del juego que posibiliten una contienda electoral igualitaria y permitan la sostenibilidad del nuevo partido dentro del sistema político colombiano.

## II. EL DEBATE SOBRE EL CONTEXTO

Dentro de las investigaciones cualitativas, el tránsito de los grupos rebeldes a partidos políticos no sucede en el vacío. De Zeeuw (2008) resalta la importancia de que se incluya en los acuerdos de paz asuntos específicamente relacionados con la conversión del grupo en actor político legal, así como el establecimiento de garantías para favorecer ese cambio. A partir de un estudio comparado de casos, señala que el éxito en dicha transformación depende no solo de la motivación, estructura y liderazgo del grupo rebelde; sino que también influye el tipo de acuerdos a los que se llega para poner fin al conflicto, las políticas nacionales y regionales que se impulsan y el contexto de seguridad.

Nasi (2007) plantea que “los tomadores de decisiones” dentro del Estado son actores clave a la hora de facilitar que se introduzcan cambios en el régimen político que permitan la incorporación efectiva y la competencia libre de los grupos políticos antes excluidos. Analiza el impacto de los acuerdos de paz en cuatro países: Colombia (en los 90’s), El Salvador, Nicaragua y Guatemala, y se pregunta si las sociedades se volvieron más pacíficas, si hubo una verdadera incorporación política de los grupos anteriormente excluidos como resultado de los acuerdos de paz y en qué medida los acuerdos negociados alteraron el funcionamiento básico de los regímenes políticos. Concluye que aún cuando en los cuatro países ya se habían adoptado mecanismos de rotación del poder antes de la firma de los acuerdos de paz, no fue sólo hasta que finalizara el proceso cuando realmente se dio una verdadera apertura democrática.

Stedman (1997) indica que uno de los principales riesgos en la implementación de los acuerdos de paz tiene que ver con la incapacidad de neutralizar a los denominados *spoilers*, actores que se oponen -de forma violenta y no violenta- a los procesos de paz y buscan activamente entorpecerlo, obstaculizarlo o retrasarlo. La existencia de perturbadores de la paz representa un obstáculo para la transformación política de los rebeldes puesto que estos se opondrían a cualquier cambio del *statu quo* si con ello ven amenazados sus intereses o posiciones de poder.

Por su parte, los trabajos cuantitativos basados en la recolección sistemática de un amplio número de casos problematizan los anteriores planteamientos y señalan que no han logrado establecer una relación clara que ubique a las características del sistema político y a las condiciones de la terminación del conflicto como factores determinantes del éxito en la transformación.

Manning y Smith (2016) construyeron una base de datos de grupos armados de oposición que se incorporaron al sistema político democrático una vez finalizada la guerra civil durante un período de 20 años (de 1990 a 2009). En el análisis encontraron que un poco más de la mitad de estos grupos (54,8%) se transformaron en partido político y concluyeron que existen mayores probabilidades de que un grupo rebelde se convierta en partido político cuando tiene experiencia política previa, cuando hay un acuerdo de paz y cuando hay presencia de garantes externos. Sin embargo, mencionan que la apertura política durante la postguerra no parece incidir en la formación de nuevos partidos. Por el contrario, las probabilidades para la transición aumentan en aquellos países donde las instituciones democráticas son débiles, donde hay pocos rivales políticos y donde la participación de los rebeldes es vista por los donantes u otros actores influyentes como un asunto importante para la paz.

Söderberg y Hatz (2016) construyeron una base de datos con todos los actores armados no estatales que habían firmado acuerdos de paz con gobiernos entre el año 1975 y el 2011 e indicaron aquellos casos en los que los acuerdos de paz firmados contemplaron disposiciones concretas sobre la transformación de los rebeldes en partidos políticos legales. Encontraron que la incorporación de consideraciones específicas sobre este asunto no era un factor determinante para el éxito de la transformación pues había grupos que sin haber incluido estas cuestiones en los acuerdos llegaron a convertirse en el partido dominante de la postguerra. Es el caso del CNA en Sudáfrica, la SWAPO en Namibia o el NPFL en Liberia.

Finalmente, Marshall e Ishiyama (2016) recogieron datos de las elecciones en el postconflicto en 69 casos de guerras civiles que terminaron con un acuerdo de paz en 46 países entre 1979 y 2014 y examinaron si la inclusión de los grupos armados en la gobernanza democrática contribuyó o no a la promoción de una paz duradera. Según ellos, para reducir las probabilidades de una guerra civil o la reanudación de un conflicto, lo realmente importante no es el nivel de representación de los exrebeldes, sino la *no-exclusión* del sistema político de grupos significativos.

### III. TÉRMINOS PACTADOS EN LOS ACUERDOS

El caso de las FARC-EP es uno de los grupos que pusieron fin a la confrontación armada mediante un proceso de paz que concluyó con la firma de un Acuerdo Final en el que se incorporó de manera explícita la conversión del grupo armado en partido político y se acordaron una serie de ajustes institucionales que garantizan la participación política en condiciones de igualdad y seguridad.

La exclusión política ha sido señalada como una de las causas del conflicto armado en Colombia y uno de los elementos explicativos del origen de las FARC-EP (Pizarro 2011, CNMH 2013, CHCV 2015). La sustracción de otras fuerzas políticas distintas a los partidos tradicionales fue una constante de la democracia colombiana, al menos hasta la Constitución Política de 1991 cuando se introdujeron reformas para ampliar el sistema democrático. A partir de esos momentos se produjo una mayor pluralidad política, aunque las élites tradicionales también supieron acomodarse y, a través de viejas y nuevas agrupaciones, aún siguen ocupando las principales posiciones de poder (Gutiérrez 2014).

El punto 2 del Acuerdo recoge una serie de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política y para la participación política de todas las organizaciones y movimientos sociales y políticos que, aún estando en la legalidad, habían sido excluidos del ejercicio de la política colombiana, y en particular, para el nuevo partido que surgiera de las FARC-EP. Las medidas específicas para el tránsito de la guerrilla a partido o movimiento político fueron discutidas en el punto 3 de la agenda, como uno de los componentes del Fin del Conflicto, y quedaron consagradas expresamente en el punto 3.2. del AF. Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz también estableció lineamientos de favorabilidad para la transición política del grupo guerrillero.

A continuación, se desglosan las garantías políticas, jurídicas, económicas y de seguridad pactadas en los acuerdos para la participación política de las FARC-EP tanto para favorecer su reincorporación política de la guerrilla, como para fortalecer la democracia en general y garantizar la competencia electoral en particular.

### *III.1 Garantías políticas*

Para compensar el desbalance de poder entre los grupos que se incorporan y los partidos políticos ya existentes, algunos de los acuerdos de paz incluyen medidas transitorias de “discriminación positiva” que faciliten la participación de los partidos emergentes en las primeras elecciones posteriores a la firma de los acuerdos o para ser parte en la instituciones de transición (Dudouet, Planta and Giessmann 2016).

En el caso de las FARC-EP, el AF contempla que, una vez finalizado el proceso de dejación de las armas, el grupo registrarían formalmente ante el CNE el partido político que formen. En virtud de ese acto formal, al nuevo partido se le reconocería personería jurídica y estaría sujeto a los requisitos de conservación o pérdida de la misma previstos para los demás partidos. Durante el tiempo comprendido entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, gozaría de ciertas salvedades en relación a la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación.

Se establecen medidas de representación política en el Congreso de la República, a través de una fórmula transitoria aplicable durante dos períodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018 (2018-2022 y 2022- 2026) según la cual el nuevo partido: i) podrá inscribir listas únicas de candidatos propios o en coalición con otros partidos y/o movimientos políticos para las circunscripciones ordinarias en el Legislativo, y ii) tendrá garantizado cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes, adicionales a las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias. Además se garantiza su participación en el CNE, mediante la designación -por parte del nuevo partido y de manera transitoria- de un delegado(a) ante dicho Consejo, con voz pero no voto.

En cuanto a los ajustes institucionales para garantizar la competencia electoral, se prevé la creación del Estatuto de oposición. Medidas para promover el acceso al sistema político como la eliminación de la superación del umbral para la conservación de la

personería jurídica, un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos político según su desempeño electoral y un régimen de transición de ocho años para estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político. Reformas al régimen y a la organización electoral siguiendo las recomendaciones de una Misión Electoral Especial creada especialmente para este fin. Medidas de acceso igualitario a los medios de comunicación. La promoción de la participación electoral para hacer frente al abstencionismo. La transparencia de los procesos electorales para acabar la corrupción. El giro hacia una cultura política democrática que se aparte del clientelismo. Mecanismos para una mayor participación ciudadana. Circunscripciones transitorias especiales para la paz en zonas afectadas por el conflicto. Y una mayor participación de la mujer en la política.

A un año y medio de implementación de los acuerdos, los avances en este campo han sido agrídulces. Si bien se ha cumplido con todo lo previsto en materia de reincorporación política de las FARC-EP, el progreso en las reformas electorales y políticas para robustecer la democracia ha sido lento y problemático. Se avanzó en la creación del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, así como en las reformas constitucionales y legales necesarias para la representación política del nuevo partido en el Congreso de la República<sup>2</sup>. La nueva FARC participó por primera vez en elecciones con 73 candidatos para la contienda legislativa y los/as ex combatientes votaron sin mayores incidentes en las disputas electorales del 2018.

En cuanto a los cambios estructurales, fue evidente la naturaleza compleja de estos temas, así como la polarización entre sectores y partidos políticos. El único progreso que se destaca es la aprobación del Estatuto para la Oposición. La Reforma Política y electoral que debía garantizar la apertura del sistema política se hundió en el Congreso luego de múltiples modificaciones que acabaron con sus principios fundamentales e hicieron de ella un proyecto que “estaba lejos de modernizar al sistema político electoral, que no respondía ni a las necesidades del país, ni a las disposiciones del acuerdo de paz” (Valencia 2017). La propuesta de las Circunscripciones Especiales, que ponía en el centro los derechos de las víctimas, también fue desechada con el argumento de que podían ser aprovechadas por la FARC o por cualquier otra fuerza política con clientela electoral en dichos territorios con fines distintos a los que serían creadas. El resto de las medidas ni siquiera fueron radicadas para su debate en el legislativo (Kroc 2017, OIAP 2018).

### *III.2 Garantías jurídicas*

Las garantías jurídicas buscan resolver el dilema entre qué tanto se debe sacrificar la justicia para conseguir la paz. La cuestión de fondo es que ningún grupo armado va a negociar para ir a la cárcel y ningún grupo armado con motivaciones políticas va a llegar a un acuerdo en el que se le inhabilite de partida para competir en elecciones. Por tanto, una de las cosas que se negocia es que las obligaciones penales no sean un impedimento para el ejercicio de la política. De allí que las amnistías e indultos sean la solución comúnmente utilizada en las negociaciones de paz.

En el caso de las FARC-EP ésta es una de las cuestiones que mayor polémica ha desatado. Los opositores insisten en que deben imponerse penas más severas a los dirigentes de la guerrilla que hubiesen cometido delitos graves y en que esas personas no deberían poder ocupar cargos públicos hasta que no hubieran cumplido las sanciones impuestas por la jurisdicción especial para la paz. No obstante, éste ha sido un inamovible de la guerrilla. Uno de los primeros cambios que se hicieron a nivel legislativo fue la

---

<sup>2</sup> Acto Legislativo 03 de 2017, expedido el 23 de mayo de 2017

reforma del artículo 122 de la Constitución que prohibía darles cualquier tipo de juego político a quienes habían sido condenados por delitos relacionados con grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico.

El Acuerdo Final crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) en el que uno de sus componentes principales es la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Se trata de un modelo de justicia transicional, fundado en premisas distintas a la justicia ordinaria, mediante el cual es viable que quienes se desmovilizan en perspectiva de paz -garantizando el cumplimiento de los compromisos que adquirieron con las víctimas, con la sociedad y con el país-, puedan participar en política.

Dentro de las garantías jurídicas para el nuevo partido están la suspensión de condenas hasta que éstas sean tratadas por la JEP. La amnistía “más amplia posible” de la que se exeprían crímenes de lesa humanidad y los crímenes definidos en el Estatuto de Roma. Medidas transitorias en materia de sanciones y responsabilidad de los mandos. Y la no extradición. Los compromisos adquiridos en este ámbito también incluyen la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, y medidas específicas de reparación y garantías de no repetición.

Aún cuando la primera ley que se aprobó tras la firma del AF fue aquella mediante la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales<sup>3</sup>, los informes recientes muestran preocupación por la lentitud en la implementación de dicha Ley. Se estima que en el momento en que se firmó el Acuerdo de Paz, unos 3.500 ex miembros de las FARC-EP guardaban prisión por delitos relacionados con el conflicto. A abril del 2018, alrededor de 2.600 habían sido puestos en libertad, lo que significa que, 15 meses después de promulgada Ley, una cuarta parte de los ex miembros de las FARC-EP seguían presos a la espera de la revisión judicial de sus casos (Valencia 2017).

En cuanto al SIVJRNR, luego de un álgido trámite legislativo en el que se introdujeron modificaciones a la propuesta original, en particular con respecto a las fuerzas armadas y a los terceros civiles que hubieran participado en el conflicto, finalmente se aprobó en el Congreso de la República el acto legislativo para su creación<sup>4</sup>, quedando pendiente la ley estatutaria que reglamentaría la JEP. La Jurisdicción Especial ya empezó a funcionar y a principios de este año se enfrentó a su primer escollo dirimiendo la polémica que pretendía revivir la extradición luego de la captura de Jesús Santrich por supuesto narcotráfico después de la firma de paz.

### III.3 *Garantías económicas*

En el momento en el que el grupo armado transita a la legalidad debe cambiar sus fuentes de financiación, de fuentes ilícitas a lícitas. A esto se añade que para operar en política se necesita dinero, más aún en Colombia donde la Constitución permite una financiación mixta en la que un gran porcentaje de los fondos de las campañas electorales provienen de los propios candidatos y sus redes más cercanas, o de fondos privados que, en general, buscan satisfacer sus propios intereses (KAS 2016).

En materia de funcionamiento para el nuevo partido, el Acuerdo dispone que el partido político que constituyan las FARC-EP recibirá anualmente, entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las

---

<sup>3</sup> Ley 1820 del 30 de diciembre del 2016

<sup>4</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017

elecciones previas a la firma del Acuerdo Final. También incluye financiación para un Centro de Pensamiento y Formación política, así como para la divulgación de su plataforma programática. En lo que respecta a la financiación de las campañas electorales del 2018 y 2022, se señala que la financiación será preponderantemente estatal.

Según Naciones Unidas la provisión de fondos públicos para las operaciones del nuevo partido y para la campaña en las pasadas elecciones legislativas fue problemática. Inicialmente se denegó al partido su solicitud de abrir una cuenta bancaria porque sus representantes legales figuraban en las listas internacionales de sanciones. El Banco Agrario no accedió a abrir una cuenta hasta el 23 de enero de 2018. Posteriormente, los procesos legales y burocráticos retrasaron la disponibilidad de los fondos que sólo fueron transferidos hasta el 1 de marzo, cuando solo faltaban diez días para el cierre de la campaña, lo cual mermó claramente la capacidad de la FARC de hacer campaña (UN-S/2018/279).

Para contrarrestar los vicios en la financiación política como la corrupción, la penetración de fondos ilícitos, la compra de intereses y la inequidad de recursos económicos en las campañas electorales; el Acuerdo Final prevé que se incorpore dentro de la Reforma Política un apartado que haga alusión a estas cuestiones con propuestas como la financiación mayoritariamente estatal de las campañas electorales, un mayor control de las fuentes de financiación por parte de las autoridades competentes y una reforma del CNE.

Estas propuestas no son nuevas en Colombia, pero, como en el caso de las reformas al sistema electoral, la paradoja es que las reglas las deben cambiar las mismas fuerzas políticas que se han beneficiado de ellas. Lo lamentable es que de no producirse estos cambios, la competencia electoral seguirá siendo desigual, en detrimento de aquellos candidatos o partidos políticos que no cuentan con patrimonio suficiente, con recursos propios o con la maquinaria para cubrir los gastos de las campañas electorales *versus* aquellos que invierten grandes cantidades de dinero para este fin.

#### III.4 *Garantías de seguridad*

Por último, están las garantías de seguridad en las que subyace la idea de romper el vínculo entre política y violencia. Estas garantías son fundamentales para la transición política de los rebeldes. La verdadera prueba de fuego de la conversión es que los miembros del nuevo partido puedan estar en la plaza pública sin que sus vidas, las de sus militantes y familiares estén en riesgo. La experiencia colombiana no aporta confianza en este sentido. El exterminio de la Unión Patriótica<sup>5</sup>, y en general, la práctica de eliminación de los adversarios políticos ha hecho del sistema político colombiano un “orangután con sacoleva” (Gutiérrez 2014), en el que conviven sistemáticamente la democracia y la violencia.

Según el Acuerdo Final, se creará un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política con el fin de proteger los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos. El Gobierno también se compromete a implementar un Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo partido político que surja de las FARC-EP, así como para las y los excombatientes.

También se hace alusión a la lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atacan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra

---

<sup>5</sup> Partido creado por las FARC-EP en el marco de las negociaciones de paz de finales de los años 80.

las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. Adicional a ello, se busca promover un pacto político nacional y desde las regiones, en el que confluyan los diferentes sectores sociales, económicos, políticos, académicos, religiosos, con el fin de que “nunca más se utilicen las armas en la política” ni se promueva la creación de organización criminal alguna.

Las garantías de seguridad para los miembros del nuevo partido ha sido uno de los puntos más preocupantes. Desde que se firmó el acuerdo de paz, a abril del 2018 se habían registrado en total 44 asesinatos de ex miembros de las FARC-EP y 18 de sus familiares (UN-S/2018/279). Durante el periodo de campaña, la situación también fue tensa. Según cifras oficiales, la FARC realizó 101 actividades y fue blanco de ataques en 17 incidentes, incluidos tres contra sedes regionales del partido. Por limitaciones de la Unidad Nacional de Protección en materia de personal y vehículos, solo 29 de los 73 candidatos al Congreso recibieron servicios de escolta durante la campaña. El partido tuvo que concentrar sus actividades en 1 sede nacional y 10 regionales y subregionales, y tuvo que suspender la campaña por 15 días debido a las condiciones generales de seguridad y a la falta de fondos (UN-S/2018/279).

Finalmente, se registró un incremento, del 16,42 % en 2017 con relación al año anterior, de las agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos. Durante el 2017, 560 personas fueron víctimas de agresiones por su labor de defensa de los DDHH en Colombia (Programa Somos Defensores 2018). Aunque el móvil de estas agresiones no siempre está vinculado al ejercicio de la oposición política, dicha realidad pone de relieve la ausencia de garantías para la reclamación de derechos y la defensa de ideas contra hegemónicas.

#### IV. LOS RETOS QUE QUEDAN POR DELANTE

Como ha sido evidente a lo largo de esta ponencia, una cosa es que las FARC-EP se hayan convertido en partido político de manera más o menos exitosa, y otra que puedan participar en el juego electoral sin correr el riesgo de desaparecer -física y políticamente- en el intento. Para una transición exitosa a la vida política legal, no sólo es importante la capacidad del grupo para transformarse en partido político y que cuente con facilidades normativas para ello; sino que deben producirse cambios profundos en el sistema político que permita una igualitaria participación en la competencia electoral y abra posibilidades reales de acceso al poder para las fuerzas minoritarias a pesar de las asimetrías políticas y económicas existentes.

En este sentido, el contexto en el que se produce la transformación política de las FARC-EP sí importa. Por supuesto que es importante que los ajustes institucionales para favorecer la participación política de los otrora insurgentes hayan quedado plasmados en los acuerdos de paz. Pero la realidad colombiana nos recuerda, que una cosa es que se pacten y otra cosa es que se cumplan. Es decir, que lo importante no es tanto lo que se negocia sino lo que se concreta. De allí que la implementación juegue un papel preponderante en la transición.

En esto juega un papel definitivo los “tomadores de decisiones”, quienes en el momento de la transición ocupan posiciones de poder y tienen la responsabilidad de implementar el Acuerdo. Será importante su capacidad para legislar lo pactado, su voluntad para cumplir y mantener la esencia de lo acordado, su disposición para neutralizar los *spoilers* y el grado de apertura democrática para modificar reglas del juego que siempre los han beneficiado. Colombia está frente a una gran oportunidad y está por verse si la va a saber aprovechar.



## V. BIBLIOGRAFÍA

- CHCV, Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. 2015. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- CNMH, Centro Nacional de memoria histórica. 2013. *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Editado por Centro Nacional de memoria histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.
- De Zeeuw, Jeroen. 2008. *From soldiers to politicians: transforming rebel movements after civil war*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Dudouet, Veronique, Katrin Planta, and Hans Giessmann. 2016. "The Political Transformation of Armed and Banned Groups Lessons Learned and Implications for International Support." Berlin: Berghof Foundation, United Nations Development Programme.
- Gobierno colombiano, y FARC-EP. 2016. «Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.» La Habana.
- Gutiérrez, Francisco. 2014. *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y de represión en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Debate.
- Jaramillo, Sergio. 2013. «La transición en Colombia.» *Conferencia dictada por el Alto Comisionado para la paz en la Universidad Externado de Colombia*. Bogotá.
- Jiménez, Timoleón. 2016. «Nuestra única arma será la palabra.» *Discurso pronunciado por el máximo comandante de las FARC-EP durante la firma del Acuerdo Final de paz*. Cartagena de Indias, 26 de septiembre.
- KAS. 2016. *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Serie Rutas para la paz, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Kroc. 2017. *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*. Universidad de Notre Dame: Instituto Kroc de estudios internacionales de paz.
- Lyons, Terrence. 2005. *Demilitarizing Politics: Elections on the uncertain road to peace*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Manning, Carrie, y Ian Smith. 2016. «Political party formation by former armed opposition groups after civil war.» *Democratization* 6: 972-989.
- Marshall, Michael, and John Ishiyama. 2016. "Does political inclusion of rebel parties promote peace after civil conflict?" *Democratization* 23 (6): 1009-1025.
- Nasi, Carlos. 2007. *Cuando callan los fusiles: impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: Norma.
- OACP, Oficina del Alto Comisionado para la paz. 2014. «Todo lo que debería saber sobre el proceso de paz.»
- OIAP. 2018. *La paz en deuda*. Informe N° 5, Observatorio de seguimiento a la implementación del acuerdo de paz.
- Pizarro, Eduardo. 2011. *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma.
- Programa Somos Defensores. 2018. «Piedra en el zapato. Informe anual 2017. Sistema de Información sobre agresiones contra defensores y defensoras de DD.HH en Colombia.» Bogotá.
- Söderberg, Mimmi. 2007. "From rebellion to politics. The transformation of rebel groups to political parties in civil war peace processes." *Doctoral theses, Uppsala Universitet*. Uppsala.
- Söderberg, Mimmi, and Sophia Hatz. 2016. "Rebel-to-party transformations in civil war peace processes 1975–2011." *Democratization* 23 (6): 990-1008.
- Stedman, Stephen. 1997. "Spoiler problem in peace processes." *International Security* 22 (2): 5-53.
- Stedman, Stephen, Donald Rothchild, and Elizabeth Cousens. 2002. *Ending civil wars. The implementation of peace agreements*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Tolosa, Francisco. 2017. «¿Una clase política irreformable?» *Izquierda* (72 (Edición especial)): 13-19.

UN-S/2018/279. 2018. «Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.» 2 de Abril.

Valencia, León (compilador). 2017. *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de paz*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación .

**LOS RETOS DEL POS ACUERDO:  
LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO  
EN COLOMBIA UNA REALIDAD PARA EL NUEVO  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CASO  
DE MOCOA PUTUMAYO**

LIDA BUITRAGO CAMPOS

# LOS RETOS DEL POS ACUERDO: LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA UNA REALIDAD PARA EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CASO DE MOCOCA PUTUMAYO.

## I. METODOLOGÍA

El trabajo inicial partió de analizar la información primaria y secundaria obtenida de las diferentes entidades estatales como son Alcaldía de Mocoa, Gobernación de Mocoa, Unidad de víctimas y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados ACNUR. Esta información obtenida se analizó a través de los planes de ordenamiento y planes de desarrollo existentes en el municipio hasta el momento. También se realizaron fotos aéreas a través de un dron en los diferentes asentamientos, para poder realizar una cartografía que no existía.

En una siguiente etapa se utilizó la investigación etnográfica para realizar un muestreo de la población de los asentamientos seleccionados (Yanaconas, Porvenir, Quince de Mayo, Nueva Esperanza, Paraíso y Nueva Betania), relatos de vida de las comunidades, como información cuantitativa y cualitativa obtenida a través de las caracterizaciones de la población. Esta información se está procesando para diagnosticar el estado en que están estos asentamientos.

Mocoa ubicada al sur del país conformará como pueblo indígena por las misiones Capuchina en el siglo XVIII, conformado como intendencia del Putumayo en 1905, pero desapareció en 1906 y los municipios se incorporan al departamento de Cauca y Nariño. Nuevamente en 1912 aparece la comisaría especial del Putumayo hasta 1968 que se denominó como intendencia y el 4 de julio de 1991 obtuvo la categoría de departamento.

CUADRO 1

censo	urbana	%	Rural	%	Total
1938	1445	25.4	4230	74.6	5675
1951	1694	7.8	19.956	92.2	21650
1964	2571	19.7	10488	80.3	13059
1973	6519	32.1	13752	67.9	20271
1985	7724	38.0	12601	62.0	20325
1993	13117	63.0	7619	37.0	20736
2005	26439	73.0	9746	27.0	36185
2017	36052	83.3	7679	17.7	43731

Fuente: censos 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993, 2005, 2017 (Proyección), Departamento administrativo Nacional de Estadísticas.

Como se observa en los censos inicialmente el municipio era de características rurales, hasta los años sesenta que triplica su población, esto debido a la mayor comunicación del mismo con la apertura de la vía a Pitalito, que generaría una menor distancia con la capital del país, en este periodo se daría una exploración petrolera que conllevaría a la construcción del oleoducto entre Orito y Tumaco. Esto plantearía una inmigración de personas hacia Mocoa. Un segundo momento se daría con el auge cocalero en la región, que traería dinámicas en las zonas rurales en el incremento de cultivos, tanto como un descenso de la población rural como se observa en el censo de 1973 y 1985, el tercer momento sería el fenómeno del desplazamiento de población por las guerrillas y el paramilitarismo, como se observa en los censos de 1993 y 2005, en este último se duplicaría la población urbana. Según la proyección del censo se incrementaría en diez mil personas. La población que aparece en el censo difiere con los datos que posee el SISBEN 45.952 junio de 2017 con un incremento de veinte mil personas. A partir del fenómeno de

desplazamiento a julio de 2017 se registran 27.450 en la Unidad de Víctimas. Evidenciando la gran problemática que enfrenta el municipio donde la mitad de su población es víctima del conflicto armado.

La forma como se han ubicado la población desplazada en Mocoa se identifica tres momentos:

El primero que se daría entre 1998 -2008 los años ochenta donde la población desplazada se ubicaría en torno al casco urbano existente esta población inmigrante externa e interna de origen en su mayoría campesino e indígena. Esta población se ubicaría en los bordes del río mulato, Sangoyaco y Mocoa, algunos de estos asentamientos también se consolidarían en los terrenos de la Misión Capuchina que fue parcelado. Esta situación lo analiza de forma muy detallada Sánchez L (2012), en el que identifica algunos patrones de apropiación de los asentamientos más antiguos que se ubicarían en el casco urbano y sub urbano del municipio. Este primer proceso de inmigración es el reflejo de la situación que a traviesa el país generando la ley 387 de 1997 en prevención del desplazamiento armado. Esta población desplazada según el artículo 16 *“El retorno. El gobierno nacional apoyarán a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenida en esta Ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómicas”* Ley 387 (1997), esta ley define los objetivos, los protocolos y las instituciones<sup>1</sup> que apoyaran a esta población. Uno de estos objetivos era el retorno voluntario a la zona que origino el desplazamiento o la reubicación en otras zonas. La situación de violencia que origino el desplazamiento, planteo que la población no quisiera retornar, reubicándose en la zona urbana de Mocoa en muchos de los casos. Las administraciones publicas realizaron una labor asistencialista, pero sin mejorar las condiciones de vida de esta población.

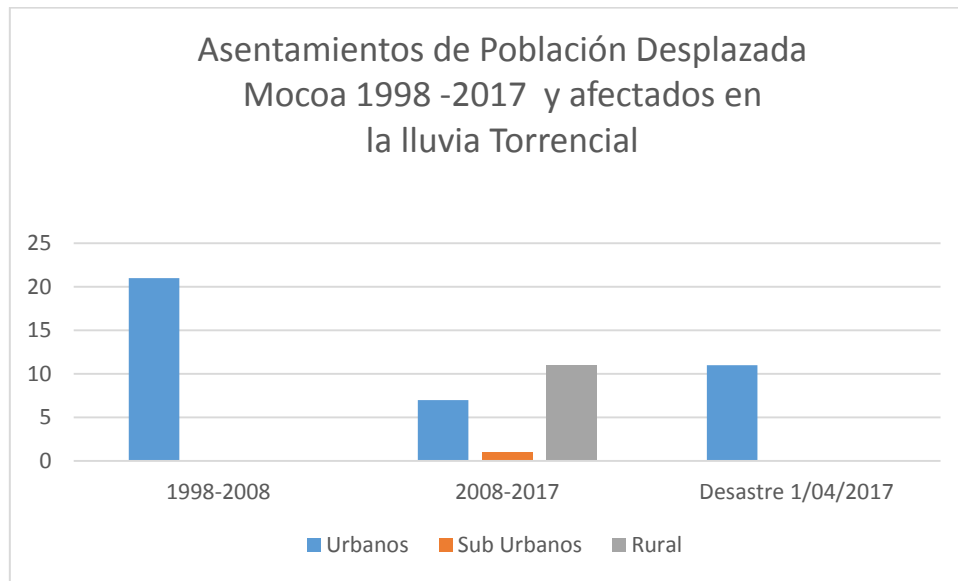
Este fenómeno que afectaría todo el territorio nacional, generaría que entes internacionales miraran a Colombia como país que debería garantizar los derechos de esta población es así como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos OACNUDH en 1997 y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR en 1998, estos entes como garantes de los derechos inicialmente de la población desplazada y posteriormente sobre la población víctima del conflicto armado, ubicaron oficinas en los territorios más vulnerables. Siendo una de estas oficina principal Pasto y sub oficina en Mocoa Putumayo.

De este fenómeno de desplazamiento en Mocoa se identifican veintiún lugares de asentamiento de esta población en este primer momento de desplazamiento, este periodo lo enmarcamos entre 1998-2008. Un segundo momento 2008-2017 los asentamientos se ubicarían en la zona urbana, sub urbana y rural. Estos asentamientos se ubicaron en algunos casos en zonas de riesgo de inundación y en sectores con remisión en masa. Generando el tercer momento posterior a la catástrofe del 1 de abril de 2017 después de una lluvia torrencial, provocará el desbordamiento de la quebrada la Taruca y los ríos Mulato y Sangoyaco, con una cifra oficial según OCHA (2017) damnificados 5.883 personas, muertos 316, heridos 332, indígenas afectados 2.879 y 441 personas desaparecidas aproximadamente, pero según la población es muy superior, debido a que no existía un censo actualizado antes del desastre. Esta población desplazada nuevamente fue víctima esta vez por la naturaleza y por la falta de medidas tomadas desde el plan de ordenamiento desde el 2003, que planteaba que muchos de estos barrios deberían reubicarse.

---

<sup>1</sup> Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, Ministerios de Agricultura, Educación, Fomento e Industria, Salud, Solidaria Social, Bienestar Familiar, Educación, Defensoría del Pueblo y entes territoriales.

GRAFICO 1



Fuente: Sánchez L (2008), ACNUR (2017), elaboración propia

En la gráfica podemos observar que los asentamientos identificados desde 1998 – 2017 son cuarenta, de los cuales veintiocho son urbanos y once de ellos fueron afectados por el desastre natural. Uno de los asentamientos es sub urbano y once rural. Estos asentamientos muestran la realidad que sufren muchos municipios en Colombia que han tenido que enfrentar la problemática del desplazamiento forzado.

Este tercer momento del desplazamiento posee unas condiciones diferentes a las anteriores y es que no solo son desplazados, sino son víctimas del conflicto armado, con la ley 1448 de 2011, sobre la población víctima del conflicto se establece que por voluntad pueden retornar a sus territorios o deben ser reubicados, esto garantizando sus derechos como población víctima, esto implicaría la reparación integral de sus derechos garantizándoles salud, educación, vivienda, generación de ingresos y trato diferencial. Siendo una obligación de los entes gubernamentales caracterizar a la población víctima, para plantear un plan de retorno y reubicación según las características definidas por esta población.

El protocolo por la Unidad de Víctimas (2015) establece una metodología sobre los planes de retorno y reubicación, acciones y programas estatales que garanticen la salud, educación, vivienda, alimentación, atención psicosocial, identificación, reunificación familiar y orientación ocupacional. Esta sostenibilidad será conducente al acceso o restitución de tierras, los servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento de la organización social.

GRAFICA 2



Fuente. Plan de retorno y reubicación Unidad de Víctimas, Elaboración propia (2017)

Este plan se realiza con el fin de identificar en qué condiciones se encuentra el asentamiento, que acciones se deben realizar por cada una de las variables, los acuerdos que se deben tener con las entidades (directas e indirectas) los recursos y las metas a lograr en cada uno de los trimestres del año.

Según cifras de ACNUR (2016) en este momento siete asentamientos poseen Plan de Retorno y Reubicación, está definido como un instrumento técnico para la coordinación, planeación, seguimiento y control art.78.Decreto 4800 de 2017. Este decreto y la ley están dentro del marco de la justicia transicional como etapa inicial de los acuerdos de la Habana. Ver gráfico 2

GRAFICO 2



Fuente: ANCUR 2016

El acompañamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados ACNUR, ha realizado un acompañamiento con los entes territoriales para la reparación integral de la población Víctima. Dinamizando que seis de estos asentamientos posean plan de retorno. Basado en los análisis de los diferentes momentos el trabajo se concentró en los asentamientos más recientes. Estos asentamientos son Yanaconas, Porvenir, Quince de Mayo, Nueva Esperanza, Paraíso y Nueva Betania.

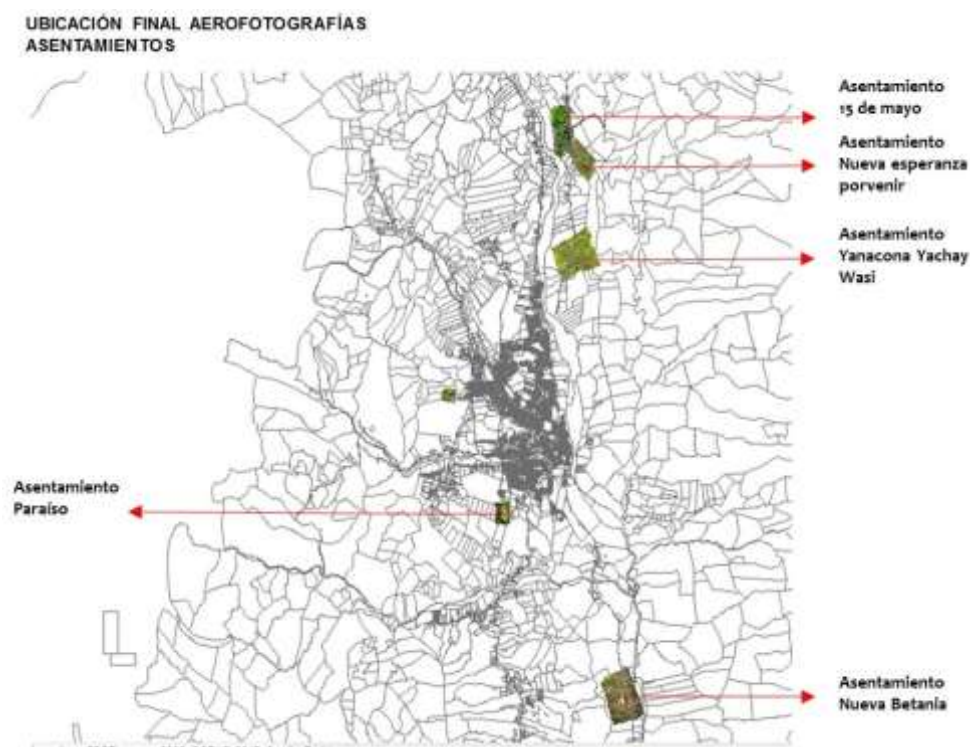
Estos asentamientos se ubican en la zona suburbana y rural. Estos asentamientos están sufriendo una nueva invasión por los damnificados por la lluvia torrencial, debido que al culminar las ayudas del estado y desaparecen los albergues buscan refugio con familias de estos asentamientos u ocupar terrenos baldíos de los mismos. Los asentamientos afectados son Paraíso, Nueva esperanza y Nueva Betania.

Partiendo de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento se identifica una desactualización de los planes que se encuentran vigentes como el plan básico que se realizó en el 2003 con un ajuste en el 2008, esta cartografía a nivel de parcelas en la zona urbana, en la zona rural los asentamientos no poseen ubicación, este ejercicio de actualización catastral requirió la utilización de un dron para la ubicación exacta de estos asentamientos como la verificación de las parcelas a través de catastro del instituto Agustín Codazzi.

En este proceso de construcción de la cartografía y con el apoyo de ACNUR y Opción Legal pudimos acceder a los levantamientos topográficos de los asentamientos que se encuentran en proceso de legalización caso de Yanaconas, Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de mayo y Paraíso, en el caso el más reciente que es Nueva Betania contamos con una cartografía de distribución de lotes dado por la comunidad. Este cruce de información fue la base para verificar la información existente en cada uno de los asentamientos.

La realidad de estos asentamientos es que fuera de ser conformados por población víctima no aparecen dentro de la estructura urbana y rural. Los trabajos que se han realizado en los mismos es de tipo asistencialista. Esta es la ubicación de cada uno de ellos:

PLANO 1.



Fuente: basado en PBOT, Mocoa 2008, Elaboración GOTAFI 2017, Camilo Rodríguez

## II. ASENTAMIENTO YANACONAS

El asentamiento de Yanaconas conformado por sesenta y dos familias, la comunidad recuperan sus territorios en el año 2000, estos territorios fueron reconocidos a través de un título



colectivo en Villa María de Anamú, este territorio se dividió generando el cabildo Yachai Wasi. Esta comunidad indígena de los Yanaconas del Cauca provienen de resguardos ancestrales entre ellos San Sebastián (San Sebastián), Pancitara (la Vega), Guachicono (la vega) y Caquiona (Amaguer) se desplazaron al departamento del Putumayo hace sesenta años. Se refiere en que Mocoa *“mi papa decía que apenas habían como 4 casitas donde es el parque no había ningún parque solamente había una explanación y las chocitas eran hechas de guadua en yaripa y el techo de iracas de una hoja que nosotros llamamos iraca eso eran las casitas pero eran muy contadas y en este lugar donde nosotros estamos todo este sector estaba baldío y en eso llegaron a quebrar montaña mis abuelos y mis papas a trabajar en esas montañas.”*Anaconas (2017). Estos terrenos ocupados inicialmente por los Yanaconas algunos de sus ancestros vendieron parte de las tierras, entre ellas al estado que quería destinarlas para realizar una hidroeléctrica, perdiendo su territorio, como en este momento no estaban constituidos como cabildo, tuvieron que incorporarse al cabildo Inga hasta el año 2.000, posteriormente según resolución 128 del 2000 del ministerio del interior que cada grupo debería conformarse por su grupo nativo, entonces realizaron un acercamiento con el cabildo de Yanaconas en Cauca para establecer que directrices deberían seguir con el acompañamiento del concejo regional indígena del Cauca CRI, donde retomaron sus territorios en el año 2000. El proceso de titulación colectiva 0331 del 23 de diciembre de 2015.

#### AEROFOTOGRAFÍA 1.



Inicialmente se denominó Villa María de Anamú, desde el 12 de diciembre 2013 solicitan al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, la constitución como resguardo indígena Yanaconas Yachay Wasy, amparados en el convenio del Instituto de Vías INVIAS del 2010, después de 4 años las respuestas dadas por la institución son las mismas que se encuentra en proceso como lo soportan los radicados.

El predio total es de veinte y nueve hectáreas pero se encuentren tituladas diez y nueve hectáreas, esta titulación inicial de setenta y dos familias pero por las condiciones en que se encuentra el predio solamente viven veintidós familias, pues toman agua de una fuente natural, poseen electricidad y pozos sépticos. Después de luchar quince años por la titulación del predio ahora se enfrentan a nuevas problemáticas, como una titulación minera sobre sus territorios como lo soporta el derecho de petición:

“El día 8 de Agosto de 2016 se radicó derecho de petición en las oficinas de la Agencia Nacional de Minería, donde se solicitaba información respecto a los títulos vigentes para la explotación minera de las siguientes concesiones:

- a. L. 685 con fecha de inscripción del 11 de octubre del 2010 y fecha de terminación 10 de octubre del 2040.
- b. Bloque Minero por el sur AEM- Bloque 22 de vigencia 24 de febrero del 2012 con resolución MME # 180241 del 20 de febrero del 2012 incorporado el 28 de febrero del 2012 a Zona Minera Especial.” Anaconas, L(2017)

Es importante mencionar que la Agencia Nacional de Minería no encuentra en su base la delimitación del territorio Yanaconas y se traslapan estas concesiones. Atentando con los derechos de esta comunidad indígena.

Otra problemática que enfrenta esta comunidad es la cercanía con el relleno sanitario de Mocoa.

### III. ASENTAMIENTO DE PORVENIR

Este asentamiento inicia con la ocupación de los antiguos predios del IPSE, antiguo Instituto de Promoción de Soluciones Energéticas IPSE, estos predios fueron abandonados, por la no realización de la represa. Estas familias ocuparon en el año 2000, inicialmente llegaron catorce familias, doce se ubicaron en edificaciones permanentes y dos de tipo temporal (Sánchez, 2007). Actualmente está ocupado por 39 familias, el asentamiento no solamente ocupa los predios del IPSE, sino que se ha incrementado en predios, esta ocupación de estos inmuebles género que otras familias desplazadas ocuparan lotes aledaños como el que conformaría el asentamiento de Nueva Esperanza. El predio es de tres hectáreas, 2467 metros, según escritura a nombre del municipio de Mocoa del 10 de abril de 2015. Este asentamiento posee un título colectivo y está en proceso la titulación individual de las treinta y nueve familias que están habitando el mismo. Siendo estos terrenos compartidos por los asentamientos de Porvenir y Nueva Esperanza

#### AEROFOTOGRAFÍA 2.



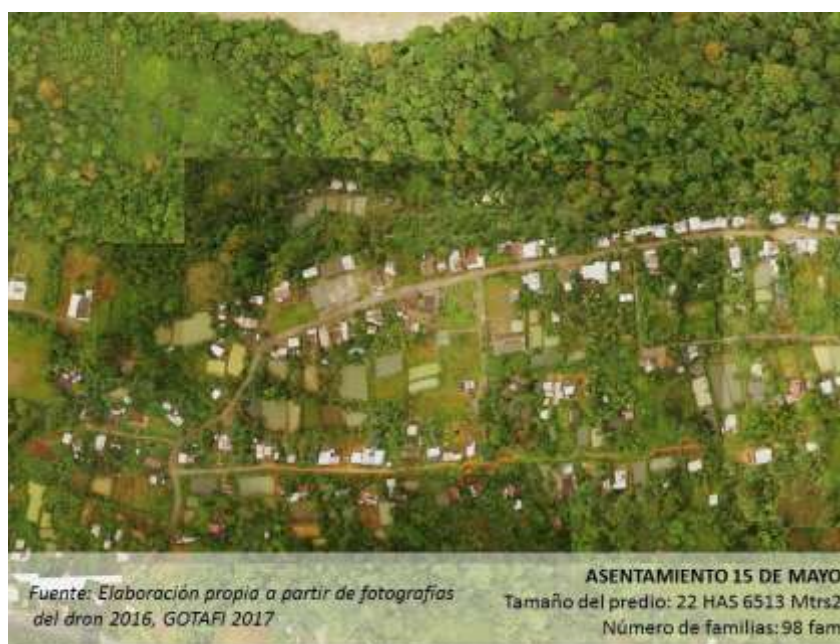
Este asentamiento se encuentra en la vereda el alto afán, donde está instalándose el Frigomayo, frigorífico de carácter privado en las cercanías del asentamiento, según decreto 1500 del 4 de mayo 2007 del INVIMA, este establecimiento que es matadero y frigorífico, la comunidad desconoce cómo se están realizando el tratamiento de los desechos y si estos los pueden afectar.

#### IV. ASENTAMIENTO QUINCE DE MAYO

Este asentamiento se encuentra al estado oriental de la vía a Pitalito, se ocupó en los terrenos del IPSE, en 15 de mayo del 2002, esta ocupación inicialmente fue de cuarenta y seis familias, hasta tener en la actualidad un total de noventa y ocho familias. Como lo menciona Sánchez 2012, la población inicial procedía de la inspección de Puerto Caicedo de la inspección de policía de Arizona, esto planteo una mayor cohesión de los habitantes, esto planteo proyectos como la instalación de galpones y estanques piscícolas para la producción individual. Generando la asociación de productores agropecuarios ASPRAG, con el apoyo de USAID, OIM, Caritas, acción Social entre otras.

Este asentamiento en este momento posee una escritura pública del 10 de abril 2015 a favor de la Alcaldía de Mocoa, identificado como lote uno de veinte una hectárea con un total de 4904 metros 2. Según este proceso realizado por Opción legal los lotes designados en el asentamiento son de 15 X 40 metros, en esta definición de zonas de vivienda y espacios de tipo colectivo, se identifican algunas viviendas que se encuentran en vulnerabilidad por deslizamiento al encontrarse en los límites del borde del río Mocoa.

#### AEROFOTOGRAFÍA 3



#### V. ASENTAMIENTO DE NUEVA ESPERANZA

Este es el asentamiento aledaño a Porvenir, denominado como lote tres según la escritura pública del 10 de abril 2015, con un total de doscientas cincuenta y dos familias, estos asentamientos están próximos a recibir la titulación individual de los poseedores de estos terrenos. Desde el momento de la ocupación que se realizó en el año 2002 al momento de la escrituración han pasado trece años un proceso que aún no culmina. Este asentamiento definió

una zona de vivienda y una zona productiva definida por un lote para la explotación individual de cada una de las viviendas. Es el único de los asentamientos mencionados que define esta área con claridad, pero que aún no ha quedado su vocación definida en ningún documento, en los planos urbanísticos elaborados con la administración municipal en conjunto con otras instituciones entre ellas ACNUR, se identifica los espacios comunes, y las zonas veredas, pero el espacio de la zona productiva no posee ninguna denominación y se encuentra en blanco ver imagen.

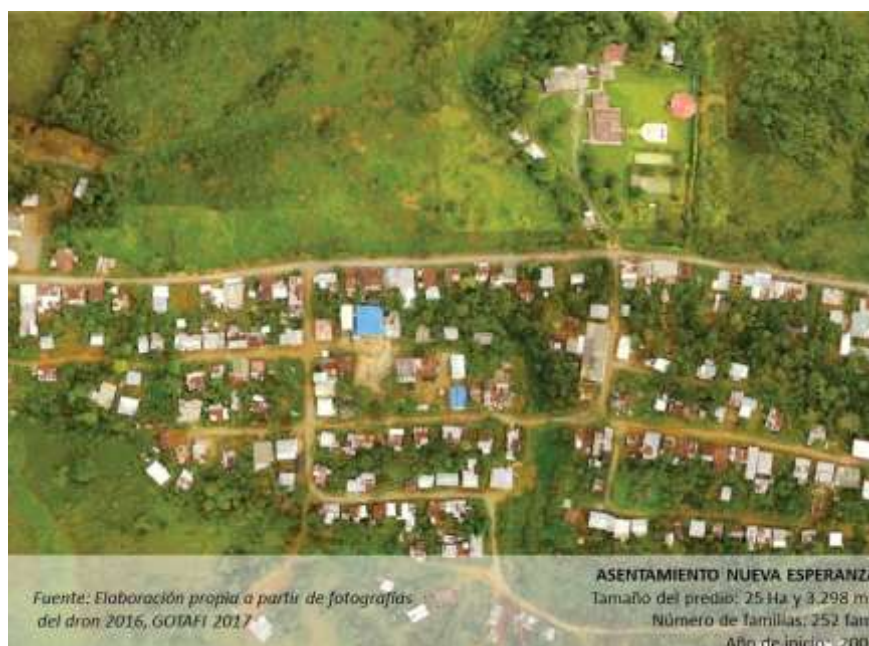


Fuente Alcaldía de Mocoa, ACNUR (2016)

Este es uno de los asentamientos que posee plan de retorno y reubicación como en el informe de caracterización construyendo soluciones sostenibles de ACNUR (2014), se identifican avances en los procesos de titulación colectiva y en espera de la titulación de tipo individual, la construcción de la escuela el aula de informática, el centro de desarrollo infantil y el desarrollos de diferentes programas de fortalecimiento comunitario y de población vulnerable. Este proceso de acompañamiento que realiza ACNUR a la población y estar en dialogo con la institucionalidad, genera un compromiso que si se pueden lograr cosas, que desafortunadamente los entes gubernamentales no han logrado.



## AEROFOTOGRAFÍA 4

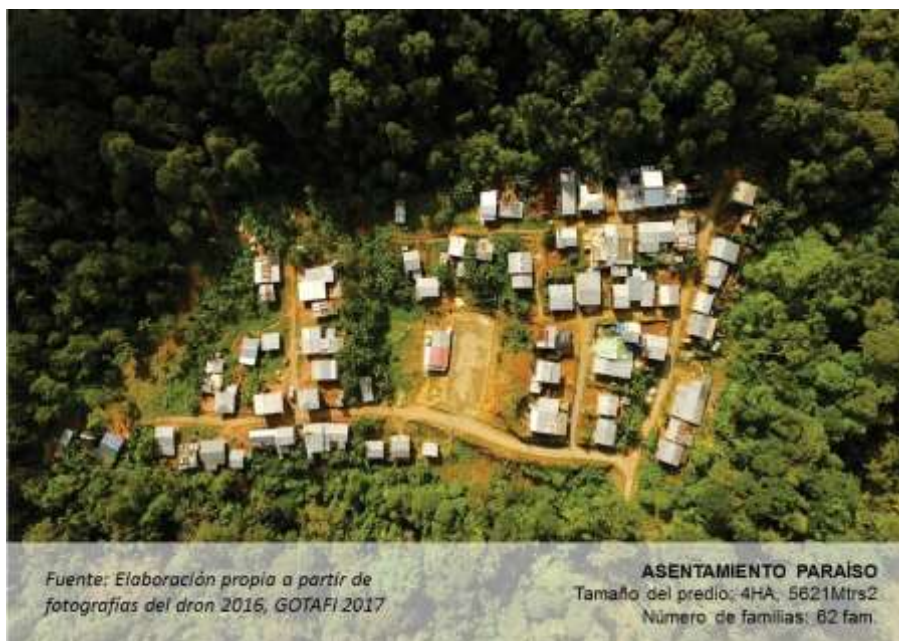


Este asentamiento se está viendo afectado por la llegada de nuevos pobladores que fueron víctimas de la lluvia torrencial de este año, generando una gran problemática en los habitantes que han logrado a través de quince años que les garanticen uno de sus derechos, siendo importante que las administración municipal tome acciones con las personas que fueron damnificadas.

### VI. ASENTAMIENTO DE PARAÍSO

Este asentamiento aparece desde la reubicación de algunas viviendas de Villa Rosa, inicialmente se trasladaron cincuenta familias, el municipio de Mocoa compro 2.5 hectáreas, en un título colectivo y las familias se realizó una parcelación. Estas familias iniciaron su proceso de apropiación de sus parcelas en el 2013, este asentamiento se consolido inicialmente en sesenta familias, pero para el 2017 se encuentran sesenta y dos. Como hace referencia el informe de opción legal “ *El lote rural denominado Villa Hermosa se encuentra situado sobre la vereda Mulato del municipio de Mocoa del departamento del putumayo según la escritura Pública 1119 del 30 de mayo de 2013, otorgado para la reubicación del Asentamiento Humano nombrado El Paraíso*”, como se menciona en dicho informe el asentamiento ha tomado predios aledaños a los que inicialmente se habían estipulado en la escritura, por tal razón es importante comprar los terrenos que ya se encuentran ocupados por las familias.

## AEROFOTOGRAFÍA 5



Este asentamiento en este momento también se encuentra con la problemática de los damnificados por la lluvia torrencial, este asentamiento es solamente de cuatro hectáreas, aunque solamente esta escriturada dos punto cinco. Esta población ya cuenta con un levantamiento del terreno elaborado por Opción Legal y un estudio urbanístico donde se definen algunas viviendas para reubicar y las zonas comunes y verdes. El sector donde se encuentra el asentamiento cuenta con gran arborización siendo un elemento positivo para la térmica del asentamiento. Según Plan de Ordenamiento Territorial se encuentra dentro del perímetro suburbano, quedando de la estructura urbana consolidada a tan solo 1.5 kilómetros.

### VII. ASENTAMIENTO DE NUEVA BETANIA

Es el asentamiento más grande que posee Mocoa está ocupado por 32 hectáreas, con un total de quinientos ochenta y nueve familias. El proceso inicio cuando se diligenciaron 12.000 formularios para un proyecto de vivienda y no se resolvió nada por vía administrativa, por tal razón ocuparon los predios del antiguo fondo ganadero, donde los sacaron con policías, la defensoría del pueblo le dio a la administración municipal tres meses para resolver, situación que no se dio, por tal razón invadieron un predio de un particular donde también fueron expulsados. La alcaldía decidió conformar dos grupos para que cada uno buscara un lote, hasta que esta comunidad encontró un predio adecuado la alcaldía lo compro y los pobladores realizaron con un aporte para legalización del predio. Este predio es legal las 32 hectáreas y falta por legalizar 15 hectáreas de un terreno que es baldío. En este momento existe un censo de la población pero falta por parte de la administración municipal realizar la caracterización para poder identificar si hay población víctima del conflicto armado.

## AEROFOTOGRAFÍA 6



Posterior a la tragedia de Mocoa se realizó una invasión de algunos damnificados, algunos retirados por el ESMAR y otros invaden nuevamente en la noche armando su cambuche. Siendo una problemática latente de una población de toma agua de una bocatoma, no posee electricidad y menos servicios sanitarios.

### VIII. CONCLUSIONES

Es importante mencionar que la ausencia del estado en el país es evidente en estos sectores que fueron vulnerados por el conflicto armado y que el fenómeno del desplazamiento de la población víctima es un tema que aún no se ha resuelto. Como lo hemos evidenciado en la investigación que estamos realizando donde las cifras de la población no coinciden, los instrumentos de planeación del territorio han sido inoperantes pues no se han tomado medidas de lo consignado en los documentos por tal razón mucha de esta población fue nuevamente vulnerada con el desastre natural. En este momento seis meses después de la tragedia el panorama es el mismo, donde la ausencia del estado es evidente. Realmente son los entes no gubernamentales los que están impactando estos territorios por la falta de toma de medidas.

Es de recalcar que la mitad de la población de Mocoa es víctima del conflicto armado que en este momento son cuarenta asentamientos que se ubican dentro del casco urbano y rural, los seis asentamientos analizados son un total de 1.112 familias con un promedio de cuatro personas un total de 4.448 personas sin contar con las personas que nuevamente están invadiendo estos asentamientos, donde la mayor parte de esta son niños y adultos mayores.

Este es el panorama de entender un territorio que aún no se ha enfrentado a las implicaciones que tendrá los acuerdos de paz y que no ha resuelto después de veinte años los problemas del desplazamiento en el país.

### IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Anacondas, L (2015) Oficio radicado a INCODER, por parte de la comunidad Yanacomas como solicitud de constituirse como resguardo, radicado 201511102275, Bogotá.

Anacondas, L (2015) Derecho de petición ante la Agencia Nacional de Minería radicado 20162200366181, Bogotá.

Alcaldía de Mocoa (2012) Plan de desarrollo municipal “Si Hay futuro para Mocoa 2012 - 2015, Mocoa.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2016) Caracterización de soluciones duraderas Asentamiento de Nueva Esperanza, Mocoa Putumayo.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2016), Registro de los planes de retorno y reubicación de los asentamientos de población desplazada Mocoa, Mocoa Putumayo.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OCHA (2017) Avalancha e inundaciones en Mocoa Putumayo, flas update 3, 02/04/17. [www.unocha.org](http://www.unocha.org)

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OCHA (2017), Inundaciones en Mocoa, Reporte 1 06/04/17. <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/document/emergencia-por-avalancha-inundaciones-y-desbordamiento-en-mocoa>

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OCHA (2017), Colombia creciente súbita y deslizamientos en Mocoa Putumayo, Reporte 3 11/04/17. <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/document/emergencia-por-avalancha-inundaciones-y-desbordamiento-en-mocoa>.

Concejo municipal de Mocoa (2008) Acuerdo 028 del 22 de diciembre de 2008, por medio del cual se ajusta , complementa y adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de Mocoa, se redefinen los usos del componente urbano y se dictan disposiciones para el suelo sub urbano, suelo rural y de protección, Mocoa.

Congreso de Colombia (1997), Ley 388 del 18 de julio de 1997, diario oficial 43091, Bogotá, Colombia

Congreso de la República(1997), Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia,18 de junio, Bogotá.

Congreso de la República(2011), Ley 1448 de 2011, por la cual se adoptan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones,10 de junio, Bogotá.

Corte Constitucional (2016) Auto 373 evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado mediante la sentencia T 025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009,385 de 2010 y 219 de 2011, en el tema de víctimas, Bogotá

Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general proyección de 2017 septiembre, Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general 2005 septiembre, Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general 1995 septiembre, Bogotá Colombia.



Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general 1986 septiembre, Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general 1973 septiembre, Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general 1964 septiembre, Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general 1951 septiembre, Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Estadísticas y censos (2017), Censo general 1938 septiembre, Bogotá Colombia.

Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente GOTAFI (2016) cartografía de los Asentamientos de Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo, Yanacónas, Paraíso y Nueva Betania, Mocoa Putumayo.

Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente GOTAFI (2016) Relatos de vida Asentamiento de Paraíso, Mocoa Putumayo

Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente GOTAFI (2017), Relatos de vida Asentamientos de Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo, Yanacónas y Nueva Betania, Mocoa Putumayo.

Ministerio del Interior (2000), Resolución 128 del 2 de febrero, por el cual se reglamenta la ley 99 de 1993, en lo relacionado con la convocatoria para la elección de los representantes y los suplentes de las comunidades indígenas o etnias ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, Diario Oficial 43896 de febrero 17 de 2000

Opción Legal (2016), Levantamientos topográficos Asentamientos de Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo, Yanacónas y Paraíso.

Presidencia de la República (2011) Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones., Bogotá.

Presidencia de la República (2016) Acuerdo final de terminación del conflicto y la construcción de una paz duradera, Bogotá.

Presidencia de la República (2017) Decreto 601 de 2017, por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, Bogotá.

Sánchez, L (2007) Impacto urbano del desplazamiento forzado en Mocoa – Putumayo, elementos de diagnóstico y planteamientos para un re ordenamiento espacial, Editorial Fundación Centro de investigaciones y educación popular CINEP, Bogotá Colombia

Sánchez, L(2012) La ciudad – refugio : migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia, El caso de Mocoa, Editorial universidad del Norte, Consejo Profesional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, Colombia.

Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios de programas sociales SISBEN (2017), Repostes de la base nacional certificada, junio, Bogotá.

Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas (2013), instructivo de caracterizaciones, Bogotá.

Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas (2015), Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado, Bogotá.

Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas (2016), Orientaciones para la incorporación de estrategias de la política pública de víctimas y restitución de tierras, en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019, Bogotá.

Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas (2017), Subdirección red nacional de información, registro único de víctimas. Julio, Bogotá.

United Nations Institute For Training And Research Unitar (2017), Estimación del daño potencial estructural en viviendas | Published 7 April 2017 Versión 1.0, [www.unitar.org/unosat](http://www.unitar.org/unosat)

United Nations Institute For Training And Research Unitar (2017), Análisis: 10 Abril 2017 | Publicación 13 April 2017 | Version 1.0, [www.unitar.org/unosat](http://www.unitar.org/unosat)

# **UMA CULTURA POLÍTICA EM MEIO AOS ENTRAVES DO ESTADO NEOLIBERAL**

CAROLINI GABRIEL DA SILVA

# UMA CULTURA POLÍTICA EM MEIO AOS ENTRAVES DO ESTADO NEOLIBERAL

## I. INTRODUÇÃO

Este trabalho destaca a importância de análises que consideram as atitudes e os valores dos cidadãos brasileiros em relação à política e às instituições democráticas. Do ponto de vista institucional, já se sabe que nenhum sistema político pode sobreviver sem regras, é fundamental que existam normas e instituições capazes de regular as ações dos atores políticos, mas a confiança e a participação política também são importantes indicadores da vitalidade das democracias.

No Brasil, a despeito da adesão ao regime democrático ser majoritária (MOISÉS & CARNEIRO, 2008), os cidadãos não confiam, em diferentes graus, em parlamentos, partidos, governos e tribunais de justiça. Pesquisas revelaram que a percepção negativa das instituições é compartilhada por todos os segmentos de renda, escolaridade e idade, influenciando as disposições dos cidadãos para participar de processos de seleção de governos; ademais é elevada a insatisfação com o desempenho concreto da democracia (MOISÉS, 1995).

Para além desse diagnóstico, o dilema socioeconômico enfrentado pelo país, que se traduz na escassez de recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas da população e no processo de fragmentação do tecido social, torna-se essencial para a análise empreendida. A sociedade brasileira apresenta dificuldades em alterar suas prioridades valorativas em direção a uma postura pós-materialista (INGLEHART, 1990), o que implica a superação dos entraves da sobrevivência material e econômica. Sociedades em tais condições dificilmente dispõem de ambiente propício para o surgimento de culturas políticas participativas, ao contrário, caracterizam-se pela passividade dos cidadãos e falta de um Estado ou governo responsivo.

A perda de responsividade do Estado brasileiro deve-se, principalmente, às políticas neoliberais que alimentam um aparato legal que favorece a livre circulação de bens e de capitais e promove a retirada do Estado das áreas sociais com a privatização dos serviços públicos. A principal contradição da racionalidade do mercado tem sido em termos de desemprego, exclusão social, pobreza, desmobilização e a descrença em projetos emancipatórios. Portanto, o desafio diz respeito à maneira que os cidadãos poderiam apreciar positivamente suas instituições políticas enquanto instâncias, por excelência, de resolução de conflitos sociais.

Com base no exposto o objetivo deste trabalho é analisar as orientações dos cidadãos brasileiros a respeito das instituições democráticas verificando os indicadores de confiança e de participação política, tendo em vista as ambiguidades que podem ser causadas pelo enrijecimento de um modelo de mercado em uma sociedade já desconfiada dos representantes políticos e das instituições. A primeira seção deste trabalho é esta introdução, a segunda discute algumas conclusões de pesquisas relevantes acerca da cultura política brasileira. A terceira seção aborda alguns argumentos sobre o Estado capitalista a fim de compreender suas contradições e até que ponto estas comprometem atitudes e comportamentos favoráveis ao fortalecimento da democracia. Na sequência, analisa-se os índices de confiança e de participação política a partir dos dados do Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de 2010 e 2014, por fim apresento algumas conclusões.

## II. A RELEVÂNCIA E ATUALIDADE DA CULTURA POLÍTICA

A complexidade dos fenômenos políticos tem levado os analistas das ciências sociais a valorizarem cada vez mais um conjunto de elementos culturais. A preocupação com essa ordem de elementos no campo da política, todavia, não é recente. O estudo de Almond e Verba (1989) inaugura essa linha de pesquisa e define o conceito de cultura política como um conjunto de orientações especificamente políticas, atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública. A abordagem culturalista também se manifestou entre pesquisadores brasileiros que têm buscado nas últimas décadas produzir um diagnóstico da cultura política nacional, relacionando-o com a possibilidade de fortalecimento dessa jovem democracia.

Dentre as principais produções podemos eleger aquelas sobre o grau de adesão à democracia e o nível de confiança nas instituições políticas. Estes estudos são orientados pelo aprofundamento da noção de Easton (1965) de apoio político multidimensional: variando da forma mais difusa, que se refere à adesão dos indivíduos aos princípios e valores que sustentam um sistema político, à forma mais específica de apoio, que envolvem as avaliações de desempenho de curto prazo e aprovações mais efêmeras em razão da satisfação de demandas específicas.

Em “Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira”, Moisés (2008) descreve o grau de adesão à democracia entre os brasileiros. Baseando-se em indicadores sobre o tipo de apoio conferido ao regime democrático, conclui que os cidadãos apresentam três perfis: os democratas, que consideram a democracia a melhor forma de governo e também a alternativa mais preferível; os autoritários, que não consideram a democracia a melhor forma de governo e preferem em alguns momentos governos autoritários; e os ambivalentes que consideram a democracia a melhor forma de governo, mas que seria aceitável um governo autoritário em determinadas circunstâncias.

No Brasil, o contingente de ambivalentes seria significativo. Cerca de 54% dos indivíduos não se opõem à democracia, embora não estejam certos em escolhê-la como único sistema possível (MOISÉS, 2008). Os ambivalentes preferem alternativas que solucionem os problemas econômicos e sociais, mesmo que estas incluam claramente traços autoritários. A justificativa de tal comportamento encontra-se nos baixos níveis de satisfação com o desempenho do regime democrático, assim como nos baixos níveis de confiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional.

Esses indicadores convergem com a hipótese de Baquero (2008) sobre as atitudes dos cidadãos brasileiros em relação às instituições políticas. Segundo o autor, no Brasil predominaria uma cultura política híbrida, ou seja, que combina dimensões formais procedimentais e informais, de tradição histórica, onde as instituições são desprovidas de credibilidade e legitimidade (BAQUERO, 2008). A base dessa argumentação reside na incapacidade da democracia em materializar políticas públicas que correspondam às demandas da população. A incoerência entre a dimensão institucional e a interpretação dos cidadãos sobre a vida política, estimularia a desconfiança política.

É importante ressaltar que a desconfiança política prolongada põe em questão as experiências institucionais dos cidadãos, ou seja, o uso que estes fazem das instituições e conseqüentemente o julgamento oriundo desta experiência. Nesses termos, Moisés e Carneiro (2008) propõem a análise da convivência contraditória entre a desconfiança dos cidadãos em instituições, a insatisfação com o desempenho do regime e o apoio à democracia no Brasil. De acordo com os autores, apesar de estudos comparados concluírem pela natureza

multidimensional do apoio à democracia, sugerindo que a legitimidade do regime está associada à confiança política e à satisfação com o seu desempenho, não há um consenso na literatura sobre a relação entre as três dimensões.

A questão de pano de fundo é saber se a convivência entre elevados índices de desconfiança política e de insatisfação com o desempenho da democracia coloca ou não em risco a estabilidade dos regimes recém consolidados. A partir dos dados da série histórica de pesquisas realizadas pelo Latinobarómetro entre 1995 e 2002, os autores se concentram na definição dos determinantes da satisfação com a democracia e da confiança nas instituições. E testam o impacto destas variáveis na preferência pela democracia e na aceitação de instituições representativas como partidos políticos e Congresso Nacional.

De modo geral, os resultados confirmam que as experiências institucionais dos cidadãos influenciam a confiança política e sugerem que a avaliação negativa sobre o desempenho econômico pessoal e a capacidade de proteção social das leis trabalhistas são percepções comuns entre os cidadãos desconfiados. A confiança política depende, por um lado, da vigência de normas e procedimentos que garantam os princípios da democracia, como liberdade e igualdade. Por outro, do desempenho concreto de governos e instituições que seja capaz de demonstrar que os interesses dos cidadãos são considerados. Segundo Moisés e Carneiro (2008), as atitudes de insatisfação e a desconfiança convivem enquanto dois sintomas negativos, no entanto não apresentam uma ameaça autoritária a vigência da democracia, mas sua relativização em um regime democrático no qual partidos políticos e Congresso Nacional têm importância reduzida.

Também se debruçando sobre a confiança política, Colen (2010) tem o objetivo de comparar a capacidade explicativa das variáveis culturalistas e institucionalistas sobre o fenômeno da confiança política na América Latina. A autora parte da crítica institucionalista dirigida à abordagem da cultura política, de que o fenômeno da confiança nas instituições não pode ser estudado a partir de análises que não considerem a experiência dos indivíduos em momento posterior a socialização mais precoce com o regime político. Uma das hipóteses que norteiam o estudo é que as variáveis culturais e institucionais influenciam as atitudes de (des)confiança dos cidadãos, contudo as últimas teriam maior poder explicativo.

Assim como Moisés e Carneiro (2008), a autora conclui que o desempenho das instituições seria a variável-chave para o entendimento da confiança política nos países da América Latina, tanto pela percepção sobre o bem-estar econômico e o resultado de políticas públicas, quanto pela percepção sobre o combate a corrupção (COLEN, 2010). Além disso, o apoio conferido pelos cidadãos aos governantes poderia ser, em parte, explicado por um componente racional: os indivíduos avaliam se as instituições estão ou não produzindo resultados satisfatórios.

A partir dessas considerações é possível notar pontos em comum nas análises sobre a cultura política brasileira. O primeiro, refere-se ao contraste entre a adesão normativa majoritária ao regime democrático e as severas críticas acerca da *democracy-in-action* (BAQUERO, 2008; MOISÉS, 2008). O desempenho de governos e instituições mostra-se incapaz de realizar as expectativas dos cidadãos quanto ao regime. Isto sugere que as elites políticas não estão atentas ou dispostas a enfrentar os desafios envolvidos em uma proposta democrática substantiva, que satisfaça demandas. E o segundo, conseqüentemente, refere-se ao fato dos cidadãos não compreenderem as instituições como canais efetivos de representação e participação e nutrirem por elas desconfiança.

A próxima seção tem o objetivo de explorar alguns argumentos sobre o Estado capitalista, a fim de compreender suas contradições e até que ponto estas comprometem atitudes e comportamentos favoráveis ao fortalecimento da democracia brasileira. Dessa forma, se

compreenderá mesmo que superficialmente quais são as implicações de políticas neoliberais e se estas privilegiam ou não a estabilidade procedimental do regime democrático em detrimento de sua dimensão substancial, diretamente relaciona à condição dos seus nacionais.

### III. O ESTADO CAPITALISTA E A DEMOCRACIA

Num contexto em que o Estado explicitamente é influenciado pelo predomínio das ideias de uma mundialização sem fronteiras da economia e há crescente questionamento em relação à efetividade e eficácia dos sistemas democráticos de representação, torna-se crucial discutir os alcances e os limites do Estado capitalista.

De acordo com O'Donnell (1978), o capitalismo é um caso histórico de separação entre a coerção econômica e a extra-econômica. Ou seja, este sistema não se caracteriza apenas pelo fato do trabalhador estar destituído dos meios de produção, mas também pelo capitalista não possuir os meios de coação. Porém, como a relação entre trabalhadores e capitalistas é uma relação de exploração e por isso conflituosa, a garantia de sua vigência requer a emergência de um terceiro sujeito social, cuja característica principal é o exercício da coação, as instituições estatais. Desta forma, subjacente a venda da força de trabalho, uma relação contratual que pressupõe um acordo de vontades entre sujeitos livres e iguais, está a possibilidade de invocar o Estado para sua efetivação.

Como condição para vigência das relações de produção, o Estado apresenta-se enquanto sujeito não capitalista, um sujeito jurídico que garante a livre circulação de mercadorias, incorporado às relações apenas quando provocado, consagrando uma aparente exterioridade aos sujeitos sociais. O Estado seria o articulador e organizador da sociedade e para além da posição de terceiro sujeito, este pode cumprir funções racionais para a manutenção das condições favoráveis ao sistema capitalista. Em primeiro lugar, o Estado pode ser o limite negativo das consequências destrutivas do sistema, garantindo que a necessidade de acumulação de capital não leve à exploração excessiva da força de trabalho e à competição excessiva. Em segundo lugar, como os capitalistas não se ocupam da manutenção das condições sociais que permitem a reprodução do sistema de classes, torna-se necessário a atuação do Estado em termos de educação, saúde, obras de infraestrutura e outras intervenções econômicas.

Na obra *Estado e economia no capitalismo*, Przeworski (1995: 7) expõe o que seria sua principal premissa sobre o sistema capitalista: “há no capitalismo uma tensão permanente entre o mercado e o Estado”. Nestes termos compreende-se que a relação entre o mercado, o Estado e a democracia deriva da conflitante atuação do mercado, que se orienta pelo princípio da maior lucratividade, e do Estado cuja legitimidade e justificação de existência dependem da distribuição dos recursos da forma mais igualitária, atendendo ao principal critério da democracia. A fim de dar respostas a essa tensão, o autor examina teorias que consideram o Estado como um ator de relevo no capitalismo.

De acordo com Marx, em *O Capital* (2002), o Estado pode ter exercido papel relevante para a gênese do capitalismo, no período da acumulação primitiva, mas este papel não permanece válido quando o capitalismo já se encontra constituído. A partir de então, esse sistema de produção e troca reproduz-se por si próprio. As condições de sua existência são garantidas, na medida em que a produção material reproduz as relações sob as quais ocorre, ou seja, as relações entre capitalistas e assalariados.

Apesar de assinalar as especificidades das diversas teorias marxistas do Estado, em especial as mais recentes, Przeworski (1995) refere-se a uma estrutura comum a tais teorias. As teorias marxistas, ao contrário de Marx, consideram que o capitalismo não cria automaticamente

as condições para sua sobrevivência. Neste contexto o Estado é a única instituição capaz de propiciar a longevidade do capitalismo, através de políticas públicas que buscam contribuir tanto para sua legitimação quanto para acumulação de capital. Portanto, o capitalismo contemporâneo é de certa forma um “capitalismo de Estado” (PRZEWORSKI, 1995: 90).

Para Offe e Habermas as considerações de Marx sobre a manutenção do sistema capitalista é conveniente apenas para o contexto sobre o qual o teórico se debruçava, o capitalismo liberal, cujas relações de troca universais e competitivas asseguravam a acumulação (PRZEWORSKI, 1995). Em contextos adversos, onde um grupo de organizações ou governos promovem o domínio de determinada oferta de produtos ou serviços, o mercado é incapaz de criar as condições favoráveis de sua existência.

O objetivo do Estado no capitalismo tardio e oligopolizado é maximizar a acumulação sem, no entanto, prejudicar a base popular de legitimidade. Para isso o “Estado deve substituir o mercado na função de alocar recursos para usos produtivos e de distribuir renda” (PRZEWORSKI, 1995: 99). A relação descrita por Przeworski em termos da tensão entre o mercado, o Estado e a democracia adquire robustez, pois o Estado em uma democracia, contrariando os interesses do capital, precisa canalizar os recursos da acumulação para compensar aqueles indivíduos que não são bem-sucedidos no jogo econômico.

A análise dos autores é relevante, uma vez que descreve as funções ideais do Estado capitalista em regimes democráticos, e explora as contradições do capitalismo, no tocante aos desafios que impõe à articulação entre Estado e sociedade. O mercado se autolegitima em virtude dos mecanismos de impessoalidade que em tese regem as relações entre os sujeitos e que justificam o sucesso ou o fracasso de desempenho. No entanto, a medida em que o mercado passa a não contornar as crises do capitalismo, o Estado intervém. Com a desmercantilização, isto é, o processo de implementação de políticas econômicas dirigidas pelo Estado a fim de incentivar o capitalismo, os resultados das políticas públicas passam, necessariamente, a depender de decisões específicas de instituições, partidos políticos e indivíduos.

Esta digressão teórica não teve apenas o objetivo de mencionar argumentos acerca da possibilidade ou não do Estado conferir as condições para a reprodução do capitalismo, mas ressaltar que o Estado exerce um papel de relevo em um regime político democrático e tem a capacidade de dosar o termômetro democrático. Sua atuação, em termos ideais, regula o nível de contradições da sociedade capitalista e o nível de desigualdade entre os cidadãos, para que não cheguem ao extremo e conseqüentemente minem a legitimidade do regime. Sabemos que o regime poderá ser mais ou menos democrático de acordo com o perfil da sociedade civil. Se esta for mais igualitária, a democracia se estende à dimensão social e adquire caráter substancial. Caso contrário, em um contexto de elevada desigualdade social e concentração de renda, que deprimem os valores democráticos, a democracia é apenas um procedimento.

O ponto alto da reflexão é promover uma comparação entre um modelo teórico de atuação do Estado e o processo atual de tomada de decisões de muitas democracias, especificamente, a brasileira. Num contexto de intensas controvérsias em relação à economia e polarização política, que desestabilizaram o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), observa-se que dentre as respostas às crises econômicas, sociais e políticas predominam o enrijecimento de medidas que sobrevalorizam o mercado. Neste processo, por um lado, o mercado substitui o Estado na alocação de recursos, e por outro, o Estado perde seu papel de limitador das conseqüências destrutivas do sistema capitalista. Podemos sugerir que as decisões tomadas pelos dirigentes políticos caminham em direção a um modelo de democracia minimalista, um artifício para a garantia da estabilidade político-econômica.



Desta forma, a crise do capitalismo nos regimes democráticos está fundamentada na contradição entre acumulação e democracia, e até o momento as soluções propostas são mais favoráveis à acumulação, à redução da capacidade do Estado em mobilizar recursos para penetrar uniformemente na sociedade civil e implementar decisões políticas através da provisão de serviços públicos (como saúde, educação, segurança e proteção social) (MANN, 1992).

#### IV. CULTURA POLÍTICA E O ESTADO CAPITALISTA

Desde o início do processo de redemocratização, os esforços empreendidos no Brasil, no que tange ao fortalecimento da democracia, têm como pedra de toque a defesa da maior participação dos cidadãos nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos (DAGNINO, 2004). O reconhecimento e valorização de fatores subjetivos da democracia, ou seja, das motivações e percepções dos indivíduos em relação à política e às instituições democráticas, têm levado atores sociais e políticos ao consenso de que é necessário evitar o questionamento da validade do sistema democrático. E perante o quadro de baixa participação e confiança política, o desafio desses atores é fazer com que os cidadãos apreciem positivamente as instituições políticas enquanto instância de resolução dos conflitos sociais.

Ao mesmo tempo, é possível identificar caminhos alternativos à democracia em sua dimensão substantiva, na medida em que no conjunto das democracias da terceira onda, no qual o Brasil se insere, o mercado adquire papel relevante nas relações econômicas, sociais e políticas. Mesmo que as questões sociais tenham assumido destaque na pauta dos últimos governos de centro-esquerda no Brasil, seus esforços foram incipientes e limitados pela incongruência entre o modelo econômico e as pretensões da sociedade. A economia conforme a lógica do mercado enfatiza a acumulação, a competitividade e a inserção internacional, o que vai de encontro com as demandas sociais. Nesta arena de articulação de interesses, o social tem perdido espaço, uma vez que esta correlação de forças debilita a capacidade de pobres, minorias raciais e étnicas, e outros grupos marginalizados de exercerem pressão para o atendimento de suas demandas. O resultado mais palpável dessa conjuntura é a incoerência entre os formuladores das políticas públicas e os destinatários de tais políticas.

Esta é evidenciada quando se verificam os indicadores sociais no Brasil. Por exemplo, de acordo com os dados do IPEA, em 2014, cerca de 8 milhões de pessoas permanecem em condições miseráveis. Apesar dos avanços significativos, a situação social está longe de ser equacionada. Um contexto com essas características dificilmente conduz ao envolvimento efetivo do cidadão no processo de tomada de decisão na forma que a democracia representativa requer.

TABELA 1- PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA (%)

	Com que frequência participa de reuniões de:					
	Organizações religiosas		Associações de moradores		Partidos Políticos ou movimentos políticos	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
<b>Uma vez por semana</b>	30,4	41,7	1,2	1,3	0,4	0,5
<b>Uma ou duas vezes ao mês</b>	15,8	19,4	4,0	7,3	1,4	2,1
<b>Uma ou duas vezes ao ano</b>	11,5	10,4	7,1	7,5	5,2	7,4
<b>Nunca</b>	41,9	28,3	87,1	83,3	92,3	89,4
<b>Não sabe/ Não respondeu</b>	0,4	-	0,6	-	0,7	-
<b>Ausente</b>	-	0,2	-	0,6	-	0,6
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: LAPOP (2010-2014)

Entre 2010 e 2014, o percentual de cidadãos que afirmam participar de reuniões anuais de partidos políticos ou movimentos é baixo, atingindo apenas 7,4%, enquanto mais de 80% dizem não participar. Tendência semelhante observa-se em relação às associações de moradores, no período apenas 7,5% dos entrevistados assumem que participam anualmente. É importante ressaltar que não há indícios de um redirecionamento dos cidadãos que não participam das formas convencionais de representação para canais alternativos, como associações voluntárias.

Os dados são eloquentes da baixa participação da população nas decisões políticas. Entender este resultado envolve considerar a competência cívica e a eficácia política, conceitos que se referem ao sentimento de ser competente para participar e influenciar no processo decisório, que são os propulsores do engajamento político (ALMOND e VERBA, 1989). Estudos produzidos nos últimos anos revelam a fragilidade de ambos os sentimentos, acrescidos por uma ampla e contínua desconfiança nas instituições políticas (MOISÉS, 2005).

O desequilíbrio entre o desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, tem como principal resultado a incapacidade das instituições representativas de se constituírem enquanto mediadoras das reivindicações da sociedade civil. Os partidos políticos e o Congresso Nacional apresentam-se como principais responsáveis pelo déficit de representação política. Nesta perspectiva, a confiança é um componente-chave no debate sobre as condições de prosperidade democrática, pois ao estabelecer a conexão entre os cidadãos e as instituições, aumenta a legitimidade do governo (MISHLER e ROSE, 2001).

TABELA 2- CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES (%)

	Até que ponto o (a) sr. (a) tem confiança no (s):					
	Partidos Políticos		Congresso Nacional		Executivo	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
<b>Nada</b>	42,7	61,9	30,6	49,3	14,1	35,6
<b>Pouco</b>	46,3	31,9	49,1	37,7	37,2	44,1
<b>Muito</b>	8,4	5,7	15,8	11,7	47,3	19,9
<b>Não sabe/Não respondeu</b>	2,6	0,5	4,5	1,3	1,4	0,4
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: LAPOP (2010-2014)

Quanto à confiança nas instituições, os dados revelam a manutenção da pouca credibilidade que os indivíduos atribuem aos partidos políticos e ao Congresso Nacional. Em 2010, apenas 8,4% dos entrevistados afirmam confiar muito nos partidos. Quando se avaliam outras instituições da democracia representativa, o mesmo padrão se manifesta, embora, em percentagens mais elevadas, porém ainda baixas de confiança. Em 2014, 11,7% dos entrevistados afirmam confiar muito no Congresso Nacional. A confiança no Executivo seria um caso à parte<sup>1</sup>. Em 2010, 47,3% dos entrevistados confiavam muito no Executivo, percentual que expressa a popularidade do presidente Lula. A confiança no Executivo seria baseada na popularidade do dirigente político e na capacidade deste garantir a execução de políticas que tragam benefícios, mesmo que de forma individualizada (BAQUERO e GONZÁLEZ, 2016).

Em face do cenário de desempenho democrático deletério caracterizado pela corrupção e pelo uso instrumental das instituições políticas, que beneficia grandes corporações e grupos nacionais e internacionais em detrimento da população, é possível considerar uma relação causal

<sup>1</sup> Ao considerá-la admite-se que as dimensões de apoio político podem se confundir, ou seja, o entrevistado pode confundir a confiança na pessoa que está no poder com a confiança na instituição e vice-versa.

entre instituições que não geram cidadãos predispostos politicamente, e estes, por sua vez, que demonstram desapego e desconfiança em relação aos objetivos e intenções destas instituições.

Neste contexto, o Estado é democrático, no entanto é muito mais responsivo às pressões externas do que às internas. Em virtude da não alteração do modelo de mercado, pelo contrário por seu enrijecimento, a estabilidade procedimental é privilegiada em detrimento da estabilidade social, e consequentemente os investimentos sociais não são compatíveis com as necessidades dos cidadãos. Dessa maneira, a presença de crises políticas alimenta a longo prazo o desapego dos cidadãos em relação às instituições democráticas e principalmente a carência de legitimidade das principais instituições representativas.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Direcionar à análise para dimensão substantiva da democracia consiste ir além de justificativas idealistas do neoliberalismo, por exemplo, de que a integração das economias nacionais à economia mundial garantiria a acumulação de capital, assim como removeria as barreiras do comércio lançando os países em um ciclo virtuoso de prosperidade e desenvolvimento humano. Longe de tais expectativas, na maior parte dos países em desenvolvimento, como o Brasil, este modelo reafirmou a tendência ao empobrecimento, apoio social reduzido e desigualdade social alarmante.

Refletir sobre o papel do Estado, da democracia e do mercado, necessariamente, sobre a dinâmica de interação entre eles, nos fornece a base crítica para avaliar a qualidade da democracia brasileira. Até que ponto a valorização do mercado mina o aprofundamento da democracia? O Estado orientado pela acumulação sofre transformações de suas próprias funções econômicas e fragiliza a democracia enquanto forma de governo que remete as condições de seus nacionais. É necessário rever a forma pela qual a tensão existente entre mercado e a democracia é resolvida.

Presentemente, em função da não alteração do modelo de mercado e da contradição entre acumulação e democracia, as instituições representativas sugerem um compromisso impreciso com os cidadãos. Se por cultura política se compreende o conjunto de valores e atitudes que prevalecem em uma sociedade, o que predomina é a desqualificação das instituições políticas enquanto canais efetivamente representativos. Em síntese, verificam-se a existência de uma sociedade pouco participativa e considerável ceticismo político.

Dessa forma, o quadro atual da democracia brasileira pode ser esboçado da seguinte forma: baixa participação e confiança política, acompanhadas pela insatisfação com os políticos e instituições; perda da capacidade de governança do Estado brasileiro em função da implementação de políticas neoliberais que estimulam a competição, inserção internacional e acumulação em detrimento da atuação do Estado em áreas estratégicas para o desenvolvimento, cujos resultados deletérios são desemprego, pobreza e redução dos gastos em áreas sociais; e a justificção de tais políticas públicas como decisões inevitáveis frente às crises do sistema capitalista.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel/ VERBA, Sidney (1989): *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.

BAQUERO, Marcello (2003): “Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil”. Em: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 21, pp. 83-108.

BAQUERO, Marcello (2008): “Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil”. Em: *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, nº 2, pp. 380-413.

BAQUERO, Marcello (2007): “Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006)”. Em: *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, nº 2, pp. 231-259.

BAQUERO, Marcello/GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (2016): “Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014”. Em: *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, nº 3, pp. 492-523.

BAQUERO, Marcello/ LINHARES, Bianca de Freitas (2011): “Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas”. Em: *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 05, nº 1, pp. 89-114.

COLEN, Célia Mara Ladeia (2010): “As covariantes da confiança política na América Latina”. Em: *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, nº 1, pp. 1-27.

DAGNINO, Evelina (2004): “Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. Em: *Política & Sociedade*, nº 5, pp. 139-164.

DAHL, Robert (1997): *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.

EASTON, David (1965): *A system analysis of political life*. Nova York: Wiley.

INGLEHART, Ronald (1990): *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.

IPEA (2014): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Em: <http://www.ipeadata.gov.br/> (31 de julho de 2017).

LAPOP (2014): Latin American Public Opinion Project. Brasil 2014. Em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> (31 de julho de 2017).

LAPOP (2010): Latin American Public Opinion Project. Brasil 2010. Em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> (31 de julho de 2017).

MANN, Michael (1992): O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. Em: HALL, J. A. (Ed.): *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, pp. 163–204.

MARX, Karl (2002): *O capital: crítica da economia política* (vols. 1 e 2). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MISHLER, William/ ROSE, Richard (2001): “Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures”. Em: *International Political Science Review*, v. 22, n. 4, pp. 303-320.

MOISÉS, José Álvaro (2005): “A desconfiança nas instituições democráticas”. Em: *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, nº 1, p. 33-63.

MOISÉS, José Álvaro (2008): “Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira”. Em: *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, pp. 11- 43.

MOISÉS, José Álvaro (1995): *Os brasileiros e a democracia: bases sócio políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Editora Ática.

MOISÉS, José Álvaro/ CARNEIRO, Gabriela Piquet (2008): “Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil”. Em: *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, pp. 1-42.

NORRIS, Pippa (1999): *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo (1978): "Apuntes para una teoría del estado". Em: *Revista Mexicana de Sociología*, v. 40, nº 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2), pp. 1157- 1199.

PATEMAN, Carole (1982): *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PRZEWORSKI, Adam (1995): *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

PUTNAM, Robert (2002): *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV.

RENNÓ, Lúcio (1998): "Teoria da cultura política: vícios e virtudes". Em: *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 45, pp. 71-92.

SOLT, Frederick (2008): "Economic inequality and democratic political engagement". Em: *American Journal of Political Science*, v. 52, nº 1, pp. 48-60.

**LA SEGURIDAD COOPERATIVA EN LA TRIPLE  
FRONTERA AMAZÓNICA, RETOS QUE IMPRIME  
EL NARCOTRÁFICO**

PINEDO HERRERA, CARLOS ANTONIO

## LA SEGURIDAD COOPERATIVA EN LA TRIPLE FRONTERA AMAZÓNICA, RETOS QUE IMPRIME EL NARCOTRÁFICO.

La ponencia pretende explorar los problemas que se observan en los ejercicios de seguridad cooperativa en la zona de triple frontera amazónica (Brasil-Colombia-Perú); teniendo en cuenta que el narcotráfico aprovecha los vacíos producto de las diferentes debilidades institucionales de los estados ribereños de la cuenca amazónica.

La región amazónica es una fuente rica en recursos naturales donde quizá el más importante es la biodiversidad, seguida cuenta, la hidrografía y los minerales geoestratégicos, sin embargo, es notable su abandono por parte de los estados ribereños donde Brasil quizá es el actor que más recursos destina para revertir esta dinámica. Lo anterior va de la mano del cliché, propio de la agenda internacional que clasifica a la Región como un “Patrimonio de la Humanidad”. Así las cosas, mientras al interior de los estados ribereños se debate cómo ocupar “espacios vacíos” desde fuera se los trata de convencer que no son suyos, son de todos, el crimen transnacional, en su modalidad de narcotráfico hace de las suyas en una región de todos y de nadie.

Objetivamente hablando, el mejor ejemplo de seguridad cooperativa en Latinoamérica ha sido el de Seguridad Hemisférica, implementado bajo el liderazgo de Estados Unidos, que, bajo parámetros conceptuales y doctrinales estandarizados, pudo articular de manera exitosa las fuerzas armadas latinoamericanas para el eventual combate al comunismo internacional durante la Guerra Fría. En este escenario se realizaban operaciones combinadas<sup>1</sup> para garantizar la interoperabilidad de las diferentes fuerzas militares, con estándares operacionales y doctrinales emanados desde el actor más relevante. Como ejemplo de lo anterior encontramos los ejercicios navales UNITAS enmarcados dentro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o la sistemática formación de cuadros de mando en el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad<sup>2</sup>.

Ahora bien, Según Alda, pese a que:

América Latina vive su mejor momento desde el punto de vista del estado de sus democracias y de sus economías. Sin embargo, todo ello no parece suficiente para resolver las amenazas transnacionales que atraviesan toda la región y que incluso han llegado a desbordar los Estados de determinados países. El crimen organizado, particularmente el narcotráfico y la delincuencia criminal es, en este momento, la principal amenaza a la seguridad en América Latina. Pese a los esfuerzos por tomar el control sobre estos problemas, lo cierto es que no se abordan de manera sistemática cuestiones que son fundamentales para erradicar estas lacras. Es absolutamente imprescindible la cooperación multilateral y la integración regional, así como reformas estructurales y políticas integrales de desarrollo que, aunque sus efectos son a medio y largo plazo, son imprescindibles para enfrentar estas amenazas. El problema, entre otros, es que la ciudadanía exige resultados inmediatos y esta presión popular empuja a los gobiernos a adoptar políticas cortoplacistas de carácter básicamente represivo recurriendo incluso a las

---

<sup>1</sup> Según la doctrina colombiana se entiende por: Operaciones Conjuntas, cuando participan varias armas de un país, ejército, armada, etc. Operación Combinada participan fuerzas armadas de varios países independientemente de qué armas las conformen y Operaciones Coordinadas, las que se realizan entre fuerzas militares y fuerzas de policía.

<sup>2</sup> Anteriormente conocido como Escuela de las Américas con sede en Fort Benning (Georgia, USA) o en la Zona del Canal de Panamá (1946 a 1984).

fuerzas militares. Sin embargo, los resultados de estas políticas son muy limitados, cuando no contraproducentes, al acabar contribuyendo a elevar los altos índices de violencia que padece la región (Alda, 2011)

Por tal razón en el ámbito regional, según Suart & Kalil:

Es importante recordar que la cooperación en defensa y seguridad ha sido antecedida por medidas concretas de integración regional, fortalecidas por la política, aunque todos los acuerdos integracionistas hayan estado centrados en la esfera económica –como es el caso del Mercosur (Mercado Común del Sur) o la CAN (Comunidad Andina de Naciones)–. Estados Unidos ha intentado mantener su hegemonía sobre la región buscando el mismo camino, así su propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Por ende, al reducir este acuerdo a la economía y subordinarlo a la política, el propio gobierno norteamericano abrió camino para el surgimiento de alternativas que viabilizan una participación menos desigual de los países abajo del Río Grande en el escenario mundial (Suart & Kalil, 2010, pág. 57)

Complementa lo anterior la tesis de Adrian Bonilla, en el sentido que la complejidad de los problemas de seguridad que enfrentan los estados latinoamericanos requieren más que nunca lógicas comunes para producir políticas públicas eficientes"... si bien "en forma espontánea los estados latinoamericanos se adaptaron flexiblemente a las demandas y necesidades de seguridad internacional, la región necesita regímenes estables dentro de una arquitectura flexible, pero sobre la base de procedimientos consensuados y comunes que no han sido alimentados en la última década" (Bonilla, 2011).

Hoy la Amazonía compartida por Colombia, Brasil y Perú, en adelante triple frontera, se caracteriza por una eficiente y bien pensada "distribución del trabajo" en las diferentes etapas del tráfico ilícito de drogas; donde se aprovechan las debilidades estatales particulares de los estados ribereños. Encontrando, *grosso modo*, que el mejor territorio para cultivar es el peruano, mientras que en Brasil conviene procesar y claro transportar hacia rutas atlánticas, mientras que en Colombia se ofrecen infraestructuras económicas, financieras y logísticas adecuadas y suficientemente desprovistas de fiscalización estatal para que todo lo anterior se articule correctamente.

Los investigadores de la Universidad Militar Nueva Granada que han adelantado sus trabajos de campo con comunidades de la triple frontera han constatado en los últimos años que La Gran Amazonía sigue siendo agredida por múltiples factores que la alteran, eliminan su capa vegetal, contaminan sus fuentes hídricas y, lo peor de todo quizá, destruyen el tejido social de sus pueblos ancestrales. El factor más relevante es justamente el cultivo, procesamiento y transporte de drogas ilícitas, por encima de la minería criminal, el tráfico de fauna o la tala indiscriminada.

La Amazonía colombiana ha sido desde finales de los años 70 una de las regiones que mayor afectación ha vivido a casusa del narcotráfico; es importante recordar, que de las primeras áreas donde las autoridades, en unión con el gobierno norteamericano, desarrollaron grandes operaciones desde tiempos del Cartel de Medellín liderado por el ya mítico narcotraficante Pablo Escobar, quien al salir de la escena deja el paso franco para que la hoy desmovilizada Guerrilla de las FARC ocupara su lugar donde surgirían personajes como de Alias Negro Acacio o Alias Mono Jojoi, quienes gracias al producto de sus actividades de narcotráfico pudieron financiar el fortalecimiento militar de su organización y se convirtieron en objetivos estratégicos o blancos de alto valor no solo por su relevancia como capos de las drogas sino también como piezas claves en el andamiaje que soportaba la estructura militar de las FARC, en su momento. Dándole a su persecución una doble connotación: la estratégica en



términos del conflicto interno y la establecida dentro del combate contra el narcotráfico en la región.

Pero como se dijo anteriormente, la peor de todas las afectaciones a la región de la triple frontera la constituye el deterioro del tejido social de las comunidades, en virtud de lo cual se recuerdan las marchas cocaleras en el Guaviare y el Putumayo a mediados de la década del 90. Hoy las comunidades ven como el narcotráfico en sus diferentes etapas seduce en especial a la juventud hacia sus filas, abandonando la posibilidad de desarrollar en la zona proyectos productivos lícitos, sobre los cuales nuestra Universidad ya ha planteado alternativas.

#### REFERENCIAS

Alda, S. (2011). La participación militar en el combate contra la violencia criminal. En I. E. Nacional, *Los Desafíos de Seguridad en Iberoamérica* (págs. 187-232). Madrid: Ministerio de Defensa.

Bonilla, A. (7 de Junio de 2011). Expertos abogan por cooperacion en defensa y seguridad en suramerica. *EL TELÉGRAFO*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/expertos-abogan-por-cooperacion-en-defensa-y-seguridad-en-suramerica>

Suart, A., & Kalil, S. (Septiembre de 2010). Por una política de defensa común latinoamericana. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 38, 55-65.

**AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD AMBIENTAL  
POR EL NARCOTRÁFICO EN LA REGIÓN  
AMAZÓNICA COLOMBIANA**

ANA MILENA MOLINA

# LA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD AMBIENTAL POR EL NARCOTRÁFICO EN LA REGIÓN AMAZÓNICA COLOMBIANA.

## I. LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD AMBIENTAL, CASO DE LA REGIÓN AMAZÓNICA COLOMBIANA.

La seguridad ha pasado a entenderse en otros términos alejándose de la definición tradicional basada entre el Estado-Nación y el componente militar. Barry Buzan, en el libro *People, States and Fear* plantea que el concepto de seguridad ha estado la poco desarrollado y requiere que se plantee en términos multifacéticos. Es por esto que Vargas (2010), citando a Fisas, argumenta que las nuevas amenazas a la seguridad se caracterizan por tener un carácter transnacional.

En este orden de ideas, el replanteamiento del paradigma estatocéntrico de la seguridad radica, en que la forma de comprender la seguridad y los riesgos que la amenazan han evolucionado de formar radical desde el momento que fue concebida. Es así que en el escenario de la seguridad se han agregado amenazas como el narcotráfico, la delincuencia organizada, el terrorismo, la pobreza, el VIH, las crisis financieras, los flujos migratorios no controlados y por supuesto la degradación del medio ambiente. A lo anterior, se le debe agregar la creciente interdependencia entre los estados y como los límites fronterizos son cada vez más difícil de controlar, conllevando a que a borrar la frontera entre la seguridad interior y la exterior (Magaña, 2009).

Estos riesgos han sido promovidos en gran parte por las condiciones económicas, financieras, políticas del sistema internacional, que coloca en peligro las capacidades básicas de las personas para tener una vida digna, debilitando las redes comunitarias que proporcionan seguridad, que vulnera los derechos humanos y que mantienen en determinados momentos un orden injusto del mundo. Dentro de este contexto, hace ya más de dos décadas que se desarrolló una nueva concepción de la seguridad. Es la denominada Seguridad Humana.

Ahora bien, uno de los retos al que se ha enfrentado el concepto de seguridad humana, es el de tratar establecer una definición, ya que existen diferentes enfoques para aproximarse a ella. Si bien existe un consenso en cuanto el origen del uso de la expresión seguridad humana, es el informe de programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ( PNUD) de 1994, quién lo acuña por primera vez, y establece unas percepciones básicas del concepto :

La seguridad humana es pertinente a las personas en todo el mundo, en países tanto ricos como pobres. Tal vez en distintos lugares las amenazas a su seguridad sean diferentes. Pero esas amenazas son reales y van en aumento. Cuando la seguridad de las personas es atacada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países resultan involucrados. El hambre generalizada, los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, la degradación ambiental, el tráfico de estupefacientes, ya no acontecimientos aislados y confinados a las fronteras nacionales. Sus consecuencias repercuten en todo el mundo, e incluso cuando no lo hacen, las comunicaciones mundiales las imponen a nuestra conciencia (PNUD,1994)

Cabe señalar que detrás del mencionado informe, se consolidó un conjunto de ideas y propuestas normativas planteadas desde la década de los 90 con resultado de un cambio en la naturaleza de los conflictos armados. El surgimiento de lo que la profesora Mery Kaldor bautizó como las nuevas guerras<sup>1</sup>, ocasionó un cambio tanto en la agenda académica como política de paz,

<sup>1</sup> El concepto de nuevas guerras, surge de la erosión de la autonomía del estado y la pérdida de la legitimidad, siendo definido por la violencia organizada y la violación de los derechos humanos, sin perder por otro lado su carácter declarado de Guerra. En estas “nuevas Guerra”, la profesora Kaldor plantea a reivindicación del poder político sobre la base de las identidades aparentemente tradicionales, pero que, en el contexto global producen nuevas formas de políticas de identidades, con carácter

seguridad y desarrollo. Otros autores a destacar por sus aportes la discusión teórica, fueron Keith Krause y Amartya Sen. El primero propuso matizar la visión estatocéntrica para aludir a diferentes formas de cooperación multilateral o multiestatal, y pasando de la seguridad del estado a la seguridad internacional, y hacia abajo, pasando de la seguridad de las naciones a la seguridad de los individuos.<sup>2</sup> El segundo propuso su enfoque sobre la ampliación de las libertades y capacidades, vinculándolos directamente a otra línea de evolución teórica que es la que surge en el campo del “desarrollo” y que dio origen a su vez, al concepto de desarrollo humano.<sup>3</sup>

Cabe concluir, que en este primer informe se hizo un análisis de las amenazas mundiales más importantes contra la seguridad de las personas, y con base en él se plantearon las siete dimensiones iniciales de la seguridad humana que son: Seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, personal, de la comunidad, política y por última la ambiental.

## II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE LA REGIÓN AMAZÓNICA COLOMBIANA

En contraposición de la visión de que la seguridad ambiental debe ser definida desde la perspectiva del Estado<sup>4</sup>, la visión humana busca cambiar el nivel de análisis, partiendo de un acercamiento más amplio, en donde se interrelaciona el estrés ambiental con amenazas que atentan contra a los valores, la identidad, la cultura, el desarrollo sostenible y el bienestar económico y social de las comunidades. Basándose en lo anterior, se puede definir, la seguridad ambiental como “la relación de aquellos factores ambientales que en última instancia son la base de las actividades sociales, culturales, y económicas, y, por lo tanto, de la estabilidad política. Cuando estos recursos ambientales se degradan o se agotan, la seguridad también se ve afectada” (Myers, 2002).

Para el caso de los países panamazónicos- Brasil, Bolivia, Colombia Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela- la categoría de amenazas a la seguridad ambiental está representada por el importante geopolítico y geoestratégico que desempeña la Amazonia a nivel mundial. Posee la quinta parte de la diversidad ecológica a través de su fauna y flora. Así mismo, es una región que se inventa y se recrea y donde las dinámicas culturales, sociales, económicas y políticas, están relacionadas a las cosmovisiones de sus habitantes.

Esta región tiene problemas de seguridad común en relación con el medio ambiente, por lo que un enfoque sobre la Amazonía, desde la seguridad ambiental, permite un análisis pertinente de esta compleja región. Ciertamente, la inclusión del medio ambiente en los estudios de seguridad internacional es muy reciente e incluso controvertido. En efecto, el debate se centra sobre la cuestión de integrar, o no, el medio ambiente al concepto de seguridad.

Desde la perspectiva de (Blackwell, 2015), en el análisis de la seguridad se evidencia una transformación de las amenazas tradicionales derivadas de las acciones de fuerzas externas que

particularistas. Estas “nuevas Guerras” se sostienen en la economía paralela (legal o ilegal) que justifican las formas confusas de la actividad; producto a su vez de las políticas neoliberales. Los factores económico y políticos que diferencia a las “nuevas guerras” de las “tradicionales” son las características de las unidades de combate, los actores que intervienen y el origen de los medios que las auspician, así como el control de violencia de acuerdo con una estrategia basada en una política de identidades que etiquetan, y en el desplazamiento de la población. Mary Kaldor, las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global, 2001, p.135

2 Krause, Keith, (1995), “Theorizing Security, State Formation and the third world in the Post-cold war world” en *Review of International Studies*, Published for the British International Studies Association, p 126

3 Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf 366 pp.

4 La concepción tradicional o estatocéntrica hace referencia de a la relación entre medio ambiente y seguridad, desde la lucha por el poder, la violencia, el interés nacional, los conflictos interestatales y las guerras civiles, entre muchos otros. Lavaux, Stéphanie, Medio Ambiente y Seguridad: Una relación controvertida pero necesaria, En *encrucijadas de la Seguridad en Europa y las Américas*, CEPI- Universidad del Rosario, 2004

afecta los países y sus ciudadanos; a las que él denomina “emergentes”, cuyo origen está asociado a las interacciones de los actores desde diversos ámbitos sociales y en las cuales el Estado también tiene su cuota de responsabilidad.

Estas nuevas amenazas están soportadas en una la visión multidimensional de la seguridad; por ende, las respuestas o acciones para contrarrestar sus efectos deben ser plantearse de manera integral, y en este aspecto (Blackwell, 2015) resalta que en el proceso de ejecución de las acciones debe establecer con claridad la diferenciación entre los actores estatales responsables.

Dentro de esta categoría de amenazas se encuentran la protección a las infraestructuras críticas las cuales son

“aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y de las Administraciones Públicas” (Consejo Europeo, 2008); la ciberseguridad, el narcotráfico; por su parte, (Rodríguez, 2008-2009) destaca que en América Latina, las mismas están asociadas “al terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de armas y de personas...” (pág. 22) y para el caso específico del Amazonas se debe añadir el tráfico de flora y fauna nativas.

En cuanto a la región amazónica colombiana, algunos autores coinciden en que conflictos sociales, políticos y económicos son aspectos claves a la hora de analizar la seguridad en la región (Avellaneda, 2005). Por ejemplo, la triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú presenta similitudes, las cuales hacen que se compartan problemas en la región, como: Tensiones sociales derivadas del interés en la región amazónica, la poca gobernabilidad de los Estados en la región, condiciones sociales y económicas, entre otros (Veyrunes, 2008; López, 2011). Por lo anterior, la región es percibida como una con profundos problemas de inestabilidad y gobernabilidad (Vargas, 2010, p. 19).

La región amazónica carga dentro de sí a un conjunto de actores con diferentes intereses, que da lugar a tensiones sociales. Así, Sánchez plantea que “los habitantes, las empresas, las ONG, los Estados, todos ellos representan diferentes posiciones, e incluso dentro de ellos mismos existen intereses diferenciados” (Sánchez, 2010, p. 39). Un ejemplo de esto es la actividad extractiva. Mientras que para las ONG tal actividad es una amenaza ambiental, para los Estados es una actividad que ayuda al crecimiento económico nacional (Sánchez, 2010).

Históricamente, en el espacio geográfico amazónico ha imperado una baja gobernabilidad de los gobiernos nacionales (Betancourt & Simmonds, 2013). Para ilustrar lo anterior, Alejo Vargas, en la introducción del libro *Inseguridad en la región amazónica: Contexto, amenazas y perspectivas* plantea que, a pensar de la importancia de la región amazónica en el mundo, “la mayoría de países amazónicos no parecen darle la importancia requerida en cuanto a la presencia del Estado en la misma y las políticas públicas hacia allí requeridas” (Vargas, 2010, p. 17), aunque separa a Brasil de este grupo de países.

Para el caso de Colombia hay que señalar que

“el conflicto interno armado... ha contribuido con la degradación ambiental a nivel nacional, en donde problemáticas como la contaminación por carbón y mercurio, la disminución notable de reservas de minerales, la siembra de coca, la fumigación de estos cultivos, la instalación de minas antipersona en el territorio, entre otras, se encuentran estrechamente relacionadas con los intereses de grupos al margen de la ley que buscan sostenerse económica, militar y políticamente durante el conflicto” (Molina, E.; Molina, A., Rodríguez, E., 2016).

Así pues, la débil presencia estatal refleja que existe una precariedad institucional, la cual tiene repercusiones en la seguridad. Así, Elizabeth Veyrunes, en el texto *Las amenazas percibidas para la Amazonia: un estado del arte en términos de seguridad ambiental*, plantea que en la Amazonia “la débil presencia estatal favorece el desarrollo de actividades ilegales” (Veyrunes, 2008, p. 8) tales como: tráfico ilícito de drogas, contrabando, deforestación (Novak & Namihas, 2014, p.51).

En consecuencia, la falta de presencia estatal es un incentivo para que organizaciones criminales puedan desarrollar actividades ilícitas. En esa medida, Sánchez plantea que “la débil presencia de los Estados en la parte de la Amazonia hace de esta una zona propicia para el tránsito de diversas actividades ilícitas como la biopiratería, el contrabando, el narcotráfico, el tráfico de armas y el tráfico de personas” (Sánchez, 2010, p. 41). Para Pinzón & Sotelo (s.f.) la falta de presencia del Estado y vías de acceso conduce a que las organizaciones criminales puedan “garantizar la seguridad de los cultivos ilícitos” (Pinzón & Sotelo, s.f., p.4).

Por su parte (Molina, E.; Molina, A., Rodríguez, E., 2016) señala que como consecuencia del conflicto armado y la falta de presencia del Estado; especialmente en la Amazonia colombiana se han generado cinco problemáticas o amenazas a la seguridad ambiental; son la minería y el modelo extractivista que ha regido a la nación durante una considerable cantidad de tiempo, la producción de cultivos ilícitos; el desplazamiento forzado, las minas antipersonales, los ataques a los oleoductos y los consecuentes derrames de petróleo. Si bien, se difiere de otros autores en cuanto a las amenazas en la región amazónica; se plantean una relación directa con las acciones que el Estado debe tomar frente al escenario de posconflicto que se está construyendo desde el año 2012 con el inicio de las negociaciones entre el gobierno y las FARC.

### III. EL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO EN LA REGIÓN AMAZÓNICA COLOMBIANA.

Para continuar con la línea argumentativa señala que, desde la mitad de los años 70, gran porcentaje del territorio amazónico colombiano; especialmente hacia los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo, fueron utilizados para la producción de cultivos ilícitos, que junto al sector agrícola y ganadero incentivaron deforestación de dicho territorio. Dentro de los cultivos ilícitos se encuentra la coca, marihuana y amapola, según el mismo autor, “la demanda externa de cocaína y la contracción de las áreas dedicadas al cultivo de la coca en otros países han contribuido a que la superficie cocalera colombiana haya pasado de 37 500 ha a principios de 1991 a más de 100 000 ha en 1999 (SINCHI, 1999a)” (González, s.f. ).

También gracias al flagelo del conflicto armado y la ausencia estatal en los departamentos anteriormente mencionados, permitió el asentamiento de grupos delictivos o armas de la ley, de este modo propiciando las actividades de enriquecimiento ilícito.

“... Desde 1985 las FARC empiezan un proceso de expansión en las zonas ganaderas del Caquetá, en las zonas petroleras del Putumayo y en las áreas fronterizas de Putumayo y Amazonas (Echandía, 1999, p. 4). De esta manera, las FARC empiezan a apoderarse —desde el punto militar, político y económico— de los territorios de la Amazonía colombiana” (Trujillo, 2014), aumentando su poderío gracias a la minería ilegal (otra de las nuevas amenazas a la seguridad).

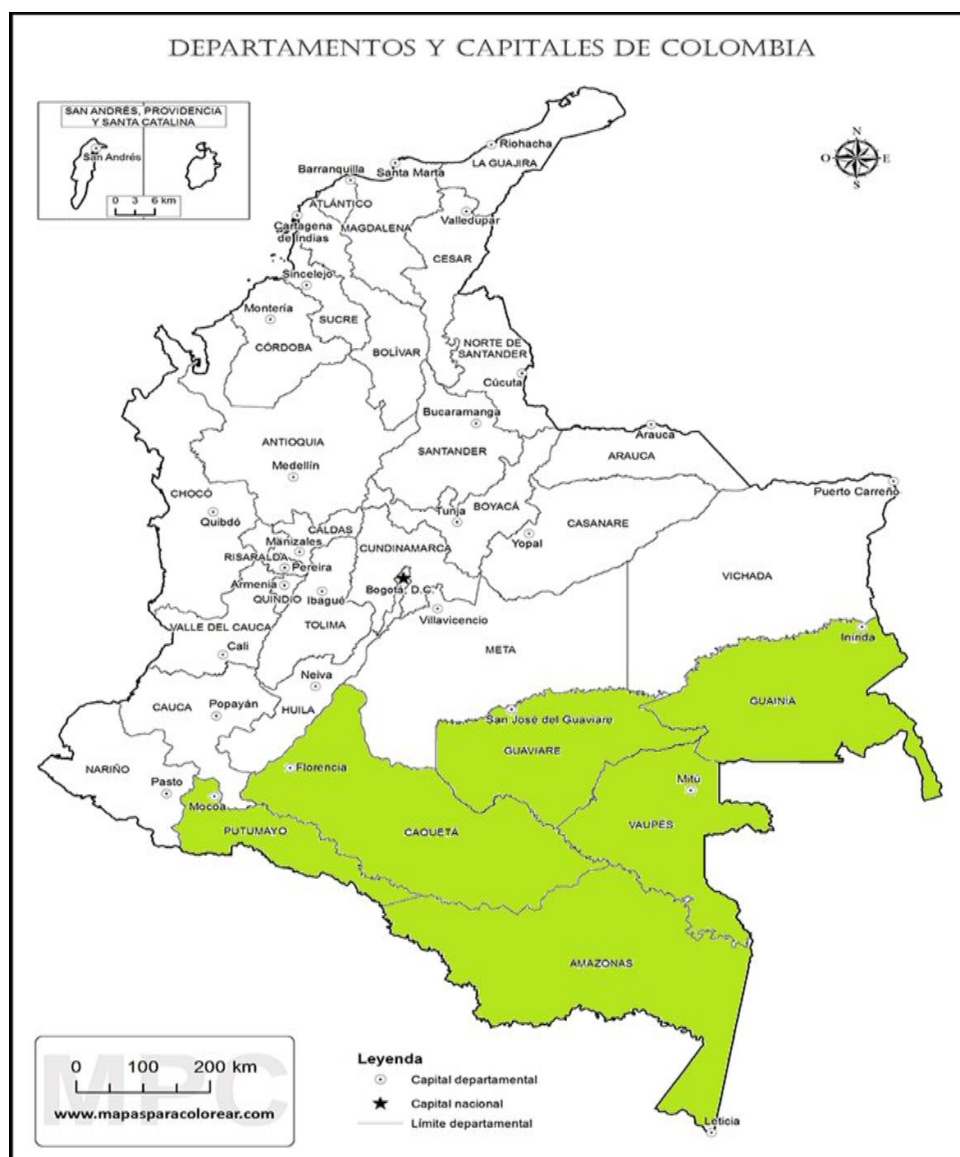
Por consiguiente, el fenómeno del narcotráfico<sup>5</sup> se convierte en una amenaza real y directa a la seguridad ambiental en la amazonia Colombia, ya se a su vez da origen a otras amenazas

<sup>5</sup> El narcotráfico es una de las nuevas amenazas de más seriedad en la región amazónica colombiana. Noam López & Diego Tuesta (2015) plantean que dicho fenómeno “se ha convertido en un enclave de producción y tráfico de drogas hacia mercados internacionales” (López & Tuesta, 2015, p. 79).

como son el tráfico ilícito de armas, municiones y personas, contrabando, minería ilegal, actividades extractivas y biopiratería (Vargas, 2010; Novak & Namihas, 2014). Asimismo, es importante resaltar que el conflicto armado acentuó la amenaza del narcotráfico. En esa medida, Adriana Vera manifiesta que “la configuración de los grupos vinculado con el narcotráfico está definida por su papel en el desarrollo del conflicto armado interno” (Vera, 2010, p. 49).

En ese orden de ideas medida, los grupos guerrilleros usaron el narcotráfico como un medio de financiamiento para su lucha armada, seguidamente, las zonas de mayor presencia guerrillera se caracterizaron por la presencia de cultivos ilícitos, en parte gracias a control territorial de los grupos al margen de la ley, las condiciones selváticas y fronterizas de las zonas (Vera, 2010).

MAPA DE COLOMBIA (28 DE ABRIL DE 2018) DEPARTAMENTOS Y CAPITALES DE COLOMBIA



[mapa]recuperado,

[https://www.google.com.co/search?biw=1366&bih=662&tbm=isch&sa=1&ei=bXsaW7iUMIfz5gL51oGICw&q=mapas+para+colorear+colombia+y+capitales&oq=mapas+para+colorear+colombia+y+capitales&gs\\_l=img.3...75522.91824.0.92554.88.46.4.5.5.0.363.5729.0j24j6j1.31.0....0...1c.1.64.img...54.21.2874...0j0i67k1j0i8i30k1.0.5cQQraBNL4g#imgrc=Uo438PtvDQySHM](https://www.google.com.co/search?biw=1366&bih=662&tbm=isch&sa=1&ei=bXsaW7iUMIfz5gL51oGICw&q=mapas+para+colorear+colombia+y+capitales&oq=mapas+para+colorear+colombia+y+capitales&gs_l=img.3...75522.91824.0.92554.88.46.4.5.5.0.363.5729.0j24j6j1.31.0....0...1c.1.64.img...54.21.2874...0j0i67k1j0i8i30k1.0.5cQQraBNL4g#imgrc=Uo438PtvDQySHM)

Ahora bien, en el año 1999 se con el inicio al Plan Colombia, el cual permite el fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico, viéndose reflejado en entrenamiento para las fuerzas militares, apoyo en avionetas para la aspersión, helicópteros, elementos para las comunicaciones, y el suministro de glifosato entre otros mecanismos de colaboración. De acuerdo con la Oficina de la Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNOCD):

Toda la estrategia de lucha contra el narcotráfico empezando por la erradicación de cultivos de uso ilícito se refleja en las siguientes cifras; la Amazonía pasó en el año 1999 de un total de 111.464 hectáreas sembradas de coca, a 28.808 hectáreas en el año 2006, es decir una reducción en seis años del orden del 74.2% de hectáreas sembradas. Es evidente que despliegue por parte de las autoridades contra los cultivos de uso ilícito surtió su efecto con la implementación del Plan Colombia (UNOCD;2017)

Por otra parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNOCD), estableció con base a los censos realizados por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) que entre los años 1999 – 2006, la distribución de los cultivos de coca a nivel departamental, se establecieron de la siguiente forma:

CUADRO 1

Departamentos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
<b>Caquetá- Guaviare- Putumayo</b>	110.450	110.244	87.189	49.518	30.952	20.655	26.698
<b>Guainía- Vaupes</b>	1.014	2.346	3.236	2.234	1.883	1.805	1.213
<b>Amazonas</b>	0	0	532	784	625	783	897
<b>Totales</b>	<b>111.464</b>	<b>112.590</b>	<b>90.957</b>	<b>52.536</b>	<b>3.346</b>	<b>23.243</b>	<b>28.808</b>

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNOCD) (2017)

El cuadro anterior, nos permite observar que la estrategia de lucha contra el narcotráfico empezando por la erradicación de cultivos de uso ilícito se refleja en las anteriores cifras; la Amazonía pasó en el año 1999 de un total de 111.464 hectáreas sembradas de coca, a 28.808 hectáreas en el año 2006, es decir una reducción en seis años del orden del 74.2% de hectáreas sembradas. Es evidente que despliegue por parte de las autoridades contra los cultivos de uso ilícito surtió su efecto con la implementación del Plan Colombia.

Por otra parte, en el periodo comprendido entre 2009 al 2016 la información suministrada por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), estableció lo siguiente:

CUADRO 2

Departamentos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Caquetá- Guaviare- Putumayo</b>	13.064	20.117	13.694	16.714	25.809	33.203	41.343
<b>Guainía- Vaupes</b>	1.167	595	555	265	175	70	119
<b>Amazonas</b>	338	122	98	110	173	111	167
<b>Totales</b>	<b>14.569</b>	<b>20.834</b>	<b>14.617</b>	<b>17.089</b>	<b>26.157</b>	<b>33.384</b>	<b>41.629</b>

Fuente: oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNOCD) (2017)



Entre el 2006 y el 2010 la reducción de las áreas cultivadas en coca de los departamentos que componen la Amazonía colombiana, descendió hasta 14.569 hectáreas, pero siguen siendo los departamentos catalogados en el semáforo con el color rojo, los que registraron la mayor área sembrada con un 89% de la totalidad de hectáreas sembradas en la Amazonía colombiana.

El fenómeno ascendente de mayor impacto se registra con los acercamientos del Gobierno Nacional con las Fuerzas Armadas de Colombia FARC -EP, en el año 2012, la Amazonía colombiana y los departamentos catalogados en el semáforo en rojo tenían sembrada cerca de 14.617 hectáreas sembradas de coca, pasando en el año 2016 a 41.343 hectáreas sembradas, es decir se registró un aumento en cinco años del orden del 185%.

Este aumento se podría justificar en dos hechos de alta relevancia, en primera medida, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ordena detener la aspersión con glifosato, a raíz de una determinación del Consejo Nacional de Estupefacientes, como “medida preventiva y transitoria” (Justicia, 2015), este hecho obliga a las autoridades a ir paulatinamente desmontando el programa de aspersión aérea, pasando a erradicación manual, pero con las dificultades que esta labor ocasiona y la lentitud del proceso, mientras en un sector se erradica manualmente, en otro se está sembrando.

En segunda medida, también se adjudica al acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC-EP el aumento de los cultivos de coca, sobre todo en las zonas de influencia de la guerrilla, el acuerdo bilateral de cese al fuego impide la movilización de las tropas a los territorios de control de FARC -EP y la disputa con otros actores armados emergentes en el territorio limita la capacidad de acción para la erradicación manual.

Ahora bien, gran parte de la tala sobre la Amazonía obedece a preparar los suelos para la siembra de cultivos de uso ilícito, por esto, al contrastar las cifras sobre cultivos de uso ilícito, con las suministradas por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en informe del 06/07/2017 la revista Semana Sostenible; informa que la región amazónica presenta la mayor superficie deforestada, pasando de 56.952 hectáreas perdidas en 2015, a 70.074 hectáreas en 2016 (Sostenible, 2017), es decir un total de 137.026 hectáreas deforestadas, pero a renglón seguido reza el informe del IDEAM; la Amazonía concentra el 39% de la deforestación en toda Colombia (Franco, 2017).

Así mismo, el Informe de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. hace particular énfasis que un 6% del territorio que 2015 había sido catalogado como abandonado reincide con afectación por coca en 2016, los departamentos de Caquetá, Antioquia, Vicha y Meta son los departamentos con mayor proporción de reincidencia por afectación de coca (Delito, 2017)

Pero no es solamente la tala para el cultivo de uso ilícito de coca, los cultivos y resiembra de coca en los territorios de la Amazonía, adicionalmente el establecimiento de laboratorios para el procesamiento de cocaína, dan cuenta de los impactos sobre la selva amazónica las siguientes cifras del 2016 la fuerza pública destruyó 4.613 laboratorios de extracción de pasta básica y base de cocaína, y 229 laboratorios de base de cocaína, un 25% más que en el año 2015. (Delito, 2017)

En este mismo sentido, reporta el informe que los departamentos de Putumayo (14%) y Caquetá (12%), continúan la tendencia histórica de ubicación de laboratorios de producción primaria en zonas de cultivos y producción de hoja de coca (Delito, 2017) tal como advertimos en la estructura del semáforo planteado frente a los impactos que somete el narcotráfico en el territorio de los departamentos definidos en rojo, (Caquetá, Putumayo y Guaviare). Es de tener en cuenta que el establecimiento de laboratorios produce vertimientos de todo tipo de sustancias químicas a

los ríos y afluentes, generando contaminaciones que desencadena afectaciones para los habitantes del territorio y la fauna.

Frente a la contaminación, uno de los indígenas intervinientes en nuestra investigación 2017, manifiesta:

“entonces el problema más grande es que allá están haciendo laboratorios de transformación y entonces son grandes, grandes cantidades de tóxicos que se desocupan allá en esos laboratorios y esos tóxicos cuando llueve, arrastra y va a las quebradas y vaya a mirar me comentan, ese pescado ya no hay, ahorita ese río está como agua en bandeja no encuentras pescado ni nada y si encuentra pescado ese pescado tiene un sabor digamos a gasolina, a petróleo no sé, pero es un pescado ya todo diferente, entonces hay otro problema, ahorita se están presentando enfermedades en esas dos o tres comunidades que existe allá en ATACUARA, allá está eso como la fiebre amarilla, el dengue, eso se está presentando allá, imagínese esa agua está contaminada, entonces se está presentando la compra de tanques, la construcción de albercas y todas esas cosas, porqué, porque el agua ya está contaminada, tanto químico que están botando, en pozo azul también están como empezando, por acá también, mejor dicho de aquí por ahí a unos diez años, los compañeros de aquí van a salir lo mismo los del ATACUARA, entonces muy preocupante esa situación”. (ATICCOYA, 2017)

En concordancia con lo anterior, la revista Diálogo manifiesta citando a Nieto,

"Está por demás decir que el desperdicio generado por los campamentos de procesamiento – residuo de los productos químicos utilizados para extraer los componentes activos de la droga – es arrojado a los arroyos y ríos en el corazón del bosque tropical. Las latas, los recipientes de plástico y demás desperdicios son arrojados al azar en el bosque tropical." (Barraca, 2010)

El control de las actividades ilícitas que producen impactos, en muchas ocasiones irreversibles para la Amazonía colombiana, tiene sus orígenes en la multiplicidad de actores y amenazas, presentes en el sistema Internacional que actúa como uno de turbulencia, entendida esta como el ambiente en el que existe una alta complejidad y un alto dinamismo, plantea Pinedo citando a Rosenau (Bohórquez, 2016), en los departamentos que integran la Amazonía desde finales de los años 70 y principios de los 80, tuvo presencia el Cartel de Medellín y uno de sus más grandes laboratorios para el procesamiento de pasta de coca, tranquilidad.

Es decir, la Amazonía cuenta con actores involucrados en el cultivo ilícito de hoja de coca, procesamiento de la misma, tráfico de la base, entre otros actores y estos varían conforme a las dinámicas del territorio, narcos puros, grupos armados ilegales de las guerrillas del ELN, y las FARC-EP hasta antes de la finalización del proceso, recientemente las disidencias de las FARC, por otra parte, las Bandas Criminales Emergentes (BACRIN), reductos de los grupos paramilitares, grupos independientes de comerciantes de sustancias para el procesamiento de la cocaína.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Las condiciones naturales, políticas, sociales y económicas de la región amazónica colombiana hacen que sea una zona propicia para todo tipo de acciones delictivas que atentan contra la seguridad ambiental. Así, se encuentran en esta zona el tráfico de armas y municiones, el tráfico de flora, fauna, y por su puesto el fenómeno del narcotráfico.

Por consiguiente, la región amazónica colombiana es usada como zona de tránsito de actividades ilícitas, donde el tráfico transnacional, permitiendo la presencia de actores ilegales en la Amazonia y hace más difícil la labor de garantizar la presencia del Estado. Además, los tráficos ilegales financian las organizaciones criminales y terroristas, como el tráfico de la cocaína. Estos recursos permiten fortalecer sus capacidades y desestabilizar aún más la región, generando impactos directos sobre el medio ambiente: tala con fines de siembra de uso ilícito, contaminación hídrica producto del vertimiento de químicos y la minería ilegal.

En concordancia con lo anterior, es necesario que el Estado colombiano plante acciones que permitan garantizar la seguridad ambiental en la región, articulando las acciones de las fuerzas armadas, la acción de las instituciones encargadas de controlar la tala y la minería en el territorio, generar sinergias entre las comunidades indígenas y las instituciones civiles y militares, garantizando generación de ingresos a los pobladores del territorio.

## V. REFERENCIAS

Avellaneda, Alfonso. (2005). Petróleo, seguridad ambiental y exploración petrolera marina en Colombia. En *Iconos Revista de Ciencias sociales* (num.21), pp. 11-17

Blackwell, A. (2015). Seguridad Multidimensional: "enfrentando nuevas amenazas"-Multidimensional Security:" facing new threats". *Seguridad, Ciencia y Defensa* (1), 171-176.

Betancourt, Ricardo & Simmonds, Oscar. (2013). OTCA: el Amazonas en el horizonte de la política exterior colombiana. En *Revista Papel Político*, vol. 18 (num. 1) pp. 343-354. Recuperado de [http://www.redalyc.org/pdf/777/Resumenes/Resumen\\_77727849003\\_1.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/777/Resumenes/Resumen_77727849003_1.pdf)

Bookchin, Murray. (1999). *De la ecología a la libertad*. España: Nossa y Jara Editores, S.L.

Buzan, Barry. (1983). *People, states and fear*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.

Cepal & Fondo Patrimonio Natural. (2013). *Amazonia posible y sostenible*. Bogotá: Cepal y Patrimonio Natural.

Consejo Europeo. (2008). *Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección*.

Dabelko, Geoffrey (Ed) *Environmental Change & Security Project Report* (pp. 51-58) Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF23E.pdf>

González, D. (s.f.). *La coca, la deforestación y la seguridad alimentaria en la Amazonia colombiana*. FAO

Guedes da Costa, Thomas. (2001) Brazil's Sivam: Will it fulfill its human security promise? En Ladino, Wilson & Rey, Omar. (2010). *Gestión Ambiental y fronteras: Análisis de las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas*. En *Revista Nova Et Vetera Políticas Públicas y Derechos Humanos*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3732018.pdf>

López, Fernando. (2011). Visiones de la Amazonia: Violencia, Conflicto y Esperanza de Cambio. Recuperado de [https://theo.kuleuven.be/en/research/centres/centr\\_lib/artigos/2011-05-25-conferencia-foro-andino-amazonico-la.pdf](https://theo.kuleuven.be/en/research/centres/centr_lib/artigos/2011-05-25-conferencia-foro-andino-amazonico-la.pdf)

López, Noam & Tuesta, Diego. (2015). Economías Ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. En *Revista CEDOB d' Afers Internacionals*, (num. 11), pp. 79-104.

Magaña, Hernández, Diana Margarita (2009) EL otro paradigma de la seguridad, En revista *Alegatos*, número 72, México, mayo/agosto de 2009, pp.127-150

Molina, E.; Molina, A., Rodríguez, E. (2016). Gobernanza ambiental y posconflicto en Colombia. *VIII Congreso de Relaciones Internacionales* (pág. 35). La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales- Universidad de La Plata

Hernández, Salud (2017). *Vuelve la coca con fuerza al Amazonas*. En Periódico el TIEMPO, Bogotá, Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14538975>

Meyers, N. (2002), ¿Environmental Security: What's new and different?. Recuperado de <http://www.envirosecurity.org/conference/working/newanddifferent.pdf>

Novak, Fabian & Namihás, Sandra. (2014). Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales. Recuperado de [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_40153-1522-4-30.pdf?150116185930](http://www.kas.de/wf/doc/kas_40153-1522-4-30.pdf?150116185930)

Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas. (s.f.). Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia. Recuperado de [https://www.unodc.org/pdf/Colombia\\_Dec06\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf)

Organización Capital Humano y social Alternativo (2012). La trata de personas en la triple frontera Peru-Brasil-Colombia (2012).. Recuperado de <http://www.chsalternativo.org/informes-y-estudios/371-informe-la-trata-de-personas-en-la-triple-frontera-peru-brasil-colombia/file>

Palacios, Castañeda, Germán ( Ed) (2002) Agenda prospectiva de Ciencia y Tecnología , Leticia , Amazonas , Instituto Sinchi, Universidad Nacional de Colombia.

Pereira, Roberto. (s.f.) Gobernanza del sistema tierra: viejas respuestas nuevos interrogantes. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/9890/72/9789587610611.capitulo11.pdf>

Rengifo, Diana & Gonzales, Santiago. (2006). La amazonia colombiana: perspectivas de una integración subregional para el desarrollo. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50481.pdf>

Rodríguez, Gerardo. (s.f.). Las antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América latina. Recuperado de <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/seguridadal.pdf>

Rodríguez, Piramanrique, Francisco (2014) Amenazas a la Seguridad y defensa nacional en la Amazonía Colombiana, ( Pp 49), Bogotá , Colombia, Escuela Militar de Cadetes, “General José María Córdova”

Rodríguez, S. (2008-2009). Algunos apuntes sobre seguridad y cooperación sobre seguridad y defensa. *Ensayos sobre Defensa y Seguridad* , 5.

Sampó, Carolina. (2003). Brasil y la región amazónica después del 11 de septiembre: desafíos y oportunidades. Recuperado de [https://www.academia.edu/3465846/Brasil\\_y\\_la\\_Regi%C3%B3n\\_Amaz%C3%B3nica\\_despues\\_del\\_11\\_de\\_Septiembre\\_Desaf%C3%ADos\\_y\\_Oportunidades](https://www.academia.edu/3465846/Brasil_y_la_Regi%C3%B3n_Amaz%C3%B3nica_despues_del_11_de_Septiembre_Desaf%C3%ADos_y_Oportunidades)

Sánchez, Patricia. (2010). Caracterización e importancia estratégica de la Región Amazónica. En, Vargas (Ed.) *Inseguridad en la Región Amazónica: contexto, amenazas y perspectivas (pp. 23-41)* Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia

Sen ,Amatya (199) Development as Freedom, Nueva York, Alfred A. Knopf 366 pp.

Trujillo, Hernan. (2014). Realidades de la amazonia colombiana: Territorio, Conflicto Armado y Riesgo Socio ecológico. En *Revista Abra Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional Costa Rica*, vol 34 (num. 48) pp. 63-81. Recuperado de <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/6041/5949>

Vargas, Alejo. (2010). Introducción. En, Vargas (Ed.) *Inseguridad en la Región Amazónica: contexto, amenazas y perspectivas (pp. 11-21)* Bogota, Colombia: Universidad Nacional de Colombia

Vera, Adriana. (2010). El narcotráfico, un agente voraz que amenaza la amazonia. En, Vargas (Ed.) *Inseguridad en la Región Amazónica: contexto, amenazas y perspectivas (pp. 42-88)* Bogota, Colombia: Universidad Nacional de Colombia

Veyrunes, Elizabeth. (2008). Las amenazas percibidas para la Amazonia: un estado del arte en términos de seguridad ambiental. *Documentos de Investigación No. 28 (num.28)*, pp.7-35 Recuperado de [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/6f/6f1369dd-1e59-4258-84ad-18e906e3b46e.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/6f/6f1369dd-1e59-4258-84ad-18e906e3b46e.pdf)

**DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS: CONCRECIÓN EN COSTA RICA  
(2000-2010) Y DESAFÍOS DE REFORMA PARA ESPAÑA**

SOBRADO GONZÁLEZ, LUIS ANTONIO  
GONZÁLEZ ARAYA, WENDY

# DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CONCRECIÓN EN COSTA RICA Y DESAFÍOS DE REFORMA PARA ESPAÑA

## I. CRISIS DE LOS PARTIDOS Y LA DEMOCRACIA INTERNA COMO PROPUESTA DE CAMBIO

Las democracias modernas son democracias de partidos: estos cumplen una función fundamental, cual es vincular la sociedad y el Estado. Sociológicamente, sin embargo, la era de la democracia de partidos parece haber pasado (Mair 2013: 1) dada la creciente indiferencia/antipatía ciudadana.

Su oligarquización es patente desde la aparición de los partidos de masas (Michels 1973 y Ostrogorsky 2008). Su burocratización se ha ido consolidando durante los siglos XX y XXI: el afiliado ha pasado a un segundo plano frente a los cargos partidarios y a la actividad mediática de los dirigentes, que se separan de las bases y de la antigua militancia basada en el compromiso cotidiano (Carreras 2004: 94). La organización se centra más en el éxito electoral que en representar los intereses ciudadanos y olvida las normas de *responsiveness* y *accountability* (Katz y Mair 1995).

Existe mediano acuerdo en que la democracia interna partidaria (DIP) puede paliar la crisis de legitimidad de los partidos (Van Biezen et al 2012), aunque se debe procurar no debilitarlos como organización<sup>1</sup>. De ahí que se hayan impulsado en las últimas décadas reformas en la estructura y prácticas internas. Su adopción, sea por voluntad de las propias agrupaciones o por disposición legislativa, responde (Sobrado 2017) a razones tanto externas (verlos como instituciones oligárquicas conduce a bajos niveles de confianza ciudadana y de rendimiento electoral) como internas (exigencias de las bases y facciones no hegemónicas para tener peso en la conducción partidaria).

## II. MARCO TEÓRICO

No es sencillo definir la DIP. Es un “concepto esencialmente disputado” (W.B. Gallie 1984) y dependerá de la idea de democracia que se tenga. Suma a la complejidad del asunto la indeterminación del *demos* en los partidos (Katz y Cross 2013: 7).

Es posible identificar tres ejes en la DIP<sup>2</sup>: el derecho de asociación, el derecho de participación-deliberación y la representación, especialmente en sus tres dimensiones (inclusividad, receptividad y rendición de cuentas).

---

<sup>1</sup> La Comisión de Venecia señala que cualquier límite fundado en la DIP debe cumplir con las condiciones del test de proporcionalidad: el límite debe ser adecuado para aumentar la democracia. Debe ser necesario y lo menos perjudicial para la libertad del partido; finalmente, los beneficios para la democracia que se deriven de la restricción deben superar el daño potencial a la libertad. Estudio 721/2103, *Report on the method of nomination of candidates within political parties*, p. 17 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)020-e)).

<sup>2</sup> Los *Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos* de la Comisión de Venecia detallan aspectos claves de la DIP: igualdad de género, papel de las minorías, configuración de las reglas internas con procesos participativos y garantías de impugnación, elección de la dirigencia y candidatos del partido y derecho a la afiliación ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa)).

El paradigma de la DIP supone partidos más participativos, deliberativos, inclusivos y transparentes. A razón de indicadores específicos y sin pretender ser exhaustivos, los siguientes son mecanismos deseables (Sobrado 2017):

- Organización: La composición, la periodicidad y las formas de elegir las estructuras internas de los partidos deben ajustarse a criterios participativos y de visualización de la diversidad partidaria. En su relación con esa colectividad, la dirigencia ha de sujetarse a los principios de alternancia, transparencia e interdicción de la arbitrariedad.
- Selección de candidaturas: Se valoran las convenciones o primarias, como instrumentos para la participación de las bases.
- Decisiones: En lugar del modelo de decisiones tomadas por un líder o por un pequeño grupo, se prefieren esquemas de mayor participación de las bases.
- Inclusión: Se adoptan las cuotas o la paridad (en las estructuras partidarias y listas electorales) para potenciar la participación femenina, así como la representación de jóvenes, grupos étnicos y otras minorías.
- Rendición de cuentas: Se establecen fórmulas para exigir la de los candidatos, las autoridades partidistas y los designados en cargos públicos.

Pero aún definiendo ejes generales o indicadores específicos que orienten el análisis, surgen otros problemas: ¿debe enfatizarse la democratización en el resultado, en el proceso o en ambos?; por ejemplo: ¿debe ser inclusivo en participantes el proceso de selección de candidatos o la diversidad debe estar en los candidatos seleccionados o en ambos? La situación se complejiza cuando se analiza la interrelación de los diversos procedimientos partidarios en los que se instrumentalizan esas dimensiones. Por ejemplo, el dilema entre los valores participación e inclusión (Hazan y Rahat 2010) se evidencia en que, según los estudios empíricos, el esquema participativo de primarias es menos conveniente para la inclusión de candidatas.

La conceptualización de la DIP no puede realizarse en forma aislada, pues se trata de un fenómeno sistémico, modulado por las particularidades del sistema electoral, del sistema de partidos y del tipo de partido que se trate. Por ejemplo, los sistemas proporcionales con distritos multinominales hacen más fácil la incorporación de los diferentes grupos en la lista electoral, mientras que los mayoritarios con distritos uninominales se asocian a la baja representación de los colectivos políticamente marginados (Lijphart 1995: 199). Las listas bloqueadas y cerradas tampoco los favorecen y producen una baja *accountability* de los representantes. En cambio, las listas abiertas y el voto preferencial amplían la capacidad de escogencia del elector, como también podrían mejorar las posibilidades de elección de esos colectivos y la rendición de cuentas, pero a un alto costo especialmente para el partido (Santamaría, 1996:255)<sup>3</sup>.

No hay una fórmula mágica para la DIP. Involucra ejes de análisis complejos, que son en sí mismas categorías abiertas con un contenido difícil de determinar, porque el legislador escoje entre diferentes modelos democráticos y la potestad autorregulatoria de los partidos

---

<sup>3</sup> Sobre los efectos no deseados pero altamente nocivos (para los partidos y la calidad de la contienda electoral) que en la práctica ha conllevado el voto preferencial en países de América Latina, ver la sección especial del número 15 de la *Revista de Derecho Electoral* del TSE (<http://www.tse.go.cr/revista/articulos15.htm>).



supone la posibilidad de adoptar diferentes mecanismos para instrumentalizarlos. De ahí que sea difícil hablar de un modelo ideal o mínimo, porque se encuentra ligado a la escala de valores democráticos que maneje cada partido (Katz y Cross 2013: 3).

Aún así, es incuestionable que, para garantizar la fidelidad de los representantes populares respecto de los anhelos políticos del grupo que contribuyó a su elección, resulta esencial que su postulación sea fruto de un proceso transparente en el seno de un partido organizado democráticamente; de lo contrario, el pueblo se encontraría secuestrado por aristocráticas dirigencias partidarias que impondrían arbitrariamente candidaturas (Sobrado 2007: 10).

### III. CONSTITUCIONALIDAD DE LA DEMOCRACIA INTERNA PARTIDARIA EN ESPAÑA Y COSTA RICA

La constitucionalización de los partidos políticos, en la Europa de la segunda mitad del siglo XX, estuvo motivada por el repudio al totalitarismo y por la aceptación de la idea de que la democracia pluralista sólo es realizable por el concurso de varios partidos (Sartori 1987: 35). Como reflejo interno este postulado, se diseñaron fórmulas constitucionales para sujetarlos a formas y sistemas de control que garantizaran que su estructura y funcionamiento interior también fueran democráticos<sup>4</sup>, para atraparlos en las redes del derecho<sup>5</sup> (Von Alemann 1981: 126).

Así, abatido el nazismo, se promulgó Ley Fundamental de Bonn (1949). El contexto explica la adopción de distintos mecanismos de resguardo democrático, como el contemplado en el artículo 21 sobre el régimen constitucional de los partidos, que incluye la exigencia de que su organización interna responda a “los principios democráticos”, como también la posibilidad de disolverlos si atentan contra la democracia y la libertad.

Esa definición constitucional fue capitalizada por España (Pegoraro 2005). Su transición democrática culminó con la promulgación de la Constitución de 1978 (CE), cuyo artículo 6 fue influenciado por la Ley Fundamental de Bonn, al sujetar a los partidos al principio democrático:

“Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Dos décadas después, esta norma trascendió a la Constitución Política de Costa Rica. Bajo el impulso del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en 1997 se agregó un segundo párrafo al numeral 98 constitucional, en el que se transcribió (en términos casi idénticos) el precepto español.

---

<sup>4</sup> Constitución Italiana (1947), artículo 49, la Ley Fundamental de Bonn (1949), artículo 21, la Constitución de la República Francesa (1958), artículo 4, la Constitución Portuguesa (1976), artículos 10, 40 y 117, la Constitución Griega (1975), artículo 29, y la Constitución Española (1978), artículo 6.

<sup>5</sup> En el ya citado Estudio 721/2103 (p. 7), la Comisión de Venecia identifica tres categorías de países: los que tienen legislación específica sobre partidos políticos, pero no normas sobre la DIP; los que tienen legislación sobre partidos y están enfocados en la DIP, pese a que el detalle puede variar considerablemente de uno a otro país (por ejemplo Alemania, España y Costa Rica); y los que carecen de regulación sobre partidos y generalmente aplican la legislación sobre asociaciones.

Esa variación no se basó en una traumática experiencia autoritaria, pues ya ese país centroamericano tenía medio siglo de andamiento democrático. Se expone, más bien, un deseo por vigorizar a los partidos e imponerles una estructura a tono con la filosofía republicana (página 13 del expediente legislativo n.º 12138).

La sujeción constitucional de los partidos a la DIP encasilla a estos tres países en el modelo de democracia sustantiva, diferente al liberal, en el que está justificada la imposición de límites al derecho de autorregulación partidaria en procura del fin constitucional<sup>6</sup>.

A pesar de la identidad textual de los preceptos español y costarricense, asociados a su vez en la Ley Fundamental de Bonn, estos han tenido diversa concreción. Esta ponencia pondrá de manifiesto el protagonismo que también tuvo el TSE en el desarrollo de ese postulado constitucional, lo que luego se confrontará con la realidad española.

#### IV. COSTA RICA

La Constitución Política de 1949 es la primera de la historia costarricense en aludir a los partidos al prever, en su artículo 98, que los ciudadanos “tienen derecho a agruparse” en ellos “para intervenir en la política nacional”. De ahí que se le considere como el inicio de un abordaje constitucional de las elecciones como contiendas partidizadas (Sobrado 2010: 16-17).

No fue hasta 1997 que el constituyente derivado apostó por la DIP. La comentada reforma constitucional se reforzó con la adición, también ese año, del inciso 8) al artículo 95 constitucional: “La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: [...] 8.- Garantías para la designación de autoridades y candidatos según los principios democráticos y sin discriminación por género”.

Estas modificaciones constitucionales, sin embargo, no se acompañaron del respectivo desarrollo legal. Por ello, a partir de 1999, el TSE corrigió una serie de prácticas partidarias que, respetando las apariencias jurídicas, traicionaban el imperativo relativo a la DIP. Lo hizo en su condición de juez constitucional especializado en la materia electoral, sentando jurisprudencia en casos contenciosos y también mediante sentencias interpretativas (para lo que echó mano de su potestad constitucional de interpretar, exclusiva y obligatoriamente, las normas electorales).

##### *IV.1 Desarrollo jurisprudencial:*

A continuación, se abordan las resoluciones del TSE más emblemáticas al respecto, agrupadas en tres ejes: participación, transparencia e inclusión.

##### Participación:

- Recurso de amparo electoral: El Código Electoral vigente en 1997 no proporcionaba una vía procesal idónea para resolver las disputas internas de los políticos ni, en particular, para combatir las arbitrariedades de sus cúpulas, dejando con ello desguarnecido el derecho fundamental a la participación política de la militancia.

---

<sup>6</sup> El mismo Estudio 721/2013 de la Comisión de Venecia diferencia entre los sistemas de selección de candidatos basados en una visión “liberal” de la democracia (que enfatiza la autonomía de los partidos con poca regulación) y aquellos que asumen valores democráticos “sustantivos”, reflejados en una regulación más intensa.

Invocando el cambio constitucional, la sentencia n.º 303-E-2000<sup>7</sup> del TSE colmó la laguna legal aplicando analógicamente las reglas del recurso de amparo que tramita la Sala Constitucional. De esa forma nació, pretorianamente, el recurso de amparo electoral en manos del TSE. Un recurso que ha fomentado la DIP, al permitir cuestionar decisiones antes inatacables y, en general, garantizar mejor los derechos ciudadanos.

- Renovación de estructuras: Algunos estatutos de los partidos eran omisos en hacer referencia al plazo de nombramiento de sus autoridades. Como consecuencia, las designaciones se presumían vitalicias. La resolución n.º 1536-E-2001 determinó que los partidos, “acorde con el principio de democratización interna, deben renovar periódicamente sus estructuras internas. No puede aceptarse como válido, que las designaciones de los asambleístas tengan carácter vitalicio o indefinido. En este caso deberá el partido ajustar su estatuto, en el sentido de establecer un plazo y mecanismo que satisfaga sus propios intereses, siempre y cuando no supere el plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo del período electoral costarricense”. Es decir, el TSE recordó que la participación política de los ciudadanos agrupados en partidos sólo puede ser efectiva si las decisiones son el resultado de un proceso que inicie desde su base y que propicie la “circulación” de sus élites.
- Imposibilidad de dejar sin efecto las candidaturas postuladas por consulta popular: Así lo estableció la resolución n.º 1671-E-2001, al señalar que la voluntad superior de las bases no puede ser ignorada por los órganos representativos del partido, incluida su asamblea superior.
- Derecho al voto secreto en las elecciones internas: El TSE, por sentencia n.º 4130-E1-2009, eliminó la práctica tolerada de recurrir a votaciones a mano alzada o por “aclamación” en las asambleas partidarias que seleccionan candidatos. Consideró que, en ese contexto, la secretividad del sufragio también es inexcusable para proteger la libre expresión de la voluntad de los asambleístas en un marco de DIP.

Transparencia:

- Derecho de petición y pronta respuesta: El TSE ha definido como un derecho fundamental de los militantes, tutelable por la vía del amparo electoral, el que estos puedan formular peticiones y que reciban pronta respuesta por parte de las autoridades partidarias. Desde su resolución n.º 0957-E-2001, determinó que están en la obligación “de contestar la gestión, aunque no necesariamente de acceder a lo pedido”, al ser ese un mecanismo esencial para transparentar la información partidaria y para el ejercicio genuino de los derechos políticos de la militancia.
- Procesos internos deben reglarse anticipadamente: La jurisprudencia electoral ha insistido en que una de las condiciones esenciales en una contienda electoral, incluidas las intrapartidarias, es la definición previa y transparente de las reglas que la regirán, por

---

<sup>7</sup> Los últimos dígitos identifican el año en que se adoptó la resolución. En razón de que los fallos dictados en el año 1999 omitían esa referencia, las citaremos con indicación de su fecha. Todas las sentencias pueden consultarse en el sitio web del TSE ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)).

lo que deben ser adoptadas y difundidas antes de que la competencia dé inicio (ver sentencia n.º 1532-E1-2017).

- Acceso al registro de militantes: Como una garantía de transparencia partidaria, el TSE dispuso que los correligionarios pueden acceder irrestrictamente al listado de afiliados del partido, por ser una condición indispensable para un activismo político eficaz (sentencia n.º 2132-E8-2017).

Inclusión:

- Participación femenina: En 1996, el anterior Código Electoral fue reformado para establecer el deber de contemplar un mínimo del 40% de mujeres en las estructuras partidarias y en las listas electorales. En los comicios de 1998, aunque los partidos respetaron ese 40% en las listas globalmente consideradas, la tendencia fue ubicar a las candidatas en sus últimos lugares. En su sentencia n.º 1863 del 23 de setiembre de 1999, el TSE interpretó que ese 40% también debía reflejarse en los “puestos elegibles” de las nóminas (según el promedio resultante del historial electoral de cada partido), bajo pena de excluir la respectiva lista de candidatos. Cabe aclarar que, a partir de 2009, rige el principio de paridad con alternancia. Este fue interpretado en la resolución n.º 3603-E8-2016, al precisar que, además de la alternancia vertical en las listas, sus encabezamientos también deben ser paritarios.
- Cobro de inscripción de precandidaturas y plazos de militancia previa: Por los efectos discriminatorios que comportan, contrarios a la filosofía de inclusión democrática, las resoluciones n.º 303-E-2000 y n.º 0859-E-2001 del TSE consideraron que, condicionar la inscripción de precandidaturas al pago de sumas pecuniarias excesivas o a plazos desproporcionados de militancia previa, vulnera el derecho fundamental de participación política.

#### *IV.2 Concreción en el Código Electoral de 2009:*

Más de una década después de incorporada la regla constitucional que impone la DIP, la Asamblea Legislativa promulgó un nuevo Código Electoral (Ley n.º 8765) que la recoge y expande.

Así, su artículo 50 estipula que:

“En su organización y actividad, los partidos políticos deberán regirse por sus propios estatutos, siempre que se respete el ordenamiento jurídico, los principios de igualdad, de libre participación de los miembros y demás fundamentos democráticos. El cumplimiento de estos principios será vigilado por el TSE y lo resuelto por este en esas materias será de acatamiento obligatorio para los partidos políticos”.<sup>8</sup>

La ley introdujo reglas que especificaron este postulado. Varias significaron la recepción de la comentada jurisprudencia electoral (el Código Electoral tuvo, como base de discusión, el proyecto que propuso el TSE en 2001 y este tuvo gran presencia en los debates parlamentarios).

---

<sup>8</sup> En la misma dirección se orientan el inciso f) de su artículo 12 y el inciso d) del 54.

Por ejemplo, el numeral 48 establece que “solo pueden participar individualmente, o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y autoridades partidistas” y el inciso j) del artículo 52 estipula que, aunque la asamblea superior de un partido político es la que define o ratifica a los candidatos, su intervención se exceptúa cuando sean escogidos en convenciones internas.

Especial relevancia tuvo el desarrollo legal que consolidó la jurisdicción electoral a cargo del TSE y, en ese marco, la regulación del recurso de amparo electoral que, como veíamos, tuvo un origen pretoriano nueve años antes.

### *IV.3 Lecciones aprendidas y pendientes del caso costarricense:*

El replanteamiento de los partidos, para perfilarlos como organizaciones más claramente democráticas, fue el resultado de un largo proceso propiciado por el TSE: impulsó la respectiva reforma constitucional de 1997, acondicionó jurisprudencialmente la legislación vigente en ese momento y propuso el Código Electoral en vigor desde 2009, al que se incorporaron las reseñadas definiciones jurisprudenciales.

Tres factores explican su éxito: la apuesta democrática del TSE, su amplia credibilidad ciudadana y la fortaleza institucional que le otorga su diseño constitucional; todo lo cual se conjuga para potenciar sus posibilidades de definir e implementar una política pública como la que nos ocupa.

Sobre el último factor indicado, conviene recordar que la Constitución Política del país se alinea al modelo latinoamericano de institucionalidad electoral, que supone órganos constitucionales permanentes y especializados que gestionan autónomamente la función electoral. En el caso costarricense, el TSE ostenta el rango e independencia de los Poderes del Estado, centraliza la administración y la justicia electorales y se le adscribe el Registro Civil.

Esta evolución ha coincidido en el tiempo con un lamentable proceso de debilitamiento de los partidos; retroceso que desafía de modo singular a la sociedad costarricense, toda vez que las democracias consolidadas suelen tener partidos fuertes detrás.

Diversos factores han conducido, desde finales del siglo pasado, a una transformación del régimen de partidos. No solo se manifestó en la ruptura del bipartidismo tradicional. También se tradujo en una merma significativa de la tasa histórica de participación electoral y en una marcada volatilidad de las preferencias políticas (particularmente intensa en las elecciones presidenciales de 2014 y 2018), que ahora se definen más por las condiciones de los candidatos que por la bandera que los postula. Fenómeno que expresa la erosión de las lealtades partidarias, la crisis de confianza en las agrupaciones políticas y una mayor personalización de la política (ver Sánchez 2007).

A esto se suma un crecimiento desmedido del registro de partidos políticos (alrededor de 100 en un país de poco más de tres millones de electores), alentado por incentivos perversos que contiene la legislación. Aún las agrupaciones tradicionales han ido perdiendo músculo organizativo, presencia en época no electoral y capacidad para generar pensamiento político y relevo generacional de su liderazgo. Debilidad que también se asocia a una mayor incidencia del transfuguismo político.

## V. ESPAÑA

El régimen de los partidos y el desarrollo legislativo de la DIP reflejan una realidad política específica influenciada, entre otros, por el sistema de gobierno, de partidos y el electoral. La finalidad de esta ponencia no es trabar un análisis comparativo, por tratarse de realidades tan diferentes; se trata, más bien, de evidenciar la evolución en dos ordenamientos de una norma constitucional casi idéntica. Esta labor podría resultar útil de cara a propuestas de *lege ferenda*, para aprender de las diferencias.

La naturaleza jurídica de los partidos desde una perspectiva constitucional determina, en gran medida, la construcción de un derecho de partidos, por parte del legislador y del operador jurídico. En el caso español y de acuerdo con su Tribunal Constitucional, los partidos son entes privados sometidos al régimen de las asociaciones (STC 3/1981, STC 10/1983), pero se les aplica una legislación específica, cuya base constitucional se encuentra en la relación del artículo 22 CE (derecho de asociación) y el artículo 6 CE (funciones de los partidos y exigencias de democratización).

La construcción del régimen de partidos con base en el derecho de asociación política y no en el derecho de participación política (STC 85/1986) tiene consecuencias esenciales en el fortalecimiento de su organización y funcionamiento interno, asegurando el menor control e intervención estatal y dando gran importancia (incluso prevalencia) a la unidad jurídica y moral de la asociación manifestada en la potestad de autorregulación partidaria (STC 218/1989). El afiliado se encuentra integrado en la unidad de la asociación y afecto a un deber de lealtad, que supone el cumplimiento de normas internas y fines perseguidos por el partido, los que se entienden aceptados voluntariamente por la sola afiliación.

La DIP se plasma en la exigencia de que los partidos se rijan por reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno, mediante el reconocimiento de derechos y atribuciones a los afiliados (STC 56/1995). Estos deben ser configurados por el legislador, quien cuenta con un amplio margen de libertad para optar por diversos modelos (Requejo Pagés, 2001: 134 y Pérez-Moneo, 2012:87).

A continuación analizaremos cómo se desarrollaron en el modelo español algunas de las medidas de DIP adoptadas en el costarricense.

### V.1 *El recurso de amparo en relación con la tutela de los derechos de los afiliados:*

El sistema español contempla un recurso de amparo ordinario que protege frente a las vulneraciones de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE y un recurso de amparo electoral, contemplado en la LO 5/1985 del Régimen Electoral General contra los Actos de las Juntas Electorales sobre la proclamación o exclusión de candidatos y candidaturas (art. 49.3) y contra la proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de las Corporaciones locales (art. 114.2), que solo tutela el derecho de sufragio, en su dimensión pasiva en órganos representativos, que supone el previo agotamiento de la vía contencioso administrativa.

Los derechos de asociación política partidaria tutelados en el artículo 22 CE, regulados en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (LOPP), son el núcleo de la garantía de DIP (STC 56/1995); los derechos que se deduzcan de estas normas son amparables por la vía constitucional ordinaria, lo que supondría también el

agotamiento de la vía judicial civil (STC 154/1988) y el demostrar “especial trascendencia constitucional del recurso”. El Juez Constitucional delineó las reglas del estatuto jurídico del afiliado: 1) los derechos constitucionales de participación política de los afiliados son derechos de configuración legal y, por eso, se limitan a los contenidos en la LOPP, 2) los estatutos partidarios pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados, en el marco de la CE y la ley; sin embargo, esos derechos añadidos serán solo derechos de rango estatutario.

Se crean, entonces, dos categorías de derechos de los afiliados: los derechos de configuración legal que integran el contenido del artículo 21 CE (tutelables en la jurisdicción constitucional) y los derechos que acojan los estatutos (que deben tutelarse en la jurisdicción ordinaria porque no son derechos constitucionales). En la vía ordinaria la tutela se limita a verificar si existe base razonable de la decisión partidaria, sin entrar a revisar el juicio que los partidos han realizado (STC 218/1988 y STC 226/2016); se trata más de una revisión de procedimiento que de sustancia, en la que prevalece el derecho fundamental a la autorganización de los partidos por encima del derecho del afiliado, quien está sujeto a un deber de lealtad y a la normativa partidaria que se entiende aceptó al asociarse.

La falta de regulación legal de procedimientos partidarios esenciales, como el de selección de candidatos a cargos públicos, provoca que los derechos de los afiliados respecto a funciones esenciales de los partidos tengan carácter meramente estatutario, no tutelables, en principio, en la vía constitucional, porque no se consideran parte del contenido del derecho de asociación política (artículo 22 CE).

## *V.2 La participación paritaria de la mujer no forma parte de la DIP:*

La STC 12/2008 examinó una modificación legal en la que se incluyó la obligación de guardar, en las listas electorales, una composición equilibrada de hombres y mujeres, no pudiendo superar cada uno de los sexos el 40%, proporción que se ha de mantener en cada tramo de 5 puestos.

El juez constitucional indicó que no se trata de una medida de discriminación inversa o compensatoria, sino de una fórmula de equilibrio entre sexos que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto no impone una total igualdad, sino un efecto bidireccional para ambos sexos. El balance de sexos es solo otra limitación legal, de acuerdo con el mandato de la norma suprema de promover la igualdad real y efectiva. Así, dispuso que “no impide la existencia de partidos con una ideología contraria a la igualdad efectiva entre los ciudadanos”, pues el hecho que tengan que respetar porcentajes en las listas no implica que el partido deba participar de los valores de la democracia paritaria.

## VI. COROLARIO

La principal diferencia entre los países estudiados radica en la tutela de los derechos de participación política del afiliado y en la amplitud del desarrollo legal y jurisprudencial de la exigencia de la DIP.

En el caso de Costa Rica, el juez electoral desarrolló el régimen de partidos con base en el derecho de participación política, resaltando el carácter de estos como intermediarios entre la sociedad y el Estado y encauzando la libertad de autoorganización partidaria dentro del marco

de la garantía de DIP, en procura de la efectiva participación democrática del afiliado. Estas reglas, posteriormente, fueron adoptadas por el legislador.

Por su parte, el juez constitucional español optó por deducir el régimen de partidos del derecho de asociación política, fortaleciendo la libre autorregulación partidaria y limitando el contenido del derecho fundamental de participación del afiliado a un tímido desarrollo legal de la garantía de la DIP.

## VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica: expediente legislativo n.º 12.138.

Carreras, Francesc (2004): “Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos”. En: Revista Española de Derecho Constitucional, número 70, pp. 91-126.

Comisión de Venecia: “Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos”. En [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa) (28 de mayo de 2018).

Comisión de Venecia: “Report on the method of nomination of candidates within political parties”. En [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)020-e) (28 de mayo de 2018).

Gallie, W.B. (1964): “Essentially Contested Concepts”. En: Gallie, WB: *Philosophy and the Historical Understanding*. Londres: Chatto and Windus.

Hazan, Reuven y Rahat, Gideon (2010): *Democracy Within Parties. Candidate Selection Methods and their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

Katz, Richard y Cross, William (2013): *The Challenges of Intra-Party Democracy*: Oxford University Press.

Katz, Richard y Mair, Peter (1995): “Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party”. En: *International journal for the study of political parties and political organizations*.

Lijphart, A (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veinte democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Mair, Peter (2013): *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

Michels, Robert (1973): *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Argentina: Amorrortu Editores.

Ostrogorski, Moisei (2008): *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Mínima Trotta.

Pegoraro, Lucio (2005): “El Derecho Comparado y la Constitución Española de 1978. La recepción y *exportación* de modelos”. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (9). España.

Pérez-Moneo, Miguel (2012): *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



Requejo Pagés, Juan Luis (2001). “Derechos de configuración legal”. En: Aragón Reyes, M. (ed.): Temas básicos de Derecho Constitucional. Madrid: Civitas, pp. 134-136.

Sánchez, Fernando (2007): Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Santamaría, Julián (1996): “El debate sobre las listas electorales”. En: Porras Nadales, A. (ed.): El debate sobre la crisis de la representación política. Madrid: Tecnos, pp. 231-264.

Sartori, Giovanni (1987): Partidos y sistemas de partidos, I. Madrid: Alianza Universidad.

Sobrado, Luis Antonio (2017): “Democracia interna”. En: Diccionario Electoral. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 275-281.

Sobrado, Luis Antonio (2007): Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica. San José: FLACSO.

Sobrado, Luis Antonio (2010): “El régimen electoral en la Constitución de 1949”. En: Revista de Derecho Electoral, n.º 9, pp. 29-49.

Van Biezen, Ingrid et al (2012): Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe. En: European Journal of Political Research.

Von Alemann, Ulrich (1981): “Democracia de partidos y participación ciudadana”. En: Revista de Estudios Políticos, núm. 20, pp. 119-135.

# **A DEMOCRACIA E A DECADÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO JURÍDICA NA AMÉRICA LATINA**

SILVESTRINI, JOÃO PEDRO  
RIBEIRO FRANCO VILELA, THIAGO

# A DEMOCRACIA E A DECADÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO JURÍDICA NA AMÉRICA LATINA

## I. INTRODUÇÃO

O processo de positivação dos direitos fundamentais possui primícias na Idade Média, vez que alguns documentos jurídicos, ainda que de modo fragmentário e com significados equívocos, reconheceram direitos como à vida, à integridade física, à propriedade, da inviolabilidade do domicílio, dentre outros (NAKAHIRA, 2007). Por sua vez, na Idade Moderna, houveram diversas formas de abusos contra direitos fundamentais por parte de governos soberanos (FERREIRA, 2009).

Utilizada pela primeira vez na Constituição Alemã de 1848, a expressão direitos fundamentais consiste, numa concepção tradicional, na proteção das pessoas de uma determinada sociedade contra a influência e a ação do poder do Estado (SANTOS, 2012). Segundo Reinhold Zippelius (1997, p. 419), “a função dos direitos fundamentais consiste em proteger um espaço de liberdade individual contra a ingerência do poder do Estado e contra a sua expansão totalitária”. Isto é, os direitos fundamentais correspondem à “direitos subjetivos públicos, que traduzem situação jurídica em face do Estado. Seriam, pois, pretensões que se instauram entre os indivíduos e o Estado” (SANTOS, 2012, p. 63).

“Os direitos fundamentais do homem são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana” (SILVA, 2013, p. 181). Ademais, configuram-se como direitos constitucionais, já que correspondem em direitos fundamentados no princípio da soberania popular, e, estão previstos no texto constitucional em decorrência de vontade do poder constituinte (SILVA, 2013). São direitos “ínatos, absolutos, invioláveis (intransferíveis) e imprescritíveis” (SILVA, 2013, p. 183).

As características básicas consagradas pelo constitucionalismo moderno, as de a existência de uma constituição escrita, de um poder constituinte constituído pelo povo, e a presença da separação dos poderes prevista por Montesquieu, foram um marco inicial à limitação dos poderes do Estado, com fins individuais e coletivos. Assim, pode-se dizer que:

A inauguração simbólica e o marco inicial da modernidade podem ser situados no tempo na aprovação dos notórios documentos revolucionários do século XVIII: os norte-americanos Declaration of Independence (1776) e Bill of Rights (1791), e o francês Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789). Seu encerramento simbólico foi situado na queda do muro de Berlim, em 1989. Nesse meio tempo, os direitos naturais proclamados pelas declarações do século XVIII transformaram-se em direitos humanos, seu escopo e jurisdição expandiu-se da França e dos Estados Unidos para toda a humanidade e seus legisladores ampliaram-se das assembleias revolucionárias para a comunidade internacional. (DOUZINAS, 2009, p. 99).

Tais documentos traduziram a vontade geral por meio de ideias revolucionárias, as quais acarretaram em uma inauguração simbólica na qual os direitos humanos foram colocados pela primeira vez no papel. A independência dos Estados Unidos foi decorrente, não somente, de uma crescente luta contra tributos excessivos impostos pela Inglaterra, mas também com a opressão e restrição de liberdade provenientes deste fato. Enquanto na França, ocorria algo parecido, no que tangia a imposição de novos tributos por imposições abusivas do poder por reis e no cerceamento da liberdade dos cidadãos.

Assim, inspiradas nos pensamentos da Revolução Americana e nos ideais iluministas, a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, de 1789, proclama em seus 17 artigos as noções de liberdade e direitos fundamentais do homem de forma efetiva e eficaz. Dentre os pontos analisados na constituição americana observou-se pontos como a vida, liberdade, felicidade (liberalismo econômico) e federalismo, e, na francesa, os principais pontos foram a liberdade, igualdade, propriedade, segurança e resistência à opressão.

Por outro lado, “o objetivo dos documentos norte-americanos era legitimar a independência política da Grã-Bretanha ao passo que o do francês era depor a ordem social do ancien régime” (DOUZINAS, 2009, p. 101).

“Com as Constituições do México, de 1917, e a de Weimar, de 1919, inaugura-se a era das Constituições interventivas em matéria social. Esses diplomas promovem extensa regulamentação de matérias atinentes às relações jurídico-privadas” (NAKAHIRA, 2007, p. 41).

Em nossa Carta Magna, parte dos direitos fundamentais encontram-se no Título II (dos Direitos e Garantias Fundamentais), expressos do artigo 5º ao 17, sendo estes os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, os Direitos Sociais, os Direitos de Nacionalidade, os Direitos Políticos e os Partidos Políticos (NAKAHIRA, 2007). Esta lista, contudo, não é exaustiva, uma vez que existem outros direitos fundamentais decorrentes de princípios constitucionais, como os de tratados internacionais que o Brasil tiver adesão<sup>1</sup>, ou mesmo outros direitos fundamentais como o direito ao meio ambiente saudável, ao princípio da anterioridade tributária, dentre outros (NAKAHIRA, 2007).

Os Direitos Fundamentais implícitos são aqueles direitos, não listados nos artigos 5º ao 17, mas que decorrem do regime e dos princípios adotados pela Constituição, ou seja, que guardam relação direta com os artigos 1º ao 4º da Carta Maior (como por exemplo, o princípio da anterioridade tributária, estabelecido no art. 150, III, CF). (MEINBERG, 2014, p. 88).

Portanto, compreende-se que existem três espécies de Direitos Fundamentais: “os Direitos Fundamentais expressos, os Direitos Fundamentais decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição (também chamados de “implícitos”) e os Direitos Fundamentais decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário” (MEINBERG, 2014, p. 88).

Consoante Alexy (2015), a definição do conceito de norma de direito fundamental pode ser exposta em três níveis. No primeiro, o conceito de norma de direito fundamental é definido com fulcro em enunciados normativos estatuídos por uma determinada autoridade, ou seja, o legislador constituinte (ALEXY, 2015). Tais enunciados são identificados com base em critérios meramente formais, segundo a forma de sua positivação. Isto garante uma orientação da teoria dos direitos fundamentais realizada a partir de sua positivação pela Constituição alemã, sem excluir, embora, as devidas diferenciações estruturais e substanciais.

Num segundo nível, das normas de direitos fundamentais atribuídas, é dada continuidade a esta orientação, uma vez que o conceito de norma de direito fundamental atribuída é vinculado à correção da atribuição a disposições dotadas de autoridades (ALEXY, 2015). Ou seja, qualquer um pode, a respeito de qualquer norma, declarar que esta deve ser atribuída a disposições de direitos fundamentais.

Por fim, num terceiro nível, a definição baseada no conceito de fundamentação correta é generalizada, e passa a valer tanto para as normas estabelecidas diretamente quanto para as normas atribuídas (ALEXY, 2015).

---

<sup>1</sup> Art. 5º, § 2º, CF/88.

## II. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Considerada como a epítome dos momentos fundamentais do princípio democrático, a fórmula de *Lincoln*, “governo do povo, pelo povo e para o povo”, na contemporaneidade, é denominada como sinônimo de um sistema de justificação positivo da democracia (CANOTILHO, 2003).

O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, é mais do que um método ou técnica de os governantes escolherem os governados, pois, como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade. (CANOTILHO, 2003, p. 288).

Além disso, o princípio democrático, igualmente ao princípio do estado de direito, corresponde à uma norma jurídica e constitucional que agrega dimensões materiais e organizativo-procedimentais (CANOTILHO, 2003).

O referido princípio, compreende os postulados mais significativos da teoria democrática representativa, na medida que é composto por órgãos representativos, pelas eleições periódicas, pelo pluralismo partidário e, principalmente, pela separação dos poderes (CANOTILHO, 2003).

Ainda, esta regra implica na chamada “democracia participativa”, em decorrência da estruturação de processos que disponibiliza aos membros de uma determinada sociedade reais expectativas de assimilar a democracia. Outrora, também possibilita aos cidadãos a participação em certos processos de decisão, auxiliando o exercício do controle crítico na divergência de opiniões destes, acarretando na formação de um viés político e democrático (CANOTILHO, 2003).

José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 289), assevera que:

O princípio democrático não se compadece com uma compreensão estática de democracia. Antes de mais, é um processo de continuidade transpessoal, irreduzível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas. Por outro lado, a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e *activa*, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade econômica, política e social.

Nessa perspectiva, interpretam-se os preceitos constitucionais os quais determinam na transformação da República em uma sociedade justa, solidária e livre, para a prática da democracia econômica, social e cultural, com o intuito de promover o bem estar e a qualidade de vida de um povo, bem como a igualdade material e formal entre eles (CANOTILHO, 2003).

Ademais, “tal como são um elemento constitutivo do estado de direito, os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático” (CANOTILHO, 2003, p. 290). Isto pois, a função democrática dos direitos fundamentais: (a) corresponde a uma contribuição de todos da sociedade, para seu exercício (com fulcro no princípio da isonomia e da participação política); (b) implica na garantia de liberdades como o direito de associação, de formação de partidos políticos, por exemplo; (c) institui um processo político de criação de direitos sociais, econômicos, e culturais (CANOTILHO, 2003).

Pois bem, feita análise do princípio democrático com base na fórmula de *Lincoln*, resta discussão acerca da justificação negativa deste preceito. Assim, em contrapartida ao sistema de justificação positivo da democracia, a fórmula de *Popper*, entendida como técnica processual de seleção e destituição pacífica de dirigentes, diz que: “a democracia nunca foi a soberania do povo, não podendo ser, não o deve ser” (CANOTILHO, 2003, p. 291).

A justificação da democracia em termos negativos e basicamente procedimentais, pretende por em relevo que a essência da democracia consiste na estruturação de mecanismos de seleção dos governantes e, concomitantemente, de mecanismos de limitação prática do poder, visando criar, desenvolver e proteger instituições políticas adequadas e eficazes para um governo sem as tentações de tirania. As modalidades de destituição dos dirigentes e de revogação de mandatos e cargos políticos assumem aqui um papel constitutivo e organizador da ordem constitucional democrático. Tão ou mais importantes que os procedimentos eleitorais legitimadores são os procedimentos constitucionais deslegitimadores tendentes a possibilitar o afastamento dos titulares de cargos políticos (*impeachment*, *recall*, responsabilidade política, destituição, moção de censura). (CANOTILHO, 2003, p. 291 – 292).

Portanto, a correta compreensão do princípio democrático visa limitar os mandatos de cargos eletivos, como também objetiva a capacidade de resposta do sistema constitucional à corrupção política (CANOTILHO, 2003).

### III. A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL SEGUNDO PETER HÄBERLE

É notório que, em nossa contemporaneidade, o processo de interpretação constitucional consiste em técnica típica de uma sociedade fechada, uma vez que apenas participam deste os intérpretes jurídicos vinculados às corporações, aos órgãos estatais ou aos participantes formais diretos do processo constitucional (HÄBERLE, 1997).

Há, em nossa sociedade, uma “fixação da interpretação constitucional nos órgãos oficiais, naqueles órgãos que desempenham o complexo jogo jurídico-institucional das funções estatais” (HÄBERLE, 1997, p. 24).

Contudo, compreende-se não ser viável o estabelecimento de “um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição” (HÄBERLE, 1997, p. 13), e sim o oposto, pois no processo de interpretação constitucional “estão vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos” (HÄBERLE, 1997, p. 13). Deste modo, “os critérios de interpretação constitucional hão de ser mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade” (HÄBERLE, 1997, p. 13).

Tanto o cidadão que formula um determinado recurso constitucional, quanto um partido político que propõe um conflito entre órgãos, são considerados intérpretes da Carta Magna de suas respectivas sociedades” (HÄBERLE, 1997, p. 23 – 24). Somente com a caracterização de uma sociedade aberta, haverá em nossa sociedade uma democratização da interpretação constitucional (HÄBERLE, 1997). “Isso significa que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática” (HÄBERLE, 1997, p. 14).

Assim, não é concebível realizar qualquer interpretação da Carta Fundamental sem a presença ativa dos cidadãos, bem como das potências públicas mencionadas (HÄBERLE, 1997, p. 14). Reitera-se a concepção de que este procedimento “não é um evento exclusivamente estatal, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático” (HÄBERLE, 1997, p. 23), mas sim de uma atividade que condiz à todos.

“A unidade da Constituição surge da conjugação do processo e das funções de diferentes intérpretes” (HÄBERLE, 1997, p. 32 – 33). Nesta perspectiva, se revelaria verdadeiro declínio e auto engodo ao se restringir a hermenêutica constitucional exclusivamente aos intérpretes corporativos, ou ao Estado em sentido estrito (HÄBERLE, 1997).

Por conseguinte, estariam legitimados ao processo de interpretação constitucional todas as forças pluralistas da sociedade, pois a Carta Magna, além de estruturar o Estado, dispõe

principalmente sobre a organização da própria sociedade, não sendo possível, portanto, discorrer sobre as forças sociais e privadas como meros objetos (HÄBERLE, 1997).

Vale ressaltar que traduz-se como um direito da cidadania a competência objetiva do indivíduo para com a interpretação constitucional (HÄBERLE, 1997).

“Dessa forma, os direitos fundamentais são parte da base de legitimação democrática para a interpretação aberta tanto no que se refere ao resultado, quanto no que diz respeito ao círculo de participantes” (HÄBERLE, 1997, p. 37).

#### IV. A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO: ELEMENTOS DA CONSTITUIÇÃO JURÍDICA CONFORME KONRAD HESSE

Segundo a tese de Ferdinand Lassalle, questões constitucionais não são questões jurídicas, mas sim questões políticas. Isto porque a Constituição de um país expressa os fatores reais do poder nele existentes (HESSE, 1991).

Estes fatores reais de poder representam o conjunto de forças militares (representado pelas forças armadas), sociais (representado pelos latifundiários), econômicas (representado pela indústria e pelo capital) e intelectuais (representado pela consciência e cultura gerais) que se manifestam na sociedade e produzem uma força determinante das leis e das instituições, formando a Constituição real (HESSE, 1991).

Para o Lassalle, a Constituição jurídica não passa de uma folha de papel, uma vez que sua capacidade de regular e de motivar estaria limitada à sua compatibilidade com a Constituição real (HESSE, 1991). Hesse (1991) ressalta que este entendimento ainda manifesta-se implícita ou explicitamente nos dias atuais, uma vez que tanto na prática política cotidiana quanto nas questões fundamentais do Estado, o poder da força afigura-se sempre superior à força das normas jurídicas (já que estas submetem-se à realidade fática).

Contudo, Konrad Hesse (1991) discorda da tese de Lassalle, sustentando que a negação da Constituição jurídica é a negação do próprio direito constitucional, pois o direito constitucional não estaria a serviço de uma ordem estatal justa, e teria apenas a mísera função de justificar as relações de poder dominantes. Ainda, para Hesse (1991), a Constituição contém, ainda que de forma limitada, uma força normativa própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado.

Desta maneira, conforme Hesse (1991), a questão que se apresenta diz respeito à força normativa da Constituição, ao indagar se ao lado do poder determinante das relações fáticas, expressas pelas forças políticas e sociais, existe também uma força determinante do direito constitucional, a chamada força normativa da Constituição.

Nesta perspectiva, deve-se ressaltar o pensamento de Karl Loewenstein (1986), que menciona a dinâmica do processo de poder, os âmbitos das liberdades individuais operam como controles verticais sobre o poder político. Funcionam como uma barreira que protegem os indivíduos de quaisquer violações de direitos por meio dos detentores do poder estatal (LOEWENSTEIN, 1986).

O reconhecimento e a proteção dos direitos e das liberdades fundamentais correspondem ao núcleo essencial do sistema político e da democracia constitucional (LOEWENSTEIN, 1986). Estes princípios escancaram a distribuição do poder sem a qual a democracia constitucional não funcionaria (LOEWENSTEIN, 1986).

Quanto mais amplos forem estes âmbitos e mais intensa for sua proteção, existirá menos perigos de que ocorra uma concentração prejudicial de poder para uma determinada sociedade

(LOEWENSTEIN, 1986). Ainda, é notório que os valores da dignidade da pessoa humana está cristalizada na teoria da democracia constitucional (LOEWENSTEIN, 1986).

Assim, pelo exposto, segundo Konrad Hesse (1991), para se tornar evidente a existência da força normativa da Constituição, devem ser analisadas três abordagens:

- 1) O condicionamento recíproco existente entre a Constituição jurídica e a realidade político-social;
- 2) Os limites e as possibilidades da atuação da Constituição jurídica;
- 3) Os pressupostos de eficácia da Constituição.

No primeiro quesito, deve-se dizer que o significado de ordenação (norma) jurídica na realidade político-social somente pode ser apreciado se ambos os termos, a norma e a realidade, forem considerados como inseparáveis, e no seu condicionamento recíproco (HESSE, 1991). Se contemplarmos apenas a ordenação jurídica, a norma estará em vigor ou derogada (HESSE, 1991). Por outro lado, se considerarmos apenas a realidade política e social, não será percebido o problema em sua totalidade, ou será ignorado o significado da ordenação jurídica (HESSE, 1991).

Tanto no positivismo jurídico de Paul Laband e Georg Jellinek, quanto no positivismo sociológico de Carl Schmitt, percebe-se o isolamento entre realidade e norma, entre ser e dever ser, no plano constitucional (HESSE, 1991). Tal fato acarretou numa realidade de extremos, em que ou uma norma estaria despida da elementos da realidade, ou a realidade estaria esvaziada de qualquer elemento normativo (HESSE, 1991).

Assim, a força condicionante que a Constituição exerce sobre a realidade pode ser diferenciada da sua respectiva normatividade, mas, entretanto, não podem ser separadas ou confundidas (HESSE, 1991).

No segundo item<sup>2</sup>, Konrad Hesse (1991) afirma que a Constituição real e a Constituição jurídica estão numa relação de coordenação, mas independem uma da outra, sendo que a Constituição adquire força normativa na medida em que realiza sua pretensão de eficácia. Nesta perspectiva, faz-se necessário analisar as possibilidades e limites de sua atuação.

A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem (HESSE, 1991). Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem presentes na consciência geral, e principalmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição (HESSE, 1991).

Essa vontade de Constituição baseia-se: a) na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa que proteja o Estado contra arbítrios; b) na compreensão que a ordem constituída é mais que uma ordem legitimada pelos fatos; c) na compreensão de que a norma não será eficaz sem o concurso da vontade humana (HESSE, 1991).

Por fim, quando aos pressupostos de eficácia da Constituição, Hesse (1991) elenca os requisitos mais importantes para a eficácia de uma Constituição se referem tanto ao seu conteúdo quanto a sua práxis:

---

<sup>2</sup> Referente aos limites e as possibilidades da atuação da Constituição jurídica.



- a) Quanto mais o conteúdo de uma Constituição corresponder à natureza da realidade atual, mais seguro será o desenvolvimento de sua força normativa. Faz-se extremamente necessário que ela incorpore o estado espiritual do seu tempo, e, enquanto a mesma for adequada e justa, lhe será assegurado o apoio e a defesa da consciência geral.
- b) Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas de seu conteúdo, mas também de sua práxis. Ainda, o comprovado respeito à Constituição é fundamental, sobretudo naquelas situações onde a sua observância revela-se incômoda (como no caso de se sacrificar um interesse, ou alguma vantagem justa, em favor da preservação de um princípio constitucional).

Em síntese, Konrad Hesse (1991) afirma que a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Assim, a pretensão de eficácia da Constituição somente pode se realizar se a realidade histórica é levada em conta. Graças ao elemento normativo, a Constituição jurídica ordena e conforma a realidade política e social e, portanto, não é simplesmente a expressão de uma determinada realidade, e através da correlação entre ser e dever ser é que se dão as possibilidades e os limites da força normativa da Constituição (HESSE, 1991).

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do desenvolvimento do presente artigo, estabeleceu-se uma importante relação entre o princípio democrático, desenvolvido por J. J. Gomes Canotilho, e a técnica de hermenêutica constitucional trabalhada por Peter Häberle, acerca da interpretação constitucional aberta, como sendo elementos harmônicos e garantidores da Constituição Jurídica brasileira de 1988.

Nesse sentido, compreende-se que a garantia da democracia, e conseqüentemente da Constituição, de uma determinada sociedade está diretamente relacionada com o princípio democrático, já que este oferece aos cidadãos a liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade econômica, jurídica, política e também social.

Fato o qual vai ao encontro dos estudos de Peter Häberle, consistindo em verdadeira caracterização de uma sociedade aberta, por meio de uma democratização da interpretação constitucional. Portanto, conforme este princípio, não é concebível a realização de qualquer interpretação da Carta Fundamental sem a presença ativa dos cidadãos, bem como de outros órgãos estatais.

Todavia, nossa contemporaneidade apresenta, cada vez mais, técnicas de interpretações típicas de uma sociedade fechada, acarretando, desta maneira, na proteção de instituições políticas em contrapartida da sociedade. Assim, técnicas de interpretação constitucional estritamente cerradas à sociedade, acarretam em verdadeiro declínio ao Estado de direito, ocasionando, desta forma, na incompatibilidade da Constituição jurídica com a Constituição real.

Assim, a Constituição jurídica não passaria de mera folha de papel, uma vez que sua capacidade de regular e de motivar estaria limitada à sua compatibilidade com a Constituição real.

Contudo, esta sistemática consiste em verdadeiro declínio de nossa sociedade, caso esta restrição à hermenêutica constitucional fosse exclusiva aos intérpretes corporativos, ou ao Estado em sentido estrito. Nesta perspectiva, haveria uma verdadeira violação ao direito de cidadania dos membros de uma sociedade, os quais não estariam aptos ao processo de interpretação constitucional aberto.

Ademais, é notório que os direitos fundamentais são parte desta base de legitimação democrática para a interpretação aberta, tanto no que se refere ao resultado, quanto no que diz

respeito ao círculo de participantes. Desta forma, a força normativa da Constituição Jurídica, de nosso país, estaria em consonância não apenas com a realidade políticos, mas principalmente das realidades jurídicas e sociais, mediante a utilização procedimentos de interpretação constitucional mais amplos e pluralistas.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- FERREIRA, Olavo A. V. A. **Sistema Constitucional de Crises: restrições a direitos fundamentais**. São Paulo: Método, 2009.
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1997.
- HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1986.
- MEINBERG, Marcio Ortiz. **Direitos Fundamentais e Mutação Constitucional**. 2014. 140 f. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2014.
- NAKAHIRA, Ricardo. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais**. 2007. 179 f. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2007.
- SANTOS, José Anacleto Abduch. **Direitos Fundamentais: Efetividade Mediante Afirmção da Supremacia do Interesse Público**. 2012. 189 f. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2012.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. 3. ed. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

**INFORMALIDAD PARTIDARIA, MEDIACIONES  
ENTRE DIRIGENTES Y MILITANTES. LOS CASOS  
DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EL PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EL PARTIDO  
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA  
Y EL MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL**

ALBERTO ESPEJEL ESPINOZA

# INFORMALIDAD PARTIDARIA, MEDIACIONES ENTRE DIRIGENTES Y MILITANTES. LOS CASOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y EL MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio de los partidos desde la perspectiva organizativa ha puesto énfasis en la dimensión formal de los procesos internos (Panebianco, 1990). Existe una larga tradición de trabajos que en el caso mexicano dan cuenta del origen e institucionalización de las organizaciones partidistas (Reveles, 2002, 2003 y 2004). Sin embargo, algunos otros plantean la existencia de lógicas informales que son conocidas, aceptadas y seguidas, gracias a lo cual generan certidumbre organizativa (Randall y Svásand, 2002; Levitsky, 2003). En ese sentido, algunos trabajos afirman la existencia de informalidad organizativa (Levitsky y Freidenberg, 2007).

El presente trabajo intenta, sin negar u obviar la importancia de las reglas y procesos formales, mostrar evidencias sobre la existencia de lo que denominamos informalidad partidaria, esto es, el conjunto de reglas y prácticas no incluidas en los estatutos pero que son seguidas, conocidas, aceptadas, reproducidas y que generan certidumbre organizativa. Para ello se proporciona evidencia de los principales partidos en México, de acuerdo con los votos y cargos que obtienen, a saber: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Regeneración Nacional.

En primer lugar, se presenta una discusión sobre la importancia de la informalidad. En segundo lugar, se aterriza la discusión al caso de los partidos. En tercer lugar, se presenta el caso del PRI en el que resalta el “dedazo”, pero también las atribuciones presidenciales de palomear y/o remover dirigentes y gobernadores de las entidades federativas. En cuarto lugar, se muestra el caso del PAN, en el que lo informal cumplió el importante papel de dotar de legitimidad al ganador de un proceso de selección de dirigencia o candidatura presidencial. En quinto lugar, se muestra el caso del PRD en el que la lógica informal ha permitido tener certeza a la hora de tomar decisiones. En sexto lugar, se muestra el caso de MORENA, en el que pese a su reciente creación persisten prácticas informales, tales como el nombramiento, de parte del líder moral, de los promotores de la soberanía nacional que informalmente son los candidatos del partido para puestos de elección popular. Finalmente, se concluye con una discusión respecto a las líneas de investigación pendientes y los alcances de la lógica informal en la realidad partidaria.

## II. INFORMALIDAD EN AL

De acuerdo con Araujo (2009), América Latina es una región que, da evidencia de una histórica conflictiva relación con la ley, la cual ha dado pauta para una interpretación sesgada y peyorativa del funcionamiento de nuestra sociedad. Así, el tema de las normas sólo ha sido tratado en referencia sus deficiencias y, con ello, ha prevalecido la idea de sociedades terminadas por una cultura de la transgresión a la norma que emana de una duplicidad moral.

Sin embargo, derivado de los procesos de transición a la democracia en la región, así como la emergencia de investigaciones que se propusieron el análisis de la relación con las normas desde una perspectiva fáctica, recientemente se ha abordado el problema de la norma en América Latina se ha abordado no como una fórmula lapidaria, sino más bien como una pregunta

de investigación en la que la intención es que prevalezca la comprensión/explicación sobre la condena moral respecto a la relación con la norma en nuestras sociedades.

### III. PARTIDOS E INFORMALIDAD

La tradición organizativa enfocada en el estudio de los partidos ha mostrado avances importantes, desde su génesis con Michels (1983). Sin duda, de la idea de que los partidos son organizaciones en las que el militante se subordina al dirigente y ésta la organización, hemos dado saltos cualitativos al entender a los partidos como entes complejos que tienden a desarrollar características organizativas más o menos estables, lo cual deriva de su historia y dinámica internas, así como de factores externos como el análisis institucional en el que se desenvuelven y la competencia política. Al mismo tiempo, se trata de organizaciones que logran, en mayor o menor medida, afianzar vínculos con la población. Ambos aspectos, tanto los organizacionales como el enraizamiento se engloban en el concepto de institucionalización, a partir de la década de 1970, gracias al fuerte impulso emanado de los estudios organizacionales.

Uno de los autores más utilizados para tratar de entender los niveles de institucionalización de las organizadas partidistas es Angelo Panebianco, y es que el italiano tuvo el acierto de proporcionar un esquema de análisis por demás atractivo y útil para medir la institucionalización. El italiano concibe dos dimensiones importantes. Por un lado, la autonomía de la organización frente al ambiente, es decir, existe autonomía cuando el partido controla los procesos de intercambio con el entorno. Por otro lado, la sistematización que implica interdependencia entre las subunidades del partido, lo cual se garantiza por el control centralizado de los recursos organizativos y de los intercambios con el entorno.

Ahora bien, en el esquema del italiano pueden enmarcarse organizaciones partidistas que logren mayor o menor institucionalización, de acuerdo con su génesis (modelo originario: difusión/penetración territorial; legitimación externa o no; presencia o no de líder carismático), la cual deja una huella en la evolución y consolidación del partido. Dependiendo de los componentes, las organizaciones partidistas pueden tener más o menos condiciones para su institucionalización, pues ésta supone el engarce o articulación de las piezas que le dieron origen. En ese sentido, hay partidos que dadas ciertas características parecen condenados al fracaso. Por ejemplo, los que incluyen entre sus ingredientes el carisma y la fraccionalización, pues la harían propensa a una débil institucionalización.

No obstante, existen partidos que contando con ambos ingredientes han logrado estabilidad, tal es el caso del PRD o el PRI. El primero nació de una multiplicidad de grupos, los cuales se unieron a través del carisma de Cuauhtémoc Cárdenas. El segundo, si bien no contó con una pluralidad de grupos tan organizados, tuvo el poder presidencial que interfería y definía el destino del partido. Por ende, vendría bien repensar el componente de la rutinización más allá de las vías formales, ya que en el caso de Panebianco la institucionalización equivale a la consolidación organizativa por vías formales, frente a la cual, el carisma, la fraccionalización y las prácticas informales pese a que puedan asegurar estabilidad y acuerdos menos formales, son casi lapidarios.

En cambio, trabajos como el de Levitsky (2003) permiten mantener otra visión más propia de nuestra región. Plantea distinguir dos conceptos: 1) *infusión de valor*, en cuanto un atributo que la organización adquiere cuando el mantenimiento de la organización se convierte en una meta fundamental y 2) *rutinización*, la cual se refiere al proceso a través del cual las reglas de la organización son conocidas, aceptadas y seguidas, sean formales o informales (Levitsky, 2003: 254). Por consiguiente, puede existir el caso de una rutinización, por vías formales, acompañada

de la infusión de valor, dando lugar a una institucionalización diferente a la de Panebianco, pero al fin y al cabo institucionalización. Además, su debilidad no estribaría en ceñirse a lo informal.

Ahora bien, vale la pena retomar lo dicho por Gretchen y Levitsky (2003), los cuales apuntan que el término institución informal debe ser diferenciado, pues ha sido utilizado para caracterizar desde aspectos de *cultura, redes personales, clientelismo, corrupción, el clan* y la *mafia* de las organizaciones, entre otros. Por lo tanto, es esencial que se parta de una definición más precisa de la institución informal, tal como: reglas compartidas, no escritas, creadas, comunicadas e implementadas por fuera de los canales oficiales.

Así, se puede plantear que los partidos pueden contar con un cúmulo instituciones informales: reglas compartidas, no escritas, creadas, comunicadas e implementadas por fuera de los canales institucionales. Lo cual no significa que el partido no esté institucionalizado, sino que lo está de una manera distinta y, de hecho, gracias a la informalidad consigue certeza en sus procesos internos. O que, incluso, el partido puede ceñirse en mayor medida a las reglas formales, pero no por ello no podrían existir algunas prácticas informales que algo dicen sobre la organización, pues cumplen una función concreta, tal como legitimar alguna decisión.

Por consiguiente, a continuación, veremos casos concretos de informalidad, que tienden a ser un puente entre los dirigentes y las militancias, en los cuatro principales partidos en México: PRI, PAN, PRD y MORENA. En algunos casos se trata de prácticas informales que dan cuenta de la realidad partidaria y la concentración de poder (PRI, PRD y MORENA), en otros casos se trata de reglas informales que permiten destrabar un virtual conflicto interno (PAN).

### III.1 *El Partido Revolucionario Institucional*

El Partido Revolucionario Institucional surge en 1946, sus antecedentes inmediatos son el Partido Revolucionario Mexicano (1938) y el Partido Nacional Revolucionario (1929). En los tres el peso del Presidente de la República fue abismal por sobre los demás caudillos (PNR), los sectores (PRM) y la militancia (PRI), lo cual discurrió a través de causas informales.

En ese sentido, la informalidad fue uno de los resortes del presidencialismo, dado que la atribución de designar a su sucesor, así como remover y designar a dirigentes nacionales y gobernadores no se encontraba inscrita formalmente en ningún estatuto. Dicha prerrogativa fue central del periodo que va de 1946 a la década de 1990 y ésta fue determinante para sostener la pirámide en la cual se encontraba en la cúspide el Presidente de la República.

Si bien, la atribución del “dedazo”, referida a la selección del sucesor presidencial, así como la selección y remoción de gobernadores han sido ampliamente estudiadas, no ha sucedido así con la selección y remoción de dirigentes. La historia del PRI muestra que esta última decisión se ha tomado de acuerdo con los intereses de la presidencia de la República “O a las circunstancias políticas del momento” (Corona, 2003: 164). Una primera lectura del Cuadro 1, que abarca la totalidad de dirigentes nacionales del PRI de 1946 y hasta antes de perder la presidencia la República, da cuenta de 26 dirigentes. Un número récord si tomamos en cuenta que estatutariamente cada uno debió durar tres años en el encargo.

CUADRO 1. DIRIGENTES NACIONALES DEL PRI (1946-1999)

Periodo	Nombre
1946	Dr. Rafael Pascasio Gamboa
1946-1952	Gral. Rodolfo Sánchez Taboada
1952-1956	Gral. Gabriel Leyva Velázquez
1956-1958	Gral. Agustín Olachea Avilés

1958-1964	Gral. Alfonso Corona del Rosal
1964-1965	Lic. Carlos Alberto Madrazo Becerra
1965-1968	Dr. Lauro Ortega Martínez
1968-1970	C. Alfonso Martínez Domínguez
1970-1972	Prof. Manuel Sánchez Vite
1972-1975	Lic. Jesús Reyes Heróles
1975-1976	Li. Porfirio Muñoz Ledo
1976-1979	Lic. Carlos Sansores Pérez
1979-1981	Lic. Gustavo Carvajal Moreno
1981	C. Javier García Paniagua
1981-1982	Lic. Pedro Ojeda Paullada
1982-1986	Lic. Adolfo Lugo verduzco
1986-1988	Lic. Jorge de la Vega Domínguez
1988-1992	Lic. Luis Donaldo Colosio
1992	Rafael Rodríguez Barrera
1992-1993	Genaro Borrego Estrada
1993-1994	Fernando Ortiz Arana
1994	Ignacio Pichardo Pagaza
1994-1995	María de los Ángeles Moreno
1995-1996	Santiago Oñate Laborde
1996-1997	Humberto Roque Villanueva
1997-1999	Mariano Palacios Alcocer

Fuente: elaboración propia con en documentos oficiales.

Es claro que la coyuntura política ha prevalecido sobre cualquier otro criterio para designar un dirigente. Lázaro Cárdenas, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría contaron con tres dirigentes en su sexenio, lo cual se acrecentó a cuatro con Pascual Ortiz rubio, Abelardo Rodríguez y José López Portillo. En tanto que, en la medida que la oposición obtuvo triunfos importantes a nivel sub nacional, el número dirigentes nacionales priistas aumentó, de ahí que Carlos Salinas de Gortari tuvo cinco dirigentes y Ernesto Zedillo siete. En todos los casos el designado contó con la venia del presidente de la República y llegó al cargo sin competencia alguna. De hecho, las asambleas (para elección ordinaria) o consejos nacionales (para elección extraordinaria) para elegir a los dirigentes no fueron más que instancias de legitimación.

Espejel (2016) muestra que en el caso de algunos dirigentes, se trató de designaciones que tenían por objetivo llevar a buen puerto una elección presidencial. Por consiguiente, una vez culminado el proceso dichos dirigentes fueron premiados con alguna secretaría de Estado. Por ejemplo, a Porfirio Muñoz Ledo, una vez que José López Portillo fue designado Presidente de México, le fue encargada la Secretaría de Educación Pública. Mientras que, otros dirigentes llegaron para conducir al partido durante el sexenio recién iniciado. Por ejemplo, Rodolfo Sánchez de 1946 a 1950, Alfonso Corona del Rosal de 1958 a 1964, Jesús Reyes Heróles de 1972 a 1975 o Luis Donaldo Colosio de 1988 a 1992, entre otros. De ahí que, el gran elector de los dirigentes nacionales del PRI en su historia previa a la pérdida la Presidencia la República fue el titular del Ejecutivo Federal en turno.

En cuanto a la remoción, durante el mismo lapso, no existió otra instancia que pudiera remover dirigentes más allá del Presidente. Aunado a ello, dicha remoción aconteció por causas informales, pues los estatutos no planteaban tal atribución al titular del Ejecutivo Federal. Algunos fueron removidos por el recién llegado a la Presidencia, como premio a su lealtad, por haber dirigido el partido cuando aquél contendió como candidato. En otros casos, la remoción

aconteció debido a que el dirigente trastocó los acuerdos informales entre el Presidente y el partido o cuando no lograban conservar la estabilidad en la organización. En el primer caso, fue la situación de Genaro Borrego, destituido en el sexenio de Carlos Salinas por intentar brindar cierta autonomía al partido. En el segundo tipo de remoción, fue el caso de Adolfo Lugo Verduzco que fue removido de la dirigencia ante la imposibilidad de lograr estabilidad interna frente a la emergencia de la Corriente Democrática (PRI, 2003: 213).

Tomando en cuenta lo anterior, el PRI es un partido que presentó un fuerte contenido de aspectos informales que daban certeza, pero que al mismo tiempo daban evidencia de la enorme concentración de poder en manos del Presidente de la República en turno, ya que éste detentaba las prerrogativas de ser el “gran elector” de los dirigentes, así como el único titular del control político al remover dirigentes, al menos de 1946 y hasta antes del año 2000.

Con la pérdida de la Presidencia y la situación de orfandad en que cayó el partido, emergieron nuevos detentadores de poder, tal fue el caso de los gobernadores, los líderes parlamentarios y los propios dirigentes. Con ello la concentración de poder fue menor que en épocas anteriores, aunque no en sentido democrático. Por ello, no extraña que a la vuelta del PRI a la Presidencia en 2012, nuevamente emergió la remoción de un dirigente como premio a su lealtad, pues Pedro Joaquín Coldwell que dirigió al partido durante la campaña electoral, fue nombrado Secretario de Energía una vez que se conformó el nuevo gobierno.

### *III.2 El Partido Acción Nacional*

En el caso de Acción Nacional, se trata de un partido que surge en 1939 y que ha dado muestras de una enorme institucionalidad formal. No obstante, la informalidad igual ha existido desde la génesis. Basta recordar que en sus inicios Manuel Gómez Morín estuvo al frente de la dirigencia por diez años, sin que ello estuviera reglamentado. No deja de ser significativa la presencia de la informalidad en sus orígenes, sobre todo en un partido que surge como respuesta al predominio de los líderes sobre las instituciones y que, por ende, dio gran importancia al seguimiento de reglas formales.

En ese sentido, la informalidad en Acción Nacional volvió a presentarse en acontecimientos de primer orden, tal como los procesos de selección de dirigentes nacionales y candidatos presidenciales, como una cortesía entre caballeros derivada de la cual el segundo lugar de votación declinaba en sus aspiraciones y gracias a la cual el primer lugar podía alcanzar el porcentaje requerido para ser electo. Cuando esto sucedía daba cuenta de la cordialidad en la competencia.

En cambio, cuando la polarización llegó extremos insospechados no aconteció esta práctica informal. Por ejemplo, en las convenciones nacionales de 1975 y 1976 ninguno de los contendientes retiró su candidatura y el resultado fue que Acción Nacional se quedó sin candidato presidencial en una de las grandes crisis de la organización, pues nadie alcanzó el 80% necesario. En ese sentido, es significativo que, ante la creciente polarización, se rompió la regla informal.

En cuanto a la selección de dirigentes nacionales, hubo ocasiones en que la polarización no permitió la declinación (1990) o al menos la llevó al extremo (1975). Así, como antesala del ocurrido en 1976, la disputa por la dirigencia se dirimió entre Efraín González y José Ángel Conchello. En aquella ocasión, sólo después de cinco rondas de votación el segundo retiró su candidatura, lo cual manifestó la polarización interna. En 1990, la dirigencia fue disputada por Luis H. Álvarez y Gabriel Jiménez, se requirieron cuatro rondas de votación y el hecho de que Jiménez no retirara su votación fue un claro síntoma del conflicto interior del PAN que derivó



posteriormente en la conformación del Foro Democrático y Doctrinario de Acción Nacional, el cual representó al escisión más importante en 1992.

Por consiguiente, si bien Acción Nacional es un partido en que la institucionalidad formal es fundamental, lo anterior no ha evitado que se presenten prácticas informales en momentos importantes. El patrón observado es que cuando no se cumplió esta regla informal normalmente la polarización del partido se encontraba en boga, llegando a casos extremos en 1976 o en 1990, siendo el signo de las salidas y crisis que acontecieron más adelante, tal fue el caso de los *efrainistas* en 1978 y de los *foristas* en 1992.

### III.3 *El Partido de la Revolución democrática*

Se trata de un caso sui generis de la conformación partidista en México, ya que en su génesis presentó dos ingredientes poco valorados por la literatura partidista, a saber: líder carismático y grupos preexistentes. Así, de 1989 a 1999 se puede marcar una tendencia en que predominó el líder carismático. No obstante, a partir del año 2000 el partido entró a una pugna entre los grupos consolidados y el líder, que derivó en una tercera etapa en que han sido los grupos quienes toman las decisiones principales y se sirven instrumentalmente de los líderes (Espejel, 2016).

La vida diaria del PRD ha estado permeada por la informalidad, la cual ha generado certezas entre la coalición dominante (sobre quién debe ocupar un espacio de poder, y bajo qué criterio, en ausencia del titular), pero igual al nivel de la militancia y cuadros intermedios sobre sus posibilidades de incidencia al interior del partido (en tanto pertenezca a un grupo político), así como sobre el propio funcionamiento del partido (en procesos electorales internos).

En cuanto a la certeza en el nivel de la coalición dominante, el PRD se ha caracterizado por ser un partido donde el control político se deposita en los grupos internos, no en la militancia como marcan sus estatutos. Lo anterior se ejemplifica con la práctica informal conocida como “quitapón”, según la cual ante la ausencia de un integrante de la dirigencia por renuncia o porque su grupo político lo retiró del cargo, corresponde al mismo grupo colocar a su suplente. Dicha práctica ha emergido en el ámbito subnacional en la Ciudad de México (en 2006) pero también en el plano nacional (en 2004).

Respecto a la certeza hacia los cuadros medios y la militancia, dentro del partido existen una frase que ejemplifica el peso de los grupos sobre el reclutamiento interno. El dicho “te alineas o quedas fuera” refiere que en las reuniones del partido en que se tomarán decisiones, el militante de a pie y en solitario tienen poco qué hacer, ya que para incidir en un partido tan fraccionalizado debe alinearte a un grupo para obtener algún incentivo material o selectivo (Netzahualcóyotl González, entrevista con el autor, 20 de mayo de 2005).

Finalmente, en cuanto a la certeza sobre el funcionamiento real, la frase “acuerdo mata estatuto” es la más conocida de hechura perredista, la cual da cuenta de que existe la posibilidad de que los grupos se pongan de acuerdo aun cuando los estatutos marquen otra cosa, ya sea sobre la definición de la línea política del partido, la aprobación de alguna candidatura de trascendencia o algún acercamiento con un actor externo. Ahora bien, en caso de no lograr un acuerdo por vía informal, en el marco de un proceso de selección al interior del partido, emerge la frase “a navaja limpia” que alude a que ante la inexistencia de un acuerdo entre grupos en el proceso electoral por venir se “vale todo”, es decir, cualquier práctica no democrática como la compra y coacción del voto, por citar algunas (Jorge Calderón, entrevista con el autor, 07 de Enero de 2010).

Así, a diferencia del PAN, el PRD es un partido donde la informalidad es la norma. En ese sentido, dichas prácticas informales, conocidas, seguidas, aceptadas y reproducidas dieron

certeza, salvo en algunas excepciones como es la frase “a navaja limpia”, a los actores internos en diversos momentos y cuestiones.

### III.4 *Movimiento de Regeneración Nacional*

Se trata del partido más reciente en comparación con los tres anteriores. Obtuvo el registro oficial en mayo de 2014. No obstante, la mayoría de los escasos trabajos académicos sobre dicho partido convergen en resaltar el predominio de su líder carismático: Andrés Manuel López Obrador (Bolívar, 2017). Dicho predominio se ha materializado en la selección de candidatos a distintos niveles, los cuales han estado influidos por el “gran elector”, mediante la práctica informal de designar y presentar ante la militancia a un “Promotor de la Soberanía Nacional” que tiempo después resulta ser el “candidato de unidad” de MORENA.

No es un asunto menor que en MORENA exista un actor con la capacidad de designar, lejos de lo que marcan los estatutos, a los candidatos del partido. Ya que si bien es un partido reciente ha tenido votaciones importantes en la capital del país. De hecho, dicha práctica de nombrar un “Promotor de la Soberanía Nacional” emergió en la primera contienda a la cual acudió MORENA en 2015 en el ámbito delegacional de la Ciudad de México, pero también fue evidente en la designación de los candidatos a gobernador de 2015 a la fecha.

CUADRO 2. PROMOTORES DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y CANDIDATOS A NIVEL DELEGACIONAL

Delegación	Promotor de la Soberanía Nacional	Candidato en 2015
Álvaro Obregón	Martha Pérez	Martha Pérez
Azcapotzalco	Pablo Moctezuma	Pablo Moctezuma
Benito Juárez	Jesús González Schmal	Jesús González Schmal
Coyoacán	Bertha Luján	Bertha Luján
Cuajimalpa	Jenny Saltiel Cohen	Jenny Saltiel Cohen
Cuauhtémoc	Ricardo Monreal	Ricardo Monreal
Gustavo A. Madero	Ramón Jiménez	Ramón Jiménez
Iztacalco	Jesús Martín del Campo	Jesús Martín del Campo
Iztapalapa	Clara Brugada	Clara Brugada
Magdalena Contreras	Patricia Ortiz	Patricia Ortiz
Miguel Hidalgo	José Agustín Ortiz Pinchetti	Héctor Vasconcelos
Milpa Alta	Guadalupe Chavira	Guadalupe Chavira
Tláhuac	Rigoberto Salgado	Rigoberto Salgado
Tlalpan	Claudia Sheinbaum	Claudia Sheinbaum
Venustiano Carranza	Patricia Ruíz	Patricia Ruíz
Xochimilco	Avelino Méndez	Avelino Méndez

Fuente: elaboración propia con base en hemerografía.

En el caso de la Ciudad de México, en julio de 2014 Andrés Manuel López Obrador anunció mediante su cuenta de Facebook a los Promotores de la Soberanía Nacional en el ámbito delegacional. A la larga, como se aprecia en el Cuadro 2, resultó que 15 de los 16 promotores serían los candidatos delegacionales de MORENA. En el otro caso, el promotor declinó por motivos de salud.

CUADRO 3. PROMOTORES DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y CANDIDATOS A GOBERNADOR

Elección para gobernador, Junio 2015			
Fecha de nombramiento como Promotor de la Soberanía Nacional	Entidad	Promotor de la Soberanía Nacional	Candidato a Gobernador por MORENA
Mayo 2014	Colima	José Francisco Gallardo	José Francisco Gallardo
Marzo 2014	Campeche	Layda Sansores	Layda Sansores
Junio 2014	Querétaro	Celia Maya	Celia Maya
Junio 2014	San Luis Potosí	Sergio Serrano	Sergio Serrano
Junio 2014	Guerrero	Lázaro Mazón	Amilcar Sandoval
Mayo 2014	Michoacán	María de la Luz Núñez	María de la Luz Núñez
Junio 2014	Sonora	Carlos Javier Lamarque	Carlos Javier Lamarque
Junio 2014	Baja California Sur	Víctor Manuel castro	Víctor Manuel castro
			Rogelio González Ramírez
Elección para gobernador, Junio 2016			
Agosto 2015	Aguascalientes	Nora Ruvalcaba	Nora Ruvalcaba
Agosto 2015	Chihuahua	Víctor Quintana	Javier Félix Muñoz
Agosto 2015	Hidalgo	Salvador Torres	Salvador Torres
Octubre 2015	Durango	Guillermo Favela	Guillermo Favela
Enero 2016	Oaxaca	Salomón Jara	Salomón Jara
Enero 2016	Puebla	Abraham Quiroz	Abraham Quiroz
Septiembre 2015	Quintana Roo	José Luis Pech	José Luis Pech
Octubre 2015	Sinaloa	Jesús Estrada	Jesús Estrada
Septiembre 2015	Tamaulipas	Héctor Martín Garza	Héctor Martín Garza
Elección para gobernador, Junio 2017			
Julio 2016	Estado de México	Delfina Gómez	Delfina Gómez
Agosto 2016		Armando Guadiana	Armando Guadiana
Agosto 2016		Miguel Ángel Navarro	Miguel Ángel Navarro

Fuente: elaboración propia con base en hemerografía.

Como se puede apreciar en el Cuadro 3, en la elección de 2015 siete de los nueve candidatos a gobernador fueron postulados previamente como promotores de la Soberanía Nacional en su entidad federativa. En algunos casos con más de un año de antelación al proceso electoral. Mientras tanto, en 2016, continuó la lógica del promotor, ya que ocho de los nueve candidatos adquirieron ese nombramiento previo a la contienda electoral en su respectiva entidad federativa. Finalmente, la lógica se perpetuó en 2017, pues los tres candidatos en ese año fueron

previamente nominados como promotores. Los tres con casi un año de antelación a su justa electoral. Con lo anterior, queda claro que dicha práctica informal permitió al partido violar la ley electoral y tener un candidato antes que sus contrincantes, así como presentarlo a la militancia, de la mano de su líder moral.

#### IV. CONCLUSIONES

La lógica informal atraviesa la realidad partidaria en América Latina. No obstante, es un asunto que no ha ganado tanta atención en México. Con ello se ha dejado de lado la “otra institucionalización” propia de nuestra región, sin juzgar normativamente. Como se pudo apreciar la ausencia de informalidad en algunos casos es señalización de polarización y posibles escisiones (PAN). Aunque en otros casos es un síntoma de los arreglos reales, tras bambalinas, que acontece en algunos partidos (PRI). En otros más ejemplificaban una realidad fraccionada en que ante la falta de acuerdo se activaban las vías poco democráticas por la disputa de las dirigencias (“a navaja libre”) o, incluso, prácticas que denotan la realidad fraccionada de la cual deriva un sui generis mecanismo de control político en las manos de los grupos internos, no de la militancia (“quitapón”). Además, la informalidad emergió en partidos menos fraccionados, dado su momento de emergencia electoral en que los grupos internos se han visto eclipsados por un líder carismático. En este caso dicha práctica informal ha sido utilizada como un mecanismo que permita tener ventaja al dar a conocer al candidato del partido fuera de tiempos electorales.

No obstante, falta mucho por sistematizar la informalidad en grados, niveles y consecuencias. Este primer acercamiento solo llamó la atención sobre que la informalidad algo debe decir del tipo de partidos que dominan el contexto mexicano. Por consiguiente, es necesario avanzar, una vez que se ha proporcionado cierta evidencia empírica sobre la informalidad partidaria, en las distinciones de la informalidad en términos del uso que tiene en cada contexto, así como sus consecuencias y la forma de acercarnos a ella.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

Araujo, Kathya (2009): “Introducción”. En: Araujo, Kathya (ed.): ¿Se acata pero no se cumple? Estudio sobre las normas en América Latina. Santiago de Chile: LOM Editores, pp. 7-18.

Bolívar, Rosendo (2017): “Movimiento de regeneración nacional: democracia interna y tendencias oligárquicas”. En Foro Internacional, (228), pp. 460-489.

Corona, Gabriel (2003): “La selección de los dirigentes nacionales del PRI”. En: Reveles, Francisco (ed.). PRI: crisis y refundación. México: Gernika, pp. 153-220.

Espejel, Alberto (2016): “Origen y cambio la concentración y intrapartidaria de poder. Los casos del PRI, PAN y PRD”. En *Intersticios Sociales*, (12), pp. 1-35.

Gretchen, Helmke/Levitsky, Steven (2003): “Introduction”. En: Gretchen, Helmke/Levitsky, Steven (eds.). *Informal Institutions and democracy. Lessons from Latin America*. USA: Kellogg Institute for International Studies, pp. 1-32.

Levitsky, Steven (2003): “Los partidos obreros en transformación en América Latina: El Partido Justicialista Argentino en perspectiva comparada”. En: Alcántara, Manuel/ Martínez, Elena (eds.). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: IFE, pp. 245-302.

Levitsky, Steven y Flavia Freidenberg (2007). “Organización informal de los partidos en América Latina”. En *Desarrollo Económico*, 46 (184), pp. 539-568.

Michels, Robert (1983): *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia interna*. Tomo I y II. Buenos Aires: Amorrortu.

Panbianco, Angelo (1990): *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universitaria.

Partido Revolucionario Institucional (2003): *Esbozo Histórico*. México: PRI.

Randall, Vicky y Svásand, Lars (2002): "Party institutionalization in New Democracies". En *Party Politics*, 8 (1), pp. 5-29.

Revels, Francisco (2002) (ed.): *PAN: Los signos de la institucionalización*. México: Gernika.

Revels, Francisco (2003) (ed.): *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*. México: Gernika.

Revels, Francisco (2004) (ed.). *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de institucionalización*. México: Gernika.

- Entrevistas

Calderón, Jorge (07 de Enero de 2010). (A. Espejel Espinoza, Entrevistador).

González, Netzahualcóyotl (20 de mayo de 2005). (A. Espejel Espinoza, Entrevistador)

# **ESTADO Y CRIMEN ORGANIZADO: LA DINÁMICA SUBNACIONAL EN MÉXICO**

ALBERTO ESPEJEL ESPINOZA

# ESTADO Y CRIMEN ORGANIZADO: LA DINÁMICA SUBNACIONAL EN MÉXICO

## I. INTRODUCCIÓN

México es uno de los países más violentos de América Latina, no solo eso también es uno de los más corruptos (OCDE, 2017) y desiguales de la región (CEPAL, 2017). Hoy México atraviesa por una severa crisis de seguridad, de hecho, el 2017 fue el más violento desde 2007. Los delitos de alto impacto se elevaron en algunas entidades federativas. Aunque, como es de suyo evidente, a nivel subnacional la inseguridad difiere bastante. Dependiendo del delito es que las entidades son más o menos inseguras. Por ejemplo, de acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano, el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) las entidades más violentas e inseguras del país son: Baja California (1° en robo de vehículo), Baja California Sur (1° en extorsión), Colima (1° en homicidio doloso), Guanajuato (1° en homicidio culposo), Tabasco (1° en robo con violencia), así como Tamaulipas (1° en secuestro). De acuerdo con el ONC, las posibles respuestas a la problemática de la inseguridad a nivel subnacional son el combate al tráfico y venta ilegal de armas, al lavado de dinero, la corrupción en las instituciones de procuración e impartición de justicia; la implementación de una auténtica prevención del delito y reacción, ambas sustentadas en diagnósticos e información confiable y con rendición de cuentas; además, implementar un sistema de justicia penal adversarial; así como acrecentar la colaboración entre sociedad civil y autoridades en cultura de la legalidad (ONC, 2016: 10 y 11). Queda claro que se trata de un conjunto de retos, procesos, actores y dinámicas ante las cuales se debe dar respuesta en el ámbito subnacional.

En ese sentido, la literatura referida a las capacidades estatales, entendida como la condición potencial o demostrada de lograr un resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y del exitoso manejo de condicionamientos, es una buena forma de acercarse al ámbito subnacional y apreciar los resultados en materia de inseguridad. Dicha literatura se ha enfocado en una enorme variedad de aristas, resaltando tres: la extractiva (tributaria), coercitiva (capacidad de salvaguardar el orden), y burocrático-administrativa (provisión de bienes y servicios). La segunda de ellas permite poner atención en la situación de inseguridad que premia a nivel subnacional, así como su influencia en otras capacidades. En México, como en el caso de otros países en desarrollo, las capacidades burocrático-administrativa y coercitiva presentan fallas importantes. En el caso de la primera, debido a que la doble transición a la democracia supuso el vaciamiento del Estado y, por ende, el adelgazamiento del sector público en favor del sector privado. Mientras que la segunda es vulnerada debido a la presencia de poderes fácticos o intereses creados, tal como el crimen organizado, que ponen en jaque el logro de determinadas metas como la seguridad o el control de la violencia en el territorio.

Ahora bien, el nivel subnacional en México ha estado marcado por estudios enfocados en el ámbito electoral en que se ha resaltado los procesos de alternancia o hegemónías electorales. En todos ellos la figura central han sido los partidos en su acceso al ejercicio de gobierno o la conformación de congresos locales (López, Mirón y Reveles, 2011). Sin embargo, una veta poco explorada es cómo han gobernado los partidos y, sobre todo, qué resultados han dado en términos de los problemas que aquejan a su población, tal como la inseguridad.

Por ello, el objetivo es relacionar ambos fenómenos, por un lado, las capacidades estatales, concretamente en materia de seguridad, por otro lado, el color partidista. Para comprender si la diversidad partidaria varía o no las capacidades estatales a nivel subnacional, vía una comparación de tres gestiones, una por cada partido, en un lapso similar, a saber: Estado de México (EDOMEX) gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 2011 a 2017, Sinaloa gobernada por el Partido Acción Nacional (PAN) de 2010 a 2016 y Morelos gobernada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 2012 a 2018.

## II. CAPACIDADES ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SELECCIÓN DE CASOS

La literatura sobre *capacidades estatales* es utilizada, desde diversas disciplinas, para dar cuenta, explicar y/o evaluar el funcionamiento del Estado en sus diversos niveles. ¿Qué se ha estudiado en torno a las capacidades estatales en materia de seguridad? Existen dos tipos de acercamientos. En primer lugar, los trabajos que la entienden como una variable independiente que explica algo más. En segundo lugar, quienes la conciben como variable dependiente que requerimos explicar. En el primer grupo se encuentran trabajos que consideran que la incapacidad estatal en seguridad: 1) puede afectarla capacidad tributaria que, a su vez, incide en la capacidad burocrática (Hendrix, 2011), 2) puede incentivar, junto a la incapacidad burocrático-administrativa, mayor probabilidad de actos terroristas (Hendrix y Young, 2014) o 3) socavarla capacidad del gobierno para justificar su propia existencia (Egweni, 2013). En el segundo bloque, se piensa que la capacidad en seguridad se puede explicar por: 1) la precarización laboral (Besley y Persson, 2015), los “señores de la guerra” que vía el Poder Legislativo disminuyen dicha capacidad para beneficiarse con la estrategia de seguridad (Schilde, 2015) o 3) los altos niveles de impunidad y precariedad.

Queda claro que la capacidad estatal en seguridad tiende a afectar otras igualmente importantes (cobro de impuestos, provisión de servicios, etc.). No obstante, las comparaciones realizadas han sido interestatales, no intraestatal. En ese sentido, retomando la idea de que la capacidad estatal en materia de seguridad debe ser analizada, pues podría afectar a otras tantas, se plantea observar la influencia del crimen organizado en el ámbito subnacional, en dos dimensiones relativas a la capacidad previamente aludida:

El control del legítimo monopolio de la violencia: el control de la violencia y la coerción es vulnerado, en particular, en zonas geográficas que quedan bajo el poder de sectores como el crimen organizado que generan una relación de dominación.

Violencia política en elecciones: en México, el crimen organizado ha distorsionado los procesos electorales y minado la calidad de la democracia. Por ello, se ha vuelto habitual la interferencia en las elecciones, ya sea amedrentando o desapareciendo a candidatos incómodos.

¿Ahora bien, en qué entidades? Importa una dinámica subnacional, concretamente una en que la violencia esté presente en su máxima expresión. Para ello se utilizó *8 Delitos Primero. Índice Delictivo* de CIDAC (2015) que combina las percepciones de la población y las carpetas de investigación de delitos de alto impacto, gracias a lo cual clasifica a las entidades de acuerdo con el grado de afectación de delitos, ya sea afectación severa, grave, media y moderada. Al usar el primero de ellos se intenta mantener estable dicho nivel de incidencia, para seleccionar tres entidades gobernadas por distintos partidos, con el objetivo de apreciar si el que un partido gobierne mejora o no las capacidades en materia de seguridad en las dimensiones seleccionadas. En el caso del PAN y el PRD se seleccionaron los



únicos gobiernos existentes en dicha categoría, es decir, Sinaloa de 2010 a 2016 y Morelos de 2012 a 2018. Mientras que, en el caso del PRI se seleccionó a su gobierno emblemático, el Estado de México de 2011 a 2017. A continuación se desarrolla cada uno de los casos, luego de ello se cierra con una breve discusión en que se comparan los resultados.

### III. EL PRI EN EL ESTADO DE MÉXICO, MUCHOS AÑOS EN EL PODER Y POCOS RESULTADOS (2011-2017)

El PRI no ha perdido el gobierno estatal, se trata de una de las pocas entidades que no ha vivido la alternancia junto a Coahuila, Campeche, Hidalgo y Colima. De hecho, la elección de la que emergió la gestión analizada logró una enorme ventaja sobre el segundo lugar. Además, que en esa elección recuperó la mayoría en la Legislatura local. Pero qué se encontró respecto al monopolio de la violencia en la entidad.

#### Gráfica 1

Como muestra la Gráfica 1, del total de averiguaciones sobre homicidios dolosos (AHD) en la gestión del PRI, existió un descenso si comparamos la cifra inicial y la final. Empero, también hubo un incremento importante desde que se recibió el gobierno en 2011 y hasta 2014. A partir de ese año comenzó el declive de las AHD. Para mostrar en 2017 un descenso atípico si se toma en cuenta lo acontecido en años anteriores. Pese a ello, es claro que de 2012 y hasta 2016 las AHD fueron mayores a los que existían cuando se inició la gestión de Eruviel Ávila. Por otro lado, ¿cuánto del total de AHD es atribuible al crimen organizado? Es difícil responder, toda vez que las autoridades miden solamente el número de AHD, las cuales pueden incluir más de un HD, por ende, dichas cifras subestiman el fenómeno. Por ende, cuando se compara la cifra de AHD de las autoridades frente a la de HD de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) existen diferencias abismales. Para muestra un botón, el Ejecutómetro (E) de *Reforma* determinó 450 homicidios dolosos ligados al crimen organizado (HDCO) en 2011. Sin embargo, su cifra general de HD para ese año fue de 12182, mientras que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) contabilizó 4337 AHD. Por lo cual no existe forma de conciliar las cifras oficiales con las de las OSC. Además, lo mismo se repite en los demás años y casos en estudio.

#### Gráfica 2

Pero, haciendo uso solamente de cifras de las OSC se aprecia que los resultados en materia de HDCO no son alentadores en la gestión priísta encabezada por Eruviel Ávila, ya que contrario a lo observado en los HD, la tendencia es creciente. Lamentablemente no existen datos para 2014 y 2015. Sin embargo, el repunte del 2017 es significativo en torno a que poco pudo hacer el PRI en este rubro. Además, en prácticamente todos los años superó el dato con el cual inició la gestión.

En lo que toca a la violencia en procesos electorales los saldos también son negativos. Y es que en la campaña electoral en que triunfó Eruviel Ávila no se registraron actos violentos de parte del crimen organizado. Es decir, recibió el gobierno sin actos de violencia política. Sin embargo, la situación cambió en los procesos de 2012 y 2015 (en que se eligieron ayuntamientos y congreso local), así como 2017 (en que se eligió al nuevo gobernador).

#### Gráfica 3

Como muestra la Gráfica 3, en la elección de 2012 acontecieron cuatro actos violentos, tres de ellos a unos cuantos días de la votación. Llama la atención que dos fueron perpetrados en

Nezahualcóyotl y Valle de Chalco, dos de los diez municipios más poblados, incluyendo el hecho más violento (asesinato de candidato municipal). Por otro lado, igual es llamativo que el PRI en el poder concentró la mitad de actos violentos y el resto se repartió entre dos partidos autodenominados de izquierda.

#### Gráfica 4

Por otro lado, como muestra la Gráfica 4, la elección de 2015 varió bastante, pues en esta ocasión los actos se presentaron un mes antes de los comicios. Además, la izquierda en general concentró la mayoría de los actos. El PRD por sí solo recibió el 60%, incluyendo el más violento (asesinato de candidato municipal), llama la atención que se trató del partido que ese año quedó en segundo lugar en la conformación del congreso local. Por otro lado, también es significativo que dos de los atentados hacia el PRD, incluido el más violento, ocurrieron en Ecatepec y Valle de Chalco, dos de los diez municipios más poblados.

#### Gráfica 5

Ahora bien, como muestra la Gráfica 5, el proceso del año pasado en que se seleccionó al nuevo gobernador contó con actos violentos un mes antes de la votación. En esta ocasión, el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) concentró dos terceras partes de los hechos, siendo el principal competidor del PRI en la entidad y ambos tuvieron que ver directamente con la candidata de MORENA a la gubernatura. Por otro lado, el ataque contra el PRI tuvo lugar en Nezahualcóyotl, uno de los municipios más poblados. Por consiguiente, se pueden plantear algunas tendencias. Primero, la violencia del crimen organizado no se ha manifestado contra el PAN en el EDOMEX. Segundo, en mayor medida la violencia ha beneficiado indirectamente al partido en el gobierno, golpeando a su principal contrincante en 2015 (PRD) y 2017 (MORENA). Tercero, pese a ello, el partido en el gobierno igual ha padecido violencia en 2012 y 2017.

### IV. MORELOS, EL VIRAJE A LA IZQUIERDA CON RESULTADOS AMBIVALENTES (2012-2018)

El año 2012 fue importante para la ciudadanía en Morelos, en ese la entidad vivió su segunda alternancia en la gubernatura. Después de doce años de gobiernos panistas, y previamente una larga historia de gobernadores priístas, los morelenses eligieron a Graco Ramírez como nuevo gobernador bajo las siglas del PRD. Además, eligieron congreso local y municipios. En el primero, el PRD obtuvo mayoría, además de tres de los seis municipios más poblados en la entidad (Cuautla, Yautepec y Temixco). Qué se encontró respecto al monopolio de la violencia en la entidad.

#### Gráfica 6

Como sugiere la Gráfica 6, del total de AHD en la gestión del PRD, existió un descenso significativo si se compara la cifra inicial y la final. No obstante, igual es cierto que de 2014 a 2016 hubo un ligero repunte, en dicho periodo se llevó a cabo el proceso electoral intermedio para renovar diputados locales y ayuntamientos, cuestión para nada menor.

Por otro lado, ¿cuánto del total de AHD es atribuible al crimen organizado? Nuevamente las inconsistencias en las cifras no permiten responder de forma tajante.

#### Gráfica 7

No obstante, tomando en cuenta solo las cifras de las OSC sobre HDCCO, se puede apreciar que los resultados no son positivos, toda vez que hubo un incremento de más del doble de los HDCCO. La tendencia es creciente en tres de los cinco años de gobierno, de 2012 a 2013 y de 2015 a 2017, mientras que en los años intermedios se muestra un ligero estancamiento.

En lo que toca a la violencia política se aprecia menores casos que en otras entidades. De hecho, en el proceso electoral intermedio de 2015 no se presentó un solo caso.

#### Gráfica 8

Como muestra la Gráfica 8, en la campaña electoral en que asumió el cargo Ramírez se presentaron dos actos violentos, los cuales se presentaron con poco más de un mes de distancia de la votación. Llama la atención que en los actos violentos no estuvo involucrado ningún partido que abanderó a Ramírez (PRD, Partido del Trabajo [PT] o Movimiento Ciudadano [MC]) y que uno de los actos fue contra el PAN, en ese entonces en el gobierno estatal, aunque contra su candidata presidencial.

#### Gráfica 9

Como ya se comentó, en el proceso electoral de 2015 no se registró algún acto violento. Ahora bien, la campaña electoral de renovación de gobernador, congreso local y ayuntamientos apenas está por comenzar. No obstante, como sugiere la Gráfica 9, en el periodo de precampaña se registraron dos actos violentos. Aunque llama la atención que en uno de ellos se culpa al titular del Ejecutivo estatal, no por el crimen organizado, y que ambos casos son perpetrados hacia MORENA, principal contendiente por la gubernatura en este año en Cuernavaca, uno de los municipios más poblados de la entidad.

De ahí que, se pueden plantear algunas tendencias. Primero, que es escasa la intervención del crimen organizado en las elecciones de Morelos, por ello en 2015 no se registró un solo caso. Segundo, la violencia ha impactado al gobierno saliente en 2012, pero en su mayoría a partidos de izquierda en 2012 y 2018. Tercero, el gobierno ha sido señalado recientemente como autor de actos violentos por su principal opositor.

### V. SINALOA, UNA ALTERNANCIA INÉDITA CON BUENOS RESULTADOS, PERO SIN CONTINUIDAD (2010- 2016)

En 2010 Sinaloa logró su primera alternancia en la gubernatura. El PRI fue derrotado por una alianza encabezada por el PAN y secundada por el PRD con el ex priista Mario López Valdez como candidato. Sin embargo, la alianza no logró mayoría en el congreso local recién electo y los municipios se dividieron en partes iguales (nueve y nueve).

Ahora bien, los resultados sobre el monopolio de la violencia en la entidad son más claros que en otras entidades, toda vez que se registra una clara tendencia decreciente, ya que el número de AHD disminuyó a la mitad de lo que se recibió, aunque de 2014 a 2016 la caída se debilitó, teniendo una ligera alza en 2015.

#### Gráfica 10

Por otro lado, ¿cuánto del total de AHD es atribuible al crimen organizado? De nueva cuenta las inconsistencias en las cifras no permiten responder de forma tajante.

#### Gráfica 11

No obstante, haciendo uso solo de las cifras de las OSC se aprecia que los resultados son positivos, pues es evidente una tendencia decreciente. De 2010 a 2012 se redujo casi a la mitad el número de HDCCO. Aunque de 2012 a 2015 el número se mantuvo relativamente estable, reduciéndose en el último año.

Sin embargo, en lo que toca a la violencia en elecciones los saldos no son positivos. La elección que dio lugar a la alternancia en la entidad registró siete hechos violentos, cuatro de ellos a dos semanas de la elección y tres a un mes. Es decir, recibió el gobierno con actos de violencia política.

#### Gráfica 12

Así, como muestra la Gráfica 12, cinco de los siete actos se concentraron en tres de los siete municipios más poblados (Culiacán, Navolato y Sinaloa). La violencia se concentró en el partido que estaba a punto de dejar el poder con cinco de siete casos (70%), incluyendo los más violentos (dos asesinatos).

#### Gráfica 13

Ahora bien, como muestra la Gráfica 13, en el proceso electoral intermedio en que se renovó congreso local y ayuntamientos, se redujo notablemente la violencia, solo se registraron dos casos. Pero cualitativamente se incrementó la intensidad, ya que uno de ellos fue perpetrado contra el escolta del gobernador, a un mes de la justa electoral. El otro caso, un asesinato, se registró ante una coalición integrada por los principales partidos que lo impulsaron a la gubernatura, solo a una semana de la votación. Así, la violencia se enfocó en el partido en el poder y sus aliados.

#### Gráfica 14

Finalmente, como muestra la Gráfica 14, en la elección de gobernador en que el PAN dejó el cargo y retornó el PRI, existió un caso menos que seis años atrás. Dos terceras partes fueron cometidos contra el PRI incluyendo el más violento (asesinato), uno contra el Partido Sinaloense, tercera fuerza en la entidad y uno más contra MORENA. Tres de ellos a un mes de la votación. Cuatro de los seis actos ocurrieron en municipios poblados (Culiacán, Mazatlán y Navolato). Y en esta ocasión, la violencia benefició indirectamente al PAN en el gobierno.

Por ende, se pueden plantear algunas tendencias. Primero, el PRI ha sido el partido que más actos violentos han padecido, sea aun en el gobierno en 2010 o como opositor en 2016. Segundo, pese a ello, el partido en el poder y sus aliados han sido violentados en 2013, a mitad del mandato. Tercero, la izquierda en la entidad se ha visto menos afectada.

## VI. COMPARACIÓN

Como se pudo apreciar, los resultados obtenidos hasta este momento pueden ser, hasta cierto punto, ambivalentes en el caso del PAN y el PRD, toda vez que el primero redujo los HDCCO, mientras el segundo padeció menor violencia política. No obstante, en el caso del PRI es claro que los resultados no son halagadores respecto a lo hecho por la gestión del PRI en la entidad, ya que en ambas dimensiones salió muy mal parado.

#### Gráfica 15

En ese sentido, como sugiere la Gráfica 15, en lo que respecta a AHD, se puede decir que las gestiones panistas en Sinaloa y perredista en Morelos dieron mejores resultados a largo plazo. En el

caso de Sinaloa, redujeron las averiguaciones a menos del doble de lo recibido, siempre con una tendencia decreciente. Mientras Morelos logró reducirlo a casi la tercera parte de los que recibió. En tanto que la gestión del PRI en EDOMEX tuvo una tendencia creciente desde que entró en funciones y solo hasta el último año redujo el número de averiguaciones de forma sorprendente, aunque no a más de la mitad.

Por otro lado, la discontinuidad e incompatibilidad en las mediciones de HDCO no ayudan a generar alguna comparación. Aunque como ya se vio, la tendencia en EDOMEX y Morelos es al alza, sin embargo, en el último es llamativo que el PRD deja la entidad con más del doble de HDCO que recibió. Por otro lado, el único caso en que se aprecia reducción de HDCO es Sinaloa.

En lo que corresponde a la violencia política se pueden plantear algunas diferencias importantes. En el EDOMEX la elección más violenta fue la intermedia (2015) en que se eligieron congreso local y ayuntamientos. Mientras en Morelos y Sinaloa las elecciones más violentas han sido las de origen y salida del PRD y PAN, respectivamente.

Respecto a los partidos en el gobierno han padecido actos violentos, pero de forma distinta. Así, en el EDOMEX se perpetraron actos violentos contra el PRI en el primer y último años de gobierno (50% casos y 33.3%, respectivamente). Mientras que en Sinaloa los actos contra el PAN, que detentaba el gobierno, se concentraron en la elección intermedia, solo o con sus aliados (50% y 50%, respectivamente). Cuestión distinta ocurrió en Morelos, donde el PRD no sufrió un solo ataque, por el contrario, se le acusó de ser el atacante (2018).

Por otro lado, los partidos opositores padecieron actos violentos de forma distinta. En el EDOMEX, la oposición de izquierda fue atacada entres procesos electorales, dos intermedios (2012 con 50% y 2015 con el 100%) y el últimos para renovar al gobernador (2017 con 66.7%). En tanto que en Morelos la oposición concentró el total de las escasas agresiones en la precampaña en curso (MORENA con el 100% en 2018). Mientras que en Sinaloa la oposición concentró el total de ataques en 2016 (67% para el PRI y 16.5% para MORENA y 16.5% para el Partido Sinaloense).

Por consiguiente, enpertinente proceder a un análisis cualitativo que permita caracterizar las especificidades de los resultados encontrados en Sinaloa y Morelos, a fin de clarificar exactamente los instrumentos mediante los cuales se obtuvieron tales resultados de gobierno.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, Sergio, Rodrigo Peña y Jorge Ramírez (2014): Atlas de la seguridad y violencia en Morelos. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Alzaga, Ignacio (2016): “En este sexenio van 28 mil muertos por el narco: PGR”. En [http://www.milenio.com/policia/sexenio\\_muertos-narco-pgr-homicidios-delincuencia\\_organizada\\_cenapi-milenio\\_0\\_857914212.html](http://www.milenio.com/policia/sexenio_muertos-narco-pgr-homicidios-delincuencia_organizada_cenapi-milenio_0_857914212.html) (Consultado 25-03-2018).

Baranda, Antonio (2011): “Suma Gobierno 15 mil ejecuciones en 2010”. En [https://www.reforma.com/galeria\\_de\\_fotos/images/1252/2503006.jpg&text=crimen+organizado+estado+de+m%EF9xico&tit=Suma%20Gobierno%2015%20mil%20ejecuciones%20en%202010](https://www.reforma.com/galeria_de_fotos/images/1252/2503006.jpg&text=crimen+organizado+estado+de+m%EF9xico&tit=Suma%20Gobierno%2015%20mil%20ejecuciones%20en%202010) (Consultado 15-03-2018).

Besley, Timothy y Persson, Torsten (2015): “State Capacity, Conflict and Development”. En Peace Economics, Peace Science and Public Policy, (4), pp. 1-41.

CEPAL (2017): Panorama social de América Latina. Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIDAC (2015): 8 delitos primero. Índice delictivo CIDAC. México: Centro de Investigaciones para el Desarrollo A. C.

Cruz, Guillermo y Rolando Herrera (2011): “Arrecia plaga violenta”. En <https://hemerotecalibre.reforma.com/20110101/interactiva/RNAC20110101-006.JPG&text=crimen+organizado+estado+de+m%E9xico&tit=Arrecia%20plaga%20violenta> (Consultado 21-02-2018).

Dittmar, Victoria (2018): “Estudio: 2017, el año con el mayor número de homicidios por crimen organizado en México”. En <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/estudio-2017-el-ano-con-el-mayor-numero-de-homicidios-por-crimen-organizado-en-mexico/> (Consultado 11-03-2018).

Egwemi, Víctor (2013): “Boko Haram, Terrorism and Failing State Capacity in Nigeria: an Interrogation”. En *Africana*, (2), pp. 80-118.

El Debate (2018): “México, rey de la violencia; el crimen organizado, su causante”. En <https://www.debate.com.mx/mexico/Mexico-rey-de-la-violencia-el-crimen-organizado-su-causante-20180123-0177.htm> (Consultado 11-02-2018).

Hendrix, Cullen (2011): “Head for the Hills? Rough Terrain, State Capacity, and Civil War Onset”. En *Civil Wars*, (4), pp. 345–370.

Hendrix, Cullen y Young, Joseph (2014): “State Capacity and Terrorism: A Two-Dimensional Approach”. En *Security Studies*, (2), pp. 329–363.

Hernández, Leopoldo (2017). “Reportan aumento de ejecuciones del crimen organizado”. En <https://www.economista.com.mx/politica/Reportan-aumento-de-ejecuciones-del-crimen-organizado-20170125-0088.htm> (Consultado 11-02-2018).

Hernández, Mariana y Rafael López (2018): “Enero impone marca de 1,562 homicidios”. En [http://www.milenio.com/policia/enero-marca-homicidios-violencia-crimen-organizado-record-historico-victimas-milenio\\_0\\_1114088602.html](http://www.milenio.com/policia/enero-marca-homicidios-violencia-crimen-organizado-record-historico-victimas-milenio_0_1114088602.html) (Consultado 16-03-2018).

López, Gustavo, Mirón, Rosa María y Francisco Reveles (Coords.) (2011): *Los estados en el 2010: el nuevo mapa de poder regional*. México: Gernika.

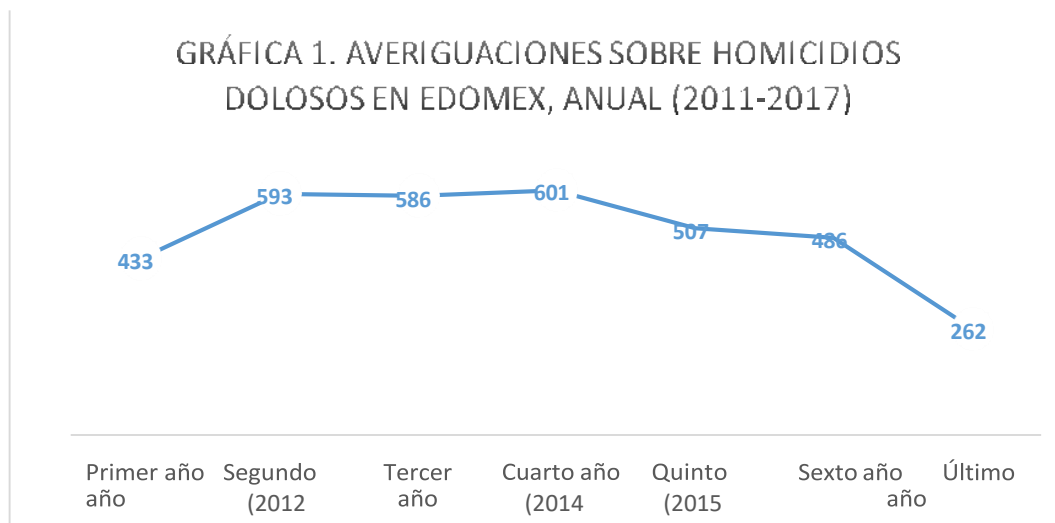
López, Rafael (2014): “En 2013, la menor cifra de homicidios en 4 años”. En [http://www.milenio.com/policia/menor-cifra-homicidios-anos\\_0\\_219578060.html](http://www.milenio.com/policia/menor-cifra-homicidios-anos_0_219578060.html) (Consultado 18-03-2018).

OCDE (2017): *Estudios Económicos de la OCDE*. México. México: OCDE.

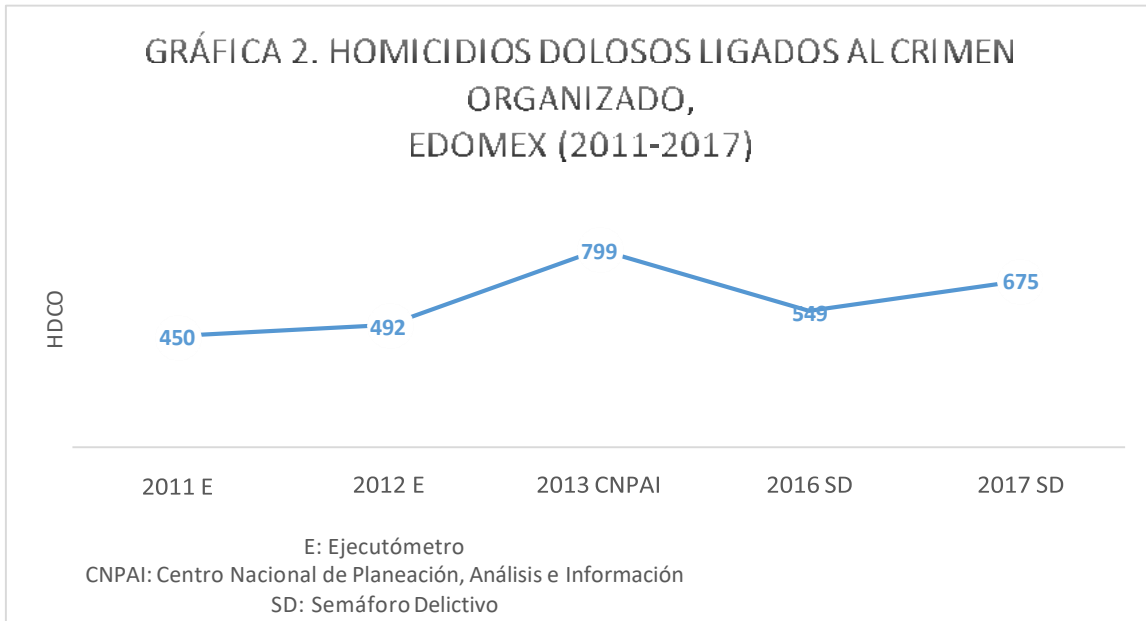
ONC (2016): *Incidencia de los delitos del impacto en México*. México: Observatorio Nacional Ciudadano.

Schilde, Kaija (2015): *War Powers, Private Actors, and National Security State Capacity*. En *Boston University Law Review*, (4), pp. 1369-1386.

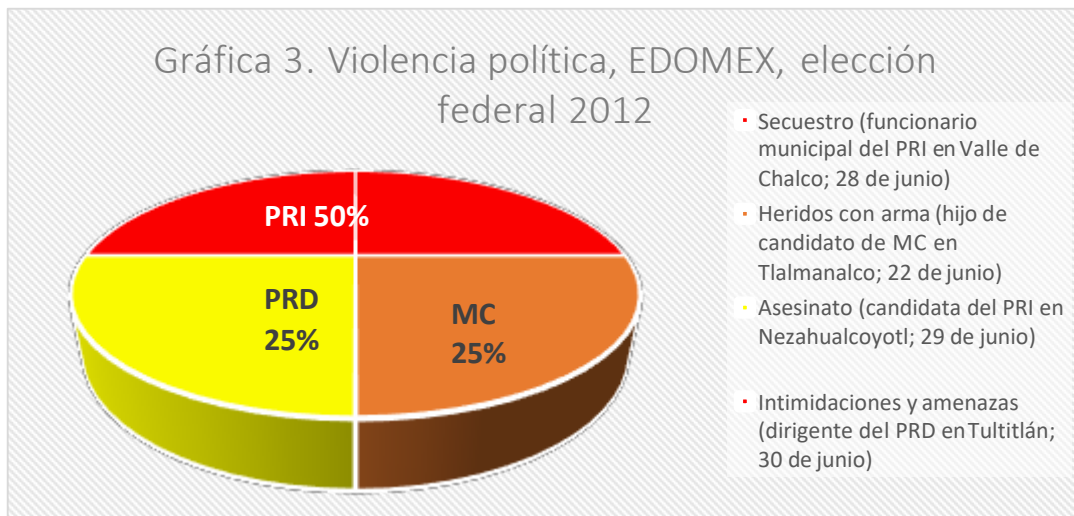
Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa (2016): *Informe anual de evaluación. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados*. México: SESESPES.



Fuente: elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



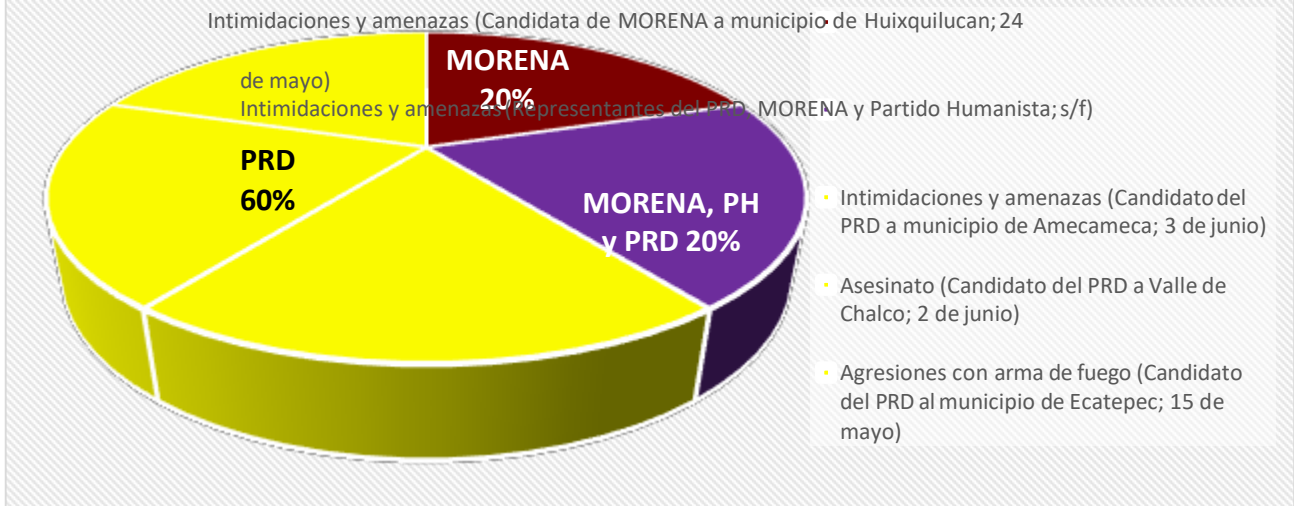
Fuente: elaboración propia con base en Alzaga (2016), Hernández (2017), El Debate (2018). Dittmar (2018).



Fuente: con base en información hemerográfica.

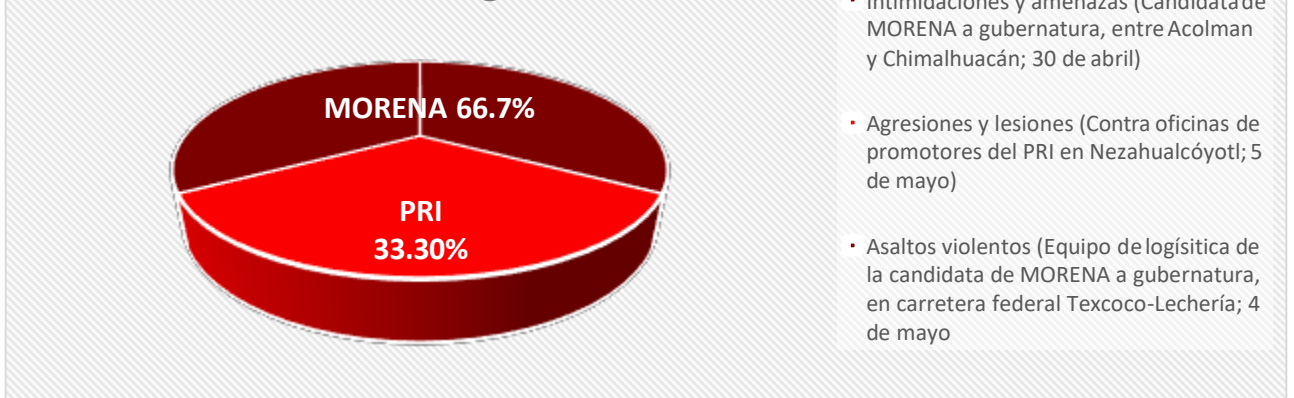


### Gráfica 4. Violencia política, EDOMEX, elección federal intermedia 2015

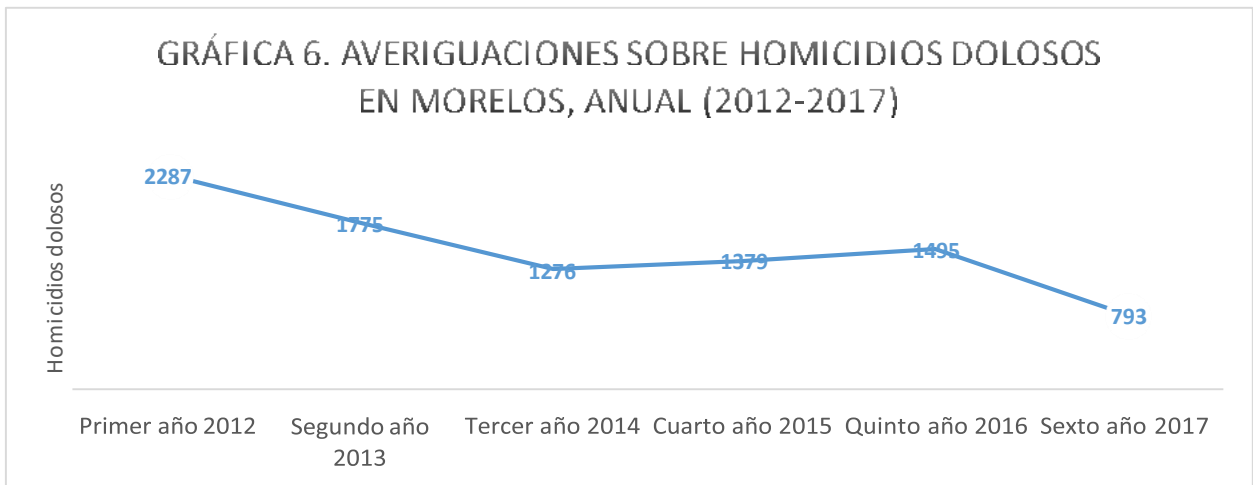


Fuente: con base en información hemerográfica.

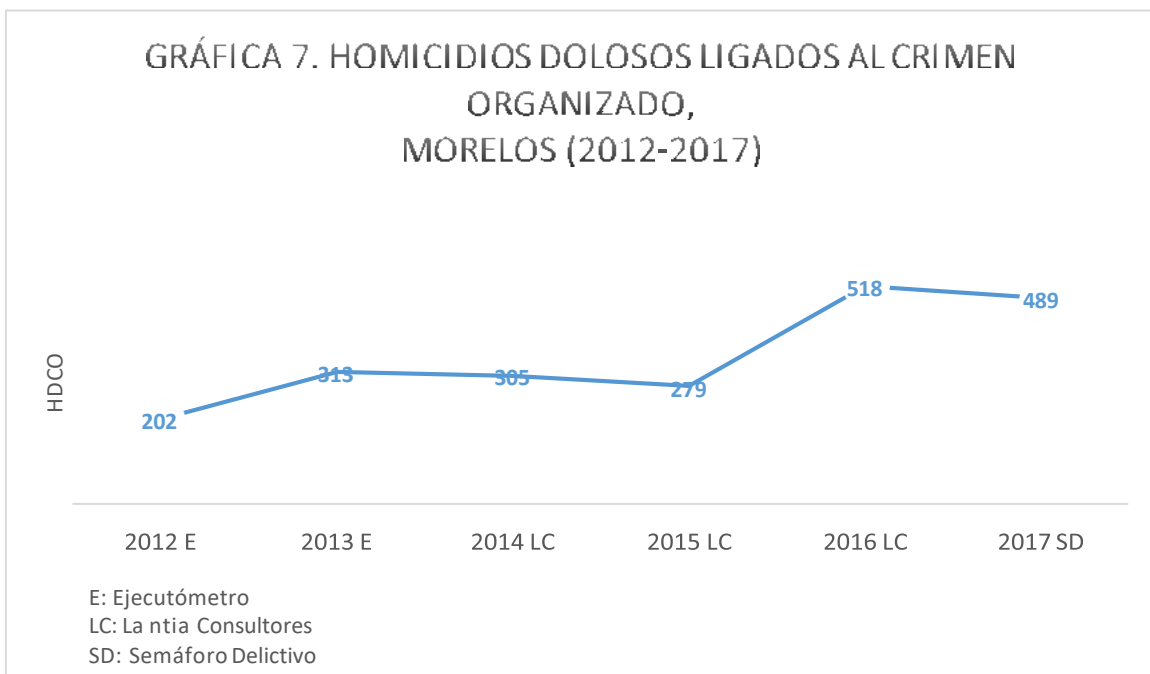
### Gráfica 5. Violencia política, EDOMEX, elección de gobernador 2017



Fuente: con base en información hemerográfica.

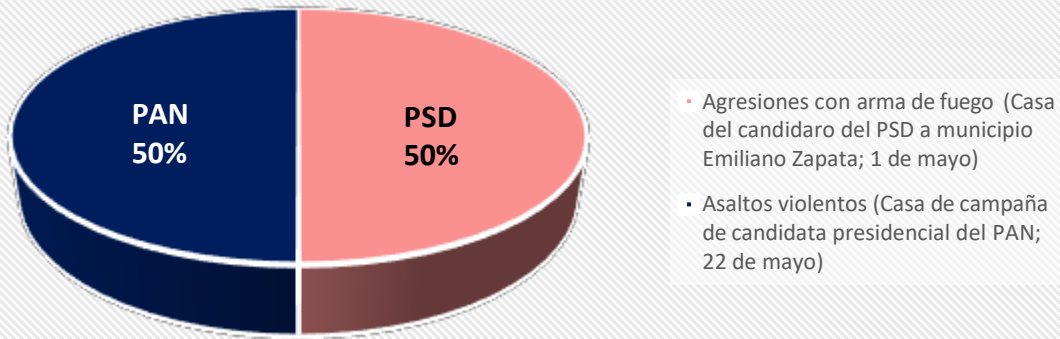


Fuente: elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



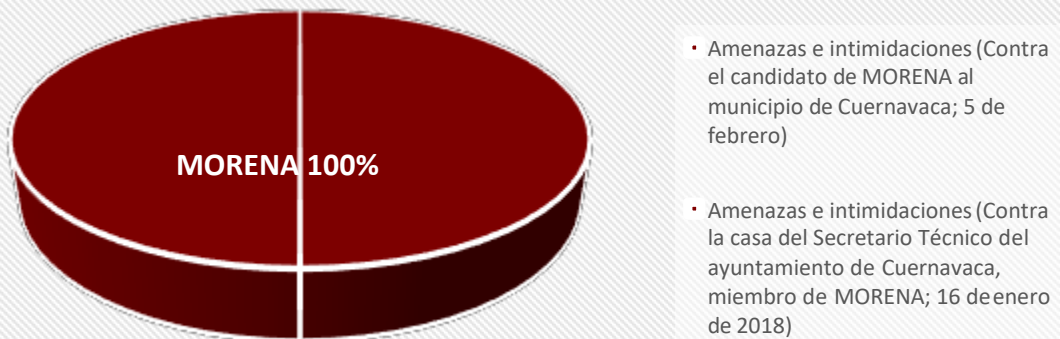
Fuente: elaboración propia con base en Aguayo, Peña y Ramírez (2014), El Debate (2018). Dittmar (2018), Semáforo Delictivo (2018), Hernández y López (2018).

Gráfica 8. Violencia política, Morelos, elección de gobernador 2012

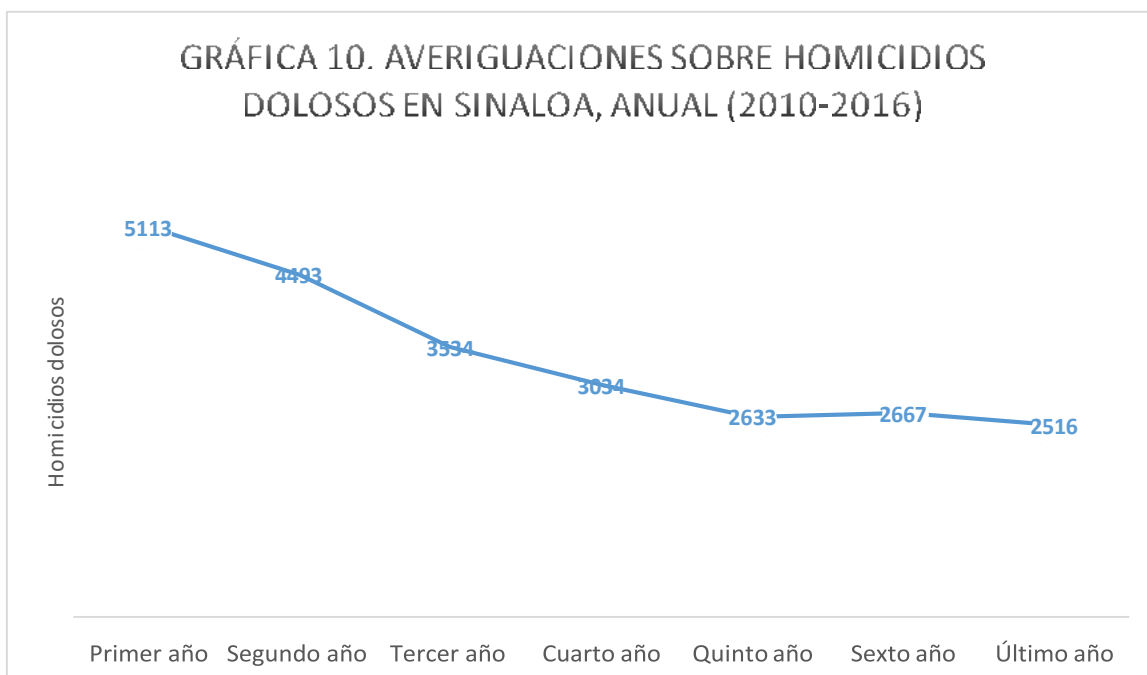


Fuente: con base en información hemerográfica.

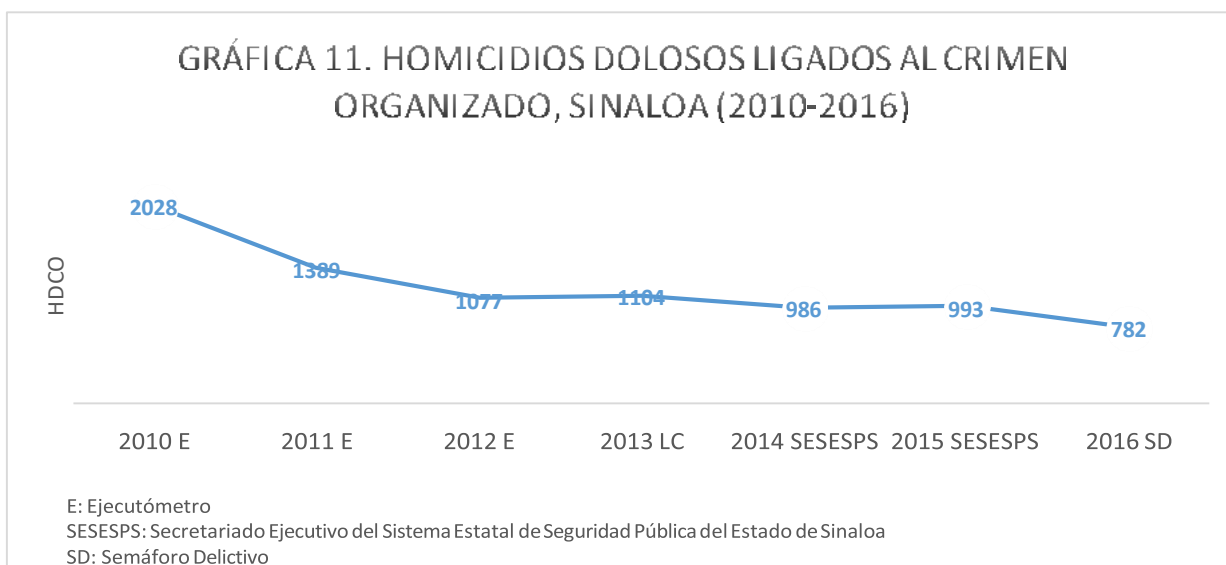
Gráfica 9. Violencia política, Morelos, pre campaña 2018



Fuente: con base en información hemerográfica.

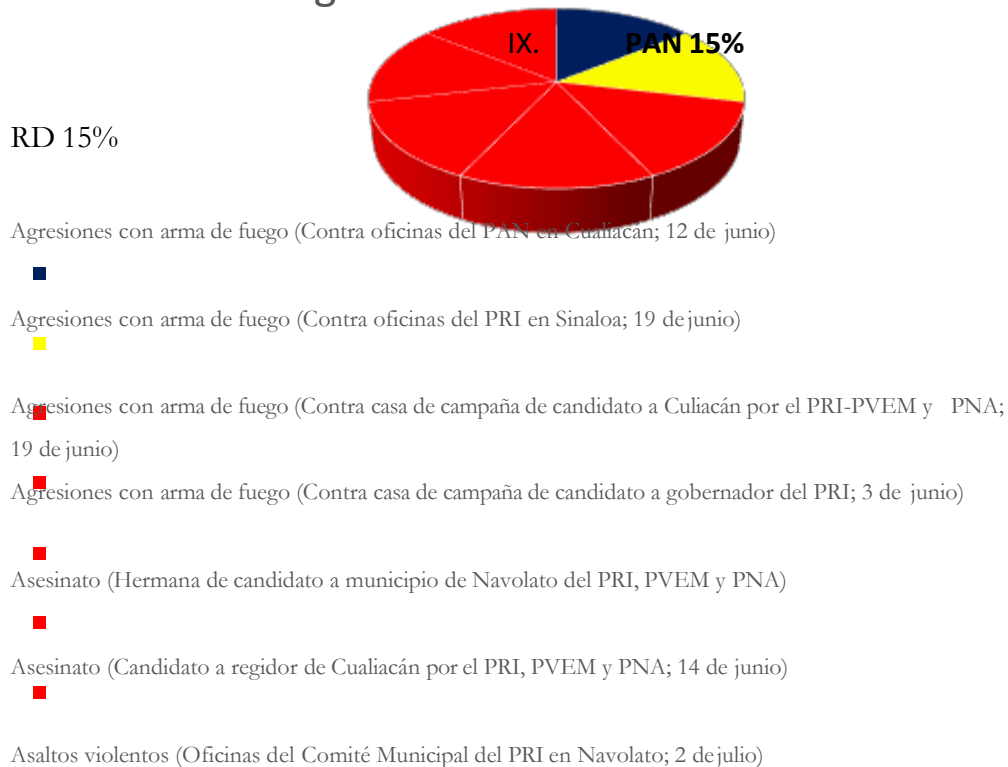


Fuente: elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



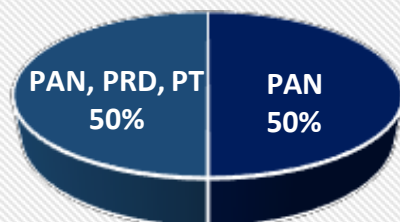
Fuente: elaboración propia con base en Cruz y Herrera (2011), Baranda (2011), López, (2014), SESESPES (2016).

## VIII. Gráfica 12. Violencia política, Sinaloa, elección de gobernador 2010



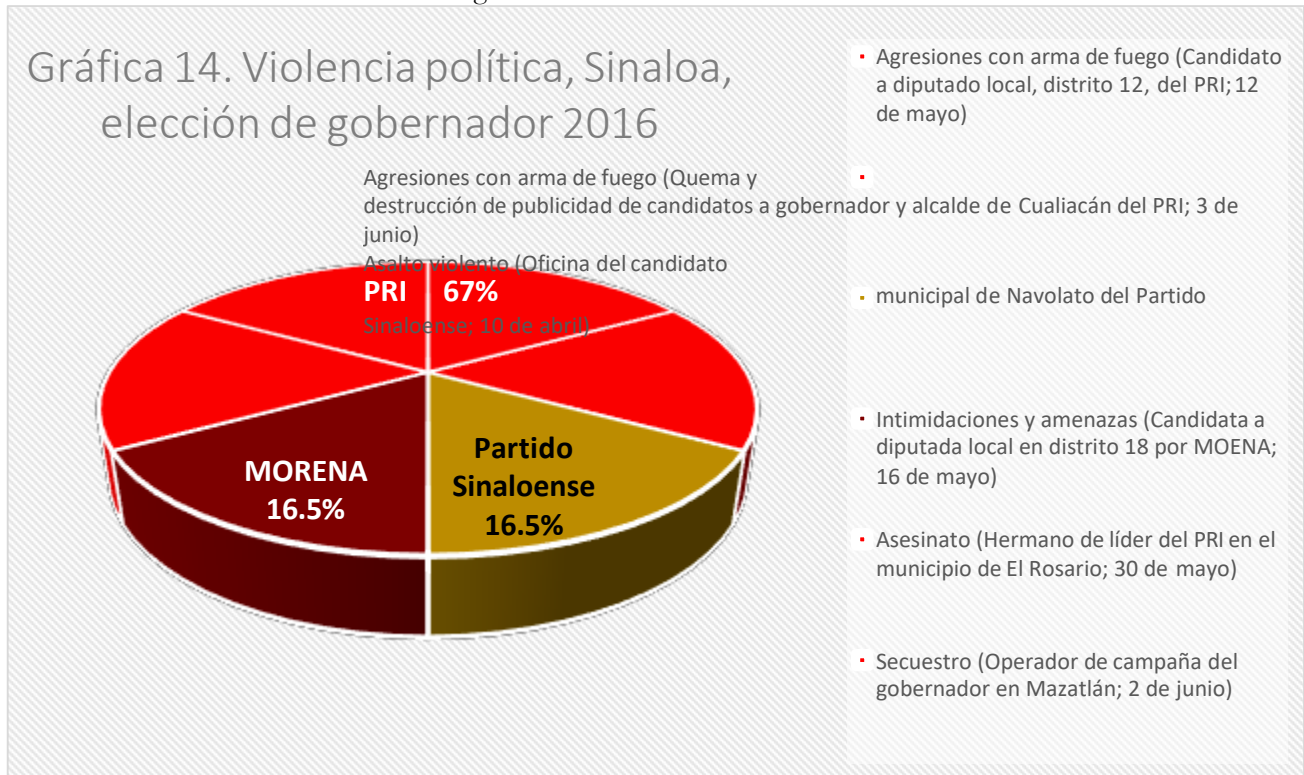
Fuente: con base en información hemerográfica.

## Gráfica 13. Violencia política, Sinaloa, elección intermedia 2013

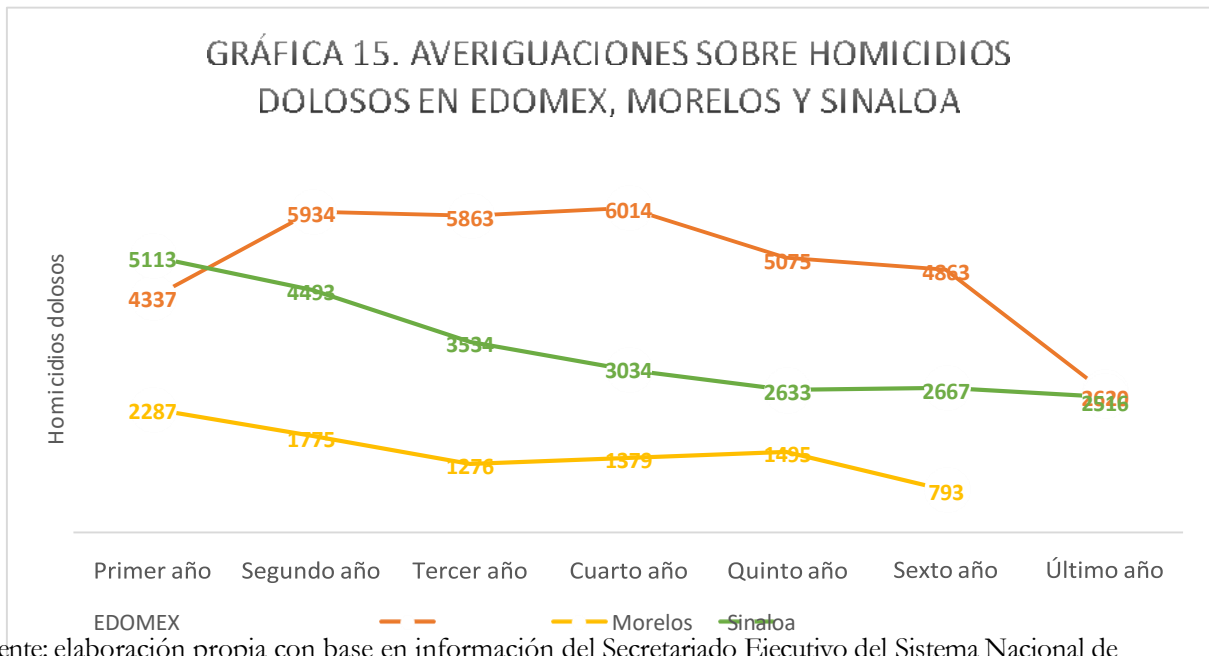


- Secuestro (Escolta del gobernador; 4 de junio)
- Asesinato (Coordinador de campaña de coalición PAN, PRD, PT; 24 de junio)

Fuente: con base en información hemerográfica.



Fuente: con base en información hemerográfica.



Fuente: elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA  
QUE APORTE A LA INICIATIVA DE GOBIERNO  
ABIERTO: EL CASO DEL QHAPAQ ÑAN**

JESSICA MORÁN JORQUERA

# UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA QUE APORTE A LA INICIATIVA DE GOBIERNO ABIERTO

## I. BUEN GOBIERNO Y GOBIERNO ABIERTO

En el año 2011, 54<sup>1</sup> países suscribieron la “Declaración de Gobierno Abierto”, con este acto, los mismos se reconocen como miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés: *Open Government Partnership*). El gobierno abierto es concebido como una nueva forma de hacer buen gobierno y buen gobierno se define como: “El ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana”. (Naciones Unidas, 2008)

Del mismo modo, un buen gobierno se basa en: (i) una gestión transparente, (ii) responsable, (iii) consecuente (es decir, que rinde cuenta), (iv) participativa, y (v) sensible a las necesidades y aspiraciones de la población. (AAS, CEDLA, DAR, & IBASE, 2014, pág. 117)

Estos principios son necesarios para establecer un buen gobierno y desde cuándo se habla de buen gobierno. Oscar Bautista (2009) en *Fundamentos Éticos para un Buen Gobierno* rescata a Aristóteles y cita lo siguiente:

La política pretende encontrar la mejor forma de constituir un Estado y ésta será aquella constitución que le brinde mayores oportunidades para alcanzar lo justo y esto es el bien común (Aristóteles, Política, 1282b). (Bautista, 2009, pág. 13)

Enseguida de la cita, Bautista señala:

Gobernar es servir a los intereses comunes. Este, y no otro, debe ser el motor que impulse a los políticos. De hecho, un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos debería ser considerado ilegítimo. (Bautista, 2009, pág. 13)

Entonces, el gobierno abierto es, como dice el título de un artículo de Ramírez-Alujas (2010), “una vieja nueva idea”. También, se puede decir que la iniciativa de gobierno abierto es un nuevo intento para unir esfuerzos para promover una nueva doctrina política que consiste en:

[...] cambiar el sistema tradicional de gobernar a partir de tres dimensiones o pilares fundamentales: i) la transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno; ii) la colaboración al interior del gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales; y iii) la participación que busca implicar de forma activa y real a la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas (Naser 2014). (Vera, Rocha, & Martínez, 2015)

Gobierno abierto, nos quedamos con los tres pilares

Para el 2017, rescatando lo señalado en *Open Government Guide*, el libro *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* menciona un nuevo pilar fundamental del gobierno abierto. Además de la transparencia, participación y la colaboración se le suma la innovación tecnológica a través de los datos abiertos. (Naser, Ramírez-Alujas, & Rosales, 2017, pág. 58)

Sin embargo, se considera que este nuevo pilar es más cercano al gobierno electrónico que al gobierno abierto. Cuando hablamos de gobierno abierto el concepto va más allá de la oferta de

---

1 En la actualidad, son 75 los países que conforman esta Alianza. Fuente: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>



servicios en línea, se habla profundamente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. (Naser & Ramírez Alujas, 2014, pág. 11)

A diferencia del gobierno electrónico que es considerado como una herramienta hacia la modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía. (Naser & Ramírez Alujas, 2014, pág. 5)

Se considera que es importante no crear ambigüedades con respecto al gobierno abierto y el gobierno electrónico, es necesario definir bien estos dos campos para poder seguir apostando por estas iniciativas. En el caso del gobierno abierto, seguir apostando para que la gestión pública pueda transformar sus valores y procedimientos con el fin de satisfacer las demandas y expectativas de la ciudadanía.

La innovación tecnológica no es un elemento indispensable para esta tarea, por supuesto que es una herramienta que agiliza procesos pero para nuestra región, América Latina y el Caribe, se considera que no es conveniente sumar este nuevo pilar. Ello debido a que los países de la región todavía tienen que superar la desventaja con respecto al uso de tecnología en comparación con los países más avanzados. (Naser & Ramírez Alujas, 2014)

Según CEPAL, en América Latina y el Caribe el 55% de sus habitantes usaron la red en el año 2015 (CEPAL, 2016). Ahora, específicamente en el caso del Perú solo el 45.5% de la población total de 6 a más años de edad hace uso de Internet. Entonces el gobierno abierto solo se dirige a casi la mitad de la población y si se toma en cuenta el aspecto geográfico entre el ámbito urbano y rural la brecha es mayor.

Por ejemplo, en el Perú en el ámbito urbano, los ciudadanos que usan Internet representan al 54,6%, mientras que en el ámbito rural, solamente el 14,2%. (INEI, Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2016).

Entonces, la pregunta es: ¿A quién está dirigido el gobierno abierto?, si para implementar estrategias de gobierno abierto es necesaria la innovación tecnológica, entonces la iniciativa se encontraría focalizada y los sectores de la población quienes necesitan con mayor urgencia que se recojan y se tomen en cuenta sus necesidades se encontrarían relegados.

## II. EL GOBIERNO ABIERTO EN EL PERÚ

En el caso del Estado peruano, el mismo año en el que se formó la Alianza para el Gobierno Abierto, el Gobierno del Perú manifestó su voluntad de ser parte de esta iniciativa y enmarca las acciones de gobierno abierto dentro de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la cual tiene entre sus objetivos el asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades. (PCM P. d., Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

Del mismo modo, el Estado peruano define al Gobierno Abierto como:

[...] aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados. Asimismo, es un gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: (i) obtener fácilmente información relevante y comprensible; (ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servidores públicos; y (iii) participar en los procesos de toma de decisiones (OECD, 2005). (PCM P. d., Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

Entonces, el Estado peruano apuesta por un proceso de Modernización de la Gestión Pública que promueva el gobierno abierto de una manera, como bien señala la cita anterior, en la que la sociedad civil y los ciudadanos puedan, por un lado, acceder a información relevante de una manera comprensible y a interactuar con las instituciones públicas, ello se puede promover mediante la apertura de datos.

Pero, por otro lado, promover que el Estado sea capaz de responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía, rendir cuentas y fomentar la participación en los procesos de toma de decisiones, se considera que es un trabajo de contacto directo y no a través de una plataforma en línea.

Entonces, ¿contamos con las herramientas necesarias para poder promover el gobierno abierto sin el pilar de la innovación tecnológica? La pregunta en más simple: ¿contamos con las herramientas necesarias para poder promover la transparencia, la colaboración y la participación dentro del Gobierno peruano?

El Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, señala las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú e indica que estas deficiencias en la prestación de servicios públicos, terminan incidiendo negativamente en la percepción ciudadana sobre la gestión pública y el desempeño del Estado en el Perú.

Igualmente, en los principios orientadores de la política de modernización indica que el Estado y sus entidades deben definir sus prioridades e intervenciones a partir de las necesidades ciudadanas. (PCM, Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 2013)

Sumado a ello, el *Diagnóstico de la situación de la participación ciudadana en Suramérica* señala que en el Perú no existe una norma de alcance general que permita a los ciudadanos participar en la toma de decisiones que les afecten o que defina las características y principios aplicables a la participación ciudadana. (AAS, CEDLA, DAR, & IBASE, 2014, pág. 121)

Además, señala que los mecanismos de participación generales no constituyen espacios de diálogo que permitan a la sociedad civil informarse, ser escuchada y actuar de manera igualitaria con las autoridades para formular, aplicar y evaluar políticas públicas o demás decisiones. (AAS, CEDLA, DAR, & IBASE, 2014, pág. 121)

Por ello, se considera importante innovar en una metodología que permita promover la participación, la transparencia y la colaboración. En este caso, la propuesta metodológica que se presentará a continuación abarca el momento de evaluación de procesos, momento en el cual, de una manera participativa la población puede colaborar en determinar lo positivo de una intervención que se viene ejecutando y establecer nuevas acciones para superar las dificultades permitiendo que el Estado pueda rendir cuentas y con ello se promueve el principio de transparencia.

### III. LA PARTICIPACIÓN, MÁS QUE UN PILAR, UN EJE ARTICULADOR

La participación es un concepto empleado en múltiples campos como en las humanidades, las ciencias políticas y ciencias sociales. Su significado, en gran parte de los casos, evoca la idea de tomar parte de algo. Ese “tomar parte de algo” es lo que difunde una sociedad que vive en democracia, la cual hace un llamado de acción a sus miembros para actuar de manera colectiva.

La participación es un proceso que incluye a diversos actores con el fin de recoger sus necesidades y expectativas. Estas necesidades y expectativas se recogen a través del diálogo, éste último es un concepto que se relaciona de manera constante con la participación, el cual conlleva a la generación de espacios y sistemas abiertos de concertación. Lo ideal es que estos espacios de diálogo se puedan dar mediante un intercambio horizontal, creando un proceso que potencializa el conocimiento de las comunidades. Por lo tanto, la participación, debería permitir tener el poder de fortalecer a las comunidades. (Velásquez & Mardones, 2016)

La participación es considerada como una herramienta clave para que las comunidades y las poblaciones en condiciones de pobreza y marginación puedan ser parte activa en los procesos de planificación y evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo. (Cortés & Flores, 2012)

Además, en este caso se considera que la participación no es un pilar más dentro del gobierno abierto sino que es el eje articulador entre los otros pilares, es la base, puesto que sin participación no se puede asegurar la transparencia de la gestión pública y ello se debe a que la idea de transparencia dentro de esta iniciativa no es solamente contar con información y dejarla disponible si ésta es solicitada sino que se debe promover el uso de esa información, acércala a la ciudadanía y si la ciudadanía no se reconoce como parte activa dentro de la sociedad a la que pertenece, la transparencia sería parcial, incluso peor para la colaboración que en el caso peruano apuesta por una colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas.

#### IV. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA

La metodología que se propone es muy sencilla, consiste en que el funcionario público quien esté llevando a cabo un proyecto, pueda establecer con la población involucrada un momento para evaluar las actividades que se viene desarrollando.

Existen diferentes tipos de evaluación según la etapa del ciclo de vida del proyecto como es la evaluación ex-ante y la evaluación ex-post. Esta propuesta consiste en realizar una evaluación de procesos que no es lo mismo que el monitoreo puesto que la evaluación de procesos (Berumen, 2010) se enfoca íntegramente en la implementación de las actividades del proyecto, de metas específicas de los planes operativos. Lo que permite realizar modificaciones en la ejecución de actividades con base en los hallazgos. (Vigo, Flores, Casa, & Medianero, 2007)

La evaluación de procesos también es conocida como la evaluación sobre la marcha, toma al monitoreo como insumo y con ello mide los impactos. La evaluación sobre la marcha se realiza durante la ejecución del proyecto para evaluar las actividades del proceso mientras estas se desarrollan, para identificar los aciertos, errores y dificultades y brindar recomendaciones para la introducción de ajustes. (Berumen, 2010, pág. 41)

Entonces la implementación de esta propuesta metodológica comienza cuando el funcionario público se reúne con los representantes y autoridades de la población donde se viene llevando a cabo el proyecto. Por supuesto, que esta reunión debe ser coordinada previamente con los representantes y autoridades, respetando sus tiempos y formas de toma de decisiones.

Una vez reunidos, se les muestra la lista de actividades que se han llevado a cabo y una por una es evaluada con la población, aquí se podrá identificar cuales son las actividades que son reconocidas como exitosas y cuáles deben ser modificadas o eliminadas. El funcionario público debe someter a juicio su plan de trabajo, si el plan de trabajo tiene un origen participativo lo más probable es que no sufra cambios significativos pero si el diseño del plan se desarrollo de manera reservada puede ser que muchas actividades deban ser reformuladas, esto dependerá del debate

que debe fluir en la reunión en el cual de manera respetuosa y abierta se irán recogiendo las consultas y absolviendo las dudas.

Luego se coloca en una lista las actividades consideradas como logros dentro de la intervención y se toma como acuerdo continuar con la implementación de las mismas.

El segundo momento de esta propuesta metodológica consiste en rescatar las actividades que han sido observadas, las cuales deberán pasar por otro proceso que es la de co-creación. Tanto los miembros del equipo técnico (los funcionarios) como los representantes y autoridades de la población deberán formular propuestas de acción para reformular o reemplazar estas actividades.

Una vez que se tenga la lista de las actividades consideradas como positivas y la lista de las nuevas actividades formuladas, el equipo técnico deberá analizar la factibilidad para que estas dos listas puedan ser un insumo para crear un nuevo plan de trabajo. Ete último proceso debe ser presentado a las representantes y autoridades de la población involucrada, ellos deben conocer y entender qué actividades se tomaron en cuenta en este proceso y por qué.

En el Perú, la experiencia de aplicación de esta propuesta metodológica se da desde el año 2014 en el Proyecto Qhapaq Ñan-Sede Nacional del Ministerio de Cultura. Donde la Coordinación de Participación Comunitaria al reconocer la necesidad de implementar metodologías participativas para la gestión del patrimonio cultural por parte del Estado, crea esta propuesta, la cual ha sido mejorada y adecuada con los años, además de contextualizada según la realidad de las poblaciones con las que se trabaja.

Implementar esta metodología ha permitido promover una gestión asociada de involucramiento activo tanto en el diseño de los planes como en la implementación de cada una de las actividades, en el cual según un análisis cualitativo a través del recojo de testimonios se puede evidenciar que los involucrados se sienten parte de la intervención. Como bien expresó un dirigente campesino en el taller que se llevo a cabo en el 2016, quien dijo lo siguiente: “Ésta es la forma, un camino de cómo podemos llegar nosotros como campesinos a ustedes como Estado y llegar a tener más confianza para compartir nuestros conocimientos”.

INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DE LA  
PROVINCIA DE AYABACA PIURA EN EL TALLER DEL 2015



VALIDACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA MEDIANTE  
GRUPO FOCAL (2016)



V. BIBLIOGRAFÍA

AAS, CEDLA, C., DAR, & IBASE. (2014). Diagnóstico De La Situación De La Participación Ciudadana En Suramérica. Los Casos De Bolivia, Colombia, El Ecuador y El Perú. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

Bautista, O. (2009). Fundamentos Éticos para un Buen Gobierno. Cuadernos de ética para los servidores públicos. Serie 2. México D.F.: Géminis.

Berumen, J. (2010). *Monitoreo y Evaluación de Proyectos*. Medellín: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

CEPAL. (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CLAD. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Pucón, Chile: CLAD.

Cohen, E., & Martínez, R. (1992). *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cortés, M., & Flores, J. (2012). *Escuela PNUD*. Recuperado el 11 de agosto de 2014, de [www.escuelapnud.org](http://www.escuelapnud.org)

Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*. San José : IICA .

Grundman, G., & Stahl, J. (2002). *Como la sal en la sopa. Conceptos, métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo*. Quito: Abya-Yala.

INEI. (2007). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2016). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.

López Pagán, J. (2016). *La ventana de oportunidades del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local. Tesis para optar al grado de doctor*. España: Universidad Complutense de Madrid.

Mackay, K. (2000). *Guía para el diagnóstico y marco para la acción. Documento N° 6 de la Serie de documentos de trabajo sobre el Fortalecimiento de la capacidad de evaluación*. Washington D.C.: Banco Mundial .

Naciones Unidas. (2008). *Prácticas de Buen Gobierno para la protección de los Derechos Humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Naser, A., & Ramírez Alujas, Á. (2014). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: CEPAL.

Naser, A., Ramírez-Alujas, A., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

OGP. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. Recuperado el 20 de Marzo de 2018, de [Open Government Partnership: https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto](https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto)

PCM. (2013). *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Recuperado el 18 de 05 de 2017, de <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

PCM. (s.f.). *Perú Gobierno Abierto Puertas abiertas para todos*. Recuperado el 27 de Agosto de 2016, de <http://www2.pcm.gob.pe>: <http://www2.pcm.gob.pe/PDFs/brochureGAP.pdf>

PCM, P. d. (9 de enero de 2013). *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM* . Perú.

PCM, P. d. (25 de Marzo de 2007). Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Perú.

Ramírez-Alujas, A., & Dassen, N. (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Velásquez, F., & Mardones, R. (2016). Fortalecimiento de la participación comunitaria a través de la radio local. Una propuesta de investigación participativa (IAP) con jóvenes en Chaitén. *Magallania*, 77-90. Vol. 43 Núm. 3.

Vera, M., Rocha, D., & Martínez, M. (2015). El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num 53., 85-103.

Vigo, V., Flores, F., Casa, C., & Medianero, D. (2007). Sistemas de Monitoreo y Evaluación. En *Guía Metodológica: Diseño de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos de Promoción Empresarial* (págs. 63-77). Cajamarca: Asociación de Cajamarca.

# **¿QUÉ DE NUEVO TIENE LA NUEVA DERECHA?**

SOUROUJON, GASTÓN



## ¿QUÉ DE NUEVO TIENE LA NUEVA DERECHA?

Cuando nos acercamos a las distintas lecturas que dan cuenta de la experiencia del PRO en Argentina y otras similares en los últimos años en América del Sur, observamos que genéricamente son reconocidas como Nueva Derecha, calificación que irónicamente no posee nada de novedoso, ya que para seguir con el caso argentino la existencia de la UceDe de Alsogaray y en algunas oportunidades la presidencia de Menem fue catalogada de la misma manera, y a nivel internacional las administraciones de Reagan y de Thatcher fueron denominadas como New Right. También para la década de los 80 surgió en Europa Continental especialmente en Francia una *nouvelle droite* de Alain de Benoist, aunque considero que tienen características totalmente disimiles.

Ahora bien utilizar las mismas categorías para experiencias tan disimiles podría responder a la falta de imaginación de los cientistas sociales para etiquetar a las mismas, es decir en qué medida sigue siendo novedosa una nueva derecha que se erige ya hace 40 años. Podríamos decir en este sentido que lo novedoso en América Latina sería una derecha comprometida con los valores democráticos y alejada de la tradición autoritaria, y en el mundo anglosajón una derecha que no se caracteriza por su racismo, e incorpora nuevas ideas. Sin embargo, me parece que estamos frente a una categoría que a pesar de las diferencias espaciales y temporales posee ciertos atributos comunes, cierta raíz común que nos permite agrupar a los gobiernos de Thatcher y de Macri en un mismo conjunto.

Preguntas en torno a la conceptualización que nos obliga a adentrarnos al universo expandido de las distintas clasificaciones de derechas que las ciencias sociales ha aportado, la derecha política es un *aleph* que no puede aprehenderse con definiciones esencialistas (los gobiernos que apoyan tal valor o tienen tal atributo son de derecha) y mucho menos marxista (todos los gobiernos que apoyan el capitalismo y la propiedad privada son de derecha) (Eatwell y O'Sullivan, 1990). Esto nos conduce a un escenario inquietante en donde cobra sentido la frase de Ian Guilmour el político conservador inglés “la derecha no puede ser definida exactamente pero como un elefante es fácilmente reconocible cuando la vemos”. La mayoría de los trabajos han tratado de construir tipologías a partir de la experiencia histórica que dan cuenta de las familias de derechas que pueden surgir. En su trabajo Eatwell (1990), la nueva derecha aparece con el status de una tipología específica caracterizada por ser una respuesta a los fracasos de crecimiento del socialismo. Ahora bien, es una nueva derecha que tiene ciertas características afines con otro estilo de pensamiento de derecha del siglo XIX que Eatwell llamará derecha moderada e Ignazi (2003) derecha orleanista. Esta última nos sugiere Ignazi se caracteriza por incluir una combinación de visiones **liberales y conservadoras**. Creo que aquí se encuentra la clave para comprender la raíz común de la nueva derecha, lo que explica también la razón que experiencias como las de Menem, Thatcher, Reagan e incluso Macri fueron catalogadas indistintamente como neoliberales y como neoconservadoras.

Ahora bien, aquí nos enfrentamos a un gran problema cómo conviven estas dos tradiciones antitéticas. Si a lo largo de la historia hemos pensado estas tradiciones enfrentadas, si a priori los principios que cada una de ellas sostiene son contrarios, cómo en ciertos momentos se encuentran en el mismo lado de las barricadas, qué liberalismo y qué conservadurismo permiten esta amalgama. Reconocemos con Pocock (1990) que las tradiciones políticas son lenguajes que contienen ciertas reglas gramáticas que imponen los límites de la variedad de juegos que se puede jugar dentro de ellas. Pero también hay que

conceder que las tradiciones son campos de batallas son creaciones a posteriori que permiten buscar fuentes de autoridad para legitimar y acusar posiciones presentes, Locke a quien se lo considera el padre del liberalismo político, no escribió con la intención de fundar una tradición (Ovejero, 2008), muchos menos Rousseau en relación a la democracia moderna, ya que sabemos que el término democracia era ajeno al lenguaje rousseaiano. El caso más ilustrativo para nuestros fines es el de Burke a quien se considera el padre del conservadurismo, curiosamente Burke no era un Tory sino un Whig, y a pesar de haber criticado la revolución francesa había apoyado la norteamericana. Esta construcción de una tradición liberal conservadora, explica la razón de por qué autores como Tocqueville, Constant, Burke, Comte, Hume, Guizot, Hayek, son identificados por algunos como representantes del panteón liberal y por otros como fundadores del pensamiento conservador. Lo que condujo a escribir a Hayek el famoso poscriptum a *¿Los fundamentos de la libertad*, titulado *¿Por qué no soy conservador?*

Las primeras experiencias políticas de esta tradición liberal conservadora son los doctrinarios franceses: Guizot y los doctrinarios españoles: Canovas, más aún fueron esto últimos a fines del 1860 los primeros que utilizan el termino liberal conservador, así como también fueron los españoles en las primeras décadas del XIX los primeros que hablaron de liberalismo. Aunque puede rastrearse el uso de este término paradójico en *Los Miserables* de Victor Hugo. Si seguimos el trabajo de Rosanvallon (2015) en torno al pensamiento doctrinario, fundamentalmente el de Guizot, nos encontramos con ese matiz novedoso y ambiguo que cruza esta corriente, al alejarse tanto de aquellos que querían volver a un antiguo régimen con su sistema jerárquico dominando la estructura social, como del modelo de la soberanía popular, del terror de revolucionario que concibe la posibilidad de moldear la sociedad a partir de los principios de la razón. El elemento conservador no niega los logros liberales de la revolución (1789 más que 1793) sino que procura gestionarlos para así clausurarla, para entrar en un tiempo donde no hay necesidad de más revoluciones, similar a la idea de cambio que hallaremos en Burke. El gran enemigo de estos doctrinarios no es por lo tanto los principios de 1789, sino el radical aquel que piensa que la revolución está en el futuro. Este liberalismo conservador se traduce en orden y libertad o como dirá Comte en orden y progreso.

En lo que sigue voy a tratar de responder tres preguntas para acercarme al fenómeno de las nuevas derechas 1) Qué liberalismo y qué conservadurismo son los que permiten este acercamiento 2) Como fueron las experiencias de USA y Gran Bretaña que dieron vida a esta Nueva Derecha 3) A partir de 1 y 2 cuales serían las afinidades electivas y las relaciones funcionales entre liberalismo y conservadurismo que permiten pensar la nueva derecha

1) Muy sintéticamente podemos reconocer dos grandes líneas dentro del conservadurismo, un *conservadurismo práctico* heredero de Burke que parte de un gran escepticismo en torno a la razón humana que había sido alabada durante el siglo XVIII (Nisbet, 1986). Perspectiva que concibe que el hombre es fallido, incapaz de concretar por su razón una organización perfecta, en Burke son los prejuicio anclados en la tradición la manera de conocer el mundo, son estos los que generan predecibilidad y permiten la coordinación de la vida social. En el mismo sentido Tocqueville (1994) hablaba de los hábitos. Por lo que estamos frente a una tradición anti universalista y anti pensamiento abstracto.

Tradición que comparte la antropología pesimista de Hobbes por lo cual al hombre hay que limitarlo, sin embargo no confía para este fin tanto en la autoridad de un Estado central, de un Leviatán, como en la familias, las relaciones comunales, las relaciones jerárquicas, la religión. Diferencia que se debe a que para Burke los hombres no son pre sociales, sino que

nacen insertos dentro de un entramado moral que los limita, guía sus expectativa y comportamiento, no se requiere un gran Estado artificial para hacer esto (Freeman, 1980). En este sentido el Estado entorpece y estropea cuando desde un punto central quiere organizar toda la sociedad, por eso la importancia para mantener la autoridad de los cuerpos intermedios, y de las jurisdicciones menores. En esta línea el mundo de Bentham fue motivo de irritación para los conservadores ingleses del XIX, al ser un mundo de pesadilla, de la fría razón burocrática, de reformas permanentes. Esta idea lleva a algunos a afirmar que hay un elemento feudal en las teorías conservadoras en relación al Estado y la autoridad. En donde la autoridad se manifestaba como una cadena de grupos y asociaciones y el Estado debe quedarse ajeno de los asuntos económicos, morales, y sociales y reforzar las función de la familia, barrio, asociación para eso. Son justamente estos grupos (familia, iglesia, etc) los que cuentan con mejores herramientas también para resolver los problemas de asistencia y bienestar y no una burocracia, al encontrarse más cercanos al individuo, el gobierno debe velar por esos grupos pues son los más adecuados para resolver los problemas de los individuos

Esta línea conservadora no niega la posibilidad de cambios, siempre y cuando no sea radical, no sea un cambio revolucionario gestionado por una razón demiurga, sino si es inducido naturalmente y principalmente si el objetivo del cambio es conservar la esencia. En este sentido el conservadurismo está bien definido por la novela el *Gatopardo* de Lampedusa, cambiar para que todo siga igual. Burke (1942) dira: “Un estado que carece de los medios para cambiar carece de los medios para su conservación”, cambiar ciertas características accidentales para mantener lo esencial. Premisa que fundamenta la defensa de Burke a la revolución norteamericana.

Esta línea conservadora hay que diferenciarla aunque algunas obras no hacen este distingo, con la perspectiva más reaccionaria de Maitre y Donoso Cortés, que aboga para un retorno al catolicismo romano y a la Europa absolutista que niega el cambio<sup>1</sup>.

Con respecto al liberalismo la línea que debemos rastrear no es la perspectiva racionalista anclada en los derechos individuales inviolables sino la consecuencialista que tiene su origen en los pensadores escoceses y desarrollara sus consecuencias en los economistas austriacos. Algunos han observado que esta distinción podría graficarse como liberalismo político y económico, prefiero sin embargo, la distinción entre derechos naturales y consecuencialista. Puesto que Hume e incluso Adam Smith no son solo pensadores de lo económico sino del orden social en su conjunto, incluso me arriesgaría a incluir a Hayek bajo esta descripción. Esta tradición también es bastante escéptica con respecto a la razón humana e introduce las pasiones y el interés como pasión fría, contraria a las pasiones calientes de la ira y la voluptuosidad, (Bodei, 1995) como fundamento de la existencia social. Antirracionalismo que impide determinar por la razón metas objetivas para la sociedad, al igual que el conservadurismo niega la posibilidad de un demiurgo que ordene lo social, sea este de raíz utilitarista o racionalista (Barry, 1987). Hayek recupera estos presupuestos, estamos dominados por reglas que escapan a nuestra conciencia, tenemos un conocimiento tácito de las mismas que no puede traducirse en proposiciones explícitas. A partir de lo dicho, el orden social no es un producto de intenciones racionales no puede ser creado intencionalmente por un contrato, sino que es un producto accidental del libre accionar de los individuos, que se expresa en el mercado (Gissurarson, 1987). A partir de la libre búsqueda de las satisfacciones individuales se

---

<sup>1</sup> Para una profundización de esta tradición ver Wood, 1990; Diez, 2007

genera el bienestar económico general, por lo que el egoísmo no es un bien por sí mismo sino por las consecuencias que genera.

Para este liberalismo los fundamentos de la libertad no son los derechos individuales inviolables sino las consecuencias que genera, por lo que las restricciones al accionar del Estado no son de orden moral como en Nozick sino del orden de la eficiencia (Barry, 1987). Los fundamentos a favor de la libertad no son a priori sino demostraciones empíricas de las consecuencias de las instituciones. Ya con Hume hay un cambio de escala, la libertad no pertenece al individuo sino al cuerpo social como lugar de intercambio económico, es el cuerpo social el verdadero sujeto de la libertad como juegos de interacciones permanente que se regula independientemente del estado. A esta construcción Hayek le agrega un elemento evolucionista, las instituciones que sobreviven merecen un respeto y no pueden ser objetos de reforma por parte del estado, se debe conservarlas. Ahora bien este liberalismo no es susceptible de ser criticado con los mismos argumentos que el liberalismo racionalista, por ser ahistórico, por no reconocer las costumbres y las tradiciones como factores nucleares en las identidades individuales

2) Antes que Reagan en Estados Unidos ningún presidente se había referido a sí mismo y a sus políticas como conservadoras, esta era una palabra prohibida, de alguna manera todos abrevaban en algún tipo de liberalismo. Reagan fue el primer presidente que orgullosamente se declara conservador. Por su parte en Europa los partidos conservadores empiezan a crecer y especialmente en Inglaterra vemos que domina prácticamente la década del 80 bajo la egida de Thatcher

La experiencia de la Nueva Derecha que surge durante esta época en occidente puede leerse a la luz de la aparición y crecimiento del movimiento neoconservador en Estados Unidos, en este grupo se sintetiza la amalgama entre liberalismo y conservadurismo que dará el tono a las administraciones de Reagan y en algún sentido a las de Bush. La experiencia neoconservadora se inicia con la aparición en 1965 de la publicación *Public Interest* fundada por Kristol y Bell, a la que luego se le unió la publicación *Comentary* de Podhoretz y la *Wall Street Journal* que le da el tono más económico a las críticas al New Deal. Algunos de estos neoconservadores venían de una izquierda anti stalinista, otros liberales que no tenían aun una crítica radical al Estado de bienestar es más algunos como Kristol reconoce que gracias a este pudo educarse y crecer. La crisis surge a mediados de la década del 60 con el programa de Johnson *Great Society* que junto a la revolución estudiantil, a la aparición de una contracultura en Norteamérica y de la nueva izquierda con demandas como feminismo, que erosiona la familia y trae un nuevo papel de la mujer en la sociedad, etc. llevó a este grupo a conjugar una crítica en donde ponían un énfasis en las tradiciones y las virtudes morales, con una recuperación de ciertos elementos del viejo conservadurismo: vuelta a lo local contra el gobierno federal, enfatizar los valores domésticos y familiares, con una crítica al estado de bienestar que con los años se estructurara no sobre el monetarismo como en Gran Bretaña sino sobre la "supply-side economics" cuya premisa es que los individuos en el mercado responden a estímulos por eso se hace necesario bajar los impuestos y las regulaciones. Los neoconservadores vuelven a un viejo liberalismo consecuencialista distinto al nuevo liberalismo bienestarista que había dominado Norteamérica, si bien no critican al estado de bienestar como un todo si critican ciertas consecuencias económicas y morales que este genera: en especial una clase publica parasitaria, una clase adicta y dependiente que frenaba el crecimiento

3) Las tensiones y contradicciones entre liberales y conservadores son reconocidas y evidentemente generaron rispideces en las distintas experiencias históricas (para pensar en el

caso argentino, Vomaro Morresi y Belotti (2015), reconocen que dentro del PRO hay un grupo conservador que tiene una concepción cultural totalmente disímil a uno liberal que proviene fundamentalmente de sectores de la UCR). Sin embargo, esta conjunción no obedece solo a una lógica electoral, como tampoco como algunos autores afirman es un liberalismo que utiliza argumentos conservadores para legitimarse moral e ideológicamente por lo que la nueva derecha sería una golosina con corazón liberal con cobertura conservadora. Sino que entre el liberalismo consecuencialista y el conservadurismo burkeniano hay ciertas afinidades electivas. Recordemos con Lowy (1997) que este concepto implica una mutua elección entre dos representaciones socioculturales que no deviene en una simple conexión causal, sino que permite una estimulación recíproca.

**1) Una confluencia gnoseológica:** Es la antropología positiva y el racionalismo de la ilustración junto a todos sus vástagos, el objeto de crítica principal de ambas corrientes. Por un lado se reconoce que las posibilidades de conocimiento por medio de la razón son limitadas ya que la aprehensión del mundo humano escapa a la razón y es incapaz de reconocer la importancia de un conjunto de instituciones y costumbres que escapan al entendimiento racional. Por otro, se resalta que los individuos no se mueven solo por la razón sino que su comportamiento mayormente esta signado por pasiones, intereses, hábitos, prejuicios. Lo dicho conlleva a que sea epistemológicamente inconcebible la planificación de la vida económica desde una razón externa, sea este el sueño utilitarista de Bentham, el socialismo utópico, el estado de bienestar o los países comunistas, no existe un demiurgo externo que pueda tener el conocimiento suficiente, que pueda predecir el accionar de todos los agentes. Generalmente este tipo de emprendimiento genera consecuencias no deseadas que atentan contra las instituciones tradicionales (revolución francesa) y el desarrollo económico. Es el mercado nos mostrará el liberalismo consecuencialista el ámbito donde mejor se pueden coordinar la vida económica y social, la persecución de los intereses individuales genera una prosperidad general no buscada, que es imposible conseguir mediante la planificación

**2) Crítica al welfare state:** Lo dicho anteriormente es la base sobre la que se erige las críticas al estado de bienestar tanto desde el liberalismo como del conservadurismo, sin embargo en tanto el primero lo crítica por sus consecuencias económicas, por su ineficiencia, su carácter gravoso para la sociedad, el segundo despliega sus críticas por las consecuencias morales del mismo, en particular por la erosión de las instituciones que daban estabilidad a la vida social: la familia, la religión, las relaciones jerárquicas. Los lazos familiares se erosionan consecuencia principalmente del cambio de posición de la mujer en la sociedad, de que los padres ya no deciden por la educación de sus hijos, y que se desprenden de la manutención de los mayores. De esta forma se pierde la concepción de familia, institución fundamental pues era la base en donde se generaba la autoayuda y se internalizaba el respeto por la autoridad. En este sentido el orden institucional no es analizado por los conservadores en término del bienestar que genera en la sociedad, sino de cómo afecta el comportamiento de los individuos. El estado de Bienestar genera así una gran crisis moral que puede ser comprendida bajo el concepto durkheniano de anomia, de falta de regla, la delincuencia, las adicciones, no son producto de las desigualdades económicas, para los conservadores este es un argumento errado de la izquierda, antes había más desigualdades y menos problemas de este tipo, sino en palabras de uno de sus representantes por una crisis espiritual. Los argumentos morales se pueden rastrear en Thatcher (con sus intentos de recrear la virtud victoriana) en Reagan y hasta en Menem. No es casual que este último recupere a Juan Pablo II más que a Hayek para justificar su política económica. Juan Pablo II en sus encíclicas a pesar de querer diferenciarse del marxismo colectivista y del capitalismo liberal, tenía coincidencias con varios puntos del

liberalismo consecuencialista, crítica a los aranceles proteccionistas, ver la propia responsabilidad interna de ciertos países como la causa primordial de su pobreza, afirmar que la libertad de iniciativa económica, era la más importante para el desarrollo humano luego de la libertad religiosa. Por último el discurso moral conservador comparte una estructura similar al discurso técnico privilegiado por el liberalismo, ya que inhibe cualquier tipo de debate, niega el disenso, la diversidad de opiniones. Tanto el monopolio de la verdad como de lo bueno generan juegos de suma cero, no hay posibilidades de negociación o de deliberación en torno a estos puntos.

En torno a este filamento moral se construye uno de los ataques más exitosos contra los dos enemigos internos del liberalismo y el conservadurismo, una clase pública que genera intereses propios en contra de los de la sociedad en su conjunto, intereses que empujan al Estado a seguir creciendo haciéndose responsable de ámbitos ajenos a él, y una clase dependiente que debe ser reeducada, para poder convertirse en actores del mercado, en palabras de Menem una privatización de las mentalidades

**3) Provincialismo:** Con este término ciertos comentaristas subrayan el estrechamiento del ámbito político que este proyecto trae aparejado, las descentralizaciones y la importancia de lo local como ámbito de resolución de los problemas cotidianos de la sociedad, va de la mano de un ataque feroz al estado federal, que en algunos casos como en Estados Unidos es acompañado con un resurgimiento del racismo. Desde el liberalismo son estos espacios al ser más próximos a la gente los que se comportan de forma más eficiente para la administración de lo común a todo. En Argentina reconocemos este cambio de registro en la década de los 90 cuando las virtudes del buen administrador son los atributos que acompañaban a los candidatos, y los discursos científicos en torno al desarrollo local florecen. Desde el conservadurismo este estrechamiento es consecuencia de su histórica defensa de los grupos intermedios (Iglesia, Familia, Corporaciones) frente al poder del Estado (una línea de pensamiento que puede rastrearse en Tocqueville y en Burke) Defensa de los cuerpos intermedios que tiene su primer esbozo en Montesquieu quien pensaba en aquellas corporaciones aristocráticas de la sociedad del Antiguo Régimen que, situadas entre el poder estatal y el pueblo llano, mantenían vivo un cierto espíritu de libertad y contribuían a frenar el despotismo. Y que Tocqueville las codifica para las democracias. La expansión del Estado Nación muchas veces daña ciertas tradiciones y costumbres y que corrompe la frontera natural entre estado y Sociedad. En línea con lo dicho anteriormente recordemos que la desarticulación del Estado de Bienestar es acompañada tanto en Thatcher como en Reagan de un deseo de volver a la filantropía, privatizar el bienestar que este se apoye en la familia y la autoayuda. En este sentido desde la tradición conservadora se articula una respuesta a las consecuencias sociales generadas por la política liberal, la ayuda social se estrecha y se privatiza

**4) Igualdad desigualdad:** Ambas tradiciones, quizás el conservadurismo a disgusto, aceptan los principios de la igualdad civil, pero esta no debe traducirse en el igualitarismo con que el Estado de Bienestar amenaza. Para el liberalismo grados más altos de igualdad que el civil, ya implican una amenaza para la libertad, en este sentido la igualdad civil es comprendida como el derecho a ser desigual. Para la tradición liberal esta desigualdad está fundada en el mérito, la utopía liberal es una meritocracia en donde el bienestar general es consecuencia de la conjunción de méritos personales. Ahora bien, para que esto funcione el mérito debe ser realmente recompensado, el Estado de Bienestar desincentiva la carrera de los méritos. Los conservadores a su vez temen que el igualitarismo trastoque las jerarquías sociales que deben reinar en una sociedad, el respeto a estas relaciones jerárquicas (Padre- Hijo, Hombre Mujer,

Profesor Alumno). En este sentido ambos son contrarios a la expansión de derechos sociales, los liberales porque aumentan el rol del gobierno y limita la libertad individual, los conservadores porque limitan las jerarquías tradicionales

**5) Gobierno fuerte:** Algunos comentaristas subrayan la situación paradójica de la Nueva Derecha que por un lado desmantela el Estado de Bienestar pero por otro requiere un estado fuerte, es más el periodo de Thatcher fue caracterizado por algunos como Mercado Libre y Estado fuerte, propio de la línea de pensamiento del *Grupo Salisbury*. Quizás sería más acertado hablar de gobierno fuerte en vez de Estado fuerte en sintonía con la preocupación conservadora por la reconstrucción de los lazos de autoridad. Las reformas económicas pro mercado sólo pueden ser llevadas a cabo a partir de un gobierno que imponga sus decisiones contra las críticas de los distintos grupos de presión que son visualizados como representantes de intereses egoístas, y llegado el caso que pueda reprimir para mantener el orden social. En esta línea el gobierno de Thatcher fue tildado de autoritario, el de Menem de decisionista, y todos de nuevos populismo,

Por otro lado recordemos que tanto la experiencia de Reagan como la de Thatcher nace con la vista en un enemigo externo: la URSS. Enemigo que en los años 70 en el seno de la crisis del Detente, se percibía como un fantasma en crecimiento percepción que se conjugaba con una visión de la decadencia de occidente y de los Estados de bienestar como caballo de Troya del comunismo. A esto habría que sumarle un enemigo interno cada vez más radicalizado: las rebeliones en el seno de las universidades y las protestas sindicales, que ponían en cuestión las cadenas de autoridad.

Lo anterior explica la razón de que más allá de los discursos antiestatistas de ambas experiencias de la nueva derecha podemos ver que hay un aumento y no una disminución del gasto público en el caso de Thatcher hay una reducción del gasto público en salud, educación, bienestar social, pero a la vez un aumento en defensa y orden social. Lo que genera que el gasto en realidad crezca un 9,5 en los años 84-85 en comparación a los años 79-80. En el caso de Reagan más allá de cortar un 20% los gastos no militares el gasto público sigo creciendo.

**6) Democracia – Republicanismo:** El espacio de la nueva derecha se siente más cómodo inscribiendo su discurso bajo el ala de la republica que de la democracia. Lo que puede observarse en el caso del PRO argentino, que, como señala Morresi (2015), sigue una línea presente en las derechas argentina, de articularse a partir de la expulsión de una democracia plebeya, populista y redistributiva. La crítica a la democracia por parte de la nueva derecha bebe del temor liberal a la tiranía de la mayoría, en este orden se recupera la diferenciación que los federalistas hacían de república y democracia (en contra de Jefferson), la primera no era el gobierno gestionado por el pueblo, sino el régimen donde todos estábamos bajo la ley, la republica era una estructura institucional de límites, a las pasiones de las masas, y a la corrupción del poder, que permitía la estabilidad en el tiempo. Recordemos que el liberalismo de Hayek (2003) ve que la democracia en muchos casos puede ser tan opresiva como un gobierno autoritario más aún si interviene constantemente en la economía. Por su parte en un artículo brillante para la *Public Interest* Irving Kristol (2011) articula el ataque conservador a la democracia, este parte de la preocupación de que en los últimos años el término democracia esta reemplazando al de república, lo cual es signo de un grave problema moral. En tanto en la democracia lo político se convierte en satisfacer las demandas de la gente, en la republica lo político demandaba exigencias morales a la ciudadanía, en la democracia las instituciones pasan de hacer demandas a satisfacer demandas, lo que genera que el respeto por las mismas desaparezca. Siguiendo a Tocqueville los Neocons señalan que la

democracia fomenta el crecimiento del Estado central, ya que la ciudadanía no se preocupa por los temas públicos y deja todo en manos del gran gobierno. A su vez la igualdad en la democracia hace que los intereses de bienestar de la clase media prevalezcan lo que genera un incremento del estado

En esta línea hay una convergencia entre el liberalismo y el conservadurismo, nuevamente el sistema de satisfacción de demandas que inaugura la democracia, genera consecuencias morales y económicas. La republica sugiere la necesidad de ciertas virtudes, la democracia es justamente el sistema que no implica virtudes, democracia es justamente liberarnos del mundo de las virtudes. Ahora bien la virtud republicana está referida a un cierto espíritu público, pero contrariamente a como se lo entiende actualmente, no es una virtud pasional, no es una virtud caracterizada por el intento de llevar a cabo en el espacio público nuestras opiniones con fervor, no es la expresión de nuestras pasiones, sino la moderación de nuestras pasiones, es controlar a partir de la prudencia nuestras pasiones para llegar a un consenso, el ciudadano republicano es uno que se adapta a las instituciones no como el democrático que quiere adaptar las instituciones a sus intereses

Esta virtud republicana aportaba una prudencia, un sentido de límites a todos los ámbitos de la vida y a todas las profesiones, cada actividad era regulada por un código moral en pos de la república. Para los neoconservadores anteriormente el *ethos* de los sindicatos era la fraternidad, ahora la defensa de los trabajadores se tornó un monopolio con fines adquisitivos. Sin embargo, opinan que una huelga se vuelve ilegítima si los medios utilizados no se relacionan con los fines buscados. Ningún trabajador está en un estado tal de pobreza que justifique una huelga que convulsione la comunidad. Un *ethos* que subordina la abundancia, los intereses materiales el lujo, a las demandas morales de la sociedad.

#### BIBLIOGRAFÍA:

BARRY, N. (1987) *On classical liberalism and libertarianism*, Palgrave Macmillan: New York

BODEI, R. (1995) *Geometría de las pasiones*, F.C.E.: México

BURKE, E. (1942) *Textos Políticos*, F.C.E.: México

DIEZ, L. (2007) *Anatomía del intelectual reaccionario*, Biblioteca Nueva: Madrid

EATWELL, R. y O'SULLIVAN, N. (1990) *The Nature of the Right*, Twayne Publisher: Boston

EATWELL, R. (1990) "Right or Rights? The rise of the new right. En EATWELL, R. y O'SULLIVAN, N. (1990) *The Nature of the Right*, Twayne Publisher: Boston

FREEMAN, M. (1980) *Burke*, Basil Blackwell Publishing: Oxford

GISSURARSON, H. (1987) *Hayek's Conservative Liberalism*, Garland Publishing, New York

HAYEK, F. (2003) *Camino de Servidumbre* Alianza: Madrid

IGNAZI, P. (2003). *Extreme Right Parties in Western Europe*. Oxford University Press: New York

KRISTOL, I. (2011) *The Neoconservative Persuasion*, Basic Books: New York



- LOWY, M. (1997). *Redención y Utopía*. El Cielo por Asalto: Buenos Aires
- MORRESI, S. (2015) “Aca somos todos democráticos. El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina” en VOMMARO y MORRESI *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, Ediciones UNGS: Buenos Aires
- NISBET, R: (1986) *Conservadurismo*, Alianza: México
- POCOCK, J.G.A (1990) “The concept of a language and the *metier d'historien*: some considerations on practice” en PADGEN, A. *The Languages of Political Theory in Early-Modern Europe*, Cambridge University Press: Cambridge
- OVEJERO, F. (2002) *La libertad inhóspita* Paidós: Barcelona
- ROSANBALLON, P. (2015) *El momento Guizot* Biblos: Buenos Aires
- VOMMARO, G.; MORRESI, S. y Bellotti, A. (2015), *Mundo PRO*, Planeta: Buenos Aires
- TOCQUEVILLE, A. (1994) *La democracia en América*, F.C.E: México
- WOODS, R. (1990) “The Radical Right” en EATWELL, R. y O’SULLIVAN, N. (1990) *The Nature of the Right*, Twayne Publisher: Boston

**CONTINUIDADES E RUPTURAS DA CORRELAÇÃO  
DE FORÇAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS NO BRASIL  
RECENTE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO  
GRAMSCIANO DE REVOLUÇÃO PASSIVA**

CARNEIRO E SILVA, SILMARA

# CONTINUIDADES E RUPTURAS DA CORRELAÇÃO DE FORÇAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS NO BRASIL RECENTE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO GRAMSCIANO DE REVOLUÇÃO PASSIVA \*

## I. INTRODUÇÃO

Desde as décadas de 1970 e 1980, em especial no período de transição democrática, a obra de Antonio Gramsci tem sido recepcionada por diversos pesquisadores latino-americanos e brasileiros, na perspectiva de contribuir para a leitura da realidade nacional, em especial, as relações de forças sociais, políticas e militares que perpassam a sociedade brasileira em suas diversas frentes de luta pela hegemonia. Durante o período de crise orgânica, vivido no período ditatorial brasileiro, os setores da esquerda comunista e socialista e demais organizações de resistência ao Estado, sofreram influência de uma vanguarda intelectual marxista, que encontrava fulcro em autores como Authusser, Meszáros e Gramsci (OLIVEIRA, 2006).

Desde então, os fundamentos ético-políticos da obra gramsciana vem sendo incorporados como ferramentas proficuas para a *práxis* acadêmica, política, cultural e social em diferentes frentes de ação, lançando luzes sobre o fazer teórico-político e cultural da sociedade brasileira. Considerando a vastidão de conceitos que compõem a obra gramsciana e suas pertinências para a interpretação da América Latina e do Brasil, neste trabalho, selecionamos, especialmente, os de correlação de forças e revolução passiva, dada a pertinência destes para a análise das continuidades e rupturas da conjuntura política brasileira recente.

## II. A ATUALIDADE DOS CONCEITOS GRAMSCIANOS DE CORRELAÇÃO DE FORÇAS E REVOLUÇÃO PASSIVA

Marx (2008) alerta que em certas etapas do desenvolvimento das forças produtivas, quando há um desequilíbrio estrutural, ou seja, quando as relações de produção se convertem em entraves ao desenvolvimento das forças produtivas, se abrem épocas de revolução social. Das revoluções podem surgir novas condições materiais de existência, as quais se encontrariam incubadas no interior da velha sociedade. Estes ensinamentos estão no Prefácio da *“Contribuição à Crítica da Economia Política”*, de Karl Marx. Neles se verifica a correlação de forças que existe entre a estrutura e a superestrutura. A consciência dos homens é determinada pelas relações estruturais que constitui o seu ser, enquanto variável independente de sua vontade. Essa determinação implica no modo como os homens se colocam nas disputas ideológicas. Cada qual, a partir do lugar que ocupa na estrutura, disputa a hegemonia em intensa relação com o conjunto de elementos superestruturais. Este é, portanto, determinado pela base.

Marx (2008) ao alertar que quando as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, essas relações se convertem em entraves para a sociedade, confere-nos os elementos necessários para compreender o desencadeamento de épocas de revolução social. Ao mesmo tempo, nos dá a chave de leitura para a compreensão das épocas não revolucionárias. Aquelas conjunturas em que as classes sociais se põem em tensões incapazes de romper com o equilíbrio de

---

\* O presente trabalho conta com o apoio da Fundação Araucária.

forças em presença. Trata-se de momentos históricos em que os equilíbrios instáveis permitem aos grupos hegemônicos permanecerem no poder, desde que incorporem parte das demandas dos estratos de classe contra-hegemônicos. Para Antonio Gramsci (2012) tais circunstâncias históricas se explicam pelo conceito de revolução passiva. Galastri (2015) afirma que Gramsci se utiliza do fragmento do texto de Marx, de 1858, para aplicar “[...] as reflexões deste em conexão com a ideia de ‘revolução passiva’”. (GALASTRI, 2015: p. 59). Complementa, o autor, que tal utilização feita por Gramsci seria substancialmente um critério útil para a análise das persistências das formações sociais. (GALASTRI, 2015: p. 59). Conquanto, nos momentos de crise de hegemonia, a classe dominante lança mão de resíduos de energia histórica (GALASTRI, 2015) que lhe permite sobreviver, transformando-se nesse processo sem, no entanto, deixar as novas forças colocarem-na numa situação de falência. Uma nova ordem, não surge da velha ordem, mas a velha ordem é modificada pelas pressões que reivindicam por elementos novos. Concessões e conquistas, portanto, revelam a dinâmica das relações que compõem as ditas ‘revoluções passivas’. Estas que, conforme Gramsci (2012) explicitam as dinâmicas próprias das relações de forças no ocidente. Diferente do oriente onde se tem um Estado forte e uma sociedade civil gelatinosa, no ocidente, a sociedade civil, sobretudo no século XX se, fortaleceu e, com isso, se intensificaram as tensões jurídico-políticas, próprias do momento superestrutural. Sociedade política e sociedade civil, enquanto Estado Integral, no dizer de Gramsci (2012), comportam as dinâmicas da correlação de forças na contemporaneidade.

Buci-Glucksmamm (1980), ao fazer referência ao fragmento do prefácio de “*Contribuição à Crítica da Economia Política*”, citado anteriormente, afirma que nele encontra-se o ponto fundamental da teoria marxiana, que dá sustentação ao conceito de revolução passiva. Para Gramsci (2012: p. 37) o problema “[...] das relações entre estrutura e superestrutura deve ser posto com exatidão e resolvido para que se possa chegar a uma justa análise das forças que atuam na história de um determinado período e determinar a relação entre elas.”

Galastri (2015) citando Dias (2000: p. 112) afirma que “[...] a história nada tem de fatal e é composta tanto pelas determinações econômicas quanto pelas ideológicas (intelectuais, morais, etc.)” Estrutura e superestrutura compõem o complexo conjunto das correlações de forças. A correlação de força em Gramsci (2012) é apresentada em diferentes níveis que comportam as relações de forças sociais, políticas e militares.

- 1) Uma relação de forças sociais estreitamente ligada à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser mensurada com os sistemas das ciências exatas ou físicas. Com base no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção, tem-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na própria produção. [...]
- 2) O momento seguinte é a relação das forças políticas, ou seja, a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais. Este momento, por sua vez, pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva, tal como se manifestaram na história até agora. [...]
- 3) O terceiro momento é o da relação das forças militares, imediatamente decisivo em cada oportunidade concreta. [...] O desenvolvimento histórico oscila continuamente entre o primeiro e o terceiro momento, com a mediação do segundo. (GRAMSCI, 2012: p. 40)

Estrutura se faz superestrutura. Assim, formam-se os diferentes blocos históricos. Em fases históricas de permanência de uma formação social, a revolução passiva é expressão de movimentos de transição e não de revoluções. A revolução passiva e a correlação de forças, portanto, se entrelaçam num mesmo complexo histórico, pois no dizer de Gramsci (2012) “história é negócio de política”. A história das revoluções passivas,

portanto, explicita a história política do transformismo, como fórmula propícia de administração da correlação das forças em presença. Para Schlesener (2016: p. 62)

O transformismo torna-se um mecanismo importante para o exercício da hegemonia e para a desmobilização dos movimentos sociais e insurrecionais. A dialética entre conservação e inovação, que se traduz no conceito de ‘revolução passiva’ e que, na linguagem moderna pode ser denominado ‘reformismo’ assumido como programa, é uma forma de exercer a hegemonia no contexto das democracias modernas, como mecanismo de desagregação dos movimentos sociais e de formação do consentimento passivo de grandes massas.

Para Gramsci (2002: 2002, p. 70) a revolução passiva é “[...] a política da Direita com homens e frases de esquerda.” Nesse jogo de fusão e cisão, o transformismo é a expressão da vitória da conciliação e da derrota do conflito. Sem conflito não há superação, transformação efetiva. Sem espírito de cisão, as continuidades se sobrepõem às rupturas. As classes subalternas não emergem com capacidade de romper frontalmente com as forças ideológicas, políticas, jurídicas e econômicas dirigentes e dominantes. O conflito é sufocado pela correlação de forças políticas que se eterniza como mediadora das relações de produção e reprodução da vida social, pela via do transformismo.

Por suas características, o transformismo deixa os grupos subalternos acéfalos por um longo período. Enquanto parte do processo de revolução passiva, o transformismo demonstra também a fragilidade dos partidos políticos que não conseguem se organizar em torno de um programa que expressa um projeto de sociedade e abrem a possibilidade para a realização de interesses individuais. (SCHLESENER 2016: p. 63)

Sendo a receita dos moderados, o transformismo é a expressão política da revolução passiva. A atualidade, portanto, dos conceitos de revolução passiva e de correlação de forças na perspectiva gramsciana, se explica, entre outros elementos, pela capacidade que esses dois conceitos têm de congregiar as nuances próprias das experiências históricas do século XX, no ocidente de modo geral e, em particular, a América Latina e o Brasil. As chaves de leitura proporcionadas por esses conceitos, nos permitem compreender as relações entre sociedade civil e sociedade política, sem perder de vista os elementos estruturais que formam o Estado, nem por isso negligenciando os aspectos superestruturais que compõem a trama privada do Estado, o que nos propulsiona a analisá-lo, criticamente, a partir da análise de suas antessalas privativas, de seus porões e de seus corredores de serviço.

A América Latina e o Brasil são exemplos históricos da prevalência do privado sobre o público; do interesse egoísta, sobre o ético-político; da classe sobre a nação. Substrato empírico, portanto, para uma leitura superestrutural das relações que se constroem no âmbito da sociedade civil e que nem por isso deixam de ser Estado, na leitura gramsciana. A estrutura se faz superestrutura, assim, sociedade civil se faz Estado, que no dizer de Gramsci (2012) é hegemonia encourada de coerção. Hegemonia, vista aqui, como segundo Gruppi (1978, p. 1) enquanto “[...] direção da sociedade num determinado contexto ou período histórico.”

### III. CONTINUIDADES E RUPTURAS DA REVOLUÇÃO PASSIVA BRASILEIRA: A CORRELAÇÃO DE FORÇAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS NO BRASIL RECENTE

“A estratégia de desmobilização utilizada pela classe dominante é isolar o líder para cooptá-lo ou assassiná-lo e, em seguida, desmobilizar os que fazem parte do movimento.” (SCHLESENER, 2017, p. 58). Esta foi a estratégia da classe dominante no Brasil recente. Diante de uma história ainda desagregada e fragmentada das classes subalternas, o país viu, nas últimas décadas, a eleição de líderes do Partido dos Trabalhadores – PT e, no caso do

governo federal, após a cooptação destes pelos estratos da classe dominante, acompanhou a deposição deste partido do poder, numa ação que teve participação de seus próprios ‘aliados’, uma vez articulados com suas velhas/novas alianças econômico-políticas de caráter egoísta-corporativas.

Diferentemente de outros partidos políticos criados nos anos 1980, o PT tinha uma base sólida no meio operário e nos movimentos sociais e formulava sua proposta em termos programáticos (KECK, 2010). Depois de mais de uma década disputando os pleitos eleitorais à Presidência da República, em 2003, o PT chega ao poder, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva - Lula, um dos fundadores do partido, em decorrência de uma proposta de governo de coalizão. Depois de dois mandatos presidenciais, Lula faz a transição de seu governo à Dilma Rousseff, do mesmo partido, que concluiu o primeiro mandato presidencial e sofreu impeachment no decurso do segundo mandato. Neste último, o Partido do Movimento Democrático Popular – PMDB, coligado ao PT e representado na vice-presidência por Michel Temer, da posição de aliado do governo petista passa a seu adversário frontal, se transformando em um dos algozes da então Presidenta Dilma, no processo de impeachment.

O impeachment sofrido pela Presidenta Dilma, em 2016, foi a clara expressão do movimento regressivo próprio do processo de revolução passiva, historicamente vivenciado no Brasil, na sequência de um período tido como progressivo. Eis que na conjuntura política recente, a revolução passiva traveste-se em um movimento de pleno restaurativismo. Primeiro, a renovação - a eleição do presidente Lula foi recepcionada pelos brasileiros como uma conquista das forças progressistas nacionais, logo após um longo período regressivo, advindo do governo de Fernando Henrique Cardoso. Depois, a conciliação - a explicitação da posição conciliativa do governo Lula, nos dois primeiros governos petistas; seguida pelo aprofundamento das reformas regressivas, propostas pelo governo Dilma e, por fim, a restauração, propriamente dita - concretizada pelo impeachment, em 31 de agosto de 2016 e ascensão do poder pelo Vice Michel Temer. Como destacara Marx, em sua obra *O 18 de Brumário de Luiz Bonaparte* – “Hegel comenta que todos os grandes fatos e todos os grandes personagens da história mundial são encenados, por assim dizer, duas vezes. Ele esqueceu de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa.” (MARX, 2011: p. 25). Primeiramente, em 1964, a democracia brasileira foi golpeada pelos militares; em 2016, o golpe de direita se forjou, sem romper com as instituições democráticas.

Na esteira do processo histórico-político de transição da ditadura para a democracia no Brasil, Nogueira (2005, p. 21) apontara que a sociedade “[...] a rigor, não estava preparada para neutralizar o asfíxiante controle do Estado, promover uma rápida ruptura com o autoritarismo e impulsionar a transformação democrática do país.” Estes desafios se constituíam partes imanentes de um conjunto de ações políticas necessárias ao desenvolvimento dos novos pilares de sustentação da direção hegemônica, (que nasceria no novo bloco histórico democrático), os quais, entretanto, viriam a ser solapados no âmbito da conjuntura neoliberal brasileira da década de 1990. Receita neoliberal esta que o PT continuaria a se valer nos anos de seus governos. Na Carta ao Povo Brasileiro, publicada por Lula, em 22 de junho de 2002, por Lula, à época, candidato à Presidência, este afirma:

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente

e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. (SÃO PAULO, Folha de São Paulo, 24, jun. 2002)

É evidente no discurso de Lula, a posição moderada que assume diante do Brasil. O transformismo, portanto, é a base do seu discurso. Como tal, embora apontasse o caminho das reformas estruturais, não seriam elas capazes de mudar qualitativamente o quadro da economia brasileira. O transformismo é parte da revolução passiva. (SCHLESENER 2016), e como tal, compõe o substrato necessário ao bloqueio do processo de crise e, conseqüentemente, das possibilidades do contínuo avanço das reformas progressistas para se atingir a síntese do processo.

Lula (2002), na respectiva carta, deixara claro, desde então, que seu governo teria caráter de conciliação. A negociação daria o tom das decisões. Se comprometeu, sobretudo, que o processo se caracterizaria como transição e não seriam desrespeitados os contratos e obrigações do país. (BRASIL, Folha de São Paulo, 24, jun. 2002). Esta última afirmação, em especial, deixaria o mercado tranquilo. A rigor, embora os governos petistas tenham seguido a receita neoliberal, tiveram ampla atuação na área social, com a ampliação e a criação de programas e ações programáticas no âmbito das políticas sociais, que no dizer de Pochmann (2011) serviram a dois lados da mesma moeda: na promoção e coesão da sociedade brasileira e na incorporação no mercado pela via do consumo.

Apesar dos avanços no âmbito das políticas sociais, as forças políticas que sustentaram as alianças para a manutenção do PT no poder foram o Calcanhar de Aquiles do governo, o que demonstra que o PT nunca foi um partido hegemônico. Apenas representou a estratégia mais à esquerda das elites políticas tradicionais do Brasil, para manter sobre controle o processo de democratização. A correlação de forças sociais impôs as condições estruturais ao governo petista. Embora, o PT não tivesse abandonado a característica programática de sua política, conforme a sua plataforma política originária, ao ocupar o poder institucional, sem a conquista da hegemonia, se viu incapaz de romper com o receituário neoliberal. Crescer com estabilidade monetária. Assim, as reformas sociais não poderiam passar dos limites das reformas estruturais, propostas pelo grande capital.

Necessário se faz desvelar, que o impeachment sofrido pela Presidenta Dilma foi o custo severo advindo da opção política de alianças, feita pelo próprio PT para se manter no poder. Política de alianças, próprias de um governo que se equilibra instavelmente na correlação de forças sociais e políticas, de modo subordinado ao capital. Esta posição ficou explícita desde a publicação da Carta ao Povo Brasileiro, acima citada.

O equilíbrio instável alcançado pelo PT no governo, que se manteve no poder, por quase 13 anos completos (2003-2016), em 05 de dezembro de 2015, sofre com uma drástica ruptura, protagonizada por sua própria base institucional. Michel Temer, do PMDB, vice-presidente da República, na respectiva data, encaminha à Presidenta Dilma Rousseff, uma carta, na qual rompe sua aliança com o governo, colocando a público, a instabilidade do governo, sob a falsa "lealdade institucional" declarada, a seguir:

Senhora Presidente, "Verba volant, scripta manent" (As palavras voam, os escritos permanecem). Por isso lhe escrevo. Muito a propósito do intenso noticiário destes últimos dias e de tudo que me chega aos ouvidos das conversas no Palácio. Esta é uma carta pessoal. É um desabafo que já deveria ter feito há muito tempo. Desde logo lhe digo que não é preciso alardear publicamente a necessidade da minha lealdade. Tenho-a revelado ao longo destes cinco anos. Lealdade institucional pautada pelo art. 79 da Constituição Federal. Sei quais são as funções do Vice. À minha natural discrição conectei aquela derivada daquele dispositivo constitucional. Entretanto, sempre tive ciência da absoluta desconfiança da senhora e do seu entorno em relação a mim e ao PMDB. Desconfiança incompatível com o que fizemos para manter o apoio pessoal e partidário ao seu governo. Basta ressaltar que na última convenção apenas 59,9% votaram pela aliança. E só o fizeram,

ouso registrar, por que era eu o candidato à reeleição à Vice. Tenho mantido a unidade do PMDB apoiando seu governo usando o prestígio político que tenho advindo da credibilidade e do respeito que granjeei no partido. Isso tudo não gerou confiança em mim. Gera desconfiança e menosprezo do governo. [...]. Finalmente, sei que a senhora não tem confiança em mim e no PMDB, hoje, e não terá amanhã. Lamento, mas esta é a minha convicção. Respeitosamente, \ L TEMER. (RIO DE JANEIRO. Portal de Notícias Globo, 2015)

Desta vez, na história política do Brasil, foi a ruptura que se deu pelo alto, e não a conciliação. Ora, significaria a garantia das continuidades e do aprofundamento das posições políticas estruturais restauradoras da ordem. Do cerne da crise institucional do governo federal aos demais acontecimentos jurídico-político nacionais<sup>1</sup>, o Brasil recente assistiu a Presidenta Dilma sofrer impeachment e Lula passar a ser réu em diversos processos no âmbito da Justiça Federal, alvo da tão afamada “Operação Lava Jato” – operação de investigação de desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro, deflagrada pela Polícia Federal em 17 de março de 2014. (SÃO PAULO, Estadão, 14, out. 2017). Michel Temer, de “leal companheiro” da Presidência passa a ser visto, pelos simpatizantes do governo petista, como “traidor do governo” “Três horas após o Senado afastar definitivamente Dilma Rousseff do comando do Palácio do Planalto, o presidente do Congresso Nacional, Renan Calheiros (PMDB-AL), deu posse [...] a Michel Temer no cargo de novo Presidente da República.” (RIO DE JANEIRO, Portal de Notícias Globo, 31, ago. 2016).

Em nosso entendimento, quando da oficialização do rompimento da aliança Dilma-Temer, as elites políticas brasileiras, tradicionalmente favoráveis às reformas de caráter neoliberais, novamente entram em cena, como protagonistas das decisões políticas centrais. O governo de Temer representaria essa tomada de poder de caráter brutalmente regressiva no Brasil.

A aprovação da reforma trabalhista, que ocorreu em meados de 2017, que flexibiliza as relações de trabalho, serve diretamente às demandas postas pelo mercado internacional. A Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, que prevê a reforma da previdência social, reduzindo benefícios e aumentando o tempo de contribuição. A aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n. 241/2016, que foi aprovada como Emenda Constitucional n. 095/2016, congelou o investimento público no campo da seguridade social, por vinte anos. Isso implica a redução drástica do gasto público no âmbito das políticas sociais. Regredir o sistema de proteção social, desregulamentando direitos sociais e flexibilizando a economia, são reformas necessárias para promover a abertura do país aos investidores internacionais. Não à toa, só em 2016, o aporte de investimentos da China no Brasil, foi de um total de US\$ 10 bilhões, o que representou cerca de um terço do estoque de investimentos acumulados pela China no país. (BURNQUIST, 2017).

Retomando os níveis de correlação de forças propostos por Gramsci (2012) ao analisar a correlação de forças políticas recente no Brasil, verificamos que as estratégias adotadas pelo alto pela elite política dominante lançam mão de uma intensa articulação com as forças sociais dominantes e, tem se revelado, muito próxima do nível das relações de forças militares, seja para respaldar indiretamente a correlação de forças políticas, como ameaça, enquanto plataforma de moralização, seja porque, a face coercitiva do Estado pode prevalecer, na medida em que as bases institucionais democráticas se mostrem

---

<sup>1</sup> Prisões de parlamentares e de altas autoridades do poder executivo; denúncias envolvendo o ex-presidente Lula e abertura de processos nos quais ele virou réu; Eduardo Cunha, ex-presidente da câmara de deputados, sendo preso e condenado, por corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. (RIO DE JANEIRO, Portal de Notícias Globo, 2017).



intensamente debilitadas diante da crise política nacional, a ponto de serem incapazes de sustentar um mínimo de consenso no país.

#### IV. CONCLUSÃO

No início do século XXI, o Brasil tem a possibilidade histórica de retomar um ciclo de renovação, a ser alavancado pelos governos petistas, em contraposição ao ciclo regressivo protagonizado pelo governo FHC. Inicialmente, uma esperança para os setores progressistas da sociedade brasileira. Embora o PT tenha concretizado importantes avanços do ponto de vista social no Brasil, no campo da economia e da política, manteve-se subordinado aos interesses da elite político-econômica. Um ciclo de renovação que se abre e logo se esvai em meio a seus próprios protagonistas, que com ele entram em derrocada no cenário da correlação de forças nacional. Com a interrupção do governo petista, o novo ciclo restaurativo iniciado, emerge fortalecido uma vez que se origina dos imbróglios do próprio governo. Da ala mais conservadora do PMDB, o governo atual, dirige a galopes o mais perverso processo de restauração da ordem burguesa no Brasil, cujos retrocessos faz o regresso histórico-político deixar o recente processo de democratização do país, novamente no horizonte do desejo da sociedade brasileira.

Diante do exposto, consideramos que a revolução passiva brasileira dá claros sinais de ter entrado num profundo bloco histórico prenhe de ações regressivas. Pondera-se, que embora o país tenha sofrido avanços importantes no sentido da sua democratização, os desafios da ordem democrática, aos moldes do que Nogueira (2005) retratou, continuam a asfixiar os avanços reais da perspectiva democrática, para além de seus estatutos liberais.

A direção neoliberal adotada pelos governos, após a redemocratização do país, imprimiu um caráter restaurador às reformas. Deu-se, portanto, ênfase à efetividade nas respostas ao conjunto de demandas econômicas internas e externas, em detrimento das questões de ordem institucionais e sociais, em favor do conjunto dos interesses políticos que havia se introduzido na ordem constitucional, em 1988. Assim, a conjuntura política brasileira recente se define por uma nova reatualização dos históricos processos restaurativos da ordem burguesa no território nacional, próprios das revoluções passivas brasileiras.

#### V. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M T. da S. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: FAPESP, 2000.

BIANCHI, A. Revolução passiva: o futuro do pretérito. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 23, n. 23, p. 34-57, 2006. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/>. Acesso em: 29, jun. 2017.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BURNQUIST, H. L. *China e Brasil: parceiros até quando?* Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opiniao-cepea/china-e-brasil-parceiros-ate-quando.aspx>. Acesso em: 14, out. 2017.

GALASTRI, L. *Gramsci, marxismo e revisionismo*. Campinas, SP: Autores Associados, 2015.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel, notas sobre o Estado e a Política*. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

\_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1978.

KECK, ME. *PT – A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

MARX, K. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

\_\_\_\_\_. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Expressão Popular, 2. ed., 2008.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, F. No silêncio do pensamento único: intelectuais, marxismo e política no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *O silêncio dos intelectuais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

POCHMANN, M. Políticas sociais e padrões de mudanças no Brasil durante o governo Lula. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

RIO DE JANEIRO, Portal de Notícias Globo. *Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma*. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em: 14 out. 2017.

SÃO PAULO, Folha de São Paulo. *Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro*. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 14, out. 2017.

SÃO PAULO, Estadão. *Operação Lava Jato*. Disponível em: <<http://infograficos.estadao.com.br/politica/operacao-lava-jato>>. Acesso em: 14 out. 2017.

SCHLESENER, A. H. *Grilhões Invisíveis: as dimensões da ideologia, as condições de subalternidade e a educação em Gramsci*. Ponta Grossa: UEPG, 2016.

**A DINÂMICA DISCURSIVA DA MODERNIDADE  
E DA SECULARIZAÇÃO NO BRASIL OITOCENTISTA:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA IMPRENSA  
ULTRAMONTANA**

CLOCLET DA SILVA, ANA ROSA

# A DINÂMICA DISCURSIVA DA MODERNIDADE E DA SECULARIZAÇÃO NO BRASIL OITOCENTISTA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA IMPRENSA ULTRAMONTANA \*

## I. INTRODUÇÃO

Compreendida pela sociologia contemporânea como o processo histórico do qual resultou a delimitação de esferas específicas para o religioso e o político, a “secularização” se apresenta como categoria analítica incorporada por diferentes teorias acerca da modernidade e da sociedade secular, cujas pertinências são hoje discutidas. Especificamente, acirra-se a crítica ao paradigma weberiano, sustentado por outros intérpretes da modernidade, que imputa a tal processo uma concepção normativa (Hadden, 1987) e, em boa medida, teleológica, pressupondo que o mesmo foi necessariamente acompanhado por um duplo movimento: por um lado, “o deslocamento do religioso para o mundo privado” e, por outro, a “proposição de um sentido ético que oriente o agir no mundo político e econômico” (Montero, 2009).

Tal paradigma, inspirado na experiência das sociedades europeias ocidentais, tem se revelado insuficiente e mesmo inadequado para abarcar outros processos históricos de construção da modernidade - “não ocidentais” e “não seculares” (Eisenstadt, 2000) –, onde a emergência de uma esfera pública secular não, necessariamente, deu-se pela perda das funções moralizadora e integradora da religião, com seu deslocamento para a esfera da autonomia individual (Haupt, 2008).

Evidentemente, não se trata de negar a constatação da secularização como processo que em certos aspectos é indiscutível, mas de problematizar o modo como esta é pensada: se como morte ou marginalização da religião, ou como recomposição do religioso em contexto de modernidade religiosa (Taylor, 2007). Entre os historiadores, por exemplo, ocorre uma tomada de consciência acerca das implicações que o uso tradicional da secularização como categoria analítica acarretou, ao estruturar narrativas sem grandes reflexões sobre seus limites e adequações. (Hunter, 2015)

Tal perspectiva tem orientado pesquisadores de diferentes áreas a concordarem que, do ponto de vista de suas manifestações concretas, a secularização traduziu um processo marcado pela concorrência entre diferentes propostas de modernidade, de cujos embates produziram-se combinações complexas entre a perda do domínio dos grandes sistemas religiosos e as reconfigurações da religião por sociedades que continuaram reivindicando-na como condição para pensarem-se a si mesmas como autônomas (Hervieu-Léger, 2004: 37).

Sob tal enfoque, é possível situar a experiência brasileira ao lado daquelas outras experiências socioculturais – europeias e extra-europeias – associadas ao advento das sociedades seculares, indagando acerca das condições históricas sob as quais se produziu a “autonomização” entre as esferas política e religiosa, em tal caso específico. Dentre elas, ganha relevo o fato de que, em virtude da longa vigência do padroado – o qual delineou um campo religioso dominado por uma religião oficial e, até certo ponto, reconhecida como a única verdadeira (Mariano, 2002) - o processo de secularização no Brasil foi marcado pela presença hegemônica da religião católica, que continuou operando – mesmo após a Constituição de 1891 - como “modelo e referência

---

\* Comunicação apresentada no 56º. ICA com fomento institucional e financeiro da PUC-Campinas e da FAPESP, no âmbito da modalidade de Projeto de Auxílio Regular

para a formulação de direitos e enquadramento das práticas populares enquanto práticas religiosas”. (Montero, 2009: 10). De tal forma que, no Brasil, as supostas condições da modernidade apresentaram uma inegável ligação com o religioso.

Compreender as singularidades históricas de um fenômeno que, frequentemente foi julgado suficientemente óbvio para prescindir de conteúdos empíricos (Di Stefano, 2011: 1) requer não apenas o exame dos “diferentes modos de diferenciação e fusão do religioso e do secular e sua constituição mútua através de todas as religiões do mundo” (Casanova, 2006: 10) - o que implica averiguar a pertinência e os limites de seu uso como categoria analítica -, mas apreender as mutações de sentidos que o termo (e outros a ele correlatos) sofreu no decorrer de um recorte temporal delimitado, o que lhe empresta a condição de conceito, do ponto de vista da semântica histórica.

Sob tal enfoque, as experiências da modernidade e da secularização revelam, também, sua natureza discursiva e conceitual. Perspectiva que, a nosso ver, habilita a apropriação do instrumental teórico e metodológico da História dos Conceitos, para se pensar o tema em questão, permitindo-nos explorar a profunda articulação entre “história” e “linguagem”, que acompanhou as alterações dos nexos entre religião e política, em cada caso específico. (Sebastián; Fuentes, 2004: 13)

## II. ULTRAMONTANISMO E SECULARIZAÇÃO NO BRASIL OTTOCENTISTA

Resumidamente, é possível afirmar que, no Brasil, o modelo de relacionamento entre Estado e Igreja, hegemônico até por volta 1837, revelou-se herdeiro da vertente galicana da secularização luso-brasileira – designada como “regalista” -, que perpetuou o direito do Padroado, vigente “em Portugal e nas suas colônias desde os tempos coloniais e mediante o qual se estabeleceu o forte predomínio do Estado sobre a Igreja”, inviabilizando a independência institucional entre ambos (Santirocchi, 2015: p. 24).

Foi apenas na segunda metade do século XIX, quando no cenário político nacional emergiu uma via de secularização apoiada no princípio da liberdade religiosa e da neutralidade do Estado neste sentido, que os representantes do clero ultramontano, então favorecidos pela política imperial, mobilizaram-se contra toda e qualquer tendência associada ao liberalismo anticlerical, à maçonaria e ao pensamento filosófico científico, que eram contrários aos princípios da Igreja Romana. Deste então, ganha projeção um modelo de Igreja apoiado no dogma da infalibilidade do poder papal e na defesa da sua identidade como instituição, levando seus representantes a se oporem ao “avanço da 'mentalidade do tempo', marcada pelo liberalismo, positivismo e pelo progresso da secularização” (Santirocchi, 2015: 196). Neste contexto, a imprensa periódica tornou-se um dos principais porta-vozes dos ideais e projetos ultramontanos, sendo vários os jornais católicos que surgiram na segunda metade do século XIX e no início do período republicano.

A dinâmica discursiva veiculada nas páginas da imprensa católica da época revela a habilidosa apropriação e ressignificação de inúmeros conceitos em voga, os quais permitem estabelecer associações – sincrônicas e diacrônicas – entre os distintos modelos de secularização polarizados naquele momento: o regalismo – ainda vigente em termos constitucionais, embora enfraquecido politicamente -; a via liberal - que acenava com o modelo de um Estado laico e a liberdade religiosa - e o ultramontanismo - propugnador do catolicismo como religião oficial e da Igreja como “sociedade perfeita e “juridicamente equivalente ao Estado” (Di Stefano, 2008: 168). Portanto, através desta fonte é possível mapear o “campo das controvérsias” político-religiosas (Montero, 2012), bem como “interrogar o sucedido com o léxico político em seu vínculo com a

religião” (Ayala, 2017: 4), conforme vem sendo observado para outros contextos da Iberoamérica.

Embora nem toda imprensa católica fosse comprometida com o pensamento e o projeto de modernidade ultramontano, a eleição desta vertente do catolicismo brasileiro pela presente comunicação se deve ao fato de que, tradicionalmente, os expoentes do ultramontanismo foram tomados como portadores de um projeto conservador e tradicionalista, que os levava a se oporem ao processo de secularização em curso. Sob a perspectiva eleita, portanto, procura-se demonstrar que, através dos significados imputados aos termos e conceitos veiculados pela imprensa ultramontana, estes atores se revelam agentes da secularização e portadores de um dado projeto de modernidade, em meio a tantos outros (Santirocchi, 2017). De tal forma que, a análise das mutações de sentidos operadas pelos conceitos mobilizados na defesa deste projeto - de moldes tridentinos - é capaz de revelar a particular historicidade cristã - e, especificamente, católica - do processo de secularização no Brasil. (Casanova, 2006: 12)

Nas reflexões que seguem, explicitaremos os critérios utilizados pela presente pesquisa para a seleção e análise dos conceitos que, na segunda metade do século XIX, sintetizaram as experiências singulares da modernidade e da secularização, no discurso ultramontano veiculado pelo principal jornal católico da época: O Apóstolo, editado na província do Rio de Janeiro entre 1866 e 1901.<sup>1</sup>

### III. OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E ANÁLISE DOS CONCEITOS

A partir da fonte primária eleita, a escolha de cada conceito foi amparada na simultânea consideração das suas articulações sincrônicas (em especial, àquelas que remetem às relações entre religião e política) e da profundidade diacrônica de cada um deles.

Tal critério respalda-se em algumas considerações formuladas por Koselleck, sendo a primeira delas referente à natureza da fonte analisada. Segundo o autor, os jornais, suas manchetes e editoriais constituem um tipo de fonte primária que, do ponto de vista de sua estrutura temporal, articula-se “ao cotidiano, e cujo sentido primeiro é uma leitura única”, o que significa dizer que os conceitos nela registrados e por ela veiculados são portadores de caráter único, “articulado ao momento de sua utilização”. De tal forma que, passados alguns dias, os conceitos perdem a força que tinham no momento de sua publicação, sendo superados pelo cotidiano (Koselleck, 1992: 143). O que implica admitir - do ponto de vista da seleção e análise dos conceitos -, que é na contingência histórica que se pode apreender seus significados e alcances.

A segunda constatação relevante se apoia no fato de que, o significado de muitos conceitos é dado, em determinados casos, menos pela sua carga experiencial, que pelo transcurso de lutas políticas futuras. Constatação que permite ao autor formular a regra semântica segundo a qual, quanto “menor o conteúdo experiencial, maior carga de expectativas” carrega um conceito. (Koselleck, 2004: 38)

Por fim, outro critério usado na seleção dos conceitos consiste em considerar o quão forte e mobilizador das disputas estes se revelaram. Sob tal enfoque, buscou-se delimitar um repertório prévio de vocábulos, cujo conteúdo esteve em disputa como parte das respostas possíveis dos agentes a um dos principais questionamentos coevos: o que indagava acerca do lugar da religião na sociedade brasileira. Tais vocábulos são capazes de remeter não apenas “à

---

<sup>1</sup> A fonte eleita se encontra digitalizada e disponibilizada no *site* oficial da *Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional*. (Disponível em: <http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>).

semântica católico-romana”, mas ao que “acontecia no mundo católico da época” (Ayala, 2017: 12). Concordamos que tais respostas passam pela disputa conceitual que articula a disputa política, de maneira que esta tarefa de identificação não pode limitar-se a uma enumeração de medidas legais ou similares, mas deve passar pela exploração do conteúdo semântico das respostas, que permite identificar os conteúdos e os termos da disputa política e ainda social. Afinal: “Quando os agentes religiosos têm que agir publicamente eles se vêem obrigados a aprender, em cada situação específica, a gramática e a semântica relacionada ao modo de organização de cada cultura pública particular”. (Montero, 2012: 176)

Uma vez identificados os “conceitos fundamentais” - conforme a perspectiva koselleckiana -, buscou-se associar as variações de respostas dadas pelos sujeitos às mutações semânticas principais, “num léxico que testemunha e acompanha a construção de esferas separadas para o religioso e o político” (Ayala, 2017: 4), ao mesmo tempo em que revela as disputas em torno de conceitos apropriados por diferentes sujeitos históricos, para interpretar a realidade e atuar no mesmo espaço de experiências. Vale frisar que, mais que trabalhar com conceitos isolados, a pesquisa em curso busca identificar e explorar suas relações recíprocas, o que permitirá “reconstruir trajetórias de conjuntos semânticos especialmente significativos para o estudo da relação entre política e religião”, no Brasil da segunda metade do século XIX.

Nas reflexões que seguem, fixaremos alguns dos sentidos atribuídos a um conceito que, no contexto recortado, assumiu importância e evidente capacidade de generalização, ao mesmo tempo em que se revelou profundamente polissêmico. Trata-se do conceito de “liberdade religiosa”, cujo poder articulatório se manifesta tanto no seu uso sincrônico – alinhando as principais tendências externadas no campo político-religioso brasileiro da época -, quanto na relação entre o já conhecido e experimentado como passado – a experiência consagrada pelo modelo regalista e legitimada pela Constituição imperial – e as possibilidades futuras, que acenavam com experiências inéditas da modernidade e secularização.

#### IV. O CONCEITO DE “LIBERDADE RELIGIOSA” NAS PÁGINAS DO APÓSTOLO

Conforme proposição cara à História dos Conceitos, no momento em que um conceito é formulado em termos linguísticos, ele passa a pautar as possibilidades de se pensar a realidade histórica, atuando sobre a mesma de forma concreta, moldando “formas de comportamento e atuação, regras jurídicas e mesmo condições econômicas só possíveis de serem pensadas e efetivadas a partir da existência de um conceito”, relacionado a um conteúdo. (Koselleck, 1992: 136)

Neste sentido, cabe-nos indagar acerca das articulações específicas promovidas pelo discurso ultramontano entre o conceito de “liberdade religiosa” e os conteúdos aos quais passou a se articular na conjuntura analisada. Especificamente, trata-se de saber como este conceito foi significado e apropriado na defesa de seu projeto de modernidade, contra outros concorrentes, e quais as novas formulações conceituais registradas nas páginas do Apóstolo, que passaram a pautar as possibilidades de se pensar a realidade em questão.

Ao abordar este tema, a crítica ultramontana dirigia-se a “um dos efeitos mais marcantes da secularização” (Ferreira, 2012: 1462) que, no Brasil, implicou a perda da tradicional hegemonia do catolicismo. Embora as condições jurídicas e institucionais para a implantação de um Estado laico viessem apenas com a Constituição de 1891, a presença de protestantes no país, desde a primeira metade do século XIX, fez com que o tema da liberdade religiosa ganhasse escopo, polarizando as posturas dos deputados reunidos já durante as sessões da Assembleia Constituinte de 1823. (Pereira, 2008: 66)

Naquela ocasião, dois consensos foram obtidos e, posteriormente, incorporados à Constituição outorgada em 1824. O primeiro deles, a “adoção do catolicismo como religião oficial do Império brasileiro”, fundada na compreensão básica de que a religião constituía “o mais seguro meio de manter em seu ser a sociedade”. O segundo, a recusa a “qualquer espécie de perseguição religiosa, nos moldes das que foram realizadas pela Santa Inquisição” (Pereira, 2008: 67). Assim, a maneira habilidosa de se conciliar estas duas unanimidades seria estabelecer um direito público capaz de franquear a tolerância dos heterodoxos e, simultaneamente, regulamentar os limites para o exercício da plena liberdade religiosa.

Já durante aqueles debates, uma das principais preocupações entre os defensores da condição oficial e hegemônica do catolicismo girava em torno da presença de protestantes no Brasil, até então regulamentada pelo Tratado de 1810, assinado com a Inglaterra e que estabelecia a liberdade de culto para os protestantes estrangeiros, com a proibição do proselitismo. A este respeito, a maioria dos constituintes concordava quanto ao fato de que o número insignificante de protestantes no Brasil não representava qualquer “ameaça aos interesses do Estado”. Ancorados na defesa do compromisso com os princípios liberais e nas experiências daqueles países que instituíram a liberdade de religião como forma de apaziguar conflitos internos, concebiam esta última medida como essencial para a resolução de mais “um problema concreto muito importante para o futuro nacional: a povoação do país através da imigração européia”. (Pereira, 2008: 73)

Contudo, se nas primeiras décadas do Império o número de protestantes radicados no Brasil era insignificante e a “tolerância da população e do clero para com os heterodoxos estrangeiros era espontânea”, o cenário mudaria a partir da década de 1850, quando a extinção do tráfico passou a impor a viabilização da imigração de europeus para a formação do mercado de trabalho livre<sup>2</sup> e quando a “quantidade de missionários protestantes que vinham, especialmente, dos Estados Unidos para evangelizar os brasileiros já era significativa” (Pereira, 2008: 106). Neste cenário, o “ordenamento jurídico imperial foi alargando os limites à liberdade religiosa”, opondo à “minoría fiel ao Vaticano”, uma elite política que, crescentemente, assumia a liberdade religiosa como mais um ícone da modernidade ocidental, apoiando e consolidando a “ideia de que o Estado brasileiro devia ampliar ao máximo as liberdades individuais no que dizia respeito à fé”. (Pereira, 2008: 109)

É justamente contra esta crescente tendência que os editores do Apóstolo mobilizavam-se, denunciando os propósitos daqueles “reformadores protestantes”, membros do Parlamento:

Não: não é o amor da pátria que inspira nos preparadores do futuro do Brasil a liberdade religiosa (...). Não fazemos aos seus membros a injúria de supor que eles não alcançam as consequências funestas de tão perigosas doutrinas; homens de inteligência, ou eles têm pouco meditado assunto tão grave, ou o bem do país é apenas um pretexto habilmente aproveitado para a importação do protestantismo com todas as fraquezas legais, como o meio mais cômodo desse viver livre e desabusado das consciências que nada mais conhecem e temem do que as coisas deste mundo”. (O Apóstolo, n.14, 1866: 2)

Em diversos de seus números, o jornal apontava a contradição entre a defesa da liberdade religiosa e a Constituição do Império, cujo Art. 5o. mantinha a condição oficial da religião católica apostólica romana, franqueando às demais religiões apenas a liberdade de culto doméstico ou particular:

---

<sup>2</sup> Vale lembrar que Entre os anos de 1850 e 1870, a maior parte do contingente migratório que entrou no Brasil, para suprir a demanda por mão-de-obra, era oriundo de terras germânicas, onde a maioria da população era protestante.



Os atos repetidos tão sucessivamente dão um testemunho autêntico por parte do Governo do que acabamos de dizer; e a interpretação que dão ao art. 5º. da Constituição (...) é, para não dar outro nome, tristíssima. Dar o nome de Culto legal a propaganda criminosa, e tão criminosa como seria aquela que publicamente conspirasse contra as instituições, que juramos defender, que os protestantes ostensivamente exercem, principalmente nas cidades do Sul do Império, se não é zombar com este nosso crédulo e bom povo, é alguma coisa mais, é trair a missão que se exerce. (O Apóstolo, n. 1, 1870: 2).

No campo discursivo, o principal concorrente do O Apóstolo fora a Imprensa Evangélica, jornal protestante que começou a circular no país em 1864. Assim, em diversas edições, o jornal ultramontano protestava contra as ideias de cisma da Igreja católica anunciadas pela imprensa protestante, argumentando ser esta instituição o próprio fundamento da identidade nacional. Sobre este aspecto, a edição de 20 de fevereiro de 1870 argumentava:

Pelo que diz a Imprensa Evangélica de 5 do corrente está iminente sobre o Brasil um cisma, porque no bom juízo da gazeta a unidade está, por toda parte, rota. O caso seria grave se fosse verdadeiro (...). Examinemos porém o que há de verdade no que diz a gazeta ou antes mostremos-lhe que ou não sabe o que é a unidade católica, que se realiza na uniformidade de sua doutrina uma e santa, ou que se o sabe não andou em seu artigo de muita boa fé. (O Apóstolo, n. 8, 1870: 1)

Na sequência, explicava ser esta pretensa “unidade da fé” e “uniformidade da doutrina mantida, “enquanto estivermos unidos ao nosso pároco, por este ao nosso Bispo, e por este ao Pontífice Romano, Mestre Infalível da doutrina católica?”

Neste sentido, a liberdade de culto e o proselitismo que os protestantes faziam junto à sociedade brasileira – referida pelo jornal como “propaganda escandalosa e perigosa” – apareciam como um crime contra a Igreja e contra o Estado, justificando a crítica à tolerância religiosa para além dos limites estipulados pela Constituição de 1824. Na edição de 27 de fevereiro de 1870, a propósito da “correspondência assinada por um Crente, publicada no Jornal do Comércio, do 21 do corrente”, o editores do Apóstolo indignavam-se:

A tolerância religiosa entre nós não vai, nem pode ir até a propaganda, como parecem entendê-la o governo e os seus prepostos. Em uma nação como o Brasil, onde os cidadãos estão de posse da verdade religiosa, é um crime consentir que se ensine o erro: que se dê à tolerância religiosa a extensão que lhe concedem. (O Apóstolo, n. 9, 1870: 1)

Se articulado aos conteúdos em voga, era este o significado que o conceito de liberdade religiosa assumia no discurso ultramontano da segunda metade do século XIX, as condições históricas delineadas já permitiam, no momento em questão, a formulação linguística de um outro conceito, caro ao projeto de modernidade da Igreja católica e à vertente da secularização representada pelo ultramontanismo: o conceito de “liberdade da Igreja”.

Na visão dos redatores do jornal, a defesa da "liberdade da Igreja" era associada à defesa da autonomia institucional da Igreja em relação ao Estado, não se confundindo com a “liberdade religiosa”, propagada pelo discurso liberal, a qual significava franquear o culto público às outras denominações cristãs, concorrentes do catolicismo. Na mobilização deste conceito, se por um lado antecipavam-se as possibilidades históricas delimitadoras de um “horizonte de expectativas” associado ao “vendaval das liberdades modernas” que começava a açoitá-lo Brasil” (Ciarallo, 2011: 93), por outro, materializava-se a experiência de um passado até então marcado pela tradicional relação entre Igreja e Estado, sustentada pelo modelo regalista, cujos representantes eram apontados como “adversários da Igreja” (O Apóstolo, n. 42, 1874: 3).

Especificamente, os editores do jornal condenavam a interferência do poder temporal nos assuntos de natureza eclesiástica franqueada por tal modelo, tanto no que concerne ao dogma,

quanto à disciplina da Igreja. Esta crítica se torna ainda mais contundente a partir de 1872, quando, em virtude das tensões entre o Trono e o Altar, acelera-se a tomada de consciência acerca da identidade específica da Igreja em relação ao Estado e a conseqüente convicção da necessidade de reforçar a sua institucionalização em base cada vez mais universal e menos nacional. (Santirocchi, 2010: 199-200).

Na sua edição de 10 de fevereiro de 1874, O Apóstolo posicionava-se a tal respeito, defendendo os "Direitos da Igreja" separados do poder civil, “consequência lógica do dogma evangélico da distinção dos dois poderes e da independência do poder eclesiástico, não podendo subsistir evidentemente esta distinção e independência, se as causas eclesiásticas passassem a ser tratadas no foro civil”. Assim, defender o contrário “Seria apostatar da fé, pois a doutrina regalista contrária está condenada, e é realmente uma heresia”. (O Apóstolo, n. 21, 1874: 3)

Na transcrição do “Discurso pronunciado na sessão de 20 de julho de 1869 sobre as ordens religiosas”, pelo deputado ultramontano Cândido Mendes, o jornal descrevia as circunstâncias atuais da Igreja católica no Brasil, como totalmente privada de “liberdade, não obstante saber-se que a liberdade é o maior bem que a ela se pode fazer (...). Situação atribuída “a essa legislação inspirada pelo ódio, que o regalismo aqui plantou e continuamos a cultivar, que embaraça, entorpece e nulifica a ação da Igreja”. (O Apóstolo, n. 34, 1869: 5).

Na edição de 4 de março de 1869, referindo ao regalismo como “a instituição imediatamente divina de duas autoridades – a política e a eclesiástica” – o jornal defendia o quanto o regalismo mostrava-se desnecessário e mesmo anacrônico, nas circunstâncias da época:

“o regalismo fora uma perpetuação do princípio pagão no meio da sociedade cristã, e que devendo-se rejeitar o naturalismo político que apresenta o fato social como um princípio absoluto, e portanto princípio último de toda a autoridade, para refutá-lo não se precisa mais do regalismo, porque basta a instituição do Episcopado cristão centralizado na unidade de Pedro e irradiado na Universalidade da Igreja. Que assim, depois de rejeitado como desnecessário, pois que com a existência do Episcopado já está salva a instituição divina da autoridade, o regalismo dá ainda uma contradição na obra de Deus, criando duas autoridades, ambas com o mesmo princípio e inteiramente opostas entre si (...). (O Apóstolo, 1869, n. 11: 2)

Retrógrado, portanto, não era o ultramontanismo, mas o modelo regalista. Daí a importância atribuída à independência do episcopado, principalmente após os episódios que marcaram a “Questão Religiosa”, sobre a qual as edições do ano de 1874 posicionaram-se detalhadamente:

(...) Os Bispos do Brasil ganhariam trocando as mesquinhas cômputas pela extrema pobreza, contanto que os deixassem governar seus rebanhos em paz. Como as abelhas fabricam o mel se não as perturbam, os Bispos firmariam as boas doutrinas da Igreja, se o governo que mal pode dar conta do ensino profano, se não metesse a dar regras no ensino espiritual. (O Apóstolo, n. 42, 1874: 3)

Nestas edições, fica evidente a atribuição daqueles episódios ao que era descrito como “abusos regalistas”, em oposição aos quais os redatores do jornal se identificavam como “legalistas”, termos que se refere a “todos aqueles que querem o cumprimento da lei nos limites da jurisdição da Igreja e do Estado; ultrapassar estes limites absorvendo a jurisdição alheia, para aumentar o poder do Estado, eis o regalismo (...)”. (O Apóstolo, n. 121, 1874: 1)

Além disso, ao recusar a condição de dependência jurídica e econômica da Igreja católica ao Estado imperial, o discurso ultramontano associava as ações de propaganda de liberais e maçons à suposta contradição dos regalistas que, embora combatessem “qualquer associação religiosa que não queira em tudo e por tudo submeter-se à direção do governo”, privilegiava e isentava a maçonaria de toda sindicância, muito embora esta constituísse “verdadeiramente um

Estado no Estado”, valendo-se ambas as tendências da “pleníssima liberdade de imprensa para mentir, caluniar, blasfemar e desmoralizar”. (O Apóstolo, n. 27, 1870: 5).

Por fim, cabe mencionar os ataques do jornal àquele que, na conjuntura assinalada, constituía seu mais direto concorrente na disputa pelo capital simbólico: o protestantismo. Neste ponto, a defesa intransigente do catolicismo romano desconsiderava que estas denominações fundavam-se no mesmo capital simbólico cristão - fato que nos impede de qualificá-las como anticlericais ou heréticas -, justificando seu estatuto de “a única verdadeira” e que “é a Religião dos Brasileiros, para honra e felicidade sua”, merecendo “a permissão dos nossos governos”. (O Apóstolo, n. 1, 1870: 2)

Dessa forma, nota-se que na visão dos redatores do jornal "liberdade da Igreja" – associada à defesa da autonomia institucional da Igreja em relação ao Estado – não se confundia com “liberdade religiosa” – a qual significava franquear o culto público às outras denominações cristãs, concorrentes do catolicismo.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualificado a partir desta dupla adjetivação (“religiosa” e “da Igreja”), a trajetória semântica do conceito de “liberdade” sintetizava, desse modo, as transformações operadas nas experiências religiosas e políticas, na contingência histórica assinalada. Tratava-se da apropriação adaptada de um dos grandes princípios normativos defendidos pela episteme liberal no campo político-religioso: a que partia em defesa da “separação entre Igreja e Estado, no sentido da autonomia institucional de um domínio em relação ao outro”. (Souza, 2010: 324)

Vários outros conceitos mobilizados no contexto em questão expressaram e construíram as possibilidades do real vivido. Nesta comunicação, ao fixarmos o conceito de “liberdade religiosa” - rechaçado em defesa da “liberdade da Igreja” -, é possível antever a Igreja católica e seus representantes de tendência ultramontana como verdadeiros agentes da secularização. Afinal: “La defensa de los ‘derechos de la Iglesia’ implica que Iglesia y Estado son dos realidades no sólo distintas, sino también necesariamente diferentes” (Di Stefano, 2008: 168). Neste sentido, longe de expressar um entrave à construção de uma sociedade laica, tal processo configurou uma via específica da secularização, profundamente religiosa.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYALA, Elisa Cárdenas, “Religión y política en Iberoamérica: relación social, política y semántica. Hacia una propuesta metodológica para el estudio del siglo XIX”. Palestra proferida por ocasião do Congreso Internacional Conceptos Transatlánticos. Nuevos retos y enfoques históricos para Iberconceptos”, realizado em Cartagena, Colombia, entre os dias 19 e 21 de abril de 2017.

CASANOVA, José, “Rethinking Secularization: A Global Comparative Perspective”. The Hedgehog Review, vol. 8, nos. 1-2, Spring & Summer 2006, pp. 7-22.

CIARALLO, Gilson, "O tema da liberdade religiosa na política brasileira do século XIX: uma via para a compreensão da secularização da esfera política", in: Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 85-99, fev. 2011.

DI STEFANO, Roberto, “Por una historia de la secularización y de la laicidad en la Argentina”. Quinto Sol. vol. 15, n. 1, 2011, p. 1-32.

\_\_\_\_\_, "Disidencia Religiosa y Secularización en el Siglo XIX iberoamericano: cuestiones conceptuales y metodológicas", in: Projeto História, São Paulo, n.37, dez. 2008.

EISENSTADT, S. N., "Multiple Modernities", in: *Daedalus*, Vol. 129, No. 1, (Winter, 2000), pp. 1-29.

HADDEN, Jeffrey K., "Toward Desacralizing Secularization Theory", in: *Social Forces*, Vol. 65, No. 3 (Mar., 1987), pp. 587-611.

HAUPT, Heinz-Gerherd. *Religião e nação na Europa no século XIX: algumas notas comparativas*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 77-94. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

HERVIEU-LÉGER, Danièle. *El peregrino y el convertido: La religión en movimiento*. México, Ediciones del Helénico, 2004.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos*; tradução, Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira; revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto-Ed. PUC-Rio, 2006.

\_\_\_\_ "Historia de los conceptos y conceptos de historia", in: *Ayer*, n. 53, 2004, pp. 27-45.

\_\_\_\_ *Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos*. Estudos Históricos, vol. 5, n. 10, 1992, p. 134-146.

MARIANO, Ricardo, "Secularização do Estado, liberdades e pluralismo religioso", in: 3er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología", NAYÁ, 2002. (Disponível em: [http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/Ricardo\\_mariano.htm](http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/Ricardo_mariano.htm)).

MONTERO, Paula, "Controvérsias Religiosas e Esfera Pública: repensando as religiões como discurso", in: *Religião e Sociedade*, vol. 32 (1), 2012, pp. 167-183.

\_\_\_\_ "Secularização e espaço público: a reinvenção do pluralismo religioso no Brasil", in: *Etnográfica*, vol. 13 (1), 2009, p. 7-16.

*O Apóstolo. Periódico Religioso, Moral e Doutrinário, consagrado aos interesses da Religião e da Sociedade (1866-1901)*. Disponível em: <http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>

PEREIRA, Rodrigo da Nóbrega Moura, "A salvação do Brasil: as missões protestantes e o debate político-religioso do século XIX". Rio de Janeiro: UERJ, 2008. Tese (Doutorado em História Política)

SANTIROCCHI, Ítalo D.. *Questão de Consciência: os Ultramontanos no Brasil e o Regalismo do Segundo Reinado (1840-1889)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

\_\_\_\_ "Uma questão de revisão de conceitos: Romanização – Ultramontanismo – Reforma", in: *Temporalidades - Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG*, vol. 2, n.º 2, Agosto/Dezembro de 2010, pp.24-33.

SOUZA, Françoise Jean de Oliveira, "Do Altar à Tribuna. Os Padres Políticos na Formação do Estado Nacional Brasileiro (1823-1841)". Rio de Janeiro: UERJ, 2010. (Tese de doutoramento).

**30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E 40 ANOS  
DA CONSTITUIÇÃO ESPANHOLA DE 1978:  
DOCUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE TRANSIÇÕES  
DEMOCRÁTICAS PACTUADAS**

SERRANO NUNES, SILVIO GABRIEL

## 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E 40 ANOS DA CONSTITUIÇÃO ESPANHOLA DE 1978: DOCUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS PACTUADAS

A partir dos estudos dos constitucionalistas Paulo Bonavides, José Afonso da Silva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Luiz Pinto Ferreira, este estudo pretende cartografar o diálogo entre dois textos constitucionais frutos de redemocratizações pactuadas, bem como as influências e ou coincidências de certos tópicos da Constituição espanhola de 1978 quando comparada à Constituição brasileira de 1988, sobretudo no que concerne à instituição de um Estado Social e Democrático de Direito no plano normativo-constitucional e as respectivas complexidades conceituais de tal definição, o direito à educação, o direito do detido a informações, o direito à intimidade e a questão da legislação de urgência no Brasil (medida provisória) e na Espanha (decreto-ley).

Integrará este trabalho também a reconstrução dos processos de redemocratização pactuados na Espanha e no Brasil, conforme os estudos dos constitucionalistas anteriormente citados, dos cientistas sociais Fernando Henrique Cardoso e Gilberto Dupas e de personagens decisivos no processo de transição para a Democracia na Espanha.

No que tange à instituição de um Estado Democrático e Social de Direito no plano normativo da Constituição, José Afonso da Silva, no estudo *Influência, Coincidência e Divergência Constitucionais: Brasil/Espanha* (Segado, 2003: 221-237), em tom testemunhal de sua participação como jurista no processo das discussões na Assembleia Constituinte que culminaria na Constituição de 1988 do Brasil, destaca que o artigo 1º da Constituição Espanhola propunha constituir-se o país ibérico em Estado Social e Democrático, sendo que paralelamente e a posteriori o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 define o Brasil como Estado Democrático de Direito e que, apesar de a Constituição cidadã de 1988 não ter inserido a palavra ‘social’ nessa designação, “até o enunciado denuncia a influência espanhola” (Segado, 2003: 233).

O jurista aponta em detalhe a importância da doutrina espanhola para o enunciado do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil:

Aqui, sim, a influência da doutrina espanhola sobre esse tipo de Estado, especialmente da doutrina de Elias Díaz [Estado de Derecho y Sociedad Democrática, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo de 1978]. Dou meu testemunho de que aqui a influência é real, porque o dispositivo do art. 1º da Constituição de 1988 proveio de proposta minha, que, na sua formulação inicial, se baseou, não no art. 1º da Constituição espanhola, mas na doutrina daquele publicista. (Segado, 2003: 233)

José Afonso da Silva relembra que uma vez convocada a Assembleia Nacional Constituinte, o governo nomeou a Comissão Afonso Arinos, a Comissão de Estudos Constitucionais que elaboraria um projeto de Constituição para ser apresentado como colaboração do Poder Executivo (Segado, 2003, 233).

Além de sua participação na referida Comissão, o jurista aponta a autoria de uma minuta de Constituição que ainda não albergava “a formulação do Estado Democrático de Direito, mas a fórmula portuguesa”, na qual o artigo 1º expressava que: “O Brasil é uma República Federal e Democrática, fundada na dignidade da pessoa humana e na soberania do povo, para a construção de uma sociedade livre e justa”, em manifesta inspiração nos artigos 1º (após a revisão de 1989), 2º e 5º da Constituição portuguesa.

O constitucionalista em comento registra:

No correr dos trabalhos da Comissão, tomei conhecimento da obra de Elias Díaz. Sobretudo agradou-me esta síntese que oferecia a substância desse novo tipo de Estado: “Destá forma, e sem querer chegar com isso apressadamente ‘à grande síntese final’ ou a qualquer outra forma de ‘culminação da História (isto deve ficar bem claro) cabe dizer que o Estado Democrático de Direito aparece como fórmula institucional em que atualmente, e sobretudo para um futuro próximo, pode vir a concretizar-se o processo de convergência em que podem concorrer as concepções atuais da democracia e do socialismo. A passagem do neocapitalismo ao socialismo nos países de democracia liberal e, paralelamente, o crescente processo de despersonalização e institucionalização jurídica do poder nos países de democracia popular, constituem em síntese a dupla ação para esse processo de convergência em que aparece o Estado Democrático de Direito”. (Segado, 2003: 234)

Impressionado com a construção doutrinária espanhola, José Afonso da Silva adotou-a e defendeu na Comissão Afonso Arinos que “o que estava sendo proposto na Comissão Temática da Organização do Estado era o Estado Social de Direito”, propondo então uma emenda para substituir a expressão ‘Estado Social de Direito’ por ‘Estado Democrático de Direito’, sem lograr êxito, entretanto, dado o impacto que a palavra ‘social’ causou para alguns sindicalistas e cientistas políticos integrantes da Comissão.

Diante disso, José Afonso da Silva tomou a seguinte iniciativa:

Repropus a emenda no plenário da Comissão, convencendo, inclusive aqueles sindicalistas e cientistas políticos, de que o Estado Social não tinha compromisso, por si, com a democracia, porque a experiência mostrou que ditaduras também poderiam atuar num Estado Social e que o Estado Democrático de Direito constituía um novo caminho que se abria inclusive para uma democracia social e até para a socialização democrática. Com isso, a proposta foi aprovada, de sorte que o art. 1º do anteprojeto preparado por aquela Comissão ficou assim redigido: “O Brasil é uma República Federativa, fundada no Estado Democrático de Direito e no governo representativo, para a garantia e a promoção da pessoa, em convivência pacífica com todos os povos”. Não é uma boa redação, mas foi o que as circunstâncias permitiam realizar naquela oportunidade. (Segado, 2003: 234-235)

O constitucionalista recorda que, apesar de não ter sido oficialmente apresentado à Assembleia Nacional Constituinte instalada em fevereiro de 1987, esse texto:

[...] exerceu grande influência sobre os constituintes que retiraram dele suas propostas. De meu lado, como assessor da principal liderança da constituinte, procurei orientar no sentido da adoção daquele tipo de Estado. Mas é igualmente certo que os constituintes estavam lendo e buscando inspiração nas constituições portuguesa e espanhola.

Justamente em razão dessas inspirações, o projeto de Constituição que saiu da Comissão Temática da Organização do Estado albergou o Estado Democrático de Direito em seu artigo 1º: “O Brasil é uma República Federativa instituída pela vontade do povo como Estado Democrático de Direito”. (Segado, 2003: 235)

O enunciado, contudo, foi alterado no projeto da Comissão de Sistematização, cujo artigo 1º afirmava: “A República Federativa do Brasil, constituída sob o regime representativo pela união indissolúvel dos Estados e do Distrito Federal, visa a construir uma sociedade livre, justa e solidária, e tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade das pessoas e o pluralismo político” (Segado, 2003: 235).

Tal projeto foi submetido ao Plenário da Constituinte em primeiro turno. José Afonso da Silva, na condição de assessor do líder da Constituinte, Senador Mário Covas, preparou, então, um substitutivo para o Título I (Dos Princípios Fundamentais). Oportunidade em que o

constituente Mário Covas não apenas aprovou o substitutivo como designou o senador Antônio Mariz para defendê-lo.

O substitutivo afirmava em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, visa a construir uma sociedade livre, justa e solidária, e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade das pessoas e o pluralismo”. José Afonso da Silva manteve o essencial do texto do projeto aprovado, porém introduziu a expressão “Estado Democrático de Direito”, acolhida pelo Plenário, o que foi posteriormente confirmado na votação do 2º turno, com alterações que não comprometeram o tipo de Estado adotado, mas reforçaram-no (Segado, 2003: 235), estabilizando conceitualmente a natureza do Estado brasileiro nos termos do que até hoje se lê no artigo 1º da Constituição:

## TÍTULO I

### Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

De acordo com Afonso da Silva:

O preâmbulo da Constituição Federal de 1988 declara que os representantes do povo, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceito [...] Aqui, com certeza, o constituinte brasileiro se inspirou no art. 1º da Constituição espanhola, onde se diz que a Espanha se constitui em um Estado social e democrático de Direito, que propugna como valores superiores de seu ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político. Foi mais longe, mais abrangente, mas a fonte do que é essencial no texto está naquele art. 1º. (Segado, 2003: 231)

Pela arqueologia do artigo 1º da Constituição Federal apresentada por José Afonso da Silva e sua contribuição no processo constituinte, são perceptíveis claramente as influências espanholas de ordens doutrinária e constitucional.

No que diz respeito ao ensino e ao direito à educação, nota-se que “há coincidências de formulações constitucionais” nos textos espanhol de 1978 e brasileiro de 1988, sendo provável que o constituinte brasileiro tenha buscado inspiração no espanhol: o texto de 1978 afirma que a todos se assegura o direito à educação e reconhece a liberdade de ensino, declara também que a educação terá por objetivo o pleno desenvolvimento da personalidade humana, respeitando-se os princípios democráticos de convivência e os direitos e liberdades fundamentais, além de consignar que o ensino básico é obrigatório e gratuito, reconhecendo nos termos da lei a autonomia universitária (Segado, 2003: 232). Teor denotado no texto brasileiro de 1988, em especial nos artigos 205 e 206.



No que tange ao direito constitucional da família, algumas simetrias sinalizam novamente a possível influência da Constituição espanhola em sua formulação no Brasil, a exemplo da proteção aos filhos não importando a filiação, o dever dos pais de assistirem aos filhos e da proteção integral da família pelo Estado, constatação aferível através da confrontação com o texto brasileiro, na redação dos artigos 226, 227 e 229 (Segado, 2003: 233).

O direito do detido à informação, que na Constituição da Espanha de 1978 figura no artigo 17, 3, foi albergado na Constituição brasileira de 1988 de forma mais reduzida. José Afonso da Silva analisa que o dispositivo espanhol teve sua fonte no artigo 27, 4 da Constituição portuguesa, de tal forma que é possível concluir que no caso brasileiro “o certo é que ele não foi uma criação original, mas uma criação fundada numa fonte externa: espanhola e portuguesa” (Segado, 2003: 231-232).

Sobre o direito à intimidade, José Afonso da Silva salienta que tal direito foi acolhido pela primeira vez na história constitucional do Brasil no artigo 5º, inciso X, no texto de 1988, sob a seguinte formulação: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Por sua vez, o artigo 18, 1 da Constituição espanhola de 1978 dispõe: “Garante-se o direito à honra, à intimidade pessoal e familiar e à própria imagem”, o que leva o eminente constitucionalista brasileiro da Universidade de São Paulo a afirmar: “percebemos sem esforço a semelhança que autoriza a reconhecer que este constitui fonte daquele”, sendo “nítida a filiação do texto brasileiro ao texto espanhol”, ao passo que a formulação encontrada no artigo 26, 1 do texto constitucional português é consideravelmente diferente (Segado, 2003: 232).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seu estudo *A legislação de urgência: Constituição brasileira, art. 62; Constituição espanhola, art. 86* (Segado, 2003: 239-253), assevera que a razão pela qual a Constituição espanhola de 1978 consubstancia um ponto de referência para a compreensão da Constituição brasileira em vigor desde 1988 reside preliminarmente no fato de que ambas se originaram no contexto de se proceder a transição para uma fórmula democrática sem causar ruptura institucional:

A Constituição espanhola de 1978 foi um ponto de referência para os que elaboraram a Constituição brasileira de 1988.

Havia boas razões para isso.

A Constituinte de 1987/1988 fora reunida para proceder à transição entre um regime autoritário e a plenitude democrática, tal como sucedera dez anos antes na Espanha. Igualmente, fora convocada por uma Emenda Constitucional (no 26/85) à Lei Magna anterior, evitando-se, tal qual se fizera na Espanha, uma ruptura institucional. (Segado, 2003: 239)

Ferreira Filho também faz um comparativo entre a medida provisória, segundo o regime estabelecido pela emenda constitucional 32/2001 e o decreto-ley do artigo 86 da Constituição espanhola, em nove pontos (Segado, 2003: 252-253) dos quais destacamos três (Segado, 2003: 252).

Primeiramente, “ambos são atos normativos editados pelo Governo (Executivo, no Brasil), tendo força de lei” (Segado, 2003: 252).

Segundo, no que tange aos seus pressupostos de existência, a norma brasileira estabelece como requisitos a necessária “relevância e urgência”, já a espanhola os define como “extraordinária e urgente necessidade”, de modo que ambos institutos especificam o pressuposto da urgência, ainda que o texto espanhol de 1978 seja mais enfático, ao determinar que essa urgência seja extraordinária.

Quanto ao terceiro ponto, atinente ao conteúdo material, a Constituição brasileira delimita um rol de temas que a medida provisória não alcança, a exemplo de questões relativas à nacionalidade, direitos políticos, organização do Poder Judiciário, dentre outros, denunciando cautela quanto à indevida ingerência do Executivo no tocante à independência dos outros poderes. Por seu turno, “o decreto-ley exclui o ordenamento das instituições básicas do Estado, os direitos, os deveres e liberdades dos cidadãos, o regime das comunidades autônomas e o direito eleitoral”, ou seja, o intuito é “excluir da esfera dessa medida as grandes opções institucionais” (Segado, 2003: 252).

Paulo Bonavides, em seu precioso estudo *O Constitucionalismo Espanhol e seu influxo no Brasil (de Cádiz a Moncloa)* (Segado, 2003: 197-219) cartografa a importância da história das Constituições espanholas e seu impacto na história constitucional do Brasil nos seguintes termos:

Em três Transições institucionais de extrema importância para o constitucionalismo brasileiro, a análise, a investigação histórica e a observação certificam e assinalam a presença deveras significativa da obra e do pensamento constitucional desenvolvido na Espanha.

Tem-nos ele servido, não raro, de modelo e inspiração, conforme se há-de inferir das considerações subsequentes.

Duas dessas transições já pertencem à História e, portanto, podem ser retratadas debaixo de uma imparcialidade crítica razoável, extraída de fatos e documentos à disposição do historiador constitucional. A Terceira, em curso, não tem ainda seus contornos definidos por inteiro.

A Primeira transcorreu durante as décadas iniciais do século XIX, quando o Brasil, sucessivamente Colônia, Reino Unido e Império, quebrou afinal seus laços de dependência e união com Portugal.

A transição política ocorrida foi de feição e natureza institucional. Configura-se na passagem do governo absoluto ao governo constitucional. A Constituição aparece aqui como a bandeira dessa mudança, qual aconteceria também nas demais transições.

A Segunda Transição efetuou-se ao termo do século XX: da ditadura militar à restauração constitucional e advento da cognominada Nova República de 1988.

A Terceira Transição, por sua vez, teve princípio em 2002, com as forças políticas que elegeram Inácio Lula da Silva Presidente da República, e que ora se empenham em transitar de um Estado neoliberal de centro-direita a um Estado social de centro-esquerda, numa experiência governativa jamais vista no Brasil.

O influxo espanhol se fez sentir na Primeira Transição com a Constituição de Cádiz; nas duas Transições subsequentes com os Acordos de Moncloa. (Segado, 2003: 199)

Neste artigo, abordaremos a Primeira e a Segunda Transição apontadas por Paulo Bonavides e adicionaremos um terceiro tópico entre ambas: a influência da Constituição da II República Espanhola na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, a configurar também um relevante marco no diálogo das histórias constitucionais da Espanha e do Brasil.

Bonavides afirma que um primeiro impacto do constitucionalismo espanhol se deu nas primeiras décadas do século XIX, quando em 10 de fevereiro de 1821 ocorreu na Bahia um juramento da Constituição de Cádiz de forma interina, como reflexo dos acontecimentos em Portugal: “a Resolução do Porto de 1820, a convocação das Cortes de Lisboa e a chamada Constituição de 1822” (Segado, 2003: 201).

A adoção provisória da Constituição de Cádiz pelos baianos em fevereiro de 1821 representou um importante complemento ao juramento de fidelidade à Constituição que as

Cortes de Lisboa estavam ainda elaborando, uma vez que anteriormente em Lisboa se aclamara a Constituição espanhola provisoriamente, em 11 de novembro de 1820 (Segado, 2003: 200).

Não podemos nos esquecer que a Bahia, em verdade, seguia o precedente do Pará, que em 1º de janeiro de 1821 já havia aderido ao movimento constitucional das Cortes de Lisboa (Segado, 2003: 201).

Um dos momentos de maior destaque da influência constitucional de Cádiz se deu “na crise de transição dos poderes absolutos da monarquia portuguesa aos poderes limitados do regime representativo e constitucional do Estado brasileiro” ainda nos primeiros ensaios de sua formação em 21 de abril de 1821, data em que uma assembleia de eleitores paroquiais convocada, por seu turno, para tão somente designar os eleitores de comarca, que por sua vez eram encarregados de formar a Constituinte do Reino do Brasil para as Cortes de Lisboa, estava prestes a converter-se em Assembleia Constituinte (Segado, 2003: 201).

Antes de adentrarmos no segundo influxo constitucional espanhol de 1978 no Brasil de 1988 apontado por Paulo Bonavides, convém ressaltar no âmbito desse profundo diálogo constitucional entre Brasil e Espanha, a importância da Constituição da II República Espanhola de 1931 na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Ainda que seja recorrente a afirmação da inegável importância da Constituição do México (de Querétaro) de 1917 e a da Constituição da Alemanha (de Weimar) de 1919 na formulação da Carta Magna de 1934, Ronaldo Poletti, em seu clássico estudo 1934 publicado na coleção Constituições Brasileiras pelo Senado Federal, identifica a relevância do texto constitucional espanhol de 1931, cuja tradução constava da obra *As novas tendências do Direito Constitucional*, de Mirkiné Guetsévitch, bastante difundido entre os nossos constitucionalistas de então:

Do ponto de vista formal, inspiraram-se os estadistas de então na Constituição de Weimar, de 1919 e na Constituição Republicana espanhola, de 1931. A Lei de 1934 foi elaborada de acordo com o pensamento jurídico da época, o qual, nascido depois da Primeira Grande Guerra, buscava a racionalização do poder. Tal era a tônica de um livro muito divulgado no Brasil de então: *As Novas Tendências do Direito Constitucional*, de autoria de Mirkiné Guetsévitch, tradução de Cândido Motta Filho e apresentação de Vicente Ráo. A então nova Constituição espanhola vem traduzida no volume. (Poletti, 2012: 13)

O processo de redemocratização pactuada da Espanha teve uma indelével marca de admiração em amplos setores intelectuais e políticos da sociedade brasileira.

O cientista político Gilberto Dupas, organizador da obra *A transição que deu certo: o exemplo da democracia espanhola*, que reúne escritos de intelectuais como Fernando Henrique Cardoso (responsável pela apresentação) e “importantes historiadores, sociólogos, economistas e políticos que refletiram sobre o processo espanhol, ou o operaram” (Dupas, 1989: 08, nota do organizador), reflete:

Enquanto por aqui percorríamos o calvário de um caminho confuso e mal traçado, pleno de agruras e desencantos, a recente democracia espanhola caminhava a passadas soberbas para sua plena consolidação.

A nova elite dirigente do país tinha conseguido construir consensualmente um novo regime que, apesar dos corajosos e penosos ajustes econômicos efetuados, permitia aliar a busca da modernidade com crescimento econômico e conciliação social. A economia crescia a taxas expressivas, a inflação estava sob controle e a integração no Mercado Comum Europeu definia uma perspectiva concreta de futuro. (Dupas, 1989: 07)

José Antonio García López, catedrático da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Alcalá de Henares, em seu estudo *O modelo de transição econômica da*

Espanha durante o período democrático: considerações sobre o caso brasileiro (Dupas, 1989: 325-371), aponta a similaridade das circunstâncias econômicas da Espanha e do Brasil em termos de crise e a importância da solução política da transição para a democracia como fator crucial para novas perspectivas de superação das sérias dificuldades econômicas, nos seguintes termos:

Uma avaliação da situação econômica brasileira a partir de 1985 nos permite estabelecer similaridades com a que atravessava a Espanha a partir de 1973 e que se foi deteriorando paulatinamente até 1977. Por um lado se coloca um sério problema político, de transição de um regime militar para um regime democrático, que exige estabelecer uma nova ordem constitucional capaz de permitir delimitar o parâmetro de convivência e atuação da sociedade brasileira. Circunstancialmente, coincide com uma grave situação econômica que começa a deteriorar-se consideravelmente a partir de 1986, como consequência da aplicação da falsa imagem que o Plano Cruzado trouxe consigo e que careceu do realismo necessário para compreender e fazer frente aos problemas reais, ainda que isso implicasse em fortes sacrifícios ao conjunto da população. (Dupas, 1989: 360-361)

Adolfo Suárez González, presidente do governo espanhol de 1976 a 1981, já sob o reinado de Juan Carlos (22 de novembro de 1975 a 19 de junho de 2014), que marca o fim do franquismo e a reestruturação da democracia espanhola interrompida desde a perda da guerra civil pela II República Espanhola, define o inspirador processo de redemocratização da Espanha da seguinte forma:

A transição espanhola para a democracia foi um projeto político com o objetivo claro e manifesto desde seu início: a instauração na Espanha de uma democracia constitucional pluralista, um procedimento de especial dificuldade: modificar a legalidade do regime autoritário através da legalidade mesmo, que dizer, respeitando as normas vigentes para sua modificação uma estratégia de atuação, que implicava duas táticas distintas: uma para os grupos que pretendiam a continuidade do regime anterior, outra para os que tentavam anular tudo que existia e partir de zero. Um método de competência política: a busca do acordo, o compromisso com os grupos políticos e, em definitivo, o maior “consenso” possível e uma programação em três fases que podem denominar-se, segundo o fato fundamental que caracterizou cada uma delas: Reforma Política, Política de Consenso e Compromisso Constitucional. (Dupas, 1989: 16)

Os acordos firmados no Palácio de La Moncloa, que mostram justamente essa perspectiva consensual e pactuada e que formalmente foram dois, Acordo sobre o programa de saneamento e reforma da economia e Acordo sobre o programa de transição jurídica e política (Los Pactos de Moncloa) pelo governo espanhol presidido por Adolfo Suárez, da legislatura constituinte, com apoio dos principais partidos políticos com representação no Congresso espanhol, das associações empresariais e de parte dos sindicatos, objetivando uma estabilização social e econômica para a viabilidade do processo político de transição para a democracia, são vistos por Fernando Henrique Cardoso, na apresentação da obra coletiva organizada por Gilberto Dupas, da seguinte forma:

O miolo do Pacto de Moncloa visava permitir uma política econômica que continha um plano de estabilização de perfil clássico, uma política monetária e fiscal restritiva e “um crescimento salarial relativo à inflação prevista e não passada”. Junto com isso, viria uma importante reforma fiscal, uma política monetária para controlar a liquidez e um novo Estatuto dos Trabalhadores. Ou seja, faziam-se algumas reformas, punha-se em pé um plano de estabilização e “se negociavam os sacrifícios necessários para a recuperação, tratando-se de reparti-los de forma equitativa”. (Dupas, 1989: 12-13)

Fernando Henrique Cardoso, futuro Ministro da Economia e posteriormente Presidente da República em 1989, afirmava, a partir dos estudos de Fuentes Quintana, a necessidade de se resolver a crise final no Brasil e de observarmos um elemento essencial que é a legitimidade do comando político a partir do voto:

Aqui de novo, a similitude com alguns desafios brasileiros é enorme. Especialmente a “crise fiscal do Estado”, a drenagem da poupança privada para financiar o déficit público, a necessidade de reconversão industrial para permitir a competição a nível internacional e o aumento da produtividade para a execução de uma política de rendas redistributiva e não inflacionária.

A variável-chave para o êxito do governo espanhol ao enfrentar esse desafio é apontado por Fuentes Quintana: o comando político estava nas mãos de partidos cuja legitimidade democrática advinha do voto.

Não basta isto, é claro. É preciso que os intérpretes da vontade democrática tenham “um grande sentido de Estado”, como diz Fuentes Quintana, sintam com lucidez o desafio de seu tempo e não se envergonhem de controlar a inflação e de olhar com realismo a necessidade de superávits na Balança de Pagamentos (e, portanto, no caso brasileiro, de uma política que estanque também a sangria da dívida externa). (Dupas, 1989: 13)

Paulo Bonavides denomina de “segunda transição” o período que na Espanha se inicia com o falecimento do ditador Franco em 1975, o que alavancou a transição da ditadura para a democracia e possibilitou que em um breve intervalo temporal de dois anos fossem realizadas eleições livres, como ocorreu em junho de 1977, bem como a composição de Constituinte para a elaboração da Constituição espanhola de 1978 (Segado, 2003: 205).

Por seu turno, no Brasil, “a transição da ditadura para a liberdade, do poder militar para o poder civil, foi muito mais longa: duro nada menos que 15 anos!” (Segado, 2003: 205). Por dez anos, o equivalente à metade do período ditatorial, o Brasil conheceu apenas promessas descumpridas ou atos contraditórios de ligeira distensão que em termos práticos não geraram efetiva abertura ou transição, mas somente um relaxamento leve das constantes medidas opressivas do regime militar (Segado, 2003: 205).

Temporalmente, os limites cronológicos da transição para a democracia no Brasil podem ser demarcados a partir de 07 de agosto de 1984, data do chamado “Compromisso com a Nação”, o manifesto elaborado pela Aliança Democrática, formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pela Frente Liberal (dissidentes do governo), até 05 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição da Nova República.

Paulo Bonavides qualifica como singular a iniciativa dessa transição, pois:

[...] partiu da própria ditadura e se fez grandemente debaixo de seu patrocínio. A corrente mais moderada do movimento militar de 96 tinha o seu quartel-general na Escola Superior de Guerra; esse grupo elegeu sucessivamente dois Presidentes da República, os generais Geisel e Figueiredo, ambos atados a uma reiterada promessa de restauração da ordem civil. Mas em escala de gradualismo que, diante das resistências radicais de militares da chamada “linha dura”, durou dez anos, como dissemos, não podendo evitar vários curtos-circuitos institucionais, configurados por retrocessos, tais como decretos de recesso do Congresso, vexames à oposição consentida, censura rigorosa de imprensa, rádio e televisão. (Segado, 2003: 205-206)

Bonavides explica nos seguintes termos o que significou para o Brasil e sua pauta de compromissos firmada entre as lideranças políticas (mesmo que compostas de forças antagônicas) a agenda consensual construída no Palácio de Moncloa em 1977:

[...] urge lembrar que os acontecimentos constitucionais da Espanha, sobretudo os pactos de Moncloa, desde os anos anteriores à Constituinte, estavam vivos na memória política brasileira, como uma sugestão poderosa de ajuste, pacto ou compromisso. Eram um farol na travessia institucional que vai de um regime de força e exceção a um governo de paz e justiça e consenso.

É de assinalar que em 1982, antes das Diretas-Já e da Constituinte, um senador [...] Fernando Henrique Cardoso, propugnava, como primeiro grande passo com que revalidar a democracia no País, a adoção dos Pactos de Moncloa, o que fazia sentido, por recairmos, do mesmo passo, no

exemplo histórico de 1821, quando chegamos ao extremo de adotar a Constituição de Cádiz por um só dia. Mas descontada essa insensatez, lhe recolhemos o influxo benéfico e fortíssimo na elaboração de todos os nossos projetos constitucionais, de que derivou, enfim, a célebre Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824. (Segado, 2003: 217-218)

Em linhas gerais, segundo Luiz Pinto Ferreira, em seu texto *As Emendas à Constituição, as Cláusulas Pétreas e o Direito Adquirido* (Segado, 2003: 255-277), as Constituições da Espanha de 1978 e do Brasil de 1988, distantes cronologicamente por uma década, surgem em um ambiente convidativo à construção de um Estado de Direito, com comprometimento social e democrático, albergando os direitos fundamentais do homem, incluindo os de quinta geração e o estabelecimento de garantias constitucionais autorizadoras da efetivação desses direitos.

Em 2018, por ocasião do coincidente aniversário de 30 anos da Constituição brasileira de 1988 e de 40 anos da Constituição espanhola de 1978, devemos lembrar as lições e os problemas de seus respectivos processos de redemocratização pactuada e dos valores fundamentais de suas respectivas Constituições, que dialogam entre si na construção de Estados fundados nos valores civilizatórios da Democracia contra a barbárie das ditaduras. Um diálogo que pode ser sintetizado nas belas palavras de Paulo Bonavides:

Duas Constituições se afinam na história e na tradição: a da Espanha de 1978 e a do Brasil de 1988.

Cádiz, Moncloa e Brasília perfazem um longo traço histórico de espírito, esperança, união, paz, liberdade e cidadania. (Segado, 2003: 219)

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BONAVIDES, Paulo. O Constitucionalismo Espanhol e seu influxo no Brasil (de Cádiz a Moncloa) In SEGADO, Francisco Fernández (coord). *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 197-219, 2003.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O Pensamento Político e a Redemocratização do Brasil. Seminário realizado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 26.04.2006.

DUPAS, Gilberto (org.); QUINTANA, Enrique Fuentes; DEHESA, Guillermo de la; FUSI, R. Carr J. P.; MARAVALL, José Maria, BARNES, Samuel H.; PINA, Antonio López; Mc DONOUGH, Peter J.; LINZ, J. J.; GUNTHER, Richard; BLOUGH, Roger A.; LÓPEZ, José Antonio García. *A Transição que deu certo: o exemplo da democracia espanhola*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1989.

FERREIRA, Luiz Pinto. *As Emendas à Constituição, as Cláusulas Pétreas e o Direito Adquirido*. In SEGADO, Francisco Fernández (coord). *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 255-277, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves *A legislação de urgência: Constituição brasileira, art. 62; Constituição espanhola, art. 86*. In SEGADO, Francisco Fernández (coord). *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 239-253, 2003.

POLETTI, Ronaldo. 1934. *Constituições Brasileiras*. vol. III. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

SEGADO, Francisco Fernández (coord). *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Influência, Coincidência e Divergência Constitucionais: Brasil/Espanha*. In SEGADO, Francisco Fernández (coord). *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 221-237, 2003.

# ORÍGENES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ: ENTRE POLÍTICA Y JUSTICIA

RAMOS NUÑEZ, CARLOS AUGUSTO  
TORNERO CRUZATT, YURI ALEKANDROV



# ORÍGENES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ: ENTRE POLÍTICA Y JUSTICIA

## I. INTRODUCCIÓN.

La aparición de un órgano encargado del control de constitucionalidad trae consigo múltiples consecuencias, entre ellas, el nuevo orden de los poderes del Estado y las diversas funciones de los organismos implementados recientemente. Se tiene grandes expectativas a partir de este proceso, por ejemplo, reforzar el carácter vinculante de las disposiciones de la Constitución, la garantía de los derechos fundamentales, la resolución de casos de amplia relevancia social, etc.

La Constitución de 1979 contenía el Artículo 101, el cual decía: "Los tratados internacionales celebrados por el Perú con otros Estados, forman parte del derecho nacional. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el primero". Con la creación del TGC se esperaba que un órgano concentrado pudiese activar esta y otras cláusulas constitucionales. Sin embargo, esto no era posible porque para la actuación de dicha norma tenía que confrontarse con la gran diversidad de actores políticos de turno, para obtener de manera definitiva su sentido aplicativo.

Se trataba por entonces de un país que regresaba a la democracia, en donde además recién se había implementado el voto universal del ciudadano, incluyendo a los considerados analfabetos (del idioma oficial español) a la participación democrática electoral, poco antes de la emanación de la Constitución de 1979. De esta manera, se introducía una política más participaba por medio de los partidos políticos.

Una vez implementado el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) sufrió los embates de otros poderes, mostrando fragilidad en su actuación. Reflejaba esta fragilidad tanto frente a una inicial dependencia respecto del Poder Judicial, por la forma cómo había sido configurado el TGC y también de la política de turno del poder ejecutivo y mediática de ciertos medios de comunicación.

Esto se manifiesta tanto en los múltiples debates que se efectuaron respecto de la propuesta inicial de su regulación constitucional, como también durante su desarrollo.

Respecto de este último aspecto, por ejemplo, la predominancia aún del Poder Judicial, se mostró de manera simbólica más que sustancial en que, en sus primeros días, el TGC funcionó en una de las salas de la Corte Suprema del Poder Judicial<sup>1</sup>. Asimismo, según la Constitución de 1979, elegía a tres de los miembros del TGC en igualdad con los demás poderes. De manera sustancial en su diseño, como ya se explicará.

Asimismo, los embates de la política de turno del Poder Ejecutivo y la política mediática de ciertos medios de comunicación van a contribuir a su deslegitimación y facilitó la posterior clausura, realizada por medio del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori.

<sup>1</sup> Aunque poco después de su instalación se procedió a la compra de dos locales propios que los mantiene hasta la actualidad.

## II. FORMULACIÓN DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PERUANO.

La introducción del control de constitucionalidad como elemento fundamental dentro del marco de desarrollo de la justicia constitucional peruana tuvo su primigenia aparición explícita con la regulación del control difuso en el Título Preliminar del Código Civil de 1936, el cual señalaba en su artículo XXII: “*cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se prefiere la primera*” (García Toma, 2013: 22).

En Latinoamérica, en el periodo de la primera mitad del siglo XX e inicios de la segunda mitad, la aparición de instituciones encargadas del control de constitucionalidad concentrado significó una tendencia. En efecto, en 1940 tiene su inicial aparición el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales de Cuba. Luego, un poco más al sur: en la Constitución de 1945 ecuatoriana se constituye el Tribunal de Garantías Constitucionales del mismo país. También, entre los primeros, en el año 1971, se introduciría a la normativa chilena su nominado Tribunal Constitucional.

El texto de la Constitución de 1979 buscó reformar el Estado peruano y para ello se plasmaron nuevos institutos, por ejemplo, se incluyó por primera vez en el régimen económico el término de "economía social de mercado" y también se le reconoció por primera vez a la Fiscalía de la Nación como un ente autónomo. Respecto de aquello que nos interesa se incluyó además el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) como expresión del control de constitucionalidad concentrado. La propuesta de implementación del TGC tuvo como protagonista a Javier Valle-Riestra, quien señaló en los debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 que tomó, como fuente, la experiencia española, esto es, el Tribunal de Garantías Constitucionales español de 1931.

Si bien es cierto que la propuesta de Valle Riestra tuvo su contraste en la Constitución de 1979, no menos cierto es que, también se efectuaron ciertas modificaciones a dicha propuesta inicial producto de su debate en la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente. Es decir, los diversos constituyentes miembros de la Comisión referida también influyeron.

Este involucramiento de la política en la justicia es propio de todo régimen democrático que se fundamenta en la idea de la soberanía popular, del poder constituyente, y de sus asambleístas que representan al pueblo. De igual manera, en la elaboración de leyes interceden múltiples opiniones, las cuales no necesariamente son de índole jurídico o bajo un fundamento social, sino que contrastan intereses individuales; y el procedimiento de formación de las constituciones no se escapa de esa normalidad. Por ejemplo, respecto de la introducción del TGC, los partidos políticos que estuvieron a favor fueron “el Partido Popular Cristiano, el Partido Socialista Revolucionario y el Partido Demócrata Cristiano, mientras que el Partido Aprista peruano atribuyó tales facultades a la Corte Suprema” (Comisión Principal: 213).

Se pone en evidencia cuánto difiere la propuesta inicial de los asuntos en los que era competente el Tribunal de Garantías Constitucionales respecto de la final regulación que terminó por aprobarse; así, por un lado, se tiene la siguiente propuesta:

“El Tribunal de Garantías tiene jurisdicción en todo el territorio de la República y es competente para: 1. Declarar la inconstitucionalidad en todo o en parte de cualquier acto legislativo o de la administración pública, por vía de acción o de excepción; 2. Pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley en el caso del artículo 242°; 3. Conocer de los autos denegatorios de la acción de hábeas corpus y los autos denegatorios de la acción de amparo, agotada la vía

judicial; 4. Conocer en apelación de las resoluciones que expida el Consejo Nacional de la Magistratura que imponga destitución a magistrados de cualquier categoría; 5. Resolver en vía de apelación en el plazo máximo de siete días naturales la resolución de la Corte Nacional de Elecciones que anule el proceso electoral nacional; 6. Resolver conflictos de competencia entre el Poder Central y los órganos departamentales y regionales así como de éstos entre sí; 7. Absolver consultas del Presidente de la República o del Congreso sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales pendientes de ratificación o de adhesión” (Comisión Principal : 213).

Mientras que la fórmula final fue la siguiente:

“**Artículo 298.** El Tribunal de Garantía tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Es competente para:

- 1.- Declarar, a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravienen la Constitución por la forma o por el fondo y
- 2.- Conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de habeas corpus y la acción de amparo agotada la vía judicial.” (Constitución Política del Perú de 1979)

Esta disonancia evidencia que, la propuesta “no prosperó como tal” (Blume Fortini 1996: 321); puesto que, en la Comisión Principal de Constitución, sobre todo a instancias del asambleísta Ernesto Alayza Grundy. Este asambleísta “fue sumamente duro al cuestionar la amplitud de facultades que se le pretendía atribuir, argumentando que se estaba desnaturalizando la función del Tribunal de Garantías Constitucionales” (Blume Fortini 1996: 321).

### III. DESENVOLVIMIENTO DEL TGC.

Del periodo de 1980 a 1985, el gobierno estuvo presidido por el Presidente Fernando Belaunde Terry, quien representaba al partido político Acción Popular. Cabe resaltar que, al asumir su mandato, no tenía una mayoría parlamentaria suficiente, en tal circunstancia, buscó apoyo en el Partido Popular Cristiano en pro de una mejor gobernabilidad. Dicha influencia se evidenció en que, por ejemplo, el Ministerio de Justicia estuvo integrado por algunos miembros de dicho partido. Armando Buendía Gutiérrez, uno de tales ministros, bajo su dirección, se emanaron las primeras normas que sirvieron de base para el posterior desarrollo del TGC. Se trató de una confluencia política en pro del desarrollo institucional del TGC.

Otro ámbito donde se evidencia la influencia política en el ámbito jurídico es en la conformación de los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales, que según la Constitución de 1979 tenía la siguiente distribución: tres eran designados por el Congreso, tres por el Poder Ejecutivo y tres por la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados que tuvieron un periodo de mayor duración fueron aquellos nombrados por este último organismo.

Hay que tener presente también que el número de votos conformes para la emisión de una resolución que declara la inconstitucionalidad de una ley era de 6 votos. Reglamentar este requisito, un número elevado, tuvo implicancias prácticas; una de ellas fue la emanación de una mínima cantidad de sentencias que declararon inconstitucional algunas de las leyes cuestionadas. Es por ello que, del total de nueve magistrados, bastaban 4 votos que disientan de la postura principal para que se bloquee el resultado de la declaratoria de la inconstitucionalidad de una norma.

Producto del hecho referido en el párrafo supra, por ejemplo, hubo casos controvertidos en materia electoral, caso votos nulos y viciados, donde el Tribunal sí alcanzaba una mayoría a favor de la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, pero esta mayoría no era suficiente para declarar tal inconstitucionalidad, solo se emitió un "pronunciamiento" de carácter no vinculante. Esta figura implicaba que la norma cuestionada seguía siendo constitucional, pero se podía presentar nuevamente una demanda de la misma naturaleza en su contra.

El procedimiento para los Habeas Corpus y Amparo, por medio del recurso de casación, eran vistos en el TGC. Esto consistió en que, la sentencia de la Corte venía al TGC para ser revisadas y determinar si estaban o no conforma a la ley y, luego, en caso de que no lo estuviesen, regresar a la Corte Suprema para que esta emita una nueva sentencia. Solo así se podría conseguir una sentencia acorde a la Constitución. Por consiguiente, para estos recursos, en ese periodo, estaba excluida la capacidad de que del mismo TGC se emane un fallo definitivo de manera directa.

El funcionamiento del TGC tuvo una breve duración, esto es, desde su funcionamiento en 1982 hasta el auto golpe de Estado del gobierno de Fujimori en el año 1992. Este suceso de índole político implicaría la cesación de las funciones jurisdiccionales y la mayoría de funciones administrativas<sup>2</sup>. Para César Landa, debido a que, el Tribunal de Garantías Constitucionales, al inicio del período gubernamental de Fujimori, entre agosto de 1991 y marzo de 1992, "declaró como inconstitucionales cuatro leyes -tres decretos legislativos y una ley-, que estatúan legalmente una radical liberalización económica, violatorias del constitucionalismo social consagrado en el texto político de 1979" (Landa Arroyo 1995: 73-114) motivó a que en el autogolpe del 5 de abril de 1992 se clausure el TGC.

#### IV. LA ÚLTIMA SENTENCIA DEL TGC Y LOS COMENTARIOS DE LA PRENSA SOBRE ELLA.

La revisión de la última sentencia emanada por el TGC y de los comentarios, respecto de esta en la opinión pública, ayudan, en su conjunto, a ilustrar la relación existente entre la justicia constitucional y la política de turno (tanto del Poder ejecutivo como la mediática de la prensa escrita).

En efecto, el TGC estuvo en el centro de la atención pública en los últimos meses de funcionamiento. El debate se centró en una sentencia cuya controversia versó sobre el régimen legal que contenía el D. L. 650; en esta norma se desarrollaba una nueva regulación del Sistema de Compensación por Tiempos de Servicio (CTS).

La Sentencia recaída en el Exp. 008-91-I/TGC, del 10 de marzo de 1992, declara la inconstitucionalidad parcial, esto es, la del artículo 2 del referido Decreto Legislativo; que prescribe el efecto cancelatorio. De tal manera que dicho artículo impedía que el trabajador pidiese una liquidación final sobre la base de la última remuneración, de acuerdo al lapso que trabajó. Formulación que significó, señala la sentencia, una disminución percápita del monto total a recibir, que a su vez constituyó una relativa desprotección estatal.

Esta decisión del TGC originó el rechazo de un sector de la comunidad jurídica que se registra en los diarios de la época: el diario oficial del Estado "El Peruano" y el diario "La República". Algunos académicos salían a exponer sus posiciones en los diarios de cobertura

<sup>2</sup> El Tribunal no cesó en su totalidad de sus funciones administrativas, en tanto que aún el periodo desde el autogolpe de Estado hasta 1996, se contaba con personal para el mantenimiento y demás cuestiones esenciales.

nacional, posición que sostenían tanto antes de la emisión del fallo como días posteriores de emanada la sentencia.

Por ejemplo, bajo el título de “Se pronuncian profesores de derecho de universidades. D. L. 650 no atenta contra Carta Magna” profesores de varias universidades del Perú señalaron que el nuevo régimen que se cuestionaba garantizaba el pago oportuno al momento del cese, convertía a los trabajadores del Perú en sujetos de crédito, se posibilitaba la mejora de sus remuneraciones, se restablecía paulatinamente el cálculo del beneficio en base a la totalidad de sus remuneraciones y permitía a los trabajadores el acceso a beneficios colaterales (Diario “El Peruano”. publicación del 15 de febrero de 1992).

Asimismo, en la misma noticia citada supra, los profesores referidos descartaban que el decreto cuestionado atentase contra la creación del Banco de Trabajadores. De tal manera que, para ellos, en la oportunidad que se constituya dicha institución, "los trabajadores podrán libremente decidir el traslado de sus fondos a dicho banco" (Diario “El Peruano”, publicación del 15 de febrero de 1992).

Los representantes del Estado, como lo fueron los procuradores Ad-Hoc Pedro Morales Corrales y Aníbal Quiroga León, en el diario “El Peruano”, señalaron que era tarea del TGC hacer prevalecer los altos intereses del Estado, por ello, señalaron, que en la votación de la causa constitucional se debía desestimar la demanda puesto que era infundada (Diario “El Peruano”, publicación del 28 de enero de 1992).

Resuelta la controversia por parte del Tribunal el 10 de marzo y publicada con posterioridad dentro del mismo mes<sup>3</sup> (Diario “La república”. Publicación del 18 de marzo de 1992), esta se mostró contra del carácter cancelatorio de la CTS. Con posterioridad a la decisión del Tribunal, Juan Incháustegui, senador de la República, expresó que la emisión del fallo por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales implicaba una señal negativa ante el proceso de privatización (Diario “El Peruano”. Publicación del 13 de marzo de 1992).

Las críticas que surgieron no se limitaban a estar en contra de esta sentencia, sino que se aprovechó para plantear múltiples comentarios en contra del mismo Tribunal, es decir, de su misma institucionalidad, credibilidad e importancia en el régimen económico.

El autor citado supra expresó, que, a modo de brindarles facilidades a los inversionistas extranjeros, de primera intención, no se debían imponer gravámenes sobre las inversiones (Diario “El Peruano”. Publicación del 13 de marzo de 1992); mostrando, de esta manera, una ligera contraposición respecto al desenvolvimiento del TGC frente al proceso inminente de privatización que se vivía en aquella época.

Otro ejemplo, se publicó una noticia en el diario oficial “El Peruano”, en ella se expresaba que el Dr. Manuel Aguirre Roca cuestionó la imparcialidad de los magistrados del TGC, incluso hizo alusión a la conformación mayoritaria de los magistrados al partido político Partido Aprista Peruano (6 de 8) (Diario “El Peruano”. Publicación del 18 de marzo de 1992). Mismo partido al que pertenecían los senadores que interpusieron la demanda de inconstitucionalidad. En otra noticia se identificaba el título “TGC pretende destruir el plan económico del gobierno” (Diario “El Peruano”. Publicación del 18 de marzo de 1992), donde se señaló que el Tribunal de

<sup>3</sup> Esta nota tiene como autor a la Comunidad de Telecomunicaciones de la Compañía de Teléfonos S.A. Nota que, al parecer, tenía como finalidad felicitar la sentencia relativa a la inconstitucionalidad del D. L. 650 para hacer solicitud al TGC que, de la misma manera, declare la inconstitucionalidad de los D. L. 677 que pretendía disolver las Comunidades Laborales.

Garantías estaba yendo en contra del Programa Económico y las Reformas Estructurales del Gobierno (Diario “El Peruano”, publicación del 18 de marzo de 1992).

En el mes de marzo de 1992, el panorama se había agravado. El diario oficial "El Peruano" contenía opiniones que ya no solo trataban de deslegitimar al TGC, sino que buscaban una reforma de este organismo, tanto parcial, en primera instancia, o incluso total, en concreto. Por ejemplo, la nota periodística titulada “Vega Alvear planteará disolver TGC” lo evidenció. Se afirmaba de manera rotunda que “[los] fallos emitidos por el Tribunal de Garantías Constitucionales han despertado el repudio y la propuesta de diversos sectores, políticos y económicos, ajenos al Partido Aprista, los que han exigido la modificación e, incluso, la disolución del organismo” (Diario “EL Peruano”, publicación del 19 de marzo de 1992). Asimismo, para aquellos días se difundió la noticia que identificó la conformación de una comisión encargada de analizar la sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre el D. L. 650, comisión presidida por García Belaunde (Diario “El Peruano”. Publicación del 19 de marzo de 1992).

En otra nota periodística titulada “Proponen reestructurar integralmente el TGC”, se recomendó que en vez de que estuviese conformado por magistrados elegidos por esferas políticas, tenían que estar compuesto por catedráticos de Derecho. Quispe Correa, para esos tiempos Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres, recomendó que tres Magistrados sean designado por la Asociación de Magistrados Cesantes, tres por parte de las propuestas de las facultades de derecho de las universidades y tres escogidos de las propuestas de los colegios de Abogados del país<sup>4</sup> (Diario “El Peruano”. Publicación del 21 de marzo de 1992).

En efecto, al inicio, las críticas yacieron en la contravención del TGC respecto de la reforma económica propuesta por el Ejecutivo bajo el mando de Fujimori; luego, la crítica se afinó en la conformación política y se cuestionó la influencia del partido aprista sobre dicho organismo. Fuese o no real tal influencia política sirvió de fundamento para su arbitraria clausura.

En el diario “La República” en su apartado de “opinión”, espacio donde se emitían diversos comentarios de personas desligadas al pensamiento “oficial” del diario, se planteaban ideas contrastadas y en contrariedad con las noticias oficiales que se ha traído a colación. Por ejemplo, en ese apartado, el día 25 de marzo se publicaba la nota “El Tribunal de Garantías hace justicia” de Alberto Ruiz-Eldredge, nota que explicaba que el D. L. 650 otorgaba valor cancelatorio a los pagos semestrales, lo cual significaba que al final de la relación laboral el trabajador resultaba recibiendo "menos soles" según como había señalado un dirigente sindical y que más bien el fallo había favorecido a revertir esto. Concluía la nota que se producía un beneficio pro empresarial anticonstitucional (Art. 44) e injusto, porque agudizaba el desequilibrio que existía en la distribución de la riqueza (Diario “La República”. Publicación del 25 de marzo de 1992).

En realidad, las críticas que se efectuaron a esta sentencia del TGC tenían un rasgo superfluo evidente, al punto que la publicación de la sentencia criticada no trajo consigo los lesivos cambios que auguraban las críticas respecto de la declaración de inconstitucionalidad del carácter cancelatorio de la CTS. David Lovatón Palacios, en el diario “La República” (Diario “La República”. Publicación del 25 de marzo de 1992) explicó que, si bien el TGC había declarado inconstitucional el artículo 2 que regulaba el carácter cancelatorio de los depósitos semestrales,

<sup>4</sup> En la misma línea, se publica una noticia el día 24 de marzo de 1992 titulada “En forma urgente debe ser reformado el TGC”, donde se plantean algunas propuestas para la reformulación de la designación de magistrados del TGC.

ello no significaba volver a las anteriores leyes que regulaban el carácter de pago a cuenta adelantada o parcial, puesto que éstas habían sido declaradas derogadas. Frente al vacío creado se debían remitir al Código Civil que regulaba que todo pago tenía carácter cancelatorio, de tal manera que se conservaba ese carácter; por ello calificó, al fallo del Tribunal, de "inocuo" o "intrascendente" (Diario "La República". Publicación del 25 de marzo de 1992).

Todo el desprestigio sobre el TGC sembrado tiempo antes hacía más tolerable la medida tomada por Fujimori en abril. Intervenidas sus sedes, para el 6 de abril de 1992, un día después del autogolpe de estado, se emite el Decreto Ley Nro. 25418, donde según los defensores se "moralizará" la administración de justicia, como se explicará más adelante.

En efecto, ya para el 9 de dicho mes se emitió la noticia titulada "Fujimori destituye a miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales" (Diario "La República". Publicación del 09 de abril de 1992). Esta nota periodística expresó que a horas de la noche del día anterior (08 de abril) el Presidente Fujimori había destituido a los miembros del TGC, añadiendo que era un organismo que había boicoteado la labor del gobierno (Diario "La República". Publicación del 09 de abril de 1992).

Además, refiere el citado diario que para Fujimori aquello que se pretendía era "sabotear el programa de reconstrucción que había trazado su gobierno" (Diario "La República". Publicación del 09 de abril de 1992) y dijo que el TGC "debería haber tenido las siglas del TGP o Tribunal de Garantías Partidarias, en clara alusión al Partido Aprista Peruano" (Diario "La República". Publicación del 09 de abril de 1992).

El TGC no cesó sus funciones en su totalidad, sino que mantuvo las funciones administrativas básicas. De tal manera que sus trabajadores administrativos de la sede de Lima dan testimonio al respecto<sup>5</sup>; sin embargo, sus actividades jurisdiccionales culminaron: la sede Arequipa, que era la principal, fue ocupada por las Fuerzas Armadas.

El nuevo diseño institucional del órgano de justicia constitucional implicó un nuevo nombre, el denominado hasta hoy en día "Tribunal Constitucional". Entre los cambios, varió la forma compositiva del mismo, donde todos los miembros serían elegidos por el Congreso de la República (unicameral). En el sentido técnico jurídico, fueron importantes las innovaciones contenidas en el Tribunal Constitucional peruano, institución que como se explicó reemplazó al TGC.

La reforma sobre dicha institución fue paulatina, no lejana de eventos trágicos, incluyendo entre ellos, su tardía implementación, la posterior destitución de magistrados y recién el funcionamiento de este Tribunal propiamente dicho en la etapa democrática a partir de los inicios del nuevo siglo, siendo toda la década del noventa, en materia práctica, para la justicia constitucional de este organismo, una década perdida.

## V. EL AUTOGOLPE DE ESTADO Y EL CESE DE FUNCIONES DEL TGC.

El 5 de abril de 1992, el gobierno de Fujimori con el apoyo de las fuerzas militares cerró el Parlamento, declaró el Estado en emergencia, intervino diarios, a nivel nacional, y sancionó, entre otras normas, la Decreto Ley N° 25418, el cual en su artículo 1 señalaba la institución transitoria del "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional". La razón era "Moralizar la administración de justicia y las instituciones vinculadas a ella; y el Sistema nacional de Control,

<sup>5</sup> Entrevistas realizadas a los trabajadores del TGC que incluso actualmente trabajan en el TC.

Decretando la reorganización del Poder Judicial, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Consejo de la magistratura, del Ministerio Público y de la Contraloría general de la República” (Decreto Ley N° 25418).

El Decreto referido implicó el cese del Tribunal de Garantías Constitucionales, en realidad, la incidencia fue mayor: afectó ampliamente al sistema de la administración de justicia. Desde ya, poco después del golpe, se manejaban versiones de la nueva configuración institucional de este organismo, que después se vería reflejada en la Constitución de 1993. La reconfiguración no sólo sería del TGC sino de otros organismos, por ejemplo, el Congreso de la República pasó de ser bicameral a unicameral. Proceso que se inició con la clausura del primero y la configuración del denominado Congreso Constituyente Democrático. Explica este fenómeno una nota de prensa de Carlos Blancas Bustamante en el diario "La República", dice: “Para asegurar un resultado positivo, se introducirán en éste algunos cambios atractivos, con “gancho”, como la unicameralidad del Congreso, la reducción del número de parlamentarios o pagarles el sueldo mínimo vital, las ratificaciones judiciales, etc., junto con otros en que resida el verdadero proyecto del régimen, como podrían serlo la reelección inmediata del Presidente, el fortalecimiento, aún mayor, de sus poderes, la mayor amplitud de los estados de excepción, la anulación de derechos sociales y laborales y la consagración del modelo económico liberal” (Diario “La República”, publicación del 29 de abril de 1992).

La ruptura de la democracia trajo consigo la inevitable incredulidad respecto al retorno de la misma, así en el citado diario supra, el mismo autor reitera: "El cronograma, en conclusión, de democrático sólo tiene la apariencia. En verdad prescinde de la participación real del pueblo, reduciéndolo al rol de simple ratificador de hechos consumados. Y tampoco significará el “retorno” a una constitucionalidad digna de ese nombre -por sus principios e institucionales democráticas- sino a una ficción en que la Constitución será el instrumento flexible e idóneo para un ejercicio incontrolado y autoritario del poder, incompatible con la esencia del constitucionalismo: los derechos humanos, la democracia pluralista y la libre elección entre distintas opciones" (Diario “La República”, publicación del 29 de abril de 1992).

Un aspecto distinto del cierre fue que, después de la intervención de la sede Arequipa, la principal del TGC tuvo un cambio para menor en su aspecto mobiliario. Testimonio de trabajadores que desempeñaron funciones en esa sede explican que las Fuerzas Armadas ingresaron de manera exabrupta y desde entonces no se sabe qué aconteció con buena parte del patrimonio de esta institución.

## VI. EL NUEVO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

En 1993 se introduce al plano constitucional una nueva Constitución que fue aprobada mediante el referéndum del 31 de octubre de 1993. La cual regula al Tribunal Constitucional, de similar fórmula que el TGC. La ley orgánica de este órgano fue emitido en enero de 1995; sin embargo, recién en 1996 empezarán sus funciones<sup>6</sup>.

En sus primeros años, el desarrollo jurisdiccional del TC estaría invadido de sentencias que declaraban improcedentes e infundadas las pretensiones del recurrente<sup>7</sup>. Sin embargo, un

<sup>6</sup> Los magistrados elegidos para ese momento eran: Ricardo Nugent (Presidente), Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca, Luis Guillermo Díaz Valverde, Delia Revoredo Marsano, Francisco Javier Acosta Sánchez y José García Marcelo.

<sup>7</sup> Específicamente de la acción de Amparo, los DD.JJ. 25454, 25473, 25496, 25528, 25529, 25531, 25536, 25545, 25560, 25580, 25640, 25659 (modificado por Ley 26248), 25700, 25967, 25994, 26090 y 26119.



suceso inhóspito acontecería en 1996, cuando se emitió la Ley Nro. 26657, “Ley de Interpretación auténtica del artículo 112 de la Constitución”, en el sentido que le permitía al presidente de aquella época, el señor Alberto Fujimori Fujimori, ser reelegido para el periodo 2000-2005.

Se presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la referida Ley de Interpretación auténtica y, producto de tal recurso, se emite una sentencia. Sin embargo, algunos magistrados del TC emiten otra, donde se expresan en contra de la constitucionalidad de la Ley de Interpretación Auténtica. Este será el hecho que dará luz a que se les dirija una acusación constitucional a estos Magistrados.

Es así que, la acusación realizada en el Congreso de la República, en la cual primero se registraba la denuncia de los magistrados víctima de la sustracción del proyecto de la sentencia y otros hechos, luego más bien, ante esa misma entidad, el 5 de mayo de 1997, pasan a ser acusados. Fue así que dicha fecha se presenta ante el pleno del Congreso la acusación constitucional contra los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano de parte de una Subcomisión Acusadora que presentaba en su conformación una mayoría del partido que representaba el señor Fujimori. En esta acusación se les imputaba haber infringido la Constitución al presentar una ponencia como “si fuera una sentencia ya discutida y aprobada por el Pleno del Tribunal Constitucional” y, además, por emitir una resolución a nombre del Tribunal Constitucional sobre un recurso de aclaración interpuesto por el Colegio de Abogados de Lima.

El 27 del mismo mes, el pleno decidió, mediante las resoluciones legislativas Nos. 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR, destituir a los magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano por la emisión de la resolución de aclaración. Esta destitución dejó inoperante la atribución esencial del Tribunal Constitucional, cual es la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

## VII. SÍNTESIS.

Desde la idea de constituir un órgano encargado del control de constitucionalidad hasta su implementación normativa – constitucional, y, desde ello, hasta la inusitada desaparición del TGC, se ha mantenido vigente la influencia constante de la política y, por lo tanto, las sucesivas influencias sobre el desarrollo institucional de la justicia jurisdiccional. Se ha contrastado en aspectos fundamentales de la evolución de la justicia constitucional: i) la reforma de la propuesta constitucional del Tribunal de Garantías Constitucionales, ii) el cambio de sentido en algunos fallos producto de la vinculación de los magistrados con los órganos que los eligieron para el cargo, iii) la carga política de los magistrados al momento de dirimir respecto de un caso de relevancia social y política, iv) la cesación del TGC producto del autogolpe de Estado efectuado el 5 de abril de 1992, v) el desarrollo del nuevo Tribunal Constitucional de manera apaciguada producto del gobierno de turno, vi) el cargado ambiente político en el último lustro del siglo XX que trajo como consecuencia el craso hecho de la destitución de tres magistrados del TC, entre otros.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

Blume Fortini, Ernesto (1996): “El Tribunal Constitucional peruano como supremo intérprete de la Constitución”. En: Revista Pensamiento Constitucional, Lima, Vol. 3 [Nº 3], pp. 293-337.

Blume Fortini, Ernesto (2014): “Balance del tribunal de Garantías Constitucionales (con énfasis en el control concentrado de la constitucionalidad)”. En: Eto Cruz, Gerardo (ed.): Treinta años de la jurisdicción constitucional del Perú, t. I, pp. 241-283.

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente (1978-1979). Diario de Debates (1985), Lima, Editorial Atlántida. SA., 1985, Tomo I y Tomo V.

Constitución Política del Perú de 1979.

Decreto Ley Nro. 25418, artículo 2 (1992). Publicado el 6 de abril.

Diario Oficial “El Peruano” (1992). Publicación del 13 de marzo.

Diario Oficial “El Peruano” (1992). Publicación del 15 de febrero.

Diario Oficial “El Peruano” (1992). Publicación del 18 de marzo.

Diario Oficial “El Peruano” (1992). Publicación del 19 de marzo.

Diario Oficial “El Peruano” (1992). Publicación del 21 de marzo.

Diario Oficial “El Peruano” (1992). Publicación del 28 de enero.

Diario Oficial “La República” (1992). Publicación del 09 de abril.

Diario Oficial “La República” (1992). Publicación del 18 de marzo.

Diario “El Peruano” (1992). Publicación del 24 de marzo.

Diario “La República” (1992). Publicación del 25 de marzo.

Diario “La República” (1992). Publicación del 29 de abril.

García Toma, Víctor (2013). “La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Sobre el Examen de Constitucionalidad y el Modelo de Control Derivado y Sinérgico”. En: Derecho & Sociedad [N° 40], Lima, pp. 13-37.

Landa Arroyo, César (1995). “Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional: el caso peruano”. En: Revista Pensamiento Constitucional, Lima, Vol. 2 [N° 2], p. 73-114.

**ESPAÇO PÚBLICO E RELIGIÃO:  
UMA DISCUSSÃO SOBRE MODERNIZAÇÃO  
NO BRASIL**

REINA, MORGANE LAURE

# ESPAÇO PÚBLICO E RELIGIÃO UMA DISCUSSÃO SOBRE MODERNIZAÇÃO NO BRASIL\*

## I. NOTAS SOBRE A ESPECIFICIDADE DA MODERNIDADE BRASILEIRA

Ao contrário das teorias da sociologia da inautenticidade que pensam o Brasil sob a única influência do iberismo, que menosprezam a variedade dentro da modernidade ocidental e não levam suficientemente em consideração a especificidade brasileira, autores apontam um caminho que poderia ter tomado o processo de modernização no Brasil. Em primeiro lugar, podemos olhar para a discussão sobre a emergência do espaço público, por Paula Montero (2009). A autora parte do pressuposto da separação entre Igreja e Estado como acontecimento moderno, e mostra que este teve consequências diferentes na Europa e no Brasil. Na Europa, e, particularmente na França, a separação levou a uma rejeição da religião ao espaço privado em um contexto « de diferenciação das esferas político-econômico-científicas em relação à religiosa » (Montero 2009: 10), enquanto

ao contrário, no Brasil, a liberdade religiosa gerada pela separação Igreja/Estado desembocou em um pluralismo religioso que conquistou seu espaço e afirmou-se no momento da reconstituição democrática do Estado brasileiro. A separação da Igreja e do Estado levou à aceleração da concorrência entre as religiões que lutavam para o reconhecimento dos seus direitos e a consideração dos seus interesses, como o Estado havia feito para o catolicismo de maneira histórica (Reina 2017: 86).

Por sua vez, Jessé de Souza (2000) conclui sobre o *individualismo moral ocidental* como sendo o *código valorativo dominante* que revela que o Brasil é um país que não foi descartado do processo de modernização. Ele fala em modernização seletiva, particular ao invés de atraso devido aos efeitos da influência lusófona. Contudo, a adesão a esse valor do individualismo ocidental não significa dizer que o Brasil é semelhante aos países centrais do Ocidente. No caso do Brasil, significa também que instituições como, por exemplo, o Estado moderno ou a economia de mercado não conseguiram produzir ou trazer igualdade, mas deram continuidade a práticas de segmentação social que existiam antes do processo de modernização:

Significa afirmar o fato, de todo modo prenhe de consequências, de desde sua institucionalização, a partir da primeira metade do século XIX, tender a ser considerado justo, legítimo ou valorável, no nosso país, apenas as premissas, comportamentos, atitudes, leis, enfim, projetos coletivos de toda sorte, que sejam justificáveis segundo as normas que regem o código valorativo do individualismo moral ocidental ». (Souza 2000: 254-255)

A fim de desenvolver este trabalho, vale ressaltar que dois pressupostos históricos e teóricos o nortearão. O primeiro deles salienta a importância fundamental do projeto de colonização e escravidão na vida social e política no Brasil. A independência do país foi proclamada oficialmente em 7 de setembro de 1822 e o processo de abolição da escravatura levou à ilegalidade e extinção das práticas de subjugação e servilismo da maior parte da população negra do Brasil, as quais foram abolidas pela lei Áurea em 1888. Se a colonização conheceu o seu término e a escravidão foi abolida na teoria,

---

\* Agradeço a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal por tornar possível a apresentação deste artigo pelo financiamento da minha participação ao 56º ICA em Salamanca, em julho de 2018.

entretanto, estas continuam se erigindo como marcadores psicológicos de grande importância, que regem as instituições e as relações interpessoais. Neste sentido, Oliveira Vianna (1956) aponta para a constante cultural da dominação, a qual revela uma predominância das estruturas verticais de poder. As estruturas da colonização e da escravidão continuam permeando as estruturas sociais, como mostra Florestan Fernandes (1975):

Como a ordem estabelecida não se alterou em seus fundamentos propriamente societários, as convenções, o código de honra tradicional e os mecanismos de dominação patrimonialistas continuaram a diluir e a neutralizar os elementos competitivos, mantendo a ênfase [...] nas formas autocráticas de solidariedade, como fatores de equilíbrio social. (Fernandes 1975: 182-183)

O segundo pressuposto, ligado ao primeiro, afirma a falta de pertinência da tese da diferenciação das esferas de valores – para retomar um vocábulo weberiano – no Brasil, no nosso caso, no que se refere especificamente ao político e ao religioso. O processo histórico marcado pelas estruturas da colonização não levou à separação em setores ou campos – no entendimento de Bourdieu – como o notaram os sociólogos clássicos ao estudar a Europa. Apesar de ter promulgado a separação da Igreja e do Estado na Constituição de 1891, o processo de secularização não se deu da mesma forma. Ao contrário do que afirmava Peter Berger nas décadas de 1950 e 1960, a modernização não levou « a um declínio da religião, tanto na sociedade como na mentalidade das pessoas » (Berger 2001: 10). Com efeito, como analisa Paula Montero (2006, 2009) nos seus trabalhos sobre a modernização e a secularização no Brasil, « [...] a liberdade religiosa gerada pela separação Igreja/Estado desembocou em um pluralismo religioso que conquistou seu espaço [na política] e afirmou-se no momento da reconstituição democrática do Estado brasileiro » (Reina 2017: 86). Deste modo, não trataremos das esferas religiosa ou política – mesmo que imbricadas – como fizemos para a pesquisa de mestrado, senão do religioso e do político em termos de porosidade.

Desse modo, é a partir desses pressupostos que podemos discutir o lugar da religião no Brasil, uma discussão inserida no meu projeto de tese de doutorado.

## II. UMA PROPOSTA TEÓRICA PARA ESTUDAR A RELIGIÃO NO BRASIL

É inadmissível, com efeito, que sistemas de ideias como as religiões, que ocuparam na história um lugar tão considerável, nos quais os povos de todas as épocas vieram buscar a energia necessária para viver, sejam apenas tecidos de ilusões. Todos reconhecem hoje que o direito, a moral, o próprio pensamento científico nasceram na religião, durante muito tempo confundiram-se com ela e permaneceram penetrados de seu espírito. Como é que uma vã fantasmagoria teria podido modelar tão fortemente e de maneira tão duradoura as consciências humanas? (...)

Quando os filósofos do século XVIII faziam da religião um vasto erro imaginado pelos padres, eles podiam ao menos explicar sua persistência pelo interesse da casta sacerdotal em enganar as multidões. Mas se os próprios povos foram fabricantes desses sistemas de ideias errôneas e, ao mesmo tempo, vítimas deles, como é que esse logro extraordinário pôde perpetuar-se ao longo de toda a história?

Que ciência seria essa, cuja principal descoberta consistiria em fazer desaparecer o objeto mesmo de que trata? (Durkheim 1912: 59-60)

Ao concluir o capítulo 2 « As principais concepções da religião elementar » do livro I « Questões preliminares », Émile Durkheim enuncia um pressuposto teórico radicalmente oposto aos preceitos iluministas ou do materialismo de Marx, os quais consideram a religião como uma ilusão, ou pior, uma enganação. Como alerta Charles Taylor (2007), o lado perverso da posição de desprendimento, adotada para a observação no momento da mecanização da ciência a partir dos séculos XVII e XVIII, faz com que

tudo que não se encaixe adequadamente nos seus princípios seja relegado ao obscurantismo. O autor ainda explica que « se o efeito do transbordamento da ciência for muito longe, ameaçará essa característica crucial do entendimento da fé » (p. 307). Sobre esse ponto, Raymond Aron (1967), que de bom grado reconhece sua falta de simpatia por Durkheim, alega que o autor é vítima da sua própria armadilha por eliminar o transcendente da religião e definir a sociedade como objeto de adoração da religião. No entanto, a perspectiva trazida pelo estudo clássico *As Formas Elementares da Vida Religiosa* (1912), apesar de muitas vezes ignorada pela sociologia da religião no século XX, se torna heurísticamente pertinente para a presente pesquisa, a fim de enxergar, na religião, uma sinalização coerente e constitutiva do social e observar, através das crenças, uma verdade que capacita o indivíduo. Deste modo, poder-se-á proceder a uma positivação dos símbolos sem desprezar a realidade e o poder da religião.

Para observar e analisar a religião no Brasil, certos elementos do paradigma weberiano também podem se tornar úteis uma vez que realizamos alguns ajustes históricos. Pierre Bourdieu afirma em « Uma Interpretação da Teoria da Religião de Max Weber » (1974), que a teoria do economista e jurista alemão permite observar o fenômeno religioso sem, por um lado, cair na oposição simplista de uma visão da religião que atribuiria uma autonomia plena e ilusória aos agentes religiosos, nem tampouco considerar que o pertencimento religioso é exclusivamente reflexo das condições socioeconômicas dos leigos, por outro lado (p. 79). A partir dos pressupostos teórico-históricos que vislumbramos, é o « materialismo » do autor que parece mais pertinente para realizar um fiel retrato do panorama religioso no caso de um estudo do Brasil. Nesse sentido,

A religião é ao mesmo tempo um produto de interações sociais de um grupo social específico [...] mas por outro lado a religião modela esses grupos. Assim, uma nova religião ou religiosidade emerge da necessidade de um novo grupo social [...], o qual busca novas linhas cognitivas que possam dar sentido aos seus dramas específicos (desafios) de classe ou grupo [...]. (Arenari 2017: 181).

As noções centrais de *necessidade* e *interesse* religiosos na sociologia das religiões de Max Weber oferecem um quadro pertinente para se pensar a religião no Brasil. Em *Economia e Sociedade* (2000/1), o autor mostra como « a ação religiosa ou magicamente motivada, em sua existência primordial, está orientada para este mundo. As ações religiosas ou magicamente exigidas devem ser realizadas "para que vás muito bem e vivas muitos e muitos anos sobre a face da Terra" » (p. 279). A partir desta expectativa mundana, os fiéis chegam a formular a) necessidades, uma noção difícil de definir pois representa um vazio e serve para descrever a imbricação de desejos mal ou não formulados – ou pulsões, para utilizar um termo freudiano –, e que escapam à tutela; ou b) interesses, os quais expressam anseios que são resultados de uma racionalização da necessidade, com meios e fins. O interesse representa uma demanda propriamente ideológica que constitui « uma mensagem sistemática capaz de dar um *sentido unitário* à vida » (Bourdieu 1971: 86). O processo de moralização e sistematização das necessidades em interesses religiosos – os quais correspondem, por um lado, a demandas de uma visão coerente do mundo; e, por outro lado, de uma legitimação da ordem e das posições sociais –, são típicos de populações favorecidas, que moram na cidade e têm profissões urbanas. Ao contrário, as necessidades – cujas demandas não são elaboradas e são parciais e imediatas –, constituem uma noção relevante para explicar a religião no Brasil. Para aprofundar o entendimento da noção de necessidade e da pertinência do « materialismo » weberiano que apresenta novos esclarecimentos sobre o panorama religioso no Brasil, é imprescindível voltar às questões da colonização e da escravidão. Como disse Jessé Souza (2000), « valores não se transplantam como a roupa no corpo

[...]. Valores dependem de condições propícias de institucionalização para adquirirem eficácia social » (p. 253). No contexto de escravidão, o cristianismo teve de silenciar seus preceitos de igualdade – ou ao menos de amor ao próximo –, como reivindicados na Europa. A religião, além de sustentar o sistema escravocrata, se revelou insuficiente e contraditória: não ofereceu símbolos fortes e coesos capazes de dar sentido à situação social. Com efeito, « O Padroado e a incompatibilidade entre um catolicismo consequente e a escravização terminam por prevenir o surgimento de um corpo minimamente coeso de valores e regras práticas de ação instrumental » (Santos 2000: 99). Deste modo, as contradições entre o cristianismo e a escravidão levaram a uma vida simbólica negativamente privilegiada, para retomar a expressão de Weber (1920). Frente à carência e deficiência dos símbolos católicos perante a condição das pessoas sujeitadas ao sistema escravocrata, os agentes passaram a usar símbolos mágicos para reinterpretar suas vidas. Ainda hoje, esta vida simbólica negativamente privilegiada, permeada por crenças mágicas, é adequada para descrever o fenômeno religioso, sobretudo as crenças das classes marginalizadas, como confirmaremos adiante.

Ademais, estas necessidades se encontram mais facilmente nos camponeses, uma categoria utilizada por Weber, pertinente para definir, no âmbito de nossa pesquisa, as classes urbanas periféricas que seriam menos inclinadas à racionalização. O autor identifica que, quanto mais a tradição tiver peso nas estruturas e interações sociais de um grupo, mais a religiosidade é orientada pela magia e as necessidades, como confirmaremos na construção dos modos de subjetivação no Brasil.

### III. MODOS DE SUBJETIVAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A fim de entender em que medida as noções de interesse e necessidade religiosas são pertinentes para a análise do fenômeno religioso no Brasil, há de se olhar a distinção para a qual aponta Weber entre a elite e o campesinato. Ela nos sugere que se pode construir tipos ideais das formas de subjetivação no Brasil.

Segundo a *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1905), a modernidade e o processo de racionalização atingem, não só as instituições, mas todos os segmentos da sociedade, sendo eles a religião, as ações ou a cultura dos indivíduos. Em teoria, houve, no Brasil, a instauração de instituições modernas como o Estado de direito, o mercado livre, a livre imprensa etc. Não obstante, os dois pressupostos enunciados na introdução sugerem que a modernização não afetou as pessoas da mesma forma que foi observada na Europa, e são interessantes para a análise do caráter – entendido por Erich Fromm (1947) como a estabilização das disposições de maneira duradoura –, e das mentalidades das agências.

A partir da leitura de Durkheim (1912), Lévy-Bruhl (1922), Figueiredo (1995), Santos (2000), Carreiro (2001) e Taylor (2007), foi possível pensar a pluralidade do ser e formular uma proposta de categorização dos modos de subjetivação no Brasil contemporâneo. Por um lado, existe um determinado tipo de agência cuja estrutura é constringida pelas representações coletivas do grupo (Lévy-Bruhl 1922). Segundo Durkheim (1912), esse tipo de subjetivação se encontra nas « sociedades inferiores » e é marcado por um « menor desenvolvimento das individualidades [...] e [...] [o] conformismo da conduta [...] [e] do pensamento (p. XI). Figueiredo (1995) reforça essa concepção afirmando que constitui « modalidade pré-moderna de subjetivação [que] vive gostosamente sob o império da heteronomia, encarnados e mundanos » (p. 37). Entretanto, aos vocábulos de « sociedades inferiores » e « pré-moderna » aos quais recorrem os autores citados, correndo o risco, que conhecemos, de um normativismo e evolucionismo eurocêntrico e racista, preferimos a noção de *poroso* de Charles Taylor

(2007). O conceito teológico serve para pensar um *sujeito* penetrado pelas crenças encantadas e mágicas, e que faz a experiência de uma religiosidade de adaptação ao mundo. Segundo Santos (2000), esse tipo de agência que denominamos de *sujeito* é uma « “peça” de algum mecanismo causal maior » (p. 91) que não põe em lugar central a vontade individual e é a base psicológica da vida simbólica negativamente privilegiada. Nesta perspectiva, o sujeito representa um ego residual, à mercê dos poderes causais e sem controle sobre si. Por outro lado, o *indivíduo* configura a possibilidade de uma subjetivação independente e autônoma, capaz de decidir « sobre seus valores últimos » (Santos 2000: 91). Para retomar a noção de Taylor (2007), o tipo *defendido* vive em um mundo desencantado e tem um ego forte. Ele faz a experiência da fronteira entre si e o mundo: ele é um corpo isolado que pertence a um todo e tem noção de si – e não se confunde com o todo, como a subjetividade *porosa*. Ao contrário da noção de campesino para Weber, para quem não há discrepância entre o que deveria ser e o que é, o *indivíduo* que experimenta as religiões de salvação é capaz de formular anseios e perguntas sobre as injustiças do destino. Pela prática da rejeição do mundo e do ascetismo, ele controla os seus impulsos.

A partir da formulação dos dois tipos ideais, a conclusão de Lévy-Bruhl (1922) é particularmente pertinente para a observação da realidade. Evidentemente, não existem mentes exclusivamente permeadas por crenças mágicas e outras exclusivamente racionais: o autor reconhece a presença simultânea dos dois tipos de crenças – mágicas e racionais – em cada agente, só que em diferentes proporções. A dicotomia *poroso/defendido* proposta por Taylor também permite-nos perguntar como se articulam as crenças encantadas e desencantadas no pano de fundo. À luz do contexto de escravidão e suas consequências sobre a vida simbólica, concluímos que o Brasil vive muito mais a experiência de uma sociedade relacional composta por sujeitos do que um contexto individualista. Sem negar o processo de modernização das instituições depois da independência do Brasil e da abolição da escravatura, este não conduziu para uma igualação das condições de vida e fez com que « [...] algo a mais ou a menos, se processou no campo religioso que fez com que a mentalidade religiosa da sociedade, principalmente nas classes populares, resguardasse determinados elementos, como por exemplo as práticas mágicas » (Carreiro 2000: 234). Desse modo, o projeto de colonização econômico e religioso do Brasil que levou à instauração da escravidão e de um capitalismo voltado para a produção de mercadorias coloniais tende a impedir a « formação de psiquismos autônomos caracterizados por um ego forte [...] definido » (Santos 2000: 99) e defendido. As crenças mágicas continuam permeando as mentalidades, as quais levam à formação de um tipo não funcional e *não competitivo* – segundo a expressão de Florestan Fernandes (1975: 179) –, de reflexividade e de representação de si como sujeito autônomo. O livre acesso a uma sociedade horizontal, como entendido por Taylor (2007) nas sociedades do Atlântico Norte (p. 209) é negado ao sujeito. Nessa perspectiva, entendemos que os conteúdos discordantes transmitidos desde a colonização e as necessidades psicológicas decorrentes deste processo revelam uma estrutura não integrada do sujeito, a qual consegue se reorganizar para relacionar elementos tanto coerentes como contraditórios.

#### IV. MUDANÇAS RELIGIOSAS E INDIVIDUALIZAÇÃO

Apesar do primeiro pressuposto enunciado e das hipóteses avançadas sobre os tipos de subjetivação da agência no Brasil, uma abordagem da base para o topo solicitada convidaria a repensar as relações entre a Igreja e os seus fiéis, o poder do sujeito: qual seu grau e tipo de *individualização*? Para compreender melhor a noção e responder a essa pergunta, recorreremos ao arcabouço teórico de Taylor, em sua obra *Uma Era secular*



(2007). Na sua análise genealógica do processo de secularização, o autor destaca vários motivos que originaram uma mudança nas mentalidades. A partir do século XVI, o Estado – o qual apoia o desenvolvimento das ciências e das artes, massifica o ideal de civilidade e cria métodos e procedimentos para assegurar a disciplina na sociedade –, teve um papel importante na formação de indivíduos defendidos: o tipo ideal do integrante autônomo de uma sociedade desencantada e secularizada.

O autor também mostra o papel transformador da religião. Primeiro, o surgimento da salvação – a qual caracteriza as religiões éticas –, que veio com a Reforma protestante, implica a criação de um indivíduo responsável frente à morte. A teologia da salvação e do julgamento leva a uma conscientização das ações do indivíduo. Segundo, Taylor também aborda a « mudança antropocêntrica » a partir do século XVI, a qual é voltada para o florescimento humano. Este levou a uma menor importância da graça em uma sociedade onde não há mais lugar para o mistério de Deus. Em um primeiro nível, o universo não é mais cosmos e é regido pela ordem natural. Em um segundo nível, a sociedade se torna uma construção constante dos humanos disciplinados. Em um terceiro nível, são doravante a política e os códigos racionais – e não mais a ação de Deus – que definem a sociedade. Deste modo, os homens não solicitam mais Deus para interferir nas suas ações, e a relação com Ele passa a ser regida por ordens impessoais, como acabamos de ver. Ademais, o filósofo pensa, como consequência última de uma nova forma de crer, que levou ao ateísmo, o seguinte:

uma religião tão depurada, em que Deus se revela através da Sua Criação, fazendo-nos exigências que essa própria Criação revela ao nosso escrutínio racional e tornando, além disso, ociosas todas as formas de relação pessoal entre Criador e criaturas: fidelidade pessoal, oração petítoria, tentativa de implicar Deus no nosso destino e afins; [...] fundada na realidade. (Taylor 2007: 312)

Consequentemente, no Atlântico Norte, o indivíduo é uma entidade criada e internamente unificada pelo esforço do Estado e as transformações ocorridas no plano religioso, e que encontrou um respaldo na cultura comunal europeia.

Como vimos, em oposição a este mundo, no Brasil, a escravidão tornou a experiência comunal insuficiente ou até ilusória. Ademais, como vimos, a religião é permeada pela magia, a qual pode levar a « certa orientação heterônoma e intolerante do pensamento »<sup>1</sup> (Santos 2000: 93). Ao mesmo tempo que as instituições evangélicas demonizam de maneira feroz a magia e os cultos afro-brasileiros, conseguem reutilizar marcos interpretativos mágicos, que precisam ser transformados e ressignificados (Oro 1997: 26-27). Neste sentido, a magia e certos elementos dos cultos afro-brasileiros são reconhecidos e utilizados, mas, segundo o discurso evangélico, devem ser superados simbolicamente: os líderes pentecostais e neopentecostais se adaptariam às forças encantadoras do Brasil para ultrapassá-las.

Tomando em conta o panorama brasileiro, podemos nos perguntar se, com o pentecostalismo e neopentecostalismo, existe uma possibilidade de transformação das necessidades em interesses religiosos. Pode haver uma racionalização das necessidades religiosas que permita constituir individualidades fortes e defendidas? Com base na obra de Taylor, abrem-se duas possibilidades. Primeiro, podemos levantar a hipótese de um indivíduo – quase – exclusivamente formado pela religião, no nosso caso, pelo esforço de

---

<sup>1</sup> Vale lembrar e salientar que a magia corresponde ao « conjunto de crenças e de orientações que vagueiam entre a “superstição” e a “crendice” até as formas “legítimas”, como aquelas mais diretamente tuteladas por alguma Igreja » (Santos 2000: 93). Nesse sentido, a magia evocada neste contexto não é a magia institucionalizada pelas religiões de matriz africana, mas a magia à qual recorrem os sujeitos como método de sobrevivência no contexto de dominação e vida simbólica negativamente privilegiada. Porém, existe um amálgama por parte das igrejas evangélicas.

superação da magia das instituições evangélicas – e não pela instauração de uma sociedade disciplinar na qual o Estado teria um papel de grande importância. Isso levaria à *unificação interna* dos indivíduos. Porém, segundo, podemos levantar a hipótese contrária de uma transformação das necessidades em interesses mágicos, pois ainda revestiriam um caráter parcial e imediato. Será que as igrejas pentecostais e neopentecostais usam a promessa de individualização – digamos de libertação e autonomização – e somente ensinam uma linha de comportamentos para subordinar o sujeito? Esta segunda hipótese consistiria em uma *unificação externa*. A análise do contexto religioso latinoamericano por Patrick Michel e Jesús García-Ruiz (2012) traz o mesmo questionamento, ao qual respondem por meio do conceito de *individuação* que eles diferenciam da individualização da seguinte forma:

Este indivíduo não é aquele que se origina do processo moderno de surgimento do sujeito autônomo, que resulta da emancipação das lógicas comunitárias que o freavam. A individuação contemporânea certamente reivindica, no modo da legitimação, a individualização moderna. No entanto, ela se diferencia fortemente. Com efeito, mais do que um indivíduo autônomo, a individuação contemporânea visa produzir indivíduos que aderem a formas comunitárias renovadas (...). Esta individuação não resulta de um processo unívoco. Ela se situa (...) na interseção de uma lógica coerciva e de outra voluntarista, a primeira não se esgotando com a segunda. (Michel, García-Ruiz 2012: 38)

## V. BIBLIOGRAFIA

ARENARI, Brand. Um esboço de um programa weberiano para compreender o Pentecostalismo. *Política e Sociedade*, Florianópolis, vol. 16, n. 36, Maio/Ago 2017.

ARON, Raymond [1967]. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BERGER, Peter. "A dessecularização do mundo: uma visão global". *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, nº21(1), p.9-24, 2000.

BOURDIEU, Pierre [1971]. Apêndice I: Uma Interpretação da Teoria da Religião de Max Weber. In: BOURDIEU, P. *Economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1974, p. 79-99.

DURKHEIM, Émile [1912]. *As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996.

CARREIRO, Gamaliel. Religião e modernidade em Max Weber. Pós. *Revista brasileira de pós-graduação em ciências sociais*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Ano V, 2001, p. 219-240.

FERNANDES, Florestan [1975]. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed., São Paulo: Globo, 2006.

FIGUEIREDO, Luis Cláudio Mendonça. *Modos de subjetivação no Brasil e outros escritos*. São Paulo: Escuta e Educ, 1995.

FROMM, Erich (1947). *Análise do homem*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

LÉVY-BRUHL, Lucien [1922]. *La mentalité primitive*. Paris: Les Presses Universitaires de France. 15e édition, 1960.

MICHEL, Patrick; GARCÍA-RUIZ, Jesús. *Et Dieu sous-traite le salut au marché: L'action des mouvements évangéliques en Amérique latine*. Paris: Armand Colin, 2012.

MONTERO, Paula. "Religião, pluralismo e esfera pública no Brasil". *Novos Estudos*, São Paulo, n.74, 2006 (março).

MONTERO, Paula. "Secularização e espaço público: a reinvenção do pluralismo religioso no Brasil". *Etnográfica* [Online], vol.13 (1)/2009 <http://etnografica.revues.org/1195>.

ORO, Ari Pedro. *Neopentecostais e Afro-brasileiros: quem vencerá esta guerra?* Debates do NER, Porto Alegre, ano 1, n.1, nov. 1997.

REINA, Morgane Laure. O Milagre pentecostal e a ciência: rumo a uma racionalização do discurso religioso. *Quaerentibus. Teología y ciencia*. Puebla, Año 5, n. 8, 2017.

SANTOS, Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos. Política e Magia (na Cultura Brasileira e) no Distrito Federal. In: ARAÚJO, C. E. P. et al. *Política e Valores*, Brasília: Editora UnB, 2000, p. 87-115.

SCHLUCHTER, Wolfgang. *O desencantamento do mundo: seis estudos sobre Max Weber*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2014.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva. Uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

TAYLOR, Charles [2007]. *Uma Era Secular*. Lisboa: Editora Piaget, 2008.

VIANA, Oliveira [1920]. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Edições do Senado Federal, vol. 27, 2005.

WEBER, Max [1905]. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris: Pocket, 1994.

WEBER, Max [1921]. *Economia e sociedade 1 e 2*. Brasília: Editora UnB, 2000.

**CONTRIBUTO À CONSTRUÇÃO DE INDICADORES  
QUALITATIVOS PARA A AVALIAÇÃO COMPARATIVA  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIFERENTES BLOCOS  
GEOPOLÍTICOS**

ARCOVERDE, ANA CRISTINA  
ALBUQUERQUE, CRISTINA MARIA

# CONTRIBUTO À CONSTRUÇÃO DE INDICADORES QUALITATIVOS PARA A AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIFERENTES BLOCOS GEOPOLÍTICOS.

## I. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Construir indicadores qualitativos para realizar avaliações comparativas de políticas públicas transnacionais em diferentes blocos geopolíticos, como por exemplo o europeu e o da Latino-américa, constitui-se, na contemporaneidade, um desafio dada a sua complexidade, e ao mesmo tempo um requerimento epistemológico para incrementar competências teóricas, metodológicas, técnicas e políticas dos planejadores e executores para a superação de problemáticas sociais comuns, como o são a pobreza, o desemprego e as desigualdades sociais.

A avaliação de políticas públicas é um terreno movediço, mas desafiante, e tem despertado, nas últimas décadas, o interesse de muitos centros de pesquisa e pesquisadores, gestores, profissionais e executores terminais de políticas. Seja no Brasil ou em Portugal muito já foi produzido e socializado sobre a temática nas várias disciplinas das Ciências Sociais Aplicadas, constituindo-se mesmo num saber e campo propriamente interdisciplinar.

A avaliação de políticas públicas e sociais em particular vem-se expandindo depois da década de oitenta do século passado por meio de pressão dos movimentos sociais perspectivando o aperfeiçoamento da democracia e o amplo exercício dos direitos de cidadania e/ou talvez muito mais por meio da pressão que as instituições e organismos internacionais financiadores das políticas particulares nos dois países fazem e a requerem como condição de acesso aos investimentos, e na direcção, sobretudo, dos resultados dos recursos investidos. Afirma-se, inclusive, da expansão da avaliação no campo das políticas públicas, mas ainda restrita a uma determinada modalidade de avaliação, como é o caso da avaliação gerencialista (Souza, 2015).

Cada modalidade de avaliação desenvolve e contém os seus próprios indicadores. Os indicadores mais conhecidos, como o Produto Interno Bruto (PIB), o coeficiente de Gini, o índice de Theil, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), dentre outros, e até então construídos para avaliar as políticas e os programas executados, seja em nível nacional ou internacional, inclusive para permitir comparações entre países, ou numa série temporal no mesmo país, são múltiplos, tanto quanto são múltiplos e diversos os conceitos que formatam as políticas e constituem o conteúdo que eles, os indicadores, encerram. Como afirmam Guimarães e Januzzi (2004), o indicador é um conceito que sintetiza claramente a concepção que se tenha de um determinado fenómeno económico e/ou social, como são exemplares os fenómenos do crescimento ou queda da produção da riqueza, da pobreza, do desemprego e das desigualdades sociais, dentre outros. Tanto que é comum como procedimento a definição *a priori* do indicador a ser utilizado para sintetizar uma dada realidade que se quer conhecer, mas também para subsidiar a tomada de decisões, proceder ao acompanhamento e execução de uma determinada política ou programa social, visando equalizar descompassos entre desenvolvimento económico e social, entre riqueza e pobreza, e orientar estratégias de superação.

Apesar de todo o cuidado com a precisão terminológica e/ou conceptual dos indicadores, a crítica aos mesmos, sobretudo referentes à inconsistência, insuficiência e possibilidade de dar conta das dimensões das realidades, mas também dos resultados e que orientariam decisões de

<sup>1</sup> Texto adaptado para o português de Portugal, e em consonância com o novo Acordo Ortográfico (Nota das Organizadoras).

planeamento, replaneamento e/ou de convertimento, acompanham historicamente as suas aplicações e análises.

Portanto, a construção de indicadores para avaliação comparativa de políticas públicas aqui proposta, no caso do Programa Bolsa Família no Brasil em relação ao Rendimento Social de Inserção português, em execução nas duas realidades particulares, requer cautela e a busca de subsídios teóricos e metodológicos para defini-los, para além dos indicadores já disponíveis, mas indicadores apropriados aos objectivos que se pretende alcançar. Para tanto, trataremos dos dois contextos, procurando as suas particularidades e aproximações, caracterizaremos os dois programas em relação ao momento de suas criações, origem e tipo de regulação, público-alvo, benefício e/ou direito concedido, buscamos referenciais nas ciências sociais para estudos comparativos e, finalmente, avançamos com a proposta de construção de alguns indicadores qualitativos transnacionais para avaliação comparativa de programas sociais, como é o propósito deste artigo. Daremos ênfase sobretudo ao processo de planeamento das políticas públicas e ao seu ciclo de produção.

## II. OS CONTEXTOS: PORTUGAL E BRASIL NO SÉCULO XXI

Portugal e Brasil são dois países que, embora situados em dois continentes diferentes e equidistantes um do outro, o primeiro no continente europeu, compondo o mundo dos países mais desenvolvidos, e o segundo no continente latino-americano, compondo o mundo dos países pobres, ambos desfrutam de uma posição e/ou inserção na economia mundial periférica. O Brasil de dimensão continental, no sul da América Latina, integra a periferia do mundo capitalista, ou de capitalismo tardio, enquanto Portugal é um país do sudoeste europeu, que ocupa uma das últimas posições, em termos de desigualdades socioeconómicas, dentre os 28 países que integram a União Europeia e os 19 da zona euro (2016). Embora pertençam a blocos geopolíticos diferenciados, a ordem económica e financeira e os contextos sob o capitalismo globalizado vividos por esses dois países seja diferenciada, apresentam muitos pontos de convergência, mas também inúmeras especificidades. Dentre as especificidades ou diferenças Balsa (2005, p.7) chama a atenção para as seguintes: “as suas posições no interior da divisão internacional do trabalho; uma evolução e uma estrutura diferente das formações nacionais e dos aparelhos de Estado; dinâmicas e tecidos sociais diversamente compostos e estruturados”, entre outras. As diferenças em cada contexto indicam construção, concepção e enfrentamento das suas problemáticas sociais particulares. Só para lembrar, a conflitualidade social durante todo o século XIX expressa na pauperização da classe trabalhadora contribuiu para a sua unificação e a tornou protagonista na construção das democracias constitucionais europeias, embora de forma tardia em Portugal (Estanque, 2006, p.77). No continente Latino-Americano, a mesma conflitualidade social histórica não unificou, nem tornou protagonistas os trabalhadores; não que não se organizassem, resistissem e lutassem, mas pelo traço elitista que marcou os movimentos sociais e a revolução burguesa pelo alto e tardia na sociedade brasileira (Caio Prado Jr., 1945; Florestan Fernandes, 1975). Os pontos de convergência dos contextos dos dois países consistem nos curtos ciclos de crescimento económico e euforia de desenvolvimento social das economias nacionais, nas taxas elevadas de desemprego, na regressão das conquistas por direitos dos trabalhadores, pobreza persistentes, e permanência das desigualdades sociais em prol da acumulação de riquezas por poucos: 44 famílias em Portugal e 160 famílias no Brasil (Forbes, 2015).

O avanço democrático, depois de 46 anos de ditadura em Portugal, nos anos pós 1975, e no Brasil, depois de 21 anos de ditadura, nos anos posteriores a 1988, foi significativo, e resultou num conjunto de direitos sociais proclamados nas cartas políticas dos dois países. Mas, no passado, como no presente, se as lutas sociais por uma sociedade baseada no contrato social e nos direitos de cidadania foram sangrentas, as lutas sociais pela manutenção e avanço dos direitos já conquistados enfrentam sérios obstáculos.

O modelo social português, típico do europeu, como o modelo social liberal e, ou restrito brasileiro, típico do continente latino-americano, desde final dos anos 90 do século passado começam a mostrar sinais de colapso, e enfrentam sérias dificuldades na década e meia do presente século com as rápidas transformações sob os ditames dos organismos internacionais (BM, FMI, OMC, CE) que controlam a globalização (associada ao neoliberalismo), económica e financeira das economias nacionais, desregulamentação das formas de trabalho, frágil crescimento da economia, desigualdades sociais crescentes, desemprego elevado e pobreza renitentes. Mas também, uma certa apatia em relação ao debate público, participação cívica, e certa desconfiança da política e dos políticos considerados sinónimos de corrupção.

Com tais determinações, e no que concerne especificamente ao enfrentamento da pobreza extremam no Brasil, e da situação socioeconómica grave em Portugal, ambos produzidos e agravados com a globalização excludente e austeridade impostas, no caso português pela recente presença da *Troika* (2011 a 2014), foram construídas respostas, de tardio reconhecimento dessa expressão da questão social, pelos governos liderados, no Brasil, por Luiz Inácio Lula da Silva do partido dos trabalhadores, e em Portugal, por Pedro Passos Coelho, do partido social democrata (PSD), em coligação com Paulo Portas, do CDS-Partido Popular.

Entre 2003 e 2015, período desde a criação dos programas Rendimento Social de Inserção português e Bolsa Família brasileiro, como escolhas políticas das políticas públicas de combate à pobreza, os dois países apresentavam e afixavam indicadores que merecem ser aqui pontuados, a título de quantificação e ilustração daquelas situações (INE, 2015; PORDATA, 2015; IBGE, 2015):

O Brasil tinha em 2003 181,8 milhões de habitantes e Portugal 10,460 milhões de habitantes, sendo a População Economicamente Activa (PEA) dos dois países 21.259 mil pessoas e 5.433,8 respectivamente. Actualmente são 10.612,846 milhões de portugueses, e 205.196,750 milhões de brasileiros. O PIB português em 2003 era de 165 bilhões de dólares, e em 2015 chegou a 242.989 bilhões de dólares, enquanto o PIB brasileiro em 2003 era de 552,5 bilhões de dólares e hoje, 2015, é de 2.243.804 bilhões de dólares. Os brasileiros e portugueses economicamente activos em 2015 somam 24.366 mil pessoas e 5.225,6, respectivamente, o IDH do Brasil em 2003 era de 0,792 e ocupava a 63ª posição dentre os países de alto desenvolvimento, mas em 2015 o índice decresceu à 0,744 e o país passou a ocupar a 79ª posição no mesmo grupo. Portugal, em 2003, possuía IDH de 0,904 e ocupava a 27ª posição dentre os países com muito elevado desenvolvimento, hoje apesar de permanecer no mesmo grupo dos muito elevados IDH com 0,822, desceu na classificação dos países do referido grupo e passou a ocupar a 41ª posição. Ambos os países em foco apresentam elevados índices de desenvolvimento humano, o que faz do primeiro integrante dos países de muito alto desenvolvimento humano (41ª posição), e o segundo integrante do bloco dos de alto desenvolvimento humano (79ª posição).

Em que pesem o crescimento exponencial populacional, muito mais no caso brasileiro do que no português, o crescimento do produto interno bruto que quadruplicou no Brasil de 2003, e em 77,989 bilhões de dólares em Portugal, as duas economias cresceram pouco, em torno de -0,93 em 2003 e 1,4% em 2015 em Portugal. No Brasil o total das riquezas cresceu 1,10% em 2003 e foi negativa em 2015 com -1,2%, apresentando anos de picos significativos, como em 2004 (5,70%), 2007 (6,10%), 2008 (5,2%), 2010 (7,5%), e Portugal com pico de crescimento positivo mais significativo em 2007 quando, depois de três anos consecutivos registando crescimento negativo, chegou à 2,49% de crescimento da riqueza. O desemprego cresceu e decresceu, mas permanece elevado, entre 2003 e 2015, nos dois países. Em 2003 a taxa de desemprego em Portugal era de 5,3% e mais que dobrou em 2015 com 12,2%, atingindo mais a população jovem. No Brasil, em sentido inverso, 12,4% dos brasileiros estavam desempregados em 2003, e hoje, com oscilação para menos em 2014 quando atingiu o menor percentual de décadas, ou seja apenas 5,6%, são 8,4% os desempregados. No caso português, a situação vem-se agravando nos últimos anos, e

depois de 2011, quando o governo recorreu ao financiamento externo pela segunda vez na sua história, em razão da economia ter entrado em recessão, e a acção de reestruturação económica do país ter passado ao controlo da Comissão Europeia, do Banco Central europeu e do Fundo Monetário Internacional, sob a política de austeridade do Presidente Aníbal António Cavaco Silva e do governo de Pedro Manuel Mamede Passos Coelho.

No caso brasileiro, os dez anos de decréscimo do desemprego, ou seja de 2003 à 2014, pode ser explicado por diversas razões: conjuntura externa atípica com a desvalorização cambial do dólar americano causada pelos custos da guerra do Iraque, consumo de produtos brasileiros pela China, ajuste ortodoxo e surpreendente da economia (Roque, 2015), mas também com os planos de aceleração do crescimento económico, política de aumento do salário mínimo progressivo, e o não crescimento proporcional dos salários mais elevados, além das políticas de transferência de renda, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e da sua sucessora Dilma Vana Rousseff Linhares, são considerados os responsáveis pela redução das taxas de desemprego até 2014, quando então voltam aos patamares elevados da década anterior.

Entre cenários distintos, ora favoráveis, ora desfavoráveis, vivenciados pelos portugueses e brasileiros de 2003, quando foi criado o Rendimento Social de Inserção, e um ano depois o Bolsa Família em 2004, até o actual ano de 2015, um fenómeno complexo, problemático e problematizado permaneceu robusto e quase que inalterado: a pobreza e a pobreza extremam, e a situação socioeconómica grave de contingente significativo de nacionais dos dois países. No Portugal a taxa de “risco” de pobreza após as transferências sociais está em 10,7% dos empregados, 40,5% dos desempregados e 12,9% dos reformados, ou seja, dos aposentados, contabilizando um aumento de mais 1,4 % da população em risco de pobreza, somente entre 2011 e 2013 (de 17,9% passou a 19,5%). (Rosa, apud INE, 2015, p. 92). Ou seja, a pobreza atinge a todos, sejam: trabalhadores, não empregados e aposentados. No final do período, o Brasil conseguiu sair, finalmente, da rota da fome e retirou da pobreza material extremam mais de dois milhões e meio de brasileiros, mas permanece, ainda, com uma taxa elevada, enquanto a riqueza cresce proporcionalmente e concentrada.

Em Portugal, a situação não é diferente, pois como afirma Rosa “os ricos estão mesmo a ficar cada vez mais ricos” (2015, p. 13). A problemática, merece, portanto, avaliação qualitativa transnacional dos conteúdos, concepções, impactos e sentidos dos e entre os dois programas da política pública de enfrentamento dessa expressão da questão social, nos dois contextos sob os mesmos determinantes da lógica da sociabilidade capitalista, mesmo porque os pobres estão a ficar cada vez mais pobres, nos dois blocos geopolíticos!

### III. CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA, NO BRASIL, E RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO, EM PORTUGAL

O Programa Bolsa Família brasileiro (PBF) foi instituído pelo Governo Federal por meio da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, sendo alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007, e destinado às acções de transferência de renda com condicionalidades. Trata-se de um Programa que ampliou e unificou anteriores procedimentos de gestão e execução das acções de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado em 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído em 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído em 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, CadÚnico, instituído em 2001, com administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado em 22 de Janeiro de 2004.



Assina a Lei o presidente petista Luiz Inácio Lula da Silva, na sua primeira gestão iniciada em 2003, e até 2007, quando então reassume segundo mandato presidencial, sem solução de continuidade.

O PBF é um programa condicional de transferência directa de renda dimensionado em escala nacional, pois abrange os 5.561 municípios brasileiros, e atende aproximadamente 14 milhões de famílias que se encontram em situação de pobreza e extremam pobreza com renda familiar *per capita* inferior a R\$77,00 reais mensais, ou seja: 18,91 euros em 07 de dezembro de 2015 (Arcoverde e Chaves, 2015)

Além de enfrentamento da pobreza e da fome no país, o PBF pode ser considerado uma inovação em termos de intervenção pública na área social. Os benefícios transferidos variam em conformidade com as necessidades de cada família. No valor básico repassado incluem-se, ainda, o benefício variável adolescente/jovem (BVJ); o benefício variável gestante (BVG); e o benefício variável nutriz (BVN), para mães que estão amamentando. Portanto, o valor do benefício - valor médio chega a R\$ 176,00 ou 43,22 euros, e o menor valor a R\$ 35,00 ou 8,59 euros - varia de acordo com a renda familiar por pessoa, com o número de crianças e de adolescentes de até 17 anos, e com o número de gestantes e nutrizes que compõe cada família (Arcoverde e Chaves, 2015).

As condicionalidades para receber o valor básico e/ou variável da renda/benefícios previstos e que estruturam o PBF em suas acções e programas complementares, implicam os seguintes compromissos para permanecer como utente/beneficiário: na área da saúde, os responsáveis devem, a) acompanhar e manter actualizado o calendário de vacinação/imunização, e realizar o acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento de crianças menores de sete anos, pois o cartão de saúde da criança será exigido para o atendimento pelo programa; b) inscrição no pré-natal das gestantes e nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos, bem como comparecimento às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência. Também é exigida a participação das gestantes e nutrizes em actividades educativas relativas ao aleitamento materno e à alimentação saudável. Na área da educação, é preciso: a) comprovar a manutenção da matrícula em estabelecimento regular de ensino, e a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal do ano lectivo escolar para crianças entre 6 e 15 anos, e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Caso haja mudança de escola ou de série dos dependentes de 06 a 15 anos os pais devem informar ao órgão gestor do PBF no município de sua inscrição para possibilitar o acompanhamento da frequência escolar, e b) participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil (MDS, Arcoverde e Chaves, 2015).

O descumprimento de tais condicionalidades pela família implica inicialmente advertência e no caso de reincidência bloqueio por um mês do benefício que é operado por meio de cartão magnético, e a partir de uma terceira notificação o cancelamento do benefício será efetivado após registro no Sistema de Condicionalidades – SICON (Arcoverde e Chaves, 2015). O descumprimento de condicionalidades em relação a um benefício variável, como por exemplo o BVJ, sofre as mesmas sanções, mas não afetam os demais benefícios, sejam eles: básico e/ ou variável, recebidos pela família.

O PBF tem sua génese qualificada enquanto política de governo afixando preocupação com a pobreza, e a pobreza absoluta, e a fome no país, articula-se com outros programas complementares de inserção ou inclusão social estabelecendo condicionalidades nas áreas da educação, saúde e assistência, então direitos sociais, e está estruturado em 3 eixos principais: transferência de renda, condicionalidades para acesso aos direitos sociais básicos e acções, e programas complementares. Ainda, integra o Plano Brasil sem Miséria e vem depois de 11 anos de existência, apresentando resultados positivos no que se refere à superação da fome no país e da

pobreza absoluta, mas as desigualdades permanecem nas classes C, D e E. Dentre os desafios, como é o caso da demanda reprimida, das portas de saída da tutela estatal, desarticulação com políticas de emprego e empregabilidade, cultura política e assistencialista, está a sua transformação em política de Estado.

O Programa Rendimento Social de Inserção português data de 21 de Maio de 2003, e foi criado no âmbito da segurança social durante a presidência de Jorge Fernando Branco de Sampaio do Partido Socialista – PS, e do governo do primeiro-ministro José Manuel Durão Barroso pertencente ao Partido Social Democrata - PSD, de orientação mais à direita, como uma medida de combate à pobreza para assegurar, nas 3.092 freguesias dos 308 concelhos (depois de 2013), aos cidadãos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das necessidades mínimas e, ao mesmo tempo, favoreçam a progressiva inserção social, laboral e comunitária tendo como princípios basilares a igualdade, a solidariedade, a equidade e a justiça social.

Conforme os artigos 2º e 3º da Lei nº. 13 de 21 de maio de 2003, que revogou a lei anterior - Lei nº19-A de 29 de junho, os agregados familiares beneficiários de RSI terão acesso a uma prestação, de carácter transitório, e a um programa de inserção. Os indivíduos e famílias mais pobres utentes do RSI, além de receberem uma prestação em dinheiro para satisfazer as necessidades básicas têm de celebrar e assinar um contrato de inserção que envolve direitos, mas também, deveres perspectivando a integração social e profissional. A prestação em dinheiro destina-se a pessoas e famílias, que se encontram em fase de carência económica grave e que atendam aos seguintes requisitos: se viver sozinho, a soma dos seus rendimentos mensais não pode ultrapassar 178,15 euros. Se viver com familiares, os rendimentos do agregado não podem ser iguais ou superiores ao valor máximo do RSI. O valor máximo do RSI corresponde à soma dos seguintes valores por cada elemento do agregado: 1) pelo titular 178,15 euros (100% do valor do RSI), 2) por cada indivíduo maior 89,07 euros (50% do valor do RSI), e 3) por cada indivíduo menor 53,44 euros (30% do valor do RSI) (ISS, 2015; Correia, 2014).

Dentre as condições para acesso à prestação do RSI o património em bens móveis e imóveis do agregado familiar, incluído o requerente, não pode ultrapassar os 25 mil euros; é preciso comprovar residência legal no país há pelo menos um ano, ou três no caso de estrangeiro oriundo de país fora da zona euro; estar em carência económica grave; assinar e cumprir o contrato de inserção; e ter 18 anos (excepto em situações de gravidez, casamento ou união de facto há mais de dois anos, tiver menores ou deficientes a cargo que dependam exclusivamente do agregado familiar). Ainda, deverá estar inscrito no serviço de emprego na área de residência, autorizar a Segurança Social a ter acesso às informações necessárias para avaliação da situação económica e financeira; não se encontrar em prisão preventiva, ou cumprindo pena de prisão em estabelecimento prisional e não estar institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado.

Caso o desemprego seja por iniciativa própria, só poderá requerer a prestação do RSI um ano após a data em que ficou sem emprego. Conforme Correia (2014), o RSI pode ser acumulado com o recebimento de outras prestações sociais, como:

Pensão social de velhice, pensão social de invalidez, pensão de viuvez, pensão de orfandade, complemento por dependência, complemento solidário para idosos, subsídio de renda de casa, bonificação por deficiência, subsídio por assistência de terceira pessoa, subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial, abono de família, abono pré-natal, subsídio no âmbito da parentalidade e adopção, subsídio de doença e subsídio de desemprego (p. 3)

Assim, o valor do RSI não é fixo, é pago mensalmente durante 12 meses (podendo ser renovado) por meio de vale postal emitido pelos CTT, ou transferência bancária, e varia conforme a composição e alteração do agregado familiar e dos seus rendimentos. A título ilustrativo, no caso de uma família composta por dois adultos e duas crianças, o valor a receber será de 374,10 euros,

ou no caso de uma família composta por três adultos e uma criança, o valor a receber será de 409,73 euros.

No quadro 1 abaixo, sintetizamos alguns dados dos dois programas de enfrentamento à pobreza e pobreza extrema, no Brasil e em Portugal, realçando a proximidade da sua criação, revogação de iniciativas legislativas e executadas anteriormente, governos de centro direita, gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o da Segurança Social, embora articulada com os outros níveis de poder, ambas centralizadas, a BF com condicionalidade e sanções, o RSI com exigências a comprovar e sanções em caso de incumprimento, modalidades distintas, bolsa no caso brasileiro e/ou prestação em Portugal, mas ambas temporárias e variáveis quanto ao valor, e conforme a composição e situação de composição e/ou pobreza do agregado familiar, operacionalizado no Brasil por bancos e cartão magnético, e em Portugal por vale postal a ser recebido nas agências dos correios com acompanhamento das famílias por equipas dos Centros Distritais de Segurança Social (CDSS), e equipas de entidades privadas protocoladas com o Instituto de Segurança Social (ISS). Nos dois países, salvaguardados quantitativos distintos, o número de famílias em pobreza e pobreza extrema ou em situação socioeconómica grave é bastante significativo.

**QUADRO 1: PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E RENDA SOCIAL DE INSERÇÃO:  
CARACTERÍSTICAS GERAIS**

<b>Características principais</b>	<b>Programa BF – BR</b>	<b>Programa RSI – PT</b>
<i>Data de criação</i>	2004	2003
Regulação	Lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de Julho de 2007.	Lei 13/2003 de 21 de Maio, revogou a Lei 19-A/96 de 29 de Junho, e foi alterada pela Lei 45/2005 de 29 de Agosto.
Governo	PT*	PS+ PSD/CDS**
Gestão	Centralizada no MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas articulada com os níveis estadual e municipal	Centralizada no ISS – Instituto de Segurança Social, e execução por equipas dos CDIS e equipas protocoladas
“Benefícios” assegurados	Renda básica e variável mensal, temporária com condicionalidades na área de saúde, educação e assistência social.	Prestação mensal variável conforme características do agregado familiar, transitória, e acesso a um programa de inserção.
Público-alvo	Unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e pobreza.	Agregados familiares em situação socioeconómica grave.
Benefício/direito	Bolsa em pecúnia	Prestação em pecúnia
Total de beneficiários	14 milhões de famílias em 2015	211. 590 pessoas em Abril de 2015

**Fonte:** Elaboração própria.

(Legenda: \*PT – Partido dos Trabalhadores – Brasil; \*\*PS - Partido Socialista, PSD – Partido Social Democrata, CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular – Portugal)

#### IV. EM BUSCA DE SUBSÍDIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES QUALITATIVOS TRANSVERSAIS PARA AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os programas Bolsa Família brasileiro e o Rendimento Social de Inserção português, criados com um intervalo de apenas um ano entre eles, compõem as actuais políticas públicas, foram construídas no âmbito do planeamento dos dois Estados nacionais, de enfrentamento às pobreza extremas, ou situação socioeconómica grave, que são, inequivocamente, expressões da questão social. Tratando-se de uma mesma problemática, mas com presença marcante em blocos geopolíticos diferenciados, além do desafio de ser a pobreza multidimensional, acresce o facto de que são construídas em espaços e temporalidades distintas. Uma terceira dificuldade pode ser acrescida pelo facto de ser a proposta de avaliação qualitativa e transnacional. O enquadramento, portanto, é de investigação avaliativa e comparativa que busca subsídios teórico-metodológicos nas ciências sociais, particularmente inovando ao tentar comparações entre realidades consideradas produzidas, dinâmicas, de difícil apreensão, e se constituírem historicamente sínteses de múltiplas interações e determinações (Arcoverde, 2013).

A avaliação das políticas públicas e dos programas que as materializam, em geral, é realizada por meio de indicadores quantitativos que, se úteis para fins de classificação, ou mesmo para produzir relatórios oficiais e alimentar o debate público, como afirma Piketty (2015, p. 260), pouco traduzem a multifacetada e complexa realidade social. Indicadores como o PIB, o Coeficiente de Gini ou o índice de Theil, dentre outros, “tentam resumir em um único indicador numérico uma realidade multidimensional, simplificando em excesso essa realidade e misturando coisas que não devem ser misturadas” (Piketty, 2015, p.260). E acrescenta o mesmo autor, que indicadores estatísticos sintéticos como os acima referidos

Fornecem ao contrário, uma visão abstracta e complicada...que não só impede que nos situemos na hierarquia de nosso tempo, como também não permite perceber que os dados subjacentes apresentam anomalias, ou incoerências, ou que, no mínimo não são totalmente comparáveis ao logo do tempo ou entre países (Piketty, 2015, p. 261).

Pode-se deduzir então, e à luz do referido autor, que a realidade social e o significado económico e/ou político da pobreza extremam ou de situação socioeconómica grave são construídos, concebidos e enfrentados distintamente nos dois países, embora sob o mesmo véu da mundialização económica e financeira do capital. Chegar a essa afirmação não significa dizer também que os indicadores sintéticos, amplamente conhecidos e utilizados, não poderão ser úteis para mostrar dados quantitativos sobre a situação socioeconómica ou financeira do Brasil e Portugal, e até subsidiar problematizações, mas que não oferecem condições suficientes para empreender uma avaliação comparativa ou transnacional qualitativa dos dois programas voltados para solucionar a pobreza vivida pelos seus cidadãos. A busca dos sentidos, das concepções, das metodologias e temporalidades dos programas planeados ao nível das políticas públicas em seus ciclos de produção – problema, politização e reconhecimento de um sujeito político, inclusão na agenda pública, formulação de alternativas de política (avaliação), adopção/decisão, elaboração de programas, implementação, execução e avaliação - requerem outros indicadores, no caso qualitativos, para compor a grelha de abstracção e análise dos conteúdos, e então permitir desvendá-los e interpretá-los como perspectiva da avaliação pretendida dos e entre os dois programas.

A análise e avaliação das políticas públicas em seus desdobramentos, como no âmbito do processo de planeamento são os programas, e como tal tem que se considerar o jogo das suas determinações, a saber: as diferentes definições da expressão da questão social problematizada e incorporada à agenda pública como requerendo resposta urgente; os diferentes contextos sócio

históricos; as diferentes dinâmicas da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados em relação à demanda politizada; as relações sociais da sociedade civil e Estado em constante transformação, e a sua capacidade de construir, gerir e implementar políticas públicas; mas também as diferentes respostas e lógicas da acção profissional, e as metodologias e estratégias de implementação e avaliação das políticas públicas. “Esta sensibilidade às modalidades, aos atores ou aos contextos das políticas públicas está muito relacionada com a perspectiva que se adopta para as analisar e avaliar” (Balsa, 2015, p. 55).

A concepção que orienta em geral a construção dos indicadores é de que a política pública é restrita à acção estatal no provimento e garantia dos bens e serviços públicos e, portanto, deve-se pautar pelos princípios de eficiência, eficácia e efectividade. Para cada um desses princípios são construídos indicadores de mensuração em relação aos custos e resultados, objectivos e resultados, e objectivos e metas alcançadas junto da população pelos programas e políticas públicas. Os resultados quantitativos, em geral, esperados e buscados se alinham com a perspectiva de planeamento e gestão por resultados, e com a avaliação do tipo gerencialista, ou seja, modalidade frequente e realizada pelas políticas públicas sob o ideário neoliberal e mais ancorada no monetarismo, na direcção da alocação de recursos financeiros, nos elementos de auditoria e de controlo da gestão (Souza, 2015). A avaliação pretendida gira para outra direcção, ou seja, a da avaliação como pesquisa social, produtora de conhecimento, qualificadora de processos, problemáticas e sujeitos. Busca, finalmente, captar nos contextos as contradições, concepções, sentidos e os conflitos produzidos, mas também enfrentados em blocos económicos geopoliticamente distintos, com similares determinações.

Nesse sentido, é preciso dizer que a política pública não se restringe à acção estatal ou ao Estado em acção. Ela resulta de uma correlação de forças e interesses conflituosos de classes sociais, ela é produzida no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado. E, portanto, pode fundir olhares e diferentes perspectivas ou visões de mundo do que seja ou deva representar uma política pública voltada para a população em situação de pobreza extremam ou condições socioeconómicas grave.

No ciclo de produção das políticas públicas (nas fases de concepção, implementação e definição dos destinatários finais) e dos programas, particularizando os sociais, entram em jogo, além de concepções dispares da problemática da pobreza, quando incluem parcerias de atores e agentes diversos, uma associação de interesses que podem deslocar e/ou restringir o espaço público e a gestão da coisa pública envolvidos na acção pública. As políticas públicas podem seguir e serem conduzidas por e para projectos societários e políticos bem diferentes, ora mais centrados e reforçando partilhas de responsabilidade ou vontade democráticas, ora esvaziando as responsabilidades dos Estados, como explica Balsa (2015).

No caso, a avaliação qualitativa comparativa, raridade nas avaliações de programas sociais, carece de aproximações e indicadores que considerem os seguintes questionamentos: como nos momentos de decisão das políticas públicas de enfrentamento à pobreza nos dois países se configurava a correlação de forças? Quais os sujeitos participantes na decisão dos referidos programas sociais? Quais limites dos espaços, público e privado, constituíram a partilha de responsabilidades e a implementação dos programas RSI-PT e PBF-BR? Quais as concepções de pobreza (material, substantiva, subjectiva) e situação socioeconómica grave definidoras e constituintes dos fundamentos e directrizes dos programas brasileiro e português para seu enfrentamento? Quais determinantes moldaram o formato dos programas de enfrentamento à pobreza como expressão da questão social nos dois estados geopoliticamente diferenciados?

Parece que, de tudo que foi trazido à luz no presente texto, para empreender uma avaliação qualitativa comparativa das particularidades e universalidades entre e dos programas Bolsa Família e Rendimento Social de Inserção, um conjunto de indicadores a serem melhor elucidados parecem chegar à tona (quadro 2): determinações económicas, sociais, políticas, contextos sócio históricos,

correlação de forças e atores nas decisões políticas e partilha de responsabilidades, definição das concepções de pobreza dos dois programas, capacidades e modalidades de construção, gestão e implementação dos referidos programas, sentidos das respostas às problemáticas construídas e vividas distintamente em Portugal e no Brasil, bem como as próprias modalidades e/de avaliações das políticas públicas.

**QUADRO 2: PROPOSTA DE INDICADORES QUALITATIVOS DE AVALIAÇÃO TRANSNACIONAL COMPARATIVA DE PROGRAMAS SOCIAIS**

<b>Eixos de Avaliação</b>	<b>Universalidades</b>	<b>Particularidades</b>	<b>Síntese comparativa crítica</b>
Construção da Política	Determinações económicas, sociais, políticas e culturais, Concepções de pobreza (material, substantiva e subjectiva),	Estado e sociedade civil Contextos, directrizes da política, indicadores económicos e sociais, Politização da questão social Valores, Participação dos sujeitos na elaboração da política, Partilha de responsabilidades.	Pontuar semelhanças e diferenças, captar a influência das determinações nos contextos, Comparar o processo de construção da política em relação aos conteúdos definidores, examinar a politização da questão social em relação às demandas.
Regulação e gestão	Normatização/regulamentação do programa, Fontes de financiamento, Modalidade de gestão (pública e privada, mista), Formato dos programas, Tomada de decisões.	Localização na estrutura estatal, Centralização/descentralização, Volume dos recursos, Condicionalidades.	Identificar diferenças e aproximações nas regulações (política de Estado ou de governo), a natureza das fontes de financiamento, comparar os modelos e sistemas de gestão, e condicionalidades.
Implementação	Sistema de Operacionalização	Unidades de execução, Parâmetros de actuação, Equipas de execução, metodologia da actuação profissional, Modalidades de acesso, demandas e respostas.	Pontuar as diferenças e semelhanças das redes operacionais, da existência e a aplicação dos parâmetros de actuação, bem como a constituição das equipas e diferenças de actuação.
Avaliação	Planeamento da avaliação em relação aos ciclos das políticas (construção, execução e avaliação).	Modalidade de avaliação, Avaliação interna e externa, sujeitos da avaliação, Avaliação da avaliação, Usos da avaliação.	Comparar a previsibilidade de avaliação nas etapas do planeamento e das equipas de avaliação, bem como suas consistências.

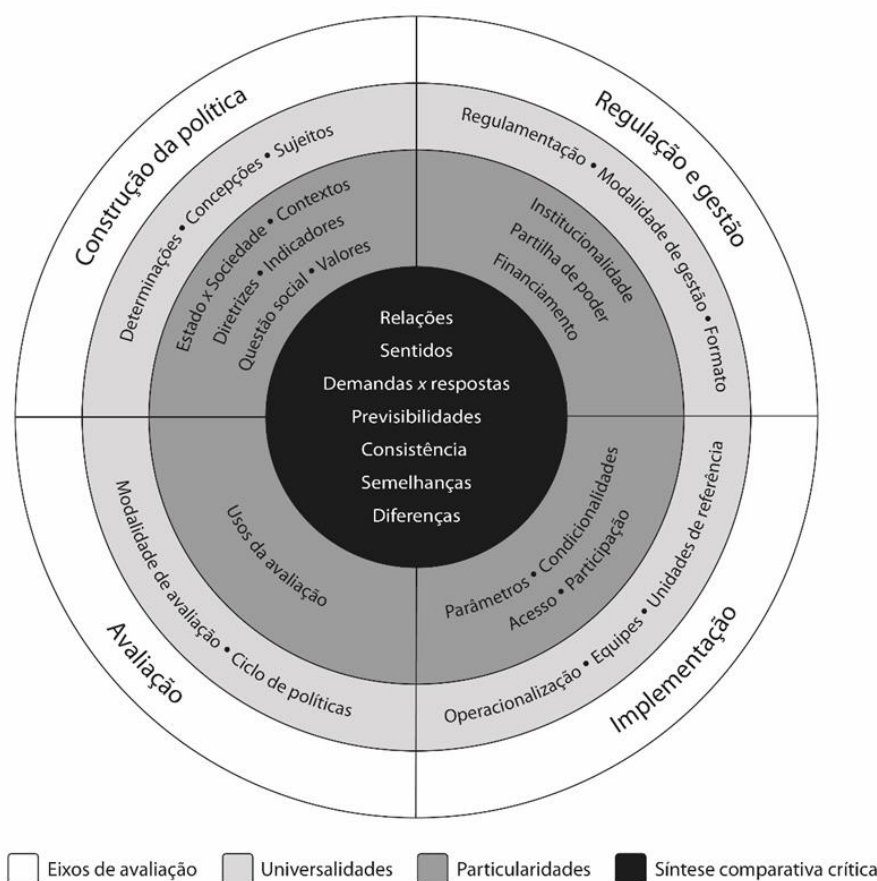
Fonte: Elaboração própria.

A grelha de abstracção com indicadores acima construídos está composta no sentido vertical por eixos de avaliação: construção da política, regulação e gestão, implementação e avaliação que dizem respeito aos fundamentos, directrizes e valores do programa no bojo da política e levando em conta o ciclo da política, e no sentido horizontal por dois indicadores-tema: universalidades e particularidades aos programas contextualizando-os (figura 1).

A síntese comparativa crítica procurará estabelecer relações e buscar sentidos entre universalidades e particularidades, e será orientada pela dialéctica entre semelhanças e diferenças, demandas e respostas, consistências e previsibilidades.

Assim, antes mesmo de iniciar qualquer investigação avaliativa será pois necessário fazer um exercício de reaproximação às lógicas de produção de conhecimento – dedutiva, indutiva e, sobretudo, da lógica dialéctica - e às metodologias qualitativas de pesquisa avaliativa que lhes correspondem - como forma de apoio e de esclarecimento do caminho a ser trilhado e de construção de mediações de aproximação sucessiva ao real, às realidades sociais, económicas e políticas, neste caso, a brasileira e a portuguesa.

**FIGURA 1: INDICADORES QUALITATIVOS PARA AVALIAÇÃO COMPARATIVA TRANSVERSAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fonte: elaboração das autoras, 2017.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação transversal comparativa de políticas e programas sociais requer a construção de indicadores qualitativos próprios, tendo em vista a problematização e/ou o questionamento construído ou a direcção da pergunta sobre, ou da realidade da qual emana para empreender a síntese comparativa crítica.

O enquadramento da avaliação entende-a como uma investigação ou pesquisa social, produtora de conhecimentos, qualificadora de processos, problemáticas e sujeitos. A captação dos contextos, contradições, concepções, sentidos, e os conflitos produzidos e enfrentados em blocos económicos geopoliticamente distintos, apresentam universalidades e particularidades que as aproximam e as distinguem, e permitem a elaboração de sínteses comparativas críticas das realidades sob múltiplas interacções e relações, mas, sobretudo, pelo véu da mundialização económica e financeira do capital.

A política pública que se materializa nos programas sociais resulta de uma correlação de forças e interesses conflituosos de classes sociais, e é produzida no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado, sob determinações. Como tal, pode fundir olhares e diferentes perspectivas ou visões de mundo do que seja ou deva representar uma política pública voltada para a população em situação de pobreza extremam ou condições socioeconómicas grave, devendo, portanto, ser desvendadas no sentido de superar a opacidade própria aos projectos sociais e políticos diferentes, ora mais centrados e reforçando partilhas de responsabilidade ou vontade democráticas, ora esvaziando as responsabilidades dos Estados.

## VI. REFERÊNCIAS

Agostinho, N. M. e Barbosa, M. (2013) *Legislação da Segurança Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 1ª ed.

Arcoverde, A. C. B. e Chaves, H. L. A. (2015) Transferência de renda como suporte para redução das desigualdades sociais? Lisboa, *Atas do XII Congresso Luso-Afro-Brasileiro*, pp. 9 e 10.

Arcoverde, A. C. B. (2013). Como avaliar impacto. In Arcoverde, A.C.B. (org.), *Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social*. (pp.182-205). Recife: Editora Universitária da UFPE.

Balsa, C. (2005). Conceitos e dimensões da pobreza: uma abordagem transnacional. In Balsa, C., Wessler, L. W. & Soulet, M.H. (Eds.), *Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: Uma abordagem transnacional*. (pp. 4-25). Ijuí: UNIJUÍ / CEOS.

\_\_\_\_\_. (2015). Temporalidades das políticas públicas e metodologias de implantação. In Arcoverde, A.C.B. (org.), *Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: Para Que e Para Quem?* (pp.53-74). Recife: Editora UFPE.

Cary, P. & Jane-Catrice, F. (2015). Novos indicadores de riqueza: avaliar o que e para quem? In Arcoverde, A.C.B. (org.), *Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: Para Que e Para Quem?* (pp. 29-52). Recife: Editora UFPE.

Correia, I. (2014) Rendimento Social de Inserção: Como funciona? Disponível em: <http://saldopositivo.cgd.pt/rendimento-social-de-insercao-como-funciona/> acesso em 06/12/2015.

Costa, A. B. da (Coord.), Baptista, I., Perista, P. e Carrilho, P. (2008). *Um olhar sobre a pobreza Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa: Gradiva Publicações, S.A.

Estanque, E. (2006). A questão social e a democracia no início do século XXI – participação cívica, desigualdades sociais e sindicalismo. *Revista Finisterra*, 55 (56, 57), 77-99.

Fernandes, F. (1975). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.



Guimarães, J. R. S. & Januzzi, P. de M. (2004). Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Acesso em 12.11.2015, disponível em:

[http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_296.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf)

Junior, C. P. (1945). *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

LUSA Número de beneficiários do RSI atingiu em abril 211.590 pessoas. Disponível em [http://www.sapo.pt/noticias/numero-de-beneficiarios-do-rsi-atingiu-em\\_555f95551e6642f05664f4fe](http://www.sapo.pt/noticias/numero-de-beneficiarios-do-rsi-atingiu-em_555f95551e6642f05664f4fe), acesso em 09/12/2015.

Matos, M. & Costa, S. (Coord.) (2012). Impactos dos acordos de inserção no desempenho do RSI (entre 2006 e 2009). *Relatório Final. Dinamia'Cet*. Lisboa: Centro de Estudos sobre a mudança socioeconómica e o território - ISCTE-IUL. Disponível em [http://www.seg-social.pt/documents/10152/13308/Relat%C3%B3rio\\_RSI\\_impactos\\_2006-2012](http://www.seg-social.pt/documents/10152/13308/Relat%C3%B3rio_RSI_impactos_2006-2012), acesso em 08/12/2015.

\_\_\_\_\_. Impactos dos acordos de inserção no desempenho do RSI (Entre 2006-2009). (2015). In Diogo, F., Castro, A. & Perista, P. (coord), *Pobreza e exclusão social em Portugal - Contextos, transformações e estudos* (pp. 271-283). Famacão: Edições Húmus Ltda.

Parijs, P.V. (2000). Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? In Estudos avançados, Ética e Economia, vol.14, nº.40. São Paulo: *On-line version* ISSN 1806-9592. Sept./Dec., disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000300017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000300017&script=sci_arttext). Acesso em 15/11/2015.

Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI* / Thomas Piketty. Rio De Janeiro: Intrínseca.

Presidência da República. Controladoria Geral da União. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. (2004). *O Programa Bolsa Família*. Disponível em: [http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso\\_bolsafamilia.pdf](http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf), acesso em 15/11/2015.

Renda Social de Inserção. Manual Prático. Disponível em: [http://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/rendimento\\_social\\_insercao](http://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/rendimento_social_insercao), acesso em 6/12/2015.

Roque, L. (2015). O que realmente permitiu o grande crescimento econômico brasileiro da última década. Disponível em <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2190>, acesso em 10/12/2015.

**MÉTODO DE GOBIERNO MUNICIPAL EN CARACAS.  
ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LIBERTADOR  
Y CHACAO**

CENTENO MALDONADO, JUAN CARLOS

# MÉTODO DE GOBIERNO MUNICIPAL EN CARACAS. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LIBERTADOR Y CHACAO

*"Yo me quejo mucho de la sordera y ceguera de la gente porque llevo 30 años tratando de cambiar la mentalidad sobre la idea de que tiene que haber métodos para gobernar, que no se puede gobernar improvisadamente, que debe haber ciencia y técnica de gobierno".*

Carlos Matus, 1998

## I. MÉTODO DE GOBIERNO.

Se tratará de establecer la acción gubernamental en lo referente a método de gobierno, para lo cual exploraremos los órdenes: nacional, regional y local. La finalidad será comprender como se implementa<sup>1</sup> el método de gobierno en Caracas, a través de las gestiones municipales de Libertador y Chacao. Un estudio que permite ver el desarrollo y la permanencia del gobierno chavista-madurista desde diciembre de 1998 hasta mayo 2018. A veinte (20) años del modelo.

En Libertador y en Chacao, se deben seguir las leyes y ordenanzas para lograr una gestión municipal ajustada a derecho, pero a su vez, la gestión no es netamente normativa, sino que se va integrando con características gerenciales propias y de formas de hacer gobierno en el espacio público municipal. En tal sentido, “comprender por qué ocurren los cambios... y cuáles son los factores que los explican, es tarea de la ciencia política pensar qué hacer frente a estos cambios es la tarea de la ciencia de las políticas públicas” (Canto 2002: 62). Pasaremos a identificar el método de gobierno.

Se revisarán los momentos más importantes que cambiaron el curso de la administración pública, la relación centralización – descentralización, los planes nacionales, los ministerios vinculantes a cada política pública diseñada, la impronta de Petróleos de Venezuela (PDVSA) en las políticas públicas y finalizaremos explorando las misiones de salud y educación dispuestas como método de gobierno, a lo que ya se ha referido Aguilar (2007) como **gobernar por políticas**, en el caso de Venezuela: **gobernar por misiones**.

Se rescata un pasaje de Carlos Matus, en la conferencia dictada en Buenos Aires, el 26 de mayo de 1998, “el centro de mi preocupación está en cómo gobernar, en cómo hacer política con mucha más eficiencia y eficacia. Los sistemas democráticos están cayendo en todos nuestros países porque la democracia produce resultados que no la defienden. La desilusión, la frustración y la falta de credibilidad de todos sobre la inmensa mayoría de los dirigentes de los partidos políticos es casi total. Hay un descrédito de todo. Y los políticos no reaccionan y tampoco encuentran en las ciencias un apoyo para cambiar” (2007: 83).

Cuando nos referimos a **método** (Del lat. *methōdus*, y este del gr. μέθοδος), según la Real Academia Española, definimos un “modo de decir o hacer con orden, modo de obrar o proceder, hábito o costumbre que cada uno tiene y observa”. Agregando nos lo señala como

---

<sup>1</sup> “El objetivo del estudio administrativo es descubrir, primero qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo” (Woodrow Wilson).

una “vía administrativa del Estado para la tramitación de las peticiones de los fieles a la Santa Sede”.

Por otra parte, cuando enunciamos el término de **gobierno** la situación se torna más compleja, sin embargo, precisaremos a los que inscriben en los supuestos semánticos y técnicos que queremos debatir a lo largo de la ponencia. Se define como “acción y efecto de gobernar o gobernarse. Empleo, ministerio y dignidad de gobernador. Distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador. Para que pueda ajustar sus planes, su conducta, etc., a lo que se comunica”. Incluiríamos su carácter representativo, “a aquel en que, bajo diversas formas, concurre la nación, por medio de sus representantes, a la formación de las leyes”<sup>2</sup>.

“Las tipologías clásicas de formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu” (Bobbio, 2006: 144). Siguiendo el correlato del autor, en Aristóteles, monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia, gobierno de muchos. Para Maquiavelo, solo monarquía y república. Montesquieu clasifica una nueva tricotomía: monarquía, república y despotismo. Para Gaetano Mosca es “el conjunto de las personas que detentan efectivamente el poder político” (2006: 153).

Por lo tanto, el método de gobierno lo concebiremos en tanto **método**, como un camino definido, concatenado, procedimental y ordenado, a través del cual se organiza a la acción gubernamental. Tiene carácter direccional porque organiza, ordena, prescribe, dispone, estructura y jerarquiza. Mientras que **gobierno**, es autoridad, estilo de mando, modelo gerencial, acción de reunir técnicas de gestión pública para lograr el bien común, impactando en el mayor número de habitantes de una localidad.

Retomando, “para que pueda ajustar sus planes, su conducta, etc., a lo que se comunica”. El gobierno administra la cosa pública en la figura del presidente de la república y su consejo de ministros con criterio a planes y a comportamientos expuestos en los discursos de sus gobernantes y realizados en su espacio de competencia, nacional, regional o local. Incluiríamos la categorización de representatividad, más allá de la democracia participativa y protagónica, porque hasta en los Consejos Comunales<sup>3</sup> se va a plebiscito y se escogen los representantes de las comisiones.

El voto sigue teniendo peso para abonar una falsa legitimación en Venezuela, y la periodicidad de las elecciones también, al igual que la definición de ciudadanía y mayoría de edad. Por lo que se encuentra la acción pública inundada de procedimientos de la democracia representativa con los de la participativa y popular. Con gran discrecionalidad entre la ley escrita y la ley en acción.

Agregaremos al análisis del método de gobierno, la eterna dualidad que aparece entre la teoría y la praxis. Entre comprender lo socio-político y decidir en lo técnico – administrativo. Entre ciencia política y acción gubernamental, entre ciencia política y técnica de gobierno, entre ciencia política y métodos de la administración pública. “Conjunto de personas que determinan la orientación política de cierta sociedad... El conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder” (Bobbio, Matteucci & Pasquino,

---

<sup>2</sup> Real Academia Española.

<sup>3</sup> Los podríamos rastrear y comparar históricamente con el modelo de los “Consejos de Ciudades (Concidades) – presupone, según su composición, la posibilidad de diálogo entre las esferas de poder federal, estatal y municipal y la sociedad organizada” (Tonella, 2008: 9).

1983: 710 - 711). Según Fiske “es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo” (Ossorio, 2008: 435).

Por ser el método, método de la acción de gobierno, impacta directamente en la acción pública, en la recomposición del espacio público, en la manera de cómo se articulan los ciudadanos, con los funcionarios, con los gobernantes y con los representantes del sector privado en el ámbito municipal. Lo cual crea una dinámica propia, dispuesta por la gestión del gobierno en todos sus órdenes, una manera de hacer las cosas.

“La propia administración pública debe situarse no sólo en la forma de gobierno que corresponde a las sociedades democráticas, sino en los métodos que se utilizan para conducir la vida colectiva con base en el consenso y la deliberación de los asuntos públicos” (Uvalle, 2004: 47).

Por el esquema gubernamental, esto no está ocurriendo en Venezuela.

En tal sentido, definimos método de gobierno, como el mecanismo ordenado a través del cual las autoridades y los funcionarios proceden desde su gestión a impactar en la acción pública, en este caso en las políticas públicas referidas a salud, educación y seguridad, desde el año 2000. ¿Cómo los ministerios y organismos de planificación ordenan la administración pública a través de planes nacionales, y cómo impactaron en las políticas sociales?

Ahora bien, cómo considerar a las políticas públicas como método de gobierno, ¿cómo se gobierna con los Consejos Comunales? “Los aportes de Matus hacen centro en la necesidad de crear un nuevo tipo de ciencias: las ciencias y técnicas de gobierno, pensando así a la planificación no como un instrumento de debate intelectual sino como un poderoso medio para gobernar” (Matus, 2007: 81).

Con el gobierno bolivariano revolucionario,

“se trata de un Estado que pone el acento en el logro de justicia y bienestar social de modo transversal en todas las políticas públicas, en oposición a las políticas asociadas al impulso de la economía de mercado con orientación neoliberal que centran la atención en el crecimiento económico, al cual subordinan el bienestar social” (Ochoa, 2008: 66).

Sin embargo, por ser dependiente petrolero, el modelo se agotó con la fluctuación del precio del barril del petróleo y los venezolanos han experimentado la peor miseria a lo largo de su historia.

Para el 29 de mayo el sistema oficial El Sistema Marginal de Divisas (SIMADI) o cambio oficial, tenía una cotización de 1 dólar por 80,960.86 Bs.F.; mientras que el dólar paralelo la cotización superaba el millón de Bs.F. Cabe señalar que el ingreso integral mensual a los venezolanos de 1.307.546 bolívares, lo que implica menos de un dólar con cincuenta centavos al mes.

## II. ¿QUÉ TAN PÚBLICA ES LA ACCIÓN DE GOBIERNO?

“Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental... El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad” (Aguilar, 2007: 32).

Para seguir reflexionando sobre planteos teóricos, se pretende en este apartado entender la reconfiguración del espacio público en Caracas a partir del año 2000. Un espacio

público que podría ser más chato, con relaciones gobierno – ciudadanos, más directas y horizontales, con mayor delegación de poder desde la gestión municipal hacia las organizaciones de base, representadas en los Consejos Comunales y de esta manera descubrir que tan pública es la acción municipal de los gobiernos de Libertador y Chacao.

Algo sobre lo que existe consenso es que la participación en donde mejor puede desplegar su creatividad es en el ámbito local, en relación al gobierno municipal; lo cual abre una perspectiva en la que la eficacia del gobierno depende cada vez más de su interacción con la sociedad, entendida como redes de actores diversos, mucho más allá de las jerarquías clásicas y de la sola interacción con el mercado (Canto<sup>4</sup> s/f).

Con respecto a espacio público, vinculamos la fundamentación teórica a los planteamientos de Nora Rabotnikof, “público alude a lo que es de utilidad o de interés común a todos, lo que atañe a colectivo, lo que concierne a la comunidad” (2008: 40). Un espacio en donde convergen la relación público, privado, no-gubernamental, tercer sector o cualquier otra clasificación que se exprese en la nomenclatura de las redes públicas que entretejen los diferentes actores que se encuentran y reencuentran en la esfera política.

“La concepción sociológica de lo público lo concibe a éste como una colectividad organizada, no muy compacta, que surge en el curso de la discusión que rodea a un problema... lo público está marcado por la resolución colectiva de algún problema a través del argumento y el contraargumento” (Price, 1994: 49).

Una pregunta sería, ¿cómo entender este nuevo método de gobierno?, ¿cómo comprender las estrategias direccionadas desde la acción gubernamental hacia los Consejos Comunales?

“En este sentido, lo público y el espacio público son pensados alternativamente como expresión de la sociedad civil, o como mediación entre gobierno y sociedad, **como lugar de gestión de movimientos sociales**, como esfera pública autónoma e, incluso, como forma de autoorganización de lo social (acción pública, acción deliberativa)” (Rabotnikof, 2008: 43).

En Caracas, las comunidades de base organizadas<sup>5</sup>, se le adelantaron al proceso revolucionario. Cuando ellos le dan respuesta al colectivo es producto del avance que estos tenían y la poca experiencia que desde el gobierno denotaron. Fue un mecanismo reactivo y no estratégico, que surge después del golpe de estado de 2002 y del paro nacional de 2003.

El tercer sector que no es ni Estado ni mercado, sino agrupaciones civiles y ciudadanas interesadas en participar en la atención y solución de los problemas públicos, es un referente que debe tomar en cuenta en la elaboración y aplicación de los programas públicos para dar paso a los procesos de corresponsabilidad (Uvalle, 2004: 67).

Para Hugo Chávez Frías, “los espacios públicos y privados se consideran complementarios y no separados y contrapuestos como en la ideología liberal”<sup>6</sup>. (2007: 41).

---

<sup>4</sup> Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>

<sup>5</sup> La participación ciudadana, “la consideran un componente fundamental del desarrollo y de la democracia. En el proceso actual de superación de las etapas en las que –alternativamente- todo se esperaba del Estado o todo del mercado, la participación ciudadana se vuelve un tema central toda vez que reconoce que ni Estado ni mercado por sí solos pueden ser los garantes de la vida pública y que la democracia reclama la reapropiación de las instituciones políticas por parte de aquellos que, al menos teóricamente, son sus soberanos: los ciudadanos” (Canto, Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>).

<sup>6</sup> Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación PPSN. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013.

Son sin duda, presiones de muchos sectores, que van de los sectores medios hasta los indígenas más pobres, que están demandando ser oídos. Y esto no implica sólo hablarles a otros sino formar parte de aquellos que integran el proceso decisorio. Y es ahí donde uno nota grandes crujidos, grandes dificultades, en parte por inercias históricas de sectores poco acostumbrados y deseosos de dejar esos lugares. Esto es, legítimamente, una fuente de conflictos, que señala dos cosas: un déficit muy grande, y también una vitalidad, una capacidad de reclamar que antes no existía<sup>7</sup>. (Entrevista a Guillermo O'Donnell).

Después de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002) hasta la fecha, mucho ha cambiado en el método de gobierno. Se diseñó la Ley de los Consejos Comunales (2006), se transforma en Ley Orgánica (2009), esto ha implicado que en el modelo de ensayo y error que experimenta el chavismo. Se establecen las fases que integran el **Ciclo Comunal**, ahora sí como estrategia, para ir solventando la brecha de conocimiento existente entre los integrantes de los Consejos Comunales y demás organizaciones comunitarias y sus gobernantes. Para el 2010, se crea la Ley Orgánica de las Comunas. Ahora bien, ¿cómo articular todas estas demandas en procedimientos deliberativos? O ¿Cómo han articulado los municipios estas demandas ciudadanas?, ¿cómo se integran estos requerimientos a la agenda pública?

“Pero no creo que tenga utilidad ninguna ni creo que se pueda hacer planificación económica con independencia de la planificación política. Es por eso que me he dedicado a elaborar métodos de gobierno donde uno pueda hacer el razonamiento tecnopolítico, sin separar ambas cosas” (Matus, 2007: 82).

Para ello y hoy cobra supremacía la participación ciudadana en la esfera pública. No solo porque está tipificada en ley, sino que es el único mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden empoderarse, realizar sus demandas y gestionar su territorialidad, según sus necesidades. Sin embargo, los expertos refieren que la participación municipal en Caracas no llegaba al 10%. Situación que se asemeja al resto de América Latina.

Las políticas públicas son las acciones de la política y, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad. Su principal vocación es modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada. Las políticas públicas son, en definitiva, las armas con las que la política pretende hacer efectivas sus promesas (Quim Brugué-Torruella, 2014).

### III. CRISIS Y REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A partir de finales de los años 90, en América Latina se ha venido discutiendo la segunda generación de reformas que incluye la Reforma Gerencial del Estado. La idea era, según la propuesta del CLAD<sup>8</sup>, modificar el paradigma organizacional del modelo clásico weberiano de la administración pública, orientándose, primero, a la flexibilización organizacional capaz de hacer más ágiles a los gobiernos. Segundo, al montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores (clientes). Y tercero, a la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción federal, estatal y municipal, a partir del cual se pudiera aumentar la eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

---

<sup>7</sup> Natanson, J. (Lunes, 27 de febrero de 2006). Sobre los tipos y calidades de democracia. Página 12. Argentina.

<sup>8</sup> Una Nueva Gestión Pública para América Latina (1998).

En sus antecedentes, nos podemos remitir a las condiciones sociales, económicas y políticas que atravesaba América Latina. La crisis del capitalismo a finales de los 70's, el proyecto neoliberal-conservador, con su respuesta conducente de reformar el Estado (Equilibrio fiscal y balanza de pagos), que “después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción” (CLAD, 1998: 6).

América Latina llegó al siglo XXI persistiendo en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, que le permitiera solventar su enorme deuda social. Con otros actores políticos en la mayoría de sus gobiernos, el llamado “giro de la izquierda” de la región, tiene lugar, entre otros factores globales y económicos, debido a que las crecientes expectativas de inclusión social de las mayorías empujaron hacia el cambio político que guarda hoy disímiles características según los países (Sanjuán, 2009: 131).

Se apostó por una tercera vía: entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social – burocrático de intervención estatal, producto de los problemas estructurales de la región en 80's: crisis del modelo de sustitución de importaciones, deuda externa, estancamiento y altas tasas de inflación. Sin embargo, la reducción del tamaño del Estado no resolvió los problemas básicos en América Latina. Continúa la pobreza como la gran deuda de las democracias latinoamericanas.

La administración pública debe entenderse como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos, así como el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno (Uvalle, 2004: 45). Situación imposible de implementar en un país polarizado y segmentado en dos grupos de choque como lo son el gobierno vs. la oposición.

De los tres grandes problemas de la región, tipificados por el CLAD, nos encontramos con: la falta de consolidación de la democracia, retomar el crecimiento económico y reducción de la desigualdad social. Solo que cuando apenas se asomaban las tareas pendientes, en Venezuela y posteriormente, en varios países latinoamericanos, aparecía una nueva propuesta institucional, para refundar el Estado, bajo una visión socialista, opuesta y crítica a la democracia que había sucedido en la segunda parte del siglo XX. Ciertamente, estos nuevos modelos de gobierno, se fundamentaron en un objetivo central la reducción de la desigualdad social, y con ella la inclusión social de los ciudadanos. Este bumerán se ha devuelto con altos costos sociales en la región.

En Venezuela, “el 70% de la población no asistía a controles de salud ni estaba cubierta por sistemas de protección financiera para recibir atención; la mayoría de los adolescentes y jóvenes de ambos sexos desertaban del sistema educativo, el sector informal absorbía más del 50% de los/las trabajadores/as, la falta de viviendas adecuadas afectaba a cerca del 60% de los hogares y aproximadamente el 80% de la población no contaba con la seguridad de medios de vida para la vejez” (D'Elia & Cabeza, 2008: s/n).

Es aquí en donde la participación ciudadana, viene a jugar un papel fundamental en la refundación como la nueva forma de hacer política y de manejar el poder entre los ciudadanos y sus gobernantes. Lo que condujo, en Venezuela, a la creación de instancias paralelas a la estructura burocrática del Estado liberal-burgués heredado, a partir de 1999 y en diseñar un nuevo método de gobierno.



“La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la **redefinición** de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una **esfera pública** que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la **gestión de las políticas públicas**” (1998: 21).

#### IV. DE LA CONCENTRACIÓN DEL PODER A LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

En medio de la desilusión de los ochenta, la década perdida invitó a repensar la gestión pública, su burocracia era cuestionada. Lo que condujo a nuevas experiencias y formas de administrar lo público. En Venezuela durante el gobierno de Jaime Lusinchi, en 1984, se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE<sup>9</sup>, 1984 – 1999), asumiendo como primer paso la elección directa de los gobernadores y alcaldes, pero no será sino hasta diciembre 1989, durante el primer año de gobierno de Carlos Andrés Pérez, cuando se realicen las primeras elecciones regionales y locales, aspecto central en la propuesta de la comisión.

De esta manera el país centralista y presidencialista, cinco años después, abría una puerta para la desconcentración de poderes y para una nueva lógica en las relaciones de los ciudadanos con sus autoridades estatales y municipales (Gobernadores, Alcaldes, Consejos Legislativos, Concejos Municipales). A partir de ese momento, el presidente no volvió a designar a las autoridades de estos dos órdenes de gobierno. Veinte años después, el 15 de abril de 2009, se volvía a designar a dedo al Jefe de Gobierno del Distrito Capital.

Se debía iniciar con el proceso de descentralización de la administración pública y de esta manera, solventar el histórico problema de la concentración del poder. Se sugería la transferencia de competencias y funciones desde el gobierno nacional hasta los estados y municipios. En este camino de reformas se inscribió Venezuela.

El diseño institucional de la administración pública es determinante para identificar su capacidad de coordinación, su modo de obrar y su misión en relación a otras estructuras de poder... La administración pública moderna está sujeta a la razón jurídica y la razón institucional (Uvalle, 2004: 49).

Venezuela, como parte del discurso internacional, se desarrolló a los hombros del estado benefactor y con la crisis de los ochenta y su devaluación en 1983<sup>10</sup>, vio retroceder su crecimiento, contraerse su economía y perder parte de las reivindicaciones disfrutadas en los veinte primeros años de la democracia. A este modelo de Estado, le continuó la década perdida y con ella, el establecimiento del Consenso de Washington, a través de la implementación del VIII Plan de la Nación denominado El Gran Viraje, con el cual el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, firma su certificado de defunción y termina de enterrar la poca credibilidad de

---

<sup>9</sup> El propósito de dicha comisión estuvo en consonancia con el VII Plan, pues se trataba de establecer, como se expresó en el decreto, un “Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos”. Los documentos más importantes desde este punto de vista fueron 4 que aparecieron entre 1986 y 1987: propuestas “para políticas inmediatas” (1986); “Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela” (1987); “Propuesta para impulsar el proceso de descentralización en Venezuela” (1987) y “Reformas inmediatas del Poder Judicial” (1986). (Disponible en: <http://www.fundacionempresapolar.org/nosotros/educacional/instituc/lusigob.html>)

<sup>10</sup> “Esta limitación se hace evidente en el hecho de que en 1981 los ingresos petroleros per cápita alcanzaban a 1.631 dólares, mientras que 1993 descendieron a 529” Kornblith, M. (Noviembre – diciembre, 1994). La crisis del sistema político venezolano. Nueva Sociedad, (134), pp. 142-157. Caracas: Venezuela.

los ciudadanos ya no sólo en lo que representaba Pérez en el imaginario popular, sino lo que era el modelo democrático venezolano y el estado liberal burgués conocido.

El impacto en la administración pública y en sus procesos burocráticos se hizo sentir y permitió nuevas formas de gestionar lo público, dependiendo de los estilos gerenciales y de las características propias regionales. Ahora los gobiernos regionales y locales no pertenecían al partido de turno, sino que se permitió un abanico variopinto, lo que condujo a la emergencia de liderazgos locales y a la consolidación de una nueva dinámica político-administrativa, dispuesta por las elecciones regionales.

A partir de ese momento, la verticalidad de la gestión y la toma de decisiones, se transformó en acuerdos horizontales. Con el achatamiento del Estado y la transferencia de competencias a las regiones, se avanzaba en una nueva estructura política y administrativa en el país. Comenzaban las regiones y sus municipios a tomar importancia y se recomponía la agenda pública nacional, en realidades regionales antes desconocidas.

Esta nueva estructuración de la administración pública nacional, en administraciones regionales y locales, confrontaría el problema de la transferencia de recursos y de los controles administrativos necesarios. Se presentaba la tensión en lo nacional y lo regional, entre centralismo y federalismo. Se comenzaba a desconcentrar la administración pública nacional.

A diez años de la implementación de las reformas de la COPRE, los resultados fueron notables en materia de administración pública, reportados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los municipios fueron ganando autonomía, la prestación de los servicios públicos mejoró y las solicitudes y quejas ciudadanas se realizaban directamente en la dependencia regional o local competente. Se conformaron organizaciones de base, organizaciones ciudadanas conducentes a una nueva institucionalidad.

## V. ORGANISMOS E INSTANCIAS DE GOBIERNO PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PLANES NACIONALES (CORDIPLAN).

El plan definirá el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y tomará forma de regulaciones generales, incentivos selectivos y políticas macroeconómicas, reglas de juego, apuestas atractivas por entrar a jugar y sanciones por infracciones de juego sucio o de abandono (Aguilar, 2007: 26 – 27).

La historia institucional de los procesos y modelos de planificación para la administración de las políticas públicas nacionales, nace en diciembre de 1958 con CORDIPLAN, la oficina fue “creada por Decreto Presidencial N° 492, publicado en Gaceta Oficial N° 25.850, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), la cual tenía por objeto asesorar al Presidente de la República, al Consejo de Ministros y a los demás centros de decisión del Gobierno en la formulación e instrumentación de la estrategia de desarrollo económico-social del país, promoviendo para tal efecto los planes, políticas y proyectos nacionales compatibles con esta estrategia, facilitando al mismo tiempo la indispensable coordinación entre las organizaciones relevantes para su ejecución. En 1959 CORDIPLAN se adscribe a la Comisión de Administración Pública.” (Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/>).

Ya para 1974, se le otorga rango de Ministerio, situación que se mantendrá hasta el cambio institucional y de conducción que ocurre en el país en 1999. CORDIPLAN pasa a ser Ministerio de Planificación y Desarrollo. En el 2006, todos los ministerios se les enuncian como Ministerios del Poder Popular. En febrero de 2010 fusionan el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo y el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, para conformar el Ministerio del Poder Popular de Planificación <sup>11</sup>.

El Ministerio tiene por objetivo

“articular armónicamente las actividades del Ejecutivo Nacional en la regulación, formulación y seguimiento de políticas en materia de planificación estratégica, territorial, social, institucional, tanto en el mediano y en el largo plazo, así como la preparación de sus proyecciones y alternativas. De igual manera corresponde a este despacho la planificación y coordinación del desarrollo de los sistemas integrados de la administración de hacienda y finanzas del sector público, en el marco del modelo de desarrollo socialista. Todo ello en beneficio de la calidad de vida de nuestro pueblo soberano”. (Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/>).

Tiene como misión:

“El Ministerio del Poder Popular de Planificación es el órgano del Ejecutivo Nacional encargado de la regulación, formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos en materia de Planificación Estratégica, Económica, Social, Institucional y Territorial de los organismos del Estado Venezolano sobre los cuales ejerce su rectoría, así como las proyecciones y alternativas que contribuyan al crecimiento social, económico y político de la Nación en beneficio de la calidad de vida de nuestro Pueblo Soberano”.

Vice-ministerio de Participación Popular que se encontraba adscrito al Ministerio, tenía como misión:

“Promover y consolidar la democracia participativa y protagónica, mediante la organización y fortalecimiento de las comunidades, gobiernos locales y todas aquellas instancias que propicien la corresponsabilidad social en la gestión pública”<sup>12</sup>.

Posteriormente, se le otorga autonomía, y se le cambia la denominación a Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales (MPCyMS), nace a través de la fusión de los Ministerios del Poder Popular para la Economía Comunal y para la Participación y Protección Social, según lo establecido en el Decreto N° 6.626, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional y publicado en la Gaceta Oficial N° 39.130, de fecha 03 marzo de 2009.

El Ministerio cuenta con cuatro (4) Despachos de Viceministros (as):

- Despacho para la Organización y Participación Comunal y Social.
- Despacho de Sistema de Formación Comunal y Movimientos Sociales.
- Despacho de Comunas y Movimientos Sociales.
- Despacho de Economía Comunal.

Además, están incorporados a la tarea cinco (5) Entes Adscritos:

---

<sup>11</sup> Para mayores detalles, revisar: <http://www.mppp.gob.ve/>

<sup>12</sup> Disponible en: <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/>

- Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL).
- Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI).
- Fundación Centro de Estudios de Crecimiento y Desarrollo de la Población (FUNDACREDESA).
- Fundación Jóvenes del Barrio Antonio Cermeño.
- Fundación Escuela para el Fortalecimiento del Poder Popular
  - Y dos (2) Órganos Desconcentrados:
    - Servicio Fondo Nacional del Poder Popular. (SAFONAPP)
    - Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP). (Disponible en: <https://www.mpcomunas.gob.ve>).

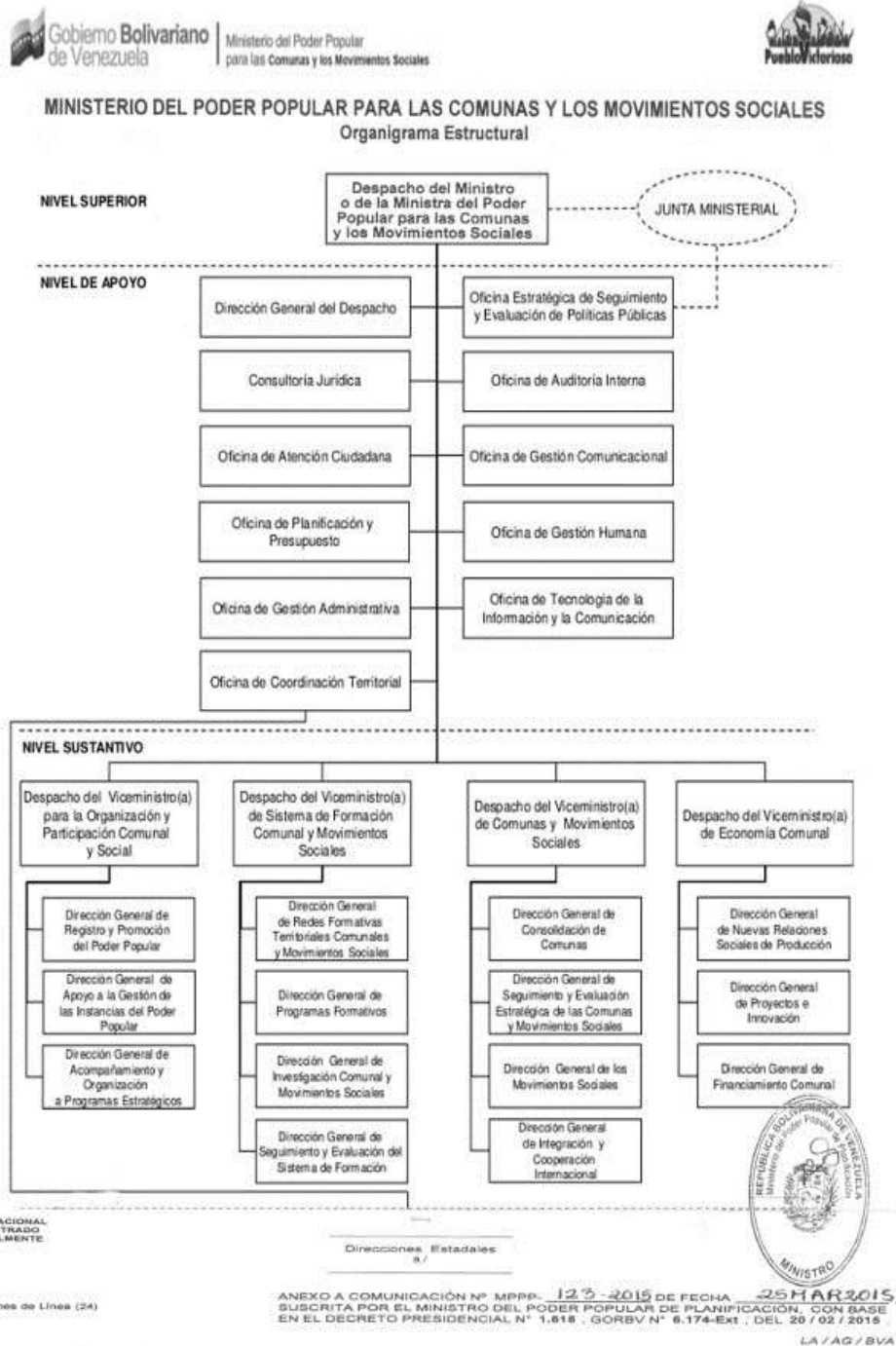
En este momento se reforma FUNDACOMÚN y se crea FONDOCOMUNAL, el 19 de agosto de 2008, en la Gaceta Oficial N° 38.997, se publicó el Decreto N° 6.342, institución que tiene por misión “Junto al pueblo organizado, y en una relación de iguales, promover y contribuir a la consolidación del Poder Popular a través de la constitución, conformación y organización de las instancias del Poder Popular, comunas, consejos comunales, organizaciones sociales, unidades socioproductivas, como entidades de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y democracia protagónica, que permita al pueblo organizado la gestión directa de políticas públicas, hacia la consolidación del Estado Comunal y la construcción del socialismo bolivariano”. (Disponible en: <http://fundacomunal.gob.ve/>).

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se evidencia el espíritu institucional para la profundización de los procesos de descentralización, heredados de las dos décadas pasadas, tanto en teórico como en lo práctico. Lo cual se pudiera asumir que fue producto de lo variopinto de los integrantes de la constituyente, quienes se encargaron de redactarla provenían de los gobiernos precedentes, habían integrado ministerios, fueron senadores y diputados e inclusive habían sido arte y parte del proceso de descentralización en el país. Era la primera vez que se juntaban los viejos actores políticos con los emergentes.

Por su parte, el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al

Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos<sup>13</sup>.



<sup>13</sup> Artículo 185

Luego de la constituyente, el año 2000 aparece como un escenario experimental y poco planificado. La acción de gobierno, procede a la creación de un plan de emergencia transitorio, que se denominó “Bolívar 2000”, que su ejecución hace evidente la participación de la Fuerza Armada Nacional, en todas las operaciones dispuestas en el plan.

TABLA 1. HISTÓRICO DE LOS PLANES NACIONALES, 1960 – 2031

<b>Plan</b>	<b>Años</b>	<b>Presidente</b>
Primer Plan.	1960 – 1964	Rómulo Betancourt
Segundo Plan.	1965 – 1966	Rómulo Betancourt
Tercer Plan.	1965 – 1968	Raúl Leoni
Cuarto Plan.	1970 – 1974	Rafael Caldera
Quinto Plan.	1976 – 1980	Carlos Andrés Pérez
Sexto Plan.	1981 – 1985	Luis Herrera Cámpins
Séptimo Plan.	1984 – 1988	Jaime Lusinchi
Octavo Plan: El Gran Viraje.	1989 – 1994	Carlos Andrés Pérez
Noveno Plan de la Nación: La Agenda Venezuela.	1995 – 1999	Rafael Caldera
Plan Bolívar 2000.	2000	Hugo Chávez Frías
Décimo Plan: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PNDES) 2001 – 2007. Venezuela construye su camino...	2001 – 2007	Hugo Chávez Frías
Décimo Primer Plan: Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación (PPSN). Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 - 2013.	2007 – 2013	Hugo Chávez Frías – Nicolás Maduro Moros
Décimo Segundo Plan: Plan de la Patria 2012 – 2018. Fase 1. La Defensa de la Soberanía y Protección Social del Pueblo	2012 – 2018	Nicolás Maduro Moros
Décimo Tercer Plan: Plan de la Patria 2018 – 2025. Fase 2. La Paz Política, Protección Social y el Despegue Económico	2018 – 2025  2018 – 2020. Condiciones base del Despegue: Paz Política y Económica.  2021 – 2025. Fase de Liberación de los Factores Productivos.	
Décimo Cuarto Plan: Plan de la Patria 2025 – 2031. Fase 3. La	2025 – 2031	

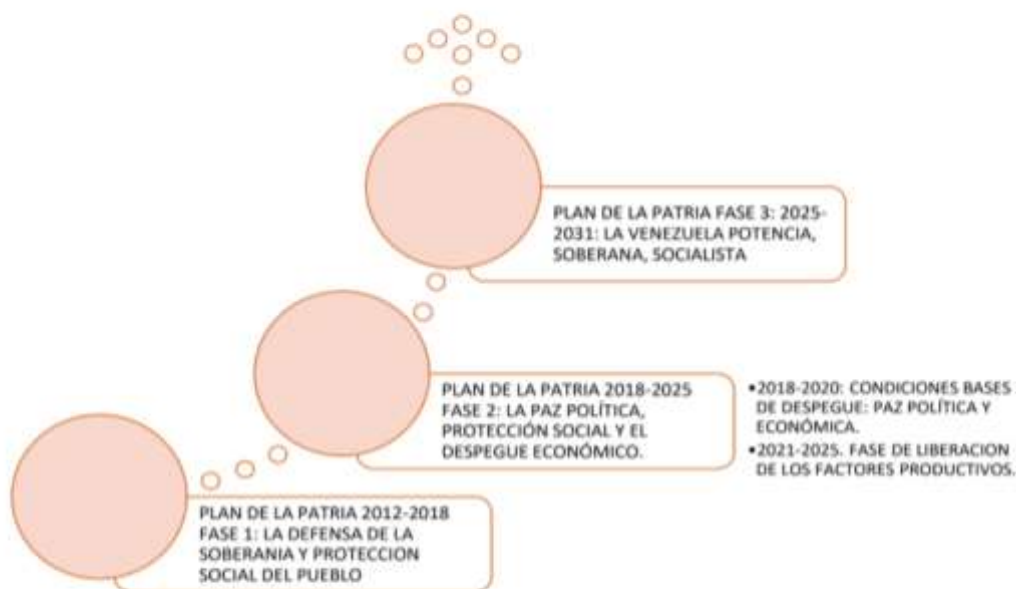
No será sino hasta el siguiente año y con nueva institucionalidad, cuando se diseñe el X plan de la nación. La estructura del documento, se plasma en seis apartados centrales. Se plantea en la presentación el nuevo modelo de Estado y gobierno venezolano. Lo que implicó un cambio de paradigma, en el sistema de planificación y en la conceptualización del Estado, la administración pública y el gobierno en todos sus órdenes. En los siguientes cinco apartados, se exponen los denominados “equilibrios”, en los cuales se argumentan las políticas públicas referentes a lo: 1. económico, 2. social, 3. político, 4. territorial y 5. internacional, en el orden que se enuncian. Aparecen planteos ideológicos novedosos, objetivos y estrategias.

En nuestra estrategia partimos de la idea de que las resistencias potenciales al cambio están a lo interno de la Administración Pública, en su aparato burocrático, en los grupos sindicales, partidistas, burocráticos y tecnocráticos, que verán modificar la estructura de poder de la cual son beneficiarios y en los sectores de la sociedad que, dentro de una estructura clientelar, eran beneficiarios de la prebendas que le otorgaba el régimen. Mientras que los aliados potenciales están fuera, en los ciudadanos y organizaciones que se beneficiarán de una buena gestión pública, aliados que, contrariamente a quienes resisten a las reformas, están dispersos, poco cohesionados que ven afectados sus intereses en momentos diferentes, lo que dificulta que puedan ejercer una presión constante y efectiva para la transformación de la Administración Pública (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, Septiembre 2001: 20). Comenzaba a cambiar la acción de gobierno en Venezuela, ahora se iniciaba, al menos en el papel, el empoderamiento de un nuevo actor: el ciudadano.

El segundo plan de gobierno, diseñado en el siguiente período presidencial del Hugo Chávez Frías, se denomina: Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación PPSN. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013. Se compone de siete “directrices”: 1. nueva ética socialista, 2. la suprema felicidad social, 3. democracia protagónica revolucionaria, 4. modelo productivo socialista, 5. nueva geopolítica nacional, 6. Venezuela: potencia energética mundial, 7. nueva geopolítica internacional. Entre el primero y el segundo, ocurre un aumento en las definiciones de áreas políticas públicas, se pasan de cinco a siete. También se puede observar un reforzamiento ideológico, cobrando preponderancia las primeras cuatro directrices, más abstractas y menos operativas, lo que implica una supremacía político – ideológica, sobre la administrativa.

Plan de la Patria 2012 (o 13) – 2018 (o 19), fue el tercer plan diseñado durante el mandato Hugo Chávez Frías y que, tras su muerte fue heredado por Nicolás Maduro Moros. Cuenta con 5 líneas de acción: 1. Defender, expandir y consolidar la independencia nacional, 2. Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, 3. Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político, 4. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional y 5. Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana.

**PLAN DE LA PATRIA AL 2030: LA VENEZUELA POTENCIA, SOBERANA,**



**Las 5 Dimensiones: Plan de la Patria al 2030**

- I. Dimensión de la Democracia Económica
- II. Dimensión de la Democracia en lo Social
- III. Dimensión de la Democracia Espacial
- IV. Dimensión de la Democracia en lo Política (sic)
- V. Dimensión de la Democracia en lo Cultural

Fuente: **Plan Patria 2025: La Opción de Venezuela** (s/f).

TABLA 2. COMPARATIVA DE LOS OBJETIVOS CENTRALES DE LOS PLANES NACIONALES, 2001 - 2025.

Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PNDES) 2001 – 2007.	Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación (PPSN). Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 - 2013.	Décimo Segundo Plan: Plan de la Patria 2012 – 2018. Fase 1. La Defensa de la Soberanía y Protección Social del Pueblo Inicialmente (2013 – 2019), antes de la muerte de Hugo Chávez Frías	Plan de la Patria 2018 – 2025.
1. económico	1. nueva ética socialista	1. Defender, expandir y	1. Dimensión de la



2. social 3. político 4. territorial y 5. internacional	2. la suprema felicidad social 3. democracia protagónica revolucionaria 4. modelo productivo socialista 5. nueva geopolítica nacional 6. Venezuela: potencia energética mundial 7. nueva geopolítica internacional.	consolidar el bien más preciado que hemos reconquistado después de 200 años: la independencia nacional 2. continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela, como alternativa al modelo salvaje del capitalismo y con ello asegurar la “mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad, para nuestro pueblo. 3. Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en nuestra américa. 4. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria. 5. Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana.	Democracia Económica 2. Dimensión de la Democracia en lo Social 3. Dimensión de la Democracia Espacial 4. Dimensión de la Democracia en lo Política (sic) 5. Dimensión de la Democracia en lo Cultural
--	--	---	--

El lunes, 30 abril 2018, el presidente de la República, Nicolás Maduro, reafirmó al ministro del Poder Popular de Petróleo y presidente de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), Manuel Quevedo, la instrucción de concretar el incremento de la producción de crudo en un millón de barriles diarios.

El Jefe de Estado indicó:

“Le he puesto una meta en aumentar un millón de barriles diarios. Mantenemos el empeño por recuperar la industria petrolera y la producción. Debemos llegar a entre 2 millones 800 mil y 3 millones de barriles en el marco de las cuotas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para que Venezuela eleve su ingreso petrolero a un buen nivel y así aumentar las inversiones en el petróleo, en los mejoradores y en la refinación”, indicó. (Disponible en: [www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com))

## VI. GOBERNANDO POR MISIONES. ESTRUCTURA MINISTERIAL, PETRÓLEO Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

En la actualidad la República Bolivariana de Venezuela, está conformada por un gabinete de 29 Ministerios, los cuales se enuncian a continuación:

1. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno
2. Ministerio del Poder Popular para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas
3. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información
4. Ministerio del Poder Popular para el Sistema Penitenciario
5. Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género
6. Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología
7. Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales
8. Ministerio del Poder Popular para Transporte Acuático y Aéreo
9. Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras
10. Ministerio del Poder Popular para Industrias
11. Ministerio del Poder Popular para Economía, Finanzas y Banca Pública
12. Ministerio del Poder Popular para la Salud
13. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores
14. Ministerio del poder popular para el Proceso Social del Trabajo
15. Ministerio del Poder Popular para la Vivienda, Hábitat y Ecosocialismo
16. Ministerio del Poder Popular para la Defensa
17. Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería
18. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
19. Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica
20. Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas
21. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación
22. Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas
23. Ministro del Poder Popular para la Cultura
24. Ministerio del Poder Popular para la Educación
25. Ministerio del Poder Popular para el Turismo
26. Ministerio del Poder Popular para Transporte Terrestre
27. Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte y Juventud
28. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas
29. Ministerio del Poder Popular para el Comercio<sup>14</sup>.

El interés para esta investigación está focalizado en Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales<sup>15</sup>, quien tiene como competencia “La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de actividades del Ejecutivo Nacional en materia de participación ciudadana en el ámbito de las Comunas y los Movimientos Sociales.”<sup>16</sup>.

En tal sentido, los Consejos Comunales como instancias ciudadanas locales, se pueden articular en los tres órdenes de gobierno. En orden local, el más próximo y cercano es con las autoridades municipales, en el regional con las gobernaciones y en el orden nacional a través del Ministerio o más lejano aún, con el Despacho de la Presidencia de la República.

---

<sup>14</sup> Tomado de: <http://www.gobiernoenlinea.ve/>

<sup>15</sup> Competencias del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. Publicado en Gaceta Oficial N° 40.280, de fecha 25OCT2013. Decreto N° 480.

<sup>16</sup> Para profundizar en el tema, se recomienda revisar: Competencias del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. Publicado en Gaceta Oficial N° 40.280, de fecha 25OCT2013. Decreto N° 480.

Con la creación de los Consejos Comunales al igual que con las Misiones Sociales se producen numerosas innovaciones en la gestión pública, tema que da para producir conocimiento no sólo sobre las transformaciones que se producen en el país en materia de participación social y ciudadana, sino también sobre cómo con la creación de estos consejos se avanza en la construcción de nuevas relaciones del Estado con la Sociedad (Ochoa, 2008: 73).

Las transferencias presupuestarias se realizan a los Consejos Comunales, dependiendo de la institución regional o federal a la cual prefieran acceder sus representantes y dependiendo de las características y las competencias del ministerio correspondiente. Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, surge como ente centralizador que se ocupa de registrar, activar y supervisar a todos los Consejos Comunales.

Antes del diseño del ministerio como ente centralizador de las relaciones del espacio público institucionalizadas desde el gobierno hacia los ciudadanos, parecería que los Consejos Comunales tenían más independencia de acción. Podían dirigirse directamente y sin intermediación a los ministerios responsables de las políticas de salud, educación, alimentación, vivienda. El precepto de la desburocratización y descentralización administrativa, se obvia en el momento actual de la gestión revolucionaria.

Durante el período 2001-2009, y con mayor énfasis a partir del año 2003, en concordancia con los lineamientos y estrategias del Ejecutivo Nacional, PDVSA ha participado en el desarrollo social e integral del país, apoyando las obras o servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividades agrícolas, producción y distribución de alimentos, salud, educación, y cualquier otra inversión productiva en la República Bolivariana de Venezuela. PDVSA ejecuta sus proyectos sociales por medio de fideicomisos, misiones y programas sociales; asimismo, contribuye con aportes creados por Ley para el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). (PDVSA: 2010: 19).

TABLA 3. INGRESOS CORRIENTES DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2005 – 2009, EN MILLONES DE DÓLARES.

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ingresos Petroleros</b>	<b>18.933</b>	<b>28.859</b>	<b>33.294</b>	<b>38.340</b>	<b>20.044</b>
<i>Tributarios</i>	5.201	7.079	9.283	8.295	4.485
<i>No Tributarios</i>	13.732	21.780	24.011	30.045	15.560
<b>Ingresos No Petroleros</b>	<b>20.011</b>	<b>25.711</b>	<b>32.442</b>	<b>38.914</b>	<b>43.540</b>
<i>Tributarios</i>	16.377	21.703	27.436	33.894	39.088
<i>No Tributarios</i>	3.634	4.007	5.006	5.020	4.452
<b>Total Ingresos Corrientes</b>	<b>38.944</b>	<b>54.570</b>	<b>65.736</b>	<b>77.254</b>	<b>63.584</b>
<b>Contribucion Ingresos Petroleros</b>	<b>49%</b>	<b>53%</b>	<b>51%</b>	<b>50%</b>	<b>32%</b>

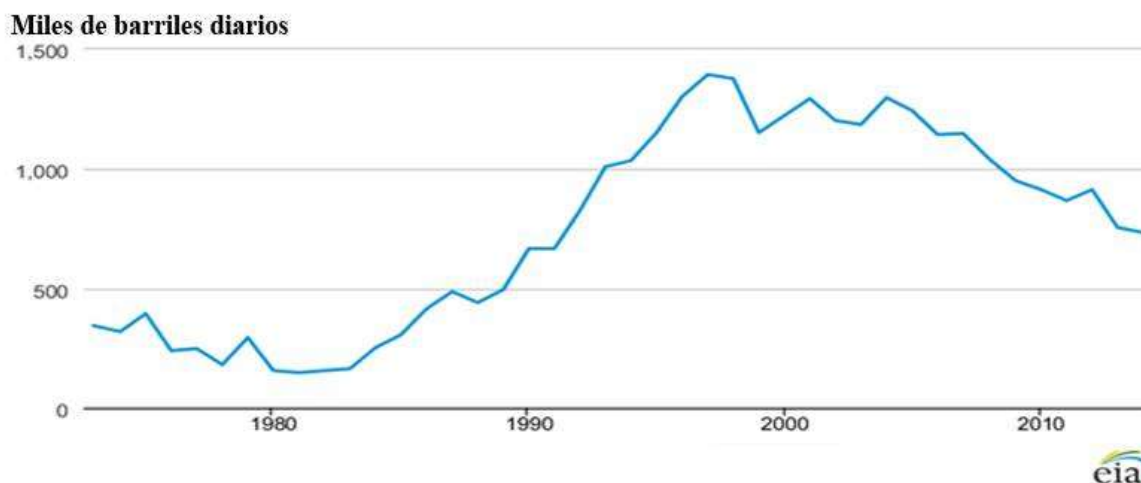
Fuentes: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, período 2005-2008. Oficina Nacional de Presupuesto - Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, período 2009-2010. Elaboración propia.

En la tabla 3, se puede observar de manera contundente la dependencia que tiene la economía nacional de los ingresos petroleros. Durante los años de mayores ingresos petroleros, 2006, 2007 y 2008, la industria contribuyó con más del 50% a la nación. Se marca una notable diferencia en el año 2009, cuando la contribución desciende en un 20%. Estos cambios impactan directamente sobre los ingresos no petroleros, en la carga impositiva de los contribuyentes, en el porcentaje del impuesto sobre la renta y el IVA, entre otros. Los ingresos

no petroleros y no tributarios, representan no más del 8% del ingreso total, y está concentrado principalmente en las industrias básicas de Guayana que conforman la CVG.<sup>17</sup>

GRÁFICA 1

## Exportaciones de petróleo venezolano hacia EEUU



Fuente: [www.analitica.com](http://www.analitica.com)

### VII. CONCLUSIONES.

Esta dependencia económica, impacta directamente sobre el método de gobierno. Gobernar por políticas sociales, requiere de una inversión anual constante que evite el colapso de las acciones de gobierno. Es por ello, que los bruscos cambios de la economía petrolera mundial, aunados a la reciente crisis económica, han marcado la contracción de las políticas sociales de Venezuela. Esta relación se evidencia al revisar la tabla 3, en el histórico 2001 – 2009, en cuanto a inversión social de PDVSA, y en la gráfica el decrecimiento del ingreso nacional a partir del año 2010. Los precios del barril del petróleo han afectado la economía venezolana, cuya entrada en divisas por esa actividad es de 95%. Se puede observar en la gráfica una regresión de 30 años.

Sintetizando, los entes que accionan lo público en Venezuela en lo relativo a las relaciones Estado – ciudadanos son: Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales y Petróleos de Venezuela (PDVSA).

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar *por políticas* y gobernar *con sentido público*. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política (Aguilar, 2007: 30).

<sup>17</sup> <http://www.cvg.com/>

Las misiones, “pasaron de constituirse en un dispositivo para enfrentar adversidades políticas y económicas a un mecanismo de control institucional, político y social para avanzar en los propósitos de la revolución” (D’Elia & Cabeza, 2008: 14 – 15). Gobernar por políticas sociales es un recurso de control social y de monopolización del espacio público.

Antes de que se crearan los Consejos Comunales, ya existían organizaciones en las comunidades populares que, por estar desasistidas, se vieron en la necesidad de formar mesas técnicas de trabajo. Ese es el germen que obliga al gobierno a diseñar mecanismos institucionalizados de asistencia social, por medio de la implementación de las políticas públicas.

Se presenta una nueva exclusión social, para poder disfrutar de las políticas sociales del gobierno se deben cumplir dos condicionantes; pertenecer a un sector integrante de un municipio chavista y a una población pobre y necesitada. Los sectores medios son los nuevos excluidos de los beneficios municipales, mucho más si pertenecen a la oposición. Se vuelve a dar un trato discriminatorio y diferenciado a la ciudadanía.

Se pudiera asumir que la actualidad en los municipios, los ciudadanos participan, pero no deciden. Esto implica una tensión entre misiones y participación ciudadana. Entre la centralización y la participación ciudadana en el espacio público local. Lo que demuestra que la acción pública no lo es tanto y que cada vez más hay un distanciamiento y un extrañamiento entre el gobierno nacional y las prácticas participativas locales.

Inicialmente fue sugerente estudiar a los municipios Libertador y Chacao, pero resultó menos relevante de lo esperado debido a la fuerza del poder nacional. Esa concentración de poder no permite el desenvolvimiento autónomo de lo local. El método de gobierno nacional, en la actualidad supera a las innovaciones locales, los otros órdenes de gobierno se hacen más dependientes del nacional.

La relación entre descentralización y participación se hizo constar, en la medida que la descentralización cumplió su función de desconcentrar el poder nacional, activó prácticas participativas e innovaciones locales y en la medida que se centraliza, se delega menos y se restan competencias locales. La descentralización abrió el paso a la participación ciudadana, fue un factor determinante del emprendimiento colectivo, por lo que puede existir una relación proporcional entre descentralización e intensidad de participación ciudadana.

#### VIII. FUENTES CONSULTADAS.

Aguilar, L. (2007). El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2006). Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L. (2006): Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. Políticas Públicas. Fundación Rafael Preciado a.c., num. 1, primer semestre 2.

Aguilar, L. (2004). Las Políticas Públicas: Su Aporte. En: Acosta Silva, A. (Coord.) Democracia, Desarrollo y Políticas Públicas. México: editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.

Barreto, J. (2007). Poder Popular. Poder Constituyente. Caracas, Venezuela: Distrito Metropolitano de Caracas.

- Bobbio, N. (2006) Estado, Gobierno y Sociedad Civil. México: FCE.
- Bobbio, N. (2003) Teoría General de la Política. España: Trotta.
- Bobbio, N. (1997) El Futuro de la Democracia. México: FCE.
- Bobbio, Matteucci & Pasquino (1983). Diccionario de Política. Argentina: Siglo XXI.
- Botero, L. (2007). Teoría de Públicos. Lo Público y lo Privado en la Perspectiva de la Comunicación. Colombia: Universidad de Medellín.
- Brugué, Q. (2014) Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Vol.1, Núm.1, pp. 37-55. España: Universidad Complutense de Madrid.
- Cabás, P. (2007) La Construcción del Consenso. Gestión de la Comunicación Gubernamental. FISEC-Estrategias. CONICET. (Disponible en: <http://www.cienciared.com.ar/ra/doc.php?n=608>).
- Canto & Castro (Coord.). (2002). Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Canto, M. (s/f). Las Políticas Públicas Participativas. Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. México: Movimiento Ciudadano por la Democracia. (Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>).
- CLAD (14- 10 - 1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento.
- Chávez, H. (Enero 13, 2009). Venezuela una Potencia. Mensaje Anual 2009. Caracas, Venezuela: Ediciones de la Presidencia de la República.
- Chávez, H. (Agosto 15, 2007). Ahora la Batalla es por el Sí. Discurso de Presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela: Biblioteca Construcción del Socialismo. Colección Discursos Presidenciales, Serie Discursos.
- Chávez, H. (1998). La Propuesta de Hugo Chávez...para Transformar a Venezuela. Una Revolución Democrática. En: <http://www.analitica.com/bitblibio/hchavez/programa.asp>
- D'Elia & Cabeza (2008). Las Misiones Sociales en Venezuela. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- El Troudi, Harnecker & Bonilla-Molina (2005). Herramientas para la Participación. Venezuela: Ediciones de la Presidencia.
- <http://www.rae.es>
- [http://www.minci.gob.ve/misiones/1/4229/datanalisismisiones\\_son\\_politicas.html](http://www.minci.gob.ve/misiones/1/4229/datanalisismisiones_son_politicas.html)
- <http://www.fundacionempresaspoliar.org/>
- <http://www.barrioadentro.gov.ve>
- <http://www.fonden.gob.ve>
- <http://www.ocepre.gov.ve>
- <http://www.usc.es>
- <http://www.mppp.gob.ve/>

<https://www.mpcomunas.gob.ve>

[www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com)

Krauze, E. (2009). El Poder y el Delirio. México: Tusquets.

Kornblith, M. (Noviembre – diciembre, 1994). La crisis del sistema político venezolano. Nueva Sociedad, (134), pp. 142-157. Caracas: Venezuela.

Matus, C. (Enero – abril, 2007). Las Ciencias y la Política (*Sciences and Politics*). En: Salud Colectiva. Buenos Aires, Argentina, 3 (1): 81 – 91. (Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v3n1/v3n1a07.pdf>)

Natanson, J. (Lunes, 27 de febrero de 2006). Sobre los tipos y calidades de democracia. Entrevista a Guillermo O'Donnell. Página 12. Argentina. (Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-63632-2006-02-27.html>).

Petras & Veltmeyer (2009). Espejismos de la Izquierda en América Latina. México: Lumen. (Disponible en: [http://static.eluniversal.com/2010/08/03/gestion2009\\_pdvsa.pdf](http://static.eluniversal.com/2010/08/03/gestion2009_pdvsa.pdf)).

Ochoa H. (2008). Innovación de la Gestión Pública en Venezuela. En: Enla@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento, 5 (1), 65 – 78. (Disponible en: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1690-75152008000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1690-75152008000100005&script=sci_arttext)).

Ossorio, M. (2008). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires: Heliasta.

Price, V. (1994). Opinión Pública. México: Universidad de Guadalajara.

Rabotnikof, N. Pensar lo Público Hoy. En: Metapolítica. Vol. 12 (57), México, enero – febrero 2008, 112 p.

República Bolivariana de Venezuela. (s/f) Plan Patria 2025: La Opción de Venezuela. Jornada de debate popular constituyente para la elaboración del plan del pueblo. Documento base para las jornadas de debate y formulación popular del plan de la patria 2025.

República Bolivariana de Venezuela. (Junio 12, 2012) Plan de la Patria 2012 – 2018. Fase 1. La Defensa de la Soberanía y Protección Social del Pueblo

República Bolivariana de Venezuela (Noviembre 26, 2009). Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

República Bolivariana de Venezuela, Presidencia (Septiembre, 2007). Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación PPSN. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 - 2013.

República Bolivariana de Venezuela (Abril 10, 2006). Ley de los Consejos Comunales.

República Bolivariana de Venezuela (Junio 12, 2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

República Bolivariana de Venezuela (Septiembre, 2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007. Venezuela construye su camino...

República Bolivariana de Venezuela (Diciembre 20, 1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>)

Sanjuán, A. M. (enero, 2009) La Esencia Social de la Revolución Bolivariana en Venezuela: Una Mirada Preliminar Sobre sus Fortalezas y Debilidades. La “Nueva Izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política, y Sociedad Civil. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program.

Sartori, G., Morlino, L. (Compiladores), (2002). La Comparación en las Ciencias Sociales. España: Alianza editorial.

Uvalle, R. (Septiembre – Diciembre, 2004). El Control y la Evaluación en la Administración Pública. En : Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México : UNAM. Año XLVI (192) : 43 – 70.

Wilson, W. (Junio, 1887). El estudio de la administración. Political Science Quarterly, Vol II, (2).



IX. ANEXO 1. LISTADO DE PROGRAMAS SOCIALES CENTRALIZADOS  
A 2018.

1. Fiesta del Asfalto
2. Gran Misión Agro Venezuela
3. Gran Misión a Toda Vida Venezuela
4. Gran Misión en Amor Mayor
5. Gran Misión Hijos e Hijas de Venezuela
6. Gran Misión Saber y Trabajo
7. Gran Misión Vivienda Venezuela
8. Misión Alma Mater
9. Misión Barrio Adentro Deportivo
10. Misión Barrio Nuevo, Barrio Tricolor
11. Misión Eficiencia o Nada
12. Misión Eléctrica Venezuela
13. Misión Jóvenes de la Patria
14. Misión Madres del Barrio: “Josefa Joaquina Sánchez”
15. Misión Negro Primero
16. Misión Nevado
17. Misión Transporte
18. 13 de Abril
19. Alimentación
20. Árbol
21. Barrio Adentro
22. Che Guevara
23. Ciencia
24. Cristo
25. Cultura
26. Guaicaipuro
27. Identidad
28. José Gregorio Hernández
29. Milagro
30. Miranda
31. Música
32. Negra Hipólita
33. Niño Jesús
34. Niños y Niñas del Barrio
35. Piar
36. Revolución Energética
37. Ribas
38. Robinson I
39. Robinson II
40. Sonrisa
41. Sucre
42. Zamora

Fuente: <http://www.gobiernoonlinea.ve/>

**LA GRAN NACIÓN LATINOAMERICANA:  
DESAFÍOS Y DILEMAS DE UNA CONSTRUCCIÓN  
POLÍTICA MULTIFACÉTICA**

SOLOHAGA, RAMON RICARDO

## LA GRAN NACIÓN LATINOAMERICANA: DESAFÍOS Y DILEMAS DE UNA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA MULTIFACÉTICA.-

*“América Latina no se encuentra dividida porque es subdesarrollada, sino que es subdesarrollada por que está dividida” (Jorge Abelardo Ramos)*

Apelando a la ilustración de los diccionarios académicos, desarrollaremos la palabra “paradigma”, Platón uso el término (leer paradigma) en varios sentidos: ejemplo, muestra, patrón, modelo, copia...Decir de algo que es un ejemplo, una muestra o una copia parece querer decir que hay otra cosa de la cual lo anterior es justamente ejemplo, muestra o copia. En este caso parece que hay algo más real y verdadero que otra cosa. Sin embargo, Platón tendió a usar “paradigma” y la acepción de ejemplo o copia, considerando que el ejemplo no es un numero sino algo ejemplar que sirve de modelo. Es mejor pues ver al paradigma platónico como un modelo y especialmente como el modelo eterno e invariable de que las cosas sensibles participaban.

Thomas Kuhn, otro autor que desarrolló estudios y teorías sobre la filosofía de la ciencia, estima que lo que él llama (ciencia normal) esto es, la ciencia tal como se la atiende habitualmente, se desarrolla dentro un paradigma y solo dentro del cual parece que se van acumulando los conocimientos: lo que no se halla dentro del correspondiente paradigma es rechazado por ser “metafísico” por no ser, propiamente hablando “científico”. Este autor desarrolló dicho concepto en *La Estructura De Las Revoluciones Científicas*, un libro ya clasificado.

A lo largo de la historia los seres humanos han venido creando, desarrollando y desechando paradigmas que acentuaban las verdades que sostenían el quehacer humano en los grandes avatares de la vida cotidiana. Ahora estamos llegando al final de uno, que el mundo occidental ha pregonado a los cuatro vientos tratando de impregnar a los rincones más alejados del planeta: sus “verdades universales eternas” buscan que la humanidad sea feliz, rica, prospera y justa, desarrollando toda clase de humanismo.

En los comienzos de la modernidad, Europa se encargó de desarrollar teorías filosóficas y científicas que servían como modelos para su cultura y sus ciudades - estados, exportándolas a la otredad o mundo desconocido, llamado ahora periférico o subdesarrollado. Pero después de las dos grandes contiendas mundiales, encabezadas por la alta burguesía industrial, se percibió que las ansias de acumulación y expansión capitalista, y la red de poder que se les asocia necesariamente, valían mas para dicha clase que todos sus principios éticos y morales. Aparecieron las distintas corrientes filosóficas del idealismo subjetivista como el existencialismo, la fenomenología o el estructuralismo (como exponentes: FOUCAULT, LACAN, LEVI STRAUSS, SASSURE, etc.); las filosofías personalistas coagularon el avance del pensamiento del materialismo histórico como instrumento de interpretación y transformación de la realidad. MARX y ENGELS, sus fundadores, habrían llevado a cabo una ruptura epistemológica para forjar un pensamiento filosófico, científico y antropológico que develaba la ideología del mundo estático, único y eterno, Parménides, desarrollado por los filósofos de la Antigüedad y el Medioevo (Platón, Aristóteles y luego San Agustín y Santo Tomás de Aquino). Sobre ellos se había desarrollado un paradigma insustituible en el mundo occidental, el que le permitió a la burguesía desandar culturalmente el colonialismo y la

ignominiosa expoliación del mundo periférico, dejando de lado el devenir histórico con sus causas y efectos, con sus revoluciones y contra revoluciones, negando la dialéctica de la historia.

Actualmente, una escuela en donde el máximo exponente es Toni Negri, reemplaza el concepto de clases y el de lucha de clases con el de “multitud”. En su intermedio crea idealmente un mundo adaptado y domesticado al desarrollado, la idea de una aldea global. Busca equidad y justicia dentro del capitalismo transnacional imperialista. Oh paradoja, este autor, que militó en las ultras izquierdistas Brigadas Rojas, deviene ahora en “democrático”, obediente y servil a los intereses del capitalismo global, sumándose así a la ideología en la “Tercera Vía” a la que adhiere, por ejemplo, Tony Blair, Fiel a sus principios de práctico ejemplo filosófico de esta corriente, envió tropas a Irak, acosando al gobierno de Zimbabue en nombre de los descendientes de la soldadesca blanca de Cecil Rhode, y en general, apoyando la destrucción de todo movimiento independentista... Otro exponente de esta tesis, por cierto, es el Consenso de Washington, llevado a cabo por el G8 como brazo ejecutor de la política económica neoliberal: el capitalismo transnacionalizado de la globalización y el pensamiento único, son para el Consenso, el único modo de “vivir en el mundo”. Estados Unidos cumplió a raja tabla los postulados de dicho consenso.

Este paradigma se expandió por todo el planeta al caer la Unión Soviética y el Muro de Berlín. A partir de ese momento, primó la consigna de que se había llegado al “fin de las ideologías”, al “fin de la historia”, a la desaparición de las utopías. El mundo prosaico del instante, del aquí y ahora, sin devenir histórico y congelado por la globalización, aparece como panacea que resolverá los problemas de la humanidad, triste resignación con la injusticia, cuyo principal respaldo provino de los pensadores posmodernos.

Latinoamérica está llamada a crear y a reforzar el pensamiento de los forjadores de la Patria Grande: militares, políticos, científicos, filósofos, poetas y artistas que fundan una cultura de sus albores mismos. Esa filosofía (y hacemos una brevísima compilación de nombres arbitrarios referente a nuestra parcela catamarqueña de la basta realidad latinoamericana) está arraigada en personas como Bolívar, San Martín, Artigas, Mariano Moreno, Felipe Varela, Severo Chumbita, Manuel Ugarte, Irigoyen, Perón, Hernández Arregui, Jorge Abelardo Ramos, Jorge Enea Spilimbergo, Alberto Methol Ferré, Gabriel García Márquez, Leopoldo Zea, Alejo Carpentier, Juan Rulfo, Luis Franco, José Hernández...) Todos ellos forjaron un pensamiento nacional y latinoamericano, hoy en día, este nos sirve para abreviar de su fuente el nuevo paradigma para Latinoamérica.

Un representante de ello como es Jorge Abelardo Ramos, dijo en un discurso ante los embajadores latinoamericanos en la Universidad Autónoma de México...” grandes pensadores y científicos de la ilustración y el romanticismo como Darwin y Humboldt, visitaron América. El primero clasificó las especies y desarrolló la teoría de la evolución, Humboldt trazó hace 200 años un grandioso inventario de la América física. A nosotros nos toca ahora, atrevernos con la autodeterminación y enfrentar soberanamente nuestro destino.

En realidad, Latinoamérica tiene que ser forjadora de su propio paradigma. Sobra la materia prima para ello, y esta tarea forma parte de la lucha por crear definitivamente la Nación Latinoamericana.-

## I. AMÉRICA LATINA Y SU PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL - NACIONAL – CONFEDERATIVO, DESDE LA MIRADA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. MERCOSUR, UNASUR, CELAC Y ALBA. EN BÚSQUEDA DE UNA TEORÍA EMANCIPADORA BOLIVARIANA DE LAS RRII.

*“Casi se puede decir que nuestro Nuevo Mundo, privado de expresión artística, está esperando aún que sus intelectuales ocupados en cultivar predios ajenos, se decidan a roturar la propia heredad. El internacionalismo intelectual – empleo la palabra no en su sentido de amplitud comprensiva sino en el de renunciamiento y entrega de las propias características – no fue, pues, más que una manifestación del embotamiento que en todos los órdenes nos ha inmovilizado, primero ante Europa y después, ante los Estados Unidos. No hemos tenido vida propia. (...) ¿Cuándo se transmutará en arte la vida latinoamericana?... Aprender a ver. Aprender a sentir. En estas palabras está acaso el programa del futuro. Aprender a ver con ojos propios, aprender a sentir directamente no a través de otras sensibilidades.” (Manuel Ugarte. De El dolor de escribir, 1932.)*

En lo que se refiere a la construcción de un paradigma latinoamericano desde la perspectiva analítica y teórica de las relaciones internacionales y sus enfoques y/o corrientes de pensamiento, podemos ubicar epistemológicamente el presente trabajo, en el marco teórico de lo que se ha dado en denominar el Paradigma Estructuralista o de la Dependencia. A continuación, haremos una pequeña referencia contextual y conceptual de dicho paradigma, y sus principales características en la dinámica del Sistema Internacional.

El Paradigma Estructuralista o de la Dependencia surge en el mismo contexto histórico que el transnacionalismo, pero su enfoque es diferente porque centra sus análisis en las desigualdades, en términos de desarrollo económico, observables en el sistema capitalista mundial y, a diferencia del transnacionalismo, no ve en el capitalismo un factor tendiente a la integración y a la cooperación sino la causa de los problemas de subdesarrollo existentes en el planeta. Como señala Barbé (1995) este paradigma, a diferencia de los anteriores, no ocupa un lugar destacado en el núcleo duro de la teoría de las Relaciones Internacionales y sus postulados están vinculados a los teóricos del imperialismo, en su mayoría marxistas: Hobson, Rosa Luxemburgo y Lenin. Entre los autores representativos de este paradigma se encuentran Raúl Prebisch (teoría de la dependencia), Günder Frank (análisis centro – periferia) y Immanuel Wallerstein (sistema mundial). La visión de este paradigma se caracteriza por:

a) Tomar como unidad de análisis al sistema capitalista mundial y sus componentes (clases sociales, Estados, empresas multinacionales, etc.) y analizar la lógica de dominación existente en el capitalismo. Las relaciones entre actores son interpretadas bajo el desarrollo histórico del sistema capitalista y del esquema centro – periferia.

b) Los temas centrales son el origen, la evolución y la naturaleza del sistema capitalista mundial y las relaciones económicas actuales, la dependencia y el subdesarrollo. Se pretende explicar la marginalidad de algunos pueblos a partir de los mecanismos que refuerzan la lógica de la dependencia.

c) La lógica del sistema mundial es conflictiva y de explotación. La periferia está condenada a trabajar para el centro, en un juego de suma cero. El sistema no genera en ningún caso intereses comunes ni cooperación.-

Es a partir de esta serie de rasgos característicos que posee el paradigma estructuralista o de la dependencia (“poco destacado” en el núcleo duro de las Relaciones Internacionales y por lo tanto, “poco explicativo” y/o a priori “determinista” en sus análisis a nivel científico, según los cánones conservadores del academicismo ortodoxo, eurocéntrico y/o norteamericanista), que se hace imperioso construir un paradigma superador latinoamericano

(entiéndase el mismo como la Gran Nación Latinoamericana de Bolívar, San Martín, Abelardo Ramos y tantos otros más) o en su defecto y usando otras palabras, una Teoría Bolivariana de las Relaciones Internacionales, que sirva de sustento a las nuevas formas de integración que se desarrollan en el espacio latinoamericano y caribeño. En este sentido, y evidenciando la certidumbre de la afirmación precedentemente esbozada, es que la red de doctrinas y normativas existentes en el campo de las relaciones internacionales, poseen enfoques vinculados estrechamente a circunstancias políticas de una época de conflicto y confrontación, por lo que considera que la difusión a escala global, de tales “marcos referenciales” cuidadosamente diseñados por las potencias hegemónicas, requieren de una muy especial atención, por cuanto que, los mismos traen inscritos consigo “códigos de interpretación” que procuran introducirse en el sistema internacional de manera premeditada para crear una estandarización en la percepción de la realidad, la cual, en muchas ocasiones, va sistemáticamente restringiendo los principios básicos, de soberanía, independencia y libre autodeterminación de los Pueblos.

La existencia de Teorías de las Relaciones Internacionales que no han “evolucionado”, vislumbra una realidad desfavorable y perturbadora a los cambios que trae consigo las nuevas formas de integración regional, por lo que dicho “conservadurismo internacional”, se considera que responde a una estrategia premeditada de actores dominantes en el campo internacional, de cuyas tareas entre otras se desprende: La difusión de patrones de pensamiento que orienten las relaciones entre los Estados - Nación.

Es así como es menester que como latinoamericanos vamos militando activamente y destacando la necesidad de descubrir las circunstancias históricas, psicológicas y sociológicas que han incidido en la difusión del conocimiento y por consiguiente en la “universalización de criterios de interpretación de la realidad”. Afirmando que tal situación es lo que permitirá el quiebre de “una hegemonía sostenida en el campo de las relaciones internacionales”, “statu quo” que hoy en día está siendo desmantelado gracias a los nuevos enfoques que trae consigo la integración latinoamericana y caribeña, como parte de una nueva geopolítica internacional impulsada más que nada, por la visión transformadora del Comandante Supremo de la Revolución Bolivariana: Hugo Rafael Chávez Frías.

Si a partir de aquí estamos hablando de un “quiebre epistemológico” en las formas de interpretar la realidad internacional por parte de América Latina, también necesitaremos establecer un parangón entre las sucesivas concepciones de ciencia que han dado origen a dichos paradigmas y de este modo posibilitar avizorar ese tan ansiado salto cualitativo, superlativo y revolucionario, en la manera de concebir el sistema internacional desde la mirada Latinoamericana.

Al aproximarse en términos generales al concepto de “ciencia”, en lo abstracto, o a alguna ciencia en lo particular, suele interpretarse que la misma plantea en su esencia las formas del conocimiento humano, caracterizado por su veracidad o adecuación entre: “la representación cognoscitiva y la realidad, objetiva o subjetiva, que se pretende conocer”.

A este respecto, parafraseando a Caldusch, se considera que esta forma de conocimiento no es innata en la naturaleza humana, sino que la percepción de la realidad es interpretada a través de códigos adquiridos por el hombre a lo largo del tiempo, mediante determinadas actividades que este realiza como miembro de una comunidad y siguiendo las reglas que la misma impone para la satisfacción de sus demandas.

Bajo este enfoque, la “ciencia” es vinculada a la “actividad científica”, del ser pensante como parte integrante de una comunidad en una fracción o segmento de tiempo, que con el transcurrir de los años, representa la propia historia de la humanidad.

Otro significado del término “ciencia” es el que alude al resultado de la “actividad científica”, es decir, a la presentación del conocimiento y las teorías científicas plasmadas en libros, textos, documentos, programas de enseñanza, las cuales permiten a los seres racionales, el comunicar y transmitir la ciencia, comprobarla, discutirla, refutarla y perfeccionarla. A tal respecto, el autor Kuhn en su texto: “La Estructura de las Revoluciones Científicas” (1962), establece la siguiente relación: si la ciencia es la constelación de hechos, teorías y métodos reunidos en los libros de texto actuales, entonces los científicos son hombres que, obteniendo o no buenos resultados, se han esforzado en contribuir con alguno que otro elemento a esa constelación particular.

Coincidiendo con Caldach, se considera que la ciencia surge de la obtención del conocimiento, mediante la observación de patrones regulares, de formas de percepción de la realidad, las cuales son afectadas por las leyes generales y principios difundidos universalmente. Ahora bien, si es cierto que, existen también otras categorías del conocimiento humano como la “inspiración”, la cual se sustenta y nutre de la actividad artística; “la revelación”, que fundamenta el conocimiento y las conductas religiosas; orientada por “la intuición” o evidencia inmediata, que se obtiene sin un especial esfuerzo racional o la “experiencia”, que se alcanza mediante el aprendizaje o la repetición del método de prueba - error. Entonces, se puede afirmar que, la ciencia es histórica, y a través de su historia podemos llegar a desentrañar los distintos significados y alcances que se le ha dado en cada período del devenir humano, así como también, podemos desentrañar los diversos modos de actuación científica, a través de los cuales se han alcanzado los conocimientos considerados como científicos en cada segmento del tiempo.

Los acontecimientos acaecidos en los tiempos de la Guerra Fría incidieron en la mayoría de los Estados - Nación del mundo a enfocar los temas del conflicto en sus múltiples formas, impactando directamente en la globalización de teorías, doctrinas y resoluciones en el campo de las relaciones internacionales, cuyos enfoques vinculados estrechamente a las circunstancias políticas de la época, respondían a los intereses de potencias poderosas. Dichos modelos, supuestos o postulados continúan aún vigentes y fomentan acuerdos entre los Estados - Nación del sistema internacional, los cuales otorgan visos de legalidad y generan obligaciones entre los actores intervinientes.

Una prueba de ello, por ejemplo, la podemos encontrar en los conocidos documentos de Santa Fe, en donde los Estados Unidos de Norteamérica ayudados por sus asesores de inteligencia, diseñaron y pusieron en práctica de manera consecuente, una agenda política injerencista hacia los países latinoamericanos y caribeños, con la firme intención de instaurar a través de sus oscuras operaciones políticas, a gobiernos títeres que respondieran a los intereses de sus corporaciones; además de instaurar reformas económicas neoliberales en la región, que le dieran paso a sus “inequitativas inversiones”, tal como lo muestra el conocido “Consenso de Washington”.

Un fiel reflejo de los argumentos teóricos esgrimidos con anterioridad demuestra como Estados Unidos ideó lo que se ha dado en llamar “La Nueva Doctrina de los Nenúfares” utilizada por el imperio, como pretexto para la aproximación de medios militares en el espacio suramericano y caribeño, en otras palabras, pero con el mismo sentido categórico: “irónica

estrategia de aproximación de medios para atender con prontitud las catástrofes naturales en nuestra región”. Por lo tanto, y en la actualidad, como una nueva versión de los Documentos de Santa Fe, podemos comentar la arbitraria estrategia imperialista de aproximación y proyección de sus fuerzas militares en nuestra región, bajo el irónico pretexto de la lucha contra el narcotráfico. Esta estrategia les ha permitido inundar de bases militares norteamericanas el espacio suramericano y caribeño, además de justificar la reactivación de su cuarta flota, para navegar en un teatro de operaciones, el cual, ellos consideran como su área de interés e influencia. Hoy en día, tales excusas, procuran renovarse con un nuevo discurso por parte de los Estados Unidos, en donde un mordaz “síndrome proteccionista” de atender con prontitud y oportunidad a las catástrofes naturales que se pronostican en el espacio Suramericano y Caribeño, es el pretexto para aproximar medios militares y civiles en áreas muy cercanas a los pasos interoceánicos suramericanos y del Caribe, o en donde, no por casualidad, tales situaciones de riesgos se pronostican en sectores cercanos a las grandes reservas de petróleo, minerales estratégicos, gas, agua dulce y biodiversidad del planeta. Dicho sea de paso, en reiteradas oportunidades y en el marco de las diversas reuniones de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, EE. UU expresaba reiteradamente su interés en establecer “Bases adelantadas de atención rápida a las catástrofes naturales”, a las que sus expertos pronosticadores ubicaban con una pitonística y nostradámica precisión, en áreas de gran valor geoestratégico del espacio suramericano y caribeño. Ellos manifestaban que dichas plataformas aglutinarían a personal y equipos militares con elementos de protección civil, listos para reaccionar bajo la dirección de sus experimentados mandos. Al mismo tiempo que se auto atribuían una “moral de experticia”, adquirida en su participación durante el pasado terremoto de Haití.

Como es bien sabido, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, se constituye en el instrumento diplomático - operativo de la Junta Interamericana de Defensa, entidad que a su vez depende de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta Junta Interamericana de Defensa (JID), está compuesta por los siguientes órganos: El Consejo de Delegados; La Secretaría y el Colegio Interamericano de Defensa (CID). En este último centro educativo, es donde se diseñan las doctrinas y resoluciones legitimadoras de la injerencia y la intervención en el hemisferio.

A todas estas nuevas versiones de una renovada agenda injerencista, se le suma toda una operación mediática enmarcada dentro del conocido concepto de “Guerra de Cuarta Generación”, la cual, procura minar las bases de la cultura tradicional de los países suramericanos y caribeños y debilitar a sus movimientos populares de izquierda, por cuanto que, dicho modelo ideológico, se encuentra en franca contraposición al modelo capitalista que las potencias imperialistas defienden.

Para alcanzar este fin, ellos aplican, lo que Noam Chomsky llama: “la estrategia de la gradualidad”. Parafraseando al precitado autor, tal estrategia consiste: en procurar hacer que se acepte una medida inaceptable. Este fin se alcanza, cuando tales medidas son dosificadas gradualmente y a cuentagotas por años consecutivos. Es así como los países dominantes, en el transcurrir de la historia, fueron introduciendo en el sistema internacional, una serie de marcos referenciales y criterios de interpretación de la realidad, ajustados en función a sus intereses y conveniencias. Tal gradualidad permitió a los monopolios hegemónicos, el garantizar que la sociedad internacional asumiera como natural aquellos cambios, los cuales, en otras condiciones, pudieran haber provocado una revolución.



Como se puede observar, las doctrinas y resoluciones legitimadoras de la intervención, han sido por años, cuidadosamente elaboradas en los laboratorios de los grupos de poder hegemónicos, las mismas persiguen una unidad de pensamiento que responda a los intereses de las potencias imperialistas. A tal respecto el autor Britto, G. (2009) en su obra “América Nuestra Integración y Revolución” al referirse a las Doctrinas y Resoluciones Legitimadoras de la Intervención expresa lo siguiente: ...” para asegurar la hegemonía hemisférica, Estados Unidos formula doctrinas internacionales y normativas que se ajustan como guantes a sus estrategias de dominación” (Tomo II, p.223).

Coincidiendo con el precitado autor, es considerado que, la red de doctrinas y normativas existentes en el campo de las relaciones internacionales, son fomentadas por las potencias internacionales, quienes promueven como actores dominantes de la comunidad internacional, normas y procedimientos que responden a sus intereses.

Dichas normas procuran universalizarse como un sistema de creencias, hasta constituir un marco referencial, que al ser practicado globalmente, se infiltra sistemáticamente como una doctrina en el campo de las relaciones internacionales. Con esta estrategia los Estados - Potencia logran llevar sus intereses nacionales, a niveles supranacionales, en donde las normas y resoluciones que se generan, inspiradas por dichas doctrinas, premeditadamente elaboradas, se constituyen en acuerdos y convenios de obligatorio cumplimiento.

Atendiendo a todo lo arriba expresado, causa extrañeza la escasa evolución que ha tenido a lo largo del tiempo las teorías de las relaciones internacionales, del mismo modo, igual impresión resulta observar, el interés manifiesto de los monopolios académicos y bibliográficos de continuar difundiendo, hasta en las más recientes obras y estudios académicos, las tradicionales teorías del idealismo y realismo político, como los únicos referentes teóricos que sustentan las relaciones internacionales.

El mantenimiento de este marco referencial, soportado por un sistema lógico - deductivo, elaborado en circunstancias históricas muy alejadas de la actualidad, no debe ser considerado como un modelo a seguir, por lo que los sistemas educativos de los Estados deben reaccionar y esforzarse en promover y difundir investigaciones con enfoques que promuevan el nuevo sistema de relacionamiento que actualmente se configura en el espacio suramericano y caribeño.

Es por ello, que la iniciativa de creación de un Instituto Suramericano y Caribeño de Defensa, en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas y Caribeñas (UNASUR), resulta en una excelente medida para unificar criterios emancipadores propios, los cuales por años se mantuvieron dispersos a efectos de un sistema educativo hegemónico, cuyas teorías y doctrinas en el campo de las relaciones internacionales, le otorgaron legitimidad, abriendo paso a siglos de dominación por parte de potencias imperialistas.

De igual manera se considera que, la marcada difusión de los anti - valores del capitalismo, la mora investigativa en materia de producción de nuevos constructos teóricos en el campo de las relaciones internacionales, que respondan a las nuevas realidades de la comunidad internacional, ha incidido en la ausencia de teorías propias que sustenten las nuevas formas de relacionamiento que se configuran en el espacio latinoamericano y caribeño.

La mora investigativa en materia de producción de nuevos constructos teóricos en el campo de las relaciones internacionales que respondan a las nuevas realidades de la comunidad internacional ocasiona en muchos casos enfoques ecléticos cuya combinación no se adecúa a

las realidades actuales, ocasionando dificultades en el avance de los nuevos sistemas de relacionamiento que se configuran en la región latinoamericana y caribeña.

En definitiva, las teorías de las relaciones internacionales deben evolucionar y adecuarse a las nuevas realidades que se configuran en el espacio suramericano y caribeño.

Por todo lo arriba expuesto, consideramos que las teorías existentes en el campo de las relaciones internacionales, por una parte, fueron desarrolladas bajo circunstancias históricas en donde los intereses nacionales y el deseo de acumular poder resultaba muy persuasivo para dominar el comportamiento de los Estados dentro del complejo sistema internacional y, por la otra, su fuente de inspiración como árbitro y regulador, se basó en los conflictos; por lo que se considera que estas teorías en la actualidad no sustentan del todo a las nuevas formas de integración regional que se configuran en el espacio latinoamericano y caribeño.

Por tal razón, se hace imperativa la aproximación a una Teoría Bolivariana de las Relaciones Internacionales (más teniendo en cuenta que la dinámica del sistema internacional es “anárquica” y se sostiene por sobre todo en el hard power, por oposición al soft power de los países periféricos), por cuanto que, la misma representa un poderoso instrumento para argumentar y persuadir con hechos y razones, la vigencia del pensamiento de los próceres y héroes independentistas suramericanos. Asimismo, el construir un sistema educativo latinoamericano y caribeño, que promueva los principios, valores y creencias propias a sus realidades geohistóricas, servirá por una parte, de sustento teórico para orientar la nuevas formas de relacionamiento que actualmente se configuran en la región y por la otra, de modelo a seguir para recontextualizar las nuevas realidades del sistema internacional, a los fines de garantizar la satisfacción real de las expectativas de los elementos que integran el espacio suramericano y caribeño, a fin de gestar una conciencia de unidad e identidad común en beneficio de las futuras generaciones. Es por ello que las viejas teorías deben evolucionar, puesto que el realismo político beneficia a las potencias militares más poderosas del planeta y el enfoque idealista, al cual, se le es atribuido erróneamente una paternidad Wilsoniana, pretende dejar en manos de organizaciones internacionales manejadas por los Estados Potencias, las intervenciones en los conflictos armados, con el supuesto irónico de tratar de evitar el flagelo de la guerra.

## II. ¿EL PUNTAPIÉ INICIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEFINITIVA DE LA GRAN NACIÓN - CONFEDERACIÓN LATINOAMERICANA?. ¿VAMOS DESANDANDO EL VIGOROSO CAMINO TRAZADO POR SAN MARTÍN Y BOLÍVAR?. ACTUALIDAD Y VIGENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA.

En América Meridional, se vienen produciendo procesos de integración que procuran afrontar las asimetrías existentes para garantizar la seguridad, erradicar la pobreza, corregir las desigualdades sociales y asegurar una creciente calidad de vida de los pueblos.

Estas nuevas formas de integración que se configuran en el espacio suramericano y caribeño basan sus realidades en principios y valores muy diferentes a los contenidos en las teorías tradicionales de las relaciones internacionales.

El proyecto de Unión de Naciones Sudamericanas se constituye en una iniciativa de integración exclusiva de las naciones de América al Sur de Río Grande, por tal razón, la misma es excluyente de todo intento de dominación que pretenda imponer los Estados Unidos de Norteamérica en el continente.

Esta tradición hegemónica es sustentada por Chomsky (2004) cuando afirma que: “Estados Unidos ha dominado por mucho tiempo la región con dos métodos principales: la violencia y el estrangulamiento económico. De manera general, los asuntos internacionales muestran más que un ligero parecido con la mafia.”

Por otra parte, el aproximarse a una Teoría Bolivariana de las Relaciones Internacionales, servirá de orientación en los avances de los mecanismos de integración regional y acuerdos suscriptos en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); asegurando que los mismos mantengan una estrecha correspondencia con las aspiraciones históricas de los pueblos que conforman dicha comunidad, evitando además la influencia directa de organismos internacionales y regionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), que han perdido credibilidad por su abierta inclinación hacia intereses hegemónicos.

### III. CONCLUSIONES TENTATIVAS Y POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN PARA FORTALECER EL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y EMANCIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. HACIA UNA TEORÍA BOLIVARIANA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

Como corolario de lo precedentemente expuesto, podemos afirmar que todo estudio del desarrollo de una ciencia, en este caso, la ciencia de las Relaciones Internacionales, “exige, junto al conocimiento de los conceptos, axiomas y leyes que se han formulado por sus diversas teorías, una necesaria reconstrucción del proceso histórico a través del cual han emergido y han sido dadas a conocer”.

Más aún, si dichas teorías han sido elaboradas por comunidades de seres humanos, en épocas cuyos métodos, enfoques y códigos estaban predominantemente influenciados por los criterios de un grupo de actores dominantes y que pudieron de alguna manera, ser introducidos premeditadamente, como una estrategia para difundir patrones universales que respondieran a sus intereses de dominación.

La posición ontológica manifestada, asume una postura que muestra una firme oposición al “conservadurismo internacional”, considerándose este, como una corriente de pensamiento que intenta mantener una continuidad y que se opone a toda iniciativa que promueva en los actores internacionales, nuevos enfoques emancipadores.

La existencia de Teorías de las Relaciones Internacionales que no han evolucionado, vislumbra una realidad desfavorable y perturbadora a los cambios en esta materia. Dicha situación problemática, más se profundiza, cuando como producto de esa visión de la realidad, se asume como muy probable, que dicho “conservadurismo internacional” responde a una estrategia premeditada de actores dominantes en el campo internacional, de cuyas tareas entre otras se desprende: La difusión de patrones de pensamiento que orientan las relaciones entre los Estados Nación y otros actores internacionales. Es por ello, que desde esta perspectiva de análisis, se coincide con las visiones de “hegemonía, bloque hegemónico y supremacía” así como con el de la llamada “superestructura” (en la metáfora de Marx), desarrollada por el filósofo marxista Antonio Gramsci, como un elemento desde el cual, se puede realizar una acción política y como una de las formas de crear y reproducir la hegemonía.

Asimismo, se coincide en la existencia de una “hegemonía cultural”, concepto que fue desarrollado por el precitado filósofo, para explicar las razones por las cuales una sociedad que pudiese observarse aparentemente libre y culturalmente diversa, es en realidad dominada, en este caso, por una de sus clases sociales.

En este sentido, Gramsci considera que dicha dominación se materializa ya que ...”las percepciones; explicaciones; valores y creencias de ese sector llegan a ser vistos como la norma, transformándose en los estándares de validez universal o de referencia en tal sociedad, como lo que beneficia a todos, cuando en realidad solo beneficia o beneficia preferencialmente a un sector dado”.

En nuestra opinión, esta visión de Gramsci, es perfectamente aplicable en dimensiones supranacionales, por cuanto que el concepto de “clases sometidas” puede sustituirse por los países del mal llamado “tercer mundo” y el “proyecto burgués”, en este caso, serían los postulados de “las tradicionales teorías de las relaciones internacionales”.

Es por ello que, partiendo de los paradigmas ontológicos arriba descritos, se considera que los principios que orientan las relaciones internacionales en el espacio suramericano y caribeño confrontan “marcos referenciales”, que históricamente, como se argumenta en el presente artículo, han sido introducidos por sociedades hegemónicas, como un “patrón normativo o “estándar”, el cual, al ser promovido y difundido a través de una constelación de teorías y doctrinas contenidas en libros, textos y programas, inciden en el mantenimiento de un criterio único de percepción de la realidad.

Por lo arriba indicado, se considera que como resultado de una nueva geopolítica internacional, los actores del espacio latinoamericano y caribeño debemos interpretar la realidad internacional, con un enfoque estratégico distinto a los códigos que traen inscriptos consigo las tradicionales teorías de las relaciones internacionales, contenidas en los textos y programas de estudio.

El procurar descubrir las circunstancias históricas, psicológicas y sociológicas que han incidido en la difusión del conocimiento y por consiguiente en la “universalización de criterios de interpretación de la realidad”, es lo que permitirá el quiebre de “una hegemonía sostenida en el campo de las relaciones internacionales”, “statu quo” que prevalece, gracias a las tradicionales teorías premeditadamente elaboradas. Ante tales reflexiones se asume, que las teorías tradicionales que sustentan las relaciones internacionales traen consigo inscriptas códigos y enfoques de actores dominantes, estrechamente ligados a circunstancias políticas propias de una época de conflicto y confrontación, y en donde se hace evidente la predominancia de los intereses nacionales de las potencias hegemónicas.

Es por ello que el reciente anuncio de la retirada de la Junta Interamericana de Defensa por parte de los países miembros de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), es un excelente paso para alcanzar esa emancipación.-

Dicho todo esto, la instrumentación del Mercosur, el ALBA, la CELAC y la UNASUR, son herramientas estratégicas vigentes, que se encuentran estancadas debido a la neobalkanización que se impuso no tan solo en los países periféricos sino particularmente en Latinoamérica tomando a este como el nuevo paradigma que haría la ruptura epistemológica y creando un hiato ontológico que desenmascara las hegemonías eurocéntricas representadas por la Eurozona o la Troika y sus aliados encorsetando en la famosa globalización, la misma muestra las asimetrías que se presentan y que se profundizaron con los bloqueos a los refugiados que otrora eran inmigrantes, creando los cementerios mas escandalosos de la

humanidad: el Mar Adriático y el Mediterráneo, que al no dejar entrar a la Eurozona a este flujo de refugiados, que en siglos pasados fueron víctimas de la expoliación que le hicieron esas potencias y que hoy que son bombardeados en nombre de esa hegemonía universal, de una anquilosada social democracia con parlamentarios neonazis, creando una barrera no tan solo ideológica sino tangible y material con los muros y las deportaciones en nombre de la democracia, la libertad y el mundo civilizado. Las monarquías constitucionalistas de capa raída con olor a naftalina ya no son paradigma alguno de esa construcción obsoleta que se niegan a morir. Porque cuando hay una sociedad naciente que busca el bienestar de la humanidad y romper las cadenas del capitalismo transnacional financiero las mismas se encierran ante el devenir histórico y la dialéctica del Río de Heráclito, he ahí que Latinoamérica va galvanizando no tan solo el pensamiento de los Libertadores sino también la construcción de un nuevo horizonte que busca su propio destino independiente y soberano de todo yugo imperial. Los nuevos parteros de la Historia se encuentran en esta Latinoamérica Morena, dejando de ser el Ser en Otro, para pasar a ser el Ser en Sí y Para Sí,

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Luis Aznar/Miguel De Luca (2006): Política. Cuestiones y Problemas. Editorial Ariel. Buenos Aires.-

Galasso, Norberto (2012): Manuel Ugarte y la Unidad Latinoamericana. Ediciones Colihue. Buenos aires.-

Pinto, Julio (Compilador) (2006): Introducción a la Ciencia Política. Editorial Eudeba. Buenos Aires.-

Barbé, Esther: Relaciones Internacionales. Editorial Tecnos. Buenos Aires.-

Fernández, Pascualino Angiolillo: Una Teoría Bolivariana para la Emancipación y la Integración Latinoamericana y Caribeña. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional – Universidad Militar Bolivariana de Venezuela. Caracas.-

Daniel Yépez: Simón Rodríguez Emancipación y Educación Popular en América Latina. Editorial Política. Año 2 N°4.-

Jorge Abelardo Ramos: Historia de la Nación Latinoamericana. Editorial Coyacan. Año 1978.-

Manuel Ugarte: La Patria Grande y otros textos. Ediciones Teoría 1996.-

Atilio Borón: Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina. Editorial Clacso 2003.-

Blanco Fombona, Rufino. 1983. El Pensamiento Vivo de Bolívar. Editorial Losada.-

Centro Cultural Enrique S. Discépolo. 2004. El Pensamiento Vivo de Raúl Scalabrini Ortiz. Ediciones Cuadernos para la Emancipación.-

Centro Cultural Enrique S. Discépolo. 2004. El Pensamiento Vivo de Arturo Jauretche. Ediciones Cuadernos para La Emancipación.-

Centro Cultural Enrique S. Discépolo. 2004. El Pensamiento Vivo de Juan José Hernández Arregui. Ediciones Cuadernos para la Emancipación.-

Centro Cultural Enrique S. Discépolo. 2004. El Pensamiento Vivo de Manuel Ugarte.

Costa, Darc. 2005. Estrategia Nacional. La Cooperación Sudamericana como Camino para la Inserción Internacional de la Región. Prometeo Libros.-

Ferrero, Roberto A: 1996. La Saga del Artiguismo Mediterráneo. Alción Editora. Córdoba. Rep. Argentina.-

Ferrero, Roberto A. 2010. Enajenación y Nacionalización.-

Galasso, Norberto. 1985. Manuel Ugarte. Un Argentino Maldito. Ediciones del Pensamiento Nacional. Bs.As.-

Galasso, Norberto. 1986. J.J. Hernández Arregui. Del Peronismo al Socialismo. Ediciones del Pensamiento Nacional.-

Galasso, Norberto. 1999. Del Socialismo Latinoamericano. Halcón Editora. Bs.As.-

Galasso, Norberto. 2001. Socialismo y Cuestión Nacional. Serie Estudios Sociales. Homo Sapiens Ediciones. Santa Fé. Rep. Argentina.-

Galasso, Norberto. 2005. Cooke, De Perón al Che. Una Biografía Política. Ediciones Nuevos Tiempos. Bs.As.-

Galasso, Norberto. 2008. Historia de la Deuda Externa Argentina. Ed.Colihue. Encrucijadas. Bs.As.-

Galasso, Norberto. 2008. De la Banca Baring al FMI. Colihue Encrucijadas.-

Galasso, Norberto. 2010. Que es el Socialismo Nacional?. Germinal Ediciones.-

Galasso, Norberto: 2011. América Latina. Unidos o Dominados. Ed. Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche. Colección Pulqui.-

Galasso, Norberto. 2011. Felipe Varela y la Lucha por la Unión Latinoamericana. Libros de Indoamérica. Colihue.-

Galasso, Norberto. 2012. Las Proclamas de Felipe Varela. El Mitrismo y la Unión Americana. Editorial Colihue.-

Hernández Arregui, J.J. 1988. Que es el Ser Nacional? Editorial Nueva América. Bs.As.-

Jauretche, Arturo. 2010. Libros y Alpargatas. Civilizados o Barbaros. Introducción, Selección y Comentarios de Norberto Galasso. Colihue.-

Madariaga, José Luis. 2010. Que es la Izquierda Nacional?. Introducción al Socialismo. Ediciones Del Sur. Bs.As.-

Methol Ferré, Alberto. 2010. El Uruguay como Problema y Otros Escritos. Ed. Publicaciones del Sur. Cuarta Edición Ampliada. Bs. As.-

Ramos, Jorge Abelardo. 2006. Revolución y Contrarrevolución en la Argentina. La Era del Peronismo. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Publicaciones. H. Senado De La Nación.-

Ramos, Jorge Abelardo. 1982. Adiós al Coronel. Ediciones Mar Dulce. Bs.As.-

Ramos, Jorge Abelardo. 1994. La Nación Inconclusa. De las Repúblicas Insulares a La Patria Grande. Colección Testimonios.-

Spilimbergo, Jorge Enea, Alfredo Terzaga, Salvador Cabral, Luis Alberto Rodríguez y  
Spilimbregio, Jorge Enea. 2010. Clase Obrera y Poder. Ediciones del Sur.-  
Ugarte, Manuel Baldomero. 1996. La Patria Grande y Otros Textos. Ediciones Theoría.  
Bs.As.-

**FACTORES ENDÓGENOS DE DESARROLLO  
EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.  
LA MICROPOLÍTICA EN COOPERATIVAS  
ARGENTINAS Y MEXICANAS**

LUCIUX MARIA BEATRIZ



## FACTORES ENDÓGENOS DE DESARROLLO EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL. LA MICROPOLÍTICA EN COOPERATIVAS ARGENTINAS Y MEXICANAS

Para Ozlak (1995:9) “los temas que aparecen en la agenda de la integración y sus consecuencias sobre las capacidades nacionales de coordinación y gestión, la situación latinoamericana muestran una gran variedad de cuestiones”. Para cada país, la composición de esa agenda depende de innumerables factores aunque no debe perderse de vista que la agenda "externa" genera y/o modifica la agenda "interna".

En tanto Mendicoa (2009:27) sostiene que “el desarrollo local debe ser visto como una estrategia que impulsa el despliegue de fortalezas en un territorio...cuyas potencialidades hay que detectar y ser capaces de estimular un cambio sustentable que apueste al bien común”. Para ello es necesario que la gestión de gobierno en ese territorio, despliegue las acciones correspondientes que impulsen su perfil. En este sentido, para Ozlak y O'Donnell (2007:565) una política de gobierno/pública se identifica “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.”.

La integración regional consiste en un proceso multidimensional, que incluye tanto temáticas económicas y comerciales, como políticas, sociales, culturales y ambientales. Así, en el escenario latinoamericano de recuperación de democracias las economías de la región reorientaron su desarrollo, moderando los niveles de protección, con una renovación de sus esquemas de integración y formas de acuerdos comerciales.

Los temas de transformación productiva fueron desapareciendo de las agendas gubernamentales, en un espacio en el que se promovían el ajuste estructural –años 80- los equilibrios macroeconómicos, la desregulación, la apertura comercial y financiera y el retiro del Estado de las actividades productivas.

En 2001 con la entrada en el juego de China en el comercio mundial, por su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se dibujó un escenario regional diferente. El enorme dinamismo de la economía china originó un alza en la demanda de recursos naturales, elevando los precios de estos productos y favoreciendo significativamente a varias economías de emergentes.

La región expone una notoria reducción de la pobreza. Lo que se traduce en un crecimiento en la demanda de bienes públicos: acceso al sistema educativo, servicios de salud, transporte público, infraestructura básica, saneamiento ambiental, seguridad urbana, condena a la corrupción, crecientes exigencias de transparencia, y del llamado “gobierno abierto”. La focalización de políticas sociales, como herramienta de gestión, devela los límites para abordar las demandas de los sectores reclamantes. Lo que lleva a centralizarse en la calidad de la estructura productiva y ocupacional con especial interés en la evolución de la productividad.

Es aquí donde surge la relevancia del vínculo con la integración pues, esta transformación de la estructura ocupacional requiere del mercado regional favoreciendo la diversificación productiva y exportadora.

La dinámica y el énfasis de la integración regional en América Latina han sido objeto de importantes transformaciones en la última década. En los últimos años surgieron voces de los gobiernos una visión crítica sobre los procesos de apertura comercial que se llevaron a cabo a partir de los años ochenta, y el énfasis en la dimensión comercial que habría caracterizado los proyectos de integración en los años noventa. Por lo que se incrementó la agenda de los gobiernos hacia otras áreas, poniendo un particular énfasis en la política y social en sus distintas expresiones. El rol de China y de otras economías asiáticas, coadyuvaron al proceso de transformación de las propuestas sobre desarrollo e integración. Los cambios en los patrones comerciales tradicionales de la región con China son un componente más de los cambios en los procesos de integración. Mientras al iniciarse el presente siglo China era el destino del 1% de las exportaciones de la región y el origen de menos del 2% de sus importaciones, en 2012 dichas participaciones llegaron al 9% y el 14%, respectivamente. La relevancia de China como socio comercial ha sido especialmente marcada en el caso de los países exportadores de materias primas de América del Sur, para varios de los cuales ese país ya es el primer o segundo mayor destino de las exportaciones

La arquitectura de la integración regional se ha densificado y complejizado, está en permanente evolución, la pertenencia a múltiples bloques se hace cada vez más común, mientras que los nuevos esquemas surgidos durante la última década están todavía en el proceso de definir sus respectivas esferas de acción. Cabe notar que los procesos mencionados no han tenido lugar con igual intensidad en toda la región.

La evolución y el derrotero que ha seguido el proceso de integración económica en las diferentes subregiones están determinados en gran medida por la geografía y, en particular, por la intensa gravitación de la economía estadounidense. Una diferencia del espacio mesoamericano con América del Sur son los menores niveles de comercio intrarregional y de integración productiva entre sus economías. Obedeciendo a una multiplicidad de razones: su especialización exportadora en recursos naturales (destinados principalmente a mercados fuera de la región), su gran extensión territorial, su deficiente infraestructura de transporte y la fragmentación de sus esquemas de integración económica.

La integración de todas las subregiones de América Latina y el Caribe se da en un espacio de más de 600 millones de habitantes, unidos por fuertes lazos históricos, culturales y, además, lingüísticos.

Es el entorno económico internacional el factor “autorizante” para el derrotero de la integración regional signada por la conformación de macrorregiones integradas, con mercados ampliados y normativas compartidas sobre el comercio y la inversión. Tal es el caso del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP). Con estos acuerdos las partes pretenden tanto acelerar la convergencia normativa y regulatoria en los principales mercados como asegurar una mayor presencia competitiva de sus empresas en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas de valor. Hasta aquí estaríamos delimitando el proceso en la macropolítica en las relaciones internacionales. Integrarse supone un cambio de reglas de juego en las relaciones económicas, políticas, culturales o tecnológicas entre estados nacionales que, por distintas razones, consideran que los intereses de sus países y los del conjunto, se verán beneficiados por la común adopción de esas nuevas reglas. En teoría, al menos, la integración es un juego de suma positiva y no un juego suma cero. (Oszlak 2003:8)

Para establecer una integración completa, e incluir el nivel de la meso política, pensar en la lógica de la inclusividad social sienta la idea de apoyo a las pymes, el manejo de los temas migratorios y la convergencia en aspectos de política social se puede gestionar mejor resultados si el contexto es regional y en ese marco se definen las aproximaciones, graduales pero persistentes, de los diversos esquemas de integración subregionales.

En resumen, tanto las exigencias del entorno global como las propias dinámicas del acontecer regional conducen a privilegiar la construcción de espacios amplios y unificados de cooperación regional y de gestación de masas críticas en materia de financiamiento, tecnologías y capital intelectual, así como la convergencia en aspectos claves de las políticas públicas.

La pertenencia de Argentina, Brasil y México al Grupo de los 20 (OG20) constituye una oportunidad estratégica orientando las políticas al desarrollo de infraestructura y en el apoyo a las pymes.

Las ocasiones que brinda una adecuada coordinación regional para favorecer la aportación de América Latina y el Caribe en los principales debates globales no se terminan en una única agenda. Existen también espacios convenientes para una acción regional de multilateralidad orientados a enfrentar los desafíos actuales: el cambio climático la reforma de la arquitectura financiera internacional y la gobernanza mundial de las migraciones, entre otros.

La reconfiguración de los procesos de integración requiere de un vínculo acrecentado con la multiplicidad de actores. Por ejemplo, con las universidades de la región, las organizaciones laborales. Temas como la movilidad laboral, los derechos previsionales, la homologación de capacidades técnicas, las demandas de capacitación laboral, junto con otros más específicos de tipo sectorial, podrían acrecentar la agenda de la integración regional en la medida en que su tratamiento incluya un diálogo.

En la actualidad las determinaciones de los actores empresariales de la región mantienen, en general, un vínculo acotado con las que se toman desde las instituciones de la integración regional y subregional, situación impensada en el caso de las Pymes y Cooperativas. Generándose un distanciamiento en el aspecto decisional significativo. La divergencia entre estas demandas y la realidad de las pymes y cooperativas puede ser considerable.

Considerando que una política de gobierno/pública no es algo aislado, Ozlak (1995: 14) concibe la formulación de una política de gobierno para la integración regional no como una acción puntual, sino como una construcción que se produce a través del tiempo, que requiere coordinación, estados provinciales y municipios para la preparación de una posición negociadora.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en el contexto de redemocratización, globalización y en el proceso de integración regional. Por lo que se presenta como un desafío para las sociedades locales para insertarse en forma competitiva en lo global. Podemos decir que el desarrollo implica un nivel de organización, coordinación, en este sentido, no puede ser el producto automático de la acción del mercado, sino un proceso de transformación de estructuras que impliquen la creación de una estructura productiva que asegure un desarrollo endógeno autosustentable. Furtado (2008:12) define que el subdesarrollo o mal desarrollo, “no es un paso previo al desarrollo”. En este sentido, Boisier afirma que “todo proceso de desarrollo constituye, por definición, un proceso endógeno que solo compete, en su concepción, en su diseño y en su implementación, a una comunidad que habita determinada localidad” (2005: 54). Por su parte

Arroyo define al desarrollo local de una localidad, de un partido, de un municipio, “como aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico del lugar y mejora las condiciones de vida” (2012: 1)

Por otra parte, para la Cepal (2001) cada localidad o territorio se especifica, por una estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local.

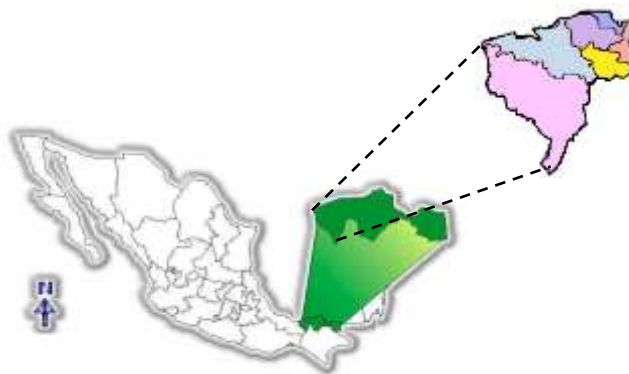
Para poder llevar adelante este proceso, el trabajo se basa en potenciar el crecimiento de la multiplicidad de pequeños emprendimientos productivos, desde los familiares asociándolos por sectores y con el estado presente hasta su desarrollo. Se impulsa el crecimiento armónico de la economía de la localidad logrando una redistribución de la riqueza y la inclusión social. De esta manera dejaría de ser una ciudad con una economía dependiente de una o dos grandes industrias o del sector agropecuario intensivo. Por ello es necesario que en el marco globalizador los procesos de Desarrollo Local sean entendidos como un fenómeno multidimensional, aparezcan como una nueva manera de contemplar y de actuar, planteando para ello una nueva manera de inserción de manera competitiva en lo global. Cabe agregar que “no existe un modelo único de Desarrollo Local, hay tantos modelos como experiencias (...). (Mendicoa, 2011: 6).

## I. LA MICROPOLÍTICA Y LOS DILEMAS LATINOAMERICANOS –NUESTROS EJEMPLOS EN ARGENTINA Y MÉXICO-

MISIONES ARGENTINA



CHONTALPA TABASCO MÉXICO



## *I.1 Argentina: Misiones y el tabaco*

En la construcción del concepto “desarrollo”, Boisier (2005: 8) destaca la importancia del carácter endógeno, y considera cuatro planos que se cruzan entre sí: el plano político, donde se identifica la capacidad de negociar para la toma de decisiones relevantes respecto a las diferentes opciones de desarrollo; el plano económico, se refiere a la apropiación y reinversión del excedente económico a fin de diversificar la economía territorial y darle una base permanente de sustentación a largo plazo; el plano científico y tecnológico, a fin de fortalecer la capacidad interna del sistema productivo local para generar su propio dinamismo tecnológico de cambio y el plano cultural, como matriz generadora de la identidad socio territorial.

Para Madoery (2008: 74), la sustentación endógena del proceso de desarrollo, hace que este sea propio y particular. Sostiene que se requiere de una estrategia o proyecto político que incorpore valores y sentido a la acción colectiva. La descentralización y la reforma del Estado tienen como objeto, incrementar la eficacia de las políticas públicas mediante un reparto territorial de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales de gobierno de las Administraciones Públicas. Las acciones pueden verse facilitadas por el avance de la descentralización.

El desarrollo local se logra mediante una concertación público-privada entre los gobiernos locales, la sociedad civil organizada y el sector privado, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, en el marco de políticas nacionales y locales. Para ello, se requiere de capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relación de las personas y de las organizaciones públicas y privadas, como también de la capacidad de articulación con el entorno Para (Madoery 2008:96).

Según Albuquerque(2014: 22), el Desarrollo Económico Territorial no es la simple aplicación de las políticas nacionales en los ámbitos provincial, departamental, regional o municipal. Requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales y subraya que se trata de un enfoque surgido “desde abajo”, no elaborado “desde arriba” por las instancias centrales del Estado. Donde el territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiente. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste y no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales.

Misiones es una provincia ubicada en el noreste de Argentina ocupa 30.801 km<sup>2</sup>, más del 80 % de sus límites son internacionales, al norte y al este con la Brasil y al oeste con Paraguay. Se caracteriza por un clima subtropical húmedo, con abundantes lluvias y temperatura media de 20° C. El Departamento General M. Belgrano al Noreste de la provincia, en las cercanías de las Cataratas del Iguazú, se dedica a la producción agropecuaria en pequeña escala. Más del 50% del total de productores poseen una unidad productiva (UP), cuya con superficie es menor o igual a 25 hectáreas (ha.) y producción diversificada vinculada al autoconsumo. Son 235 los que producen mandioca; 244 los que producen maíz; son 33 los que producen yerba; son 66 los que producen eucaliptus y 59 aquéllos que producen pino. Solo 4 productores destinan esa porción de tierra a la soja y 5 al citrus. Son 156 los productores que conservan monte o bosque en sus UP y en mayor escala, no se observa desarrollo de estas producciones.

El 95 % de esta población son o fueron tabacaleros y el 99% de los mismos, se dedica al tabaco tipo Burley con escaso equipamiento y sin desarrollo empresarial, con 2 ha en promedio. El tabaco Burley demanda un manejo artesanal con mano de obra intensiva y en Misiones, se involucra a toda la familia incluyendo a los niños en las labores productivas, solo un 20 % de los mismos contrata mano de obra extra-predial y en forma temporal durante los meses de mayor demanda de carga horaria para la producción. La mayoría de estos productores manifiesta no conseguir personal calificado para realizar las actividades cotidianas, Por otra parte se destaca las altas presiones del Estado en materia de legislación laboral e impositiva y en estas dimensiones de producción no se tiene una base económica para mantener en forma permanente a un peón. De las entrevistas a los productores se observa que el individualismo se convierte en una barrera que obstaculiza la cohesión de la organización, se constatan debilidades en las cooperativas agropecuarias, baja participación de asociados en fijación de políticas y toma de decisiones e incidencia de organizaciones no gubernamentales (ONG's) con un alto componente político y baja interacción inter cooperativas.

En la integración vertical, la única cadena productiva que se constata, es la conformada por los distintos eslabones del tabaco, comprende: desde el cultivo de la hoja de tabaco hasta la fabricación de cigarrillos y otros productos como los aromas y esencias de tabaco. En este caso el productor solo forma parte del primer eslabón, donde se encarga de la hoja verde, sin valor agregado; los demás eslabones opera bajo la tutela de empresas acopiadoras nacionales e internacionales, las que concentran las mayores ganancias tanto por la provisión de los insumos como por la incorporación del valor agregado.

Por la situación que atraviesan los niños y jóvenes hijos de productores, en muchos casos abandonan los estudios por trabajar en las actividades productivas. El 32% cuenta con un nivel primario, el 13% nivel secundario y solo el 2% posee el nivel terciario. Un 52% de hijos de los productores menores de 18 años están sin escolaridad.

El bajo nivel de educación formal de los jefes de familia (hombres o mujeres) y la falta de integración de saberes ancestrales y nuevas tecnologías incide en las limitaciones para incorporar conocimientos e innovaciones a la actividad productiva, lo que repercute en la imposibilidad de mejorar la calidad de vida. Debido a que no hacen uso de las buenas prácticas agrícolas y el mal uso de los agroquímicos en los cultivos, toda la familia se ve afectada. Se han constatado casos con graves efectos, tanto por la forma de manipular el producto, como por la contaminación de los alimentos y la precariedad de las condiciones de higiene, todo ello nocivo para en la salud de los productores y su familia.

## *I.2 México: Tabasco – Cacao .*

Entre los cultivos más importantes que encontraron los españoles a su llegada a la provincia de Tabasco fue el cacao (*Theobroma cacao* L), principalmente en la región de la Chontalpa, el cual era utilizado para la preparación de alimentos y bebidas, y servía como medio de cambio: intercambio comercial y pago de tributos.

Por las crónicas de Bernal Díaz del Castillo se sabe que al desembarcar Hernán Cortes junto con sus soldados, en las costas de Tabasco, en busca de las Hibueras (hoy Honduras), escribió sobre el cacao que: "... y desde allí pasó a otro río en puentes que hicimos de maderos; y luego un estero y llegó a otro gran pueblo que se dice Cupilco; y desde allí comienza la provincia que llaman la Chontalpa y estaba toda muy poblada y llena de huertos de cacao y muy en paz...". En su Quinta

Carta de Relación, escrita en 1526, el conquistador dice que: Esta provincia de Cupilcon [Cupilco] es abundosa de esa fruta que llaman cacao y de otros mantenimientos de la tierra y mucha pesquería; hay en ella diez o doce pueblos buenos, digo cabeceras, sin las aldeas; es tierra muy baja y de muchas ciénagas; tanto, que en tiempo de invierno no se puede andar, ni se sirven sino en canoas... (Cortés 1526, en Cabrera 1987:118).

En la actualidad, la Chontalpa produce alrededor del 97% de la producción local, por lo que continúa siendo la principal región productora de cacao en el Estado. Dicha región abarca una gran parte de la zona centro-occidental y norte del estado, su superficie es de 8,408 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 34% del total. En ella se localizan los municipios de: Huimanguillo, con una superficie de 3,597.98 Km<sup>2</sup>; Cárdenas con una superficie de 1,970.32 Km<sup>2</sup>; Paraíso con una superficie de 577.55 Km<sup>2</sup>; Cunduacán con una superficie de 1,017.11 Km<sup>2</sup>; Jalpa de Méndez con una superficie de 365.67 Km<sup>2</sup> y Nacajuca con una superficie de 452.32 Km<sup>2</sup> (Velásquez 1994: 16-17).

Es importante señalar que el tamaño del área de cultivo del 70% de las familias campesinas productoras de cacao tiene una extensión entre .5 y 2,5 hectáreas, existiendo cerca de 22,000 familias dedicadas al cultivo del grano. El 100% de las plantaciones de cacao no requieren del riego, el agua es suficiente y a veces excesiva para el cultivo, por lo que se tiene que construir drenes para desalojarla.

Tabasco el principal productor de México, con alrededor del 64.33% de la producción nacional, seguido del estado de Chiapas que produce entre el 34.79% y Guerrero con el .88%.

Durante el gobierno de Tomás Garrido Canabal (1922-1935) se crea la primera cooperativa cacaotera en Comalcalco, Tabasco, México., que será la única autorizada para vender cacao, quitándoles el derecho a los particulares de movilizar el grano y se establece un impuesto al grano. Para Garrido el reparto de la tierra no fue prioritario, ya que fomentaba “el espíritu individualista”. Por considerarlo obsoleto y arcaico no fomentó el ejido –que se redefinió a partir de la revolución Mexicana- como forma colectiva de tenencia. La vía de la emancipación económica se concebía, más bien, en términos del sistema cooperativo. En Tabasco surge entonces -con mucha fuerza- un cooperativismo por medio del cual los productores se asociaron para vender sus productos y comprar insumos. En las ramas de mayor importancia económica estas asociaciones de productores fueron adquiriendo poder y desempeñan hoy un papel de primer orden en la vida de la entidad (Tudela 1989: 66).

Con el surgimiento de cooperativas y asociaciones locales en los principales municipios cacaoteros del Estado, se establecen las bases que darán origen a la Federación de Cacaoteros de Tabasco, en 1961 en la Unión Nacional de Productores de Cacao (UNPC)<sup>1</sup> agrupando a los productores de Tabasco y Chiapas, siendo gobernador del Estado de Tabasco, el Lic. Carlos A. Madrazo Becerra (1959-1964) y en 1974 por decreto presidencial se crea la Comisión Nacional del Cacao (CONADECA) afiliándose a ella los productores de Chiapas, quedando sólo los productores Tabasqueños en la UNPC. Es el gobierno de Leandro Rovirosa Wade (1977-1982), cuando se eliminan los impuestos y se permite nuevamente que los particulares entren en la comercialización del grano, con lo cual surgen los intermediarios mejor conocidos como “coyotes”.

En 1986 la UNPC estaba integrada por 22,000 ejidatarios, pequeños y medianos propietarios. La UNPC es el organismo cúpula del Sector Cacaotero. Está integrada por tres Uniones Agrícolas Regionales (Comalcalco, Centro-Sierra y Chontalpa), que a su vez agrupan a 26 asociaciones agrícolas

---

<sup>1</sup> Desde su creación opera al amparo de la Ley de Asociaciones Agrícolas.

locales de productores y diez recepcionadoras, distribuidas dentro de la zona de producción. De los 22,000 productores que formaban la organización, el 70% (15,400) está constituido por ejidatarios o mini productores y el 30% (6,600), por pequeños y medianos propietarios (Jhabvala y Tokeshi 1990: 121).

Para procesar el grano y darle mayor valor agregado, en 1962 se funda la industrializadora de Cacao de Tabasco, Sociedad Anónima de Capital Variable, mejor conocida como INCATABSA, puesta en operación en 1966, con un capital de 71 millones de pesos, divididos en 71,000 acciones nominativas con valor de mil pesos cada una. De conformidad con su acta constitutiva, el Consejo de Administración de INCATABSA lo forman cinco consejeros que son: el presidente en turno de la UNPC, el presidente de vigilancia de la UNPC y los tres presidentes de las uniones regionales de productores de cacao. La administración se encuentra a cargo de una gerencia general, una gerencia auxiliar y la subgerencia de administración y personal.

Los productos que inicialmente se elaboraban eran: Licor de cacao, manteca de cacao, cocoa y chocolate golosina y de mesa. En 1970, resultado de una mala administración la empresa fue embargada, liquidada y adjudicado sus activos al gobierno del Estado de Tabasco. El 19 de noviembre de 1975, durante el gobierno de Mario Trujillo García (1971-1976) en base a un contrato de donación, el gobierno del estado adjudicó los activos fijos de la empresa a los productores de cacao existentes en esa fecha, quienes constituyeron una nueva sociedad anónima, de conformidad con las leyes vigentes en el país, sobre todo de acuerdo con las disposiciones del capítulo quinto de la Ley General de Sociedades mercantiles (Jhabvala y Tokeshi, 1990:123). En 1986 la planta tenía una capacidad de transformación anual de 15,000 toneladas de cacao en grano, para producir pasta de cacao, manteca de cacao, cacao en polvo (cocoa), chocolate de mesa, de golosina e instantáneo, siendo la más grande de América Latina, generaba aproximadamente 400 empleos permanentes durante todo el año

En 1986 la UNPC contaba con instalaciones de almacenamiento para el cacao en grano, pasta de cacao, manteca de cacao y cacao en polvo o cocoa, en bodegas localizadas en los estados de Tabasco, Veracruz y el Distrito Federal. En la ciudad de Cárdenas, Tabasco se encuentra la Almacenadota y Seleccionadora de Cacao (ALSECA) con una capacidad de almacenaje para 10,000 toneladas de cacao; en la Ciudad de México la Almacenadota de Cacao de Tabasco (ALCATAB), con capacidad de 5,000 toneladas de cacao; en el Puerto de Veracruz y en la Ciudad de Perote, Veracruz, se cuenta con bodegas cuya operatividad se canaliza hacia la actividad exportadora. Contaba también con 20 tractocamiones y 26 remolques, de los cuales cuatro tienen equipo de refrigeración – básicamente para el transporte de la manteca de cacao-, así como una pipa con capacidad de 30,000 litros para combustible, un tractocamión grúa, un taller de mantenimiento y reparación, ocho unidades de aerofumigación. Dos campos experimentales, uno establecido en el Municipio de Comalcalco con 14 ha. y otro en el municipio de Cunduacán con 85 ha. y viveros localizados en las rancherías y poblados de Cárdenas, Cunduacán, Comalcalco y Paraíso.

A principios de la década de los 1990 la deuda de la UNPC con bancos e instituciones financieras del país ascendía a 70,000 millones de pesos y se declara en quiebra, por lo que se tienen que vender el 80% de sus activos. Este problema financiero fue resultado de los excesivos gastos y malos manejos de algunos líderes que manejaron la UNPC en el periodo 1975-1990. En el 2009, los activos de la Unión comprenden sólo las instalaciones que tienen en la ciudad de Cárdenas, Tabasco y una maquinaria obsoleta que no reúne las condiciones que se solicitan en el mercado internacional para la elaboración de manteca de cacao, subproducto de las industrias de alimentos, farmacéutica y



belleza. En el 2014 la planta fue liberada después de estar embargada por más de 15 años y en julio de 2016 la planta se volvió a reactivar produciendo licor de cacao, pasta, cocoa y manteca de cacao, chocolates de mesa, en polvo y golosinas con un proceso de producción semiautomatizado.

## II. ALGUNAS REFLEXIONES

El presente trabajo tuvo la intención de identificar el gran espacio que separa la macro y mesopolítica de la micropolítica. Es decir, lo que cotidianamente le sucede a los pequeños productores o micro productores. La imposibilidad de superar los niveles casi exclusivos de supervivencia, muy lejos de lo esperado para una empresa de menor tamaño.

Los organismos ligados a los procesos de integración regional no presentan intención de consultar ni colaborar con esos microempresarios en cualquiera de los dos países que revisamos.

El Estado, nacional – estadual – local, no es un actor que coordine las acciones para la inclusión de los productores, ya sea de materia prima misionera o tabasqueña.

El corporativismo que se hace presente en la cooperativa cacaotera –y que puede hacerse extensivo a todos los sectores cooperativos mexicanos- lleva a una elección de tipo político de sus directivos haciendo a un lado la racionalidad económica que debe guiar este tipo de toma de decisiones, lo que conduce finalmente a la quiebra. Por lo que es necesario que las cooperativas agrícolas sean guiadas desde sus inicios por profesionales que conozcan la cadena que integra los procesos de producción-industrialización y comercialización de los productos que van dirigidos a los mercados industriales o a los mercados finales.

La interpretación camina por la senda de considerar un elemento de debilidad muy acentuada la fragmentación cooperativista que se observa, al existir una disparidad bastante asentada en el propio seno de las cooperativas cacaotera, que se centra tanto en los organismos de dirección de las mismas, como en factores de índole más política que la propia responsabilidad sobre ellas y que aluden al poder sobre el sector al completo.

Por lo que los interrogantes que surgen deberían orientar la discusión acerca de lo global y lo local, pudiendo pensar en globalizar lo local pero localizando lo global también.

## III. BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque Francisco. (2014) Evolución del desarrollo territorial Situación actual, crisis y perspectivas. Elementos de Innovación y estrategia N° 6. Diputació Barcelona. España.

Arroyo Daniel (2016). Las 4 Argentinas y la grieta social. Propuesta para una nación integrada. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires. Argentina

Arroyo Daniel. (2012). Los ejes centrales del Desarrollo Local en la Argentina. UNQ. Argentina

Boisier Sergio. (2005). Hay espacio para el Desarrollo Local en la globalización? Revista Cepal N° 86 (pp 47-82)

Briceño Ruiz José (2011). El Mercosur y el tratado de las complejidades de la Integración Regional. Ed. Teseo. Buenos Aires. Argentina

Cabrera Bernat Cibirán (1987). Viajeros en Tabasco: Textos. Gobierno del estado de Tabasco. México..

Cepal (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo. Santiago de Chile. Chile

Furtado Celso (1965). Dialéctica del desarrollo. México Fondo de Cultura Económica DF..

Gallicchio, Enrique. (2004). El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción del capital social, en línea. <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/03/14capital.pdf>. (29/05/2018)

Jhabala, Fidaros y Tokeshi Miguel (1990). Tabasco: Economía y Desarrollo. Centro de Estudios de Investigación del Sureste A.C. Villahermosa, Tabasco. México.

Madoery Oscar (2008), Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM Edita. Buenos Aires

Mellado Noemí; Gajate Rita (1998) La inclusión de las regiones en el MERCOSUR en Aportes para la Integración Latinoamericana, año IV, N° 4, julio de 1998; (pp. 91).

Mendicoa Gloria Edel (2011). Los Nuevos escenarios del Desarrollo Local y su relación con la Producción y el Territorio. Informe Final proyecto A117. Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza, en línea. Disponible en [www.unlam.edu.ar/biblioteca](http://www.unlam.edu.ar/biblioteca) (20/10/2017)

Ozlak Oscar (1995). Estados capaces: un desafío de la integración, en línea. En Blejmar Bernardo (compilador), (2003): Liderazgo y Desarrollo Sustentable. Ediciones Manantial, Buenos Aires

Ozlak, Oscar , O'Donnell Guillermo (2007) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires Argentina

Suarez Archilla Natalia (2015). Comercio en el Mercosur en perspectiva de la Integración Productiva. Una aproximación desde Argentina, en línea. En línea [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0327\\_SuarezArchillaNV.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0327_SuarezArchillaNV.pdf). (29/05/2018)

Sunkel Osvaldo (1991). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde adentro. En Revista Mexicana de Sociología N° (pp 3-42).

Tudela, Fernando(1989) La Modernización Forzada del Trópico: El Caso de Tabasco. Proyecto Integrado del Golfo. El Colegio de México.

Velázquez, Villegas Germán (1994) Los Recursos Hidráulicos del Estado de Tabasco. Ensayo Monográfico. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Centro de investigación de la División Académica de Ingeniería y Tecnología. Unidad Chontalpa. México

Yanes Garcia Mario(1994). El caco: Origen, Cultivo e Industrialización en Tabasco. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Unidad Sierra, División Académica de Ciencias Agropecuarias.

**OS LIMITES DA “TRANSIÇÃO”: NOVAS CULTURAS  
POLÍTICAS, IMPRENSA E REDEMOCRATIZAÇÃO  
BRASILEIRA NOS DOIS LADOS DO ATLÂNTICO  
(BRASIL E PORTUGAL, 1974-1979)**

LOHN, REINALDO LINDOLFO

## OS LIMITES DA “TRANSIÇÃO”: NOVAS CULTURAS POLÍTICAS, IMPRENSA E REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA NOS DOIS LADOS DO ATLÂNTICO (BRASIL E PORTUGAL, 1974-1979)

Este texto apresenta as linhas gerais de um programa de estudos com vistas a investigar o processo de transição democrática ocorrido no Brasil a partir de 1974 em uma perspectiva comparada com o contexto de Portugal. Pretende-se discutir o quanto o processo político português influenciou os debates levados a cabo por exilados brasileiros, mas principalmente como a transição brasileira foi percebida em Portugal, principalmente por meio da imprensa.

No primeiro aspecto da proposta, cabe acentuar como o ambiente político português após a Revolução dos Cravos influenciou a transição que então se processava no âmbito das diferentes frentes de oposição brasileiras, as quais passaram a ser impactadas por uma agenda política em que os temas da democracia, das liberdades individuais e dos direitos humanos assumiram centralidade (Napolitano 2014). Em particular, cabe destacar a trajetória de uma liderança política muito influente no Brasil, o trabalhista Leonel Brizola que, a partir de 1978, aproximou-se franca e definitivamente da perspectiva social-democrata europeia. Além disso, e não menos importante neste plano de estudos, cabe considerar como os acontecimentos da transição brasileira foram compreendidos em Portugal, particularmente neste momento ainda anterior à anistia decretada no Brasil (Fico 2010), quando o país europeu era o abrigo e refúgio de exilados como o próprio Brizola.

A longa transição brasileira para um regime formalmente democrático teve marcos definidores que o próprio jogo político da ditadura militar (1964-1985) delimitou e que foram tacitamente aceitos pelos que participaram, direta ou indiretamente, das negociações que redundariam no fim do regime autoritário. Afastar qualquer possibilidade de ruptura ou de que a extinção ditadura militar resultasse de agudos conflitos sociais e políticos, foi, desde sempre, um objetivo dos acordos que tramaram o que viria a ser chamado de Nova República. A transição, assim montada, procurou limitar o processo de redemocratização brasileiro às disputas eleitorais e aos mecanismos institucionais derivados dos acordos conduzidos entre o governo e a maior parte da oposição legalizada.

Há uma importante discussão acerca das interpretações predominantes sobre a transição para um sistema político democrático no Brasil, até aqui concentrados basicamente em torno de três eixos: o retorno aos valores liberais-democráticos que estariam em disputa no momento do golpe civil-militar de 1964; a ruptura com o autoritarismo que marcara o regime, como um contraponto aos seus relativos êxitos econômicos; por fim, o pacto que se teria sido firmado entre governo e oposição, com a atuação de um amplo conjunto de forças sociais (Abreu; Latman-Weltman 2006: p. 69). Ressalta-se que uma das marcas dessas interpretações é a indefinição de datas precisas, embora os debates políticos que se travaram tenham elaborado marcos que se tornaram aceitos: um destes é 1974.

Naquele ano o General-Presidente Ernesto Geisel proferiu aquele que seria considerado um marco do processo de abertura política. Ao frisar que não aceitaria “pressões indevidas” dos que pensavam “poder apressar” alterações no regime por meio de um “jogo de pressões manipuladas sobre a opinião pública e, através desta, contra o governo”. Tais pressões apenas serviriam para “provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo de lenta, gradual e segura distensão, tal como se requer”, o que geraria um clima de “crescente polarização e radicalização intransigente,

com apelo à irracionalidade emocional e à violência destruidora” (*Folha de São Paulo*, São Paulo, 30/08/1974, p. 1). A passagem lenta e gradual correspondia aos agenciamentos que ordenariam as relações políticas, tanto do governo quanto da oposição.

Enquanto isso, do outro lado do Atlântico, acontecimentos daquele mesmo ano desencadeariam na imprensa brasileira a necessidade de dar conta de um fenômeno que desatava uma transição democrática em um ritmo inteiramente diverso daquele que se apresentava como o único possível no Brasil. Em Portugal, a chamada Revolução dos Cravos marcava o fim da ditadura salazarista e foi anunciada como um “vento democrático” que soprava desde Lisboa. As notícias da queda de Marcelo Caetano e o papel das Forças Armadas portuguesas no processo faziam referência à polícia política, a presos políticos e partidos proscritos, assuntos que causariam constrangimentos diversos, caso fossem tratados abertamente no noticiário nacional (*Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/04/1974, p. 1). Mas os acontecimentos em Portugal permitiam que palavras como democracia, ruptura e liberdade política fossem publicadas e disseminassem discussões amplas.

No dia 26 de Abril de 1974 o *Jornal do Brasil* trouxe como sua principal chamada de primeira página “Junta controle Portugal e anuncia Constituinte”. Na página seguinte, a chamada era “Militares acabam com salazarismo e prometem eleição”. Assim, em duas notícias, um programa de redemocratização que passava por constituinte e eleições, demandas que começavam a ser verbalizadas pela oposição legalizada no Brasil, mas que o gradualismo anunciado pelo governo projetava para um futuro bastante incerto. Enquanto a esquerda revolucionária brasileira vivia os estertores de sua derrota, pois o aparato repressivo da ditadura havia destroçado as organizações e provocado a prisão ou a morte de centenas de ativistas, seja nas cidades ou no campo, uma “revolução” bem sucedida ocorria em Portugal e seu repertório político trazia pontos essenciais para o debate corrente no Brasil. Democracia e eleições tornavam-se os caminhos para a derrota da ditadura. Um pouco mais adiante, as falas incorporariam o tema dos Direitos Humanos. A oposição legalizada, concentrada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que até então tinha dificuldades para se legitimar como ferramenta de luta contra o regime, ganhava corpo e em suas bases militava parte da esquerda que não havia sido engajada na luta armada.

Os oponentes da ditadura brasileira, em sua maioria, passaram por uma transformação fundamental, quando de uma lógica revolucionária assumiram a democracia como “valor universal” (Coutinho 1979). A crítica pública ao regime ampliou-se, mas não sob uma ótica insurrecional: “a democracia para a ser valorizada como um objeto em si e, com ela, a organização da sociedade e a participação no jogo eleitoral, mesmo sob limitações” (Almeida; Weiss 1998: 336). Por fim, sabe-se que o resultado seria, conforme Florestan Fernandes (1986: 19), uma “transição sem ousadias e sem turbulências”, o que proporcionou que “a ditadura não seria desmantelada e que ela serviria de guia a uma democratização *sui generis* que sairia das entranhas do regime”.

Os desdobramentos do Abril de Portugal seriam acompanhados com atenção e não foram poucos os que buscaram no processo em curso naquele país uma confirmação dos caminhos adotados no Brasil. Em 1976 um influente cientista político nos meios mais moderados da oposição, Bolívar Lamounier (1988), identificava que as negociações parlamentares no Brasil conduzidas pela junção de políticos antigos com os mais jovens, formados durante o período autoritário, tornava as discussões que percorriam a cena pública naquele momento marcadas predominantemente pelos seguintes temas: eleições, gestão econômica, constitucionalização do país, necessidade de ordem, direitos humanos, uma “voga neoliberal no mundo” e uma promissora “moderação da revolução portuguesa” (*Isto É*, São Paulo, Nov. 1976, p. 48-51).

Muitos seriam os exilados brasileiros após os golpes militares no Chile, no Uruguai e na Argentina que aproveitaram a janela democrática aberta em Portugal. O país passou a ser um refúgio exatamente quando o cerco de ditaduras militares na América do Sul se fechara quase por completo (quase todos os países tinham alguma forma de ditadura militar). Para muitos, a Revolução dos Cravos inicialmente soou com desconfianças, por ter sido conduzida por militares, mas também com muitas esperanças. De todo modo, como aponta Maria Inácia Rezola (2007: 17), num mundo impactado pela crise do petróleo e dividido pela guerra fria, “negando todas as previsões e modelos de intervenção dos militares nos processos de transição e mudança política, os Capitães de Abril apresentaram um programa democratizador, onde está prevista a constituição de um governo civil e a realização de eleições livres”. Neste ambiente, encontraram-se em Lisboa diferentes organizações de esquerda brasileiras, que iam desde o Partido Comunista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil, a Ação Libertadora Nacional e a Vanguarda Popular Revolucionária. O trabalho de denúncia da ditadura brasileira no exterior e de rearticulação das esquerdas logo se desdobrou em novas frentes de debates em que a questão das liberdades democráticas e o movimento pela anistia aos refugiados ganhou proeminência (Pezzonia 2017: 223-254).

Sabe-se que uma das grandes preocupações da mais recente ditadura militar brasileira (1964-1985) era o que ficou conhecido então como 'Frente Brasileira de Informações', nome de uma publicação coordenada por Miguel Arraes, mas que seria ainda uma que articulava brasileiros e brasileiras que no exterior denunciavam a ditadura (Cruz 2016). Tal preocupação ficou registrada na documentação produzida pela embaixada do Brasil para o Centro de Informações do Exterior (Ciex).

Os brasileiros chegados a Portugal após o 25 de Abril, não apenas por isso, mas também em função do idioma comum, levaram a Frente de Informações a outro nível. A facilidade de acessar a imprensa portuguesa e o contexto português favoreceram que o Brasil e sua ditadura passassem a ser abordados com certa frequência mesmo na grande imprensa portuguesa, sem contar os periódicos de organizações políticas. Um tema passa a ser então central neste Brasil visto de Portugal. A questão dos direitos humanos, também cara a diferentes indivíduos e grupos portugueses de então, saídos de uma ditadura longa e em meio a um complexo processo político, torna-se um tema que passou a dar sustentação às imagens então difundidas sobre a realidade brasileira em Portugal.

Se em seus primeiros dias a revolução portuguesa prometia um caminho de ruptura e transformação acelerada em um processo revolucionário, com o passar dos anos a construção democrática em Portugal inspirou outras soluções. Em 1977, depois de mais de uma década exilado no Uruguai, Leonel Brizola reaparece na cena pública por ter sido expulso do país sul-americano e, após uma passagem pelos Estados Unidos, chegar a Portugal no ano seguinte. Neste caso, também uma rápida mudança de perspectivas políticas envolveria o líder trabalhista brasileiro e seus seguidores. Proveniente de uma linhagem que tem em Getúlio Vargas sua mais importante expressão e tendo sofrido a influência do surto de movimentos populares e nacionalistas da América Latina nos anos de 1960, na esteira da revolução cubana, Leonel Brizola estava em plena transição. Rapidamente aproximou-se de Mário Soares e das perspectivas defendidas pela Internacional Socialista (Cavalcanti 1979). Em junho de 1979 os trabalhistas brasileiros lançariam a “Carta de Lisboa” em que as demandas históricas do movimento passavam a incorporar o tema dos direitos humanos e das lutas de mulheres, negros e indígenas (Marques; Gonçalves 2016).

Portanto, não só a esquerda revolucionária brasileira encontrou em Portugal um ambiente para o debate que levaria a mudanças importantes de atuação. Uma antiga liderança política, capaz de despertar muito mais atenções e preocupações do aparato

diplomático repressivo brasileiro no exterior, dada a influência de sua figura junto à opinião pública brasileira, encontrou em Portugal um terreno fértil para sua própria transição política e pessoal. Um político nacionalista latino-americano dos anos de 1960 e que manteve conversações com Che Guevara e Fidel Castro, Brizola tornava-se aos poucos um social-democrata ao estilo europeu. Ou ao menos esta era a primeira impressão. O processo histórico posterior traria novos desdobramentos (Sento-Sé 2007).

De certa forma, encontramos aí um ponto de convergência em que a ditadura militar brasileira impunha o gradualismo como única forma de transição para um regime político mais aberto, a esquerda revolucionária fazia a autocritica de suas ações e buscava construir pontes as demandas por direitos humanos, a oposição legalizada no Brasil aceitava o ritmo imposto pelo regime e lideranças políticas como Leonel Brizola, da geração anterior ao golpe de 1964, apostavam na perspectiva social-democrática e moderada europeia. Este nó de arranjos políticos e trajetórias pessoais teve em Portugal um palco privilegiado, principalmente ao final da década de 1970. Cabe, então, investigar o quanto o palco teria sido importante para o desenrolar do drama político brasileiro nos dois lados do Atlântico.

A partir destas linhas gerais, o estudo que se está levando a cabo pretende compreender o processo de transição brasileiro ao fim da década de 1970 a partir das discussões e percepções que percorriam a imprensa portuguesa, bem como as influências e desdobramentos da transição portuguesa nos debates conduzidos por brasileiros no exílio (Freire 2010). A partir daí, foi realizado um levantamento de dados coletados em diários e semanários portugueses acessíveis.

A proposta de estudos situa-se no âmbito da História do Tempo Presente, campo de investigações novo no âmbito da historiografia (Rouso 2016). A escrita de uma História do Tempo Presente pressupõe a identificação de trajetórias pessoais e coletivas saturadas por experiências sociais diversas, avolumadas nas últimas três décadas. A sociedade brasileira inscreveu-se à sua maneira e a partir de suas características em alguns desses processos e passou a partilhar do que se pode chamar de um longo presente. Vários são os testemunhos sobre experiências que envolvem referências pouco ou nada organizadas a uma temporalidade que comporta passados recentes e expectativas frágeis em relação ao futuro.

A História do tempo presente depara-se com um alargamento do político, o qual não se reduz ao Estado. Daí a iniciativa de apontar para uma discussão que perpassasse as culturas políticas. Desenvolve-se nesse âmbito um conjunto de linguagens que entrecruzam espaços públicos e privados, que passam a ser problemas a serem discutidos na órbita do político. O campo da política, portanto, adquiriu consistência própria, o que envolve não só o aumento da atribuição das políticas públicas e dos processos administrativos, mas novas formas de politização de relações de poder efetivadas em âmbitos subjetivos e individuais e não só naqueles mais abrangentes. Constitui, desse modo, uma encruzilhada de metodologias, problemas e abordagens que têm como características marcantes a interdisciplinaridade e a combinação de ritmos, desde os instantâneos aos de efeitos mais duráveis.

A discussão proposta recai sobre a construção do tema da democracia brasileira. Os temas abertura, movimentos sociais, crise econômica e consolidação institucional do sistema político em construção, são muito importantes para o projeto de pesquisa. Cabe evidenciar um novo momento da reflexão acadêmica brasileira, no qual a participação popular deixa de ser questionada e passa a ser problematizada para ser mais bem compreendida. Sociedade e Estado mantiveram relações diferenciadas, em comparação com contextos históricos anteriores, durante o processo de democratização. Neste aspecto,

chama a atenção a reflexão sobre o desempenho da imprensa como interface necessária ao campo político e como mobilizadora de um acervo de imagens e discursos que pautou boa parte das discussões e negociações entre governo, partidos, movimentos sociais e cidadania.

A relevância deste estudo pode ser aquilatada pela emergência de uma renovada história política no Brasil, em particular a partir do quadro de discussões que foi aberto pela chamada História do Tempo Presente e seus desdobramentos na abertura de novos olhares para objetos conhecidos. A escrita de uma História do Tempo Presente pressupõe a identificação de trajetórias pessoais e coletivas saturadas por experiências sociais diversas, avolumadas nas últimas três décadas, no que se pode considerar a importância do acontecimento e da indeterminação. Neste âmbito de discussões, cabe inscrever a sociedade brasileira à sua maneira e a partir de suas características em alguns desses processos e passou a partilhar do que se pode chamar de um longo presente. Vários são os testemunhos sobre experiências que envolvem referências pouco ou nada organizadas a uma temporalidade que comporta passados recentes e expectativas frágeis em relação ao futuro. Entre suas várias decorrências, verifica-se que há um distanciamento de gerações, na medida em que os mais jovens, em geral, vivem um tempo imediato saturado de significações, o que os diferencia sobremaneira de gerações anteriores, para as quais os processos de mudanças sociais ocorriam de modo mais lento.

No que diz respeito à transição democrática brasileira a partir da década de 1970, com evidentes implicações na sociedade brasileira atual, esta coincidiu em parte, no aspecto cronológico, com o processo democrático português. Os desdobramentos internacionais das questões então em disputa tornaram-se mais nítidos a partir do momento em que lideranças políticas influentes do Brasil encontraram em Portugal, por um breve momento, uma base de observação do que se passava em seu país, mas também entraram em contato com uma experiência democrática em andamento.

O contato com questões internacionais alterou perspectivas acerca da democratização brasileira (Rollemberg 2006). Um novo repertório político passou a ser empregado, considerando a comparação da experiência histórica brasileira com o que se passava em outros países, neste caso especificamente Portugal após 1974. Este repertório parece ter envolvido a difusão de uma terminologia política que alcançou valor simbólico ao longo do período e que alimentou inicialmente os oponentes à ditadura militar, em particular aqueles que giraram em torno da promoção da cidadania e dos direitos civis. A importância desses temas para a instauração da chamada Nova República brasileira ganham uma nova dimensão histórica ao serem abordadas a partir de uma perspectiva comparada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, Alzira Alves de/Lattman-Weltman, Fernando (2006): “Uma instituição ausente nos estudos de transição: a mídia brasileira”. Em: Abreu, Alzira Alves de (Ed.): *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pág. 67-93.

Almeida, Maria Hermínia T. de/WEISS, Luiz (1998): “Carro-zero e pau-de-arara: o cotidiano da oposição de classe média ao regime militar”. Em: Schwarcz, Lília Moritz (Ed.): *História da vida privada no Brasil, 4: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Cia das Letras, pág. 319-410.

Cavalcanti, Pedro Celso Uchôa (1979): “A Internacional Socialista vai à América Latina”. Em: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º. 3, pág. 101-110.

Coutinho, Carlos Nelson (1979): “A democracia como valor universal”. Em: *Encontros com a Civilização Brasileira*, N.º. 9, pág. 33-47.



Cruz, Fábio Lucas da (2016): *Brasileiros no exílio: Argel como local estratégico para a militância política (1965-1979)*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Fico, Carlos (2010): “A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado ‘perdão aos torturadores’”. Em: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, N.º. 4, pág. 318-333.

Freire, Américo (2010): “Ecos da estação Lisboa: o exílio das esquerdas brasileiras em Portugal”. Em: *Sociologia, problemas e práticas*, N.º. 64, pág. 37-57.

Lamounir, Bolivar (1988): “O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura”. Em: Stepan, Alfred (Ed.): *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pág. 83-134.

Marques, Teresa Cristina Schneider/Gonçalves, Leandro Pereira (2016): “A fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no exílio”. Em: *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, Vol. 16, N.º. 3, pág. 399-416.

Napolitano, Marcos (2014): “No exílio, contra o isolamento: intelectuais comunistas, frentismo e questão democrática nos anos 1970”. Em: *Estudos Avançados*, Vol. 28, N.º. 80, pág. 41-58.

Pezzonina, Rodrigo (2017): *Exílio em Português: política e vivências dos brasileiros em Portugal (1974-1982)*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Rezola, Maria Inácia (2007): *25 de Abril: Mitos de uma Revolução*. Lisboa: Esfera dos livros.

Rollemborg, Denise (2016): “Cultura Política Brasileira: Redefinição No Exílio (1964–1979)”. Em: *Hispanic Research Journal*, Vol. 7, N.º. 2, pág. 163-172.

Rouso, Henry (2016): *A última catástrofe: a história, o presente, o contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV.

SENTO-SÉ, João Trajano (2007): “Um encontro em Lisboa: o novo trabalhismo do PDT”. Em: Ferreira, Jorge/Reis, Daniel Aarão Reis (Ed.): *Revolução e democracia (1964-...)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pág. 429-450.

**EXTRACTIVISMO EN ZONAS DE MARGEN  
Y FRONTERA : EL CASO DEL LITIO ANDINO  
(ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE)**

SÉRANDOUR, AUDREY

## EXTRACTIVISMO EN ZONAS DE MARGEN Y FRONTERA: EL CASO DEL LITIO ANDINO (ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE)

Actualmente, en el contexto mundial de la transición energética, un recurso natural va adquiriendo gran importancia: el litio. De hecho, este metal sirve para la fabricación de baterías, esenciales para los vehículos eléctricos en particular. Desde los principios de este siglo, se registra un considerable aumento de la demanda: desde el año 2000, el consumo mundial de litio aumenta 6 % anualmente (Paillard 2011). En el 2015, 197 000 toneladas de carbonato de litio fueron vendidas en el mundo, a un precio promedio de 5 000 dólares por tonelada (Citi Research 2015), lo cual representa un valor de mercado de mil millones de dólares aproximadamente. El crecimiento de la demanda en litio a nivel global se traduce en una presión sobre los yacimientos a nivel local.

El litio es un elemento abundante en nuestro planeta. Sin embargo, las reservas y los sitios de producción están muy concentrados geográficamente. Se encuentran en Australia, en China y en los Andes. Esta última zona llama la atención de muchos inversionistas, por sus enormes reservas litiníferas. El denominado “triángulo del litio”, compuesto por los yacimientos argentinos, bolivianos y chilenos concentraría el 60 % de las reservas mundiales de litio (BRGM 2017). Hoy en día, Bolivia no explota sus reservas a escala industrial y el litio no representa una parte significativa de las exportaciones de minerales de Argentina (0,5 % en 2015) o Chile (1,8 % en 2015). No obstante, el “triángulo del litio” es objeto de codicia y los proyectos de explotación se multiplican.

Aunque se desarrollan en tres países distintos, los proyectos de explotación del litio andino toman lugar en un mismo espacio, el cual presenta características físicas y sociales que consiguen darle una unidad. El litio se encuentra en salares, es decir cuencas endorreicas que conocen un intenso proceso de evaporación, concentrando depósitos químicos y minerales. En los Andes, estos salares se distribuyen en una misma zona geológica, en la región fronteriza ubicada entre el noroeste argentino, el sur boliviano y el noreste chileno. Desde el punto de vista social, también existe una cohesión de este espacio. Es una zona desértica, poco poblada, alejada de las capitales nacionales, donde se expresa una identidad indígena fuerte y que cuenta con una unidad sociocultural (Fornillo 2015). En resumen, el “triángulo del litio” es un territorio de márgenes en una región fronteriza de América latina.

Un margen puede definirse como “un espacio periférico caracterizado por un alto grado de autonomía de la sociedad social” (Perrier Bruslé 2014: 33), lo que la distingue de una simple periferia que tiene más relaciones con el centro. También es importante señalar que “los márgenes son siempre el resultado de una construcción histórica que condujo alejarlos de un destino común y nacional” (Perrier Bruslé 2014: 33). Así, el aislamiento geográfico y el escaso poblamiento observado en el “triángulo del litio” resultan de esta construcción histórica. De hecho, se observa que las capitales nacionales (Buenos Aires, La Paz y Santiago de Chile) son muy distantes de la zona andina litinífera, pero también que Argentina, Bolivia y Chile son países altamente centralizados, cada uno a su manera. De este centralismo histórico resulta la situación actual de alejamiento sociocultural de las márgenes.

Si la posición marginal de un territorio puede traducirse en un alejamiento sociocultural, ¿Qué influencia puede tener esta marginalidad territorial sobre las actividades económicas que se desarrollan en la zona, y en particular sobre el extractivismo? Como ya se ha señalado, los proyectos de explotación del litio andino se multiplican en estas zonas marginales de Argentina, Bolivia y Chile. ¿Qué relación se establece entre el desarrollo del extractivismo litinífero y la posición marginal de los espacios que componen el “triángulo del litio”? ¿La distancia con las capitales nacionales y los distintos centralismos de estos gobiernos, materializados por una reducida presencia estatal en esta zona fronteriza podrían explicar el dinamismo de la minería?

El caso del “triángulo del litio” tiende a demostrar que no es un factor suficiente. En primer lugar, es importante señalar que en América latina los yacimientos de litio se concentran en estas zonas marginales en la frontera entre Argentina, Bolivia y Chile. El recurso se ubica en este espacio, entonces los proyectos de explotación se instalan allá. Además, el alcance de la actividad extractivista en esta

zona parece estar vinculada más bien a la demanda mundial de litio, particularmente importante en el marco de la transición energética actual. Finalmente, en este contexto los Estados (nacionales o locales) juegan un papel importante: algunos declararon el litio como recurso estratégico (Bolivia, Chile, Jujuy), otros establecieron políticas liberales para fomentar y estimular las inversiones en el extractivismo (Argentina, Salta). Así, más que una ausencia estatal, parecería que es la voluntad estatal la que explica el desarrollo del extractivismo en estas zonas marginales. Lo cual que toma lugar en un contexto de nueva expansión del extractivismo en Sudamérica, permitida por la voluntad de los Estados (Svampa 2013, Gudynas 2015).

Nuestra hipótesis es que la posición marginal de las zonas litíferas de Argentina, Bolivia y Chile no es un factor suficiente para explicar el desarrollo de la explotación del litio, pero puede determinar la forma que adopta esta explotación y puede influir sobre el juego de actores que se está formando alrededor del recurso. Si los Estados argentino, boliviano y chileno muestran un fuerte interés por el litio, ¿cómo su escasa presencia a nivel local lleva a la formación de un original juego de actores, el cual influirá en la geografía de la explotación del litio?

Para contestar a esta pregunta, nos apoyaremos sobre una investigación doctoral en curso que cuestiona las dinámicas de integración de los espacios marginales del “triángulo del litio” en el marco actual de la globalización y de la transición energética. Esta investigación está basada en varios trabajos de campo en Argentina, Bolivia y Chile, realizadas en 2015, 2016, 2017 y 2018 (en total doce meses de trabajo de campo). Durante estos trabajos se realizaron más de 170 entrevistas semi dirigidas, con actores estatales, representantes de compañías mineras, dirigentes locales, portavoces de movimientos sociales, responsables de organizaciones no gubernamentales, universitarios y periodistas. En este trabajo doctoral, se examina en particular los salares de las provincias argentinas de Jujuy, Salta y Catamarca, el proyecto de explotación del salar de Uyuni en Bolivia y la explotación del salar de Atacama en Chile.

Esta investigación se ubica en la encrucijada de dos campos de estudio, que no constituyen ramas disciplinarias distintas, sino más bien campos temáticos multidisciplinarios. Por un lado, se enmarca en la línea de trabajos de geografía política que cuestionan el impacto de la construcción y de la explotación contemporánea de los recursos en los territorios (Perrier-Bruslé 2015 ; Redon *et al.* 2015). En este marco, nos interesamos en el papel del Estado y en las relaciones de poder inscritas en el espacio. También consideramos los debates actuales sobre el extractivismo y el post-neoliberalismo en América latina. Durante la década del 2000, paralelamente al aumento de las actividades mineras, la temática del extractivismo también surgió con fuerza en las investigaciones sobre América latina (Perreault y Valdivia 2010 ; Bebbington 2015 ; De Freitas *et al.* 2015). Por otro lado, esta investigación se encuentra en la perspectiva de reflexiones sobre el concepto de margen (Perrier Bruslé 2014) y las dinámicas de integración asociadas.

Apoyándonos en el caso del litio andino, intentaremos entender en qué medida la posición marginal de los espacios del extractivismo influye en las actividades extractivas, basándonos en particular sobre un análisis de los actores que están en juego en el “triángulo del litio”. En primer lugar, mostraremos que los Estados constituyen un actor clave a escala nacional, pero tienden a desaparecer a escala local. Después, veremos que a pesar de esta reducida presencia estatal estos territorios marginales y fronterizos no son « vacíos ». Por lo tanto, las empresas mineras deben tomar en cuenta los otros actores presentes, y en particular la población local. Por último, propondremos cambiar de perspectiva: ¿más que una posición marginal y fronteriza influyendo sobre la cuestión extractivista, no sería más significativa la influencia de la actividad minera sobre estas regiones marginales y fronterizas? ¿Cómo la posición marginal de las zonas litíferas de Argentina, Bolivia y Chile determina la forma que adopta esta explotación y cómo influye sobre el juego de actores formado alrededor del recurso?

## I. ENTRE POLÍTICAS NACIONALES Y TERRITORIOS AISLADOS: EL ROL DEL ESTADO EN EL TEMA MINERO

### I.1 *La importancia de la voluntad estatal en los proyectos extractivistas*

Si bien en las décadas de 1980 y 1990 fue difundida en Sudamérica la idea que el Estado debería jugar un papel mínimo y dejar al mercado tomar un mayor espacio (Gudynas 2015), la figura del Estado nunca desapareció y hoy en día la tendencia es hacia el regreso del Estado en la regulación de los recursos naturales (Perrier Bruslé 2015). De hecho, los recursos naturales y el poder estatal son mutuamente constitutivos (Bridge 2014), lo que implica que “existe una relación estrecha entre los distintos tipos de extractivismos y el Estado” (Gudynas 2015: 313). Si bien se encuentran confrontados a la toma de importancia de actores como las empresas mineras y las poblaciones locales, los Estados siguen siendo actores centrales de los procesos de regulación (Magrin *et al.* 2015). Son ellos los que fijan el marco jurídico de la explotación de los recursos, que otorgan los permisos de exploración y de explotación, que facilitan o no la instalación de nuevos proyectos mineros. Así, en la escena internacional, la voluntad de los Estados nacionales y las políticas implementadas son esenciales para atraer a los inversionistas.

El caso del “triángulo del litio” permite observar esta importancia de la voluntad estatal en la implementación de los proyectos mineros, incluso en las zonas marginales. Los salares litiníferos argentinos, bolivianos y chilenos se encuentran todos en zonas fronterizas, que consideramos como márgenes. Sin embargo, las empresas transnacionales interesadas en la explotación del litio son dependientes de las políticas estatales para instalarse en este espacio. Cada uno de los tres Estados nacionales (Argentina, Bolivia, Chile) y de los tres Estados provinciales argentinos (Jujuy, Salta, Catamarca)<sup>1</sup> donde se encuentran las reservas litiníferas tiene su propia visión sobre el recurso y su explotación. Los Estados de Bolivia, Chile y Jujuy declararon el litio como recurso estratégico, lo que implica un papel fuerte del Estado en la regulación del recurso. Así, Bolivia no permite a ninguna transnacional explotar el salar de Uyuni: desde el 2008 el país desarrolla su propio proyecto de explotación y industrialización de sus reservas litiníferas (Sérandour 2017). En Chile, desde 1982 el litio no es concesible, las empresas privadas no pueden obtener concesiones de exploración ni explotación sobre los salares del país. Las transnacionales SQM y Albemarle que explotan actualmente el salar de Atacama disponen de contratos de operaciones sobre concesiones de la Corfo<sup>2</sup>, que son anteriores a 1982. En la provincia de Jujuy se creó en el año 2011 una empresa estatal, Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) que tiene participación en todos los proyectos de explotación de los salares de la provincia (Fornillo 2015). Lo contrario sucede en las provincias de Salta y Catamarca, donde el control estatal es menor y las transnacionales pueden instalarse más fácilmente.

Esta diversidad de situaciones está vinculada a la variedad de políticas gubernamentales y demuestra el papel determinante del Estado en las actividades extractivas. No es suficiente que los yacimientos se encuentren en zonas de márgenes, también se necesita una voluntad estatal para que pueda implementarse un proyecto minero. Así, los Estados son actores esenciales en las actividades mineras a nivel nacional y mundial. Sin embargo, también se constata que en las zonas de margen estos mismos Estados tienen una presencia reducida.

### I.2 *Una presencia reducida del Estado a escala local*

La regulación de un recurso, es decir, el conjunto de los arreglos sociopolíticos que definen las condiciones de su protección o explotación (Perrier Bruslé 2015 ; Bakker 2000) toma lugar a distintas escalas espaciales. De hecho, las acciones de cada actor de esta regulación se inscriben en diversas escalas de referencia, que abarcan de lo local a lo global (Perrier Bruslé 2015). Por lo tanto, un actor puede imponer su presencia en los discursos nacionales, pero quedar como una figura frágil en las prácticas locales (Sérandour 2016). El Estado parece ser un ejemplo típico de este desequilibrio, en

---

1 En Argentina, país federal, la gestión de los recursos mineros corresponde a los gobiernos provinciales.

2 La Corporación de Fomento de la Producción de Chile es una institución estatal chilena.

particular en el caso del extractivismo en zonas de márgenes. Si bien tiene un papel determinante a escala nacional para fijar las condiciones de la explotación, aparece más lejano de las negociaciones locales, donde otros actores toman parte de los debates y discusiones (en particular las poblaciones vecinas de los yacimientos).

En el “triángulo del litio” se observa esta reducida presencia de los Estados en las márgenes fronterizas donde se encuentran los salares litiníferos. Esto se debe a varias causas. Primero, se puede citar el centralismo de cada uno de los tres países. Argentina, a pesar de ser un país federal, sigue siendo un país centralizado, con un fuerte presidencialismo (Théret 2015). Y, si bien la gestión de los recursos mineros corresponde a los gobiernos provinciales (Fornillo 2015), las zonas mineras aisladas de cada provincia no están sujetas a un fuerte control estatal, ni a una presencia sistemática de las instancias provinciales en las negociaciones con las empresas mineras. A finales del siglo XX, Bolivia inició un proceso de descentralización (Recondo 2012), incluso en el ámbito de los recursos naturales, pero la elección de Evo Morales marcó el regreso del Estado en la regulación de los recursos naturales (Perrier Bruslé 2015). La imposición de la escala nacional como escala legítima de la acción pública en el campo de las actividades mineras se traduce en la valorización del interés nacional y una menor preocupación por el nivel local (Sérandour 2017). En cuanto al caso chileno, también se observa un importante centralismo: Santiago de Chile tiene un papel de liderazgo político (Amilhat-Szary 2010), los Intendentes de cada región son nombrados por el Presidente de la República (Velut 2005), la redistribución de las patentes mineras está administrada por el Estado central (Sérandour 2016).

A estos centralismos se añade el hecho de que el “triángulo del litio” está mayoritariamente compuesto de desiertos altiplánicos. Eso significa que son zonas de altura y de aridez (Alonso y Viramonte 1987), poco pobladas y de menor accesibilidad. En estos espacios también se observan pocas infraestructuras (en términos de transporte, pero también de salud y educación), lo que refleja la reducida presencia estatal en aquellas zonas de márgenes y provoca un sentimiento de abandono por parte de las poblaciones locales. En este marco, los habitantes recurren a las empresas mineras instaladas en sus territorios.

## II. LOS TERRITORIOS DE MÁRGENES FRONTERIZAS NO SON “VACÍOS”: ACTUAR CON LAS POBLACIONES LOCALES

### II.1 *Las comunidades andinas, su visión y intereses*

Cualquier recurso está situado en un territorio, entendido como un espacio físico, pero también es un espacio de poder y un espacio apropiado (Lévy y Lussault 2013). Así, el litio sudamericano se ubica en los salares andinos, pero también en los territorios nacionales argentino, boliviano y chileno, y en los espacios sociales e identitarios de las comunidades andinas. Esta última faceta del territorio aparece particularmente determinante donde los Estados están poco presentes. El recurso se inserta en un territorio que tiene una dimensión identitaria, en un espacio objeto de sentimientos de pertenencia (Sérandour 2016). Por lo tanto, las comunidades que viven en los Andes tienen su propia visión del territorio y de los intereses a defender.

Así, si bien los Estados tienen una reducida presencia en las márgenes fronterizas, las empresas mineras no pueden actuar tan libremente: también tienen que tomar en cuenta a las poblaciones locales. De hecho, la presencia reducida de los Estados incita a las comunidades a negociar directamente con las empresas mineras, cuyos intereses no son necesariamente incompatibles con los suyos. Algunas comunidades incluso tienen interés en que se desarrolle la actividad minera, y saben imponer sus condiciones. Así, en la cuenca del salar de Atacama (Chile), la comunidad de Peine se organizó para que la empresa Albemarle no sea solamente un “buen vecino”: se formularon demandas colectivas y se firmaron convenios, para que la explotación beneficie a la población local, que siempre reivindicó el territorio del salar. En la provincia argentina de Jujuy los actores locales también se organizan para participar de la regulación del recurso. Podemos mencionar a las comunidades indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y laguna de Guayatayoc, quienes elaboraron un Procedimiento de Consulta y

Consentimiento Previo, Libre e Informado en el 2015<sup>3</sup>. Las demandas de estas comunidades incluyen una exigencia del reconocimiento identitario (Puente y Argento 2015). En el caso boliviano, “el proyecto de industrialización del litio en el salar de Uyuni deriva de una solicitud de los sectores campesinos representados por la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur (FRUTCAS)” y “forma parte de la lucha histórica [de esta Federación] por los recursos naturales” (Olivera Andrade 2017: 73). Con esta solicitud, los campesinos del sur-oeste boliviano impusieron la idea de un proyecto estatal, después de haber expulsado la empresa norteamericana LithCo, que quería explotar el salar de Uyuni, a principios de la década de 1990 (Freiburger 2015). Este ejemplo muestra que los actores locales tienen capacidad de diálogo y no son solamente “víctimas” de la posición marginal de sus territorios.

Estar al margen y estar a la frontera explica que los Estados nacionales y provinciales estén poco presentes y da lugar a un original juego de actores, donde las poblaciones locales negocian directamente con las empresas mineras. De esta manera, la población local no puede ser reducida solo a ser una fuente de mano de obra poco calificada, útil a la actividad minera.

## *II.2 De la minería tradicional a “pala y pico” a un nuevo tipo de extractivismo: el difícil dilema de la mano de obra local*

Si la población local no puede ser reducida a ser una fuente de mano de obra, hay que tomar en cuenta la cuestión del empleo cuando se estudia el establecimiento de una actividad minera en áreas aisladas como zonas fronterizas o márgenes. En los municipios vecinos de los proyectos de explotación de litio, se constata importantes tasas de desempleo. En este marco, la llegada de las empresas mineras genera importantes expectativas de empleo (Slipak 2015), tanto para la población como para las autoridades (Anlauf 2015).

No obstante, las expectativas de empleo enfrentan límites. De manera general, las actividades mineras producen empleos a sus inicios: durante las fases de construcción de las infraestructuras y de inicio de las operaciones, que requieren personal y pueden incluso generar migraciones de trabajadores (Magrin y Van Vliet 2005). Pero durante las fases siguientes (de crecimiento, maduración y decadencia) se necesita menos empleados, a veces se cambia los equipos de trabajo, se establecen contratos menos estables (Magrin y Van Vliet 2005). En el caso particular del litio sudamericano, “la experiencia hasta ahora muestra que la minería del litio en sí genera muy pocos puestos de trabajo en las regiones de extracción ya que la tecnología convencional de evaporación no requiere grandes cantidades de mano de obra. Sólo para la construcción de plantas industriales normalmente se necesita unos 500 trabajadores, mientras durante la producción el número disminuye hasta unas 100-200 personas con poca participación de empleados locales” (Anlauf 2015: 184). Así, los proyectos de extracción de litio no tienen un impacto muy relevante en términos de generación de puestos de trabajo, porque “no es una actividad trabajo-intensiva” (Slipak 2015: 107). Además, “solamente una parte mínima de la población local puede encontrar trabajo en los proyectos de litio” (Anlauf 2015: 185). De hecho, la extracción del litio y su procesamiento requieren personal capacitado como ingenieros químicos, industriales, eléctricos, pero también informáticos y técnicos superiores. Por lo general, en las zonas aisladas como las que conforman el “triángulo del litio”, no hay personas suficientemente capacitadas para asumir estos puestos de trabajo. En la provincia argentina de Salta, por ejemplo, aunque las empresas buscan emplear a la población local, tienen muchas dificultades porque tiene un nivel de formación muy bajo. Por lo tanto, el personal viene de otras ciudades como las capitales o grandes centros urbanos nacionales. Esta situación provoca insatisfacción por parte de la población local, acostumbrada a una minería clásica a “pala y pico” en la cual cada uno puede participar.

Así, el caso del litio muestra que el desempleo de una población aislada y fronteriza no es necesariamente un factor que facilite el desarrollo de un proyecto minero, porque crea expectativas que no pueden ser satisfechas plenamente. En este marco, proponemos cambiar de perspectiva: más que

---

<sup>3</sup> Comunidades de la nación y pueblos Kolla y Atakama de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc (2015): Kachi Yupi - Huellas de la sal. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. Comunidad de Quera y Aguas Calientes.

una posición marginal y fronteriza influyendo sobre la cuestión extractivista, ¿no sería más significativa la influencia de la actividad minera sobre estas regiones marginales y fronterizas ?

### III. EL EXTRACTIVISMO COMO FACTOR DE MODIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE MÁRGENES Y FRONTERAS

#### *III.1 Recomposiciones territoriales a escala mundial y nacional*

La explotación de recursos naturales provoca recomposiciones territoriales, ya sea por el hecho de imponer una cierta visión de las relaciones entre humanos y naturaleza (Gudynas 2015), de poner en interacción a actores (Forget y Carrizo 2016), de llevar a la construcción de infraestructuras (Carrizo y Ramousse 2010) o de aportar una renta al territorio (Magrin 2013). En zonas de margen y frontera, la aparición de actividades mineras produce una recomposición significativa: la integración de los espacios dónde se ubican los yacimientos a territorios y redes de mayor escala. La integración es entendida aquí como un proceso de incorporación de un espacio marginal en un conjunto más amplio y a una escala superior (que sea regional, nacional o mundial). En otras palabras, consiste en la incorporación de una realidad en otra (Lévy y Lussault 2013).

Así, por un lado, la llegada de empresas mineras transnacionales en un territorio lo inserta en lógicas mundiales de interés por el recurso y en redes de comercialización del producto. El caso del “triángulo del litio” muestra que regiones al margen pueden convertirse rápidamente en un centro de interés mundial, dónde se instalan empresas transnacionales. Siendo centros estratégicos para las empresas, estas zonas se conectan directamente a las redes de la globalización (Forget y Carrizo 2014). Sin embargo, cabe señalar que los espacios extractivos producen espacios extraterritoriales, contribuyendo a la fragmentación territorial (Magrin y Perrier Bruslé 2011).

Por otro lado, la implementación de proyectos mineros en zonas de margen y frontera lleva a integrar estos espacios al territorio nacional. De hecho, históricamente son zonas aisladas, poco pobladas, con infraestructuras de transporte y comunicación menos desarrolladas, y que juegan un papel marginal en la economía nacional. En este marco, la creación de actividades mineras y industriales permite un aumento y una complejización de las funciones de los espacios marginales (Greig 2009). En el caso del “triángulo del litio” se observa esta integración en cada uno de los países que lo componen. En Argentina, la minería ha crecido fuertemente desde la década del 2000, tomando un peso cada vez mas importante para el país. Esta actividad se basa mucho en las provincias del noroeste argentino, poniendo la Cordillera de los Andes nuevamente en el corazón de la problemática económica y dando a las regiones periféricas del país una centralidad estratégica (Forget y Carrizo 2014). La extracción del litio fortalece esta dinámica. Del mismo modo, el proyecto de valorización de las reservas litiníferas del salar de Uyuni participa de la construcción nacional (Sérandour 2017), integrando el suroeste boliviano al destino minero nacional. En cuanto a Chile, la llegada de la minería del litio da nuevas perspectivas al norte del país, dándole un papel central en el desarrollo nacional de la innovación y del valor agregado (Sérandour y Magrin 2016).

Justamente porque se trata de márgenes, la llegada de la minería tiene un impacto fuerte en términos territoriales y de integración. Pero también se trata de regiones fronterizas: ¿podrían los intercambios y circulaciones entre países llevar a una integración regional?

#### *III.2 Hacia una regionalización? El extractivismo y las dinámicas regionales*

En los intercambios económicos, la proximidad geográfica constituye un elemento clave (Hettne, Söderbaum, 2000). Así, el desarrollo de proyectos mineros en regiones fronterizas de países vecinos revitaliza los espacios transfronterizos (Mbodj 2009). En el “triángulo del litio”, las empresas litiníferas implantadas en Argentina negocian por ejemplo la creación y la mejora de infraestructuras para exportar su producción hacia el puerto chileno de Antofagasta, lo que favorece la integración a escala regional (Forget y Carrizo 2016).



Más allá de los lazos económicos, la proximidad geográfica de los espacios litiníferos argentinos, bolivianos y chilenos permite generar otros tipos de intercambios y circulaciones entre los tres países. Entre ellas se puede citar los lazos entre comunidades indígenas. La región transfronteriza entre Argentina, Bolivia y Chile “es percibida como una unidad sociocultural” (Puente y Argento 2015: 125), poblada por comunidades que comparten raíces culturales. Antiguamente se hacía trueque en la región, y siguen existiendo intercambios. Con la llegada de los proyectos de explotación de los salares del “triángulo del litio” surgió la necesidad para algunas de estas comunidades de compartir experiencias, que sean sobre problemas socio-ambientales, luchas en contra de las empresas o acuerdos que se firman con las mismas. Así, la minería del litio da lugar a reuniones y discusiones transfronterizas, participando de los procesos de integración regional.

Sin embargo, los intercambios indígenas no son los más desarrollados en el “triángulo del litio”. También hay otros actores que empezaron a circular entre Argentina, Bolivia y Chile con la llegada de la minería del litio: los científicos, como geólogos, químicos, físicos, ambientalistas o ingenieros. Desde los principios de la década del 2010, las universidades multiplican los acuerdos bilaterales. Más allá de estos lazos oficiales, la integración regional producida por los académicos se concretiza en los espacios de difusión de la ciencia, como los congresos y seminarios. Un caso emblemático es el IWLIME (*International Workshop on Lithium, Industrial Minerals and Energy*). Desde el año 2014 se organiza anualmente y reúne científicos de Argentina, Bolivia y Chile, además de algunos universitarios invitados del resto del mundo. Cada año toma lugar en un país distinto del “triángulo del litio”, permitiendo a los equipos de investigación de los tres países reunirse y conocer los trabajos que se desarrollan en la región. También son espacios en donde se está fortaleciendo las relaciones interpersonales, indispensables para la continuidad de estas dinámicas.

Así, por ser una zona de margen y frontera, el “triángulo del litio” da lugar a intercambios y circulaciones a nivel regional. El interés por el litio provoca recomposiciones territoriales y plantea el comienzo de una regionalización. Hoy en día no existen políticas de integración regional alrededor del litio, porque es un recurso estratégico (Nacif 2015) por lo cual cada país desarrolla su propia política y su propio proyecto de valorización de los salares. Por ejemplo, el papel del Estado en la regulación del recurso varía mucho de un país al otro. Por lo tanto, la propuesta de creación de una Organización de los Países Productores de Litio (Opproli) entre Argentina, Bolivia y Chile, formulada en 2014 por el Ministerio de minería argentino no tuvo éxito (Aranda Garoz 2015). Las zonas de fronteras también son zonas de tensiones geopolíticas.

#### IV. CONCLUSIÓN

La posición marginal y fronteriza de un territorio no explica la explotación de un recurso, parece más bien ser un obstáculo, por las difíciles condiciones que implica (en términos de infraestructuras por ejemplo). La coincidencia entre actividades mineras y regiones de márgenes fronterizas no es natural, resulta de la ubicación del yacimiento y del interés por el recurso. Sin embargo, esta situación tiene consecuencias: da lugar a un juego original de actores y provoca recomposiciones territoriales. El caso del “triángulo del litio” invita a observar las dinámicas de integración que toman forma con el desarrollo de los proyectos de explotación de los salares andinos. En territorios de márgenes y frontera, el extractivismo no es algo anodino.

#### V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, Ricardo Narciso / Viramonte, José Germán (1987): “Geología y metalogenia de la Puna”. En: *Estudios Geológicos*, Vol 43, pp. 393-407.

Amilhat Szary, Anne-Laure (2010): “Les entreprises minières dans la gouvernance territoriale - Entre négociations de pouvoir et rivalités territoriales, qui porte le développement aux habitants?”. En: *Revue Géographique de l'Est*, vol. 50 / 3-4.

Anlauf, Axel (2015): “¿Secar la tierra para sacar litio? Conflictos socio-ambientales en la minería del litio”. En: Nacif, Federico / Lacabana, Miguel, *ABC del litio sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. Quilmes: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, pp. 171-191.

Aranda Garoz, Iván (2015): “La industrialización del litio en América latina: alternativa productiva para la soberanía energética”. En: Nacif, Federico / Lacabana, Miguel, *ABC del litio sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. Quilmes: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, pp. 107-170.

Bakker, Karen J. (2000): “Privatizing Water, Producing Scarcity: The Yorkshire Drought of 1995”. En: *Economic Geography*, Vol. 76, N° 1, pp. 4-27.

Bebbington, Anthony (2015): “Political Ecologies of Resource Extraction: Agendas Pendientes”. En: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 100, pp. 85-98.

BRGM (2017). “Fiche de synthèse sur la criticité des matières premières minérales - Le lithium.” Paris: BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières).

Bridge, Gavin (2014): “Resource geographies II: The resource-state nexus”. En: *Progress in Human Geography*, Vol. 38(1), pp. 118–130.

Carrizo, Silvina Cecilia / Ramousse, Didier (2010): “Dinámicas energéticas e integración regional en el noroeste argentino y el sur boliviano”. En: *Revista de Geografía Norte Grande*, 45, pp. 51-62.

Citi Research (2015), *Lithium, The future is electric*, octubre 2015.

De Freitas, Corin / Marston, Andrea J. / Bakker, Karen (2015): “Not-quite-neoliberal natures in Latin America: An introduction”. En: *Geoforum*, n°64, pp. 239-245.

Forget, Marie-Emilie / Carrizo, Silvina Cecilia (2014): “Exploitation minière des Andes en argentine, mutations d’une périphérie nationale. De l’engouement minier au développement territorial”. En: Colloque *Ressources minières dans les Amériques : Mutations d’un continent*, los 11-12-13 de junio de 2013, Grenoble.

Forget, Marie-Émilie / Carrizo, Silvina Cecilia (2016): “Coconstructions territoriales face à l’émergence de l’activité minière dans le Nord-Ouest argentin”. En: *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 82 | 2016.

Fornillo, Bruno (2015): *Geopolítica del Litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Freiburger, Nathaniel (2015): “Modalidades del litio: pensando el subsuelo político de un recurso natural”. En: Nacif, Federico / Lacabana, Miguel, *ABC del litio sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. Quilmes: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, pp. 193-215.

Greig, Isabelle (2009): “Le Sénégal Oriental à l’aube du développement minier”. En: *EchoGéo* [En ligne], 8 | 2009.

Gudynas, Eduardo (2015): *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: CEDIB, 456 p.

Hettne, Björn / Söderbaum, Fredrik (2000): “Theorizing the Rise of Regionness”. En: *New Political Economy*, vol. 5, n°3, pp. 457-472.

Lévy, Jacques / Lussault, Michel (2013): “Territoire”. En: Lévy, Jacques / Lussault, Michel, *Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés*. Paris: Belin, pp. 995- 1005.

Magrin, Géraud (2013): *Voyage en Afrique rentière*. Paris: Publications de la Sorbonne.

Magrin, Géraud / Chauvin, Emmanuel / Perrier Bruslé, Laetitia / Lavie, Émilie / Redon, Marie (2015): “Introduction. Les ressources, enjeux géographiques d’un objet pluriel”. En: *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*. Paris: Publications de la Sorbonne, pp. 5-23.

Magrin, Géraud / Perrier-Bruslé, Laetitia (2011): “Nouvelles géographies des activités extractives”. En: *EchoGéo* [En ligne], 17 | 2011.

Magrin, Géraud / Van Vliet, Geert (2005): “Grefe pétrolière et dynamiques territoriales : l'exemple de l'on-shore tchadien”. En: *Afrique contemporaine*, 2005/4 (n° 216), pp. 87-105.

Mbodj, Faty B. (2009): “Boom aurifère et dynamiques économiques entre Sénégal, Mali et Guinée”. En: *EchoGéo* [En ligne], 8 | 2009.

Nacif, Federico (2015): “El litio en Argentina: de insumo crítico a commodity minero”. En: Nacif, Federico / Lacabana, Miguel, *ABC del litio sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. Quilmes: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, pp. 219-291.

Olivera Andrade, Manuel (2017). *La industrialización del litio en Bolivia. Un proyecto estatal y los retos de la gobernanza, el extractivismo histórico y el capital internacional*. La Paz: CIDES-UMSA, 336 p.

Paillard, Christophe-Alexandre (2011): “La Bolivie peut-elle bouleverser le marché du lithium ?”. En: Paillard, Christophe-Alexandre (eds.): *Les nouvelles guerres économiques*. Paris: Éditions Ophrys, pp. 236-241.

Perreault, Tom / Valdivia, Gabriela (2010): “Hydrocarbons, popular protest and national imaginaries: Ecuador and Bolivia in comparative context”. En: *Geoforum*, n°41, pp. 689-699.

Perrier Bruslé, Laetitia (2014): “Dinámicas territoriales en un margen boliviano. El Norte La Paz en la encrucijada de la integración”. En: Perrier Bruslé, Laetitia / Gozávez, Bertha (eds.): *El Norte La Paz en la encrucijada de la integración. Juegos de actores y de escala en un margen boliviano*. La Paz: IDH / DIPGIS / UMSA / IRD, pp. 31-54.

Perrier Bruslé, Laetitia (2015): “Géopolitique de la régulation des ressources naturelles en Bolivie. Le retour de l'État face aux nouveaux acteurs de la gouvernance environnemental”. En: Redon, Marie / Magrin, Géraud / Chauvin, Emmanuel / Perrier Bruslé, Laetitia / Lavie, Émilie (eds.): *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*. Paris: Publications de la Sorbonne, pp. 251-280.

Puente, Florencia / Argento, Melisa (2015): “Conflictos territoriales y construcción identitaria en los salares del noroeste argentino”. En: Fornillo, Bruno (2015): *Geopolítica del Litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo, pp. 123-166.

Recondo, David (2012): “La décentralisation participative en Bolivie : généalogie d'une greffe institutionnelle”. En: Petric, Boris (eds), *La fabrique de la démocratie. ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.

Redon, Marie / Magrin, Géraud / Chauvin, Emmanuel / Perrier Bruslé, Laetitia / Lavie, Émilie (2015): *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*. Paris: Publications de la Sorbonne.

Sérandour, Audrey (2016): *État, lithium et territoires. Le salar d'Atacama au Chili*. Paris: Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Memoria de máster, 133 páginas.

Sérandour, Audrey (2017): “De la ressource naturelle à la construction nationale : analyse géopolitique du projet d'exploitation du lithium du salar d'Uyuni, en Bolivie”. En: *Annales de géographie*, n° 713, pp. 56-81.

Sérandour, Audrey / Magrin, Géraud (2016): “Le lithium andin entre enjeux globaux et attentes locales : chronique d'un malentendu”. En: *Colloque Approches critiques de la « transition énergétique » dans les sciences humaines et sociales (ACTESH)*, los 9 y 10 de junio de 2016, Strasbourg.

Slipak, Ariel M. (2015): “La extracción del litio en la Argentina y el debate sobre la “riqueza natural””. En: Fornillo, Bruno (2015): *Geopolítica del Litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo, pp. 91-122.

Svampa, Maristella (2013): “Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development”. En: Permanent Working Group on Alternatives to Development,

*Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*, Transnational Institute / Rosa Luxemburg Foundation, pp.117-143.

Théret, Bruno (2015): “La diversité des fédéralismes en Amérique latine : Argentine, Brésil et Mexique”. En: Bizberg, Ilan (2015): *Variedades del Capitalismo en América Latina: Los casos de Mexico, Brasil, Argentina y Chile*, Mexico: Colegio de Mexico.

Velut, Sébastien (2005): “Mondialisation et territoires de la régulation au Chili et en Argentine (Globalisation and regulation territories in Chile and Argentina)”. En: *Bulletin de l'Association de géographes français*, 82e année, 2005-4, pp. 470-482.

**UNA APERTURA EN FALSO. EL PERONISMO  
ANTE EL GOBIERNO MILITAR DE ROBERTO VIOLA  
(ARGENTINA, 1981)**

JOAQUÍN BAEZA BELDA

## UNA APERTURA EN FALSO. EL PERONISMO ANTE EL GOBIERNO MILITAR DE ROBERTO VIOLA (ARGENTINA, 1981)

La mayoría de los relatos sobre la transición a la democracia en Argentina desde la última dictadura suelen comenzar con la derrota en la guerra de Malvinas y la crisis terminal que esta provocó en la legitimidad del poder militar. Pese al indudable peso de Malvinas a la hora de explicar el retorno de las elecciones en octubre de 1983, ello no quiere decir que no se dieran evoluciones ni ensayos de posibles salidas dentro de los siete años de dictadura. Con esta propuesta pretendemos analizar una coyuntura especial dentro del llamado *Proceso de Reorganización Nacional*, la del gobierno del general Roberto Viola (de marzo a diciembre de 1981) y cuál fue el papel en ella de un peronismo que, como el resto de partidos, comenzaba a reorganizarse. La gestión de Viola supuso una tímida apertura dentro de una dictadura que empezaba a dar signos de agotamiento, finalmente trunca por un golpe palaciego. Ello nos lleva a subrayar el carácter contingente de las transiciones y a explorar las múltiples tensiones que se encerraban entre las Fuerzas Armadas. Concentrarnos en el caso del peronismo, a su vez, nos permite estudiar con más atención cuál era el panorama de los partidos políticos a la altura de 1981 y cuáles fueron sus estrategias de oposición a los militares. Más concretamente, estudiaremos cómo fue recibida la oferta de pacto desde el gobierno por un justicialismo dividido en múltiples tendencias. A su vez, analizaremos, desde la perspectiva peronista, el proceso de creación de la Multipartidaria.

Si algo aprendimos de los trabajos clásicos sobre transitología de O'Donnell, Whitehead y Schmitter (1994) es que los procesos de salida de los regímenes autoritarios pertenecen al reino de la incertidumbre y están lejos de seguir caminos lineales y lógicos. La transición argentina desde la última dictadura<sup>1</sup> tampoco escapó a esa categorización. A pesar de que tradicionalmente se marca su fecha de comienzo tras el final de la guerra de Malvinas, en junio de 1982, lo cierto es que el régimen militar venía arrastrando síntomas de un fuerte desgaste al menos desde 1979.

Aunque los militares que encabezaron el golpe del 24 de marzo de 1976 partían de un diagnóstico y de un cierto sustrato ideológico común, cada vez existe un mayor consenso en que los conflictos al interior de las Fuerzas Armadas fueron tan agrios como constantes. Desde las fuentes periodísticas (Canelo 2008), al estudio de la composición de los distintos gabinetes (Canelo 2012) o al análisis politológico de la llamada Comisión de Asesoramiento Legislativo (Bonvecchi/Simison 2017), numerosos trabajos han subrayado la inestabilidad crónica producida por la interna intramilitar. Todo ello, unido al agotamiento del discurso de lo que tildaron como “guerra contra la subversión” y la crisis económica y social que supuso el cambio de modelo económico emprendido en 1976, explica gran parte del agotamiento del régimen.

La arquitectura institucional del llamado Proceso de Reorganización Nacional tampoco colaboró a encauzar constructivamente los conflictos. Ideada para impedir personalismos o desequilibrios de poder entre las tres Fuerzas, el reparto tripartito y la rotación de los componentes de las Juntas y del presidente sirvió ante todo para enquistar los conflictos y aumentar los recelos. Pese a todos esos frenos, los distintos presidentes que se sucedieron a la cabeza de la dictadura consiguieron imprimir ciertas connotaciones a sus

---

<sup>1</sup> Existe una discusión sobre cómo llamar a este último régimen autoritario sufrido por Argentina entre 1976 y 1983. Aunque en los últimos años ha conseguido mucha popularidad la categoría de “dictadura cívico-militar”, aquí nos referiremos a ella principalmente como Proceso de Reorganización Nacional, por usar la categoría nativa de la época. Para profundizar este debate se puede consultar Franco 2018.

mandatos. El breve gobierno presidido por Roberto Viola, entre marzo y diciembre de 1981, se inscribiría también en esa trayectoria y se caracterizó por una relativa apertura política para los estándares marcados en los años anteriores.

En realidad, hablar de que el gobierno de Viola inició un proceso de transición resulta exagerado para la timidez de los cambios operados. Aunque solo fuera por su abrupto final, producto de un autogolpe palaciego protagonizado por los sectores más duros del régimen comandados por el general Galtieri, la apertura política iniciada en 1981 consistió básicamente en dar un mayor espacio de participación para los partidos políticos y en seguir abocetando los pasos de una aún poco definida salida del régimen.

El objetivo de esta comunicación será precisamente conocer cuál fue la posición de unos de esos partidos, el justicialista, durante el gobierno de Viola. Centrarnos en este momento nos permite introducirnos en la complejidad de la última dictadura argentina y las marchas y contramarchas que se siguieron en su búsqueda de legitimación. Observarlo desde la perspectiva de una de las más importantes formaciones políticas nos ayuda asimismo a entender los cambios que se produjeron durante estos meses y los límites que se encontraron. Al mismo tiempo, supone poner el acento sobre un actor que irá adquiriendo cada vez mayor espacio y protagonismo y que se encontraba inmerso en una profunda reestructuración interna.

Como señala Huneeus (2016), estudiar la oposición que tuvieron es clave para comprender cómo fueron los regímenes no democráticos y cómo se realizó el proceso hacia la democratización. Sin embargo, en lo que se refiere a los partidos, según este mismo autor, “aquellos estudios que se refieren a los regímenes autoritarios o dictaduras son escasos y referidos a las dictaduras con partido único, o específicamente dedicados a algunos países como Brasil (1964-1985) y México (1929-1988)”. Ciertamente, dentro de la amplia bibliografía que existe para el Proceso, los estudios sobre los partidos políticos ocupan un lugar relativamente exiguo. Menciones a los actuado por las formaciones políticas e incluso apartados específicos aparecen en obras generales como las de Novaro y Palermo (2003) y Quiroga (2004). Tcach (1996) y González Bombal (1991), por su parte, analizaron de manera casi pionera la actuación de los distintos partidos durante la dictadura, la última concentrándose en los diversos intentos de diálogo por parte de los militares. Estudios más específicos sobre distintos partidos pueden encontrarse en Ferrari (2017), para el caso de la Democracia Cristiana, o en Águila (2008), para el caso del Partido Comunista, mientras que Velázquez (2015) ha profundizado sobre la formación de la llamada Multipartidaria, de la que hablaremos próximamente. Nuestra intención pasa, por tanto, por seguir la senda abierta por estos trabajos, focalizando nuestra atención en el peronismo y en una coyuntura tan corta como especial.

Dentro de esa pregunta inicial, dividiremos las siguientes páginas en tres grandes apartados. El primero de ellos lo dedicaremos al proyecto político de Viola y la respuesta que mereció por parte del justicialismo. En el segundo, ahondaremos en la relación del peronismo con el resto de formaciones políticas, en un contexto marcado por su paulatino retorno a la arena pública y por la creación de la Multipartidaria. Por último, nos centraremos en las discusiones y divisiones internas del partido<sup>2</sup>, que explican muchas de las razones de por qué el peronismo se comportó de esa precisa manera en los dos apartados anteriores.

---

<sup>2</sup> Como se sabe, el peronismo, al menos en sus primeras etapas, siempre se ha mantenido incómodo con la etiqueta de ser considerado un partido político más. Desde su perspectiva, el peronismo constituía un movimiento nacional, donde la forma partidaria era en ocasiones considerada meramente como una herramienta electoral y formal. De hecho, los sectores sindicales poseían también en esta coyuntura una influencia sobre la arena política muy sustancial y serán claves para entender la campaña electoral de 1983. Pese a ello, en esta ponencia nos referiremos casi únicamente a la estructura partidaria, con menciones a la esfera sindical.

Para ello, nos basaremos principalmente en el análisis de la prensa del momento, a pesar de las precauciones que hay que tomar con este tipo de fuentes, más aún en un periodo autoritario donde se imponía una fuerte censura (Iturralde 2014). No obstante, en diarios como *Clarín*, *La Nación* y *La Prensa* podremos encontrar un gran número de discursos de los protagonistas claves que sería complejo conseguir por otras vías. La consulta de publicaciones editadas en el exilio y, por lo tanto, no sujetas a esa censura, como el caso de *Resumen de la actualidad argentina*, nos ha permitido ampliar ese panorama, como también lo ha hecho la lectura de documentos como las publicadas *Actas de la dictadura*. Junto con la bibliografía citada anteriormente, conforman las fuentes que utilizaremos a continuación.

## I. EL PERONISMO Y EL PROYECTO DE VIOLA

El Proceso de Reorganización Nacional mantuvo una ambigua relación con el justicialismo, basada principalmente en la represión, pero con unos límites que, no por difusos, dejaron de ser inexistentes. Desde la proclama dada a conocer el 25 de marzo de 1976, la legitimación del golpe, como apunta Lvovich (2008: 280) se cimentó en el “tremendo vacío de poder, capaz de sumirnos en la disolución y la anarquía” que había provocado el tercer gobierno peronista (1973-1976). El peronismo y, en menor medida, el radicalismo, recuerda González Bombal (1991: 52), encarnaban así el “paradigma de lo que debía quedar atrás en el nuevo sistema político”.

Como muchos otros partidos, el peronismo se vio afectado por el decreto número 6, que suspendió sus actividades “mientras se desarrolle el proceso de recuperación del Estado, en todos los niveles y funciones” (Águila 2008). Algo más tarde, en diciembre de 1977 se firmaría la ley 21.699 con la que se prorrogaban las autoridades de las distintas formaciones. El concepto de suspender es aquí clave, ya que, al contrario que otros grupos de izquierda, el justicialismo no fue disuelto, sino que quedó en una suerte de limbo, con sus dirigentes manteniendo formalmente sus cargos partidarios. Por supuesto, muchas de esas figuras sufrieron la cárcel, empezando por la presidenta del partido, Isabel Perón, pero los militares no se atrevieron a dar el paso de proscribir el partido, fuera por temor a repetir la fallida experiencia del periodo 1955-1973, fuera porque esperaban utilizar a su servicio el potencial del movimiento.

El gobierno de Viola supondrá un relativo paso adelante en la relación del Proceso con los peronistas. Dentro de esa cierta distensión, el nuevo gobierno reconoció al peronismo como interlocutor válido, algo que no se había dado hasta entonces. En esa dirección, el presidente afirmó poco antes de asumir que “el peronismo es un movimiento argentino y de mucho arraigo popular al que sectores marxistas le hicieron una propuesta concreta a partir de 1973, tratando de injertarse en sus filas (...). No dudo de que en el proceso de restablecimiento democrático, el peronismo podrá -y esto solo depende de la voluntad y la conducta de sus hombres- estructurarse y participar activamente en la vida política nacional” (*La Nación*, 28/2/1981).

Más allá de las palabras, el gesto más importante consistiría en la liberación de Isabel Perón, que conformaba posiblemente la reivindicación más insistente por parte del partido, aunque solo fuera por su contenido simbólico<sup>3</sup>. Unido a ello, la promesa de la firma de un estatuto de los partidos políticos y la apertura de una ronda de diálogos constituyeron los pilares fundamentales del nuevo tiempo abierto por Viola.

---

<sup>3</sup> La expresidenta Isabel Perón había sido condenada por el manejo irregular de fondos de la llamada Cruzada de Solidaridad Justicialista. En julio de 1981, un tribunal de apelación rebajó su condena de ocho a siete años, por lo que, una vez cumplidos dos tercios de la pena, pudo salir de la prisión. A pesar de ello, pesaba sobre ella todavía su inhabilitación para participar en política. La viuda de Perón optó por marchar a España tras ser liberada. *Clarín*, 3/7/1981.



Sin embargo, el propio presidente se encargó de dejar claros los límites de su apertura al afirmar que “esto no significa de ningún modo elecciones (...). Lo que se inaugurará ahora es lo que podríamos llamar una etapa de participación” (*La Nación*, 28/2/1981). Por si ello no fuera suficiente, los tres comandantes de la Junta, cuyas relaciones con Viola siempre fueron tirantes o directamente hostiles<sup>4</sup>, se encargaron de frenar cualquier intento que fuera más allá. Poco después de la toma de posesión, en abril de 1981, elevaron al presidente la Orientación Complementaria n°2 de las Bases Instrumentales para la Acción de Gobierno (Ministerio de Defensa 2014: 221), en la que plasmaban qué objetivos políticos debían conseguirse en un futuro a medio plazo. Así, desde su punto de vista, el traspaso de poder de los militares a los políticos debía regirse por los principios del “gradualismo” y del “intervencionismo” castrense en el proceso. Lejos de cualquier apertura descontrolada, “la participación política estará condicionada por la explícita y pública aceptación de los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional y en particular de lo actuado en la lucha contra la subversión y el terrorismo”. En un esquema en el que se privilegiaría la creación de una formación que recogiera los valores dictatoriales (el llamado Movimiento de Opinión Nacional, MON), se aceptaba la continuidad de un peronismo, siempre que se sujetara a los cauces previstos.

Bajo ese prisma, ¿cómo apreciaron los peronistas la llegada de Viola?, ¿veían en él un nuevo cambio?, ¿eran conscientes de las fuertes disputas que se libraban en el interior de los cuarteles y que terminaron con el experimento de Viola?

Sin levantar unas expectativas exorbitadas, el nuevo presidente fue recibido por los peronistas con una moderada esperanza de cambio. El vicepresidente partidario (y, por tanto, cabeza ejecutiva de la formación, ante la lejanía e inacción de Isabel Perón), Deolindo Bittel, afirmó que “el general Viola se ha dirigido al país en un discurso que dista mucho de la soberbia de sus antecesores y esto abre una perspectiva favorable para el pueblo argentino” (*Clarín*, 5/4/1981). No obstante, la continuidad de esa confianza dependía de que Viola avanzara, junto a los partidos, en el camino hacia una efectiva democratización: “Viola puede pasar a la historia en la medida que convierta a esta instancia en el gobierno de transición que anhelamos para debatir generosamente el modelo de país”. (*Clarín*, 20/5/1981).

Como recalcaremos, Bittel, aunque no pertenecía a los sectores más conservadores del partido, se caracterizó por una postura bastante moderada respecto al gobierno<sup>5</sup>. Pero, aunque mantenía una posición central en el partido, la suya no era, obviamente, la única voz que emanaba del peronismo. Vicente Saadi, que por aquel entonces trataba de aglutinar a los sectores más combativos del justicialismo y que en julio lanzará una línea llamada Intransigencia Peronista, declarará que “nosotros no tenemos ninguna expectativa por el cambio de gobierno. Esto es una continuación del actual, en peores condiciones” (*Resumen*, 38, 17/2/1981). Otros sectores, más vinculados a la esfera sindical, apostaban también por posiciones más contundentes (*La Nación*, 23/4/1981).

De hecho, en un comunicado oficial del Consejo Nacional, máximo órgano partidario, firmado por el propio Bittel y otras figuras como Norberto Carrasco, Lázaro

---

<sup>4</sup> Los planteos, presiones y rumores de autogolpe fueron constantes durante los meses de gobierno de Viola. Por citar un ejemplo de este clima, un análisis de *La Nación* de mediados de mayo señalaba que “la versión que con más insistencia se ha manejado en los últimos días habla de que el comandante en jefe del Ejército, general Galtieri, y el titular del Tercer Cuerpo, general Nicolaidis, habrían emplazado por una semana a Viola para que rectifique su política interna”, especialmente en lo concerniente a la cuestión del peronismo y el ritmo de la apertura. *La Nación*, 13/5/1981.

<sup>5</sup> Al menos, parece que Bittel se mostraba proclive a apoyar a Viola respecto a los sectores duros del régimen. Afirmará así que “yo he dicho que el discurso del señor presidente era alentador por cuanto hacía una convocatoria a la unidad de los argentinos, pero después otras jerarquías militares han tenido expresiones que no son tan alentadoras”. *La Nación*, 27/4/1981.

Roca y Herminio Iglesias, el lenguaje empleado será más duro (*Resumen*, 45, 1/6/1981). En él se calificaba la coyuntura como de “ambiente de asfixia moral” y realizaban una defensa por la memoria de su tercer gobierno, que atacaba, por tanto, una de las bases de legitimación de la dictadura. Sostenían así que, a diferencia de lo que ocurría en ese entonces, “el gobierno popular tenía un límite a su actividad represora: la Constitución Nacional y los presupuestos jurídicos del derecho penal. Constituía un “estado de derecho”<sup>6</sup>.

Más allá de que estos argumentos fueran válidos, resultan interesantes porque mostraban que el peronismo se atrevía a presentar batalla al régimen por el sentido del pasado reciente. No obstante, lo cierto es que, más allá de estas escaramuzas discursivas, la formación no se encontraba madura para encabezar un cambio de régimen por sí sola. El fin abrupto de Viola y la llegada al poder de un más duro Galtieri apenas merecerán discusiones dentro del justicialismo. En parte por esa relativa debilidad y en parte, como veremos en los próximos dos apartados, porque gran parte de su atención estaba canalizada en la formación de la Multipartidaria y en los propios conflictos internos del partido.

## II. EL PERONISMO DURANTE LA FORMACIÓN DE LA MULTIPARTIDARIA

Posiblemente, la prueba más evidente de la recuperación de la actividad y la iniciativa política por parte de los partidos fue el lanzamiento, en julio de 1981, de la llamada Multipartidaria Nacional, un polo que agrupaba a las cinco principales formaciones políticas: el radicalismo (UCR), el justicialismo, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), el Partido Intransigente (PI) y la Democracia Cristiana (DC). Con su lanzamiento, desde su propia perspectiva, que daba “por iniciada la etapa de transición hacia la democracia” (*La Nación*, 16/7/1981). La mayoría de los análisis (Palermo y Novaro 2003: 264-265) señalan, no obstante, que este nuevo bloque fue concebido más como un moderado interlocutor del régimen, que como su duro opositor<sup>7</sup>, pero su sola creación y su súbito éxito de convocatoria plasmaban que el espacio abierto con Viola fue rápidamente aprovechado por los partidos.

Aunque la convocatoria para su creación fue lanzada por el líder radical Ricardo Balbín, quizás porque su agrupación había llegado a esa coyuntura de la manera más estructurada, lo cierto es que desde meses atrás los contactos entre distintas formaciones se habían ido intensificando. Por ejemplo, a fines de marzo de 1980, el peronismo, el PI y varios partidos de izquierda firmaron un documento en el que criticaban la propuesta de diálogo propuesta por el gobierno de entonces (*La Nación*, 31/3/1980). A finales de ese mismo año, la prensa se hacía eco de un encuentro informal entre Balbín y Bittel (*Clarín*, 21/12/1980), mientras que las declaraciones de este último sobre la necesidad de realizar una “gran convocatoria” se multiplicaban (*Clarín*, 25/2/1981).

La conformación de la Multipartidaria fue convalidada expresa o tácitamente por el conjunto del peronismo. Quizás la única excepción a esta aceptación fue la protagonizada por el isabelista Lázaro Roca, quien defendió que esta “sería legítima para el peronismo si Isabel Perón estuviera al frente y como conductora del justicialismo y con el pleno uso de

---

<sup>6</sup> No era este el primer documento en el que el peronismo planteaba un discurso alternativo sobre el pasado reciente. Prácticamente un año antes, las principales figuras del partido (Bittel, Luder, Saadi, Menem) habían suscrito un documento en el que criticaban la culpabilización sobre el tercer gobierno peronista. *La Nación*, 19/6/1980.

<sup>7</sup> La Multipartidaria, afirmó Bittel, “no se convocó ni a favor ni en contra del gobierno. Se convocó a favor del país”. *Resumen*, 50, 21/9/1981.

sus facultades cívicas” (*Clarín*, 17/7/1981)<sup>8</sup>. Intransigencia Peronista, posiblemente el sector más reivindicativo, por su parte, sostenía un apoyo crítico. Para ellos, la Multipartidaria “es positiva en tanto signifique un aporte efectivo en pro del restablecimiento de la soberanía popular” (*Clarín*, 17/7/1981). Como veremos a continuación, todos estos matices había que interpretarlos siempre en clave interna: la exitosa gestión de Bittel suponía un refuerzo a su figura que, por ejemplo, podía restar espacio a Isabel.

Más allá de eso, consensuar la necesidad de reforzar los vínculos interpartidarios no significaba que todos coincidieran en la dirección que tenía que tomar ese espacio de unión. En un momento en el que los partidos eran todavía relativamente débiles, la Multipartidaria buscó desde el inicio contactos con otros sectores de la sociedad, como la Iglesia, los empresarios y los sindicatos. Sin embargo, dado el preponderante y desequilibrante peso de los peronistas en la esfera gremial, el tipo de relación entre la Multipartidaria y los sindicatos fue motivo de un largo debate, no cerrado durante esta segunda mitad de 1981.

De esa manera, mientras que la mayoría de los peronistas defendían que la representación sindical en la Multipartidaria debía recaer exclusivamente en la CGT, para la UCR se debía contar también con la menos numerosa Intersectorial (conformada por la CNT y el grupo de los 20) (*Clarín*, 6/8/1981). Más allá de debatir sobre unas siglas que reflejaban el intrincado universo sindical durante la dictadura (Abós 1984), lo que estaba en juego era si se concedía una influencia decisiva al peronismo en el interior de la Multipartidaria. De ahí venía el interés por los justicialistas en que se considerara solo a la CGT, liderada por Saúl Ubaldini y bajo su control. También se trataba de un debate por el perfil opositor que se buscaba en los sindicatos y, en definitiva, en la propia Multipartidaria: más combativo en el caso de la CGT y mucho más conciliador en sus rivales.

Por supuesto, todas estas discusiones se dirimían también en el interior del peronismo, que, lejos de conformar un bloque monolítico, estaba atravesado por numerosas líneas de fractura.

### III. LOS CONFLICTOS INTERNOS DEL PERONISMO

Para un partido acostumbrado a que su líder indiscutido tuviera la última palabra, la muerte de Juan Domingo Perón en julio de 1974 supuso una pérdida irreparable. La represión dictatorial, que arrasó muchas redes militantes, encarceló a líderes y suspendió las actividades políticas, aumentó aún más las tendencias centrífugas congénitas de la formación. Cuando, durante el gobierno de Viola, el peronismo fue ocupando un mayor terreno en la esfera pública, la dispersión se hizo más notoria, con el agravante de que no existía una figura que pudiera amalgamar el movimiento bajo su liderazgo.

Aunque solo fuera una anécdota, resulta ilustrativo de esa atomización y de la falta de mecanismos consensuados de reorganización que, a fines de 1981, se reunieron en Tucumán con el secretario de Bittel hasta 12 de las fracciones en las que se encontraba dividido el peronismo de la provincia. No solo eso: ante las críticas de un sector a la gestión de la interventora, un exdiputado, Julio Alemán los tildó a los disidentes de “comunistas y bolcheviques”, lo que a su vez inició una pelea no solo dialéctica (*La Nación*, 1/12/1981). El episodio muestra además que los conflictos que se habían desarrollado durante el tercer gobierno peronista estaban lejos de haber sido procesados.

---

<sup>8</sup> No todo el sector ultraverticalista o isabelista, del que hablaremos en el último apartado, se opuso a la Multipartidaria. Otro de sus componentes, como Roberto Ares, dieron su visto bueno al polo.

En la constelación peronista existían, como hemos visto, sectores encolumnados detrás de Isabel Perón, pero eran minoritarios y debilitados porque la teórica presidenta, tras su marcha a Madrid, dejó clara su prescindencia de la política. El vicepresidente partidario Bittel fue solidificando su posición durante estos meses, pero su liderazgo no era unánimemente aceptado, sobre todo por parte de unos sectores gremiales en torno a Lorenzo Miguel y Saúl Ubaldini que gozaban de gran autonomía. A su alrededor circulaban otros grupos, más o menos institucionalizados, como los antiverticalistas de Raúl Matera o los intransigentes de Saadi, que añadían matices al cuadro justicialista y que pugaban por maximizar sus posiciones.

Posiblemente, el mejor ejemplo a nivel nacional de cómo influyeron las divisiones en el peronismo en su actuación política fue el debate que suscitó la propuesta de diálogo protagonizada por Viola. Fiel a su línea moderada, estas negociaciones no implicaban un deseo de democratización inmediato, sino que pretendían testar el humor de los políticos y fijar una serie de pautas para una mayor institucionalización de los partidos. No obstante, pese a estos límites, Bittel siempre mostró en esta disyuntiva una actitud concurrencista: “hay que concurrir para expresar de viva voz nuestra opinión. Esto no significa de ninguna manera claudicar ante el gobierno” (*La Nación*, 2/9/1981).

Sin embargo, como muestra de que el control de Bittel sobre el Consejo era sumamente precario, el partido decidió no acudir al diálogo, a diferencia de lo que hicieron otros partidos como la UCR. La razón oficial se basó en el argumento de que se había creado “un clima no propicio para asumir en libertad y con responsabilidad una decisión trascendente” y, en efecto, durante la reunión del órgano ejecutivo partidario apareció la policía y desalojó a los presentes (*La Prensa*, 29/10/1981). No obstante, lo que reflejó esta decisión fue una grave división en la base, que contenía raíces más profundas que el concreto punto de la participación en el diálogo. Básicamente, la línea de fractura pasaba por el enfrentamiento entre Bittel y consejeros como Herminio Iglesias, Rubén Sarboli y Bernardo Montenegro, ligados a la estructura sindical y al gran líder en la sombra, Lorenzo Miguel (*Clarín*, 25/9/1981). Estas fricciones se encerraban en la misma lógica que el debate sobre el lugar del sindicalismo dentro de la Multipartidaria y poseían dos aristas básicas: por un lado, se trataba de una lucha por conseguir el mayor posible dentro del peronismo; por otro, se luchaba por definir el perfil opositor del partido, de cariz más moderado desde la perspectiva del vicepresidente y más combativo para los sindicalistas<sup>9</sup>.

La resolución de esta crisis fue solo precaria. En un órdago evidente, Bittel amagó con una dimisión de su cargo, en un comunicado en el que aceptaba la decisión del Consejo, pero en el que también acusaba a ambas partes por no avanzar en el diálogo y en el “camino de la concordia nacional”: “son culpables los militares por su soberbia y son culpables los civiles por su incomprensión” (*La Nación*, 8/11/1981). Poco después, varias de las figuras más importantes del partido, pertenecientes a distintas líneas (Robledo, Cafiero, Saadi, Ares), firmaron una declaración a favor del vicepresidente en el que le instaban a mantenerse en el cargo (*La Nación*, 18/11/1981), tras la que el aludido reconsideró su decisión y permaneció en su puesto.

Más allá de este resultado de inestable empate, esta discusión fue solo un episodio más de la crisis interna que seguiría desarrollándose en los años siguientes, en los que resultó evidente la influencia decisiva que ejercían los sindicatos sobre los sectores partidarios. Como fuere, la llegada al poder de Galtieri, con una concepción mucho más

---

<sup>9</sup> En esa línea, la CGT de Ubaldini había protagonizado un paro general poco tiempo antes y, durante la coyuntura de discusión del diálogo, había llevado a cabo con éxito una marcha bajo el lema “Paz, pan y trabajo” (*La Nación*, 8/11/1981).

dura y restringida en cuanto a la participación política, alteraría el accionar y los juegos internos del peronismo hasta junio de 1982.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

El breve gobierno de facto presidido por Roberto Viola tuvo como nota característica una creciente presencia de los partidos en la arena política. Las principales formaciones aprovecharon la relativa apertura iniciada en marzo de 1981 para fortalecer su reorganización y sus vínculos, como quedó patente en el surgimiento de la Multipartidaria Nacional en el mes de julio. A pesar de ser uno de los partidos más golpeados por la represión dictatorial, el peronismo, una de las identidades políticas más poderosas, también participó en esa trayectoria.

Casi todos los pasos realizados por el justicialismo, desde las opiniones vertidas sobre el nuevo presidente a los debates sobre la conformación de la Multipartidaria, hundieron sus raíces en las cada vez más definidas divisiones internas en el partido. Aunque las líneas de fractura eran múltiples (el papel de Isabel en el movimiento, participacionismo o endurecimiento de la oposición a la dictadura...), las fricciones más notables se dieron entre un Bittel casi siempre más moderado y unos consejeros vinculados al sindicalismo, que apostaban por posiciones más duras. Como hemos observado, esta división se hizo patente en debates como el del tipo de relación que debía mantener la Multipartidaria con los sindicatos, donde los gremios enrolados en la CGT pretendían una representación exclusiva. Y, sobre todo, en la discusión sobre la concurrencia del peronismo al diálogo fomentado por Viola, que estuvo a punto de provocar un cisma en el Consejo partidario.

La relativa apertura violista quedó rápidamente truncada tras el autogolpe realizado por los sectores duros del régimen y resulta difícil valorar cuáles habrían sido sus alcances de haberse podido desarrollar. Pese a todo, marcó uno de los posibles inicios de la transición a la democracia argentina, en el sentido de que los partidos ya no resignaron el espacio ganado durante esos meses, ni siquiera con el endurecimiento de las condiciones marcado por el nuevo presidente Galtieri. Para el caso del peronismo, quedó patente en esta etapa que el partido seguía vivo y que su voz iba a resultar imprescindible en adelante. A pesar de las definiciones que todavía se tenían que realizar, se hizo evidente también que muchas de las divisiones y pautas que marcarían la etapa de salida del régimen y la campaña de 1983 estaban ya abocetadas dos años antes.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

Abós, Álvaro (1984): *Las organizaciones sindicales y el poder militar (1976-1983)*. Buenos Aires: CEAL.

Águila, Gabriela (2008): “El Partido Comunista Argentino entre la dictadura y la transición democrática (1976-1986)”. En *Revista de Historia Actual*, [vol 6. n° 6], pp. 57-69.

Bonvecchi, Alejandro/Simison, Emilia (2017): “Una dictadura sin centro: historia y ciencia política en la interpretación del Proceso de Reorganización Nacional”. En *Revista SAAP*, [vol 11, n°1], pp. 129-146.

Canelo, Paula (2008): *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.

Canelo, Paula (2012): “Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”. En *Prohistoria*, [año XV, n°17], pp. 129–150.

Ferrari, Marcela (2017): “La Democracia Cristiana argentina durante la dictadura cívico-militar y la transición temprana (1976-1985)”. En *Historia*, [nº50, vol.1], pp. 49-77.

Franco, Marina (2018): “La última dictadura argentina en el centro de los debates y las tensiones historiográficas recientes”. En *Tempo e argumento*, [vol.10, nº23], pp.138-166.

González Bombal, Inés (1991): “El diálogo político: la transición que no fue”. En *Documento CEDES* [61].

Huneus, Carlos (2016): “La oposición en el autoritarismo. El caso del Partido Demócrata Cristiano durante el régimen del general Pinochet en Chile”. En *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, [Año LXI, nº227], pp. 247-272.

Iturralde, Marcela (2014): “Prensa y dictadura en Argentina: el diario Clarín ante las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar (1975-1983)”. En *Projeto História*, [50], pp. 289-303.

Lvovich, Daniel (2008): “Actitudes sociales y dictaduras: las historiografías española y argentina en perspectiva comparada”. En *Páginas. Revista Digital de La Escuela de Historia*, [año 1, nº1].

Ministerio de Defensa (2014): *Actas de la dictadura: documentos de la Junta Militar encontrados en el Edificio Cóndor*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Novaro, Marcos / Palermo, Vicente (2003): *La dictadura militar (1976-1983): del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philip / Whitehead, Lawrence (1994): *Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós.

Quiroga, Hugo (2004): *El tiempo del Proceso: conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*. Rosario: Homo Sapiens.

Tcach, César (1996): “Partidos políticos y dictadura militar en Argentina (1976-1983)”. En Dutrénit, Silvia (ed.): *Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay*. México DF: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Velázquez Ramírez, Adrián. (2015). “De la concertación a la Multipartidaria: el espacio político partidario en los albores de la transición a la democracia en Argentina (1980-1981)”. En *Revista Contemporânea*, [año 5, nº7].

# SECULARIZAÇÃO E O PROBLEMA DO POLÍTICO

FERREIRA BARROS, DOUGLAS

# SECULARIZAÇÃO E O PROBLEMA DO POLÍTICO\*

## I. INTRODUÇÃO: SECULARIZAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE

O fato da secularização no Brasil é tema que tem gerado controvérsias. Acadêmicos de vários campos do conhecimento, assim como religiosos de várias denominações resistem a alinhar suas avaliações sobre a inserção dos religiosos na vida social e política do país e as teses mais expressivas acerca da secularização na contemporaneidade. Entre os que avaliam o tema em outros países, há os estudiosos para quem não é suficiente constatar que o protagonismo de grupos religiosos diversos na cena pública brasileira contestaria a tese da secularização. Do mesmo modo, seria insuficiente explicar tal protagonismo apenas pelo reconhecimento da ampla reinserção religiosa no espaço público (Casanova 1994), na segunda metade do século XX.

A tese da secularização como evento prioritariamente europeu (Asad 2003: 206) foi contestada por não oferecer novos elementos para que fossem avaliadas as especificidades do enraizamento do fenômeno em países fora daquele continente, o que por si mesmo já denotaria um posicionamento teórico eurocêntrico. Há os que entendem o fenômeno da secularização no interior do debate sobre as sociedades pós-seculares; e ainda o que defendem que a idade secular se entende a partir da relação entre cristãos de vários matizes e os humanistas descomprometidos com as religiões, defendendo o espaço e as instituições públicas afastados dos valores confessionais religiosos (Taylor 2007). Paralelo aos fatos da saída das religiões do âmbito privado e de ascendente influência das mesmas em contextos públicos emergem teorias que questionam os processos histórico-contemporâneos da secularização (Stark 1999). Contra essas reagem as que sustentam como um inarredável o fato da secularização em sociedades que experimentaram a modernização das relações econômicas e sociais (Bruce 2006).

Tais dissonâncias a respeito da secularização, entre outras, têm se constituído em pontos de partida para o debate entre estudiosos acerca das peculiaridades que o fenômeno adquire no Brasil. O objetivo do artigo é transitar da discussão sobre a secularização, centrada no tipo de atuação política travada pelos religiosos em contextos públicos, ou pelas disputas entre religiosos e leigos junto às instituições públicas, para a discussão sobre o caráter do corpo político que abriga tais contextos de disputa dos religiosos entre si e os leigos. Como entender o político cuja forma se institui do conflito como elemento legítimo da ação político-religiosa assim como dos mais diversos grupos no contexto público?

## II. SECULARIZAÇÃO E LAICIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: MARIANO, CAMURÇA E MONTERO

Ao centrar sua observação nas peculiaridades do fenômeno sócio-político-religioso brasileiro, Mariano (2011: 245) destaca que o emprego do termo secularização para a separação entre o campo religioso e o campo secular impõe que se façam ressalvas. Primeiro pelo fato de que a separação entre Igreja e Estado com o advento da República (1889) não pôs fim aos privilégios católicos e nem a discriminação estatal e religiosa às demais crenças, práticas e organizações mágico-religiosas, sobretudo às do gradiente espírita” (2011: 246). Por exemplo, os Cultos espíritas e afro-brasileiros foram discriminados abertamente por agentes do Estado e pela própria legislação (Montero 2017).

---

\* O artigo é resultado da pesquisa financiada pelo CNPq, processo 428541/2016-0, instituição à qual agradeço especialmente.



Segundo, por décadas, ainda na primeira metade do século XX, se pôde observar que a Igreja católica fora tomada como modelo de religião e de culto religioso. Diz Mariano que tal modelo se firmou como “antítese de práticas “mágico-religiosas” espíritas e afro-brasileiras” (2011:246). Após o maior protagonismo das denominações tradicionais do protestantismo norte-americano no Brasil, desde a primeira metade de século XX, começa a ser forjada a experiência pluralista religiosa em contextos públicos. A modernidade religiosa no país se consolidou com a dinâmica plural e concorrencial no campo religioso. Mariano (2011) qualifica essa perspectiva concorrencial por analogia ao mercado, uma vez que a competição pela adesão dos fiéis consolida a diversidade e a autonomia entre as denominações protestantes -inclusive do neo-pentecostalismo- ao mesmo tempo que amplia o leque das opções ofertadas ao público.

Já na segunda metade do século XX, o engajamento religioso e político de dirigentes e de autoridades católicas em defesa dos direitos humanos e em oposição à ditadura militar (1964-1984) não se orientou pela busca de privilégios e posições de comando político junto às instituições do Estado. Essa nova face, diz Mariano, “a reorientação ‘progressista’ da cúpula católica e a redemocratização das instituições políticas abriram amplo espaço para o avanço da concorrência religiosa...” (2011, p.248). Após a Constituição de 1988, a grande participação dos protestantes neo-pentecostais na disputa política e nos temas do cotidiano político-institucional do país consolida o pluralismo e a busca para fazer migrar o apoio religioso para os votos em urnas eleitorais, na mesma proporção que a cada vez maior adesão dos fiéis às diferentes opções do mercado religioso.

Esse posicionamento concorrencial, a maior participação na vida pública em simultânea busca dos religiosos por voto em religiosos, cobra dos grupos leigos um engajamento político que demarque a distinção das perspectivas doutrinário-religiosas. Tal alteração contribuirá para forjar uma nova condição da laicidade no Brasil contemporâneo. Estes seriam alguns dos motivos por que grupos laicos manifestam estar atualmente pressionados acerca de seus direitos -vejam-se as discussões sobre igualdade de gênero, uniões homoafetivas, por exemplo- em face da maior presença de religiosos no debate público e nas instituições de poder político. O contexto contemporâneo da secularização, segundo a avaliação de Mariano, se dá com as disputas entre leigos e religiosos assegurando cada um a sua interpretação acerca da “laicidade e seus respectivos valores e interesses na esfera pública mediante, preferencialmente, sua regulamentação no ordenamento jurídico” (2011: 253).

Também, a cada vez mais intensa participação e influência dos religiosos na vida pública e nas instituições políticas desperta o interesse dos estudiosos para a autonomia Estado em relação à nova configuração da laicidade em disputa. Camurça (2017: 859) destaca que os reducionismos acerca das concepções de secularização ou de Estado autônomo em relação às religiões têm produzido distorções. Estas se observam mais nitidamente quando se projetam tais noções restritas sobre as realidades específicas e busca-se produzir daí conclusões calcadas em simples comparações. Por exemplo, sobre a laicidade, certas interpretações amparam suas análises em um modelo bipolar: “como se sua dinâmica em um país ou região se resumisse, de um lado, em iniciativas de implementação de atos de soberania e neutralidade do Estado em relação às religiões existentes, e, de outro, de iniciativas de confessionalização da esfera pública por religiões ultrapassando os limites da normatividade republicana do ‘bem comum’” (2017: 858).

No caso do Brasil, ele insiste, a investigação sobre a laicidade comporta, e exige, análises contextualizadas. Por esse motivo, ao invés de trabalhar com um modelo de secularização e os desdobramentos da laicidade, Camurça aborda em forma de mosaico o “complexo, assimétrico e contraditório” quadro das disputas entre grupos religiosos, laicistas, o Estado e suas instituições acerca de temas de interesse geral e dos direitos em contextos públicos. A preocupação nesse

caso é articular “cenários diferenciados em busca de algum regime de comensurabilidade entre eles” (2017: 860). Ele afirma: “a relação entre Estado, esfera pública e as religiões no Brasil comporta tanto iniciativas de forças laicistas no sentido de reverter presenças religiosas no Estado consolidadas ao longo dos anos, quanto de novas ações provenientes das religiões de se apropriar de espaços ainda não ocupados no domínio público” (2017: 860).

A diversidade de grupos em contexto público justifica a opção de não se abordar a secularização sob perspectiva unívoca. Camurça se vale então das noções de “Arena”, “mosaico” e “configuração” para se referir ao contexto incongruente em que se inserem os vários grupos de matriz religiosa em espaços e instituições públicos. Também, tais noções comportam a ideia de que as diferenças convivem em acomodação e conflito; as diferenças partilham um mesmo regime de pertencimento, a laicidade. A inserção desses agentes religiosos em contextos públicos se entenderá segundo um mosaico composto por quatro faces, entre as quais duas supostamente contraditórias: “ações religiosas no campo da moral inibindo iniciativas de defesa de direitos de minorias e direitos humanos; ações jurídico-legais contra a intolerância e vilipêndio religioso, que redundam em movimentos de contenção desta expansão religiosa através de legislação e marcos legais” (2017: 860-1). Os agentes, ao estabelecerem correlações de força, em combate por suas posições, oposições intransigentes, imposições, se apresentam como grupos diversos em relação. O mosaico das diferenças e as relações constantes permitem que se forjam pouco a pouco uma configuração à arena pública (Giumbelle 2013).

A discussão sobre as religiões no espaço público contemporâneo apresenta um contexto de conflitos, diz Montero (2017), que se deram sob a marca política do secularismo. Pondo em destaque as disputas entre grupos neo-pentecostais e afro-brasileiros e ampliando o universo dos embates, pode-se concluir que têm propiciado uma cultura cidadã secular e o desenvolvimento, no campo religioso, de um habitus de justificação, fundamento de uma democracia reflexiva (2017: 208). Conceber os conflitos como operadores de reflexividade conduz a que se tome as configurações do espaço público como sendo dinâmico e atravessado por múltiplos posicionamentos específicos e, não raro, divergentes, sem que esteja compreendido como a “expressão coletiva da identidade nacional”. Em acordo com a proposta de Rainer Forst (2009), Montero explica que a justificação em um contexto público é um modo aceitável de obtenção de legitimidade a partir dos cidadãos (2017: 211-2). Aliada da concepção de justificação encontramos a de tolerância (Montero 2017: 211). Nessa acepção, a tolerância não é um conteúdo normativo, mas está também circunscrita ao contexto em que se manifesta e se efetiva o uso público da razão. A tolerância envolve, portanto, “o desenvolvimento de uma atitude que consiste na aceitação do dissenso como princípio de coexistência entre diferenças” (2017: 212). Importa a Montero que a tolerância, como uma dimensão do uso público da razão, seja uma resposta aos conflitos baseados em condições éticas incompatíveis -Forst (2013) assim os concebe- e as partes possam reconhecer que “as razões para a objeção mútua são contrabalançadas por razões de aceitação mútua” (Forst 2013 in Montero 2017: 212). Assim, ela é um instrumento político sem a finalidade de resolver conflitos, mas de “criar o desenvolvimento de uma cultura de convivialidade das diferenças na qual eles [os grupos conflitantes] perdem sua potencia destrutiva” (Montero 2017: 212).

Ao avançar sua análise sobre o contexto brasileiro, Montero observa que desde antes da instauração da República no Brasil (1889) as religiões de matriz africana foram associadas à magia e ao charlatanismo. Progressivamente estas são reformatadas na confrontação com o Estado, com a igreja católica. Quando se notam em seus cultos elementos análogos aos do culto na igreja católica começam a ser descriminalizadas e a ser aceitas como organizações religiosas (2017: 214). Legalmente, até a Constituição de 1946, tais religiões de matriz africanas não integravam o campo daquelas reconhecidas pelo Estado.

A Constituição de 1988 consagra o pluralismo como um valor social e político (Montero 2017: 217). Abriu-se com esse fato a oportunidade de que o Estado reconhecesse definitivamente como legítimas as reivindicações de populações afrodescendentes e seus respectivos costumes e religiões. As condições legais e materiais para o exercício do pluralismo terminam pacificando as relações entre religiões e Estado. Afirma Montero: “o contrato constitucional da neutralidade e das garantias de proteção e imunidade para todos os cultos reconhecidos deslocou o conflito para o campo das relações entre cada uma das religiões, tal como elas entram em disputa por legitimidade e influência social e política” (2017: 219).

O campo de relações e de conflitos entre religiões se concentra em três frentes de batalha, com o das religiões Afrodescendentes envolvido na disputa sobre demônios. As disputas por espaço social entre as religiões de matriz negra e os protestantes neo-pentecostais ensejaram “a construção de equivalência entre dois campos, o racial e o religioso” (Montero 2017: 225). Montero defenderá que a categoria de tolerância ganha um sentido particular no contexto da sociedade brasileira porque permite a “associação entre ‘racismo’ e discriminação religiosa” (2017: 225).

Exemplos vários podem ser destacados nas últimas décadas em que a qualificação negativa dos cultos religiosos brasileiros de matriz africana está também associada à discriminação das populações negras. Montero pondera que “seria difícil caracterizar como discriminação religiosa a crítica dos neo-pentecostais aos afro-cultos” se se levam em conta as garantias constitucionais, como o livre exercício de culto e a expressão da “fé verdadeira” (2017: 225). Motivo por que, conclui, a tolerância emerge no Brasil como categoria ligada às lutas raciais e não aos conflitos religiosos.

Duas razões nos são fornecidas para justificar a tese desta associação entre racismo e discriminação religiosa: primeiro, a tolerância aparece não como virtude cívica experimentada pela coletividade cidadã ou um direito a ser conquistado, mas emerge de contextos de lutas; segundo, assim como no passado se relacionavam intolerância a perseguição, no presente “a tolerância não serve como referência normativa para a regulação das relações religiosas entre cada uma das religiões em disputa” (2017: 226). Assim, para Montero, as justificações produzidas do contexto de intolerância religiosa que se misturam com discriminação racial não estão relacionadas à experiência de convívio e respeito mútuo. No Brasil, conclui, não se desenvolveu a tolerância como “princípio normativo aceitável de regulação das diferenças e produção do espaço público” (2017: 226). A presença renitente da intolerância religiosa como parceira do preconceito racial denuncia a inexistência da tolerância “como instrumento político para mediação das diferenças” (2017: 226).

Cabe perguntar: a ausência da tolerância invalidaria a hipótese do pluralismo religioso no Brasil contemporâneo como um tipo de experiência da democracia reflexiva, tal como defendida por Forst e avalizada por Montero? As disputas por legitimidade e influência social se projetaram, diz Montero, do campo das dissensões internas no campo religioso evangélico para a confrontação aberta entre religiões. Some-se a isso a avaliação de Mariano (1999), citado por Montero, de que a “ruptura teológica representada pelas correntes neo-pentecostais tornou axiomática, em sua cosmologia, o combate das religiões Afro-brasileiras” (2017: 227). Diante desse novo horizonte do combate religioso no Brasil contemporâneo, Montero constata que “nem a linguagem político-legal do pluralismo nem a linguagem acadêmica da diversidade de cosmologias oferecem elementos suficientes para que se formule ou se justifique a proposição de limites para esse tipo de expressão pública da fé religiosa” (2017: 228). O combate ao racismo não seria suficiente para a emergência de uma cultura da tolerância; a cultura da intolerância demanda novas práticas de justificação tanto político-legais, quanto religiosas, quanto acadêmicas.

Surpreende Montero o fato de que, “...paradoxalmente, no curso da ação em favor do secularismo brasileiro, o pluralismo chega acompanhado de novos sectarismos” (2017: 228). Apesar dos impasses e embates que resultam em crimes inaceitáveis, ela defende que a “transferência da ideia de tolerância de uma ação normativa do estado sobre religiões para uma atitude de respeito como ethos regulador das relações das religiões entre elas mesmas” (2017: 228) é um processo em curso no Brasil. A avaliação, embora haja advertências, é positiva quanto ao andamento histórico em direção a um pluralismo democrático.

### III. OUTRA ABORDAGEM SOBRE AS RELIGIÕES EM CONFLITO

Um aspecto a ser destacado na avaliação de Montero é que vai além da análise da secularização pelo viés do pluralismo construído pelo conflito religioso em suas variantes. Essa avaliação do secularismo coloca em perspectiva a tolerância com vistas para a construção de um contexto político no qual as justificativas de ações das religiões em conflito alimentam, ou não, a experiência da democrática reflexiva. Ocorre, contudo, que com relação às religiões Afrobrasileiras alguns grupos neo-pentecostais têm manifestado intolerância que ultrapassa o conflito relacional, digamos assim, e se configura como um conflito de negação, de não aceitação do outro tal como ele se apresenta na sua integridade. Daí porque a interpretação acusa a ausência de elementos suficientes, tanto pelo viés político-legal quando do acadêmico, de formulação ou justificação dos limites para esse tipo de expressão da fé religiosa.

Não seria o caso, então, de pensar o problema a partir de outra perspectiva acerca do ordenamento político? Tais posicionamentos religiosos restritivos e de oposição não compositiva ou relacional em face de outros grupos religiosos poderiam ser ainda pensados à luz, ou como ante-sala, de uma democracia reflexiva? Talvez o início das respostas a essas perguntas esteja em indagarmos acerca dos elementos que constituem o corpo político que abriga tais contextos de disputa entre religiosos. Em vez de pensar os conflitos sob o viés da democracia reflexiva, optamos aqui por entender a complexidade do político em outra perspectiva. Pretendemos que ela jogue novas luzes sobre essa nova configuração da laicidade e da secularização no Brasil.

Entre as mais conhecidas abordagens do conflito na filosofia política contemporânea está a de Lefort ao aprofundar sua tese da democracia moderna. Pensar o político, afirma Lefort (1991: 13), requer uma sensibilidade ao histórico e, no caso da democracia, exige que consideremos a singularidade da democracia moderna em relação a todas as formas políticas anteriores. A democracia, ele completa, “é o único regime no qual se alinhou uma representação do poder que o atesta como um lugar vazio” (1991: 262). Quem exerce o poder na democracia não o detém. Uma segunda fórmula completa a primeira: “o lugar do poder não pertence a nenhum d'entre nós” (1991: 263). Isto é, afirmar que o poder não pertence a nenhum d'entre nós corresponde a dizer que sua forma é “irrepresentável na figura de uma comunidade” específica. A forma da democracia moderna não é estabelecida por identidade a um grupo específico, antes dos atores se colocarem em disputa pelo lugar vazio do poder político. Assim, não havendo como estabelecer uma identidade prévia para o nós -dada a diversidade de atores em disputa- na democracia moderna não há a materialização prévia do Outro, e isso “também faz com que não exista uma materialização do Um -o poder tendo então a função de encarnador” (1991: 263). O que significa essa instituição do político sem a prefiguração do Um que se opõe a um Outro?

A democracia moderna se institui com a reelaboração da figura do Outro. Esta figura não encarna qualquer identidade uniforme porque não é pensada por referência à instituição do poder encarnado na figura do Um. O que está em jogo aqui não é a eliminação do outro e a emergência da ideia de um todo identificado a um mesmo princípio -expressão mais geral do totalitarismo.

Na acepção lefortiana da democracia, o conflito se institui legitimando a inserção dos diferentes: a cidadania não mais é reservada a um pequeno grupo, limitada a uma visão de mundo, a uma mesma leitura do mundo e da política. Qual o fundamento dessa instituição do conflito? Para Lefort, a própria sociedade democrática moderna se vê sempre à busca de seu fundamento (1991: 266-7). A religião (e, a nosso ver, o autor se refere aqui aos teísmos) “elabora a representação primordial do Um e esta se mostra como condição da união dos homens”. No mesmo movimento ela projeta a representação do Outro, aquele de quem o religioso se diferencia tanto em fundamento quanto em imagem e em face do qual ele não mantém qualquer relação de mútua composição ou determinação. Esse movimento de redução do político à oposição entre o Um e o Outro é um modo de descaracterização do conflito efetivamente democrático. Nesse sentido, a perspectiva lefortiana da democracia moderna, antecipa um tipo de conflito plural em que as identidades de grupos se compõem no ato mesmo da instituição do político. Trata-se de uma noção tão ampla da pluralidade quanto possíveis são os grupos de interesse disponíveis a se afirmar no jogo político.

Na acepção de Lefort, estabelecer um contorno prévio do político, uma vez que a sua dinâmica é determinada pelo conflito, é o grande desafio do jogo democrático. Na democracia reflexiva as regulações institucionais, os limites legais e as condições de participação no jogo político estão dados a priori: elas são a pré-condição da instituição democrática. Segundo a perspectiva de conflito lefortiana, nenhuma identidade pode estar fixada na estrutura própria do poder político. O pensador denuncia o equívoco de filósofos do século XX para quem a vinculação ao religioso projetava um tipo de segurança identitária. Para Lefort, isto nada mais era do que a ilusão

“de uma restauração da unidade e da identidade enquanto tal, que eles [filósofos, religiosos?] vêm se anunciar na união do corpo social...cedem à atração por uma certeza restituída sob a capa da qual, paradoxalmente, se certificavam de um direito de pensar livremente o fundamento de toda experiência do mundo” (1991: 271).

A identificação de um grupo à figura do Um e de confinamento da complexidade dos diferentes à figura do Outro está na base das concepções teológico-políticas redutoras da pluralidade e do escopo do conflito. Também, residem aí as bases da representação de uma identidade religiosa que, uma vez sobreposta à legalidade e às instituições políticas, não encontra limites para desejar e, de fato, excluir do político o Outro que lhe parece ser diferente. A afirmação de certa identidade religiosa exclusivamente como reflexo da figura do Um, se não antecipa o movimento de exclusão do outro, deixa aberta a via para que esse ato não seja tomado como ilegítimo, um crime, um vez que já denuncia uma forma democrática mais limitada. Lefort fornece elementos históricos que explicam como a armadura filosófica teológico-política medieval retrabalhou conceitos como: *imperium*, *populus*, *comunicas*, *pátria*, *perpetuas*, *aevum*, para conferir nova relação entre o singular, “sempre inscrito nos limites de um corpo, de uma entidade espacial e temporariamente orgânica, e o universal, sempre referido à operação da transcendência” (1991: 290-1). Aqui o universal está sempre identificado à figura do Um e à transcendência.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PLURALISMO E CRÍTICA DO MODELO TEOLÓGICO-POLÍTICO

Acerca da discussão sobre secularização e laicidade no Brasil contemporâneo, como a tese lefortiana do político poderia contribuir? Além da defesa do conflito, que, vimos acima, é condição para se pensar as diferentes secularidades, o texto de Lefort é uma crítica filosófica à referência ao poder político encarnado na figura do Um. Crítica que, ao mesmo tempo, afirma a

relação entre religião e política, a permanência da armadura teológico-política na contemporaneidade, mas, é ela mesma a defesa da instituição do político como pluralidade ampla e irreduzível a qualquer figura ou forma desconectada da experiência de ação dos grupos em conflito. Se reconhecemos que os conflitos se estabeleçam sem qualquer referência à figura do Um transcendente e sem redução da diversidade daqueles que lutam para ocupar o vazio do poder à figura do Outro, podemos entendê-la como uma tese mais ampla daquelas que defendem uma democracia agonística (Mouffe 2005: 80). Sobre a dimensão agonística da secularização, Mariano afirma da análise de Smith (2003) que, nos EUA, a secularização foi resultado de uma “encarnizada luta entre grupos de interesses concorrentes, visando controlar o conhecimento social, o poder político e as instituições públicas” (2011: 243).

O caráter agonístico resultante dos embates jurídico-políticos pressupõem “a inexistência de neutralidade axiológica, seja na constituição do Estado laico seja na implementação de políticas públicas secularistas” (2011: 243). Parece-nos muito alinhada à proposta de Lefort a tese de que as instituições públicas não estão constituídas de formalidade neutra, sem conteúdo específico e sem qualquer relação de influência daqueles que lutam para ocupar o lugar do poder. Em sintonia com a percepção dessa dinâmica de conflito e instauração das forças e do contorno do político o pensador se empenha para demonstrar a permanência da interrelação entre os campos teológico e político. Entretanto, a investigação lefortiana sobre o político não adianta uma forma específica do poder ou da democracia, uma vez que esta depende dos arranjos específicos das forças -grupos- em conflito. Seu trabalho não se ocupa da crítica da secularização em sentido estrito, pois que defende a permanência do teológico-político, mas explora a indagação sobre os arranjos do poder tendo em vista os vários grupos em disputa.

Assim como Camurça se pergunta pelo lugar do religioso no espaço público, ou sobre o regime de laicidade num país como o Brasil (2017: 855), Lefort procura esmiuçar os equívocos de uma análise do político que prescinde ou mascara a relação deste com o campo religioso. Se nesse caso está em questão o modo como se dá instauração do poder e a sua conformação conflitiva, não vemos como esta indagação possa ser tão distante da investigação contemporânea acerca das formas “de configuração da diversidade religiosa” (Giumbelli 2013; Camurça 2017: 860).

Segundo a avaliação de Lefort, a defesa de uma democracia radicalmente plural em que todos os agentes em conflito almejam ocupar o espaço vazio do poder se sobrepõe às demais discussões acerca da relação entre o político e o religioso, sobre a religião no espaço público. As religiões constituem uma das dimensões de interesses possíveis em conflito. O fato de estudiosos tomarem a religião em separado de outras dimensões tão presentes na disputa pelo vazio do poder não a torna especial em relação às demais. Contudo, ele pretende que não nos esqueçamos do fato de que, no passado anterior à modernidade, as dimensões teológica e política estiveram amalgamadas. Para o autor, a modernidade teria nos lançado na ilusão de que essas dimensões se separaram definitivamente. Ele enfatiza que elas permanecem unidas, ainda que não na forma como os Estados ordenam as instituições seculares, mas, sim, no imaginário e na prática das religiões que projetam sua identidade como reflexo da figura do Um. Incluem-se aí os teísmos e certas variações do cristianismo, do judaísmo e do islamismo, resistentes ao pluralismo amplo em todos os níveis: religioso, identitário, de visões do mundo, político entre outros aspectos.

O que esperar das democracias permeáveis a tais religiões resistentes ao pluralismo amplo? Não raro observamos ali a ausência do que Montero (2017: 212) identificou como uma virtude pública, valor indispensável à experiência plural do secularismo e aceitação das diferenças, a saber, a tolerância. Os atos de intolerância religiosa traduzem em termos histórico-institucionais o que Lefort descreveu como o posicionamento teológico-político. Ele afirma:

os regimes nos quais a figura do poder se delinea com relação à de uma potência outra não deixam desconhecer inteiramente o princípio político da ordem social. O fundamento religioso do poder se encontra plenamente afirmado, assim ele surge como o guardião e o fiador da certeza que sustenta a experiência do mundo e, ao mesmo tempo, surge como o detentor da lei que se imprime nas relações sociais e as mantém unidas (1991: 265-6).

O grupo identificado à figura do Um -“o guardião e o fiador da certeza que sustenta a experiência do mundo”- legitima e opera no nível das instituições, e fora delas, mantendo como referência de ação a oposição a uma única potência Outra. Essa identificação ao Um -“detentor da lei que se imprime nas relações sociais e as mantém unidas”- se impõe em face da complexidade constitutiva daqueles grupos que lhe são diferentes, limitando a diversidade da composição social à figura do Outro. Tal limitação, a eliminação da diferença e sua redução ao Outro derivaria nos atos de intolerância. Seguindo a avaliação lefortiana, conclui-se que a tolerância é possível como uma experiência sócio-política, mas não como virtude derivada de uma disposição do caráter de indivíduos ou grupos religiosos e não religiosos. A condição para a experiência da tolerância é a instituição de um contexto político no qual a figura do Um não esteja identificada à representação do poder que recobre o todo social. A tolerância como experiência resultante do conflito exigiria a representação do todo social sem forma aparente, constituindo-se apenas da diversidade de Outros vários entre Nós mesmos. Teríamos assim a experiência mais ampla possível do secularismo e da diversidade religiosa.

## V. REFERÊNCIAS

ASAD, T. 2003. *Formations of the Secular: Christianity, Islam, Modernity*. Stanford: University Press.

BRUCE, E. 2006. “Secularization and the Impotence of Individualized Religion”. In.: *The Hedgehog Review*, Vol.08, N.1-2, Spring & Summer. p.35-45.

CAMURÇA, Marcelo A. 2017. “A questão da laicidade no Brasil: mosaico de configurações e arena de controvérsias”. In.: *Horizonte*, Belo Horizonte, v. 15, n. 47, jul./set. p. 855-886.

CASANOVA, G. 1994. *Public Religions in the Modern World*. Chicago: University Press.

FORST, Rainer. 2009. “Os Limites da Tolerância”. In.: *Novos Estudos*, N.84, julho. p.15-29.

GIUMBELLI, E. 2013. “Para estudar a laicidade, procure o religioso”. IN.: GIUMBELLI, E e BELIVEAU, Veronica. (Orgs.) . *Religiión, Cultura y Política en las Sociedades del Siglo XXI*. Buenos Aires: Biblos.

HABERMAS, J. 2002. *A inclusão do outro - estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola.

\_\_\_\_\_. 2006. *Dialética da secularização*. Aparecida: Ideias e Letras.

LEFORT, C. 1991. *Pensando o Político*. São Paulo: Paz e Terra.

MARIANO, R. 2011. “Laicidade à brasileira - Católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública”. In.: *Civitas*, Porto Alegre, v. 11, n. 2, maio/ago. p. 238-258.

MONTERO, P. 2017. “The ‘Culture of Justification’ in the Production of Public Religiosities in Brazil”. In.: MAPRIL, J., BLANES, R., GIUMBELLI, E., WILSON, E. K. *Secularisms in a Postsecular Age?*. Madrid: Palgrave. p.207-231.

MOUFFE, Ch. 2005. *The Democratic Paradox*. London: Verso.

RAQUENTAT Jr., C. A. 2012. *Laicidade à brasileira: um estudo sobre a controvérsia em torno da presença de símbolos religiosos em espaços públicos*. Porto Alegre: UFRS. Tese de Doutorado.

SMITH, Christian. 2003. *The secular revolution: power, interests, and conflict in the secularization of American public life*. Berkeley: University of California Press, 2003.

STARK, R. 1999. "Secularization, R.I.P". In.: *Sociology of Religion*. Vol.60, N.03, p.249-273.

TAYLOR, Ch. 2007. *A Secular Age*. Cambridge: Harvard University Press.



**TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, TEORÍA POLÍTICA  
Y NUEVA HISTORIA INTELLECTUAL:  
ENSAYANDO UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS**

REANO, ARIANA  
GARATEGARAY, MARTINA

# TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, TEORÍA POLÍTICA Y NUEVA HISTORIA INTELLECTUAL: ENSAYANDO UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

## I. INTRODUCCIÓN

La *transición a la democracia* fue uno de los grandes temas que hegemonizó la discusión teórico política de los años ochenta en América Latina. Buena parte de los trabajos que abordaron el tema lo hicieron inspirados en el clásico trabajo *Transiciones desde un gobierno autoritario* (en adelante *Transiciones*) coordinado por Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead<sup>1</sup> y pensaron a la transición como un “pasaje” desde un régimen autoritario hacia la democracia entendida fundamentalmente como poliarquía. En este trabajo nos concentraremos en revisitar y problematizar esta perspectiva hegemónica, discutiendo algunos de sus presupuestos teórico-metodológicos para luego delinear una concepción particular de la transición inspirada en los aportes y cruces entre la nueva historia de las ideas y la teoría política contemporánea (posfundacional).

Esta propuesta es un *work in progress* en el que venimos trabajando, cuyo objetivo es indagar sobre la existencia y las particularidades de un *lenguaje político* (Palti, 2007) en los años de las transiciones en el Cono Sur de América Latina. Nuestra hipótesis en este trabajo es que para abordar la posible construcción de dicho lenguaje resulta más productivo recuperar el debate de ideas y las polémicas intelectuales, lo que supone pensar la transición como un *contexto intelectual*, vale decir, como una *experiencia de revisión de ideas y conceptos*. Pensamos que una perspectiva que preste atención a ciertas polémicas o significantes en común que estructuraron el debate político intelectual es un aporte novedoso para discutir el sentido aporético que adquirió la democracia en las distintas transiciones, mirando con otro prisma un momento especialmente productivo en la construcción del sentido político de la historia reciente en Suramérica.

## II.

Los trabajos sobre la transición democrática han sido monopolizados por la ciencia política con un excesivo énfasis en la “transitología”. Según Guo (1999) se sucedieron cuatro tipos de aproximaciones teóricas. La primera de ellas fue la estructuralista, que tuvo su auge entre los años '60 y '70, y que planteaba una correlación entre el desarrollo económico y la democracia o entre factores socioeconómicos y estructuras políticas.<sup>2</sup> A ellos les siguió un enfoque que para explicar los cambios de régimen apeló a la autonomía de la política y se denominó “de las elecciones estratégicas” haciendo hincapié en las elites políticas, sus decisiones, opciones y estrategias. La obra *Transiciones* resultó emblemática de esta aproximación. Un tercer enfoque buscó establecer los vínculos entre las condiciones estructurales y la capacidad de elección estratégica de los actores tomando en cuenta los contextos o “condiciones límite” que de algún

---

<sup>1</sup>Recordemos que esta publicación recuperó los resultados del proyecto de investigación titulado “Los períodos de transición posteriores a los gobiernos autoritarios. Perspectivas para la democracia en América Latina y Europa Meridional, patrocinado por el *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. El proyecto se inicia en 1977, la primera publicación en inglés es en 1986 en cuatro volúmenes sobre distintos casos/modelos de transición y fue compilado por Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter y Laurence Whitehead. Su traducción al español ocurrió en 1988 y fue publicado por la editorial Paidós. Aquí utilizamos la siguiente edición: O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (2010).

<sup>2</sup>Se inscriben en esta perspectiva los trabajos de autores como Lipset (1959), Almond y Verba (1963), Moore (1966), Dahl (1961), Lijphart (1968) y Rustow (1970); y los primeros trabajos de Schmitter (1974) y O'Donnell (1982).

modo constriñen lo que los individuos pueden o no hacer. Una propuesta que tendía puentes entre las condiciones estructurales y cierto voluntarismo y que se erigía en síntesis de las llamadas perspectivas estructuralistas y de la elección.<sup>3</sup> La última aproximación fue el enfoque de la economía política que enfatizaba el impacto de la crisis económica en los cambios de regímenes y apuntaba a la interrelación de las reformas políticas y las económicas para explicar la democratización.<sup>4</sup>

Más allá del esquema propuesto por Guo, creemos que el trabajo colectivo *Transiciones* dejó su marca en la literatura “trasitológica” y buena parte de lo que se escribió sobre el tema se montó sobre sus hipótesis centrales, proponiendo ampliaciones o extendiendo algunas de sus principales definiciones y categorías, asentando sus críticas en cuestiones más de forma que de fondo y compartiendo el conjunto de presupuestos teóricos y metodológicos.

La primera idea contundente que surge del trabajo pionero es la definición misma de la transición: “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O’Donnell y Schmitter, 2010: 27). Y que “en su transcurso las reglas del juego político no están definidas” (O’Donnell y Schmitter, 2010: 28). Esto consolida, por un lado, una visión “etapista” de la transición, que habilitará todo tipo de periodizaciones y secuencias. Por el otro, una caracterización del proceso como indeterminado.

Si bien los autores entienden que la transición es un proceso caracterizado por el “cambio social indeterminado”, que se trata de un proceso plagado de “accidentes imprevisibles” (2010: 24) e insisten que en el estudio hay un esfuerzo por captar la “extraordinaria incertidumbre del proceso de transición, con sus numerosas sorpresas y dilemas” (Ídem), lo cierto es que la noción de “incertidumbre democrática” a la que apelan resulta un tanto ambigua. Primero, porque la contingencia aparece como un elemento “externo” y no como una dimensión inherente y constitutiva de la democracia. Más bien la incertidumbre es la característica central del tránsito entre un régimen y otro, vale decir, del “cambio de régimen”.<sup>5</sup> Y, concretamente, lo incierto es no saber cuánto llevará el proceso de transición (vale decir, cuándo inicia y cuándo termina), ni qué actores lo liderarán, ni qué mecanismos lo viabilizarán (pactos, elecciones, quiebres, revoluciones), ni cómo se darán las distintas etapas (transición, liberalización, democratización, socialización). Como la incertidumbre alude a los tiempos del proceso y a la imprevisibilidad en el comportamiento de los actores, no se advierte que estas características resulten específicas de un proceso de transición –aunque en él se van exacerbadas–; de hecho se podría hablar de incertidumbre en esta misma clave sobre cualquier otro proceso político.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Los trabajos más representativos de esta aproximación fueron los de Terry Lynn Karl (1991), quien intentó construir una perspectiva que diera una respuesta alternativa tanto a los trabajos estructuralistas, que hacían hincapié en “las condiciones como condicionantes”, como a aquellos que enfatizaban la racionalidad de los actores haciendo énfasis en su capacidad de elección estratégica. En contra del enfoque estructuralista que enfatizaba condicionantes económicos, culturales, sociales e institucionales para el desarrollo y arraigo de la democracia, Karl sostenía que lo que se consideraban condiciones deberían comenzar a pensarse como resultados de la democratización

<sup>4</sup> Pueden consultarse los trabajos de Stephan Hoggard y Robert Kaufman (1997).

<sup>5</sup> Según relata el propio Schmitter en un texto que conmemora los 25 años de *Transiciones*, la inspiración para pensar la cuestión de la incertidumbre la encontraron en Maquiavelo, quien fue el gran teórico político que incorporó la “fortuna” como factor fundamental para pensar problemática y la dinámica específica del cambio de régimen (ver Schmitter, 2015: 92-93).

<sup>6</sup>Esta sería, según Mainwaring(1989), la diferencia entre el planteo de O’Donnell y Schmitter, y Przeworski sobre la incertidumbre. Mientras para los primeros la incertidumbre es propia del momento de transición para el último es una característica central de la democracia como forma de gobierno.

Y en segundo lugar porque, como se señala en las palabras preliminares de *Transiciones* (2010), la incertidumbre nunca es constitutiva<sup>7</sup>, pues, en última instancia los procesos de transición “están condicionados y plasmados por las circunstancias históricas que, aunque en cada país son únicas, configuran pautas predecibles” (Lowenthal, 2010:13).<sup>8</sup> Esta idea se ratifica cuando los propios O’Donnell y Schmitter, en el capítulo dedicado a las conclusiones, apelan a la “metáfora de la partida de ajedrez”. La incertidumbre de la transición, nos dicen, es equivalente a la de una partida de ajedrez cuyo tablero tiene varias superficies. Múltiples tableros que son jugados por varios jugadores, una cantidad indeterminada en la que no hay ganadores y perdedores bien definidos y donde es imposible determinar las consecuencias de las acciones a mediano y largo plazo (O’Donnell y Schmitter, 2010:110-111). Esta situación, según los propios autores, refleja una “anomalía” que se supera con la institucionalización democrática. De este modo la incertidumbre es aquello que acontece en el intervalo entre un conjunto más o menos establecido y legítimo de reglas y acaba con la consolidación de otro conjunto de reglas.<sup>9</sup> Entendida como elemento anómalo, la incertidumbre no puede pensarse como constitutiva de la propia democracia y muchos menos puede reivindicarse su productividad política. Como consecuencia, el conflicto es reducido a una mera diferencia de intereses entre actores que puede dirimirse en el marco de las reglas y procedimiento que la propia democracia política estipula.

Con respecto a la mirada secuencial los autores afirmaban pasos tales como: “liberalización”, “transición”, “democratización”, “socialización” y “consolidación”.<sup>10</sup> En base a cómo se producían éstas etapas, y en qué medida se vinculaban secuencialmente (o no) entre así, se explicaban sus posibilidades de consolidación y sus limitaciones, se establecían modelos a seguir, se estipulaban patrones de democratización. De ahí que la segunda apuesta fuerte que se desprende del estudio conducido por O’Donnell, Schmitter y Whitehead es la de posibilitar, a partir del análisis de casos<sup>11</sup>, la construcción de una metodología que permitiera clasificar los tipos de transición para luego compararlos.<sup>12</sup> La empresa no respondía sólo a una apuesta metodológica sino a una apuesta política: aquella destinada a allanar el camino de las futuras democracias y evitar recaídas autoritarias en un contexto en el que varios países aún no habían iniciado su proceso de democratización.

---

<sup>7</sup> Cuando hablamos de incertidumbre constitutiva hacemos nuestra la concepción Claude Lefort al respecto. La imprevisibilidad democrática de la que nos habla Lefort no es del orden de los hechos empíricos sino del orden de lo simbólico. “Lo esencial es que la democracia se instituye y se mantiene por la *disolución de los referentes de certeza*. Inaugura una historia en la que los hombres experimentan una indeterminación última respecto al fundamento del poder, de la ley y del saber, y respecto al fundamento de la relación del uno con el *otro* en todos los registros de la vida social...” (Lefort 2004: 50).

<sup>8</sup> Pautas que tienen que ver con la manera en que fue desbaratado el régimen democrático, por la naturaleza y duración del período autoritario, por la capacidad de iniciativa de los agentes involucrados en el proceso, así como la confianza y aptitudes de quienes pretenden abrir el proceso político. Cabe destacar que esta línea de análisis enfocada en los actores que encabezaron los procesos transicionales (líderes y elites fundamentalmente) se mantiene vigente. Así lo demuestra, por ejemplo, la reciente compilación “Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos” (Bitar y Lowenthal, 2016).

<sup>9</sup> Esta idea es ratificada por Schmitter (2015).

<sup>10</sup> Clasificación no siempre compartida y más bien discutida por algunos análisis politológicos (sobre todo en lo que respecta a incorporar o no a la consolidación como parte del proceso de transición o si ésta resulta su momento culmine y por lo tanto el inicio de una etapa posterior). Para una descripción de lo que implica cada una de las etapas, sugerimos consultar el capítulo 2 de O’Donnell y Schmitter (2010).

<sup>11</sup> Recordemos que el proyecto original aborda el análisis de distintos países de América Latina y de Europa meridional, los cuales pueden leerse en los volúmenes 1 y 2 de la publicación original.

<sup>12</sup> Nos referimos a las transiciones “pactadas” (o “por transacción”) y “no pactadas” (también llamadas “por colapso”) o “por ruptura” (Portantiero, 1987), a las transiciones por reforma o revolución, por imposición y por pacto, Karl.

Ahora bien, si el método comparativo fue considerado el mejor camino para captar esa singularidad y condujo a la creación de diversas tipologías y modelos, ese intento tipificador dejó afuera a muchos casos que no se ajustaban a la categorización, comparó objetos poco comparables (latitudes culturales muy distintas, tiempos cronológicos muy alejados), y habría conducido a “errores predictivos”.<sup>13</sup> Sin embargo la crítica más contundente, que fue encabezada por los historiadores, se refirió a la falta de atención al factor temporal. Esto suponía explorar el proceso transicional a partir de un análisis sincrónico y diacrónico que tomara en cuenta una multiplicidad de variables, que asumiera la centralidad de la contingencia y que emprendiera una comparación a fondo no sólo entre naciones o casos, sino al interior de aquello mismo que se busca comparar, identificando rupturas y continuidades con su propio pasado.

A nuestro modo de ver el problema del método no descansa en su capacidad o incapacidad para predecir democratizaciones o su potencialidad para explicar los resultados favorables o adversos del proceso transicional, sino por lo que él mismo no nos permite ver o decir. Inspirado en una concepción positivista, la “transitología” encadena tipos de tránsito con modalidades de democracia, y sobre esa base compara procesos, presentado las posibilidades como si estuvieran fijadas de antemano y dejando de lado las alternativas que no resultaron hegemónicas. Dicho de otro modo, se asume como determinante la perspectiva que fue “exitosa” en el proceso transicional, la cual no necesariamente da cuenta de la complejidad del momento y de la disputa entre ideas y proyectos políticos. A ello se suma que si bien reconocemos la productividad de la comparación creemos necesario romper tanto con la idea de que los casos nacionales son unidades previamente constituidas, como con la lógica bilateral a partir de la cual se buscan conexiones de similitudes y de diferencias entre dos casos. Recuperando los aportes de la historia transnacional y la historia global<sup>14</sup> -que también están en el centro de la perspectiva de la nueva historia intelectual-, buscamos centrarnos en esos puntos de diálogo y contacto en los que las ideas circulan, se conectan y van asumiendo nuevas modulaciones en los determinados contextos.

La tercera cuestión que quisiéramos destacar aquí es que este estudio seminal está sostenido sobre una concepción normativa de la democracia. Ello no es una novedad, pues los mismos autores así lo confirman al decir que el primer tema general compartido por los estudios particulares que componen el proyecto original es de “índole normativa y se refiere a que la instauración y eventual consolidación de una democracia política constituye, *per se*, un objetivo deseable” (O’Donnell y Schmitter, 2010: 23).<sup>15</sup> Esta concepción, supone al mismo tiempo defender una democracia mínima, institucionalista o procedimental<sup>16</sup> en pos de garantizar la gobernabilidad, muchas veces por sobre “la pérdida o postergación de oportunidades para una mayor justicia social o igualdad económica” (Ibid: 24). La democracia política –término predilecto de sus esfuerzos interpretativos– supone la ponderación de una perspectiva de la democracia centrada en las *instituciones* (y su grado de estabilidad o no), en los *agentes* (sobre todo en los líderes

---

<sup>13</sup>Sobre varias de estas críticas puede consultarse Mainwaring (1989).

<sup>14</sup>Véase la conversación sobre Historia Transnacional publicada en *The American Historical Review*, como también el reciente libro de Conrad (2016) sobre Historia Global.

<sup>15</sup> Esta idea es ratificada en las palabras preliminares a la edición de Prometeo (2010) cuando Abraham Lowenthal afirma que el estudio “mantuvo un tensión creativa entre su sesgo normativo, sus ambiciones teóricas y su enfoque empírico y casuístico” y que el espíritu del proyecto “adoptó una orientación normativa dotada de un método riguroso y deliberado” (2010: 11-12).

<sup>16</sup>Sobre “modelo interpretativo” que se adoptó para pensar el tránsito hacia una democracia política durante las transiciones sugerimos consultar el capítulo 3 del libro *Usos de la transición a la Democracia. Ensayo, Ciencia y Política en la década del '80* (Lesgart, 2003).

políticos que encabezaron los procesos de transición) y en las *elites* (que aparecen como los actores centrales, sobre todo cuando se trata de procesos de concertación).

Nos parece que esta perspectiva no sólo sobredimensiona la capacidad de acción de los sujetos, junto a la excesiva confianza en las instituciones sino que deja de lado el rol de las ideas, de los lenguajes y de los discursos que visibilizaron y/o dieron sentido a dichas acciones. Es justamente por ello que más que estudiar los comportamientos de los actores más influyentes nos interesan las ideas que sustentaron las batallas políticas: los debates y las polémicas que estructuraron lo pensable y lo decible en esos convulsionados años de la historia política reciente.

### III.

A partir de lo expuesto anteriormente nos interesa entonces proponer una lectura alternativa de las transiciones democráticas que se sustenta en una concepción diferente a la que subyace en los trabajos politológicos, tanto en lo que respecta a la concepción de la política como de la democracia. Para ello, vamos a recuperar de modo sucinto algunas consideraciones de ciertos autores que se identifican con la nueva historia intelectual y que nos facilitarán los argumentos para dar cuenta de la transición como un momento incierto, indeterminado en el que afloran las problemáticas de la democracia, enfatizando su carácter contingente y aporético. Vamos a rescatar también algunos elementos conceptuales que la teoría política posfundacional<sup>17</sup> nos provee para pensar la dimensión ontológica de lo político y la democracia.

Partiendo de una crítica a la vieja historia las ideas, la nueva historia intelectual propone estudiar las ideas, el discurso, los conceptos y/o el pensamiento desde una perspectiva que se sostiene en algunos pilares que nos interesa resumir pues contribuyen a nuestra perspectiva analítica.<sup>18</sup> En lo que respecta a los aportes de la Escuela de Cambridge (también denominada Escuela anglosajona), han sido los desarrollos de Quentin Skinner y John Pocock en torno a su perspectiva contextualista y pragmatista para abordar las ideas y los textos de una época lo que nos importa destacar. Si bien centrados en el estudio de autores y sus grandes obras, ambos historiadores afirman que es necesario ir más allá de los significados y reconstruir los sentidos de los textos para pensar cómo quiso decirse lo que se dijo y qué relaciones se establecieron entre los diversos enunciados en el mismo contexto. Un texto no sólo supone afirmar cosas sino que supone la realización de una acción, por lo que para comprender un texto es necesario reconstruir su contexto pragmático: con quién se está hablando, en qué circunstancias, sobre qué se está debatiendo. Nos interesa el modo en el que se recupera el contexto, no como un contexto histórico en general ni como un contexto de producción sino como un contexto discursivo cuyo abordaje supone delinear el espectro total de comunicaciones que podrían haberse realizado convencionalmente en la ocasión determinada al emitir el enunciado dado y después trazarse la relación entre el enunciado dado y el contexto lingüístico más amplio (Skinner 188).

---

<sup>17</sup> Con esta denominación nos referimos, haciéndonos eco de las consideraciones de Marchart (2009), a una perspectiva de reflexión antiesencialista sobre lo político que empieza a producirse en Europa entre fines de los años setenta y principios de los ochenta. Las referencias más importantes al respecto pueden encontrarse fundamental, aunque no exclusivamente, en los trabajos de Jaques Derrida, Jaques Rancière, Jean Luc Nancy, Alain Badiou y Ernesto Laclau. Más allá de las especificidades y diferencias que comportan los planteos de estos autores, todos construyen sus filosofías y teorías políticas en torno a las figuras de la contingencia y la infundabilidad, al mismo tiempo que apelan a las nociones de diferencia y antagonismo como constitutivos de la política. En todas ellas hay una serie de usos de la noción de *lo político* –sea como racionalidad lógica o específica, como esfera pública o como acontecimiento que escapa por completo a la significación–, que supone un “fundamento ausente” (Marchart, 2009: 17-18).

<sup>18</sup> Un análisis más extenso y profundo sobre los aportes y críticas a estas Escuelas y/o corrientes (y a otras tales como la Escuela alemana de Historia Conceptual y la Escuela de Padua) puede leerse en Garategaray y Reano (2017).

Pocock da un paso más al decir que le interesa estudiar los lenguajes en los que los enunciados se realizaron y no los enunciados que se realizaron en ellos. El lenguaje es el marco que genera las condiciones de lo que puede decirse, pero que a su vez puede ser modificado por lo dicho en él, por eso, nos dice, “no estudiamos el texto sino el lenguaje en tanto que contexto” (2001: 103). Así, el lenguaje se encuentra habitado por una multiplicidad de sublenguajes, retóricas, juegos de lenguaje y vocabularios y, por lo tanto, no puede ser caracterizado como una estructura cerrada o monolítica (Pocock, 2011).

Otro de los aportes que nos interesa reivindicar es el realizado por la corriente francesa a partir de los desarrollos de Pierre Rosanvallon quien resignifica el estudio de lo político e introduce la noción de la *aporía* como constitutiva de los conceptos políticos fundamentales. Reconociendo la influencia de su maestro Claude Lefort, Rosanvallon afirma que mientras *la política* es una esfera particular de lo social, dada por la competencia partidaria por el ejercicio del poder, la acción gubernamental del día a día, la vida de las instituciones, y que convive con la economía o la cultura, *lo político* es una topología de lo social, es decir, del modo en el que se instituyen, distribuyen y articulan esas esferas.<sup>19</sup> En otras palabras, lo político es la matriz simbólica que brinda un marco tanto a los discursos como a las acciones, y su estudio sólo es posible a través de una “historia conceptual de lo político” que parta de sus antinomias constitutivas o tensiones irresolubles que le son inherentes, lo que denomina *aporías*, cuyo carácter se revela únicamente en el transcurso de la historia.<sup>20</sup> Es así que su perspectiva conceptual ayuda a distinguir aquello que dentro de un pensamiento o lenguaje está en conflicto consigo mismo, y a ver cómo eventualmente se vuelven manifiestos aquellos puntos ciegos, aquellas fisuras que le son inherentes y que hacen posible el cambio en los discursos.

En una clara recuperación de la *aporía* rosanvalloniana y de la concepción de lenguaje de Pocock, Elías Palti (2007) nos aporta la categoría de *lenguaje político*, entendiéndolo como un modo característico de producir ideas y conceptos. Para hacer historia de los lenguajes políticos, nos dice, es necesario comprender cómo es que la temporalidad irrumpe eventualmente en el pensamiento político, vale decir, cómo, llegado el caso, circunstancias históricas precisas hacen manifiestas aquellas *aporías* inherentes a una forma de discursividad dada, dislocándola. Por eso no basta con trascender la superficie textual de los discursos y acceder al aparato argumentativo que subyace a cada discurso, sino que es fundamental reconstruir *contextos de debate*. Este es el sentido en que, creemos, es posible comprender a la transición democrática desde una perspectiva que ponga el acento en el estudio del pensamiento político en su contexto y en el rol de los lenguajes políticos como herramientas de construcción de sentido al mismo tiempo que como condición de posibilidad de dicha construcción.

---

<sup>19</sup> “No se puede aprehender el mundo sin darle lugar a este orden simbólico de lo político, salvo que se adopte un punto de vista falsamente reduccionista. En efecto, la comprensión de la sociedad no podría limitarse a la suma y articulación de sus diversos subsistemas (el económico, el social, el cultural, etcétera) que están lejos de ser inmediatamente inteligibles salvo cuando son relacionados dentro de un marco interpretativo más amplio. Más allá de la toma de decisiones culturales y sociales, de las variables económicas y de las lógicas institucionales, la sociedad no puede ser entendida en sus núcleos esenciales si no se actualiza ese centro nervioso del cual procede el hecho mismo de su institución.” (Rosanvallon 2003:17)

<sup>20</sup> “Es siempre en las condiciones de su puesta a prueba que puede descifrarse lo político. Su historia es por esto, en principio atención al trabajo de sus antinomias, análisis de sus límites y sus puntos de equilibrio, examen de las decepciones y los desarraigos que suscita. Por esta razón mi trabajo toma como objetos privilegiados lo inacabado, las fracturas, las tensiones, los límites y las negaciones que dibujan la imagen en huecograbado de la democracia. En efecto, el fondo de lo político no se deja realmente aprehender más que en esos momentos y situaciones que subrayan que la vida en democracia no es una vida de confrontación con un modelo ideal sino la investigación de un problema a resolver” (Rosanvallon, 2003: 49).

En lo que respecta a la teoría política posfundacional, cabe señalar que lo que une a los autores y sub-corrientes que en ella se nucleaban es el hecho de afirmar que no existe un principio de autotransparencia como resultado del cual lo social se tornaría inteligible. Es un pensamiento que no se construye sobre la necesidad de buscar una categoría universal –como la Historia, el Sujeto o la Sociedad– desde el cual explicar lo social, pero tampoco de negar su existencia, sino de mostrar la contingencia radical de toda universalidad. Se trata de un pensamiento que, en términos ontológicos, nos propone entender *lo político* como el “momento de un fundar parcial” y, por tanto, siempre fallido. Lo político no se reduce entonces a la institución de una forma de gobierno o a un contenido ideológico particular –y este es el aspecto que nos interesa reivindicar como marca diferencial de los planteos politológicos– sino que es una lógica que trata de dar cuenta de las condiciones de surgimiento, existencia, reproducción y finitud de lo social. Por ello se establece una distinción con *la política* que es la que alude a las “prácticas óticas” (la esfera parlamentaria, las elecciones, las formas de gobierno, las políticas públicas, los partidos y líderes políticos, etc.) ejercidas en coyunturas empíricas históricas particulares. Ambas son dimensiones que permanecen conectadas en la medida en que la política es el momento de actualización del fundamento ontológico.

Desde estos presupuestos, la teoría política posfundacional concibe a la democracia como una *lógica política*, donde *lo político* está vinculado a un proceso de oscilación y dislocación que torna imposible cualquier fundamento esencialista. Así como la política no alude a un lugar o esfera predeterminada del sistema social, la democracia no es únicamente un régimen de gobierno, sostenido sobre ciertas normas, instituciones y actores políticos. Entender a la democracia como una lógica supone asumir su carácter inherentemente contingente y aceptar que ella no representa un orden pleno de lo establecido o un estadio en el cual la convivencia humana puede desarrollarse sin contradicciones. En la propuesta de Lefort, por ejemplo, si la democracia implica cuestionamiento y posibilidad de dislocación es porque en ella el poder toma la forma de un “lugar vacío”.<sup>21</sup> Es esta in-figuración del poder lo que hace posible para el autor hablar de la *incertidumbre* como característica esencial de la democracia moderna y contemporánea.

Este carácter incierto de la democracia es recuperado por algunos pensadores incluidos en la vertiente posfundacional a partir de la figura de la *paradoja democrática*; figura que les permite mostrar su dinámica inherentemente indeterminada y conflictiva. Para Chantal Mouffe, por ejemplo, la paradoja de la democracia moderna radica en que la misma se configura en una relación de tensión irresoluble entre valores liberales (libertad individual) y valores democráticos (igualdad y soberanía popular). Una forma en la que la paradoja se evidencia es en la reivindicación del pluralismo, la diversidad y el disenso como condimentos de la vida democrática, pero al mismo tiempo, en una imposibilidad de tolerar este disenso a la hora de estipular que deben existir ciertas reglas de la democracia que deben actuar como límites a la acción política. Así pues, el pensamiento democrático liberal se sostiene sobre la imposibilidad de concebir –ni práctica, ni formalmente– la arbitrariedad del gobierno y la imprevisibilidad radical de las prácticas políticas que la propia vida democrática supone.

---

<sup>21</sup>Lefort da cuenta que la emergencia de la democracia moderna es posible gracias a la constitución del poder como un lugar que no tiene un dueño natural. El vacío del poder, esto es, la disociación del poder político de la figura del soberano y, por tanto, del derecho y de la ley somete a la política a una indeterminación radical. Esto es lo que da el marco para que la democracia moderna pueda ser pensada ya no como un mero régimen político, sino como una forma de la sociedad cuyo fundamento es su propia contingencia. Ello es así porque esa forma de sociedad que se inaugura a comienzos del siglo XIX y en cuyo seno alcanzará pleno auge el poder del Estado, en la que van a desarrollarse múltiples burocracias basadas en una supuesta racionalidad científica, tiene como virtud, paradójicamente, “colocar a los hombres y sus instituciones ante la prueba de una indeterminación radical” (1990: 187-188).



La imagen de la paradoja democrática aparece también en los trabajos de Jacques Rancière (1996; 2006) cuando el autor francés sostiene que lo que provoca la crisis del gobierno democrático no es otra cosa que la intensidad de la vida democrática, esto es, la irrupción en la escena política de lo que denominará “la parte de los que no tienen parte”: el *demos*. Desde su perspectiva, como forma de vida política y social, la democracia es el reinado del “caos” y del “exceso”; un exceso que significa también la ruina del gobierno democrático y, por tanto, es lo que debe ser controlado por la propia democracia (Rancière, 2006: 19). La paradoja consiste en que la democracia, entendida como una lógica política, implica la puesta en cuestión de la validez de las normas, que, a su vez, son necesarias para que la acción pueda desplegarse. Lo político del ejercicio democrático radica en *disputar*, a partir de la acción, los sentidos instituidos sobre los que pretende fundamentarse toda autoridad política, develando que ningún fundamento es necesario, sino más bien, precario. Este cuestionamiento, que es del orden de lo simbólico porque pone en cuestión los sentidos instituidos por lo que Rancière denomina el “orden policial”, hace que la democracia sea experimentada como experiencia sensible.

En ambos casos, reivindicar el carácter paradójico de la democracia no implica hacer esfuerzos para reconciliar las contradicciones que su ejercicio de la propia vida democrática genera, por ejemplo, apelando a las figuras del diálogo, la tolerancia o la convivencia plural, sino comprender que es el resultado de la articulación de lógicas que, en última instancia resultan incompatibles, y que no hay formas de reconciliarlas provisoriamente sin imperfección. Esto claramente supone una apuesta por el conflicto como dimensión constitutiva de la política y de la democracia<sup>22</sup> que, emparentada con la figura de la incertidumbre a la que hacíamos referencia con Lefort, nos ubica en un lugar distinto al de los estudios politológicos. Una concepción posfundacional está preocupada especialmente por pensar *lo político*, lo cual implica, sostener una actitud interrogativa en orden a comprender por qué se produce la división de esferas de lo social dentro de la cual el sistema político ocupa un determinado lugar.

Para finalizar. Decíamos al inicio que nuestra apuesta por pensar la transición en una clave que cruce interdisciplinariamente los aportes de la nueva historia intelectual con los de la teoría política posfundacional implicaba pensarla como un *amplio proceso de discusión de ideas, como un proceso político e intelectual de debates y lecturas, y de debates con esas lecturas donde surgen y se revisan ideas tanto para (re)pensar el pasado como el presente y el futuro político*. Esta definición de la transición democrática no sólo comparte con la categoría de lenguajes políticos el ser un contexto abierto y cambiante y habitado por una pluralidad de voces que disputan sus sentidos y sus usos, sino que también nos acerca a la perspectiva sobre la política posfundacional en la medida que constituye una apuesta por pensar la democracia ya no en términos de orden institucional sino como lógica política que asume su carácter inherentemente contingente y conflictivo.

Pensamos que una clave para ahondar en la dimensión aporética de la democracia es reconstruir las *polémicas intelectuales* que, entendidas como prácticas políticas discursivas, construyeron el clima intelectual de la transición. Ellas resultan una entrada interesante para mostrar el modo en que se fue construyendo, conflictivamente, el sentido político (ontológico) de la democracia durante la transición y por tanto, reivindicar su carácter profundamente político, precisamente en el sentido en el que el posfundacionalismo entiende *lo político*. La entrada por las

---

<sup>22</sup>Esta dimensión constitutiva del conflicto para pensar *lo político* se puede rastrear tanto a través de la concepción de *antagonismo* (Laclau y Mouffe, 2004) como de *desacuerdo* (Rancière, 2006). En estas apuestas, el conflicto no es algo que acontece entre partes prostituidas (partidos políticos, líderes, representantes). No alude a una diferencia de intereses que podría eventualmente solucionarse a través de mecanismos de negociación o diálogo, sino que su dimensión es instituyente. Constituye identidades, performa acciones, instituye la división y le otorga un sentido.

polémicas o los debates político-intelectuales nos permitirá, en trabajos a futuro, adentrarnos en esa matriz argumentativa en la que se constituyen los sentidos y que hemos denominado lenguaje político, pero reconstruyendo en ese suelo discursivo tanto a los significantes que formaron parte de la batalla de ideas como las matrices ideológicas que disputaron sus sentidos.

#### IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almond, Gabriel y Sidney, Verba (1966): *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.

AHR (2006): “Conversation: On Transnational History Author(s)”. En C. A. Bayly, Sven Beckert, Matthew Connelly, Isabel Hofmeyr, Wendy Kozol, Patricia Seed: *The American Historical Review*, Vol. 111, No. 5, December, pp. 1441-1464.

Bitar, Sergio y Lowenthal, Abraham (eds.) 2016): *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Conrad, Sebastián (2016): *What is global history?* Princeton University Press.

Dahl, Robert (1961): *Who Governs?: Democracy and Power in an American City, a study of power dynamics in New Haven*, Connecticut, Yale University Press.

Garategaray, Martina y Reano, Ariana (2017): “Apuntes para una historia intelectual de la transición democrática”. En *A Contracorriente*, Vol. 14 No 2, Spring, pp. 256-272.

Guo, Sujian (1999): “Democratic transition: A critical overview”. En *Issues & Studies*, no. 4, julio-agosto, pp. 133-148.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1997): “The Political Economy of Democratic Transitions”, *Comparative Politics*, vol. 29, no. 3, pp 263-83.

Karl, Terry Lynn (1991): “Dilemas de la democratización en América Latina”. En Barba Solano, Carlos, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México: Porrúa.

Karl, Terry Lynn, y Schmitter, Philippe (1991): “Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este”. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 128, Barcelona: UNESCO, junio, pp. 283-300.

Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2004): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE, 1985.

Lefort, Claude (1990): *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Lefort, Claude (2004): *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos.

Lesgart, Cecilia (2003): *Usos de la transición a la Democracia. Ensayo, Ciencia y Política en la década del '80*. Rosario: HomoSapiens.

Lijphart, Arend (1968): *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

Lipset, Seymour Martin (1959): “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.

Lowenthal, Abraham (2010): “Palabras preliminares”. En O’Donnell, G. y Schmitter, P.(2010): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

Mainwaring, Scott (1989): “Transition to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues”, working paper # 130, November, Kellogg Institute.

Marchart, Oliver (2009): *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Lefort, Nancy, Laclau y Badiou*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Moore, Barrington (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, MA: Beacon Press.

Mouffe, Chantal (2003): *La paradoja democrática*, Barcelona: Gedisa.

O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe(2010): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós, 1988.

O’Donnell, Guillermo (1982): *El Estado Burocrático Autoritario (1966-1973)*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

O’Donnell, Guillermo (2011):“La retrospectiva de Schmitter: algunas notas de desacuerdo por Guillermo”. En *POSTData* 16, N°1, Abril, pp. 27-31.

Palti, Elías (2007):*El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Palti, Elías (2011): “Ideas, conceptos y metáforas. La tradición alemana de historia intelectual y el complejo entramado del lenguaje”. En Fernández Sebastián, J. y Capellán de Miguel, Gonzalo (eds.): *Lenguaje, tiempo y modernidad. Ensayos de historia conceptual*. Chile: Globo Editores, pp. 213-241.

Pocock, John G. A. (2011): “El concepto de lenguaje y el metier d’historien: reflexiones en torno a su ejercicio”. En *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método*. Madrid: Akal.

Rancière, Jacques (1996): *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Rancière, Jacques (2006): *El odio a la democracia*. Buenos Aires, Amorrortu.

Rosanvallon, Pierre (2003): *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rustow Dankwart (1970), “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”. En *Comparative Politics*, 2, pp. 337-363.

Schmitter Philippe C. (1974): “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), pp. 85-131.

Schmitter, Philippe (2011): “Veinticinco años, quince hallazgos”. En *POSTData* 16, Nro.1, abril, pp. 11-25.

Schmitter, Philippe (2015): “Reflexiones sobre la `transitología´, antes y después”. En D’Alessandro, M. y O’Donnell, G. (coord.): *La ciencia política de Guillermo O’Donnell*. Buenos Aires: Eudeba.

Skinner, Quentin (2007):*Lenguaje, política e historia*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Vitullo, Gabriel (2001): “Transitología, consolidología e democracia na América Latina: umarevisao crítica”. En *Revista de Sociologia e Política*, Nro. 17, noviembre, pp.53-60.

**ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE EXPERIÊNCIAS  
DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO CAMPO DA CULTURA**

CALABRE DE AZEVEDO FELIX, LIA

## ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE EXPERIÊNCIAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA CULTURA.

Na história da construção de políticas culturais democráticas no Brasil, o início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, pode ser tomado como marco. O país havia passado por um período de ditadura civil-militar (1964-1985), imediatamente seguida por mais de uma década de governos neoliberais, resultando no desmantelamento de projetos e de instituições. Este último foi o período no qual a ação do estado foi reduzida como um todo e a área da cultura foi duramente afetada, ficando relegada a aplicação das leis de incentivo regidas por lógicas mercadológicas. Em 2003, como o início da gestão do Ministro Gilberto Gil, o país passou a vivenciar a implementação de um projeto de construção de uma política cultural assentada em bases democráticas e participativas.

Ao longo da gestão do Ministro Gil (2003-2008), várias ações, programas e políticas setoriais foram sendo colocadas em prática. O Ministério da Cultura (MinC), passou por uma forte reformulação em sua estrutura organizacional, foram criadas secretarias destinadas a: diversidade e identidade cultural; articulação institucional; políticas culturais, financiamento à cultura, e programas e projetos culturais (logo transformada em Secretaria de Cidadania Cultural e atualmente Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural). Esta última foi responsável pelo lançamento do Programa Arte, Educação e Cidadania - Cultura Viva que obteve um grande destaque entre as ações do MinC, em especial, por atender a uma parcela da população que, em sua grande maioria, nunca havia acessado recursos públicos. Há nesse desenho um conjunto de inovações no campo da gestão da cultura brasileira, duas delas merecem ser aqui destacadas. A primeira delas é a de que os tipos de atividades a serem desenvolvidas não eram determinados previamente (não havia um rol de atividades e serem selecionadas), a ideia era a de fortalecer o que já estava sendo realizado nas localidades. A segunda é o fato do projeto ter sido iniciado já como um programa, com um conjunto de ações integradas e não de iniciativas isoladas, o que configura o desejo da construção de uma política pública. Logo abaixo trataremos do Programa mais detidamente.

Na tentativa de alterar uma conjuntura de ausência de políticas públicas de cultura, o MinC, na fala do Ministro Gil, passou a atuar em três frentes: “ampliando o conceito de cultura; valorizando os conceitos de política pública, planejamento e ação sistêmica; mudando diretrizes e metas e elevando a capacidade de trabalho, para dar um sentido prático às novas visões e atitudes.” Almeida (2013:354)

Dentro dessas novas diretrizes e estratégias de ação do MinC, em especial da ampliação efetiva da ação do órgão tanto na abrangência territorial quanto na dos extratos populacionais, em 06/07/2004, foi estabelecida a Portaria Ministerial nº 156, que criou o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – CULTURA VIVA, com o objetivo de: “promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade”. O Programa era destinado prioritariamente à população de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural, aos quais foram acrescidos, através da Portaria nº 82, de 2005, quilombolas e gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais. Ou seja, o programa é destinado a segmentos da população que tradicionalmente não tinham suas práticas culturais valorizadas pelo Estado nem acessavam recursos públicos para a realização das mesmas. A forma de acesso aos recursos do Programa se daria através de editais: “editais de divulgação

que convidem organizações privadas sem fins lucrativos e instituições públicas, legalmente constituídas que desenvolvam ações culturais e sociais, a apresentar propostas de participação e parceria nas diferentes ações do mesmo”. (MinC.Portaria nº 156) A Portaria é simples e sintética, mas os desdobramentos e a aplicação do Programa Cultura Viva, rapidamente, ganham dimensões efetivamente nacionais.

O Programa Cultura Viva tem a ação Ponto de Cultura como prioritária e central, mas é composto por mais ações. O Ponto de Cultura é a denominação que recebe a organização e/ou instituição que é selecionada em edital público e conveniada – essa é a denominação e definição mais formal burocrática, pois todos os que concorrem ao edital são, em sua essência, pontos de cultura, só não haviam recebido essa chancela do MinC.

O Ponto de Cultura não tem um modelo único ou pré-determinado - a ser aplicado ou cumprido - seja de ações realizadas, seja de estrutura física ou jurídica. O critério de seleção está baseado na ação cultural já realizada por aquele que se candidata a ser um Ponto de Cultura conveniado com o governo e que vai integrar uma rede de criadores e gestores de cultura. Um elemento fundamental na base do Programa é o da criação de redes entre os Pontos de Cultura. A Portaria Ministerial de criação do Programa prevê, dentro do valor do repasse de recursos ao conveniado, a entrega de um kit de cultura digital - que é a segunda ação prioritária do programa, devendo estar presente em todos os pontos.

A ação Cultura Digital pode, de alguma maneira, ser considerada como articulada a um projeto maior do governo federal, de inclusão digital de uma maioria da sociedade, que no início dos anos 2000, não tinha acesso à Internet nem aos meios de produção digitais. A ação cultural digital implicava no recebimento, por cada um dos Pontos, de um estúdio multimídia, tal ação não teve o mesmo grau de efetividade no conjunto das instituições conveniadas. O equipamento, na filosofia do programa, cumpria um papel estratégico e cultural: “Desta forma, cada comunidade pode gravar sua música, registrar sua imagem colocá-las no ar, exercitando o processo de troca cultural entre os Pontos.” (MinC.s.d:25) O Programa traz entre seus princípios o do compartilhamento tanto de informações quanto das atribuições de gestão, no qual, na visão dos criadores do mesmo:

Uma rede digital interligando todos os Pontos de Cultura viabilizará, em escala nacional, experiências de compartilhamento da gestão pública, inovando no processo de controle e participação em políticas públicas. Trata-se de uma tentativa de adotar uma concepção ampliada de política na qual a sociedade civil deve ocupar espaços participativos de deliberação pública, sem ter que assumir responsabilidades que deveriam ser próprias do Estado, preservando sua autonomia. (MinC.s.d:25)

Para ser selecionada, segundo os editais, a instituição candidata deveria atender a um dos públicos ou ações considerados prioritários e listados a seguir: estudantes da rede pública de ensino; adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura; integração entre universidade e comunidade; habitantes de regiões com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental; habitantes de comunidades indígenas, quilombolas e rurais; e, portadores de necessidades especiais. Para fins de julgamento do projeto também eram levadas em conta que apresentasse propostas inovadoras em termos de processos criativos continuados; interface com a cultura digital em software livre; ações de formação cultural, documentação e registro nas comunidades em que atuam; geração de renda através da cultura; e, capacidade de agregar outros atores sociais e parceiros públicos ou privados, garantindo a sustentabilidade futura da proposta.

Os valores repassados para cada Ponto de Cultura eram modestos. O destaque do programa estava mais no recorte de público escolhido e na própria modalidade de seleção, que tem por princípio respeitar e potencializar ações, do que necessariamente no volume individual de recursos fornecidos. O rápido crescimento do Programa com a maciça adesão e participação de instituições de todas as regiões do país, gerou a criação, ainda em 2005, dos pontões de cultura, uma nova modalidade definida como:

Espaços culturais, aproveitados ou construídos, geridos em consórcio pelos Pontos de Cultura (...). Seu financiamento se dará por meio de parcerias com empresas públicas e privadas, governos locais, e sua missão será a de construir-se em espaços de articulação entre os Pontos. (MinC.s.d.:21)

## I. O PROGRAMA CULTURA VIVA E OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A gestão do Ministro Gilberto Gil, se empenhou tanto na busca de produção e sistematização de informações e indicadores no campo da cultura – em parcerias com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – quanto na avaliação das ações, programas e políticas – em parcerias com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ainda que o MinC não tivesse a prática de realizar avaliações sistemáticas em seus programas e ações, o Programa Cultura Viva, recebeu um tratamento diferenciado. O caráter inovador do mesmo já apontava para uma série de possíveis problemas em sua operacionalidade.

Nas considerações sobre o Programa, o IPEA nos informa que:

O número de assuntos e sua complexidade demonstram a seriedade, a vontade dos decisores e gestores do programa Cultura Viva, mas também as dificuldades em estabelecer uma visão estratégica. As ações – escola viva, cultura digital, economia solidária, trabalho, artes, diversidade cultural, etc.- multiplicaram-se sem que a elas correspondessem os necessários requisitos institucionais para conduzi-las e mesmo monitorá-las. (IPEA .2011:18)

O Programa, na sua primeira década, passou três avaliações de grande porte. A primeira conduzida pelo Laboratório de Políticas Culturais (LPP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), sob a coordenação do Núcleo de Políticas Públicas de Cultura, e a duas seguintes conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A avaliação do LPP foi iniciada em dezembro de 2005 e visava abranger os 152 Pontos de Cultura selecionados pelo primeiro edital e ativos naquele momento. O levantamento de informações foi realizado através de formulário enviado eletronicamente (uma pesquisa de abrangência censitária à distância). As respostas começaram a ser processadas em abril de 2006, quando foi atingida a marca de 100 respondentes (número estabelecido previamente como mínimo a ser alcançado). A pesquisa contou também com 20 visitas técnicas aos Pontos. É importante ressaltar que vários deles ainda não haviam conseguido se conveniar com o MinC ou iniciar as atividades. A pesquisa tinha como objetivo geral a avaliação e o monitoramento do Programa, buscando entender o alcance e o impacto da iniciativa e como objetivos específicos:

- a) Estabelecer um marco analítico para o melhor entendimento do processo de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura, que possibilite a verificação da consonância dos projetos em cursos com as metas, concepções, linhas de ação e atuação definidas pelo Programa Cultura Viva;
- b) Fornecer dados e indicadores (quantitativos e qualitativos) que permitam apreciar a dinâmica e modalidades de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura;



- c) Elaborar e testar metodologias de avaliação processual que forneçam subsídios analíticos e estratégicos para o fortalecimento do trabalho nos Pontos de Cultura e na gestão do Programa Cultura Viva;
- d) Elaborar subsídios teóricos que permitam apoiar a gestão e execução do Programa Cultura Viva, no contexto de uma política pública de cultura inclusiva e democrática; e
- e) A formulação de alternativas destinadas a fortalecer sua eficiência, eficácia e efetividade social. Cultura MINC – Programa Cultura Viva (2006:5 e 6)

A segunda avaliação do Programa, foi realizada em 2007 e 2008, pelo IPEA. Foi realizada uma pesquisa censitária e de um universo inicial de 526 pontos, dos quais apenas 386 (73%) foram considerados – 7% estavam com suas atividades suspensas; 5% não haviam ainda iniciado as atividades; 2% não foram encontrados; 4% estavam desativados e 1% haviam concluído atividades. (Silva. 2010:64) O desenho de avaliação do Ipea (com uma larga expertise em avaliação de políticas públicas), estava voltada tanto para a efetividade do Programa no território, quanto para os problemas operacionais existentes dentro da própria Secretaria e do MinC, que impactavam diretamente na efetividade do mesmo.

A terceira pesquisa, também realizada pelo Ipea, foi originada por uma série de questões que surgiram na segunda avaliação, e que apontava para a necessidade de uma investigação de caráter mais etnográfico, que buscasse aprofundar o conhecimento das práticas cotidianas dos pontos. Soma-se a isso o fato de que em 2010, quando a nova pesquisa teve início, o número de pontos conveniados havia passado a aproximadamente 2.600, fato que dificultava e onerava, enormemente, a realização de um novo desenho censitário.

Sobre a segunda pesquisa, o Ipea considerava que o grande desafio da análise, continuava a ser o de avaliar os diferentes elementos que compunham o Programa para além dos que dizem respeito ao apoio financeiro (que de alguma maneira eram capturados nos momentos das prestações de contas), como por exemplo a criação efetiva de uma nova lógica operacional assentada na autonomia e fortalecimento dos atores sociais envolvidos.

Segundo a análise do Ipea, a diversidade das instituições com perfis e atuações completamente distintos entre si, se por um lado pode ser considerada como a potência do Programa, na lógica das políticas públicas, trazia grandes dificuldades para o processo de avaliação. Para os analistas: “a heterogeneidade é algo que necessariamente se faz presente e tem reflexo imediato na análise do programa tornando praticamente impossível tecer generalizações durante o processo de avaliação” . (Ipea.2011:28) Alguns outros problemas, inclusive os do próprio MinC para a efetivação do Programa, que havia aparecido na primeira pesquisa, permaneceram não solucionados, transformando-se em enormes fragilidades para a sobrevivência do mesmo.

Vejam algumas questões presentes nas duas pesquisas censitárias e que nos revelam um pouco da evolução do Programa. Tendo em vista que o elemento comunicação e trabalho em rede é fundamental dentro do mesmo, o conhecimento que os Pontos possuíam das outras ações do Programa, dos conceitos norteadores e do conjunto das ações do MinC passa a ser revelador da eficácia, ou não, do processo comunicativo. Na primeira pesquisa (LPP) havia uma pergunta sobre o conhecimento de outras ações, que na segunda pesquisa (IPEA) é complexificada, pois a questão não era somente conhecer outras ações mas, também, aderir ou interagir com as mesmas

Vejam o resultado sobre algumas ações. Sobre a Ação Agente Cultura Viva na primeira pesquisa 89% dos Pontos conhecia bem a ação, mas a segunda já nos informava que somente 41% interagiu com ela. A ação Cultura Digital, como já foi dito, tinha um papel fundamental, inclusive para potencializar o uso do equipamento multimídia. Na primeira pesquisa, 53% dos

Pontos conhecia bem a Cultura Digital, 34% havia ouvido falar muitas vezes e 12% havia ouvido falar poucas vezes. Na segunda pesquisa vemos que a relação havia sido ampliada e 61% dos pontos interagiu com a Cultura Digital, ainda que 33% não tivesse nenhum contato – um percentual muito alto de ausência para uma ação estratégica do Programa. Na primeira pesquisa os Pontos eram poucos conhecidos pelos pontos, pois 22% os conhecia bem; 22% tinha ouvido falar várias vezes; 32% somente poucas vezes e 24% nunca havia ouvido falar. Na segunda pesquisa já temos 60% dos Pontos em interação com os Pontos. Pelas pesquisas podemos observar um crescimento do envolvimento dos Pontos com as outras ações do Programa, mas em graus ainda insuficientes tendo em vista os objetivos do mesmo.

Na percepção da participação no processo de seleção na primeira pesquisa 35% dos Pontos declarou que as informações e esclarecimentos do Minc foram insatisfatórios e 8% insuficientes. Na segunda pesquisa, o problema se manteve com 11% declarando que o Minc não esclarecia as dúvidas, 10% com dificuldades de comunicação com o Ministério. Um problema frequente e que impactou fortemente nas ações foi o do atraso na liberação das verbas. Na primeira pesquisa, 87% dos Pontos declarou que as verbas foram liberadas com atraso. A segunda pesquisa identifica o crescimento do problema de fluxo das parcelas. Por exemplo, dos 195 conveniados em 2005, que em início de 2008 já deveriam ter recebido as cinco parcelas, somente 19 (ou seja 10% do total) tinha conseguido recebê-las e outros 65 haviam recebido apenas duas parcelas. (Silva.2010:99)

Alguns problemas são recorrentes ao longo de toda a existência do Programa. Na terceira avaliação o Ipea ressalta que “o excessivo encantamento com os imprescindíveis elementos discursivos em detrimento dos cuidados com aspectos operacionais são índice, embora apenas provável, de deficiência nos outros planos das políticas, isto é, do plano normativo-estratégico e do plano operacional”. (Ipea.2011:60) A análise também propõe algumas ações para minorar os problemas tais como: pactuação de critérios, formação continuada, capacitações técnicas no processo de conveniamento; permissão de pagamento de consultores em contabilidade, entre outros. E complementa com recomendações sobre a necessidade de “elaboração de documentos precisos e exatos na descrição de normas, tipificação estratégica das relações do poder público com a sociedade civil e a criação de capacidades de agenciamento coletivo das ações”. (Idem.p.66)

## II. O CULTURA VIVA EM AÇÕES MAIS FEDERALIZADAS

Em outubro de 2007, foi lançado o Programa Mais Cultura, ainda na gestão do Ministro Gilberto Gil, era uma espécie de versão do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) para a área da cultura. Todas as ações, programas e políticas realizados em parceria com os outros entre da federação (estados e municípios) ficaram associados ao Mais Cultura.

O Programa Mais Cultura foi considerado um embrião dessa articulação federativa e a realização de ações conjuntas entre governo federal, estados e municípios, que viriam a ser implementadas com a efetivação do Sistema Nacional de Cultura.

O processo de articulação interinstitucional do Programa fica bem salientado no processo de ampliação dos Pontos de Cultura. Em 2008, os novos editais passaram a ser realizados com a parceria dos governos dos estados, que passam assim a ter que arcar com 30% do valor a ser investido, sendo os responsáveis pela seleção dos projetos a serem julgados por uma comissão tripartite. Em alguns casos a parceria foi estendida a governos municipais.

O Programa cresce e faz novas parceiras. Por exemplo, foram instalados 10 pontos de cultura para atuar na promoção da saúde, em parceria com o Ministério da Saúde o que significou

o repasse para o Minc de R\$ 1,8 milhões. Ainda em 2008, a Funai repassou R\$ 3,64 milhões para a implantação de 30 pontos de cultura indígena nos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Roraima e Rondônia. O Programa também recebeu recursos do Pronasci na ordem de R\$ 240 mil. O Minc investiu, em 2008, nos Pontos de Cultura R\$ 95,06 milhões. Os projetos dos pontos de memória, receberam em 2008 R\$ 1 milhão de investimento Minc e R\$ 2,7 milhões de investimento do Pronasci. Os Pontos de Cultura, os Pontos de Leitura, a implantação e modernização de bibliotecas foram projetos realizados com recursos exclusivos do Ministério. (MinC.2009:17)

O Programa Cultura Viva chegou ao ano de 2008 com quase 2.500 pontos apoiados. Também vai ocorrer a ampliação dos problemas, como as dificuldades de conveniamento, a falta de equipe técnica bem treinada para o atendimento dos pontos selecionados e/ou conveniados, a incapacidade de prestação de contas de diversos pontos interrompendo o fluxo do repasse das parcelas conveniadas e uma cobrança muito mais rigorosa dos órgãos de controle sobre o Ministério da Cultura. A descentralização de recursos para os estados e municípios, de certa maneira, evitou o travamento operacional do programa como um todo. Ao longo dos anos de 2009 e 2010, os problemas foram se agravando, havia questões desde impedimento de conveniamento de instituições selecionadas, até rejeições sistemáticas de prestações de contas. Com o início da gestão da Presidente Dilma Rousseff e a chegada da Ministra Ana de Holanda na pasta da Cultura, os problemas se agravaram. Ainda assim, o processo de descentralização de recursos para os estados e alguns municípios foi mantido, permitindo uma sobrevivência ao programa no âmbito local.

É interessante resaltar que a potência discursiva do Programa também havia crescido muito e que mesmo com os entraves burocráticos que se fortalecia. O Cultura Viva havia sido elaborado de maneira a permitir o gerenciamento mais livre das atividades. Com a forma da utilização dos recursos diretamente vinculada a proposta de atividades apresentada no projeto e o acompanhamento da utilização dos recursos feito de maneira pontual, os maiores problemas surgiram no final do convênio ou nas prestações de contas intermediárias das parcelas.

Este procedimento tem seu lado positivo e o negativo, na medida em que a autonomia das decisões é um elemento importante, mas, efetivamente limitado, pelas regras legalmente estabelecidas de utilização de recursos públicos. A principal consequência é uma de inadequação da proposta de gerenciamento de recursos financeiros estabelecida pelo Programa às formas tradicionais de investimento público, convênios e repasses. (Calabre.2009c:37)

A nova gestão que se iniciou com a Ministra Ana de Holanda, em 2011, terminou gerando uma quase paralisia do Programa. O Minc, nesse momento, passou também por reformas estruturais. As secretarias de Identidade e Diversidade e de Cidadania Cultural foram fundidas, acarretando um grande esforço administrativo de reunir os programas implementados pelas duas secretarias que dialogavam, mas que tinham total autonomia. A partir de então foi criada a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC)

Em 2012, foi realizado um grande esforço, com a contribuição do Ipea, para elaborar um novo desenho do Programa Cultura Viva, no qual as questões da diversidade cultural estivessem presentes. Ao mesmo tempo em que a SCDC se empenhou na busca de soluções para problemas tanto de conveniamento, quanto de prestação de contas que se arrastavam ao longo de anos.

O resulta prático foi o da promulgação em 30 de dezembro de 2013, da Portaria Ministerial nº 118, que reformulou o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, que passa a se chamar Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural – Cultura Viva, visando a:

- I - promover o acesso aos meios de criação, formação, pesquisa, fruição, produção e difusão cultural;
- II - potencializar energias sociais e culturais com vistas à construção de novos valores de cooperação e solidariedade;
- III - reconhecer e proteger a diversidade das expressões culturais, a convivência e o diálogo entre diferentes, o intercâmbio cultural nacional e internacional, o respeito aos direitos individuais e coletivos;
- IV - estimular a participação e o protagonismo social na elaboração e na gestão compartilhada e participativa das políticas públicas da cultura, amparado em mecanismos democráticos de diálogo com a sociedade civil;
- V - promover o direito à cultura como elemento essencial para o exercício da cidadania, a diversidade cultural em suas múltiplas expressões simbólicas e a atividade econômica no campo cultural;
- VI - fomentar a sustentabilidade e o empreendedorismo;
- VII - valorizar e fomentar iniciativas culturais já existentes na sociedade civil ou em outras esferas da federação;
- VIII - estimular o uso e a apropriação dos códigos, linguagens artísticas e espaços disponíveis para ações culturais; e
- IX - ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais. Minc (Portaria nº 188, 2013)

Na segunda gestão da Presidente Dilma, assumiu o Ministério Juca Ferreira, e algumas ações, como o Cultura Viva, deveriam passar por reformulações e reativamentos. Entretanto, o início do processo de impeachment da Presidente, seguido das ações contra a área da cultura levadas a cabo pelo governo ilegítimo, vem colocando políticas, programas e ações em risco.

### III. PARA CONCLUIR

Os gestores do Programa Cultura Viva, desde o início, tinham a consciência dos problemas que poderiam vir a enfrentar ao propor um modelo tão diferenciado de programa, logo, se preocuparam em contratar pesquisas externas de avaliação para o mesmo. Pode parecer contraditório, mas entre as principais críticas dos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ao Programa está a da ausência de planos de monitoramento e avaliação integrados ao processo inicial de planejamento e implementação da ação pública – o Ipea realizou duas das três avaliações às quais o Cultura Viva foi submetido. Segundo o Instituto “o desenvolvimento das ações, a implementação e a avaliação não foram lineares, e que o próprio programa foi se constituindo ao longo do tempo”. Ipea (2011:80) Nesse ponto o Ipea expõe uma fragilidade do Programa ao afirmar que faltou ao Cultura Viva “o estabelecimento, desde seus primórdios, da construção de uma base de dados compartilhada e atualizada, de maneira a permitir o conhecimento de informações mínimas compondo um perfil básico das instituições integrantes” do mesmo. Ipea (2011:80)

A opção em estruturar o Programa menos em desenhos fechados e mais em conceitos como autonomia, protagonismo e empoderamento, gerou excelentes resultados de apropriação discursiva, mas poucos efeitos concretos no território da gestão de recursos públicos por instituições da sociedade civil. Tais questões estão, sem dúvida, diretamente ligadas a história da construção social do país, originado de uma sociedade desigual, com muitos escravos e poucos senhores, com mais de quinhentos anos de esforço intenso das camadas dominantes de

manutenção de uma ideologia que desqualifica os fazeres e os saberes das camadas dominadas. Somando-se a isso o histórico controle dos meios de educação e dos de comunicação. Projetos voltados para as camadas menos favorecidas visando o fortalecimento da autonomia, da auto-estima, o exercício da crítica, o estímulo a participação política em prol da cidadania plena, quando ocorreram em nossa história, foram rapidamente, desestruturados, sufocados e praticamente apagá-los da memória coletiva. A proposta do MinC extrapolou a tradicional forma assistencialista de comportamento do Estado em relação às camadas populares, aos grupos menos privilegiados da sociedade. Entretanto a lógica de construção das políticas públicas está assentada em uma série de ferramentas e instrumentos burocráticos que tratam de maneira teoricamente igual, os desiguais, ou seja, não há espaço para a diversidade cultural e para as desigualdades social, econômica e política que nos compõem. Os mecanismos de controle, a cobrança das prestações de contas não consideram, em nenhum grau, as especificidades das atividades e dos públicos atendidos pela ação ou política.

#### IV. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Armando, et all. (org.) (2013) *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura 2003-2010/ Gilberto Gil & Juca Ferreira*. Rio de Janeiro: Versal.

BARBOSA, Frederico e CALABRE, Lia (orgs.) (2011) *Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea.

CALABRE, Lia. (2013) “Políticas culturais no Brasil do século XXI: cenários e desafios”. In: COSTA, Frederico Lustosa da. *Política e gestão cultural: perspectiva Brasil e França*. Salvador, Edufba.

\_\_\_\_\_. (2009b) *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Ed; FGV.

\_\_\_\_\_. (2009c) “O programa Cultura viva: riqueza e desafios na gestão das atividades culturais”. In: MinC/SCC. *Seminário Internacional do programa Cultura Viva: novos mapas conceituais*. Pirenópolis.

CHAUÍ, Marilena. (2006) *Cidadania cultural: O direito à cultura*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

GARCIA-CANCLINI, Néstor. (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. México. Editorial Grijalbo.

IPEA. *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões*. Ipea / Coordenação de Cultura. Brasília: Ipea, 2011.

MINC. *Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária*. 3ª. Ed.-revisada. Brasília. S.d.

*Cultura MINC – Programa Viva. Avaliação Piloto – relatório final*. (2006) Coordenação e execução: Núcleo de Políticas Públicas de Cultura do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, setembro/2006.

MINC.(2009) *Relatório Anual do Programa Mais Cultura*. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura – MINC. (mimeo)

MINC. (2010) *Cultura em três dimensões. Material informativo: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010*. Brasília: MinC.

RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.) (2010) Políticas culturais no governo Lula. Salvador, Edufba.

SILVA, Frederico A. Barbosa. (2011) “O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura”. In: SILVA, Frederico A. Barbosa; et all (org.) As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea.

SILVA, Frederico A. Barbosa e ARAÚJO, Herton Ellery (org.) (2010) Cultura Viva: avaliação do programa arte, educação e cidadania. Brasília: Ipea.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso. 09/11/2004. In: MinC. Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária. 3ª. Ed.- revisada. Brasília. S.d.

# **CONFIANZA POLÍTICA EN LATINOAMÉRICA. UN ANÁLISIS A TRAVÉS DEL HJ-BIPLLOT**

PÉREZ-VERDUZCO, GERMÁN

# CONFIANZA POLÍTICA EN LATINOAMÉRICA. UN ANÁLISIS A TRAVÉS DEL HJ-BIPLLOT.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años se ha evidenciado el afianzamiento de los regímenes democráticos en el mundo (Fukuyama, 1992), convirtiéndose sin lugar a dudas en el sistema político por excelencia. Sin embargo, la predilección e instauración de un sistema de gobierno democrático no garantiza necesariamente un buen funcionamiento del mismo. Para ello, se requiere de una ciudadanía informada y participativa ante las decisiones u omisiones de sus representantes políticos respecto a los asuntos públicos, e instituciones gubernamentales sólidas que sean capaces de garantizar el ejercicio de la voluntad mayoritaria.

En ese sentido, la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones resulta fundamental para el funcionamiento y desarrollo de la democracia de un país. Si la ciudadanía percibe que las instituciones de la democracia actúan en beneficio público y respetando siempre la voluntad popular, los resultados de los procesos políticos gozarán de plena legitimidad. En contraparte, si hay desconfianza hacia la labor que las instituciones realizan, surgen problemáticas como la apatía o la desafección política, que podrían poner en vilo la estabilidad democrática (Morales, 2015).

En el caso de Latinoamérica, la confianza en las instituciones de la democracia representa uno de los elementos más relevantes en el análisis social y político, sobre todo a partir de la transición democrática de los años ochenta. Durante las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del XXI, la estabilidad política fue una constante en la región. Prueba de ello es que de los 113 gobiernos elegidos hasta el año 2010, sólo 15 no pudieron concluir íntegramente su periodo<sup>1</sup> (Becerra & Zovatto, 2010). Por otro lado, a finales de la primera década de este siglo, numerosos factores políticos y económicos parecían coadyuvar en la conformación de un escenario regional prometedor: a) el surgimiento de nuevos movimientos y experiencias de gobierno; b) el reconocimiento de sectores de la población anteriormente discriminados; c) una mayor concentración del poder en el ejecutivo (presidencialismo); d) la aceptación generalizada de la urgencia de erradicar la pobreza y la desigualdad; e) un cuestionamiento general hacia el consenso de Washington; f) el surgimiento de una potencia regional con influencia mundial; y g) el reconocimiento de la necesidad de esquemas efectivos de cooperación e integración regional (PNUD & OEA, 2010).

A pesar de lo anterior, desde 1995 a la fecha, las democracias latinoamericanas presentan un deterioro que contrasta con el crecimiento económico experimentado en la mayoría de los países (Corporación Latinobarómetro, 2017). Tal detrimento, se debe en gran medida a la permanente desconfianza hacia las instituciones políticas. En el informe *La confianza en América Latina 1995-2015*, se aprecia que la institución que ha gozado de mayor confianza en la región es la Iglesia, seguida de los medios de comunicación. En cambio, las instituciones políticas son aquellas en las que menos confianza depositan los ciudadanos latinoamericanos. De hecho, el mismo informe señala que en tal periodo, los rangos de confianza hacia las cuatro principales instituciones de la democracia oscilaron

---

<sup>1</sup> Además, de esas 15 interrupciones, más del 50% de la inestabilidad se concentra sólo en tres países: Bolivia (3), Ecuador (3) y Argentina (2).



entre el 13 y 36 % hacia los Partidos Políticos, entre 21 y 40 % hacia el Congreso, entre 24 y 40 % hacia el Poder Judicial, y entre 28 y 45 % hacia al Gobierno (Corporación Latinobarómetro, 2015).

Se ha planteado que como consecuencia de la “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1991) las sociedades latinoamericanas experimentan una especie de ambivalencia: aunque la mayoría de la población apoya la idea de que la democracia es la mejor forma de gobierno, también son mayoría quienes desconfían de las instituciones que la sostienen (Cueto, 2007). Esta clase de actitud, denominada como desafección institucional, está conformada por bajos niveles de confianza en las instituciones, los representantes y los mecanismos de representación, a pesar de preferir o apoyar a la democracia como régimen (Torcal, 2006). Aunque bajos niveles de confianza en las instituciones políticas no implican irreparablemente un cuestionamiento hacia la legitimación y perspectivas democráticas, es un hecho que cualquier régimen que aspire a legitimarse en estas condiciones será mucho más costoso debido a la necesidad de invertir una mayor cantidad de recursos para acreditarse (Palazuelos, 2012).

Si bien la desafección institucional no es exclusiva de las sociedades latinoamericanas y existe también en los países del sureste de Europa, en varios países asiáticos, e incluso en algunas de las democracias occidentales más consolidadas (Torcal, 2006), en esta parte del globo los gobiernos se enfrentan a la difícil tarea de restaurar y fortalecer la credibilidad institucional ante una ciudadanía alienada respecto a su participación en la vida pública, y cada vez más preocupada por la creciente violencia e inseguridad hacia las que diariamente está expuesta. Así, lo que estas actitudes reflejan no es otra cosa que la evidente desesperanza de la población respecto a sus representantes e instituciones democráticas como garantes del bienestar y la igualdad social. Tal deterioro del Estado de derecho, es lo que provoca que los ciudadanos duden sobre la capacidad de las instituciones políticas para afrontar tales fenómenos (Conde, Gutiérrez, & Chávez, 2015).

La relevancia del tema de la confianza política reside en que varias de las actividades requeridas para el adecuado funcionamiento de la sociedad, tales como pago de impuestos, la participación electoral o el respeto hacia las normas o leyes, se basan precisamente en la expectativa de que las instituciones gubernamentales perseguirán en todo momento el bien común. De ahí que se asevere que la desconfianza en las instituciones políticas representa un grave problema para la estabilidad democrática, pues éstas constituyen el principal mecanismo para la delimitación de normas y la resolución de los conflictos de la vida en sociedad (Liendo, 2011).

En México, algunos estudios muestran que la confianza hacia las instituciones de la democracia está vinculada a las condiciones políticas y económicas del país. Por ejemplo, durante el periodo de alternancia en los tres niveles de gobierno (1997-2000) hubo un importante incremento en la confianza institucional, aunque luego disminuyó drásticamente debido quizás a la desilusión por los errores cometidos durante el primer año de gobierno panista (Morales, 2015). Asimismo, se ha visto que la confianza está asociada al desempeño de las instituciones. Concretamente, se halló que a mejor percepción del desempeño gubernamental, mayor era la confianza en los partidos políticos (Palazuelos, 2012). Sin embargo, esta relación no se encontró en todos los países latinoamericanos, indicando que existen ciertas diferencias en la cultura política de estas sociedades.

También hay investigaciones que reportan que la confianza institucional y la participación electoral están relacionadas. Por ejemplo, mediante la utilización de modelos de regresión logística se encontró que la confianza en el Instituto Nacional Electoral (INE) tenía efectos significativos en la participación electoral de los mexicanos (Aziz et al., 2014). La vinculación entre estas variables adquiere aún más relevancia al recordar que, a lo largo del 2018, los ciudadanos latinoamericanos acudirán a las urnas para elegir a su presidente en al menos seis países de la región (México, Brasil,

Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela), por lo que no resulta ocioso preguntarse, ¿cuál es el nivel de confianza hacia las instituciones de la democracia en Latinoamérica?, ¿la desconfianza continúa siendo el común denominador en la región o hay diferencias entre los países?, ¿cuál es la situación de México al respecto?

Para responder tales cuestionamientos, el presente trabajo pretende: 1) describir los niveles de confianza institucional de los 18 países incluidos en la encuesta Latinobarómetro 2016; y, 2) analizar el caso de México en el contexto de la región. La ponencia está estructurada de la siguiente forma. Primero, se definen los principales conceptos del estudio, es decir, la confianza política e institucional, así como sus implicaciones desde el enfoque de la teoría del desempeño gubernamental. Luego, en el apartado de método se describen los diversos tipos de análisis estadístico y de representación gráfica implementados. En la tercera parte, se muestran los resultados obtenidos, y, finalmente, la ponencia termina con la discusión de los mismos.

## II. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

A grandes rasgos, la confianza es la creencia en la cual se espera que otros no nos harán daño intencionadamente (Newton, 2006). Dependiendo de si tal expectativa es puesta en personas o instituciones se le denominará confianza social, en el primer caso, o confianza política, en el segundo (Montero, Zmerli, & Newton, 2008; Palazuelos, 2012). Siendo este último el que nos ocupa, aquí nos limitaremos a definir y operacionalizar únicamente este concepto.

La confianza política se refiere a las valoraciones ciudadanas sobre las instituciones centrales del sistema político (Denters, Gabriel, & Torcal, 2007). Es la creencia de que las instituciones actuarán siempre de forma justa, igualitaria y correcta ante los ciudadanos, y que evitarán aquellas acciones que pudieran resultar perjudiciales para éstos o para el país (Montero et al., 2008). En otras palabras, qué tanto esperan los ciudadanos que las instituciones actuarán en beneficio público o buscando el bien común.

Para Landau (2009), la confianza supone: I) una relación con el saber (sólo se conoce una parte de la información, pues ésta implica estar en medio del saber y el ignorar); II) una relación con la autoridad (a la que se reconoce y sobre la cual se acepta cierta dependencia); III) una relación con el futuro (lo que se espera que suceda); y IV) una relación con el pasado (lo que ha sucedido anteriormente). Podría decirse que, en realidad, estas características representan tres aspectos: incertidumbre sobre lo que acontecerá (información incompleta), una relación de dependencia hacia cierta autoridad, y la evaluación de las experiencias previas.

El elemento de la evaluación retrospectiva (Landau, 2009) es fundamental para comprender la confianza política (Palazuelos, 2012), sobre todo si el fenómeno se analiza desde la mirada de la teoría del desempeño gubernamental. Según este enfoque, la eficacia de los gobiernos en diversos aspectos influye directamente sobre el nivel de confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones políticas (Segovia, Haye, González, Manzi, & Carvacho, 2008). Así, las acciones gubernamentales en problemáticas sociales como la pobreza, el desempleo, la inseguridad o la corrupción, resultan de suma importancia para la generación de confianza institucional, ya que “los ciudadanos tenderán a confiar más en las instituciones políticas cuando las perciban como capaces para llevar a cabo sus respectivas funciones” (Palazuelos, 2012, p. 87).

Sin embargo, la evaluación de las capacidades institucionales no es el único elemento por considerar, ya que la confianza institucional se construiría a partir de dos componentes: la capacidad y la benevolencia. La primera es la creencia de la ciudadanía en que las instituciones cuentan con un nivel de preparación adecuado para ejercer sus funciones correctamente; la segunda, reside en qué

tanto piensan los ciudadanos que las instituciones están dispuestas a actuar para la consecución del bien común (Palazuelos, 2012). Entonces, no sería suficiente con que las instituciones fueran capaces de realizar todas sus funciones adecuadamente, también habrían de tener la voluntad para hacerlo forma justa y en beneficio de la colectividad.

Si bien las experiencias con la autoridad (institución) no son un elemento constitutivo de la confianza, la evaluación sobre el desenvolvimiento sí es un factor que indudablemente incide en su aumento o decremento. Por ello, la teoría del desempeño gubernamental plantea que la confianza institucional siempre estará en función de la efectividad percibida en la institución evaluada (Segovia et al., 2008). Quien escribe iría incluso más allá al considerar que no sólo influyen las valoraciones de este tipo, sino también de otra índole como, por ejemplo, la evaluación de la calidad de la interacción con las instituciones (si ha sido positiva o negativa), o la estimación de las posibles pérdidas o ganancias y sus respectivos riesgos al confiar en ellas (evaluación costo-beneficio)<sup>2</sup>, aunque tales planteamientos rebasan los objetivos de la ponencia, por lo que no se abundará al respecto.

En resumen, se entenderá por confianza política a la expectativa de que las acciones y/o decisiones de las instituciones de la democracia estarán enfocadas en todo momento al beneficio público. Cuando se hable de los niveles de confianza hacia alguna institución en particular se utilizará el término de confianza institucional, mientras que cuando se trate de las instituciones en conjunto se dirá confianza política. Además, nos suscribimos a la idea de que la confianza en las instituciones dependerá en gran medida de su desempeño previo a las valoraciones que los ciudadanos realizan.

Finalmente, es necesario distinguir entre la desconfianza, como polo opuesto a la confianza, y otros conceptos como la desafección o la alineación. Con el término desconfianza institucional, aquí simplemente se hará referencia a la ausencia o falta de expectativa en que las instituciones actúan en beneficio público o de la ciudadanía. Sin aseverar que ello indica forzosamente la expectativa contraria, es decir que los ciudadanos esperan que las instituciones busquen perjudicarles.

La desafección política es un sentimiento de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, que genera un distanciamiento y alienación respecto a éstos y una falta de interés en la política y los asuntos públicos, pero sin cuestionar el régimen democrático (Torcal & Montero, 2006). La desafección política está compuesta por dos dimensiones: desafección institucional y falta de compromiso político. Cada una de ellas se mide a través de distintos indicadores: la primera mediante la confianza en las instituciones representativas y la eficacia política externa, y la segunda por medio del interés político, la importancia de la política en la vida y la eficacia política interna (Torcal, 2006). En ambos casos, se trata de una percepción de ineficacia de las acciones políticas ciudadanas que ha derivado en un sentimiento de aversión, apatía y/o desconfianza generalizada hacia los asuntos (procesos) y actores (instituciones y representantes) políticos.

Por otro lado, la desafección política tampoco es igual a la alienación política, ya que esta última supone la existencia de una crisis de legitimidad y apoyo al régimen democrático. Tal aspecto es independiente a la actitud de desafección, que presenta una estabilidad en el tiempo porque es menos sensible a los acontecimientos políticos o las decisiones gubernamentales (Torcal, 2006). De

---

<sup>2</sup> Respecto a esta cuestión, los procesos heurísticos y sesgos cognitivos estudiados por la Neuroeconomía, la Economía del comportamiento o la Psicología cognitiva, pudieran representar elementos explicativos valiosos (y poco utilizados dentro de la ciencia política) para entender a mayor profundidad el comportamiento político, sobre todo si se piensa que la confianza institucional, como buena parte de las investigaciones llevadas a cabo en estos campos científicos, tiene que ver con decisiones que se toman en condiciones de incertidumbre.

hecho, la desafección política no implica necesariamente efectos negativos para las democracias, pues ésta incide de manera distinta en el comportamiento según el ambiente o entorno sociopolítico en que se desarrolla (Torcal & Montero, 2006), pudiendo resultar incluso positiva. Contrario a ello, la desconfianza es más sensible a los acontecimientos o acciones de los representantes políticos y las instituciones.

Dicho lo anterior, vale la pena correr el riesgo de ser redundante y apuntar que, si bien la desafección política implica desconfianza en las instituciones de la democracia, la desconfianza no implica necesariamente desafección. Además, ni la desafección ni la desconfianza equivalen a alienación política, pues cuando ésta existe es porque ya se han perdido la confianza y legitimidad en el propio régimen democrático. Así, la ponencia se ocupará únicamente de hablar en términos de confianza o desconfianza política e institucional.

### III. MÉTODO

Para estudiar el fenómeno de la confianza política en Latinoamérica, además del uso de estadísticos descriptivos se consideró oportuno recurrir al análisis multivariante, y en particular a los métodos Biplot (Gabriel, 1971), que consisten en una representación gráfica a baja dimensión de una matriz de datos  $\mathbf{X}$  ( $i$  individuos y  $j$  variables). En otras palabras, sirven para interpretar los elementos de una matriz  $\mathbf{X}_{ixj}$ , como productos internos de vectores, que se utilizan para representar sus filas y columnas.

Los métodos de representación gráfica de datos son, en sí mismos, otra manera de realizar análisis estadístico (Greenacre, 2010), y constituyen una herramienta didáctica y eficiente para llevar a cabo análisis comparativo de manera más práctica e intuitiva que al presentar únicamente información numérica.

Si bien hay varios tipos de Biplot, aquí se utiliza solamente el HJ-Biplot, definido por su autora como una representación gráfica multivariante de las líneas de una matriz  $X_{jxb}$  mediante los marcadores  $j_1, \dots, j_n$  para sus filas y  $b_1, \dots, b_p$  para sus columnas, elegidos de forma que ambos marcadores puedan ser superpuestos en un mismo sistema de referencia con máxima calidad de representación (Galindo, 1986). Así, la bondad de ajuste es idéntica tanto para filas como para columnas. El HJ-Biplot permite interpretar las posiciones de las filas, columnas, y las relaciones fila-columna a través de los factores, al igual que con el Análisis Factorial de Correspondencias (Benzecri, 1973; Greenacre, 1984), aunque a diferencia de este último, puede ser aplicado a cualquier tipo de datos, y no sólo a frecuencias.

En cuanto a su interpretación, debe decirse que en el HJ-Biplot los marcadores fila (individuos) están representados como puntos y los marcadores columna (variables) como vectores, facilitando con ello la proyección de los primeros sobre los segundos. Así, la dirección de los vectores columna refleja la dirección en que se incrementan los valores de la variable correspondiente, y las proyecciones de todos los puntos fila sobre un vector en particular, reproducen aproximadamente la ordenación de los elementos o individuos respecto a dicha variable. Además, la distancia entre los individuos indica la disimilaridad entre éstos, o sea que la proximidad entre los puntos lo que refleja es el grado de similitud entre individuos en relación con las distintas variables.

Asimismo, con el HJ-Biplot es posible interpretar la variabilidad de las variables y si existe correlación entre ellas. Respecto a lo primero, mientras más largo sea el vector mayor es la variabilidad que presenta la variable, y, por ende, también es mayor la información que ésta aporta al estudio. Por otro lado, para conocer el grado de covariación entre las variables hay que prestar

atención a los ángulos entre los vectores: mientras más pequeños sean éstos mayor es la correlación. Ángulos llanos indican relaciones inversas (negativas) entre las variables, y ángulos rectos revelan independencia entre las mismas.

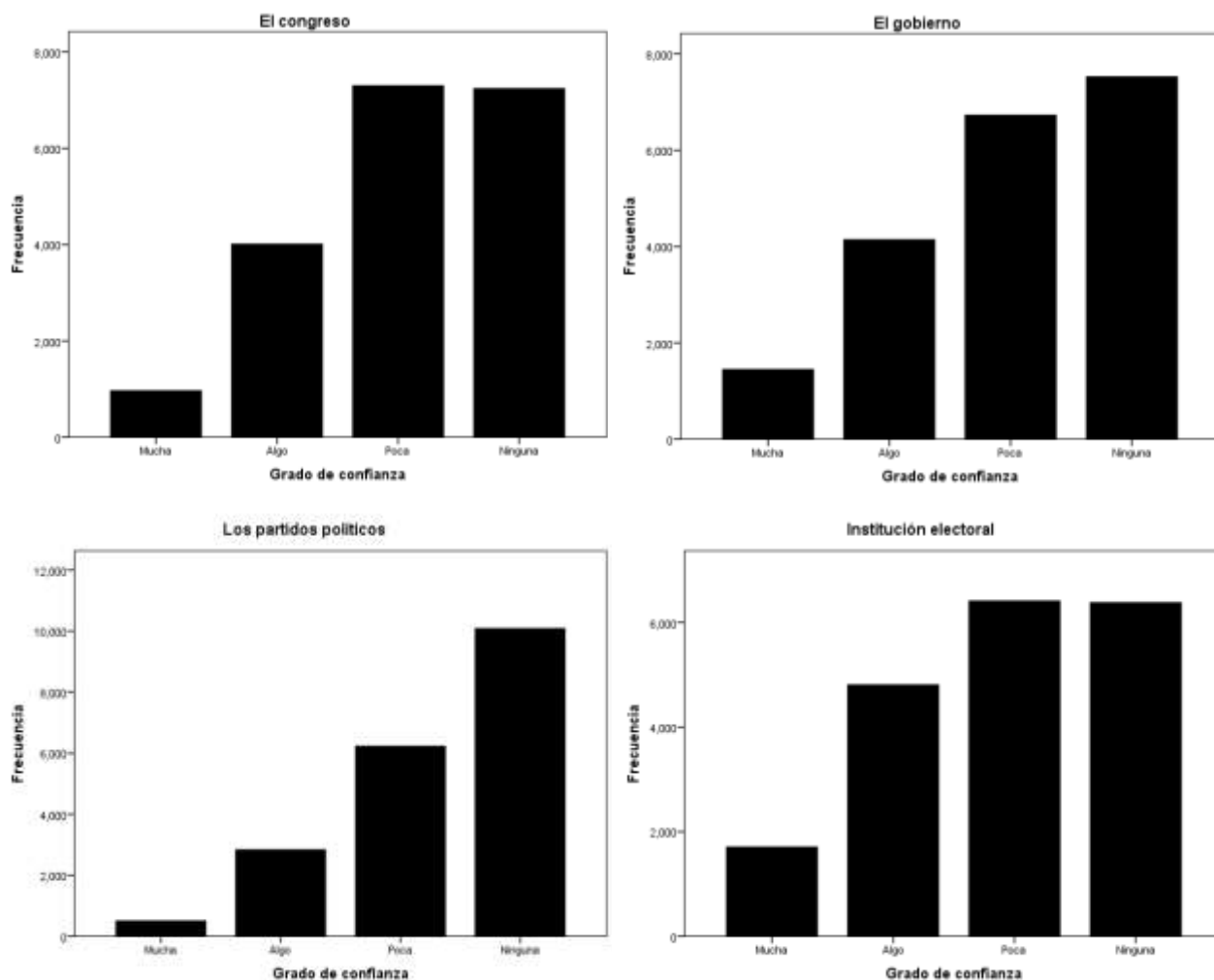
Antes de pasar a los resultados, cabe mencionar algunas cuestiones referentes al procedimiento de análisis de los datos. Inicialmente, se descargó el archivo original de la encuesta Latinobarómetro 2016 desde el sitio web correspondiente. Luego, se elaboró otra base de datos en la que sólo se incluyeron los reactivos de las variables de interés, es decir, aquellas correspondientes a la confianza en el congreso (Poder Legislativo), confianza en el gobierno (Poder Ejecutivo), confianza en los partidos políticos y confianza en la institución electoral. De tal manera, la estructura matricial quedaba conformada por 18 filas que representaban a los individuos (países), por 4 columnas referentes a las variables de análisis (confianza institucional), y con muestras de entre 1000 y 1204 sujetos de cada uno de los países incluidos en la encuesta ( $N = 20204$ ).

Finalmente, hay que decir que los reactivos de confianza institucional eran ítems de escala tipo Likert con cuatro alternativas de respuesta: mucha confianza (1), algo de confianza (2), poca confianza (3) y ninguna confianza (4). De los cuales, posteriormente se sacaron las medias de cada país con el objetivo de que los datos pudieran analizarse a través del HJ-Biplot en una matriz de tamaño 18x4. Por tanto, la interpretación de los resultados es más práctica realizarla en términos de desconfianza institucional. El software estadístico utilizado fue la versión 22 del SPSS para el análisis descriptivo, y el programa MultiBiplot (Vicente-Villardón, 2015) para las representaciones gráficas multivariantes.

#### IV. RESULTADOS

En cuanto a resultados globales, resulta evidente la falta de confianza política en la región, ya que la mayoría de los latinoamericanos desconfían de las instituciones de la democracia en su país. Al revisar la distribución de los datos respecto al grado de confianza en las cuatro instituciones consideradas, en todas se aprecia una clara asimetría hacia la izquierda, indicando que la mayor parte de los encuestados está más cercano al extremo de la desconfianza que al de la confianza (Figura 1).

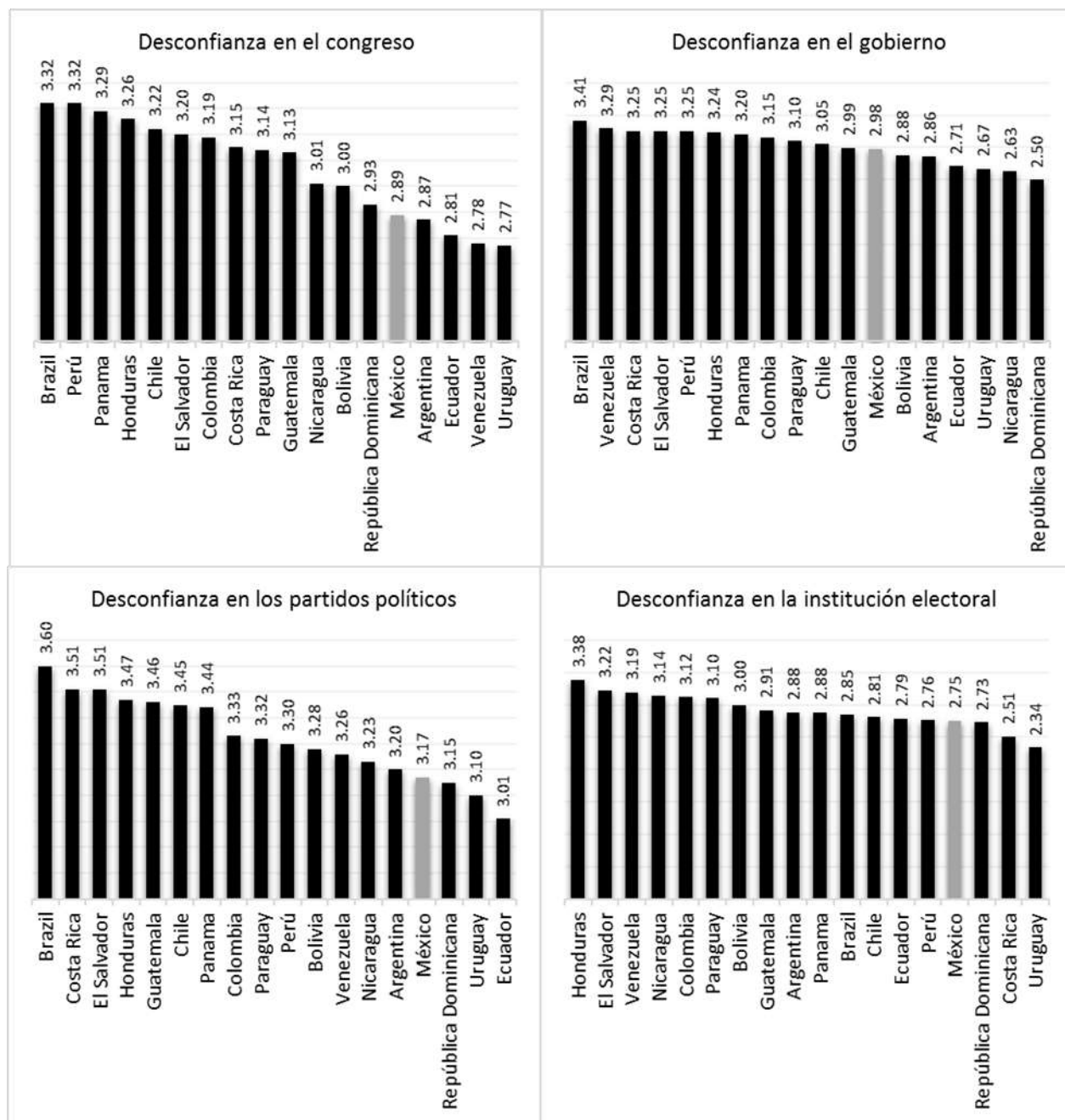
FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE RESPUESTAS SOBRE EL GRADO DE CONFIANZA HACIA LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS.



Si en lugar de analizar los resultados por categorías de respuesta y medidas de dispersión se hace a través de medidas de tendencia central, se observa que la institución peor valorada, es decir de la que más desconfían los ciudadanos, son los partidos políticos, que tuvieron una media de 3.32 ( $DE = .81$ ). En contraste, de la que menos desconfían es la institución electoral, con una media de 2.90 ( $DE = .96$ ).

Cuando se revisaron los grados de confianza en cada una de las instituciones por país, se encontró que los congresos peor evaluados fueron los de Brasil y Perú, y los mejor posicionados los de Uruguay y Venezuela. Paradójicamente, los venezolanos son, junto con los brasileños, quienes más desconfían del gobierno; mientras que dominicanos y nicaragüenses fueron quienes mejor lo evaluaron. Los partidos políticos peor valorados fueron los de Brasil; en contraste, los de Ecuador fueron los mejor evaluados en la región. Por último, la institución electoral con mayores niveles de desconfianza fue la de Honduras; siendo las de Uruguay y Costa Rica las de mejores resultados al respecto (Figura 2).

FIGURA 2. DESCONFIANZA HACIA LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS.

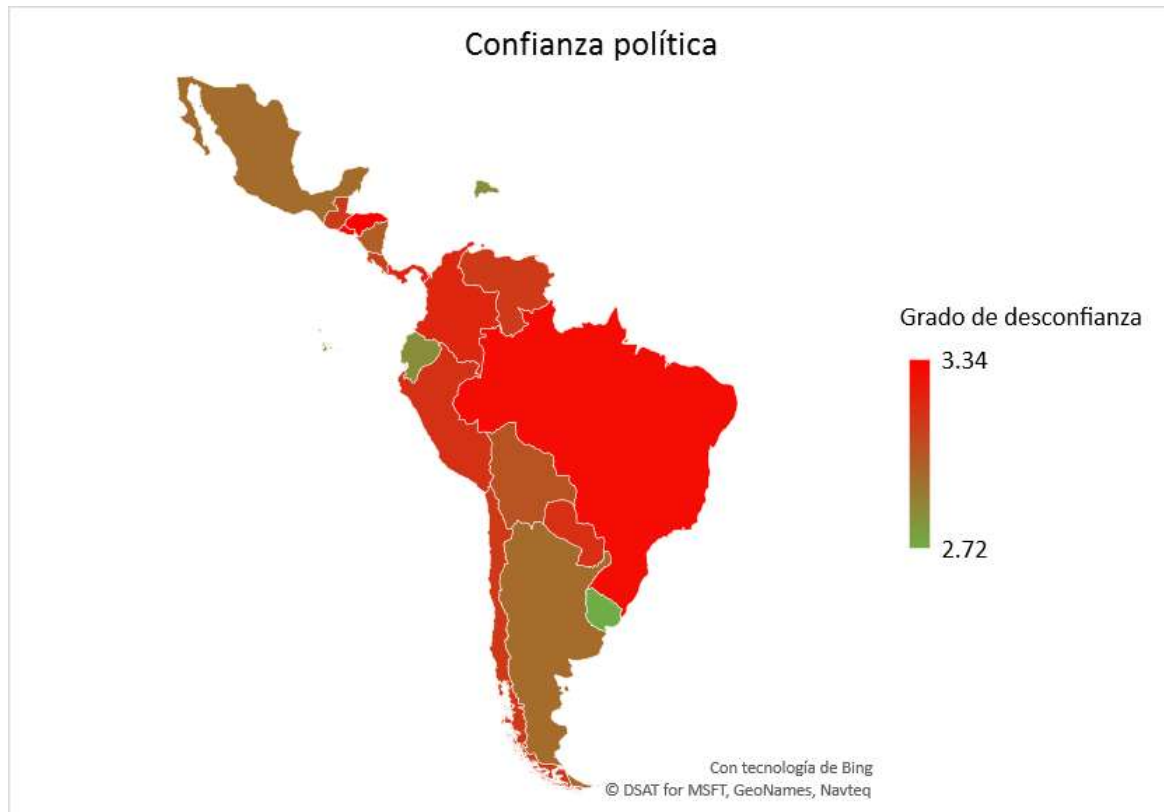


En el gráfico anterior también puede verse que la institución electoral y los partidos políticos mexicanos ocuparon el cuarto lugar de los países con menor desconfianza, posición similar a la obtenida por el congreso que quedó en quinto lugar de los 18 países considerados, mientras que el gobierno mexicano ocupó el treceavo de los de mayor desconfianza.

Al promediar los grados de confianza de las cuatro instituciones políticas y comparar los 18 países incluidos en el estudio, el mapa coroplético (Figura 3) es bastante ilustrativo para identificar aquellos con mayores niveles de desconfianza. Como puede verse, se trata de Honduras (3.34), El

Salvador (3.30) y Brasil (3.30). Contrariamente, los que tuvieron menores niveles de desconfianza, y, por ende, los que podrían catalogarse como los países con mayor confianza política fueron Uruguay (2.72), Ecuador (2.83) y República Dominicana (2.83).

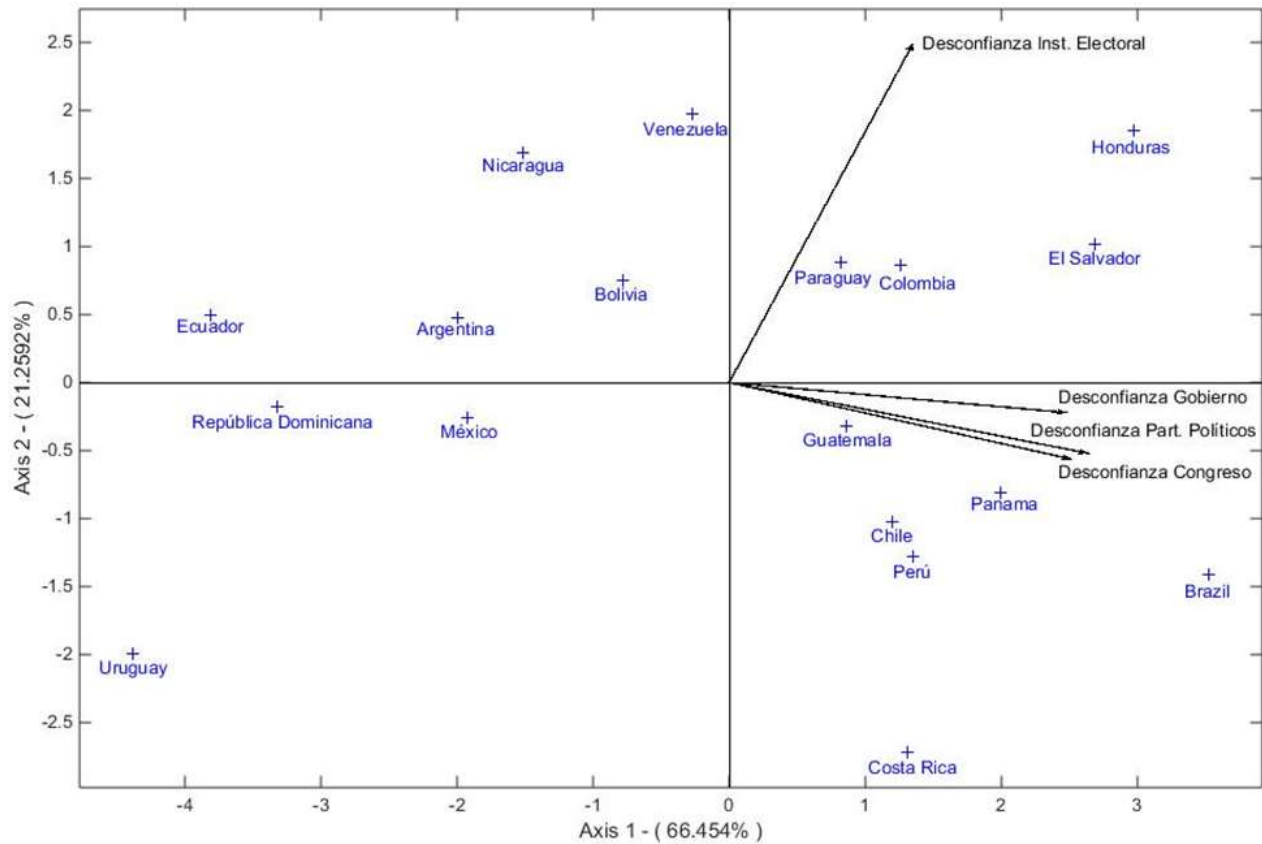
FIGURA 3. GRADO DE DESCONFIANZA POLÍTICA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS.



Respecto al análisis multivariante, cuando se retienen los dos primeros ejes del HJ-Biplot se explica hasta un 87.7 % de la varianza. El plano muestra que hay un alto grado de covariación entre la desconfianza hacia el gobierno, la desconfianza hacia los partidos políticos y la desconfianza hacia el congreso, siendo las dos últimas aquellas con mayor grado de correlación. Además, parece que la desconfianza hacia estas tres instituciones es independiente a la desconfianza en la institución electoral (Figura 4). Por la ubicación de los vectores, podría decirse que en la estructura de los datos hay prácticamente dos factores: uno referente a la desconfianza en la institución electoral, y otro que podría entenderse como la desconfianza hacia los representantes políticos, y que estaría conformado por los tres elementos anteriormente citados (desconfianza hacia el gobierno, hacia el congreso y hacia los partidos políticos).



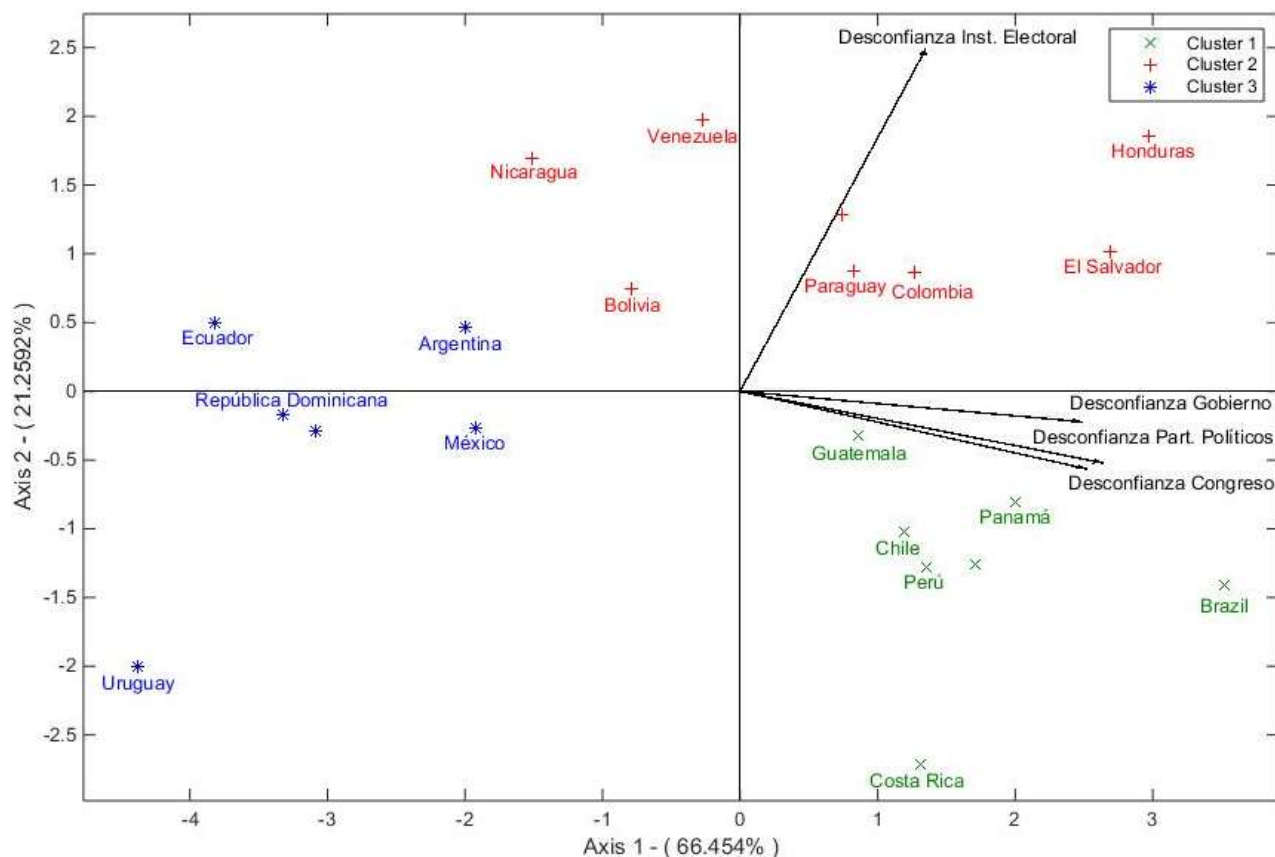
FIGURA 4. HJ-BIPLLOT DE LA DESCONFIANZA POLÍTICA EN LATINOAMÉRICA 2016.



La proyección de los países sobre los vectores indica que aquellos con mayores niveles de confianza son Uruguay, República Dominicana, Ecuador y México. Incluso, al realizar un análisis clúster jerárquico<sup>3</sup> sobre las coordenadas del HJ-Biplot para observar el agrupamiento de los países en función de las variables, se encuentra que justo estos cuatro y Argentina, constituyen uno de los tres clústeres conformados (Figura 5). Este último podría considerarse el referente al grupo de países con mayor confianza; el clúster 2, que serían los países con mayor desconfianza en la institución electoral (Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Paraguay, Colombia, El Salvador y Honduras); y finalmente el clúster 3, conformado por los países con mayor desconfianza hacia los representantes políticos (Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú, Chile y Guatemala).

<sup>3</sup> Utilizando el método de Ward.

FIGURA 5. HJ-BIPLLOT CON CLÚSTERES SOBRE LA DESCONFIANZA POLÍTICA EN LATINOAMÉRICA 2016.



## V. DISCUSIÓN

Los resultados de este trabajo coinciden con otros que también han encontrado una generalizada desconfianza hacia las instituciones de la democracia en América Latina, principalmente hacia los partidos políticos, que se mantienen como la institución peor evaluada en todos los países de la región (Palazuelos, 2012). De hecho, los partidos se han mantenido durante los últimos 20 años como la institución política que más desconfianza genera a los ciudadanos latinoamericanos (Corporación Latinobarómetro, 2015). Tal situación es lamentable porque los partidos políticos concentran la mayoría de las opciones para los votantes, y la desconfianza hacia ellos podría traducirse en poca participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

El hecho de que la institución electoral haya sido la mejor evaluada por la ciudadanía latinoamericana brinda cierta esperanza a la democracia de estos países. La confianza en la autoridad electoral es primordial para el funcionamiento de un sistema democrático, ya que cuando se pone en duda la honorabilidad de esta institución, lo que en realidad se está cuestionando es la limpieza o legitimidad de todo el régimen. Por ello, esta valoración es muy distinta a la que se realiza sobre el desempeño de los partidos, el congreso o el gobierno.

La diferencia entre la desconfianza en la institución electoral y la que existe hacia las demás instituciones quedó claramente plasmada en el HJ-Biplot, ya que se encontró, por un lado, un factor referente a la expectativa en que quien arbitra el “juego democrático” (institución electoral) será justo y consecuente con sus principios rectores, y por el otro, un factor correspondiente a la expectativa de

que los “jugadores” que compiten lo harán de forma honesta, y que una vez habiendo ganador, éste actuará en función de los intereses colectivos y no de los particulares.

La confianza política requiere de expectativas positivas tanto del comportamiento de la institución encargada de organizar los procesos electorales como de los representantes que participan en los mismos. Sin embargo, para la democracia quizás sea más dañina la desconfianza hacia la autoridad electoral que la que pudiera existir hacia cualquier otra institución. Si los ciudadanos desconfían de sus representantes siempre quedará la opción de participar directamente a través de su incorporación en alguno de los partidos políticos, o incluso de organizarse con otros para conformar su propio partido. Asimismo, los ciudadanos de algunos países latinoamericanos también tendrían la opción de decantarse por la figura de los candidatos independientes.

En México, por ejemplo, la gente deposita cada vez menos confianza en los partidos políticos, lo que ha provocado que en varios de los estados más importantes del país los ciudadanos decidieran experimentar esta nueva alternativa de representación. Se trata de los casos del diputado local Pedro Kumamoto (Jalisco), del diputado federal Manuel Clouthier (Sinaloa) y del gobernador Jaime Rodríguez (Nuevo León). Sin duda, estos acontecimientos han refrescado el escenario político nacional, contribuyendo a renovar la confianza en la democracia, y en particular hacia la autoridad electoral. Este asunto es de suma importancia para el país debido a que, a diferencia de otras sociedades latinoamericanas, la mexicana concibe la vía electoral como la mejor manera de incidir políticamente, aún a pesar de los fraudes y la corrupción que anteriormente han manchado varios de los procesos electorales (Duarte & Jaramillo, 2009).

Así, la desconfianza hacia los representantes políticos constituye un fenómeno preocupante, pero hasta cierto punto subsanable. Empero ¿es posible que los ciudadanos participen en el juego democrático sin tener la confianza en que el árbitro efectivamente hará valer las reglas del mismo? Esta idea debería estar en la mente de cualquier gobernante, sobre todo en los de los países que conformaron el clúster 2 (Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Paraguay, Colombia, El Salvador y Honduras) por ser los que registraron mayor desconfianza hacia la autoridad electoral. Los casos de Honduras y El Salvador son los más preocupantes de la región, ya que sus ciudadanos manifiestan una elevada desconfianza política debido a que no confían ni en la institución electoral ni en sus representantes políticos.

Por otro lado, los países del clúster 1 (Brasil, Chile, Perú, Costa Rica, Guatemala y Perú) fueron los que padecieron mayor desconfianza hacia sus representantes políticos. Para los ciudadanos de estos países quizás sería interesante contemplar la opción de las candidaturas independientes. Sin embargo, sólo dos de esos países (Chile y Panamá) cuentan con esta figura en sus respectivos marcos jurídicos, lo cual limita las posibilidades de que sus ciudadanos exploren esta alternativa en el futuro inmediato.

Los países del clúster 3 fueron los mejor librados en nuestro análisis (Uruguay, Ecuador, Argentina, República Dominicana y México). En el caso de México, ya se comentó que las victorias de los candidatos independientes en las elecciones intermedias probablemente influyeron en la percepción ciudadana sobre el desempeño de la autoridad electoral, y, por ende, en el aumento de confianza hacia esta institución. Igualmente, los resultados de las elecciones presidenciales en Argentina y Uruguay, con las respectivas victorias de Mauricio Macri y Tabaré Vázquez también pudieron incidir en la restauración de confianza política en estos países. Respecto a República Dominicana, las elecciones generales de 2016 fueron las primeras en realizarse simultáneamente en todo el país, además de que por primera ocasión participaron mujeres como candidatas

presidenciales. El único país del grupo donde no hubo procesos electorales previos a la encuesta analizada es Ecuador, pues sus elecciones presidenciales se llevaron a cabo en 2017.

El caso de Uruguay merece una mención especial porque se trata del país con mayor confianza política en toda la región. Sin duda, un factor elemental para ello ha sido el desempeño del gobierno encabezado por José Mujica (2010-2015). Desde hace tiempo, Uruguay ha logrado revertir la desconfianza hacia sus instituciones de la democracia, aumentando los niveles de confianza de forma sostenida en los dos últimas décadas, y no gracias a cambios normativos sino a la influencia del liderazgo y la alternancia en el poder (Corporación Latinobarómetro, 2015).

Antes de concluir, hay que decir que a los países latinoamericanos les afecta mucho la inseguridad, la violencia, la corrupción y la impunidad, cuestiones que deterioran la confianza en las instituciones porque los ciudadanos se sienten vulnerables y juzgan al Estado como ineficaz en el cumplimiento de sus principales labores, tales como la impartición de justicia, la protección de la propiedad privada y sobre todo de la propia vida (Conde et al., 2015). Indudablemente, otros factores como la inequidad y la pobreza también coadyuvan para dificultar aún más el desarrollo de la confianza política en la región. En ese sentido, aunque se ha dicho que los gobiernos latinoamericanos han tenido más éxito en dismantelar las desigualdades económicas que las desigualdades de poder (Corporación Latinobarómetro, 2017), aún existen casos como los de México donde el 80% de la riqueza nacional se encuentra en manos del 10% de las familias, y la tercera parte es abarcada por sólo el 1% de ellas (CEPAL, 2017).

Finalmente, es evidente que en estudios como este no es posible establecer relaciones directas entre los datos analizados y ciertos fenómenos sociales y políticos, ni mucho menos identificar relaciones causa-efecto entre ellos. Por tanto, la principal limitación de este trabajo y de todos los de corte similar es precisamente que varias de las aseveraciones respecto a sus resultados entran más en el terreno de la hipótesis que en el de la explicación. Sin embargo, el estudio sí ha sido útil para contrastar los distintos niveles de confianza política en los países latinoamericanos, ya que éstos fungieron como inmejorables unidades de análisis para identificar que la desconfianza en el congreso, el gobierno y los partidos es un fenómeno que bien podría catalogarse simplemente como la desconfianza hacia los representantes políticos. En cambio, y de acuerdo también a nuestros hallazgos, la desconfianza hacia la institución electoral es un elemento distinto que debería analizarse desde una perspectiva particular debido a su singularidad.

## VI. REFERENCIAS

Aziz, A., Isunza, E., Zaremberg, G., Somuano, M. F., Layton, M., & Aguilar, R. (2014). Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo. México, DF.

Becerra, R., & Zovatto, D. (Noviembre, 2010). 30 años de democracias en América Latina. Nexos.

CEPAL. (2017). Panorama Social de América Latina 2016. Santiago.

Conde, S., Gutiérrez, J. L., & Chávez, M. C. (2015). Cartilla ciudadana. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Corporación Latinobarómetro. (2015). La confianza en América Latina 1995-2015. Santiago.

Corporación Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Buenos Aires.

Cueto, F. (2007). Desconfianza política, instituciones y gobernabilidad democrática en la República Dominicana. Ciencia y Sociedad, 32(2), 249–280.

Denters, B., Gabriel, O., & Torcal, M. (2007). Political confidence in representative democracy. Socio-cultural vs. political explanations. In J. W. Van Deth, J. R. Montero, & A. Westholm (Eds.), *Citizenship and involvement in European Democracies: a comparative analysis* (pp. 66–87). Londres: Routledge.

Duarte, A., & Jaramillo, M. C. (2009). Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México. *Espiral. Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 16(46), 137–171.

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man. The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press. <http://doi.org/10.4324/9781912282135>

Galindo Villardón, M. P. (1986). Una alternativa de representación simultánea: HJ-Biplot.pdf. *Questio*, 10(1), 13–23.

Greenacre, M. (2010). *Biplots in Practice*. Fundación BBVA.

Huntington, S. (1991). *The third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*. Norman y Londres: University of Oklahoma Press.

Landau, M. (2009). La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: El caso de buenos aires. *Perfiles Latinoamericanos*, (34), 111–124.

Liendo, N. (2011). El crecimiento económico y la confianza en las instituciones de gobierno: Un análisis comparado de la evolución en las percepciones de las élites y los ciudadanos de América Latina (Boletín PNUD & Instituto de Iberoamérica). Salamanca.

Montero, J. R., Zmerli, S., & Newton, K. (2008). Social trust, political confidence, and satisfaction with democracy. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (122), 11–54. <http://doi.org/10.2307/40184879>

Morales, A. (2015). ¿Es posible reducir la desconfianza política en México? El caso mexicano (1996-2004). *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (enero-junio), 53–68. [http://doi.org/10.1016/S1870-7300\(15\)71360-8](http://doi.org/10.1016/S1870-7300(15)71360-8)

Newton, K. (2006). Institutional confidence and social trust: aggregate and individual relations. In *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions and politics* (pp. 81–100).

Palazuelos, I. (2012). La desconfianza en los partidos políticos y la percepción ciudadana de desempeño gubernamental: México ante América Latina. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1(1), 79–107.

PNUD & OEA. (2010). *Nuestra Democracia*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Segovia, C., Haye, A., González, R., Manzi, J., & Carvacho, H. (2008). Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 28(2), 39–60.

Torcal, M. (2006). Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias. *Revista SAAP*, 2(3), 591–634.

Torcal, M., & Montero, J. R. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions and politics. Democratization*. New York: Routledge.

Vicente-Villardón, J. L. (2015). MULTBILOT. Salamanca. Recuperado de <http://biplot.usal.es/ClassicalBiplot/index.html>

# **LAS COMUNIDADES ZAPATISTAS COMO ESPACIOS ALTERNATIVOS AUTÓNOMOS**

ZIMMERING, RAINA

## LAS COMUNIDADES ZAPATISTAS COMO ESPACIOS ALTERNATIVOS AUTÓNOMOS

Con la construcción de autonomías indígenas por el “Ejército Zapatista de Liberación Nacional” (EZLN) en Chiapas en México desde 1994 hasta hoy, durante varias etapas, se formó un propio espacio autónomo alternativo dentro del Estado Nación de México, que está caracterizada por un sistema político, social y económico totalmente diferente. En la ponencia quiero preguntar, cómo puede funcionar la coexistencia entre un espacio autónomo y alternativo por un lado y al otro el Estado Nación mexicano soberano. Aquí viene la pregunta a la existencia de enclaves y al tipo de la consistencia y estabilidad de Estados Nacionales. Pero, también viene la pregunta, cómo es posible el funcionamiento de espacios autónomos en los alrededores de un estado totalmente otro o de un sistema mundial capitalista. Aquí se tiene que preguntar al sistema político y social interno de la sociedad zapatista in comparación al sistema capitalista de México y mundial, a los instrumentos de la implementación de los autonomías zapatistas, a los instrumentos de la resistencia ante las amenazas estatales, militares, paramilitares y empresariales y a las posibilidades de la transformación social para las sociedades alrededores a través de los Zapatistas. Todas estas preguntas quiero explicar con ayuda de teoría de espacios de Henri Lefebvre, de Herbert Marcuse, de la teoría contemporánea de David Harvey, Stuart Hall, Gustavo Esteva und John Holloway.

### I. ENFOQUE TEÓRICO

En la mayoría de los casos, teorías de espacios fueron una reacción a crisis sociales e económicas y la búsqueda a alternativas políticas y sociales. El geógrafo y sociólogo francés Henry Lefebvre desarrolló entre 1960 bis 1990 conceptos de una teoría marxista de espacios como una base importante de una contra-cultura a la sociedad capitalista tardío. Lefebvre presupuso que espacios sociales están contruidos socialmente (Lefebvre 1991). El capitalismo adquiere espacios, pero él sale también de estos espacios. En los espacios abandonados surge la posibilidad desarrollar una cultura anticapitalista. Según él, la ocupación de estos espacios por movimientos estudiantiles y movimientos de barrio juegan un rol fundamental en eso. El movimiento de los 1968 absorbió esa teoría. En sus libros “El Hombre Monodimensional“ (1967) y “Contrarrevolución y Rebelión“ (1973) de Herbert Marcuse se orienta a grupos emancipatorios como activistas negros, hippys, feministas y estudiantes como transformadores sociales quien rechazan necesidades falsas del capitalismo de consumo. Pero, con el “Camino a través de las instituciones” la generación de los 1968 salió de los espacios alternativos. Con el prosperar de los movimientos sociales antineoliberales y anticapitalistas en el cambio de milenio hubo un renacimiento de las teorías de espacio, sobre todo por David Harvey y Stuart Hall. También ellos proclaman un cambio social y cultural en espacios alternativos y autónomas. Piensan que la relación entre lo universal y lo local está en un cambio permanente y que los espacios capitalistas y no capitalistas pueden existir al mismo tiempo simultáneamente. David Harvey declaró en su libro “Sietecientos Contradicciones y el Fin del Capitalismo” (2014), que los espacios alternativos autónomas con el rechazo de toma del poder no fueron capaces transformar la sociedad y retroceder el capitalismo. En contradicción a eso, los científicos Gustavo Esteva y John Holloway de México formulan la tesis que los espacios alternativos autónomos tienen la capacidad de agrietar el capitalismo y producir fisuras en el sistema, cuales pueden llevar el sistema a su fin. La pregunta es, cuales como funcionan estas fisuras y si tienen la potencia de destruir el sistema de hoy.

## II. QUIÉN SON LOS ZAPATISTAS Y LA OTRA SISTEMA SOCIAL DE LAS AUTONOMÍAS ZAPATISTAS

El zapatismo es un movimiento indígena rebelde en Chiapas en el Sureste de México, el cual se levantó contra el gobierno mexicano en el primer día de enero de 1994 y exigió “Democracia, Justicia y Libertad”. Los habitantes de Chiapas, en su mayoría indígenas y campesinos, sufren bajo condiciones de vida muy malas, de una mortalidad alta, de la falta de agua y desnutrición. Condiciones de la Edad Media como peonaje de deuda, esclavitud, y trabajo infantil son habituales. Durante siglos hubo una resistencia indígena contra estas relaciones que prevalece pacíficamente. Entre las décadas las 1970 y 80 llegaron intelectuales opositores de las grandes ciudades de México a Chiapas para luchar como guerrilleros por una sociedad socialista. De los dos grupos de resistencia, el indígena y el intelectual urbano, surgió en 1983 el EZLN – el Ejército Zapatista de la Liberación Nacional. Lo que siguió, fue la historia de un grupo rebelde que es guerrilla y al mismo tiempo movimiento social. Los zapatistas se caracterizan por dar una importancia especial de métodos de la lucha no violentos como la cooperación con la sociedad civil y la resistencia pacífica mediante representaciones simbólicas, que sustituyen la violencia armada. Al mismo tiempo los zapatistas rechazan el poder: no quieren tomar el poder en el estado mexicano, ni quieren usar poder en sus autonomías propias. Cada miembro de una comunidad zapatista tiene que ejecutar un cargo político, menos una vez en su vida, y cumplir las decisiones de la asamblea general. La asamblea general en los diferentes niveles decide todos los asuntos importantes de la comunidad, es el órgano más alto de las autonomías. También el brazo militar de la EZLN debe resolver estas decisiones. Las diferencias entre la sociedad capitalista a México, y las comunidades zapatistas, son:

1. Políticamente, entre la “democracia plural y representativa” en México, qué esta en una crisis enorme, y la “democracia de base e horizontal” en las comunidades zapatistas.

2. Económicamente, entre la propiedad privada y capitalista y una repartición desigual en el Estado de México con una dependencia enorme de los Estados Unidos, y la propiedad colectiva y común, el autoabastamineto en su mayor parte, en las autonomías zapatistas

3. en lo violencia, entre la violencia endémica en el Estdo de México con un “necropoder” (Mbembe) con varios actores como el estado, el militar, paramilitar y la mafia de drogas contra el pueblo en el Estado de México con una cantidad enorme de asesinados, y el camino pacífico en las comunidades con un control social desde abajo muy alto con una subordinación de las fuerzas militares bajo el poder de decisión civil y la compensación de las medidas violentes a travez de medidas simbólicas y civiles.

4. En lo que concierne la sociedad civil: en los países del Oeste se entiende bajo la sociedad civil en general como parte de la sociedad entre la política y la economía, quien está sólo un correctivo social, pero no una fuerza transformativa de toda la sociedad (Habermas 1997). Los Zapatistas dan a la sociedad civil la potencia de tratar legítimo para la sociedad y transformarla desde abajo y colectivamente según sus necesidades.

5. En lo del género: la igualdad de derechos formales entre los géneros, pero la represión real de las mujeres y de otros géneros en el Estado de México, los femecidios son una indicación de eso fenómeno, y la igualdad viva entre mujeres y hombres en las comuniddes zapatistas, visualmente por la ley zapatista de mujeres

En suma, los sistemas políticos entre las comunidades zapatistas y el Estado de México se distingue entre sí una calidad profunda. Si vemos los dos como entidades sociales propias se tiene que decir que tienen lógicas totalmente diferentes y contrarias. Estas lógicas no se pueden



negociar. En este caso la existencia de otras criterios hacen las autonomías zapatistas como un factor real y aceptado en el Estado de México: uno, las áreas por la aceptación ambivalente de las autonomías por el Estado, y dos, las medidas de la imposición y del contra-poder de las autonomías Zapatistas ante el Estado de Mexico.

### III. LAS ÁREAS HACEN LAS AUTONOMÍAS ZAPATISTAS COMO UN FACTOR SEMILEGAL POR EL NACION-ESTADO DE MÉXICO

La relación entre el Nación-Estado de México a los Zapatistas esta sujeto de un desarrollo. Después de la insurrección en 1994 hubo la lucha armada entre las entidades. Con la insurrección de 1994, los Zapatistas quisieron tomar el poder en el Estado y Mexico luchó con armas y helicópteros contra los Zapatistas. En esta lucha los Zapatistas fueron derrotados con grandes pérdidas. Pero con la crisis de gobernación y las protestas enormes de la sociedad civil contra esta guerra, y con la retira de tropas zapatistas, empezaron negociaciones entre el gobierno y la Guerrilla. En este momento la Guerrilla declaró que no quiere más la toma del poder en el Estado de Mexico, pero viceversa exicieron del gobierno que él acepte sus autonomías y el cierre de una tregua hasta un Convenio de Paz. Bajo la presión de las protestas, el gobierno contraerlo. Al mismo tiempo el gobierno ejecutaba una guerra de baja intensidad contra los Zapatistas lo que dura hasta hoy. A pezar de eso y al lado de medidas de autodefensa, los zapatistas trataron una transición política por varias intervenciones y negociaciones políticas, aunque seguian armados. Siempre los dos lados balanciaban entre presión y negociación hasta el retiro de los zapatistas de las negociaciones después del fracaso de la iniciativa legislativa para una ley indígena en el año 2001. Desde este tiempo no hay la área de negociación entre los Zapatistas y el gobierno. Las autonomías fueron entretanto un factor constitutivo. Hasta hoy los Zapatistas construyen sus autonomías sin la participación del gobierno, sín apoyo gobermental. Que eso funcione, es el resultado de la crisis de la legitimidad del gobierno y de las fuerzas de seguridad y de la concentración del gobierno a la asi llamada querra de las drogas. Pero también la renuncia de tomar el poder en el país por los Zapatistas hasta hoy, es un factor importante para la aceptancia de este espacio autónomo por el gobierno. Que los Zapatistas nunca quisieron, es separarse del Estado de México, sino instaurar solo autonomias. Eso es muy importante para la aceptación por la población mexicana y también por partes del gobierno. Autonomías tienen una tradición en México y son parte de la Constitución. En este sentido los Zapatistas no estan en contradicción al sistema político del Estado. Al contrario, la autogestión social-cultural en las comunidades indígenas es permitido en la Condstitución. Patieno de esta base ellos no amenazan el sistema jurídico del Estado de México.

### IV. LAS MEDIDAS DE LA IMPOSICIÓN Y DEL CONTRA-PODER DE LAS AUTONOMÍAS ZAPATISTAS ANTE EL NACION-ESTADO

La otra cosa es la enorme simpatía la que los Zapatistas gozan en la sociedad civil nacional e internacional por su resistencia y su integridad como un factor de la esperanza para fuerzas antineoliberales y anticapitalistas. En la base de esta simpatía por la sociedad civil fue posible una traslocalidad y trasnacionalidad de los Zapatistas en México y todo el mundo según el principio de la globalización de resistencias locales. Sobre todo, fue un resultado de la comunicación extraordinaria por los Zapatistas con la sociedad civil, un repertorio simbólico enorme, como narraciones, murales, rendimientos corporales, cuales produzcan atención y estimación para los Zapatistas. Constitutivamente para eso fueron las narraciones del Subcomandante Marcos, el ex-vocero del movimiento, con cuales él vincula varias culturas del mundo y creyó empatía para los Zapatistas. Ejemplos son el Viejo Antonio, escarabajo Durito, la chica Toñita, la chica Esperanza o el GatoPerro. Al rendimiento más imponente pertenece la

transformación del Subcomandante Marcos a un profesor asesinado por paramilitares, a Galeano. Con esta reincarnación, los Zapatistas enseñaron que el asesinato de un Zapatista es carente de sentido, la vida Zapatista continua y el movimiento se forza, sin vengarse, sin violencia, que hubiere inspirado una ola de violencia.

La simpatía para los Zapatistas llamó a la vida un movimiento de solidaridad con los Zapatistas que es traslocal y transnacional. Un ejemplo es la red de la observación internacional de derechos humanos para los Zapatistas. Hay un montón de organizaciones civiles y estatales, vinculadas con la ONU, la Unión Europea y organizaciones internacionales de derechos humanos que se tratan con la situación de los indígenas de México, a quienes pertenecen los Zapatistas. El gobierno de México ha firmado muchos convenios nacionales e internacionales de derechos humanos y de derechos indígenas. Si el gobierno lesione estos convenios tiene que rendir cuenta ante organizaciones internacionales. Hubo también sanciones por violaciones de estas leyes. En las comunidades Zapatistas están situadas casas de campamentistas en las que observadores internacionales documentan todos los ataques contra las comunidades Zapatistas y informan a organizaciones de derechos humanos mexicanas civiles e estatales, a organizaciones internacionales como la Comisariado de Derechos Humanos de la ONU en México, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y de la Unión Europea y de América Latina. Esta red y este sistema de aviso entre organizaciones civiles e estatales nacionales e internacionales está tan desarrolladas y etabladas, que significa un factor de seguridad para las comunidades Zapatistas. Es decir que el entanglement de los Zapatistas con la sociedad civil garantiza su existencia en un ambiente hostil y ante las amenazas contra sus comunidades.

## V. CONCLUSIONES

Para regresar a la pregunta inicial, como es posible el funcionamiento de espacios autónomos como las autonomías Zapatistas en los alrededores de un Estado totalmente diferente o de un sistema diferente del mundo capitalista, se puede decir, que eso funcionó casi 25 años. El hecho es que estos espacios están amanzados permanentemente por sus alrededores enemigos, aunque se ha etablado constituyentemente. El factor más importante es, que los Zapatistas no se concentran a la destrucción del Nación-Estado, sino colocan a la transformación social en sus autonomías y que ellos no se posicionan contra la Constitución y contra las leyes nacionales. El hecho es, que el gobierno lleva una guerra de baja intensidad contra los Zapatistas, pero a través de las medidas extraordinarias de protección de los Zapatistas, como la cooperación con la sociedad civil en México y en todo el mundo y la observación civil de derechos humanos y la red de información hasta la ONU, neutralizaron esta guerra inoficial del gobierno, y lograron la persistencia de sus espacios autónomos y alternativos en México. Al contrario a los espacios alternativos de la generación de los 1968 o de los movimientos emancipatorios han construido un espacio autónomo y alternativo constituyente de medio plazo. Y ellos pueden defenderse. Al contrario a los movimientos de la liberación nacional y de la Guerrilla no quieren tomar el poder en el Estado. Y al contrario a los Cyber Cities o Start Up Cities, ellos están en conflicto sistémica con el Estado de acogida. Hay muchos ejemplos de espacios alternativos y autónomos en el mundo como él en Rojava en Siria, de los Adivasi en India, las comunidades de los Nasa en Colombia o tierras ocupadas por el Movimiento de Sin Tierra en Brasil. Todos ellos tienen características parecidas, cuales son: el rechazo de tomar el poder estatal, apacibilidad, autoadministración, una democracia de base e horizontal, la protección de la naturaleza, igualdad de género y diversidad. Estos criterios son diferentes a los de sus alrededores políticos y sociales. Factores importantes para su formación son la renuncia de tomar el poder, concordancia con las leyes estatales, su base civil y el entanglement con otros espacios parecidos y con el movimiento emancipatorio mundial.

**O ATAQUE ÀS MULHERES NAS REFORMAS  
TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA  
DO GOVERNO TEMER**

RODRIGUES PESSÔA, WILMA LÚCIA

# ROTA PARA A POBREZA - O ATAQUE ÀS MULHERES NA REFORMA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA DO GOVERNO TEMER.

## I. INTRODUÇÃO

As desigualdades salariais e de condições de trabalho entre homens e mulheres no Brasil tem sido objeto de uma incansável luta com vistas à sua superação por parte do movimento feminista e sindical com apoio de diversos segmentos e movimentos organizados da sociedade brasileira. Nos governos republicanos que antecederam o golpe parlamentar que derrubou Dilma Rousseff da presidência da República, avançaram, em maior ou menor grau, algumas das demandas das mulheres no sentido não apenas do reconhecimento do seu direito a condições igualitárias de trabalho e assalariamento<sup>1</sup> mas também da visibilidade e valorização da sua ativa contribuição na produção da riqueza social através das atividades reprodutivas invisibilizadas no ambiente doméstico (MELO e CASTILHO, 2009). Em que pese a maioria da população brasileira ser composta por mulheres (cerca de 51,6% da população total o país segundo o IBGE) a importância de suas atividades na produção da riqueza social, sua desvantagem no mercado de trabalho por melhores empregos e rendimentos, o excesso de trabalho doméstico e a discriminação que as cercam tornam as mulheres mais vulneráveis a um maior empobrecimento decorrentes da implementação de políticas regressivas na esfera previdenciária e do trabalho.

Consideramos a pobreza um fenômeno complexo no qual os aspectos econômicos tem uma participação significativa, mas não exclusiva, sob risco de reducionismos que elidiriam a percepção de aspectos importantes da inserção e participação dos indivíduos na vida social. Para os objetivos desse trabalho privilegiaremos o aspecto da situação da mulher na esfera do trabalho e dos direitos previdenciários no modo como podem promover seu maior empobrecimento. Essa questão não apenas interessa sob a perspectiva de gênero mas sob as condições gerais de vida das famílias brasileiras.

Segundo dados comparados do PNAD-IBGE (MELO, 20, em 1996, 21% das mulheres chefiavam lares, esses números evoluíram ao longo dos anos, em 2000, o percentual foi a 25%, em 2011 a 37,4 e em 2015 elas chegam a chefiar 40,5% dos lares. Essa proporção se amplia se considerarmos os lares com filhos de pais separados onde, em 2015 as mulheres eram a referência em 88,2% deles. No entanto,

Se em casa elas estão assumindo o comando publicamente, no mercado de trabalho ainda há diferenças. Mesmo se ambos estiverem em cargos de chefia, o homem vai ganhar mais, em média. Segundo o IBGE, eles tem rendimento médio mensal de R\$ 5.222 e elas R\$ 3.575, uma diferença de 31,5%. Em 2015, entre todas as mulheres ocupadas, 4,7% estavam em cargos de alto escalão. Entre os homens essa proporção chegava a 6,2%.<sup>2</sup>

Essa evolução também atinge os lares mais pobres. Considerando-se isso, o empobrecimento da mulher afeta diretamente cada vez mais famílias inteiras no Brasil e mais duramente as que vivem em condições de pobreza.

---

<sup>1</sup> Por pressão dos movimentos de mulheres foram aprovadas as cotas para as mulheres nos partidos políticos, Lei 9.504/97; a Lei Maria da Penha, Lei 11.340/06; a Lei do Femicídio, Lei 13.104/15, e a regulamentação do trabalho de doméstica, Lei complementar 150 de junho/2015.

<sup>2</sup> <http://www.valor.com.br/brasil/4794419/brasil-conta-com-mais-lares-chefiados-por-mulheres-diz-ibge>.

## II. GÊNERO E POBREZA ASPECTOS DESSA RELAÇÃO NO QUE SE REFERE ÀS MULHERES

Sendo a pobreza na sua interface com a questão de gênero um fenômeno caro a agenda das lutas sociais femininas no Brasil, torna-se necessário estabelecer uma reflexão sobre os desdobramentos do empobrecimento que poderá atingir as mulheres em virtude das reformas implementadas pelo atual governo brasileiro, sob presidência de Michel Temer. Como ainda não há estudos de impacto, o que se tem são análises que servem como indicadores das repercussões que advirão das reformas que vem sendo aprovadas e encaminhadas para aprovação.

Em que pese os dados do IBGE terem revelado uma melhora na longevidade e uma elevação nos níveis educacionais das mulheres brasileiras, as ocupações de comando e os melhores salários seguem sendo dos homens.

Segundo Melo (2004, p.14-15) o PIB per capita de homens e mulheres evoluiu de 1991 até 2000, de US\$2.574 para US\$2.916, para os primeiros, e de US\$1.362 para US\$1.731, para as últimas, ou seja, as mulheres tiveram um percentual de elevação maior na sua renda. Segundo dados do IBGE, essa tendência prosseguiu e a renda feminina evoluiu de 65% para 68% da renda dos homens entre 2000 e 2010, em 2014 chegou a 70% e a 75% em 2018. O incremento da renda entre as camadas mais pobres, no período petista de 2003 a 2014 (com aumento real dos salários), certamente repercutiu na diminuição dessa desigualdade uma vez que é nesse segmento social que a diferença entre os salários de homens e mulheres é menor e as mulheres conseguem maior inserção no mercado de trabalho. A partir de 2014 essa tendência é impactada pela crise econômica que se abateu sobre o país. Em 2017 a ONU divulgou o PNUD e a renda per capita dos homens foi de US\$17,736 enquanto que as das mulheres foi de US\$ 10,672.

Em desvantagem na esfera do trabalho, as mulheres ainda conseguem ser mais longevas, mas isso pode não representar uma grande vantagem. Na verdade, de maneira geral, trata-se de um fenômeno, que sob uma determinada perspectiva

agrava a situação feminina, primeiro pelo fato de terem dedicado grande parte da vida ao trabalho não remunerado, muitas [mulheres] não contam com aposentadoria; em segundo, as que contam com auxílio, os valores tendem a serem mais baixos devido às instabilidades no mercado de trabalho e por terem participado de ocupações precárias e desprotegidas, tornando assim as idosas mais vulneráveis a pobreza. (FREITAS e GOMES, 2010, p. 2)

Assim sendo, pode-se compreender a importância para as mulheres do reconhecimento do trabalho informal e rural bem como o reconhecimento do trabalho doméstico para efeitos de pensões e de aposentadoria.

Há, no mundo todo, uma feminilização da velhice, esse fenômeno tem múltiplas variáveis que o explicam, não as trataremos aqui nesse momento, importa, contudo, ressaltar que os estudos que vem sendo desenvolvidos são unânimes em descrever a maior vulnerabilidade da mulher idosa à pobreza, fato que reforça a necessidade de se melhorar e ampliar os mecanismos protetivos no campo da previdência social para esse grupo que vem crescendo ao longo do tempo. Tal vulnerabilidade é continuidade e consequência das dificuldades históricas enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho em virtude das desigualdades de gênero, essas dificuldades se agravam conforme a idade das mulheres avança e em função do seu próprio histórico. Quanto mais pobres as mulheres, mais difícil será sua inserção no mercado de trabalho quando jovem, quanto mais velha a sua inserção e menor a sua qualificação e experiência, menos chances a mulher terá de obter um trabalho formal que lhe permita alcançar um bom benefício previdenciário por ocasião de sua velhice (SALGADO, 2002).

Por tradicionalmente casarem-se com homens mais velhos e por um conjunto de fatores que faz a mortalidade masculina ser maior e mais precoce em relação às mulheres

tende-se a uma maior viuvez feminina e as mulheres viúvas tem mais dificuldades de se casar novamente do que os homens (SALGADO, 2002). Convergem, desse modo, um conjunto de dificuldades que servem de gravame umas das outras precarizando ainda mais as condições de vida da mulher idosa. Nessas circunstâncias, quaisquer políticas que impliquem em redução de direitos previdenciários das mulheres são extremamente perversas para seu futuro e a sua velhice.

As diferenças de gênero tornam a situação mais crítica. As pesquisas gerontológicas mostram que são as mulheres de idade avançada (e não os homens) que estão mais expostas à pobreza e à solidão e que também detêm taxas mais altas de institucionalização, mais condições de morbidade, que consultam mais médicos e que têm menos oportunidades de contar com um companheiro em seus últimos anos de vida (TURNER; TROLL, 1994; GREENBERG; KOPITO, 1994). Após uma vida sem receber rendimentos ou salários adequados, não é acidental que a mulher, na velhice, seja mais pobre que o homem. Apesar de muitas mulheres de idade avançada precisarem suprir certas necessidades básicas, enfrentam mais a pobreza do que quando eram jovens. Entre as razões que se pode assinalar para este fato, cita-se: não se dá compensação, reconhecimento ou direito à aposentadoria a mulheres cujo trabalho tenha sido primordialmente doméstico; devido à discriminação sexual, as mulheres ganham menos e, por esta razão, as aposentadorias são mais baixas; caso decidam voltar a trabalhar, não são admitidas por falta de experiência recente ou pela idade; muitas não têm direito à pensão de seus maridos por serem muito jovens. (SALGADO: 2002, p. 14)

### III. AS REFORMAS TRABALHISTAS NO BRASIL E A SITUAÇÃO DA MULHER

Dois Projetos de Lei aprovados no Legislativo e sancionados pelo presidente Temer afetam de forma desastrosa toda a classe assalariada e, mais intensamente, a situação da mulher do mercado de trabalho em suas condições de trabalho e assalariamento. Trata-se da Lei das Terceirizações (Lei 13.429/2017) e a Reforma dos Direitos Trabalhistas (PLC 38/2017).

#### *III.1 A Lei das Terceirizações e as mulheres*

A Lei das Terceirizações estende a possibilidade de contratação de trabalho terceirizado às atividades fins. Segundo o DIEESE, o trabalho terceirizado se caracteriza por salários menores, maior jornada, maior rotatividade, piores condições de trabalho e maior incidência de acidentes de trabalho. Antes dessa lei a rotatividade do trabalho no setor terceirizado já é o dobro do que o trabalho sob formas tradicionais de contratação pela CLT ou como estatutário do serviço público, por exemplo. A generalização dessa modalidade precária de contratação levará a uma desvalorização geral do trabalho em toda a extensão do mercado, prejudicando os trabalhadores, a produtividade e a qualidade da atividade laboral, que sofrerá intensa precarização nas condições de seu desenvolvimento.

Para FURNO e GOMES (2015) as mulheres serão mais atingidas pela terceirização por um conjunto de razões: historicamente o trabalho feminino é pior remunerado em função de uma perspectiva ideológica da sociedade patriarcal sobre a importância da mulher na própria sociedade, a queda dos salários incidirá ainda mais sobre elas que já recebem, em média, 80% do salário dos homens; as mulheres já são maioria no setor terceirizado e os prejuízos da precarização alcançarão atividades nas quais elas estão mais expostas à maior exploração decorrentes das desigualdades de gênero, por fim, a jornada de trabalho no setor terceirizado é 20% maior para os trabalhadores em geral, ou seja, a generalização das terceirizações aumentará a sobrecarga de trabalho feminina dada a sua dupla jornada de trabalho. Sem a terceirização as mulheres já trabalham em média 7,5 horas a mais que os homens.

O trabalho doméstico, secundarizado e invisibilizado pela sociedade, não monetarizado, não pago, é um estratégico produtor de riqueza na medida em que assegura as condições para reprodução da força de trabalho e sua recomposição diária a serviço do capital.

Esta discussão da pobreza sob o prisma de gênero levanta questões específicas da vida das mulheres, que os dados estatísticos nem sempre revelam ou mesmo ocultam como o trabalho não remunerado. Este constitui um conceito central na lógica feminista para analisar a pobreza numa perspectiva de gênero. É óbvio que este não responde ao enfoque monetário, mas sua realização permite reproduzir a vida e desta forma o movimento de mulheres internacional tem tentado colocar sua medição na agenda política mundial. A questão se refere à forma de imputar valor monetário aos afazeres domésticos e incorporar esta mensuração aos valores das Contas Nacionais de cada país. É fundamental fazer esta imputação porque isso desvenda a importância do trabalho doméstico no cuidado do domicílio e das crianças, idosos e enfermos que são majoritariamente realizados pelas mulheres. A questão é que estas atividades não são intermediadas pelo dinheiro, seu locus é fora do circuito mercantil, portanto, este é um trabalho invisível e as pessoas que se ocupam destas tarefas são desvalorizadas socialmente. (MELO: 2004, p. 6-7)

A maior rotatividade e os baixos salários se desdobrarão numa maior dificuldade as mulheres contribuírem com a previdência. Já precariamente remuneradas, terão diante de si uma perspectiva nebulosa quanto as possibilidades de conseguirem se aposentar ou de se aposentar com proventos dignos capazes de mantê-las em sua velhice.(FURNO e GOMES, 2015).

### III.2 *A Reforma trabalhista e as mulheres*

A Reforma Trabalhista representa um modelo de flexibilização para aprofundamento da precarização do trabalho e do grau de subordinação do trabalhador ao capital. As regulações que caracterizavam a proteção ao trabalho na legislação trabalhista, ainda que limitadas, em nosso país, se interpunham aos interesses do capital em tempos de crise de acumulação. No momento em que a taxa de lucro cai a estratégia neoliberal é a redução bárbara do custo da força de trabalho.

Nesse sentido, o fio condutor desta reforma é a desregulamentação dos institutos protetivos ao trabalho pela prevalência do acordado sobre o legislado. A alteração das condições para a busca da justiça do trabalho invisibilizam aos trabalhadores a busca da da mesma para serem reparados por acidentes de trabalho, por assédio ou por descumprimento de responsabilidades por parte dos seus contratantes.

A Reforma Trabalhista coroa o processo aberto pela Lei das Terceirizações deixando totalmente à mercê do jugo patronal os trabalhadores. Se isso é algo que se coloca como extremamente grave para os interesses e a segurança do trabalhador homem, tradicionalmente privilegiado nas relações de gênero no mercado de trabalho, é de se supor o quão grave é esse impacto nos direitos e condições de trabalho e de assalariamento da mulher trabalhadora.

A criação da figura do trabalho intermitente afronta qualquer possibilidade mínima de organização da vida do trabalhador, no caso das mulheres, que enfrentam a dupla jornada de trabalho, essa modalidade de contrato traz conseqüências ainda mais desastrosas. Segundo a lei, será permitido a não fixação prévia da duração da jornada de trabalho, nem a fixação de um salário definido ficando o trabalhador disponível integralmente para as necessidades do contratante, a qualquer momento, alternando inatividade e extrema exploração de forma totalmente imprevisível para o trabalhador. Essa é uma situação que afetará de forma extremamente negativa as possibilidades de trabalho para mulheres que tenham filhos, por exemplo. Não porque se afirme a obrigação moral da mulher para com os cuidados da prole mas porque a realidade brasileira é de mais de 40%

de mulheres que chefiam lares e das quais depende uma família inteira, essas situações são mais frequentes justamente entre as famílias pobres.

A Reforma estabelece limites às indenizações decorrentes de danos causados pelos patrões aos empregados, independente da natureza dos danos, vinculando-se as mesmas ao nível salarial do empregado e não a gravidade do mal causado. Mulheres, constantemente vítimas de assédios e humilhações no trabalho, além dos acidentes decorrentes da falta de segurança no ambiente laboral, com o salário, em média, 25% inferior aos dos homens terão ainda menos possibilidades de terem indenizações compatíveis com a natureza e gravidade do dano sofrido. Em caso de danos como cegueira, amputação, desfiguração, invalidez, escravidão e morte o valor máximo da indenização passa a ser de US\$ 12,536. Tal cálculo desconsidera a capacidade financeira da empresa e o grau de responsabilidade da mesma no ocorrido.

Serão passíveis de negociação questões relativas a segurança e a insalubridade do local de trabalho. Segundo relatório do DIEESE, publicado em 2017, a mulher gestante não estará mais automaticamente protegida de trabalhar em, local insalubre, terá que se sujeitar a insalubridade “em baixo grau” caso não consiga provar pericialmente através de atestado de que tal exposição trará prejuízos a si e seu bebê.

No geral, a desregulamentação e a submissão dos termos contratuais do trabalho a um processo de negociação demandará uma maior mobilização das mulheres junto aos sindicatos para que se assegurem nos processos de negociação suas demandas específicas. Outrossim, tal grau de flexibilização, incidirá de forma regressiva nos avanços alcançados pelas mulheres nos últimos anos, desde a regulamentação do trabalho das domésticas até seus avanços nas outras esferas da vida social, como o investimento de tempo e dedicação para o aprimoramento intelectual e profissional.

Dados da última edição da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do IBGE, divulgada na última segunda-feira (6), mostram que 18,8% das mulheres economicamente ativas já completaram ao menos um curso superior. Entre os homens, este número cai para 11%. Elas ganham dos homens também entre os brasileiros com ensino médio completo: 39,1% contra 33,5%. Os dados referem-se ao período de 1995 a 2015.<sup>3</sup>

As mulheres já eram 57% dos aprovados do exame de acesso ao ensino superior, o SISU, em 2016, e também formavam maioria entre os bolsistas de pesquisas em pós-graduação de todo o Brasil no mesmo período. Dentre outras coisas tais como as cotas para negros, estudantes de escola pública e bolsas de estudo, a possibilidade de compatibilizar trabalho e estudo permitiu para um segmento importante das mulheres, especialmente as mais pobres, viabilizar novos projetos de vida que pressupunham sua dedicação aos estudos. Num contexto de terceirização e desregulamentação geral das garantias trabalhistas reverte-se essa tendência e se ingressa num período em que a perspectiva de empobrecimento, mesmo trabalhando, volta a assombrar a sociedade.

#### IV. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA, COMO PODERÁ AFETAR AS MULHERES

Sob a falsa alegação de déficit na Previdência os governos tem, sucessivamente, promovido mudanças no regime previdenciário, essa estratégia vem de Sarney, passando pelo governo FHC, Lula e Dilma. O acúmulo de perdas de direitos previdenciários dos trabalhadores não é empecilho para que o capital avance sobre o fundo público destinado a a essa política social. O objetivo da Reforma é asfixiar a previdência, instaurar uma vida

---

<sup>3</sup> <https://extra.globo.com/noticias/educacao/vida-de-calouro/maioria-nas-universidades-brasileiras-mulheres-ainda-ganham-menos-que-homens-21032650.html>.



laboral que torne inviável a contribuição para o INSS aos trabalhadores, é viabilizar a expansão privatista dos fundos de pensão que alimentarão o lucro do setor financeiro.

Para tanto, o desmonte da previdência passa por um processo ainda não concluído que se inicia com o descumprimento da aplicação dos recursos previdenciários conforme estabelecido pela Constituição de 1988, a fim de desviá-los para outras finalidades e alegar que ela é deficitária para desmontá-la. Pressupõe ainda um tempo de contribuição extenso que diminua ou impossibilite ao trabalhador usufruí-la, seja porque já estará muito velho ou por não viver até recebê-la. É preciso reduzir ainda mais o valor do benefício, ou seja, o valor mínimo da aposentadoria pode ser rebaixado independentemente do valor do salário mínimo. Conforme artigo do Jornal Justificando, de 05/04/2017, o valor do benefício que representa hoje 82,5% do salário da ativa para as mulheres e 77,5% do salário da ativa para os homens deverá encolher para 76% e 51%, respectivamente.

Um dos itens da reforma se refere a equiparação da idade de aposentadoria entre homens e mulheres, a alegação é de que as mulheres são mais longevas e que países da OCDE já fazem essa equiparação em função disso. O argumento elide a análise a rede de proteção e de bem estar destinada às mulheres da OCDE, diferentemente do que ocorre no Brasil, onde a maioria das mulheres vive sob situação de exploração e precariedade constante.

O argumento de que as mulheres vivem mais do que os homens, como relata a citada exposição de motivos, não é suficiente para igualar homens e mulheres para a obtenção do acesso a benefícios, é necessário analisar o contexto histórico e social. A referida alteração desconsidera a herança social do patriarcado brasileiro e a desigualdade que existe no mercado de trabalho. A rotatividade, a intermitência do trabalho, a informalidade contribuem para que grande parte dos trabalhadores não consiga alcançar 25 anos de contribuição. No caso das mulheres, há outra peculiaridade: elas assumem grande parte dos afazeres domésticos, fatores que dificultam o acesso ao mercado formal e por isso elas terão mais dificuldade de acumular os anos de contribuição necessários para a aposentadoria integral. Hoje a contribuição de 15 anos exclui muita gente. Para as diaristas, por exemplo, é fator que contribui para a falta de proteção previdenciária, e a ausência da referida proteção é ruim para o país, pois aumenta gastos com assistencialismo. (SOUZA e SANTOS: 2017)

Segundo cálculos do IPEA, 47,3% das mulheres e 30% dos homens não irão conseguir se aposentar devido a Reforma da Previdência confirmando a desvantagem das mulheres no impacto das reformas neoliberais de Temer.

Em nota técnica o IPEA adverte que o regime de Previdência Social brasileiro é de repartição e benefício definido o que significa dizer que se trata do oposto de um regime de capitalização, sendo assim, a idéia de que as pessoas mais longevas tenham que pagar mais não tem o menor cabimento.

Antes de se empunhar casuisticamente a bandeira da “igualdade” entre homens e mulheres no tempo de contribuição e na idade da aposentadoria seria necessário dirimir as desigualdades de gênero que tem prejudicado historicamente as mulheres na conquista da igualdade salarial, de condições de trabalho, de responsabilidades nos afazeres domésticos e familiares, no respeito às suas demandas legítimas e específicas. O que está muito longe de ocorrer, especialmente agora que assume o poder um governo que na sua composição ministerial já evidenciou sua verve machista, para não dizer, misógina uma vez que formou todo seu ministério exclusivamente com homens, todos brancos, diga-se de passagem.

Não há dúvidas sobre os prejuízos que as reformas trarão ao conjunto dos trabalhadores, mas, dado o contexto da desigualdade de gênero que assola o mercado de trabalho brasileiro, as condições para se aposentar não apenas serão muito mais difíceis para as mulheres como os ganhos de aposentadoria serão menores para elas. Analisando essa reforma num contexto de precarização geral do trabalho que afeta, também, de forma

mais aguda, as mulheres, as perspectivas que se desenham no horizonte são desalentadoras e só poderão ser evitadas revertendo ou impedindo que tais reformas sejam, de fato implementadas na forma em que são propostas pelo governo.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Concluimos que as Reformas nas Relações Trabalhistas, aí incluída a Lei da Terceirização, e a Reforma da Previdência se encadeam num ataque promovido pelo Estado contra a classe trabalhadora brasileira em prol dos interesses do grande capital num contexto da crise de acumulação do neoliberalismo que se arrasta mundialmente e teve seu epicentro no crack do setor imobiliário norte-americano em 2008. A liberação do fundo público para socorrer o capital segue em marcha rápida e o barateamento do custo do trabalho a níveis só comparáveis aos do século XIX surpreende o século XXI sob o discurso fetichizado da “modernização das relações trabalhistas” e da “austeridade nos gastos públicos”.

As repercussões negativas desse processo não pouparão aqueles que vivem da venda da sua força de trabalho no mercado, a população assalariada, mas conseguimos identificar e comprovar que tal impacto reverbera com força ainda mais destrutiva sobre um dos segmentos tradicionalmente mais oprimidos da população, a saber, as mulheres. É certo que, ao destacar como tais medidas são agravantes da pobreza relacionada a questão de gênero, não perdemos a perspectiva de que há outros recortes ainda mais graves, de raça e de origem. Se as mulheres empobrecerão mais com as reformas, as mulheres negras e pobres empobrecerão mais ainda. De qualquer modo essa articulação de Reformas é um ataque às mulheres, a seu bem estar e suas perspectivas de vida, no trabalho, na sua juventude e na sua velhice. Isso deve ficar suficientemente claro na análise do desmonte das políticas sociais promovidas pelo governo em exercício: a pobreza que ele gerará e suas principais vítimas.

A elucidação dessa perspectiva coloca a tarefa da construção de alternativas que permitam interferir nesses processos impedindo que mais sacrifícios sejam impostos àqueles que já vêm sendo os mais sendo sacrificados historicamente no Brasil. Esse é o desafio.

## VI. SIGLAS E ABREVIATURAS:

BPC Benefício de Prestação Continuada

CLT Consolidação das Leis do Trabalho

DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONU Organização das Nações Unidas

PIB Produto Interno Bruto

PNAD Pesquisa Nacional Por Amostra Domiciliar

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SISU Sistema de Seleção Unificada\*

\*Para acesso ao ensino superior.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BOURDIEU, P. A dominação masculina. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

DIEESE. Terceirização e Precarização do Trabalho. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>> Ano: 2017. Acesso em: 19/08/2017

FREITAS, A.M.L. e GOMES, P.I.J. Desigualdade de Renda, Gênero e Pobreza no Brasil. Disponível em: <[http://www.ccsa.unimontes.br/semanadoeconomista/images/arquivos/anais/GT6/desigualdades\\_genero\\_renda\\_pobreza\\_brasil.pdf](http://www.ccsa.unimontes.br/semanadoeconomista/images/arquivos/anais/GT6/desigualdades_genero_renda_pobreza_brasil.pdf)>. Ano 2010. Acesso em: 29/08/2017.

FURNO, J.C. & GOMES, B. P. O gênero da terceirização. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/download/1806-5023.2015v12n1p207/29701>>. Ano: 2015. Acesso em: 28/08/2017.

HIRATA, H & KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v 37, n. 132, p. 595-609, set/dez. 2007. Tradução Fátima Murad. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132>> Acesso em: 28/08/2017.

MELO, Hildete P.. Pobreza no Brasil - Relatório Final do Projeto Governabilidade Democrática de Gênero em América Latina y el Caribe. Disponível em: [http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/genero-e-pobreza-no-brasil/at\\_download/file](http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/genero-e-pobreza-no-brasil/at_download/file). Ano: 2004. Acesso em: 19/07/2017.

MELO, Hildete P. e CASTILHO, M. Trabalho Reprodutivo no Brasil: Quem faz? Revista de Economia Contemporânea. 2009, Vol. 13, número 1. ISSN 1415.9848. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/rec/v13n1/06.pdf>>. Acesso em: 30/07/2017.

SAFFIOTTI, Heleieth I. B. O poder do macho. São Paulo: Moderna, 1987.

SALGADO, S.D.S. Mulher idosa: a feminilização da velhice. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/RevEnvelhecer/article/view/4716/2642>>. Ano: 2002. Acesso em: 28/6/2017.

SOUZA, V.R.C. e SANTOS, F.R.S. A Reforma da Previdência deve basear-se na dura realidade brasileira. Boletim da Conjur, 16/04/2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-abr-16/reforma-previdencia-basear-dura-realidade-brasil>. Acesso em: 28/03/2018.

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.pdf>. Acesso em: 13/03/2018.

<https://extra.globo.com/noticias/educacao/vida-de-calouro/maioria-nas-universidades-brasileiras-mulheres-ainda-ganham-menos-que-homens-21032650.html>. Acesso em: 28/03 2018.

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/20170321\\_nt35-disco-previdencia-e-genero.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170321_nt35-disco-previdencia-e-genero.pdf). Acesso em: 26/11/2017.

<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/04/05/os-impactos-da-reforma-previdenciaria-para-as-mulheres-o-sofisma-da-igualdade-juridica/>. Acesso em: 13/03/2018.

<http://www.valor.com.br/brasil/4794419/brasil-conta-com-mais-lares-chefiados-por-mulheres-diz-ibge>. Acesso em: 13/03/2018.

**EL PROGRESISMO EN EL ECUADOR:  
MENOS DESCENTRALIZACIÓN  
Y MÁS RECENTRALIZACIÓN**

VÍCTOR HUGO TORRES DÁVILA

## EL PROGRESISMO EN ECUADOR: MENOS DESCENTRALIZACIÓN Y MÁS RECENRALIZACIÓN

El Ecuador fue uno de los países latinoamericanos que experimentó el giro progresista en el gobierno central, no suficientemente en la sociedad y menos en los gobiernos locales. El presidente Rafael Correa y el Movimiento Alianza PAIS ganaron las elecciones del 2006, tras una polarizada campaña que enfrentó al proyecto de reforma política con el populismo y el status quo (Paz y Miño 2006; Recalde 2007), obteniendo en la segunda vuelta el 56.6% de la votación. Su proyecto se plasmó en la Constitución del 2008 enfocado en la recuperación del Estado, y perfiló una descentralización de competencias en cascada a los distintos niveles de los eufemísticamente denominados “gobiernos autónomos descentralizados” (GAD). En lo político cambió las reglas electorales (Pachano 2010), convocándose a nuevas elecciones en el 2009 que volvió a ganar, reiterándose, más tarde, otro triunfo en las elecciones del 2013. El lapso 2006-2017 fue el ciclo progresista de la “Revolución Ciudadana” que, asentado en una transitoria bonanza petrolera, reconfiguró la centralidad estatal mermada por el embate neoliberal, junto al gobierno del Estado que por mandato constitucional sería descentralizado. Daba la sensación que había empezado un inédito período de equilibrio entre la centralidad y la descentralización del Estado.

En las elecciones del 2017 el Movimiento Alianza PAIS (MPAIS) volvió a ganar, esta vez apenas distanciado de la segunda fuerza electoral, y paradójicamente, empezó a desactivar “desde adentro” el progresismo cuestionando su excesiva centralidad y autoritarismo (Ospina 2017; Ortiz y Burbano 2017), junto a la implosión del partido gobernante. Con el triunfo en cuatro elecciones nacionales sucesivas, a las que hay que añadir la Asamblea Constituyente y dos consultas populares, parecía que el MPAIS había alcanzado su “nacionalización”, esto es acumulado amplios apoyos en toda la geografía nacional y dejado atrás los clivajes electorales que marcaron a la política ecuatoriana (Polga-Hecimovich 2014). Vistas de cerca las dos elecciones nacionales y locales del período progresista, mostraron tendencias regionales en los comicios nacionales, así como fragmentaciones partidarias en los comicios subnacionales, indicativos ambos de la persistencia no solo de las divisiones electorales, sino de fisuras políticas entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Más allá de la abultada normativa descentralizadora instaurada en el período progresista (Barrera 2015), con la recentralización de la política pública los gobiernos locales fueron opacados por una vertical desconcentración en zonas, distritos y circuitos “en el territorio” (Bastidas 2017), implementada en paralelo y sin considerar al régimen seccional. La transferencia de competencias y recursos realizada con altibajos a los desiguales gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales, cantonales y parroquiales rurales, ocurrió en medio de su crónica debilidad institucional (Torres 2016), acentuada con la desconcentración pública y la fragmentación local.

Este trabajo, recurriendo a la narración de la cartografía electoral, examina cómo en los dos comicios del gobierno progresista perduraron el comportamiento regional en las votaciones nacionales, y el fraccionamiento local en los sufragios provinciales y municipales, a contragolpe con la aparente nacionalización del partido gobernante. La descentralización, a medio camino entre la desconcentración gubernamental amparada en las victorias nacionales y los fragmentados triunfos locales, adolece de escaso respaldo político dado que se asienta en una fisura entre lo local y lo nacional, la que se expresa, recurrentemente, en las elecciones seccionales. Nos referimos al alcance electoral del Movimiento Alianza PAIS que legitimó la recentralización del Estado, y a su contracara: la dispersión de los gobiernos provinciales y municipales que dejó en el desamparo político a la descentralización.

## I. TRIUNFOS NACIONALES Y CENTRALIDAD PÚBLICA

Las elecciones ganadas por el MPAIS son inéditas desde el retorno a la democracia en 1979, ningún partido político había logrado sostener un respaldo mayoritario nacional. El único presidente ecuatoriano reelecto cinco veces fue Velasco Ibarra, en el transcurso de cuarenta años y de controvertidas alianzas electorales (De la Torre 1993); Rafael Correa y su movimiento, en cambio, consiguieron ganar todos los comicios nacionales en un lapso de once años, dejando atrás a los grandes partidos que protagonizaron fugaces presencias nacionales, desvanecidos dada su génesis regional.

En los comicios presidenciales del 2009 y 2013 se registraron 35 partidos y movimientos nacionales (CNE 2014, 21), seis de los cuales eran los tradicionales partidos regionales, veinte y ocho nuevas agrupaciones entre locales, gremiales, sectoriales, etarias, étnicas y cívicas con aspiraciones nacionales, y el movimiento gobernante. Decantados en el proceso electoral del 2009, disputaron la presidencia ocho organizaciones políticas, triunfando el MPAIS con el 52%, distanciado de la segunda agrupación que alcanzó el 28.2% de la votación (CNE 2014, 50); arrastró un significativo contingente de asambleístas, pues obtuvo tres de los cinco puestos de parlamentarios andinos, siete de los quince asambleístas nacionales, y cincuenta y dos de los ciento tres asambleístas provinciales (CNE 2014, 80-81), con lo que el MPAIS consiguió el 44.3% de los escaños de la Asamblea Nacional.

El respaldo nacional del MPAIS visto en la geografía electoral, siguió el patrón de concentración territorial. En el Ecuador los lugares de mayor aglomeración de electores corresponden a los sitios de más concentración urbana, demográfica y económica. A nivel provincial tres provincias: Guayas, Pichincha y Manabí contenían el 52.1% de electores, en el otro extremo seis provincias amazónicas albergaron al 4.3% de electores; en las provincias de la región Costa estaban el 51.2% de electores, mientras en las provincias de la Sierra el 44.1% de electores; la polaridad se acentúa si se considera que en las áreas urbanas estaba el 78% del electorado y en las áreas rurales el 22% de electores (CNE 2012, 14).

El MPAIS si bien tuvo votantes en todas las provincias del país, ganó las elecciones nacionales del 2009 con alta votación -más del 58% del electorado- en ochenta y dos cantones de cuatro provincias costeras: Esmeraldas, El Oro, Santo Domingo de los Tsáchilas y Manabí, y de cuatro provincias serranas: Pichincha, Azuay, Imbabura y Loja; y obtuvo una votación media -más del 48% del electorado- en treinta y tres cantones de tres provincias costeras: Manabí, Los Ríos, Guayas y la serrana de Cotopaxi (CNE 2014, 54). En total triunfó en el 52% de los cantones y provincias del país, y obtuvo el 61% de su votación en la costa y el 38% en la sierra.

El patrón de concentración de electores, salvo leves modificaciones, continuó en las elecciones del 2013, en la que disputaron la presidencia nuevamente las mismas organizaciones políticas. Triunfó el MPAIS con el 57,2%, alejado de la segunda fuerza que alcanzó el 22,7% (CNE 2014, 60); del mismo modo, aumentó el arrastre electoral logrando cuatro de los cinco puestos de parlamentarios andinos, ocho de los quince asambleístas nacionales, y noventa y dos de los ciento dieciséis asambleístas provinciales (CNE 2014, 82-83), con lo que el MPAIS alcanzó la mayoría absoluta con el 73% de los escaños de la Asamblea Nacional.

En el 2013 el MPAIS mantuvo la tendencia de respaldo electoral agregado. Triunfó con alta votación en ochenta cantones de las provincias costeñas de Guayas, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, y en tres provincias serranas: Pichincha, Imbabura y Azuay; y obtuvo una votación media en treinta y ocho cantones de las provincias serranas de Cotopaxi, Carchi, Tungurahua y Loja, y en la costeña de El Oro (CNE 2014, 68). Nuevamente triunfó en el 53.3% de los cantones y en el 60% de las provincias del país, mientras

el 61.8% de su respaldo provino de la costa y el 38.1% de la sierra. En ambos comicios el triunfo nacional de MPAIS se sustentó en los acumulados electorales regionales.

Así, Rafael Correa reelecto dos veces en primera vuelta, alcanzó desde el inicio enorme legitimidad popular y mayorías parlamentarias, con las que puso en marcha el proyecto de Estado interventor y redistribución social. Suprimió las entidades autónomas que dispersaban el presupuesto público, amplió la capacidad del Ejecutivo con grandes obras en salud y educación pública, una extendida red vial, controvertidos aeropuertos y puertos marítimos, montó algunas de las postergadas plantas hidroeléctricas, y con fricciones avanzó en la profesionalización del ejército y la policía. La economía del país que en el 2006 era de 46 mil millones de dólares, nueve años después alcanzó los cien mil millones de dólares (Correa 2016, 19).

Una política económica de regulación de los mercados, y ampliación de la inversión pública como núcleo del crecimiento, nutrida de recursos provenientes del mejoramiento en la recaudación tributaria, de las empresas públicas, la renta petrolera y el endeudamiento externo, en nueve años cifró los 169 mil millones de dólares, de los cuales el 50% fue destinado a educación, salud, seguridad, bienestar social, justicia; el 34.5% a infraestructura vial, hidroeléctricas, vivienda, seguridad social, agricultura; y el 12% a los gobiernos locales (Correa 2016, 16-17). Un robusto Ejecutivo desconcentrado, ensombreció a la descentralización impulsada casi al final del período.

El ensanchamiento de la centralidad no implicó cambios sustantivos en la descentralización, pese a la racionalidad normativa y competencial en que se sustenta, si bien se transfirieron once competencias a los gobiernos locales, la descentralización fiscal no ocurrió con la misma intensidad. En el período progresista no se alteró la pasiva tendencia de “descentralizar la responsabilidad del gasto sin una sólida descentralización de los ingresos”, en este campo, comparativamente, el país ocupa el puesto 22 en Latinoamérica (Viscarra 2016). Durante el período progresista la contracara de la recentralización fue una baja descentralización.

El 99% de los ingresos totales de los GAD provienen de las transferencias intergubernamentales, aunque se multiplicaron en 1.7 veces son de “alta volatilidad” y provocan inseguridades financieras ulteriores que dificultan la formulación de agendas programáticas de largo plazo (Mencias 2017). Las transferencias a los gobiernos locales representan el 4.7% del PIB, mientras los ingresos propios equivalen al 1.0% del PIB, con lo que la relación entre transferencias/ingresos es del 79.0%, indicativa de su excesiva dependencia del presupuesto nacional, con consecuencias en la “no mejora de la calidad de servicios” (Viscarra 2016). La descentralización administrativa formalmente consumada, junto a una tenue descentralización fiscal, ponen en evidencia el dilema de la descentralización política: su efectiva viabilidad en escenarios signados por el fraccionamiento de los gobiernos locales.

## II. VICTORIAS LOCALES Y DISPERSIÓN POLÍTICA

Contemporáneamente, en el espacio subnacional ecuatoriano han predominado los cacicazgos y autoritarismos individuales, acostumbrados a la metamorfosis política con efímeras organizaciones electorales, con las que perennizan el manejo patrimonial y clientelar de los recursos públicos. La mayoría han devenido en arraigadas prácticas políticas que sostienen a las frágiles democracias locales, instituidas a cambio de obras. Fenómeno del que no fue inmune el MPAIS, si bien su gobierno montó la desconcentración en paralelo a los gobiernos locales, en las elecciones subnacionales no pudo eludirlos ni formular alternativas, contrariamente, los cacicazgos también mutaron adentro del partido gobernante.

En el período progresista hubieron dos elecciones locales, una en el 2009 conjuntamente con la presidencial, y otra en el 2014 solo de autoridades seccionales. En el nivel de los veinte y

tres GAD provinciales aspirantes a gobiernos intermedios, en los hechos encasillados en la ruralidad, las elecciones de prefectos no siguieron la tendencia nacional de acumulados electorales, contrariamente, predominaron las dinámicas locales. En las elecciones de prefectos del 2009, intervinieron seis organizaciones nacionales que “fragmentaron el poder” (CNE 2014), y doce organizaciones locales que se aliaron en diez provincias. El MPAIS ganó en el 39% de las provincias, y solo en una de las provincias de mayor concentración de electores; triunfó en cinco provincias sin alianzas, y en cuatro provincias con ampliadas coaliciones (CNE 2014). De las veinte y tres prefecturas, obtuvo dos en la costa y siete en la sierra, ninguna en la amazonia, logró el 39% de los GAD provinciales.

Si bien en seis provincias coincidió el triunfo presidencial con el de las prefecturas, en las victorias del MPAIS no hubo la transferencia del voto presidencial a las provincias: en una provincia serrana ganó la presidencial y perdió la prefectura, mientras en tres tuvo baja votación presidencial y ganó las prefecturas; y a la inversa, en cuatro provincias costeñas que ganó la presidencial, perdió las prefecturas. En el 61% de las provincias ganaron las organizaciones políticas locales, alineadas en la oposición al gobierno nacional. No hubieron organizaciones políticas con triunfos en varias provincias, salvo el caso del Movimiento de Unidad Pluricultural Pachakutik que ganó tres prefecturas; con lo que en las elecciones de prefectos del 2009 solo el partido gobernante y el movimiento indígena consiguieron varios triunfos provinciales.

En las siguientes elecciones de prefectos del 2014 intervinieron las mismas organizaciones políticas, las que con coaliciones en diez provincias reeditaron el patrón aliancista: el partido de gobierno con sus agnados ocasionales, el movimiento indígena con sus aliados de izquierda, y las coaliciones de organizaciones derechistas. El MPAIS ganó en el 43% de las provincias, esta vez en las tres de mayor concentración de electores; en seis provincias lo hizo sin alianzas y en cuatro con alianzas (CNE 2014). Ganó cinco prefecturas en la costa, cuatro en la sierra y una en la amazonia, cuatro fueron nuevas provincias y fue desplazado de tres provincias.

La recomposición del MPAIS en las prefecturas, se relativiza con su posterior triunfo presidencial del 2017, cuando la mayoría de prefectos electos por MPAIS, por propia iniciativa, plegaron a la desactivación interna del progresismo, ocurriendo una nueva mutación de los prefectos esta vez dentro del partido gobernante, mientras dos de ellos enfrentan procesos judiciales (El Comercio 2018). Nuevamente en el 56% de las provincias ganaron las organizaciones políticas locales alineadas en la oposición, ratificándose triunfos en varias provincias del partido gobernante, el movimiento indígena y la coalición SUMA.

A desgano las prefecturas con transferencias fiscales limitadas asumieron las competencias descentralizadas, las posicionadas con el gobierno nacional esperanzadas en que eso les ayude a asumir el rol de gobiernos intermedios, las alineadas en la oposición escépticas ante imposiciones que amplían sus ámbitos competenciales en la ruralidad. Asuntos como la gestión de cuencas hidrográficas, el fomento productivo y la planificación territorial –por señalar algunos- no modifican a la ruralidad estancada, empobrecida y sometida a los impulsos económicos concentrados en las grandes ciudades y en los territorios colindantes de los agro-negocios. Las prefecturas en la medida en que están desconectadas de las dinámicas urbanas y económicas, forman parte de la debilidad estructural de la ruralidad, mientras la descentralización carente de respaldo político no es suficiente para revertirla.

La mayoría de pequeños municipios, más del 52%, fueron creados entre los años setenta y ochenta del siglo XX, sin cumplir los requisitos legales, por razones clientelares, devenidos en maquinarias territoriales electorales de los partidos políticos; una cuarta parte de los municipios en los años noventa fueron copados por los movimientos sociales, hasta que con la crisis de los partidos políticos también se desdibujó el ya fragmentado Estado local. La continua dispersión de



los gobiernos locales, fue un asunto evadido en el período progresista, no se les concedió importancia estratégica en el proyecto de reforma política.

En los doscientos veinte y un GAD cantonales se eligieron alcaldes y concejales municipales en los mismos dos sufragios, ampliándose el fraccionamiento político. Los municipios de las capitales de provincia tienen más recursos financieros, capacidades tributarias propias y mayor concentración de electores que las prefecturas, y configuran un entramado de ciudades metropolitanas e intermedias que tienden a eclipsar a los GAD provinciales.

En las elecciones municipales del 2009 el MPAIS redujo su alcance, consiguió 71 alcaldías que equivalen al 32% de los cantones, y triunfó en diez ciudades capitales de provincia; la geografía electoral revela triunfos repartidos en el 34% de los cantones de la sierra, en el 31% de los cantones de la costa y en el 14.6% de los cantones amazónicos (CNE 2014). Un tercio de sus victorias electorales obedecieron a coaliciones de organizaciones locales, y en los dos tercios restantes predominaron los liderazgos beneficiados por el arrastre electoral presidencial en unos casos, y los alineamientos utilitaristas de los notables en otros.

En el 68% de los cantones del país triunfaron las organizaciones políticas alineadas en la oposición al partido gobernante. Vistas en conjunto, en las elecciones municipales del 2009 prevalecieron las coaliciones de fuerzas locales en el 52% de los cantones, y tuvieron presencia las organizaciones nacionales en el 48% de cantones (CNE 2014), de éstas aproximadamente la mitad fueron del MPAIS y el resto de las seis organizaciones políticas de alcance nacional, lo que si bien es indicativo de la fortaleza del MPAIS, debe señalarse que muchas de las autoridades electas y con efímera presencia en el partido gobernante, circularían, antes y después, en las otras organizaciones políticas.

En los comicios del 2014 con 112 organizaciones políticas locales inscritas, se contrajo aún más la ganancia del MPAIS. Si bien consiguió 69 alcaldías equivalentes al 31% de los cantones (CNE 2014), fue desplazada de todas las ciudades capitales provinciales ganadas en las elecciones anteriores, excepto en dos pequeñas ciudades amazónicas y una intermedia de la costa, en las que ganó por primera vez. Sus triunfos se dispersaron entre ciudades intermedias y pequeños cantones: en el 22% de los cantones de la sierra, en el 42.6% de los cantones de la costa, y en el 26.8% de los cantones amazónicos (CNE 2014). El patrón de coaliciones locales se incrementó, en condiciones en que el funcionalismo de liderazgos forjados en el marketing mediático, y la metamorfosis ideológica comúnmente denominada “cambio de camiseta”, reinaron en las elecciones seccionales del 2014.

Nuevamente triunfaron las organizaciones políticas de oposición al gobierno en el 69% de los cantones, prevalecieron las coaliciones electorales en el 49% de los mismos, e incrementaron su presencia las organizaciones políticas nacionales que llegaron al 51% de los cantones (CNE 2014), más de un tercio de éstas eran del MPAIS y el resto de los seis partidos nacionales que dada la proximidad de los comicios nacionales del 2017, las manejaron como plataformas de acumulación electoral no siempre asertivas, con lo que numerosas municipalidades devinieron en bastiones de la oposición política al gobierno progresista.

Al igual que las prefecturas, las municipalidades más allá del alineamiento con el progresismo gubernamental, asumieron sin mayor entusiasmo las competencias transferidas, salvo algunos pocos municipios que de facto o por autonomía metropolitana venían ejerciendo competencias descentralizadas, en la mayoría se implantaron las nuevas atribuciones en medio de crónicas debilidades institucionales. Inermes a la planificación territorial nacional y distanciados de la desconcentración estatal, la mayoría de municipios continúan encasillados en el localismo: la visión del alcalde es el horizonte de lo posible. El patrón urbano de ocupación del suelo, sea por medio del complejo financiero inmobiliario, sea por medio de las redes del mercado ilegal de

tierras, se expande hasta alcanzar -se estima- al 80% de la población en el año 2021, los municipios pese a que disponen de las atribuciones, normativa y técnicas no logran detenerlo, y la descentralización tampoco se muestra capaz de controlarlo.

### III. CONCLUSIÓN

En el Ecuador el anunciado gobierno descentralizado del Estado no ocurrió. En su lugar se impuso la recentralización de la política pública, asentada en una legitimación conseguida en las tres elecciones presidenciales, las que más allá de la aparente nacionalización del MPAIS, fortalecieron un liderazgo presidencial en el que los triunfos electorales eran la medida de la política: “si quieren cambiar algo ganen las elecciones”, fue la consigna recurrente en el gobierno progresista. Con esta potestad política adquirida y en medio de una bonanza petrolera, se avanzó en una desconcentración estatal que ensombreció a la descentralización de los gobiernos locales.

Las elecciones como medida de la acción política, no se aplicó en el nivel local signado por la fragmentación del poder y la dispersión de los gobiernos provinciales y municipales, con lo que el ansiado equilibrio entre la centralidad y la descentralización estatal efectivamente fue solo una sensación. La creciente atomización de los gobiernos locales estimulada por las elecciones seccionales, no contribuyó a una estrategia que sostenga a la descentralización; contrariamente, junto a la asignación administrativa de competencias desde la centralidad gubernamental, sin los suficientes recursos fiscales y más bien ampliando la dependencia financiera de los gobiernos locales del presupuesto nacional, condujeron a la descentralización a un callejón sin salida.

Durante el período progresista la recentralización de la política pública fue a costa de una débil descentralización, por lo que el futuro de ésta pende de calibrar la centralidad en beneficio de los gobiernos locales. Superar la atomización es una condición, al igual que salir de los localismos y de los anacrónicos municipalismos, pero en las próximas elecciones locales del 2019 se avizora un escenario de mayor fragmentación, pues están registradas 220 organizaciones políticas locales. Cabe la posibilidad de que una eventual saturación de la dispersión, podría abrir un ciclo de agregación multinivel de los gobiernos locales que les permita superar, en la acción pública, muchos de los problemas que les son comunes.

### IV. BIBLIOGRAFIA

Barrera, Guarderas Augusto: El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi, Quito: CITE-FLACSO, FES, Quito 2015.

Bastidas, Redín Cristina. “La descentralización en el Ecuador. De la doble transición neoliberal al liderazgo del Estado central”. En Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016, Santiago Ortíz Crespo (coord.): 83-112, Quito: GIZ, 2017.

CNE: Atlas Electoral del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, Quito: 2014.

CNE: Estadísticas del Registro Electoral, Consejo Nacional Electoral, Quito: 2012

Correa, Delgado Rafael: Informe a la Nación 2016 La Década Ganada, Quito: Presidencia de la República del Ecuador, 24 de mayo del 2016.

De la Torre, Carlos: La seducción velasquista, Quito: Ediciones Libri Mundi, FLACSO Ecuador, 1993.

Mencias V., Jamenson A.: “Dependencia Financiera de los GAD Municipales y la generación de ingresos propios”. En Notas de Reflexión, Política fiscal y tributaria, No 42, Quito: Centro de Estudios Fiscales/SRI, abril 2017.

Ortiz, Crespo Santiago y Agustín Burbano de Lara: Comicios en Ecuador: victoria electoral de Alianza PAIS, disputa hegemónica en ciernes, Quito: FES, 2017.

Ospina, Peralta Pablo: “Crónica electoral y recambios de fin de ciclo”. En La Línea de Fuego, 19 de abril del 2017, <https://goo.gl/1hqD8j>.

Pachano, Simón. “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento”. En Revista de Ciencia Política, vol. 30 (2): 297-310, 2010.

Paz y Miño, Cepeda Juan J. “Las elecciones presidenciales del Ecuador en 2006 y la propuesta de Asamblea Constituyente”. En Historia y Presente, Quito: PUCE, Taller de Historia Económica (THE), <http://the.pazymino.com> - Octubre-noviembre 2006.

Polga-Hecimovich, John: “¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia”. En América Latina Hoy, No 67: 91-118, España: Universidad de Salamanca, 2014.

Recalde, Paulina: “Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso”, En Iconos. Revista de Ciencias Sociales. No 27, 15-25, Quito: FLACSO Ecuador, 2007.

Viscarra A., Hernán: Generación, normalización de ingresos por autogestión y procesos de recaudación en GADP, 2016, <http://deepinsightec.com/>

# **LEGISLATIVO VERSUS JUDICIÁRIO: O DIÁLOGO INSTITUCIONAL NO BRASIL**

MARTINS JUNIOR, JOSÉ PAULO

# LEGISLATIVO VERSUS JUDICIÁRIO: O DIÁLOGO INSTITUCIONAL NO BRASILEIRO TEMÁTICO: EL PODER JUDICIARIO Y LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

## I. INTRODUÇÃO

A crise de legitimidade decorrente da inércia dos Poderes democraticamente eleitos em concretizar direitos constitucionalmente previstos, juntamente com as características do Supremo Tribunal Federal desenhadas pela Carta de 1988, fez com que houvesse um incentivo ao ativismo judicial e à judicialização de questões de repercussão política e social.

A interpretação constitucional é um processo circular que não comporta que se atribua a uma única instituição a palavra final, cabendo aos outros atores e poderes participarem da construção do sentido constitucional. Assim, devemos investigar os espaços disponíveis para o diálogo institucional, de forma a permitir a concretização dos comandos constitucionais e, ao mesmo tempo, maximizar o debate democrático.

A proposta deste trabalho nasceu da percepção da necessidade de compreender o diálogo entre os poderes com o objetivo de conferir efetividade aos comandos constitucionais que demanda a existência de interação entre os poderes constituídos para construção de seu sentido.

Fala-se de uma crise de legitimidade dos poderes eleitos, num processo de enfraquecimento da democracia. Nesse contexto, o STF tem adotado uma postura de ativismo judicial, realizando uma interpretação proativa da Carta de 1988 diante da retração do Poder Legislativo. Contudo, não pode o Poder Judiciário atuar como legislador positivo, o que faz com que suas decisões enfrentem dificuldades de implantação.

A partir disso, procuramos investigar, com base em decisões proferidas pelo STF, os espaços disponíveis para a necessária ampliação do diálogo institucional com o Poder Legislativo em busca de atender às exigências democráticas de participação e deliberação.

Buscamos questionar a tese da supremacia judicial que afirma ser competência exclusiva do Poder Judiciário proferir a última palavra sobre o significado da Constituição e inserir na discussão a noção de diálogo institucional. Isso se dará pela verificação dos papéis institucionais exercidos pelo Congresso Nacional e pelo STF no debate sobre a interpretação da Constituição.

Finalmente, a partir de um estudo de caso, buscamos estabelecer um modelo de análise que propicie a criação de uma medida de diálogo institucional e permita a comparação entre diferentes casos.

## II. O DIÁLOGO INSTITUCIONAL

Desde a democratização tem havido um crescente processo político-institucional no sentido de ampliar as competências dos tribunais, especialmente o Supremo Tribunal Federal. Isso tem sido chamado por ativismo jurisdicional.

Os motivos apontados para essa ampliação decorrem da ampliação do leque de direitos fundamentais inscrito na Constituição Federal de 1988, aliada ao aumento da provocação judicial decorrente ao aumento dos atores legitimados, do papel mais atuante do Ministério Público e de uma suposta crise de representação no poder Legislativo.

Tradicionalmente, na doutrina do Direito, tem-se apegado a uma lógica binária em que um dos poderes detém a supremacia, seja o Judiciário ou o Legislativo. Por um lado, o poder Judiciário composto por membros não eleitos busca ampliar sua esfera de atuação e legitimidade democrática. Por outro, o Legislativo busca definir os direitos fundamentais diante de uma crise de representatividade democrática, experimentando um descrédito e com entraves em sua atuação em face dos sucessivos escândalos de corrupção e diante de um sistema partidário fragmentado, reflexo de uma sociedade dividida e polarizada.

Diante disso, é inescapável considerar o poder Judiciário como ator relevante no processo de construção da constitucionalidade, a qual não é responsabilidade de apenas um dos poderes. Assim, as abordagens que privilegiam a supremacia de um deles deve perder espaço para outras que pressupõem uma dinâmica de relações institucionais, um diálogo entre os poderes na conformação do sentido constitucional.

A metáfora do diálogo tem aparecido crescentemente nas teorias constitucionais. É utilizada mais frequentemente para descrever a natureza das relações entre os tribunais e os poderes eleitos na área da tomada de decisão constitucional, especialmente na interpretação dos direitos constitucionais. A teoria do diálogo enfatiza que o Judiciário não tem o monopólio da interpretação constitucional. Ao invés disso, os juízes se engajam em uma conversação interativa e dialética sobre o significado constitucional. Na visão dialógica, os julgamentos constitucionais são produzidos através de um processo de elaboração compartilhada entre o judiciário e outros atores constitucionais.

As teorias do diálogo institucional vêm ganhando terreno nos últimos tempos em virtude de que é encarada como algo com potencial para superar as preocupações sobre a legitimidade democrática associada à revisão judicial.

Essas teorias oferecem uma alternativa para preencher a lacuna de legitimidade do Judiciário. Nessa abordagem, os poderes eleitos, especialmente o Legislativo, são capazes de responder às decisões judiciais de forma a contorná-las. Algumas teorias indicam que o diálogo entre o Judiciário e outros atores constitucionais é uma característica estrutural do sistema constitucional estadunidense. Apesar disso, essas teorias foram desenvolvidas principalmente fora dos EUA e se tornaram populares especialmente no Canadá.

Países de tradição anglo-saxônica, com sistemas políticos majoritários, especialmente antigas colônias britânicas, como o Canadá, a Nova Zelândia e o próprio Reino Unido, não contam com uma constituição escrita e não têm revisão judicial. A última palavra sobre a constitucionalidade sempre coube ao poder Legislativo. No entanto, mesmo esses países vêm recentemente adotando cartas de direitos que passaram a incluir formas de controle de constitucionalidade que contêm mecanismos deliberativos proporcionando respostas legislativas às decisões judiciais sobre direitos.

Nos EUA, a principal questão levantada contra revisão judicial é o seu caráter contramajoritário que busca sobrepor os poderes eleitos, cuja legitimidade repousa sobre o povo. Não se trata de expor o conjunto das teorias dialógicas, existem outros trabalhos sobre isso, como o de Bateup (2006) e, em português, o de Silva et al (2010). Nossa intenção é procurar entender melhor a dinâmica constitucional no Brasil procurar sustentar a ideia de que a realidade brasileira nos aproxima mais do diálogo do que da supremacia do Judiciário.

### III. REVISÃO JUDICIAL COMO UMA DAS DIMENSÕES DA DEMOCRACIA

Em seu clássico Modelos de Democracia, Lijphart (2008) analisa as democracias contemporâneas e aponta para a existência de dois modelos, o majoritário e o consensual.

Na visão de Lijphart (2008), a maneira como as constituições podem ser alteradas e a forma de controle dessas alterações constituem variáveis centrais para a caracterização dos regimes democráticos. Ambas as características pertencem à dimensão federal-unitária do modelo do autor. Elas estão relacionadas à presença ou ausência de restrições explícitas ao poder legislativo das maiorias parlamentares.

Tais restrições são de duas naturezas. Uma constituição pode ser mais ou menos rígida a depender de quais são os requisitos para alterá-la. Mesmo uma constituição escrita e rígida pode não ser suficiente para conter os impulsos de uma maioria parlamentar. Se a maioria fizer juízo da constitucionalidade de suas próprias leis, certamente resolverá todas as questões a seu próprio favor. A solução adotada é muitos países foi dar aos juízes e aos tribunais o poder de revisão judicial. Isso aconteceu mesmo nos países em que a constituição não determinava explicitamente esse poder, como foi o caso dos EUA.

O controle de constitucionalidade dos tribunais pode ser disperso, onde cortes ordinárias podem barrar a legislação considerada inconstitucional, ou pode ser concentrado, onde somente uma corte suprema ou um tribunal constitucional podem decidir sobre a constitucionalidade das normas emanadas do legislativo.

Lijphart desenvolve uma classificação de força da revisão judicial nas 36 democracias que ele analisa em seu livro. Trata-se de uma classificação de quatro categorias baseada na distinção entre a presença ou ausência de revisão judicial e em três graus de ativismo na afirmação desse poder pelas cortes. Disso resulta que no nível mais alto, países de forte revisão judicial, estão enquadrados a Alemanha, a Índia, os Estados Unidos e o Canadá após a aprovação da Carta de Direitos e Liberdades de 1982. Em um nível abaixo, países com revisão judicial de força média, o autor classifica países como a Austrália, Espanha e Itália. Dentro os países com fraca revisão judicial, Lijphart classifica a Dinamarca, a Grécia, Irlanda, Suécia, Japão e Noruega. Finalmente, Finlândia, Holanda, Reino Unido e Nova Zelândia, são apontados como países com ausência de revisão judicial.

Cruzando as duas variáveis, rigidez constitucional e revisão judicial, Lijphart (2008) mostra que existe uma correlação positiva entre elas, não muito forte, o coeficiente de correlação é de 0,39, mas estatisticamente significativo ao nível de 1%. Isso quer dizer que países com constituições rígidas tendem a ter revisão judicial das leis.

#### IV. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA COMO CAMINHO INEXORÁVEL

Tate e Valinder (1995) são precursores na adoção da ideia de judicialização da política. Seu texto se tornou referência para os estudos do judiciário em diversos países, entre eles o Brasil. Dois importantes grupos de pesquisa, um em São Paulo, outro no Rio de Janeiro, adotaram essa perspectiva para estudar o sistema de justiça não somente pelo âmbito do direito, mas pelo da política. O estudo das relações entre os poderes deixou de ser limitar apenas ao executivo e ao legislativo, passando a incluir o judiciário.

Para os autores, a judicialização da política ocorre pela expansão do judiciário em duas vertentes. Por um lado, um ativismo dos juízes para intervir e criar políticas públicas, por outro, instituições não judiciárias passam a adotar procedimentos típicos do Poder Judiciário.

Um dos elementos essenciais para a judicialização da política é o ativismo político dos juízes. O crescente interesse dos magistrados em interferir na política. Para os autores, haveria uma predisposição para intervir seja pela via do controle de constitucionalidade,

seja pela via da jurisprudência. A partir da análise das decisões judiciais seria possível discernir entre juízes ativistas e juízes contidos.

Para eles, o ativismo judicial e a judicialização da política que dele decorre somente são possíveis na existência de certas instituições políticas. Inicialmente, só é possível judicializar em ambientes democráticos em que há separação de poderes, onde os direitos estão constitucionalizados. Nesse cenário, os grupos de interesse e os partidos políticos passam a acionar com mais frequência o judiciário, estimulados pela incapacidade dos poderes eleitos em dar respostas satisfatórias para as demandas sociais. Nessas situações, o Judiciário se torna um ator político central, se tornando árbitro de diversas contendas.

## V. JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

A partir dessas perspectivas da judicialização da política, o tema encontrou terreno fértil no Brasil democratizado a partir da Constituição de 1988. Diversos trabalhos foram importantes nesses últimos 30 anos. Obviamente não será possível tratar de todos aqui. Daremos destaque somente àqueles que nos parecem mais próximos à ideia de diálogo institucional que é proposta nesse artigo.

Dentre eles, uma das principais referências é a obra organizada por Vianna (2002). Em *A Democracia e os três Poderes no Brasil*, diversos autores abordam a temática, procurando explorar diferentes dimensões do conceito que se reforçam mutuamente. O capítulo de Gisele Cittadino (2002) retoma as relações entre direito e política a partir de um prisma constitucional e identifica um espaço normativo aberto a um ativismo positivo de agentes sociais e judiciais na produção da cidadania e na consolidação da constituição. O capítulo de Eisenberg (2002) também aborda positivamente a judicialização na medida em que encara a politização do judiciário como um contrapeso às práticas conservadoras das classes políticas e econômicas. Já Vianna (2002) reforça essas noções positivas sobre a judicialização ao entender que o fenômeno ocorre no sentido de propiciar mais uma arena pública para a formação de opinião e para o acesso dos cidadãos à agenda das instituições políticas.

Um aspecto importante do diálogo institucional e do ativismo do judiciário no Brasil é o papel do Ministério Público. Dentre os trabalhos que analisaram o MP brasileiro, um dos mais importantes é o de Arantes (2002). O autor procura compreender como se deu a transformação do Ministério Público em um dos mais importantes atores políticos no cenário brasileiro. A ideia de judicialização da política para ele está relacionada ao ativismo voluntarista do MP e suas implicações negativas para a integridade das funções públicas das instituições representativas e para sua própria independência funcional.

O livro de Arantes (2002) analisa o processo de reconstrução institucional pelo qual passou o Ministério Público nos últimos anos. A tese que o autor procura sustentar é a de que as mudanças institucionais no MP, que tiveram início na democratização, foram determinadas pelos próprios procuradores. Eles desenvolveram um intenso trabalho de convencimento junto aos poderes Executivo e Legislativo, especialmente durante o processo constituinte. Esse lobby resultou na inscrição constitucional das novas atribuições e poderes.

O autor também aponta, a partir de entrevistas realizadas com promotores e procuradores, a existência de um voluntarismo político. O autor define esse voluntarismo como uma orientação ideológica dos membros do MP em busca da afirmação do seu papel político. Para os membros do MP, a sociedade civil seria incapaz de defender seus interesses e as instituições políticas não seriam capazes de cumprir seu papel representativo de forma satisfatória.



Tais concepções estão alicerçadas na visão de promotores e procuradores de que a sociedade brasileira é hipossuficiente, ou seja, incapaz de defender seus próprios interesses e direitos e que necessita das instituições da justiça para protegê-la. Tais visões orientaram a reconstrução institucional e resultaram na ampliação da intervenção do sistema judicial nos conflitos políticos e na constituição de um modelo institucional contraditório que politizou um órgão de justiça independente tornando-o um agente político da lei.

Carvalho (2004, 2007, 2009) procura aprofundar a discussão sobre a judicialização da política no Brasil. Em seu texto de 2004, ele afirma que a inclusão dos tribunais no cenário político implicou em alterações no cálculo para a implementação de políticas públicas, uma vez que o governo deve considerar também a constitucionalidade de suas propostas, além de negociar com os poderes eleitos no legislativo e nos executivos estaduais. Por si só, isso já significa uma ampliação do diálogo entre os poderes.

Além de apontar para essa ampliação do escopo das preocupações na formulação das políticas, Carvalho (2004 e 2009) investiga as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI - requeridas no Brasil. Sabe-se que a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente o rol do legitimados a propor tais ações, incluindo partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederações nacionais e entidades de classe.

Carvalho mostra que os partidos políticos são os principais propositores de ADI no Brasil. Isso revela que o campo jurídico se tornou um espaço de luta política. Uma vez vencidos no parlamento, os partidos derrotados voltam sua atenção para o judiciário na expectativa de ver atendido os seus pleitos ou ao menos sinalizar para seus eleitores que eles continuam a atuar em outras frentes, não se deixando levar por derrotados. A análise dos resultados da pesquisa sugere ao autor que existe uma opção da Suprema Corte brasileira em não-interferir.

Em outro diapasão aparece o trabalho de Vieira (2008) em que ele cunha o termo Supremocracia. O autor parte da constatação de que a expansão da autoridade dos tribunais não é um fenômeno brasileiro, tendo lugar em diversas regiões do mundo. Ele atribui isso à expansão da financeirização e da globalização que coloca os tribunais aos olhos dos investidores como sendo um meio mais confiável para garantir a segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade do que os legisladores democráticos. Além disso, a expansão também decorre da retração do sistema representativo e da sua “incapacidade de cumprir as promessas de justiça e igualdade, inerentes ao ideal democrático e incorporadas nas constituições contemporâneas” (Vieira, 2008, p. 443). Para ele, isso é paradoxal, uma vez que, ao buscar suprir as lacunas deixadas pelo sistema representativo, o judiciário contribui para a ampliação dela.

A Supremocracia se refere à autoridade do STF em relação às demais instâncias do Judiciário, ou seja à autoridade do tribunal em governar jurisdicionalmente o Poder Judiciário no Brasil, e se refere também à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes, ou seja, sua centralidade política como órgão de conciliação entre poderes, não somente como árbitro dos conflitos institucionais, mas, até mesmo, criando regras.

Vieira (2008) não emite juízo de valor sobre a chamada Supremocracia. Ele constata que o texto constitucional amplo e ambicioso criou espaços para uma tensão constitucional que nos levou a uma “explosão da letigiosidade constitucional” (Vieira, 2008, p.447). Para além dos números de litígios, as competências do Supremo são grandes, reunindo em um único tribunal funções que em muitos países democráticos são divididas em pelo menos três outras instituições. O STF é tribunal constitucional, foro judicial especializado e última instância recursiva.

No que diz respeito ao diálogo institucional, que é o que mais nos interessa aqui, Vieira afirma que a judicialização da política implica “avanço do direito em detrimento da política e consequente ampliação da esfera de autoridade dos tribunais em detrimento dos parlamentos” (Vieira, 2008, p. 442).

## VI. DIÁLOGO INSTITUCIONAL NO BRASIL

Desde pelo menos o início dos anos 2000, o Judiciário brasileiro, notadamente o STF e o TSE, tem adotado uma interpretação das regras do jogo político-partidário-eleitoral de maneira constante e, na visão de muitos, entre eles Marchetti (2013), inovadora. Muitas dessas decisões foram alvo de críticas por parte de diversos segmentos da sociedade, como jornalistas, políticos e membros dos três poderes. A crítica mais recorrente é a de que o Judiciário estaria avançando sobre as prerrogativas do Legislativo.

Marchetti (2013) segue a linha de Ferejohn (2002) para quem a judicialização da política não ocorre somente no final do processo, “mas a judicialização da política pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas” (Marchetti, 2013, p. 17). O Judiciário tem cada vez mais interferido na conduta dos atores políticos.

O TSE é o órgão superior da Justiça eleitoral, e, portanto, é de sua competência dirimir as regras eleitorais quando há conflitos aparentes. É ele quem tem a palavra final sobre o contencioso eleitoral e partidário, tendo recebido um número crescente de demandas desde a promulgação da constituinte. Dentre os processos distribuídos e julgados, Marchetti (2012) chama a atenção para um instrumento que não está diretamente associado ao contencioso eleitoral, nem é muito frequente, mas que causou muito impacto na disputa eleitoral, que é a consulta. Foi em uma dessas consultas que ocorreu a primeira grande interferência do Judiciário nas regras eleitorais e partidárias, causando reação parlamentar e diálogo entre os poderes. Trata-se da possibilidade de um partido realizar diferentes alianças eleitorais para as disputas para presidente e para governadores mesmo que esses partidos não estivessem na mesma coligação para presidente e que possuíssem candidato presidencial.

A resposta do Tribunal, após amplo debate e por decisão não unânime, foi negativa, contrariando o seu próprio entendimento de alguns anos antes. No entendimento de Marchetti (2012.), essa foi uma decisão emblemática para o relacionamento entre o Judiciário e a competição partidária-eleitoral. A resolução do TSE, que organizou as eleições de 2002, orientava os partidos de acordo com essa interpretação. Em resumo, “o TSE acrescentou às regras que regulamentariam as eleições de 2002 normas derivadas de sua própria interpretação.” (Marchetti, 2012, p. 65).

Os partidos políticos e os parlamentares reagiram rapidamente a essa decisão judicial que contrariava seus interesses. Foram ao STF com ADIs, que sequer foram acolhidas, pois, aparentemente, não violava a Constituição Federal. A estratégia mais bem sucedida foi exatamente aquela que abria para um diálogo entre Legislativo e Judiciário, a mudança da interpretação judicial pela via legislativa.

As iniciativas de alteração da interpretação judicial partiram da Câmara e do Senado. A iniciativa do Deputado Costa Neto não prosperou, mas a proposta de emenda constitucional do Senador Bernardo Cabral avançou com uma velocidade sem precedentes. Em apenas três meses a PEC foi aprovada em dois turnos no Senado. Na Câmara o ritmo foi mais lento, mas também foi aprovada e se tornou a Emenda Constitucional n.º 52 em março de 2006.

Mesmo com a alteração da Constituição, os Tribunais mantiveram para a eleição de 2006 a interpretação utilizada para a eleição de 2002, contrariando os interesses partidários. Dessa decisão seguiram-se diversas consultas ao TSE, que após idas e vindas acabou seguindo a regra estabelecida em 2002. O argumento que lastreava a interpretação judicial era a busca pela nacionalização dos partidos políticos, contudo, o que aconteceu foi uma maior regionalização das legendas.

Desse caso, foi possível depreender um comportamento dialógico entre o Judiciário e o Legislativo. Enquanto o primeiro tomou, com relação a essa matéria, uma séria de decisões restritivas, o último reagia adotando uma legislação mais permissiva.

Outras decisões polêmicas colocaram Legislativo e Judiciário frente a frente e demandaram um diálogo entre os poderes. Houve a querela em torno do número de vereadores, a sobre a fidelidade partidária, a referente à cassação automática do mandato dos parlamentares condenados no processo. Em todas essas situações, o Judiciário provocou uma reação do Legislativo. Nem sempre os interesses dos poderes eram contrários. Havendo ou não divergências, o resultado da intervenção judiciária foi um movimento legislativo em reação.

Assim, vimos que existe um diálogo conflituoso entre Judiciário e Legislativo em torno de diversas questões no Brasil. Privilegiamos as questões partidárias-eleitorais porque são essas as de maior interesse para os partidos e parlamentares. O que foi possível perceber foi uma postura mais restritiva por parte do Judiciário e uma mais liberalizante por parte do Legislativo. Da mesma forma, percebemos que o Legislativo jamais ficou inerte perante as intervenções do Judiciário. Sempre que se viram contrariados, os legisladores apelaram para o próprio Judiciário e buscaram alterar a CF ou a legislação ordinária para contornar aquilo que consideravam obstáculos à sua liberdade de atuação.

Em seu livro, Pogrebinshi (2012) inicia questionando a ideia defendida por Vieira (2008) de que estaria ocorrendo um agigantamento do Poder Judiciário. Tal noção perpassa jornalistas e intelectuais e relaciona o crescimento dos tribunais em detrimento dos legislativos resultando em uma forte noção de crise da representação política. Isso leva a uma única conclusão, segundo a autora, a de que uma crise institucional ameaça a democracia brasileira.

Ela apresenta diversas evidências recolhidas em jornais, revistas e artigos acadêmicos que reforçam essa ideia. No entanto, para ela, essas conclusões são alicerçadas em casos específicos, mais rumorosos e de maior repercussão e não em dados organizados e sistematizados. Ela entende ser necessária testar a hipótese de que o Poder Judiciário se expande em um vácuo normativo deixado pelo Poder Legislativo.

Os autores que advogam essa tese baseiam suas conclusões nos números de ADI's impetradas no STF. A crescente quantidade delas por atores políticos, partidos e governadores é utilizada para dar uma medida da judicialização no país. O caminho empírico adotado por Pogrebinshi (2012) segue as ADI's, mas limita-se àquelas propostas em face de leis e atos normativos oriundos do Congresso Nacional entre 1988 e 2009.

A partir do levantamento empírico a autora foi capaz de chegar a proposições um tanto diversas daqueles que haviam se tornado lugar comum na literatura sobre o tema. Ela aponta que é inexpressivo o total de declarações de inconstitucionalidade dos atos normativos e leis oriundas do Congresso Nacional. Das mais de 12 mil leis promulgadas, apenas 3 foram invalidadas. O Supremo reforça a vontade majoritária na medida em que indefere preliminarmente mais de 74% das ADI's e ADPF's, ou seja, o tribunal confirma a ampla maioria da produção legal do Congresso.

Da mesma forma, a autora sustenta com seus dados que o STF não ocupa qualquer suposto vácuo normativo deixado pelo Legislativo. Sempre que julgou alguma lei inconstitucional, havia diversas propostas de leis sobre o mesmo assunto da norma contestada. Também ocorre com frequência que as decisões pela inconstitucionalidade gerem uma reação congressual no sentido propor normas sobre o mesmo assunto. Isso significa dizer que o tribunal dá impulso do legislativo fazendo-o legislar sobre determinadas matérias em determinados momentos.

A análise da autora também procurou comparar padrões de comportamento do STF em diferentes governos e aponta que ele não se comporta de forma a favorecer ou desfavorecer nenhuma coalizão majoritária formada no Congresso. Finalmente, mesmo quando julga decisões procedentes ou procedentes em parte, o STF tem se valido de três recursos institucionais claramente tendentes ao diálogo, são eles, a interpretação conforme à constituição, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e a modulação dos efeitos da decisão. Essas decisões tendem a preservar o trabalho legislativo, limitando os efeitos das decisões e evitando declarar a nulidade das leis declaradas inconstitucionais.

Desse ponto de vista, o Judiciário no Brasil se encontra em conformidade com a tradição republicana, garantindo não somente os direitos individuais mas também os direitos coletivos e difusos. Somando a esse fato a possibilidade de organização da sociedade civil e mecanismos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, temos a possibilidade de transferência do embate político, mais comum no Executivo e no Legislativo, para o Judiciário.

Percebe-se que há mais conformidade das decisões do Supremo com a vontade majoritária do que com segmentos divergentes, o que, de certa forma, contraria o senso comum. Em recente pronunciamento, Luis Roberto Barroso afirmou que a mais alta Corte do país tem se posicionado no sentido de manter a decisão do Congresso ou do Executivo, somente em questões que o Congresso não se pronuncia de forma omissa, é que há uma maior intervenção judicial<sup>1</sup>.

## VII. ANÁLISE DO CASO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Desde antes da promulgação da constituição de 1988 o tema da criação de novos municípios já estava inscrito constitucionalmente. As regras estabelecidas pela ditadura militar na carta de 67 e na Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 estabeleciam uma série de requisitos para que novos municípios surgissem. Tal ordenamento significou uma grande desaceleração na criação de municipalidades, barrando a multiplicação observada nas décadas anteriores.

A Constituição de 1988, movida por um ideal de abertura política e de descentralização, não somente elevou os municípios à condição de ente federado, como afrouxou as regras para a criação, incorporação, fusão e desmembramento. Originalmente, a constituição deixava totalmente a cargo dos estados definirem as regras.

Na prática, essas regras levaram a uma nova multiplicação de municípios. Nada que retomasse o ritmo da democracia de 1945-1964, mas uma considerável aceleração em comparação ao período imediatamente anterior. Em dez anos mais de mil novos municípios foram criados. A intensidade do ritmo levou o Congresso Nacional a aprovar em 1996 a Emenda Constitucional n.º 15, uma espécie de reação normativa ao novo ciclo de emancipações (ver tabela 1).

---

<sup>1</sup> Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2013-jun-07/entrevista-luis-roberto-barroso-ministro-supremo-tribunal-federal>>. Acesso em 17.05.18

A emenda passou a exigir a adoção de uma lei complementar federal para disciplinar o período em que se poderia fazer alguma alteração territorial de municípios, estabelecia que a consulta plebiscitária ocorresse em todo o município a ser desmembrado e exigia a realização e a divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal.

Ferrari (2016) aponta que a criação de municípios é um processo complexo que envolve várias etapas e demanda tempo. A promulgação de EC n.º 15/96 coincidiu com processos emancipatórios em curso e em diferentes etapas.

TABELA 1: MUNICÍPIO NO BRASIL

Ano	Municípios	Aumento absoluto	Aumento relativo
1940	1574		
1950	1889	315	20,0%
1960	2766	877	46,4%
1970	3952	1186	42,9%
1980	3974	22	0,6%
1991	4491	517	13,0%
1993	4979	488	10,9%
1997	5507	528	10,6%
2000	5560	53	1,0%
2009	5565	5	0,1%
2018	5570	5	0,1%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

A mudança na Constituição ensejou uma série de questionamentos aos processos de criação de municípios que estavam em andamento. Eles vieram principalmente de partidos políticos e da PGR. No julgamento das Adi's, o STF decidiu manter a criação dos municípios. O argumento utilizado foi o da prudência, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade levaria a consequências perversas para o país.

Dessa decisão do STF surgiu uma demanda do tribunal ao legislativo para que esse aprovasse a lei prevista na constituição e estabeleceu prazo de 18 meses para que ele emanasse a norma. Nesse período, diversas propostas de emendas constitucionais e projetos de lei tramitaram nas duas casas legislativas.

Uma das reações foi a aprovação da EC n.º 57/2008 que legalizou a criação dos municípios cujo processo teve início após a aprovação da EC n.º 15/1996. Outras leis foram promulgadas no sentido de regulamentar a criação dos municípios, mas elas foram vetadas pelo Executivo.

Atualmente encontra-se em tramitação o PLP 137/2015, já aprovado em comissão especial e pronto para ser pautado pela mesa diretora para ir a plenário. Isso permite concluir que o Congresso Nacional respondeu ao diálogo institucional iniciado pelo STF e não concluiu sua tarefa em virtude da entrada do Executivo na conversa. Mesmo com o veto o legislativo continuou atuando para suprir a lacuna legislativa.

## VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS – EM BUSCA DE UM MODELO

Um modelo de diálogo institucional no Brasil deve considerar diversos atores políticos e sociais. Sua fonte é a Constituição Federal de 1988. Ela estabeleceu uma série de direitos e concedeu prerrogativa de questionar a constitucionalidade das leis a vários

setores, partidos, sindicatos, procuradoria, governadores, mesas diretoras de casas legislativas, entre outros.

Esse conjunto de normas implicou em uma nova atuação do tribunal superior que não deixou de exercer seu papel e recebeu milhares de *Adi's*. Mostramos que o STF foi parcimonioso em acolher essas ações e ainda mais em julgá-las procedentes, revelando uma deferência ao legislativo.

Também procuramos mostrar que a ação do Tribunal não ocorreu em um vácuo legislativo, nem foi a última palavra sobre as temáticas. O Congresso tratava e trataria sempre dos temas que estavam em questionamento. Além disso, mostramos também que o Executivo se insere no diálogo utilizando seu poder de veto. Essa cadeia de atores políticos e sociais atua de forma conjunta e em diálogo para construir o sentido constitucional no Brasil.

## IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério B. (2007). Judiciário: entre a Justiça e a Política. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio O. (orgs.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro e São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Editora Unesp, Pags. 81-115.

ARANTES, Rogério B., e KERCHER, Fábio. (1999). Judiciário e Política no Brasil. *Novos Estudos*, v.54. São Paulo, Cebrap, Pags. 27-41.

ARANTES, Rogério. (2002). Ministério Público e a Política no Brasil. Ed. Sumaré, FAPESP, São Paulo.

BATEUP, Christine. (2006). The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. *Brooklyn Law Review*, v. 71, p. 1109-1180.

CARVALHO, Ernani. (2004). Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n.23. Curitiba, UFPR, Pags. 115-126.

CARVALHO, Ernani. (2009). Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, n.191. Lisboa.

CARVALHO, Ernani. (2007). Revisão Judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28. Curitiba, UFPR. Pags. 161-179.

FERRARI, Sergio. (2016). Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de Informação Legislativa*, a.53, n.211, Brasília, p.55-80.

MACIEL, Débora A. e KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, nº 57. São Paulo, Cedec, 2002. Pags. 113-133.

MARCHETTI, Vitor. Justiça e competição eleitoral. Santo André, UFABC, 2013.

POGREBINSCHI, Thamy. Judicialização ou representação: Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

SILVA, C.A. et al. (2010). Diálogos Institucionais e ativismo. Juruá Editora, Curitiba.

SILVA, Virgílio Afonso. “O STF e o controle de constitucionalidade: de liberação, diálogo e razão pública.” In *Revista de Direito Administrativo* 250 (2009): 197-227.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. Judicialization and the Future of Politics and Policy. In: *The Global Expansion of Judicial Power/* editado por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder. Nova Iorque: New York University Press, 1995, p. 515 – p. 528.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. “A Constituição de 1988 vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial à brasileira”. *Revista Direito GV*, v.8. p 407-440, Jul-Dez de 2008.

VIANNA, Luiz Werneck (org.). (2002). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.

VIANNA, Luiz Werneck, BURGOS, Marcelo Baumann and SALLES, Paula Martins. (2007) “Dezessete anos de judicialização da política”. *Tempo social*, vol.19, no.2, p.39-85.

VIEIRA, Oscar Vilhena. “Supremocracia”. *Revista Direito GV*, v.8. p 441-463, Jul-Dez de 2008.

**UNA LECTURA HISTÓRICA DE LOS VÍNCULOS  
ENTRE JUSTICIA Y POLÍTICA EN ARGENTINA:  
LA EXPERIENCIA DE LAS COMISIONES  
INVESTIGADORAS DE 1955**

FERREYRA, SILVANA GABRIELA



# UNA LECTURA HISTÓRICA DE LOS VÍNCULOS ENTRE JUSTICIA Y POLÍTICA EN ARGENTINA: LA EXPERIENCIA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS DE 1955

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, uno de los ejes con los que se ha vinculado el proceso de judicialización de la política en Argentina, han sido las acusaciones de corrupción dirigidas contra políticos y funcionarios vinculados del gobierno de Cristina Kirchner (2007-2015). Frente a esta escena, algunos actores han legitimado estas acciones estableciendo nexos con la experiencia de los juicios a las juntas militares durante la transición democrática, construyendo una imagen como la de la “CONADEP de la corrupción”. En efecto, la CONADEP fue una comisión independiente creada durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) que buscó ayudar a la justicia en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en la última dictadura militar en la Argentina. Mediante esta asociación se buscó caracterizar la corrupción como delito de lesa humanidad y construir un relato anticorrupción amparado por la amplia legitimidad social que aún hoy tiene la institución promovida por el radicalismo. Desde la vereda opuesta, otros criticaron los ataques judiciales por persecutorios y los emparentaron con la experiencia de la Comisión Nacional de Investigaciones, creada por el gobierno surgido del golpe de estado que derrocó al peronismo en 1955.

Si bien el campo de la justicia transicional en los años ochenta ha sido uno de los más estudiados por las investigaciones que exploraron intersecciones entre justicia y política en la Argentina, no ha ocurrido lo mismo con la experiencia de 1955. En este trabajo, proponemos analizar esta experiencia a partir de las claves que nos brindan los cruces entre justicia y política. En definitiva, valoramos el desarrollo de un enfoque comparativo que ayude a identificar los factores específicos que han orientado el proceso de judicialización de la política en épocas particulares en países específicos y ayude a identificar los elementos temporales y temáticos comunes a las diferentes experiencias nacionales (Sieder, Schjolden y Angell, 2011: 27).

¿Cuáles fueron los vínculos entre comisiones investigadoras y poder judicial en el marco de un gobierno de facto? ¿De qué modo se cruzaron justicia y política en los procesos impulsados por las comisiones de 1955? La pregunta parece una obviedad si utilizamos términos como “desperonización” o si señalamos que se trata de una serie de procesos judiciales contra el gobierno de Juan Domingo Perón (1945-1955), impulsados por aquellos que lo derrocaron por la fuerza. Sin embargo, si desplazamos el interrogante hacia los procedimientos, el mismo vuelve a tomar relevancia. En este camino exploraremos la noción de justicia transicional y las posibilidades que brinda para el estudio de la coyuntura que nos ocupa. Nos interesa también, en paralelo a la perspectiva analítica, ofrecer un eje histórico de interpretación. Kathryn Sikkink describió las diferentes “estructuras transnacionales de oportunidades” que alientan o inhiben la judicialización de ciertas demandas. Esas estructuras de oportunidades incluyen las normas y marcos legales internacionales y regionales, y las alianzas o redes transnacionales. En esta clave, relacionaremos históricamente el proceso de 1955 con las experiencias de justicia transicional de postguerra, específicamente la “desnazificación”. Nos preocupa establecer en qué modo los contemporáneos entrevistados en esas representaciones no sólo un universo de referencias inmateriales sino también un modelo judicial. En otro extremo, la reflexión que trama presente y pasado procurará reconstruir

las tradiciones históricas que distintos grupos políticos construyen para legitimar diversas experiencias de judicialización de la política.

El corpus de fuentes con el que elaboraremos nuestro análisis está compuesto por las Memorias de la Comisión Nacional de Investigaciones tituladas *Documentación, Autores y Cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía* y el todavía más popular *Libro Negro de la Segunda Tiranía*. Asimismo hemos consultado los más de 230 metros lineales contenidos en el Fondo de la Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial del Archivo General de la Nación, Departamento Intermedio (ref. AR-AGN.DAI- FNRP.CNI.CCA)

## II. LAS COMISIONES INVESTIGADORAS Y EL PODER JUDICIAL DURANTE LA “LIBERTADORA”

El 16 de setiembre de 1955 un golpe de estado cívico- militar destituyó de la presidencia a Juan Domingo Perón y se autoproclamó como “revolución libertadora”. La caracterización del peronismo como un mal que aquejaba a la patria habilitaba a los protagonistas del proceso a denominar un golpe de estado con una adjetivación que para otros resultaba paradójica. A poco de asumir declaró la “desperonización” como uno de sus objetivos prioritarios. Pero ¿que era “desperonizar”? A grandes rasgos, podría definirse como el proyecto de eliminación del peronismo como identidad política. La iniciativa implicó técnicas diversas: exonerar a funcionarios peronistas, intervenir sindicatos, investigar las irregularidades del gobierno depuesto, proscribir partidos, prohibir la mención de Perón y Eva, entre muchas otras.

Al mismo tiempo, la “revolución libertadora” quiso mostrarse como un golpe de estado con cierta imaginación institucional. Por un lado, clausuró el poder legislativo pero reemplazó una parte de sus tareas con la creación de la Junta Consultiva, un organismo conformado por representantes de distintos partidos (con exclusión de peronistas y comunistas) que asesoraba al Poder Ejecutivo en temas claves. Por otro lado, destituyó a la Corte Suprema de Justicia y exoneró a buena parte del poder judicial, pero al mismo tiempo creó la Comisión Nacional de Investigaciones, concebida como organismo auxiliar del poder judicial.

A través del decreto 4115 dejó cesante a todos los integrantes de la Corte Suprema y nombró nuevos personajes en los cargos, modificando el procedimiento constitucional para la designación por primera vez en la historia. Los designados fueron: Alfredo Orgaz, Manuel Argañarás, Enrique Galli, Carlos Herrera y Benjamin Villegas Basavilbaso, todos ellos de reconocida trayectoria antiperonista. Sin embargo, el desplazamiento no se detuvo en las autoridades de la jerarquía del Poder Judicial. Como ha demostrado Andrés Stagnaro (2014) para el caso del poder judicial bonaerense, las cesantías de jueces fueron una constante en los primeros meses. Aquellos magistrados que habían sido nombrados por la intervención federal de 1952 fueron los primeros en ser desplazados. A éstos los siguieron –significativamente– los jueces del Trabajo de la mayoría de los Tribunales de la provincia de Buenos Aires. (Stagnaro, 2014: 133)

La Comisión Nacional de Investigaciones tuvo como finalidad específica investigar exhaustivamente las supuestas irregularidades producidas durante la gestión del “régimen depuesto”. Se la concibió como soporte frente a un poder judicial cuestionado e incapaz de hacer frente a una tarea de tamaño magnitud. Inició sus actividades el 7 de noviembre de 1955 durante la presidencia de facto de Eduardo Lonardi y terminó su accionar el 15 de abril de 1956 durante el gobierno militar de Pedro Aramburu. Esta comisión, dependiente de la Vicepresidencia de la Nación ocupada por Isaac Rojas durante ambos gobiernos, estuvo conformada por cinco integrantes, número que rápidamente consideraron no les permitía cumplir las amplias funciones que se habían atribuido. Un organismo

complementario fue la Junta Nacional de Recuperación Patrimonial, facultada para comprobar el origen lícito o ilícito de los bienes de funcionarios públicos y de terceros vinculados a la Administración, buscando recuperarlos para la órbita estatal. El artículo 4º autorizaba a la Comisión Nacional para nombrar todas las comisiones que sean necesarias con el fin de investigar cada rama o dependencia estatal.

Surgieron las comisiones que cubrieron prácticamente a todos los ministerios y secretarías, como la que se instaló en el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública (C16) o la que indagó en el Subsecretaría de Prensa y Difusión (C21). Otras se concentraron en organismos autárquicos y empresas estatales como la Comisión Nacional de Energía Atómica o Aerolíneas Argentinas (C37). Un tercer tipo podría construirse a partir de las que se conformaron para indagar a personajes o grupos sospechosos, como la muy conocida y extensa investigación sobre el “empresario peronista” Jorge Antonio (C11) o las enfocadas en el ex gobernador de Buenos Aires Carlos Aloé y sus empresas de radiodifusión (C7). Por último, podrían distinguirse las que se concentraron en organizaciones de la sociedad civil como la que se abocó a analizar las irregularidades existentes en las distintas Asociaciones, Confederaciones, Federaciones, Clubes, etc. (C49).

A las 60 anteriores, entre las cuales estaba ya la comisión de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (C32), hay que agregarle 21 comisiones provinciales y considerar que cada una creó nuevas subcomisiones. Estas entidades reprodujeron para su propia administración el esquema anterior de comisiones por ministerios y secretarías, agregando además una para cada comuna, departamento o municipio, según los nombres que tomaba en cada espacio la administración de lo local. Por otro lado, la Comisión de la Confederación General del Trabajo montó también una estructura importante, donde prácticamente cualquier Federación y/o Delegación Regional tuvo su propia subcomisión.

En síntesis, considerando que hay provincias para las que aún no contamos con datos, tenemos alrededor de 600 comisiones y subcomisiones que – podemos afirmar con seguridad- es una cifra menor que la real. El número nos habla de la magnitud que alcanzó el proceso, mientras que el hecho de que la Comisión Nacional no brinde ningún dato certero sobre la cantidad de comisiones existentes da cuenta de su grado de autonomía y descentralización.

Aunque es posible que la intención “oficial” fuese circunscribir las acusaciones y penas para reproducir un mensaje “ejemplificador”, el proceso terminó por generar una ola de denuncias que afectó también a aquellos a quienes quería convencer. El funcionario corrupto y violento, los beneficios del allegado al régimen, el empleado del estado que trabaja con fines partidarios, el ineficiente, el ególatra, el obsecuente, el inmoral son figuraciones que ocupan lugares diferentes en ese relato y cruzaron distintos niveles del espacio público, desde las más altas cúpulas hasta los empleados más bajos.

Los integrantes de las comisiones tuvieron la capacidad para realizar indagatorias a sospechosos y testigos; disponer y mantener incomunicaciones y detenciones; allanar domicilios con auxilio de la fuerza pública; dictar medidas precautorias para evitar la desaparición de los bienes ilícitamente adquiridos; intervenir libros y contabilidades de entidades; disponer exámenes periciales; extraer las constancias necesarias de registros de escribanos, bancos, Dirección General Impositiva, registro de la propiedad; entre otras posibilidades.

Aun considerando estas cuestiones, las comisiones no estuvieron habilitadas para dictar sentencias definitivas, razón por la que se les sugería que “en aquellos casos en que surgiera de las investigaciones realizadas la presunción de la existencia de hechos delictuosos, las actuaciones deberán ser pasadas a la justicia competente.” (Decreto 6132/56) Asimismo, el decreto 479/55

habilitaba a las referidas comisiones a que adopten las formas procesales que estimen más convenientes, tratando en lo posible de adaptarlas a las disposiciones del Código de Procedimientos en lo Criminal de la Capital Federal, para facilitar futuras transferencias. Por este tipo de situaciones, los abogados fueron la profesión más frecuente si analizamos profesionalmente a sus integrantes. Incluso sabemos que al menos seis de ellos fueron jueces, algunos de ellos incluso ejercieron su cargo durante el gobierno peronista.<sup>1</sup> Sería engañoso imaginar unas comisiones pobladas mayoritariamente por hombres de leyes, pues un panorama más completo nos muestra también la participación de militares, integrantes de partidos políticos, profesionales de prestigio, miembros de corporaciones empresariales, en dosis variables.

Ahora bien, en este apartado pudimos identificar vínculos concretos entre el poder judicial y las comisiones a partir de sus objetivos, capacidades y miembros. Continuemos tramando otros hilos para enriquecer la reflexión sobre las intersecciones entre justicia y política en la coyuntura de 1955.

### III. JUSTICIA POLÍTICA Y JUSTICIA LEGAL

La pregunta sobre los cruces entre justicia y política parece una obviedad si utilizamos términos como “desperonización” o si señalamos que se trata de una serie de procesos judiciales contra el anterior gobierno, impulsados por aquellos que lo derrocaron por la fuerza. Sin embargo, si desplazamos el interrogante hacia los procedimientos que se utilizaron, el mismo vuelve a tomar relevancia.

Según Elster (2006), podemos representar las instituciones de la justicia a lo largo de una línea, con la justicia política pura en un extremo y la justicia legal pura en el otro. Enumeremos primero los elementos que acercan el proceso a una justicia politizada. En primer lugar, la Junta Nacional de Recuperación Patrimonial y la Comisión Nacional de Investigaciones eran comisiones especiales, lo que implicaba sacar al reclamante de sus jueces naturales y violar el artículo 95 de la constitución nacional. En segundo término, consagraban el criterio de la inversión de la prueba, obligando a los acusados a demostrar su inocencia y disponiendo la pérdida de sus bienes por parte de quienes no se presentasen a justificar la legitimidad de su dominio dentro del plazo perentorio fijado. En tercer lugar, afectaba derechos adquiridos al amparo de leyes anteriores, violando el artículo 18 de la constitución nacional que prohíbe la retroactividad de las leyes en materia criminal. Por último, como ya señalamos, el gobierno de facto era quien había designado a los integrantes de las comisiones, a los jueces de la Corte Suprema de Justicia y había reemplazado a buena parte del poder judicial al cesantear todos aquellos magistrados que habían sido nombrados por la intervención federal desde 1952.

Partiendo de relatos de los “resistentes peronistas”, se ha considerado que entre septiembre de 1955 y mayo de 1958 cerca de 50.000 personas fueron encarceladas por motivos políticos (Seveso, 2009). Las comisiones fueron sólo una de las múltiples causas, y no la más importante, por las que un peronista podía perder su libertad después de 1955. Incluso la represión a los peronistas del presente parece haber sido más intensa que la dirigida a los peronistas del pasado. El decreto 4161 de prohibición de todo tipo de propaganda peronista fue una de las principales razones esgrimidas para la reclusión, aunque se utilizaron diversas herramientas legales. Entre las más reiteradas podemos citar un edicto policial sobre tranquilidad pública y libertad de trabajo (2413/55), un decreto que apuntaba a quienes promovieren o generalizacen desórdenes o tumultos” en lugares públicos o privados (1301/56) y una ley sobre actos de sabotaje y/o espionaje

---

<sup>1</sup> Quien es quien en la Argentina. *Biografías contemporáneas*, Buenos Aires, Kraft, 1955

que afecten a los intereses de la Nación que había sido promulgada en 1950 (13985). (Castronuovo, 2016). En sus inicios, las comisiones desplegaron un número importante de detenciones basadas en las facultades extraordinarias otorgadas por el Poder Ejecutivo y sostuvieron varias de ellas a partir de la figura de prisión preventiva.

Como contrapunto, enumeremos entonces los elementos del proceso que pueden considerarse más cercanos a la justicia legal. En general, esas detenciones fueron encuadradas bajo las siguientes figuras legales: violación de los deberes de funcionario público (art. 174), asociación ilícita (art. 210), malversación de caudales públicos (art. 260 y 261), negociaciones incompatibles con la función pública (art. 265), enriquecimiento ilícito (art. 268), traición a la patria (art. 212, 214 y 215).

En primer lugar, debe señalarse que existía cierto nivel de incertidumbre en torno a los resultados del proceso. En la causa testigo sobre la interdicción de bienes a Perón, las apelaciones si bien no fueron atendidas en profundidad, contemplaron la restitución de una parte de los bienes del ex mandatario. En otros casos menos resonantes, se levantaron las interdicciones que se habían dispuesto de forma precautoria. Así, por mencionar solo un ejemplo, una ex diputada peronista solicita se levante la inhabilitación de un automóvil de su propiedad, pues que no había sido encontrada ninguna irregularidad en su patrimonio y un mes después se la otorgaron.<sup>2</sup> Sabemos poco sobre los resultados finales de las causas judiciales, pues las memorias advierten que la comisión encargada de la edición del libro que las compiló no pudo obtener las sentencias recaídas en todos los juicios remitido a la justicia, menos aun considerando que muchos de ellos todavía estaban en trámite. Nos conformamos entonces con algunas piezas, para intentar armar el rompecabezas. Por un lado, sabemos que Perón y al menos 90 funcionarios y legisladores vinculados directamente al gobierno, a los que se denominó como “jerarcas del peronismo”, fueron procesados por “traición a la patria”. Algunos de ellos, como el mismo Perón, se fueron al exilio. Otros, como el ex gobernador de Buenos Aires Carlos Aloé, estuvieron detenidos dos años y tres meses, incluyendo 170 días incomunicado. El ex ministro de Comunicaciones, Oscar Nicolini, y el ex diputado nacional Roberto Ricagno fallecieron en prisión. John William Cooke, Guillermo Patricio Kelly, Pedro José Gomis, José Espejo, Jorge Antonio y Héctor J. Cámpora protagonizaron una cinematográfica fuga del penal de Río Gallegos, donde estaban reclusos. En 1958 una ley de amnistía firmada por Frondizi, tras el pacto electoral con Perón, liberó a los restantes. Por otro lado, conocemos que 700 políticos y empresarios quedaron interdictos, es decir, sus bienes fueron congelados y puestos a disponibilidad de la Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial. Sin embargo, estos fueron solamente los que resultaron expropiados al final del proceso, ya que otras miles resultaron recusadas. Sin visos de representatividad, podemos extraer algunas intuiciones a partir de la exploración de las causas existentes en el Juzgado Penal de Mar del Plata, donde los magistrados dictaron en todos los casos revisados falta de mérito para los acusados.<sup>3</sup> Muchos casos se desechaban por razones procedimentales, descartándose tanto las denuncias anónimas como las de aquellos denunciantes que no asistieron a corroborarla presencialmente. Otras denuncias se consideraron improcedentes por el tiempo transcurrido y por la naturaleza del hecho.

En concreto, las causas que iniciadas por las comisiones terminaron en la justicia fueron muy pocas comparadas con el número gigantes de expedientes que las mismas iniciaron. Nuevamente aquí nos falta una serie de datos completa, pero podemos señalar lo mencionado por algunos actores. Para las 60 comisiones con sede en Capital Federal la proporción entre expedientes

---

<sup>2</sup> AR-AGN.DAI- FNRP.CNI.CCA. CP. Buenos Aires, Caja 1.

<sup>3</sup> Archivo Judicial Mar del Plata. Causa 3022/1958.

ingresados y enviados a la justicia fue de 15000 y 300 respectivamente; en la provincia de Santa Fé (segunda circunscripción) 999 y 150.<sup>4</sup> Aunque los promedios varían, podemos considerar que en todas las comisiones se trató de una cantidad baja. Una comparación externa puede ser útil para comprender que, lejos de menospreciar el impacto represivo de las medidas encaradas por las comisiones, nos interesa mostrar que un proceso completo de purga es impracticable. En la Alemania de posguerra, se tomaron 11.674.142 cuestionarios de investigación, de los que solo procesaron la mitad y solo 168.696 fueron llevados ante un tribunal.(Elster, 2006: 77) Justamente los tipos de cruces que se dieron entre justicia y política en la experiencia de las comisiones sugieren que la noción de “justicia transicional” puede ser un concepto operativo para indagar en la experiencia de 1955.

#### IV. LA JUSTICIA TRANSICIONAL COMO VENTANA PARA ESTUDIAR LAS COMISIONES DE 1955

Según el Centro Internacional de Justicia Transicional el enfoque sobre justicia transicional surgió a finales de los años '80 y principios de los '90, principalmente como respuesta a cambios políticos y demandas de justicia en las transiciones en América Latina y en Europa oriental.<sup>5</sup> Más de una década después, una noción ampliamente aceptada en un campo ya consolidado, quedó plasmada en el reporte del Secretario General de las Naciones Unidas del 2004, donde se define que la justicia transicional:

“abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos.”<sup>6</sup>

El concepto, así cristalizado, marca dos restricciones. La primera es temporal. Si la noción comenzó a utilizarse en el mundo político y académico a fines del siglo XX, su utilización para describir procesos anteriores es necesariamente analítica y no histórica. Aun así, existe un amplio consenso en el campo respecto a extender su uso hacia los procesos judiciales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, siendo su símbolo más conocidos los juicios de Nuremberg, donde un tribunal internacional juzgó los crímenes del nazismo. La segunda restricción refiere al carácter prescriptivo de la definición. En este sentido, limita el debate al marco teórico del liberalismo, al confinar la discusión sobre las sociedades en transición en torno al tópico de la democracia formal (Gross, 2004: 50)

Si bien el concepto queda atravesado por estas tensiones, pues se trata de las connotaciones a las que queda asociado su uso, la definición propuesta por Elster nos brinda una referencia más amplia que facilita su tratamiento histórico. Desde su perspectiva, la justicia transicional se compone

---

<sup>4</sup> Comisión Nacional de Investigaciones (CNI), *Documentación, Autores y Cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía*, Buenos Aires, 1958, tomo I, p. 10; tomo IV, p. 1078.

<sup>5</sup> Más información en [www.ictj.org/es/](http://www.ictj.org/es/)

<sup>6</sup> Informe del Secretario General “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”. S/2004/616, August 23, 2004 Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>

de los procesos de juicios, purgas y reparaciones que tienen lugar luego de la transición de un régimen político a otro. (Elster, 2006: 16)

Por distintas razones, consideramos que esta referencia nos brinda un punto de partida interesante para reflexionar en torno a la “desperonización”. Por un lado, en su libro más difundido sobre el tema, el autor amplía la ventana temporal para construir un marco analítico a partir de 32 casos que abarcan desde Atenas en el 411 a.C hasta África a fines del siglo XX. Metodológicamente su trabajo recurre a una herramienta habitual en el campo de la justicia transicional: la perspectiva comparada.

Por otro lado, la definición no restringe las transiciones entre regímenes políticos a los cambios desde experiencias autoritarias hacia democráticas. Si bien este es el filtro habitual al analizar la justicia transicional, para el caso analizado aceptar esta marca sería asumir las perspectivas que sobre el proceso tiene un grupo de actores. Se trata de una situación paradójica, pues la perspectiva democrática es defendida por los promotores del golpe de estado y los impulsores de la “desperonización”, operación que se fundamenta en el contexto de oposición al “totalitarismo” peronista. En este sentido, autoritarismo/democracia impone unas lentes valorativas que no parecen aconsejables para aprehender el proceso en toda su complejidad.

#### *IV.1 La “desnazificación” como clave histórica*

Siguiendo la perspectiva de Ruti Teitel (2003), y teniendo en cuenta tanto la marca temporal como la dimensión ideológica señalada anteriormente, el proceso de desperonización podría ubicarse en la fase I de la justicia transicional, caracterizada por los juicios de Nuremberg y centrada en el restablecimiento del estado de derecho como objeto central. Sin embargo, nos interesará aquí efectuar una identificación histórica antes que analítica.

Las reminiscencias entre este proceso y la “desnazificación” encarada en Alemania y los países ocupados por esta potencia durante la segunda guerra mundial, aparecen de forma transparente en el discurso de los antiperonistas de la época. Sin embargo, tal como advierte Spinelli (2005), esta identificación se vincula únicamente a un sector de este heterogéneo campo, al que la autora denomina “antiperonismo radicalizado.” Mario Amadeo, un intelectual del campo nacionalista identificable con versiones decididamente más moderadas, explica la diferencia en términos políticos: “En la mente de los antiperonistas de derecha desperonizar era desratizar. Para los antiperonistas de la izquierda liberal era desnazificar”<sup>7</sup>

Un ejemplo paradigmático de este último grupo era el del dirigente socialista Américo Ghioldi. En uno de sus ensayos políticos, escritos en el marco de la euforia suscitada por la caída del peronismo, lo explicitaba con claridad:

“Nos pasa lo que a todos los pueblos al día siguiente de una crisis dentro de la crisis. Para no aludir a muchas circunstancias espirituales semejantes que describe la historia de la cultura, quiero recordar entre los momentos históricos que obligan la toma de la conciencia como una tarea ineludible e impostergable, los muy cercanos de Francia, Alemania e Italia al término de la guerra, de la falencia nacional y del drama del fascismo y del nazismo.”<sup>8</sup>

Si bien ya existen trabajos que nos muestran cómo los contemporáneos entrevistaron en esas representaciones un universo de referencias inmateriales, nos interesa indagar hasta qué punto las

---

<sup>7</sup> Mario Amadeo, “La liquidación del peronismo”, 1956. Reproducido en Beatriz Sarlo (2007)

<sup>8</sup> Américo Ghioldi, “La tarea desmitificadora”, 1956. Reproducido en Beatriz Sarlo (2007)

mismas incidieron en el proceso de las comisiones y hasta donde los juicios al nazismo se constituyeron también como un modelo judicial. Con este fin, intentamos detectar en los documentos publicados por las comisiones, referencias al proceso de desnazificación en los países ocupados por el eje durante la segunda guerra y, en particular, menciones directas a la experiencia de Nuremberg.

Tras una búsqueda textual, facilitada por la digitalización de buena parte del corpus, encontramos que las referencias se concentran en las memorias de la Comisión Investigadora N°2, denominada “Irregularidades administrativas imputables al presidente depuesto”, y en el capítulo del libro titulado “Los grandes crímenes”. En estos apartados las referencias giran en torno a dos temas: la acusación a Perón por el delito de genocidio y el dictamen y las apelaciones por la interdicción de bienes del “presidente depuesto”, tal como se lo denomina.

En torno a la acusación de genocidio, la comisión investigadora formula los siguientes cargos, vinculados a diferentes hechos<sup>9</sup>:

**a) Asociación para cometer genocidio** por haber organizado y dirigido la Alianza Popular Nacionalista, que “era una banda de facinerosos a sueldo del Estado destinado a sembrar el terror mediante actos de vandalismo contra los opositores al régimen gobernante”;

**b) Instigación directa y pública a cometer genocidio**, tal como puede seguirse en una serie de discursos que identifican como evidencia. Entre ellos, el pronunciado el 15/4/1953, “en el cual, después de decir: “creo que, según se puede ir observando, vamos a tener que volver a la época de andar con el alambre de fardo en el bolsillo” (refiriéndose a un discurso suyo de años anteriores, en que aconseja a la multitud a armarse de sogas y alambres para colgar a los contrarios), respondió a las turbas que gritaban “¡leña, leña!”: “eso de la leña que ustedes me aconsejan, ¿Por qué no empiezan ustedes a darla?” y esa noche ardieron las sedes de tres partidos opositores y el Jockey Club.

**c) Tentativa de Genocidio:** por haber organizado y preparado el incendio y destrucción del barrio Norte de Buenos Aires, como lo declara él mismo presidente depuesto en reunión de gabinete. Por su orden general N° 1, con que prescribió la acción de sus “fuerzas de choque”, dándoles la “misión fundamental de aniquilar las fuerzas adversarias, dirigentes y perturbadores”, imponiéndoles la consigna: “al atentado, contestar con miles de atentados”, en la persona, la familia y los bienes de los opositores, cuya nómina acompaña y entre los cuales figuran hasta las representaciones diplomáticas de Chile, Estados Unidos y Uruguay. La comisión 8, acusa también al vicepresidente de la nación – Alberto Tesaire- , de complicidad en el envío de este plan político a los gobernadores de provincias y territorios, aunque el delito se caratula aquí como intimidación pública y asociación ilícita. En la misma línea, algunas comisiones provinciales acusan a los jefes de manzanas de efectuar un censo de carácter político con el objetivo de lograr “el empadronamiento de las conciencias cívicas de los opositores”<sup>10</sup>

**d) Complicidad en el genocidio** por haber permitido (si no es que lo ordenó) el incendio y destrucción de las sedes de los partidos Radical, Socialista y Demócrata Nacional y la casa Central del Jockey Club, en la noche del 13/IV/1953, a raíz de su discurso enconado de ese mismo día y por haber admitido (si no es que lo ordenó) la pasividad de la policía y los bomberos, que nada hicieron por impedir el saqueo y la destrucción ni por aprehender y castigar a los ejecutores materiales.

---

<sup>9</sup> En el punteo que se detalla a continuación resumimos los cargos expuestos por la comisión 2. CNI, *Documentación, Autores* op. cit, tomo I.

<sup>10</sup> AR-AGN.DAI- FNRP.CNI.CCA. CP Santa Fé, Villa Cañas.



Asimismo, por haber permitido (si no lo ordenó el directamente o en plan preestablecido) el incendio y destrucción de la Curia Eclesiástica y nueve iglesias católicas de Buenos Aires en la noche del 16-17/VI/1955, como represalia por los bombardeos del reciente movimiento revolucionario.

La conexión con los procesos judiciales de posguerra aparece explícita cuando los integrantes de la comisión definen lo que entienden por genocidio a partir de lo establecido en la Asamblea General de Naciones Unidas, en un convenio internacional establecido en la 179ª sesión plenaria del 9 de diciembre de 1948, con el voto unánime de los 56 miembros presentes, inclusive la República Argentina. Al definir el delito, la convención dice: (artículo 2º) “que se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal.” Entre ellos: matanza de miembros de un grupo; lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción total o parcial, etc. Para ampliar el espectro citan al profesor Rafael Lemkin, de la Universidad de Yale, ex consejero fiscal norteamericano en los juicios de Nüremberg y gestor principal de la Convención del 9 de diciembre de 1948, para quien también constituye genocidio: “en el campo político”, la destrucción “de instituciones de gobierno propio”; en el campo cultural, la prohibición o destrucción de “instituciones y actividades culturales” y la distorsión de la educación racional, “a fin de impedir un pensamiento humanístico”, que se considera peligroso por cuanto conduce a la independencia de juicio; y “en el campo religioso”, la interferencia con las actividades de la Iglesia, por cuanto pudiera contribuir a condenar los actos y fines de la tiranía gobernante.

En esta línea, los delitos imputados al Presidente Perón no sólo encuadran en la figura de genocidio sino que la culpabilidad se extiende en la medida en que su gobierno nunca ratificó la citada convención, lo que priva al gobierno de la “revolución libertadora” de los recursos y resortes jurídicos creados por dicho instrumento internacional. Al respecto la comisión recomienda llevar la cuestión a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, derivando el proceso (una vez concluido el accionar de la comisión) hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Un camino diferente sigue el otro tópico que hemos señalado como eje ordenador de este apartado: la interdicción de los bienes del mandatario depuesto. El fallo de la Junta de Recuperación Patrimonial es apelado por el apoderado legal de Perón, doctor Ventura Mayoral, en las distintas instancias de los tribunales de justicia. Estos fallos aparecen plagados de referencias a los procesos de interdicción de bienes a los jerarcas nazis en Francia, Italia y Alemania.

Así, el voto de Juan Carlos Beccar Varela, juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal, incorpora una serie de antecedentes para avalar su posición a favor de mantener la interdicción y respaldar la inversión de la prueba como parte del procedimiento. El magistrado referencia –entre otras- las situaciones de Italia, Francia y Alemania en la posguerra, donde todas aquellas personas que hubiesen ocupado cargos públicos o ejercido actividades políticas durante un período específico y que hubiesen logrado un rápido e importante aumento de su patrimonio, del que no diesen justificación, se presumen beneficiarios del régimen, a menos que los interesados demuestren que los enriquecimientos tuvieron proveniencia lícita. Sebastian Soler, procurador general de la Nación entre 1955-1958, confirma el fallo citando los mismos antecedentes y especificando la legislación: leyes de Italia (ley 9, julio 27/944 y ley 364, mayo 21/945); Francia (ordenanza de octubre 18/944); Alemania (ley 59, noviembre 10/947, zona norteamericana). Asimismo, Soler es ampliamente reconocido como el introductor en la Argentina de la dogmática penal alemana, influencia que se extenderá ampliamente en el derecho penal en nuestro país. En nuestro país, y en gran parte de América Latina, el neokantianismo alemán habría

quedado asociado al liberalismo y la lucha contra los regímenes autoritarios, teniendo en cuenta que sus introductores fueron varios intelectuales republicanos exiliados tras la guerra civil española. Los neokantianos latinoamericanos consideraban que el neokantismo penal, en lugar de ser políticamente neutro – como lo pretendían los propios neokantianos alemanes – era inadecuado al régimen nazista por ser *liberal*. (Zaffaroni y Croxato, 2014) Los vaivenes de estas identificaciones se pueden cruzar con las trayectorias personales, pues algunos de los jueces que participaron de estos fallos, tal es el caso de Juan Carlos Beccar Varela y Adolfo Ricardo Pablo Gabrielli fueron jueces de la corte suprema durante la dictadura militar que se inicia en 1976. Esta será una de las vías por las que en 1955 se asocian las acusaciones de totalitarismo y corrupción.

#### IV.2 *Los vínculos con CONAEP y CONADEP*

¿Pueden pensarse las comisiones investigadoras como comisiones de la verdad? Una de las autoras citadas en el campo, Priscilla B. Hayner (2011), las ha definido a partir de la presencia de una serie de elementos: 1) están enfocadas en el pasado antes que en acontecimientos en curso; 2) investigan un conjunto de hechos que tuvieron lugar en un período específico de tiempo; 3) se conectan con la población afectada, reuniendo información de sus experiencias; 4) están limitadas en el tiempo y tiene el objetivo de concluir con un reporte final; 5) está oficialmente autorizada por el estado examinado.<sup>11</sup>

Siguiendo esos tópicos, las comisiones investigadoras de la “libertadora” parecen cumplirlos en su totalidad: 1 y 2) su objetivo era “investigar las irregularidades producidas durante el régimen depuesto”; 3) recibían denuncias, tomaban testimonios a testigos y víctimas, tal como ha quedado explícito en los expedientes conservados en el Archivo General de la Nación; 4) sus funciones se extendieron a lo largo de poco más de cinco meses y concluyeron con la publicación de antecedentes, documentación y conclusiones en las Memorias y en el “Libro Negro de la Segunda Tiranía” (decreto 14988/56); 5) su creación y autorización se vinculó a la vicepresidencia de la nación. No obstante, Hayner también señala que las comisiones intentan establecerse de modo separado e independiente de la justicia. En particular, remarca que tienen menos poderes que las cortes pues no pueden encarcelar, hacer valer sus recomendaciones o constreñir a alguien para efectuar una indagatoria.<sup>12</sup>

Más allá del interés que pueda revestir incorporar este caso al estudio de otras experiencias de comisiones de la verdad, posibilidad que parece certera en función del análisis anterior, llama la atención la ausencia de cualquier referencia a estos procesos cuando se analiza la experiencia argentina de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas en 1983. En efecto, la CONADEP es tomada por la bibliografía internacional como la primera comisión de la verdad ampliamente difundida. Las diferencias son evidentes desde el momento en que mientras la CONADEP rastrea la situación de graves violaciones a los derechos humanos que incluye la desaparición de 30.000 vidas humanas, las comisiones de 1955 se centraron en casos de corrupción. Asimismo, mientras que un sector de las fuerzas armadas fue impulsor y parte de la investigación en 1955, en 1983 resultaron los principales imputados. No obstante, tanto las características referidas

---

<sup>11</sup> “A truth commission (1) is focused on past, rather than ongoing, events; (2) investigates a pattern of events that took place over a period of time; (3) engages directly and broadly with the affected population, gathering information on their experiences; (4) is temporary body, with the aim of concluding with a final report; and (5) is officially authorized empowered by the state under review” (Hayner, 2011: 12)

<sup>12</sup> Una excepción parcial sería la comisión de Sudáfrica que incluía entre sus potestades otorgar la amnistía a aquellos perpetradores que proveyesen detalles fidedignos de sus abusos.

más arriba como el amparo de ambas instituciones en la tradición republicana que el radicalismo representa en la Argentina, nos interpela a indagar en las causas de la omisión,<sup>13</sup> aun cuando en el marco de esta ponencia no podamos permitirnos ir más allá de algunos señalamientos.

En el discurso público, la experiencia de 1955 y los juicios por las violaciones a los derechos humanos iniciados en 1983 se cruzan recién en lo que puede considerarse como la segunda ola de justicia restaurativa, iniciada en 2003 por los gobiernos kirchneristas. En 2009, la ley 26.564 hace beneficiaria de las políticas reparatorias establecidas en las leyes 24.043 y 24.411 “a las víctimas del accionar de los rebeldes en los acontecimientos de los levantamientos del 16 de junio de 1955 y del 16 de septiembre de 1955, sea que los actos fueran realizados por integrantes de las Fuerzas Armadas, de seguridad o policiales, o por grupos paramilitares o civiles incorporados de hecho a alguna de las fuerzas.” Víctimas y victimarios se cruzan como un espejo en los procesos de “desperonización” y en las consideraciones de estas políticas reparatorias, que buscan asistir a los familiares de quienes fueron asesinados en los dos intentos de derrocamiento (uno fallido y otro concretado) de la presidencia constitucional de Perón. El modo en que justicia y política se cruzan en los procesos de justicia transicional no podría aparecer de modo más claro.

En los últimos años una consigna que fue tomando forma en el arco opositor al kirchnerismo volvió a conectar las distintas experiencias: la Conadep de la Corrupción. Su mayor impulso vino de la mano de la Unión Cívica Radical, aunque logró un apoyo bastante extendido en otros sectores. Si bien la idea ya circulaba al menos desde 2013<sup>14</sup>, la propuesta tomó forma a partir de una serie de entrevistas que Ernesto Sanz ofreció para distintos medios nacionales<sup>15</sup>, se extendió en la prensa en editoriales y columnas de opinión y en las redes sociales a partir de las opiniones de blogueros y tuiteros.<sup>16</sup> Su momento de apogeo fue a mediados de 2014, cuando Julio Cobos y otros miembros de la bancada radical presentaron al Congreso de la Nación un proyecto de ley para la creación de la CONAEP (Comisión Nacional de Ética Pública).

Siguiendo el texto del proyecto (expediente 5898-D- 2014), “el objetivo de la misma era investigar y esclarecer los hechos relacionados con actos de corrupción de funcionarios públicos, con el fin de coadyuvar a la determinación de la responsabilidad política de sus autores y su eventual condena”. Según su artículo 2º, estaría integrada por once (11) miembros, “ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público y que durarán cuatro años en su función pudiendo ser reelegidos por un período”. Su conformación respondía al siguiente patrón de integrantes: uno por la Corte Suprema de Justicia de la Nación; uno por el Poder Ejecutivo de la Nación; uno por el Procurador General de la Nación; uno por el Defensor del Pueblo de la Nación; uno por la

---

<sup>13</sup> Un clásico para el problema de la justicia retroactiva durante la restauración de la democracia en Argentina como es el libro de Carlos Nino (2015) no hace mención alguna al proceso de desperonización en el capítulo que dedica exclusivamente a historizar la experiencia, titulado “la justicia retroactiva en la Argentina”.

<sup>14</sup> Nota de opinión de Silvia Vazquez, ex diputada nacional FPV, como integrante de la fuerza política Concertación FORJA. Se alejó del FPV en 2011, *Clarín*, 1/6/13. Disponible en línea en [http://www.clarin.com/opinion/Necesitamos-Conadep-corrupcion\\_0\\_929907165.html](http://www.clarin.com/opinion/Necesitamos-Conadep-corrupcion_0_929907165.html)

<sup>15</sup> Entrevista a Ernesto Sanz, *La Nación*, 6/6/14. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1698921-ernesto-sanz-la-conadep-de-la-corrupcion-va-a-investigar-a-cristina-kirchner-y-a-todo-el-mundo>

<sup>16</sup> Curiosamente, su origen parece estar vinculado a otra tradición política, pues su mención original aparece en un proyecto elaborado por el bloque legislativo conocido como “grupo de los 8”, cuyo objetivo como peronistas disidentes era denunciar la corrupción durante la presidencia de Carlos Menem. Esta transversalidad muestra la amplia legitimidad que convoca la mención a la CONADEP.

Auditoría General de la Nación; seis por el Congreso de la Nación, por resolución conjunta de ambas Cámaras adoptada por mayoría de sus miembros presentes.<sup>17</sup>

Los lazos que sus autores tejen con la CONADEP son claros si partimos de un imaginario radical que construye su relato basándose en la amplia legitimidad social que aún hoy tiene la institución promovida por el alfonsinismo. En efecto, la CONADEP fue una comisión independiente que buscaba ayudar a la justicia en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en la última dictadura militar en la Argentina. En última instancia, el punto de contacto entre ambas estaría dado porque su *leit motiv* principal era colaborar con el establecimiento del Estado de Derecho. En el caso de la nueva CONAEP, bajo el convencimiento de que la persistencia de una extendida corrupción es incompatible con su vigencia. En esta línea, sus impulsores reiteraban que los actos de corrupción debían ser considerados imprescriptibles. Esta condición, seguramente ausente del texto del proyecto por cuestiones legales, estuvo presente en el discurso público y apuntaba a equiparar los delitos de cohecho con crímenes de lesa humanidad. En esta línea, el propio Julio Cobos señaló "La corrupción es un delito de lesa humanidad porque son menos escuelas, son menos hospitales, menos bienestar para la sociedad."<sup>18</sup> Por su parte, un editorialista del diario *El Litoral* de Santa Fé, sintetizó de modo acabado las derivaciones más extremas de esta posición:

“No se trata de imitar a la “Conadep”, pero sí de tenerla presente como modelo. La sociedad debe saber lo que sus funcionarios hicieron con el poder. Quienes se oponen sostienen que los militares mataban y que la corrupción no. ¿Están tan seguros? Las víctimas de Plaza Once y Cromañón, seguramente no pensarían lo mismo. Conviene repetirlo: la corrupción mata a muchas más personas que las que son víctimas de catástrofes evitables, y además mata a la democracia, a la credibilidad en las instituciones y a la propia legitimidad del sistema.”<sup>19</sup>

Pero más llamativos que los lazos entre un proyecto de comisión investigadora de la corrupción y la CONADEP, nos pareció la casi total ausencia de referencias a la vinculación entre esta iniciativa reciente y las comisiones investigadoras que tuvieron lugar durante el golpe de estado que derrocó al peronismo en 1955.<sup>20</sup> Tras la derrota del Frente para la Victoria en las elecciones presidenciales de 2015 y el triunfo de Mauricio Macri, el impulso a las causas judiciales por corrupción contra funcionarios kirchneristas y la propia ex presidenta se transformaron en uno de los ejes comunicacionales del nuevo gobierno, asociándose corrupción, dilapidaciones y populismo en la propaganda oficial. En una entrevista con Mario Vargas Llosa, el propio mandatario argentino señaló que los gobiernos populistas carecen de gestión: "para robarse dos, dilapidan diez". A modo de defensa, los sectores vinculados al kirchnerismo prefirieron ligar las acusaciones de corrupción con las persecuciones políticas que otros gobiernos “nacional- populares”, como el yrigoyenismo y el peronismo, habían recibido por parte de sus sucesores en 1930, 1955 o 1977. En este relato, las denuncias se utilizaron para ocultar los ataques a los derechos adquiridos durante las etapas anteriores.

---

<sup>17</sup> Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5898-D-2014>

<sup>18</sup> Entrevista a Julio Cobos, *La Nación*, 24/5/2014. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1694295-julio-cobos-la-corrupcion-es-un-delito-de-lesa-humanidad>

<sup>19</sup> Editorial de Rogelio Alaniza, *EL Litoral*, Santa Fé, 21/5/2014. Disponible en [http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/100807-una-conadep-de-la-corrupcion](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/100807-una-conadep-de-la-corrupcion)

<sup>20</sup> La única conexión que nos devuelve una búsqueda en internet, mediada por google, es <http://elhombre3.blogspot.com.ar/2014/11/llega-el-terror-de-los-kerneristas-la.html>

Lejos de intentar poner en evidencia cómo la historia se repite una y otra vez de manera cíclica y dramática, nos preocupa mostrar como circulan en el imaginario de los políticos y de la sociedad una serie de vinculaciones entre justicia y política que muestran continuidades y diferencias en cada coyuntura histórica.

## V. REFLEXIONES FINALES

En esta ponencia hemos intentado plasmar una serie de reflexiones dispersas sobre las intersecciones entre justicia y política para analizar las comisiones investigadoras en 1955. Lejos de ser especialistas en el campo, hemos realizado una incursión para identificar herramientas que nos permitan profundizar nuestro análisis sobre esta experiencia. Asimismo, considerando la escasa cantidad de trabajos que han abordado esta problemática en Argentina antes de la década del ochenta, suponemos que nuestra perspectiva puede aportar algunas nuevas aristas. Se trata, conviene anticiparlo, de un conjunto de notas dispersas en proceso de elaboración.

En primer lugar hemos considerado hasta qué punto las comisiones pueden ser estudiada como una experiencia de judicialización de la política o, como la han concebido sus propios creadores, como una institución necesaria para contener la marea de denuncias por irregularidades del gobierno anterior, situación que una justicia en recomposición no podría encarar. Desde el momento en que la iniciativa se constituyó en el marco de un proceso de “desperonización”, la mayor cantidad de las pistas aportan evidencia en el primer sentido. Entre ellas: renovación de la Corte Suprema de Justicia y de buena parte de los jueces en distintas instancias; nombramiento de los integrantes de las comisiones por los ejecutivos nacionales y provinciales; trabajo en conjunto de abogados, ex jueces, militares y profesionales de la política en las tareas de las comisiones; inversión de la prueba en el procedimiento legal; violación de principios constitucionales sobre retroactividad de las leyes y formación de comisiones especiales; aplicación de la prisión preventiva; detenciones por causas políticas fundamentadas en decretos especiales y contravenciones. Sin embargo, también resulta llamativo el apego a una serie de procedimientos propio de la justicia legal. Hemos mencionado entre los más relevantes la incertidumbre en torno a los resultados y la enorme cantidad de casos que fueron tramitado solo por vía administrativa o incluso directamente archivados.

En segundo lugar, las peculiaridades de la experiencia, sugieren la posibilidad de pensarla en clave de justicia transicional. Por un lado, lo analizamos en perspectiva comparada con la “desnazificación”, un proceso que los actores que dieron forma a la desperonización tenían en su repertorio de escenarios judiciales. Por otro lado, lo estudiamos como un nodo más de una tradición de justicia transicional en la Argentina, cuyo emergente con más renombre ha sido la CONADEP. El puente que entre ambos momentos se tiende a partir de la noción de genocidio parece un punto a profundizar.

Ahora bien ¿qué elementos puede aportar el análisis de las comisiones investigadoras para repensar la justicia transicional en un plano general y, en particular, desde la experiencia argentina? En primer término, esta ponencia puede aportar evidencia a la hipótesis que vienen señalado algunos autores respecto a la creciente desestabilización del paradigma de la justicia transicional por sus aplicaciones locales. Como han señalado Shaw y Waldorf (2010) este enfoque encarna una visión liberal de la historia como progreso, un modelo redentor en el cual los daños del pasado deben ser reparados para producir un futuro caracterizado por el no recurso a la violencia, las reglas de la ley y una cultura de los derechos humanos. En esta línea, las tradiciones de justicia transicional que se pueden tejer en la historia de un país no dependen únicamente del hallazgo de una serie de procedimientos similares, sino que deben contextualizarse política, social y culturalmente. En la

Argentina, la diada autoritarismo – democracia ha guiado las lecturas de la historiografía argentina de los últimos treinta años. En la concepción hegemónica, heredera de la tradición socialdemócrata, el autoritarismo es identificable con la última dictadura militar, pero también con las experiencias populistas.<sup>21</sup>

El modo en que el conflicto peronismo y antiperonismo se cruza con las experiencias de justicia transicional vernáculas parece entonces constituirse como una clave para la construcción de una genealogía autóctona de la justicia transicional, considerando que esta perspectiva aporta lecturas contextualizadas, antiesencialistas y un tratamiento no lineal de la cuestión temporal. Por un lado, la ligazón en nuestro país entre la noción de justicia transicional y la tradición republicana parece indudable siguiendo la trayectoria del radicalismo. Por otro, la vinculación del kirchnerismo, entroncado dentro de la tradición peronista, con la lucha contra las violaciones de los derechos humanos ejercidas por la última dictadura militar y los intentos del arco opositor por enjuiciar su gestión entendiendo a la corrupción como delito de lesa humanidad, construyeron un nudo de sentido que es un buen punto de partida para el análisis. El cruce es claro, en nuestro país la visión de la justicia transicional ha quedado asociada tanto a la lucha por los derechos humanos como al combate de la corrupción. De un lado queda el juicio a las juntas militares y del otro, las comisiones de 1955, la CONAEP de la corrupción y la CONAREPA de 1977.<sup>22</sup> La legitimidad de las distintas experiencias pretende superponerse en el discurso público, disipando las perspectivas que sólo los cruces contextuales entre justicia y política pueden devolver.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Acha, Omar (2009) *Historia crítica de la historiografía Argentina. Las izquierdas en el siglo XX*, Buenos Aires, Prometeo. Vol. I.

Castronuovo, Sabrina “El rol de la Revolución Libertadora en el encarcelamiento de la militancia femenina peronista (1955-1958)”, *Revista Historia del Derecho*, num. 51, 2016, pp. 49-71.

Elster, Jon (2006) *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Katz.

Ferreya, Silvana (2015) “Las comisiones investigadoras y la imaginación política antiperonista (1955-1958)”, ponencia presentada en XV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Comodoro Rivadavia, setiembre.

Fitzpatrick, S. And Gellately, R. (1996). Introduction to the Practices of Denunciation in Modern European History, 1789-1989. *The Journal of Modern History*, 68,. 4, december, 747-767, The University of Chicago Press. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2946718>. DOI: 10.1086/245392.

Gross, Aeyal M. (2004) “The Constitution, Reconciliation, and Transitional Justice. Lessons from South Africa and Israel”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 40, num. 1, pp. 47-104.

---

<sup>21</sup> Para una descripción de esta tradición véase Acha (2009). A modo de ejemplo puede leerse la amplia obra historiográfica y periodística de Luis Alberto Romero.

<sup>22</sup> La Conarepa fue creada el 21 de octubre de 1977 en el ámbito del Ministerio del Interior de la dictadura, que estaba a cargo del general Albano Harguindeguy, para investigar los patrimonios de la derrocada presidenta peronista María Estela Martínez viuda de Perón y unos 80 funcionarios de su Gobierno y allegados, todos ellos detenidos por motivos políticos. Una indagación comparativa entre esta experiencia y las comisiones de 1955 es una línea de trabajo que pensamos explorar.

Hayner, Priscilla B. (2011) *Unspeakable truths : transitional justice and the challenge of truth Commissions*, London, Routledge.

Martin, Lucas (2013) “El giro judicial de la política en la democracia argentina” en *Ciencia Hoy*, vol. 22 N° 32, enero- mayo. Disponible en <http://www.cienciahoy.org.ar/ch/hoy132/index.htm>

Nino, Carlos (2015) *Juicio al mal absoluto ¿Hasta dónde debe llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas de los derechos humanos?*, Buenos Aires, Siglo XX.

Sarlo, Beatriz (2007) *La Batalla de las ideas*, Buenos Aires, Ariel.

Seveso, C. (2009). *Escuela de militancia: los presos políticos en Argentina, 1955-1972*. A *Contracorriente*, 6, 3, spring, 137-165. Disponible en [http://www.ncsu.edu/contracorriente/spring\\_09/docs/Seveso.pdf](http://www.ncsu.edu/contracorriente/spring_09/docs/Seveso.pdf)

Shadow y Waldorf (2010) *Localizing transitional justice*, Standford University Press.

Sieder, Rachel, Line Schjolden & Alan Angell (2011), *La Judicialización de la Política en América Latina*, Editorial Universidad Externado de Colombia.

Spinelli, María Estela (1997). “El debate sobre la desperonización. Imágenes del peronismo en los ensayos políticos antiperonistas.” En S. Bianchi y M. S. Spinelli (Comps.), *Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina Contemporánea* (pp. 233-262). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Instituto de Estudios Histórico-Sociales.

Spinelli, María Estela (2005). *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la “revolución libertadora”*. Buenos Aires: Biblos.

Stagnaro, A. (2014). “Peronización y desperonización del Poder Judicial bonaerense.” En Barreneche y Oyhandy (compiladores). *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (Siglos XIX a XXI)* (pp.116-142). La Plata: Edulp.

Tanzi, Héctor José (2006) *Historia ideológica de la corte suprema de justicia de la Nación (1955-1966)*, *Iushistoria* N°3, setiembre. Disponible en [www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm](http://www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm)

Teitel, Ruti (2003) “Transitional Justice Genealogy”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, Spring, Cambridge, MA, pp. 69-94. Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Vicepresidencia De La Nacion - Comisión Nacional De Investigaciones (1958). *Documentación, Autores y Cómplices de las irregularidades cometidas durante la segunda tiranía*. Buenos Aires: servicio oficial, 5 tomos.

Zaffaroni, Eugenio y Croxatto, Guido (2014) “El pensamiento alemán en el derecho penal argentino” en *Rechtsgeschichte - Legal History*, num. 22, pp. 192-212. Disponible online <http://dx.doi.org/10.12946/rg22/192-212>

**TERRITORIO DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO  
Y AVANCE DE LA MALLA TERRITORIAL DEL ESTADO  
ECUATORIANO**

BAYÓN, MANUEL  
ARRAZOLA, IÑIGO



# TERRITORIO DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y AVANCE DE LA MALLA TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO

## I. LOS PIA ANTE UN PROCESO DE COLONIZACIÓN GUIADO POR EL ESTADO

El conflicto que mantienen en Ecuador los Pueblos Indígenas en Aislamiento (PIA) y el Estado ecuatoriano es el resultado de 500 años de colonización de la Amazonía intensificados desde los años 60 del S.XX cuando se encontraron grandes bolsas de petróleo en su territorio. Desde el Colectivo hemos trabajado cartográficamente esta historia de despojo territorial observando la sucesiva creación de bloques petroleros, vías y deforestación generada en el territorio de los pueblos tagaeri, taromenane y waorani (Maldonado y Bayón, 2017). Hasta mediados del S.XX estos pueblos eran denominados como aucas (salvaje en kichwa), dada su ferocidad ante las incursiones colonizadoras de agentes externos, que comenzaron a intentar ser contactados a finales del S.XIX con escasos resultados (Álvarez, 2017).

MAPA 1: VEGETACIÓN ORIGINAL Y REMANENTE EN ECUADOR Y TERRITORIO ANCESTRAL DE LOS PIA



Elaboración: Paola Maldonado (Maldonado y Bayón, 2017)

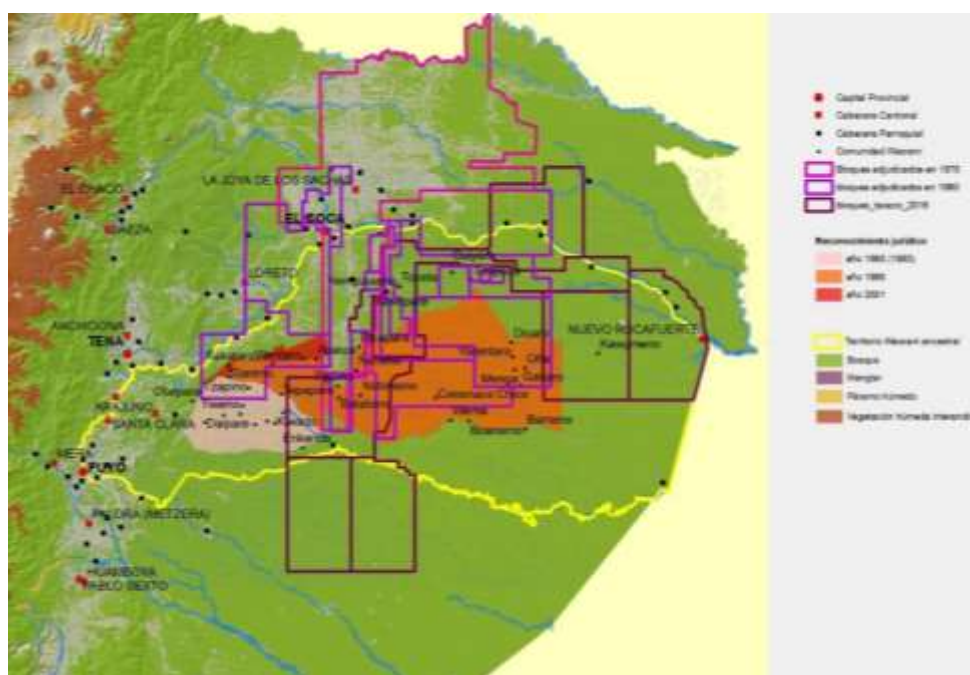
El conflicto con estos pueblos tiene raíces en la Colonia española y la presencia en la Amazonía alta de distintos órdenes religiosos que lograron ejercer cierto control sobre los principales ríos por su facilidad de transporte e interés aurífero, desplazando a otros pueblos hacia las partes más montañosas de la Amazonía norte (Wilson, Bayón y Díez, 2015). La llegada del boom cauchero a la Amazonía generó un nuevo ciclo de expansión de capital vinculado al secuestro y desaparición de pueblos enteros, provocando el aislamiento de numerosos grupos que llega hasta la actualidad (Muratorio, 1987). Esta dinámica de

booms y abandono hizo que aún a mediados del S.XX la Amazonía continuase siendo un “mito”, en palabras del presidente Galo Plaza Lasso, donde el Estado había logrado tener un escaso control territorial.

La aparición de expediciones de empresas trasnacionales petroleras a partir de los años 60 del S.XX modificó totalmente la dinámica de la región. La llegada de la trasnacional Texaco a los territorios waorani estuvo acompañada del contacto y la relocalización de muchos de los grupos waorani en un protectorado administrado por la institución evangélica Instituto Lingüístico de Verano (ILV), en un caso paradigmático de desterritorialización de un pueblo entero: cuando salieron del protectorado encontraron sus territorios llenos de vías y pozos petroleros (Almeida y Proaño, 2008).

Sin embargo, los grupos Tagaeri y Taromenane rechazaron todo contacto con las instituciones religiosas y continuaron en una dinámica de enfrentamiento a la dinámica de colonización que dinamizó el Estado y las primeras concesiones petroleras: construcción de vías, llegada de campesinos sin tierra, creación de centros urbanos, etc. El territorio de los waorani, tagaeri y taromenane se ha ido reduciendo progresivamente en las últimas cinco décadas, en una combinación entre nuevos bloques petroleros y un reconocimiento escaso de su territorio por parte del Estado (Maldonado y Bayón, 2017).

MAPA 2: TERRITORIO WAORANI, TAGAERI Y TAROMENANE Y CONCESIONES PETROLERAS POR ETAPAS.

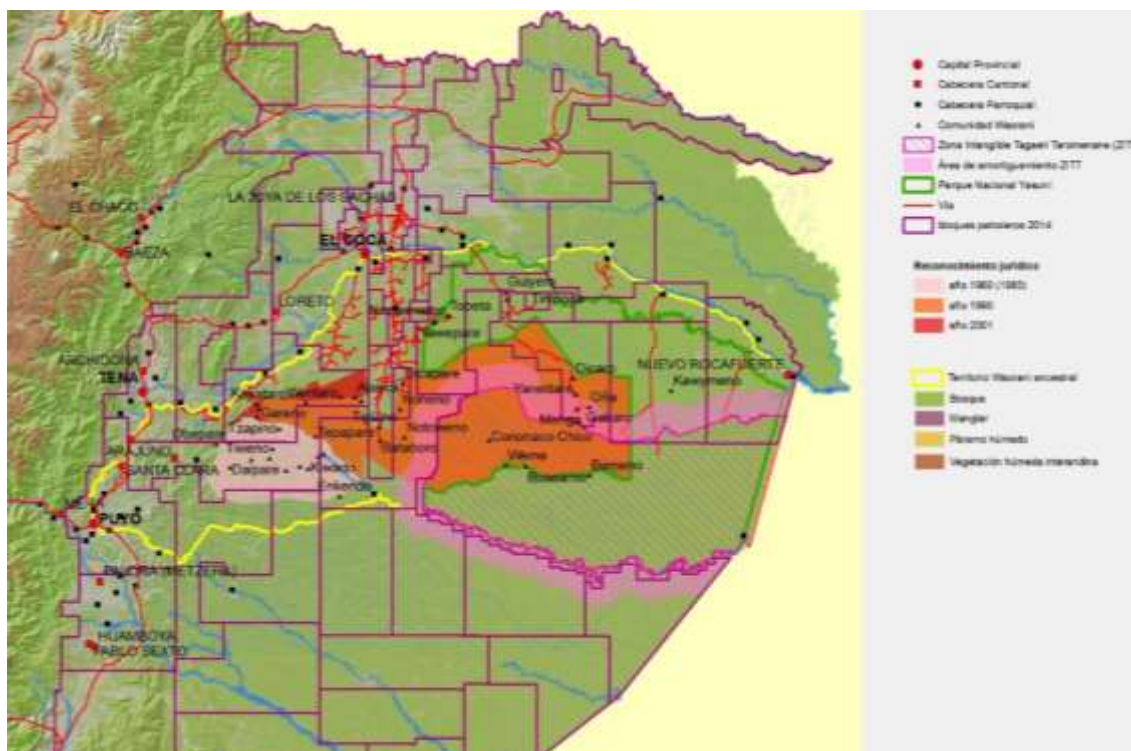


Elaboración de Paola Maldonado (Maldonado y Bayón, 2017)

En paralelo, la sociedad civil ecuatoriana ha tenido un proceso a lo largo de estas décadas en las que ha asumido un rol progresivo de protección de estos pueblos. En 1999 se decretó la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT) para los PIA, y en 2007 se amplió a una distancia de 10 kilómetros más su área de amortiguamiento (De Marchi et al, 2011). El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas en 1991, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU en 2007 y el reconocimiento constitucional de los PIA en la Constitución del Ecuador en 2008 plasmaron los esfuerzos de protección y asignación de territorio. La campaña de 2007 de la Iniciativa Yasuní-ITT que pretendía dejar el petróleo del bloque 43 en el subsuelo a cambio de una compensación internacional concretó la institucionalización del histórico

acumulado de la sociedad civil, que tenía en la biodiversidad y la presencia de los PIA sus principales pilares (CMCTF, 2014).

MAPA 3: TERRITORIO WAORANI, TAGAERI Y TAROMENANE RECONOCIDO Y ACTUALES CONCESIONES PETROLERAS



Elaboración de Paola Maldonado (Maldonado y Bayón, 2017)

La derogación de la Iniciativa Yasuní-ITT en 2013 generó una movilización de nuevo cuño en la historia de Ecuador, donde jóvenes de las ciudades eran protagonistas de manifestaciones y recogidas de firmas para convocar un referéndum que detuviera la explotación petrolera de la parte nororiental del Parque Nacional Yasuní, conformando Yasunidos (Bayón, 2014). Pese a la no celebración del referéndum bajo acusaciones de fraude, el Yasuní se ha convertido en un símbolo global fruto de la acción del gobierno ecuatoriano mediante la Iniciativa Yasuní-ITT y el activismo nacional y global de Yasunidos en su defensa. El Yasuní se ha posicionado como un común territorial más allá de sus límites espaciales, como una propuesta para despetrolizar la economía para no destruir los territorios donde habitan los PIA.

## II. EL TERRITORIO COMO UN ELEMENTO DEL ESTADO PUESTO EN TENSION EN AMÉRICA LATINA.

Desde un enfoque histórico, el concepto de territorio es conceptualizado a partir del Estado moderno actual originario de Europa. El territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado: "tiene un territorio, es decir, un dominio limitado en el espacio sobre el cual sólo él ejerce el poder" (Jellineck, 2004: 193). En el surgimiento del Estado moderno, "el soberano del territorio se había convertido en arquitecto del espacio, disciplinado, pero también y casi al mismo tiempo en regulador de un medio en el cual no se trata tanto de fijar los límites y las fronteras o de determinar emplazamientos como, sobre todo y esencialmente, de permitir, garantizar asegurar distintos tipos de circulación" (Foucault, 2006: 45). Lo cual, establece la manera en la que el capitalismo y la nueva territorialidad del Estado se iban a retroalimentar hasta generar los Estados-nación del capitalismo mercantil.

Para Foucault, la población asentada en un territorio, junto a la economía política como saber, y los dispositivos de seguridad como instrumento técnico, compusieron a partir del mercantilismo la "gubernamentalidad" con la que se materializó el Estado moderno en el S.XVII (Foucault, 2007: 213). Estos Estados parten de un proyecto homogeneizador que conllevaba una colonización interna y externa, por lo que los considera como estados territoriales moderno-coloniales (Porto Gonçalves, 2009: 126). La descolonización por parte de las metrópolis europeas dio paso al surgimiento de Estados-nación a lo largo de todo el continente americano.

El conflicto de territorialidades entre metrópolis y colonias, entre élites criollas y europeas, resultó en un proceso de independencia y autodeterminación que generó nuevos Estados territoriales en América en el S.XIX. Sin embargo, estos nuevos Estados no dieron paso a una descolonización de las estructuras de poder, sino a una adaptación de éstas al nuevo contexto nacional, siendo negadas en el S.XIX y el S.XX las otras formas de ejercer la territorialidad que continuaron latentes incluso durante el período de la Colonia protagonizadas por pueblos indígenas, negros o campesinos. Se pueden observar esas territorialidades que no pertenecen al Estado-nación poscolonial desde múltiples perspectivas. Desde un enfoque más simbólico del territorio, que tampoco responde al ejercicio del poder del Estado: "territorio es espacio apropiado, espacio hecho cosa propia, en definitiva el territorio es instituido por sujetos y grupos sociales que se afirman por medio de él", y por tanto, "hay, siempre, territorio y territorialidad, o sea, procesos sociales de territorialización" (Porto Gonçalves, 2009: 127). Porto Gonçalves lo conceptualiza como una triada "território-territorialidade-territorialização" (Porto Gonçalves, 2002: 230)

También desde el poder, pero desde la multiterritorialidad, Haesbaert mira el territorio como el ejercicio de aquellos otros poderes que no emanan del Estado, en una visión foucaultiana pero aplicada al presente, también vinculada a la apropiación simbólica del espacio de los grupos sociales que no articulan su poder en torno al Estado:

Territorio, por lo tanto, en cualquier acepción, tiene que ver con poder, pero no apenas el tradicional 'poder político'. Se refiere tanto al poder en el sentido más concreto, de dominación, cuanto al poder en el sentido más simbólico, de apropiación. Lefebvre distingue apropiación de dominación ('posesión', 'propiedad'): el primero consiste en un proceso mucho más simbólico, cargado de las marcas de lo 'vivido', del valor de uso; el segundo más concreto, funcional y vinculado al valor de cambio [...] Podemos entonces afirmar que el territorio, inmerso en relaciones de dominación y/o apropiación sociedad-espacio, se prolonga [...] a lo largo de un continuum que va desde la dominación político-económica más 'concreta' y 'funcional' a la apropiación más subjetiva y/o 'cultural-simbólica'. (Haesbaert, 2008: 20; traducción libre del Colectivo de Geografía Crítica).

Para Haesbaert, los procesos de apropiación del territorio son considerados como territorialización en sentido activo. Estos procesos de (re)territorialización son múltiples, respondiendo a los múltiples poderes que se apropian de un espacio en distintas esferas (Haesbaert, 2007: 22). Para el autor, además de su enorme variación histórica, se precisa considerar su variación geográfica: "obviamente territorializarse para un grupo indígena de la Amazonía no es lo mismo que territorializarse para los grandes ejecutivos de una empresa transnacional" (Haesbaert, 2007: 97). La globalización neoliberal ha mostrado el extremo de territorialidad estatal puesta en duda: "sin moneda propia, con un ejército que responde a mandos extranjeros, casi sin fronteras y aduanas, con márgenes estrechos para la política económica y demasiado lejano y burocrático para promover políticas sociales", hace que "su pretensión de considerarse el único depositario de la soberanía resulta más bien patética" (Borja, 2004: 18).

La defensa del ejercicio de territorialidad por parte de los grupos subalternos fue configurándose como los "derechos territoriales", considerados "las fronteras indígenas de

la globalización" (Toledo, 2005: 67). Sucesivos alzamientos indígenas en América Latina en los últimos 15 años del S.XX provocaron una sucesión de reconocimientos de estos derechos territoriales (Toledo, 2005: 86). Aparentemente podría observarse una paradoja, el reconocimiento de derechos territoriales por parte del Estado-nación en un momento de mundialización sin precedentes, y la supuesta desaparición del espacio en el capitalismo tardío en el que se imponen los mercados financieros en las ciudades globales, a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La paradoja se resuelve por la profunda contradicción inherente a esta fase de desarrollo territorial del capitalismo: la "globalización económica compromete a los territorios indígenas y (hace emerger) obstáculos formidables para proyectos autonómicos viables, es decir, que efectivamente garanticen los derechos de autodeterminación" (Toledo, 2005: 79). Como resultado, de forma simultánea, se producen en esta misma etapa, las mayores resistencias para hacer frente a esa ofensiva sin precedentes del capital a nivel territorial, en forma de "intervención de las empresas transnacionales, vía megaproyectos y enclaves en áreas indígenas, tras bioprospección, explotación minera, hidrocarburos, represas, etc., amparada en regímenes internacionales de libre comercio, autónomos respecto al régimen internacional de derechos humanos" (Toledo, 2005: 80).

Para analizar el papel del Estado ante esta complejidad multiterritorial, para el Colectivo de Geografía ha sido clave concepto de (des)ordenamiento territorial, que realiza una relectura crítica del concepto de ordenamiento territorial a partir del punto de vista de los que sufren las acciones del Estado, tradicional y legitimado agente ordenador del territorio (Bonilla et al, 2016). El término "(des)ordenamiento" busca explicitar la perspectiva de que el ordenamiento territorial estatal está, necesariamente, vinculado a su opuesto, el desordenamiento, ya que significa siempre la ruptura de otros órdenes preexistentes en el espacio sobre el cual la malla territorial arbitrariamente se impone (Guerra, 2013).

### III. DE LA CONSTITUCIÓN PLURITERRITORIAL AL (DES)ORDENAMIENTO CAPITALISTA.

La Constitución ecuatoriana promulgada a partir de la victoria de Rafael Correa en las elecciones de 2006 se inscribe en un nuevo paradigma jurídico: el neoconstitucionalismo. Basado en el pluralismo jurídico y garantismo, pone el acento en los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2009: 291). Bajo este paradigma neoconstitucional, garantista y con pluralidad jurídica, los derechos indígenas, también aquellos que expresan los derechos territoriales, tienen en el Ecuador una doble dimensión, individual y colectiva, al igual que todos los derechos humanos, que pasan a denominarse derechos fundamentales (Ávila, 2008: 44). El pluralismo jurídico se constituye como un soporte del garantismo no homogeneizante: "presupone la existencia de múltiples fuentes para el derecho y no sólo el Derecho Romano. Por lo menos tres dimensiones de esos derechos pueden identificadas: 1- derecho al auto-gobierno; 2- derecho especial de representación y 3- derechos poli- étnicos" (Porto Gonçalves, 2009: 128).

La Constitución ecuatoriana presenta un amplio catálogo de derechos territoriales indígenas en concordancia con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas. Se hace mención especial a los territorios de los PIA en su artículo 57, que supone la veda de cualquier incursión petrolera y proclama la autodeterminación y multiterritorialidad.

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y

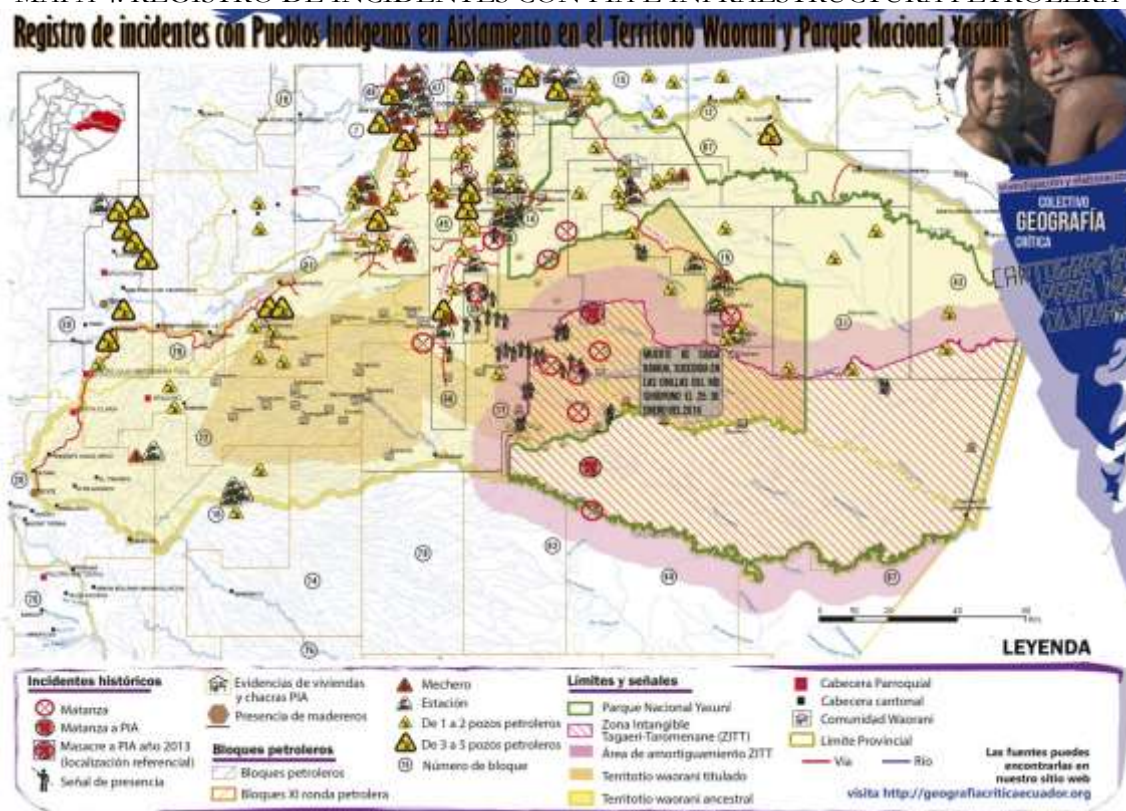


voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. (Art. 57, Constitución de la República del Ecuador).

Sin embargo, la puesta en marcha de políticas efectivas para su protección se ha plasmado en el territorio. El cercamiento sufrido por los PIA en la colonización de las últimas décadas ha expandido el conflicto territorial que viven los pueblos aislados. Actualmente se centra en la parte noroccidental de la ZITT, fuera de la misma, en el área de expansión petrolera de los bloques Armadillo, 14 y 17, sin que se haya desplegado sobre el territorio una forma efectiva de protección de estos pueblos (Maldonado y Bayón, 2017). La territorialidad del capital avanza en forma de expansión de la frontera petrolera, las formas de protección a la naturaleza se efectúa de una forma subordinada respecto al petróleo pero jerarquizada respecto al ejercicio de territorialidad waorani, y la limitación de la ZITT por las actividades petroleras hace que el peligro que viven estos pueblos aislados sea máximo, dado que las vías han generado un proceso explosivo de colonización (Maldonado y Bayón, 2017).

En el siguiente mapa puede observarse cómo el (des)ordenamiento hace que no haya medidas efectivas para proteger el territorio de los PIA, ya que la ZITT ha sido desbordada por ataques y enfrentamientos.

MAPA 4: REGISTRO DE INCIDENTES CON PIA E INFRAESTRUCTURA PETROLERA

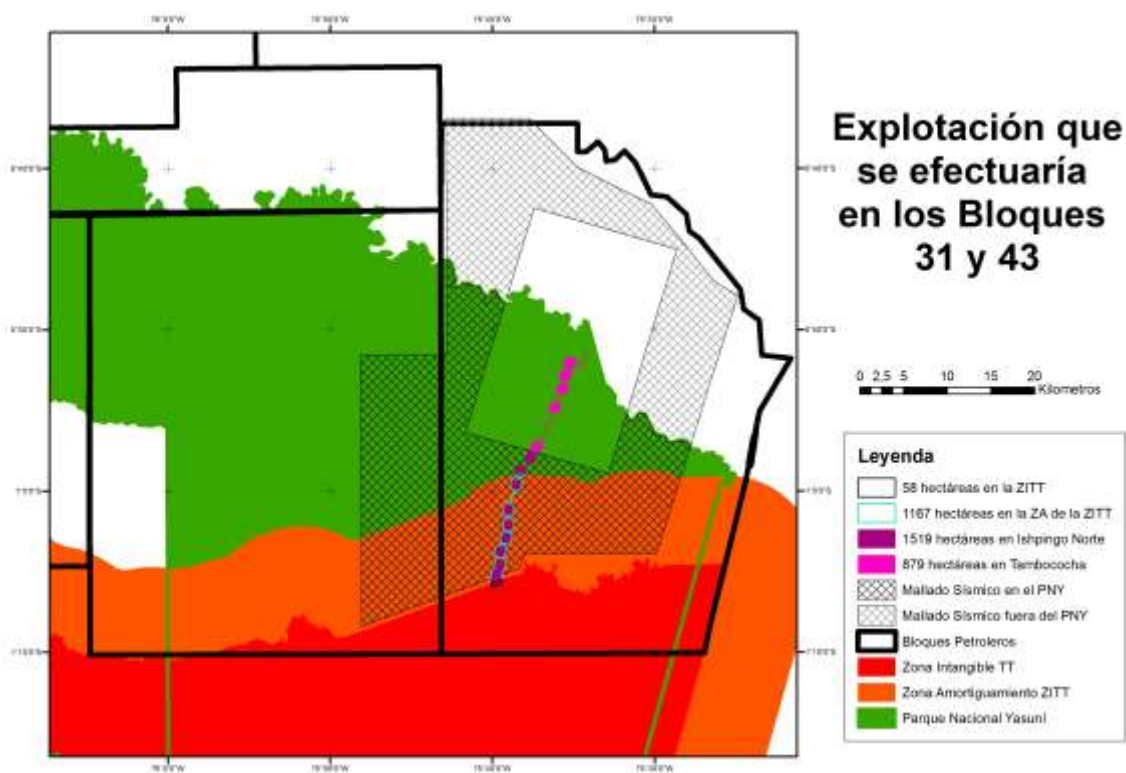


Elaboración: Paola Maldonado y Braulio Gutiérrez (Maldonado y Bayón, 2017)

La decisión de derogar la Iniciativa Yasuni-ITT supone poner en riesgo al grupo más oriental de los PIA en el Parque Nacional Yasuni, llevando la explotación petrolera al Área de amortiguamiento de la ZITT, a escasos 5 kilómetros de donde están documentadas sus casas (Bayón et al, 2017). Los trabajos dentro del Yasuni han comenzado en 2018 con la fase de construcción de infraestructura en el campo Tambococha. Desde la derogación de la Iniciativa Yasuni-ITT, se ha producido un fuerte debate territorial en el que el Colectivo ha estado inmerso, al haberse permitido la explotación petrolera en el Parque

Nacional mediante una simplificación por parte del Estado de la complejidad territorial y ambiental del área (Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2014).

MAPA 5: PROYECCIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS CAMPOS TAMBOCOCHA E ISHPINGO.



Elaboración: Manuel Bayón y Abigail Ramírez (Bayón Et Al, 2017)

Pese a estar vedadas las actividades extractivas en el territorio de los PIA, del garantismo jurídico neoconstitucional y el pluralismo jurídico, el Estado ha decretado su competencia en el área bajo los argumentos emanados del liberalismo a la hora de proclamar como propio y exclusivo el territorio que contiene petróleo.

#### IV. EL YASUNÍ COMO UN COMÚN TERRITORIAL MULTIESCALAR EN DISPUTA.

Por un lado, los comunes representan un marco de análisis alternativo que rompe con la disyuntiva creada entre mercado y Estado a la hora de pensar en formas de producción, distribución y reproducción de la riqueza social. En este sentido, la importancia de los comunes tiene mucho que ver con la búsqueda de nuevos paradigmas emancipatorios. Este resurgir de los comunes pretende construir imaginarios alternativos a la imposición de la competencia y las relaciones de mercado por parte de la globalización neoliberal (Colectivo de Geografía Crítica, 2018).

Si bien existen diferencias entre corrientes en cómo concebir los comunes, podríamos acordar que consideran al común como conjunto de condiciones y características que, en las condiciones actuales del desarrollo histórico del capitalismo, podrían apuntar a la superación de la propiedad a la hora de regular los procesos de producción, redistribución y reproducción de la riqueza social. La propiedad, tanto pública como privada, representa uno de los principales obstáculos en este camino emancipador dado que establece sujetos (individuos, o el pueblo) preexistentes a las puesta en práctica del gobierno de lo común. En este sentido, lo común es algo que no entra tanto a disputar la

existencia de la esfera privada o pública, sino que busca modificar radicalmente las prácticas, normas e instituciones que rigen el funcionamiento del Estado y las empresas (es decir, no cuestiona tanto la existencia del Estado sino que busca comunizar el Estado, lo cual sólo es posible hacerse trascendiendo los límites de la democracia liberal representativa) (Hardt y Negri, 2011; Laval y Dardot, 2015).

Para entender el papel del espacio en los cercamientos de los comunes hemos de concebir el espacio más allá de un mero contenedor donde tienen lugar estos procesos. En concreto, el despliegue de los cercamientos moviliza mecanismos de control y significación del espacio que tratan de subordinar a los actores y apropiarse de aquello que realizan en común (Sevilla Buitrago, 2015). Los cercamientos son procesos de erosión de lo común que tratan de crear cadenas de territorios de equivalencia, es decir, desproveer al espacio de las características específicas que el hacer común le otorga para someterlo a procesos de racionalidad abstracta que otorgan mayor control al Estado y los actores capitalistas. Asimismo, los procesos de cercamiento establecen mecanismos específicos de dominación espacial y profundizan la mercantilización del espacio. Buitrago es enfático en que los mecanismos de dominación del espacio que los cercamientos desarrollan están profundamente relacionados con los diferentes regímenes regulatorios en un tiempo y espacio concreto. Así, las lógicas de dominación espacial están lejos de ser estáticas y uniformes, dado que son tan amplias como los procesos de desarrollo desigual en los que se insertan (Sevilla Buitrago, 2015).

El Yasuní ha sido uno de los casos de estudio en nuestra cartilla sobre los Comunes que forma parte del proceso de construcción de un Atlas Crítico del Ecuador con más de 30 casos de tensión territorial. Se trata de un común multiescalar, que implica una gran cantidad de actores territoriales que actúan en distintas escalas. Dentro de nuestra propuesta para abordar cómo se produce la confrontación de territorialidades, vamos a mirar primero los mecanismos de control espacial que promueve cada actor, ya que se despliegan mecanismos bien contrapuestos.

Por un lado, mecanismos de las comunidades para mantener lo único que les queda: su territorio. Este común, en el caso de los pueblos del Yasuní no es idéntico, pero tienen en común que son fuente de reproducción material y simbólica de los mismos. Los mecanismos de control espacial desplegados son la propiedad colectiva, el mantenimiento de espacios de decisión colectiva sobre la entidad política que administra el territorio, la generación de acuerdos sobre el uso del territorio (incluyendo la entrada de otros actores al mismo), la pertenencia de la cacería encontrada. En el caso de los PIA estos mecanismos no son conocidos en detalle, pero podemos afirmar que el territorio es esencial en su reproducción material y simbólica. Se considera que existen varios clanes de los PIA con una agrupación social basada en la conformación de una familia ampliada que comparten una sola vivienda, con una alimentación basada en la cacería, la recolección y la horticultura itinerante (Rival, 1992).

Por otro lado, hay toda una amalgama de distintos actores que tratan de ganar control en el territorio colectivo de las comunidades. Los más poderosos mecanismos de control del espacio son los vinculados a la actividad petrolera: la construcción de infraestructura petrolera cuyo control lo ejerce la propia empresa petrolera, la construcción de infraestructura militar de apoyo para la rápida actuación ante cualquier negativa de las comunidades. Pero también hay formas de generar un control menos explícito: construcción de escuelas, centros comunales, canchas y otras infraestructuras de servicios en las comunidades para la aceptación de las empresas petroleras, también la concesión de empleos en la actividad con el mismo fin. Por tanto, se despliegan mecanismos para el control espacial que implica la militarización, la concesión de servicios y empleos así como mecanismos petroleros para la generación de beneficio capitalista. En estos espacios, el rol



del Estado está absolutamente plegado a las necesidades de la actividad petrolera: obras, inversiones, empleos, violencia, etc. Otra forma de generar control espacial es la desplegada por los grupos ecologistas a nivel nacional e internacional, ya que mediante la Iniciativa Yasuní-ITT se paralizaba la explotación petrolera, o posteriormente mediante el movimiento Yasunidos que pedía la no explotación mediante una consulta popular, pretendía generar una medida de restricción a la llegada del petróleo a una de las áreas del Yasuní.

Abordaremos ahora la cuestión de las significaciones. Los actores están en una clara posición dialéctica en la que su relación desigual implica una serie de acuerdos, resistencias. Los actores comunitarios tienen unas grandes desigualdades externas e internas que implican una amplia gama de posturas respecto a la respuesta dada a la colonización. Por un lado, los pueblos en aislamiento suponen la mayor ruptura respecto a concepción de la forma de relación: el no contacto completo, la violencia con asesinatos cuando su común es agredido. En el caso del pueblo waorani hay fundamentalmente dos posiciones muy asimétricas: la mayoritaria de trabajar en el petróleo y no seguir perdiendo espacio con el fin de beneficiarse de esta actividad, y la minoritaria respecto a potenciar las actividades turísticas. En ambos casos, el común es el territorio y las relaciones que emanan del mismo. Las relaciones entre comunidades han bajado mucho en su intensidad en la última década, debilitándose o desapareciendo articulaciones supracomunales. Por otro lado, la empresa petrolera que ha avanzado en la zona ha sido Petroamazonas, la empresa estatal, reconfigurando la disputa entre empresas petroleras y Estado. Estos actores han logrado captar a las dirigencias comunitarias waorani, cuya relación es de conflicto pero mediado por regalías y empleos que no cuestiona la propia actividad petrolera por parte de la mayoría de comunidades waorani. Sin embargo, en el ámbito nacional, los grupos ecologistas cuestionan la ampliación de la frontera petrolera mediante campañas, recogidas de firmas para la consulta popular, que buscan hacer cumplir los principios de protección de pueblos en aislamiento y de la naturaleza. En este caso el común tiene significaciones distintas para este actor, ya que no es una relación territorial necesaria para la reproducción material de sus vidas, sino un común que consagra valores de derechos.

A partir de ello nos preguntamos cuáles son las diferentes escalas de lo común en el Yasuní y cómo se reescala. El territorio del Yasuní es un común para sus pueblos, tanto en la reproducción simbólica y material como forma en la que se constituye a partir de la fórmula de la comuna. A nivel local se entra en una gran disputa con la escala transnacional de la venta de petróleo mediante empresas internacionales y nacionales insertas en esta actividad. En la escala nacional se da una fuerte disputa sobre el común respecto al Bien Nacional o la protección de un ecosociosistema único y con gran implantación en la opinión pública. A nivel transnacional se apoya tanto la protección del ecosociosistema como la explotación “necesaria” del petróleo. En todas estas escalas el Yasuní está en disputa.

## V. CONCLUSIONES

La historia de colonización de la Amazonía norte ha hecho de los PIA de Ecuador una Micro-Sociedad. El Estado-nación ha aplicado la lógica del liberalismo político post-independencia, a pesar de los sucesivos reconocimientos de la territorialidad indígena y la plurinacionalidad en la Constitución del Ecuador y las declaraciones internacionales relativas a la cuestión.

La tensión territorial producida en el Parque Nacional Yasuní en el que habitan los PIA en Ecuador ha pasado a ser un común territorial multiescalar, dado que las instituciones del Estado, el mercado internacional de petróleo y los grupos ecologistas

ecuatorianos apoyados por la conciencia global en defensa de la biodiversidad y los PIA han actuado para protegerlo.

El modelo territorial de los PIA es poco aplicable a otros territorios donde no existe una tensión de territorialidades tan extrema. Sin embargo, ha sido tomado como un lugar extremo donde plantearse el avance del capitalismo, de la devastación ambiental y el derecho de autodeterminación de los pueblos que ejercen su territorialidad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Almeida, Alexandra y José Proaño (2008) Tigre, águila y Waorani, una sola selva, una sola lucha : deuda ecológica de las transnacionales petroleras con el pueblo Waorani y el Parque Nacional Yasuní. Quito: Acción Ecológica.

Álvarez, Kati (2017) “Los pueblos en aislamiento y nosotros” en Ávila, Ramiro e Ivette Vallejo (eds) El último grito del jaguar. Quito: Abya Yala.

Ávila, Ramiro. (2008). “Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia” en Ramiro Ávila (edit.) La Constitución del 2008 en el contexto andino, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Quito, (pp. 19-71).

Bayón Manuel (2014) Yasuní, el debate se centra en el territorio. En <http://labarraespaciadora.com/multimedia/yasuni-el-debate-se-centra-en-el-territorio/> (visitado el 31 de mayo de 2018).

Bayón, Manuel, Abigail Ramírez, Melissa Moreano, Braulio Gutiérrez y Sofía Zaragocin (2017) Límites territoriales a la explotación petrolera en Ishpingo y Tambococha.

Bonilla, Omar, Paola Maldonado, Manuela Silveira y Manuel Bayón. (2016). “Nudos territoriales críticos en Ecuador: dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración territorial del Estado”. Revista Geographos. N° 84. 2 de marzo de 2016.

Borja, Jordi (2004) Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad, Fundación Alternativas. En [www.falternativas.org/content/download/.../563b\\_12-09-05\\_51\\_2004.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/.../563b_12-09-05_51_2004.pdf) (última visita realizada el 20 de noviembre de 2013).

Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador (2014) Manifiesto en Defensa del Yasuní. En <https://geografiacriticaecuador.org/2014/04/09/manifiesto-de-la-geografia-por-el-yasuni-el-1x1000-no-existe-en-el-territorio/> (visitado el 31 de mayo de 2018)

Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador (2018) Geografiando para la resistencia. Utopías y Desafíos. Quito: Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador.

Colectivo Miradas Críticas del Territorio desde el Feminismo (2014) La vida en el centro y el crudo bajo tierra: el Yasuní en clave feminista. Quito: Acción Ecológica.

De Marchi, Massimo Salvatore Eugenio Pappalardo y Francesco Ferrarese (2011). Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT): ¿una, ninguna, cien mil?

Ferrajoli, Luigi (2009). “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en Los fundamentos de los derechos fundamentales. Trotta: Madrid, (pp. 287 - 381)

Foucault, Michel (2006) Seguridad, territorio, población : Curso en el Collège de France: 1977-1978 I ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica. 488 pp.

Foucault, Michel (2007). “La gubernamentalidad”, en Ensayos sobre biopolítica, PAIDOS: Argentina.

Guerra, Emerson Ferreira (2003) Terras Indígenas e Desordenamento Territorial. Ponencia del Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL).

Haesbaert, Rogério (2007) Território e multiterritorialidade: um debate. GEOgraphia Revista da Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, ano IX, 2007, n o 17, junho, p. 19-45.

Haesbaert, Rogério da (2008). O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade. 3º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 400p.

Hardt, Michael y Antonio Negri (2011) Commonwealth. El proyecto de una revolución del común. Madrid: AKAL.

Jellinek, Georg (2004). Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica: México.

Laval, Christian y Pierre Dardot (2015) Común: ensayo sobre la revolución en el S.XXI. Madrid: Traficantes de Sueños.

Maldonado, Paola y Manuel Bayón (2017) “Nacionalidad waorani, tagaeri y taromenani: una historia de permanente acoso territorial” en Ávila, Ramiro e Ivette Vallejo (eds) El último grito del jaguar. Quito: Abya Yala.

Muratorio, Blanca. (1987). Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del Alto Napo 1850-1950. Quito: Abya-Yala.

Porto-Gonçalves, Carlos Walter (2002) "Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades" en La guerra infinita Hegemonía y terror mundial. Buenos Aires: CLACSO.

Porto-Gonçalves, Carlos Walter (2009) "De Saberes y de Territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana" en Revista Polis. Venezuela: Universidad Bolivariana.

Rival, Laura (1992) Huaorani y petróleo. En G. Tassi, Naufragos en el Mar Verde. Quito: Abya Yala.

Sevilla Buitrago, Álvaro (2015) Capitalist Formations of Enclosure: Space and the Extinction of the Commons. Antipode Vol. 00 No. 0 2015 ISSN 0066-4812, pp 1–22.

Toledo, Víctor (2005) "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004" en Pueblos indígenas, estado y democracia. Buenos Aires: CLACSO.

Wilson, Japhy, Manuel Bayón y Henar Diez (2015). “Post-Neoliberalism and Planetary Urbanization in the Ecuadorian Amazon” CENEDET Working Papers #1 March 2015.

# LA DESAFECCIÓN POLÍTICA EN MÉXICO, UN TEMA DE CULTURA CÍVICA

MARTÍNEZ MÉNDEZ, SILVIA DEL CARMEN

## LA DESAFECCIÓN POLÍTICA EN MÉXICO, UN TEMA DE CULTURA CÍVICA

La democracia en México ha recorrido un camino bastante accidentado en el transcurrir de nuestra historia, en un intento por contrarrestar el autoritarismo que se vivía en el País, se realizaron múltiples esfuerzos y reformas político-electorales para lograr la alternancia política, dichos esfuerzos y reformas surtieron efecto con el paso del tiempo y hoy en día puedo decir que contamos con un andamiaje legal bastante robusto que ha permitido no solo la alternancia en el poder, sino que además ha permitido que personas que no pertenecen a un partido político puedan participar como candidatos independientes y ha establecido las condiciones idóneas a través de las acciones afirmativas para asegurar la participación de las mujeres en la política (entre otros avances importantes). En palabras llanas el México de hoy ya no se parece a aquel que fue en los inicios del año 1940 durante el cual se consolidó el partido que estuvo en el poder por poco más de 30 años.

Sin menoscabar todos esos cambios legislativos encaminados a asegurar una correcta representación de la sociedad en la forma de integrar el gobierno, no podemos dejar de ver que ese pluralismo político sólo es un eslabón en ese enramado que se llama democracia; considero que para mantener un sistema democrático sano se deben fortalecer otros factores como la participación ciudadana, desde su corresponsabilidad con el Estado para la composición del gobierno, su interés en los asuntos públicos hasta su involucramiento y control en la acción estatal.

Antes de seguir avanzando y en el sentido del planteamiento anterior es necesario precisar la noción de participación ciudadana, como todos saben las elecciones son el elemento primario de la democracia, a través de ellas se designan los gobernantes, se ejerce la participación política de la ciudadanía, y permiten la interacción entre partidos o grupos políticos, ha sido demostrado que el interés de los ciudadanos en los procesos electorales fluctúa según se desarrolla la gobernabilidad en el país, lo cual se puede reflejar en el aumento o en la escasa participación de acudir a las urnas a emitir su voto, y también se puede representar en la mayor o menor participación de los ciudadanos como funcionario de casilla.

Por supuesto que la participación ciudadana no se agota en las elecciones, para tener una concepción más amplia de participación ciudadana, debemos iniciar por definir ciudadanía, la que se reconoce en términos generales como aquellos miembros de una comunidad política que tienen acceso a determinadas garantías civiles, políticas y a beneficios sociales. (Reguillo 2000: 1-20)

Marshall (2008: 20) identifica tres dimensiones de ciudadanía: la civil, la política y la social. La ciudadanía civil ampara el goce de los derechos del ciudadano y posibilita su autonomía frente al Estado, se reconoce al ciudadano como un sujeto independiente, capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias.

Los ciudadanía política implica el ejercicio de los derechos políticos (los cuales se restringen a aquellos que reúnen determinadas características como la edad y un modo honesto de vivir) de ser elegidos, de elegir a sus gobernantes y de participar en los asuntos públicos. Por su parte la ciudadanía social, se vincula con la dimensión civil y asegura la posibilidad de gozar de los beneficios sociales como el acceso a la educación, a la salud, al a vivienda, etc.

Estas tres dimensiones de ciudadanía determinan un concepto de ciudadanía integral que permite a los individuos se expresen como ciudadanos en el pleno goce de sus derechos, de manera

igualitaria y fomentando la inclusión social, sin embargo también este concepto de ciudadanía exige a los individuos estar más conscientes de sus obligaciones y corresponsabilidad con el Estado.

La participación ciudadana en la dimensión política se divide en dos tipos: convencional y no convencional (Diez de Ulzurrun 2001: 153-184). La participación política convencional se puede definir como las acciones del ciudadano incentivadas por poderes legalmente constituidos con la finalidad de incidir en las decisiones de gobierno, su característica principal es que esta forma de participación política es cuantificable y permite determinar el tipo de participación así como el nivel de abstencionismo de los ciudadanos a través de la participación en las elecciones, la asistencia a reuniones políticas, las afiliaciones partidistas, etc.

Dentro de la participación no convencional se encuentran aquellos actos llevados a cabo fuera de la institucionalidad, se pueden identificar aquí las agrupaciones civiles y no gubernamentales, la modernidad y las tecnologías han extendido este tipo de participación a aquellas personas críticas con el gobierno que no pertenecen a grupos específicos y que manifiestan su disconformidad y realizan actos de interacción o protesta política a través de las redes sociales.

En contraste a la participación ciudadana, es importante definir también lo que se entiende por desafección política, esta se encuentra vinculada con la percepción del ciudadano de una falta de eficacia política para resolver los problemas que lo aquejan en el colectivo, de una sensación de falta de poder para cambiar las cosas y una nula identificación con las personas que detentan el poder. En general esta se puede definir como la ausencia de apego hacia lo político, sea cual sea la razón.

Una vez aclarados los conceptos, es conveniente poner en la palestra los problemas actuales que aquejan a México, respecto al entorno económico, es muy desolador conocer las cifras del último censo del INEGI, en el mismo se establece que 4.06 millones de personas mayores de 14 años no reciben ingresos, la pregunta obligada es ¿De qué sobreviven? por otra parte, al analizar la base de datos de dicho documento, se corroboró que 6.09 millones de compatriotas tan sólo ganan un salario mínimo de \$1,740.00 mensuales el equivalente a 74.54 euros (conversión al 31/05/2018) y 10.6 millones de habitantes perciben hasta \$3,480.00 mensuales, equivalente a 165 euros (conversión al 31/05/2018).

En contraste, menos del 5% de la población disfruta de un salario mucho mayor a los 10 salarios mínimos, por ello no es de extrañarse que la mayoría de la ciudadanía se considere ajeno a ese grupo exclusivo de personas que generalmente son las que se encuentran en contacto con la política, es decir, esa desafección política que ha incrementado en México, también se vive por la percepción de que el ciudadano común no tiene la posibilidad de acceder a un nivel económico alto, al menos no legalmente y por ello se considera ajeno a ese círculo de personas.

En cuanto a la geografía, a México lejos de beneficiarle su posición geográfica, le acentúa la dualidad de la economía entre el crecimiento económico e industrial del norte y centro del país, contra las zona marginadas del sur (en mayor grado en el sur-sureste), pese a los inmensos y valiosos recursos naturales de los habitantes de esta última zona, los cuales no son explotados racionalmente y las ganancias sólo llegan a unos cuantos, esto sin mencionar la ríspida relación que actualmente se tiene con el país vecino del norte y que sin duda promueve una economía fluctuante en nuestro país, que en la mayoría genera incertidumbre.

En cuanto a los valores del respeto, la tolerancia el diálogo y lo más delicado la dignidad y la libertad, nos encontramos, no en una crisis, sino en una profunda metamorfosis hacia el materialismo y el hedonismo, lo que es mucho más grave, porque en ese cambio, lo importante es “tener” no importa a costa de que; en donde el valor de la persona radica en cómo te ves y cuánto dinero tienes, propiciando un clima altamente agresivo, generando conductas antisociales. Eso aunado a la

tecnología, hace que nos desarrollemos en una sociedad que cada día se relaciona menos entre sí, lo cual propicia un individualismo que perjudica en muchos aspectos el sistema democrático en el que vivimos.

El contexto de esa problemática se ha visto reflejado en la forma en la que concebimos al régimen democrático los mexicanos y como percibimos que se han desempeñado las instituciones democráticas. Según el último latinbarometro, México se encuentra dentro de los países en donde ha disminuido considerablemente el apoyo a la democracia desde 1996 hasta 2017, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

APOYO A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

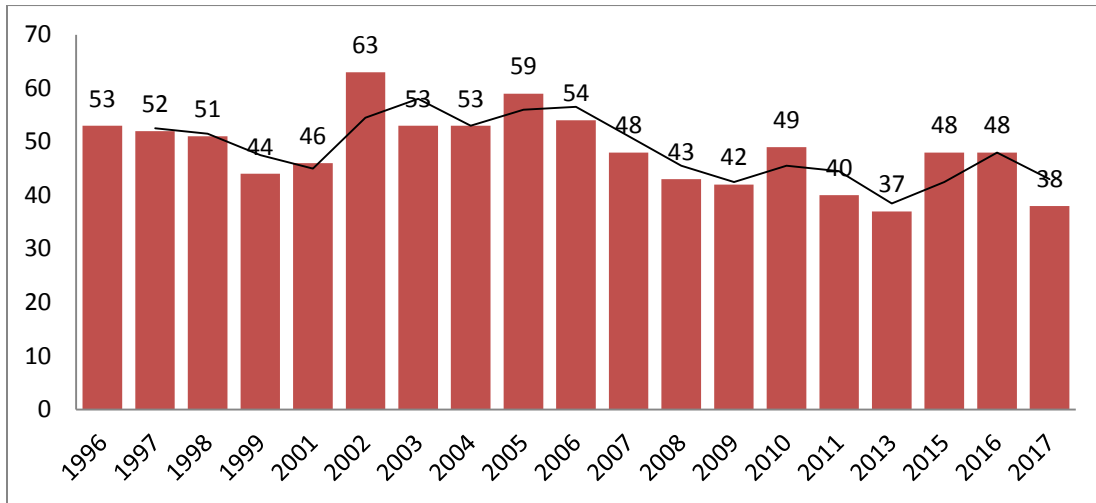


Grafico 1

En cuanto a la pregunta si ¿está usted satisfecho o insatisfecho con la forma como funciona la democracia en México?, el latinbarometro arrojó un 18% de satisfacción, porcentaje que coincide con el recabado por la primera encuesta de opinión ciudadana de 2018 realizada por el Grupo de Economistas y Asociados (GEA) en colaboración con Investigaciones Sociales Aplicadas (ISA), que a continuación se muestra:

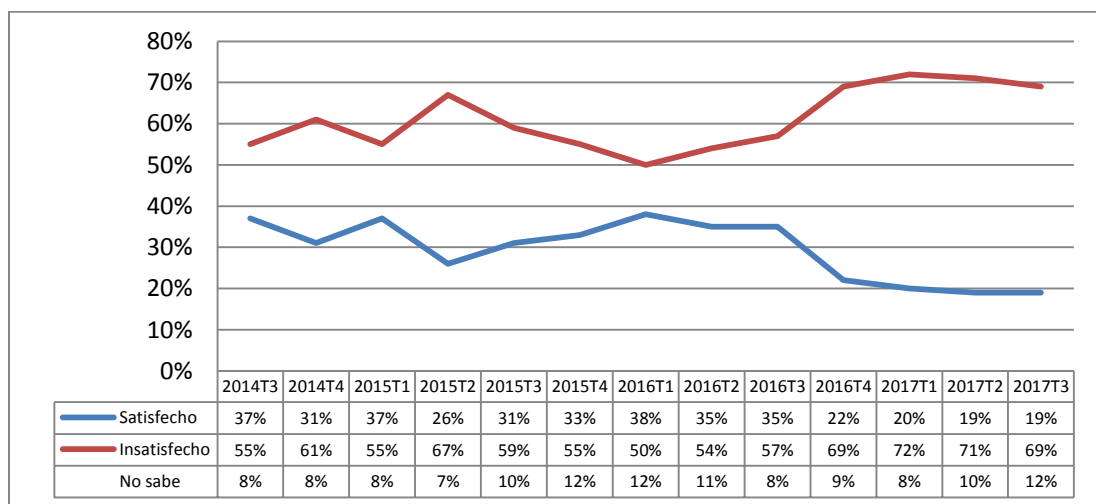


Grafico 2

Como señala el latinbarometro la satisfacción o insatisfacción con la democracia esta correlacionada con la percepción de eficacia del gobierno mientras que el apoyo a la democracia implica el apoyo al régimen de gobierno como tal, sin embargo ambas cifras resultan preocupantes para México, ya que demuestra que la ciudadanía dejó de estar convencida en que la democracia es lo mejor para México, ello pone en peligro no solo la gobernabilidad sino el régimen político.

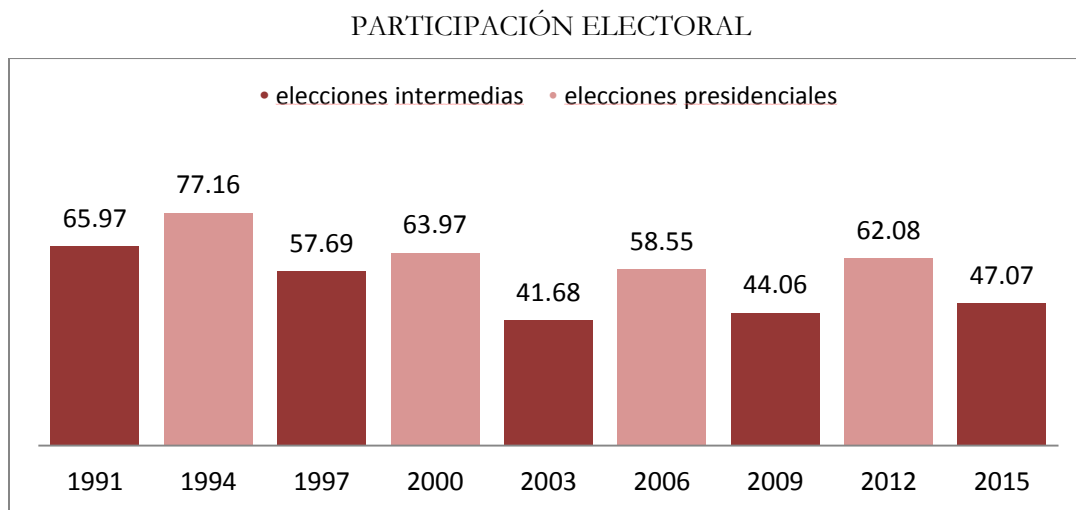
Para entender un poco más las cifras presentadas, se debe hacer un análisis de la participación ciudadana desde sus dos vertientes, la convencional y la no convencional, específicamente la participación durante los comicios electorales y la participación durante toda la gestión gubernamental.

## I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DURANTE LOS COMICIOS ELECTORALES

José Ortega y Gasset hace tres cuartos de siglo expreso que “la salud de las democracias, cualesquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario... Sin el apoyo del auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire” (Ortega y Gasset 2000: 233-234).

Es decir la salud de la democracia como régimen se mide a partir de la participación de la ciudadanía en las urnas, en ese sentido se puede afirmar que la democracia en México se ha ido enfermando en el transcurso de los últimos años, entrando en una crisis de legitimidad y desafección política al momento de participar ya sea como votantes o como funcionarios de casilla.

Para conocer la participación de la ciudadanía en las urnas se toma de referencia el análisis comparativo sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009, 2012 y 2017 (2017: 13).



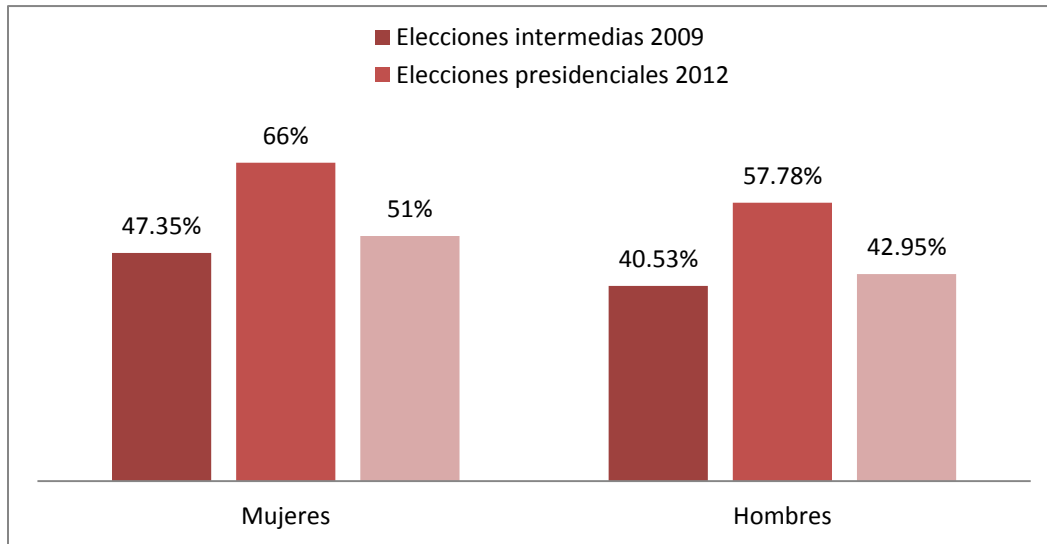
Grafica 3

Estas cifras muestran que un candidato puede ganar aun cuando no tenga el respaldo de la mayoría de los ciudadanos y en general puede ganar sin tener siquiera la mitad de los votos de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.



Ese mismo estudio demuestra que el 50.48% del padrón electoral está conformado por jóvenes entre los 18 y 39 años de edad; también pone de manifiesto que las mujeres votan más que los hombres, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

#### PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR SEXO

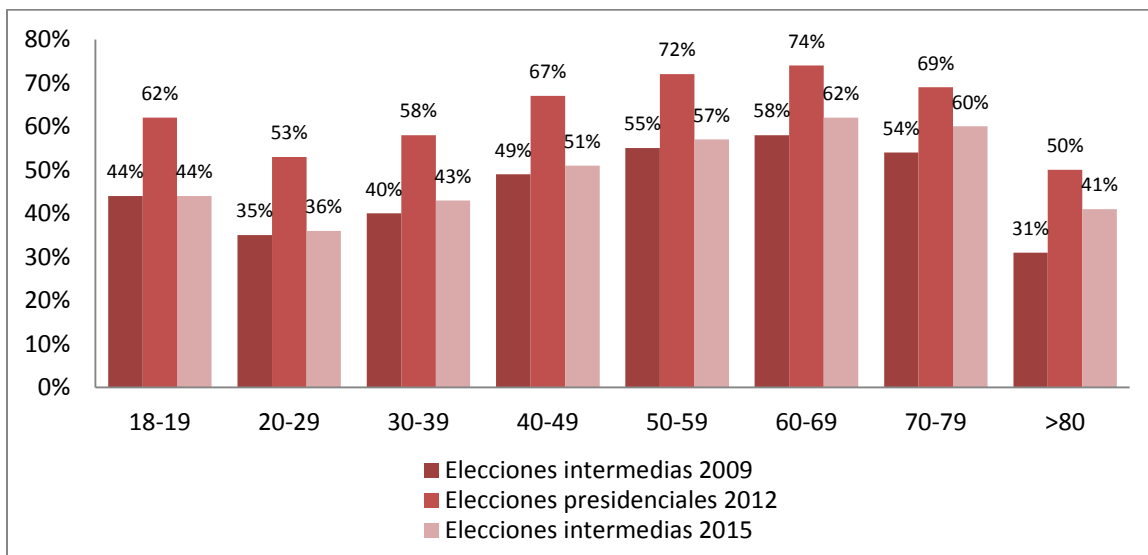


Grafica 4

La tasa de participación de las mujeres de 2009 a 2012 mostró un crecimiento de 39.56%, mientras que la participación de los hombres para el mismo periodo fue apenas de 5.99%.

Ahora bien, en cuanto a la participación a nivel nacional por edad, dicho estudio presenta los siguientes resultados:

#### PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR EDAD



Grafica 11

Como se puede observar en la anterior gráfica los grupos que menos participan son los ubicados en los 20 a 29 años y los mayores de ochenta años, mientras que las personas entre los 40 a 79 años de edad, son los más participativos en las elecciones.

Los jóvenes actualmente dan por sentada la democracia como algo inherente a la organización política en la que vivimos, ello se debe a que no conocieron un modelo diferente y no padecieron la opresión de un gobierno autoritario y hegemónico, como si lo vivieron las personas entre los 40 y 70 años, esta cifra es preocupante ya que su desapego con la historia del país abona a que incluso hoy en día, algunas personas consideren que la democracia no es la mejor forma de gobierno y apuesten por un gobierno más represivo mientras éste les otorgue seguridad y cubra las necesidades básicas de una sociedad. Considerando que los jóvenes constituyen la población mayor con capacidad de tomar decisiones políticas, es a ellos a quienes se debería enfocar una política pública que abone a consolidar la democracia en México,

Ahora bien estudiando las gráficas presentadas a la luz de la desafección política podemos ver que el año donde hubo mayor votación fue en 1994, es imprescindible señalar que el contexto político en México en ese año fue en extremo complicado (levantamiento zapatista, asesinato de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI, crisis económica, las elecciones de 1988 generaron crisis política), sin embargo hubo dos sucesos que al parecer dieron esperanzas a los mexicanos, se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo y ciudadano, y en 1993 mediante reforma, se multiplican las atribuciones de los observadores electorales, se permitió por primera vez en el país la observación internacional, se establecieron por primera vez los “topes de gastos de campaña”, se depuró el padrón electoral, gracias a esta reforma electoral “dejaron de votar los muertos”, se estableció un mecanismo más especializado para la elección de funcionarios de casilla, entre otras modificaciones importantes.

Con estas nuevas reglas en 1994 se llevó a cabo el primer debate directo y televisado de los tres candidatos a la presidencia, ejercicio en el que todos los candidatos se reconocieron como legítimos aspirantes, dispuestos a contrarrestar ideas y presentar sus plataformas. A la luz de todos estos acontecimientos se puede señalar que la razón de una alta votación fue la esperanza de que la autoridad electoral, así como las reformas electorales, permitieran un cambio trascendente en el país.

En contraste la elección presidencial menos votada fue la de 2006, cabe recordar que la gente tenía esperanza de una mejor vida, cuando en el 2000 por primera vez gana un partido diferente al hegemónico la presidencia, en el transcurso del sexenio hubo descontento, frustración y desesperanza ya que las expectativas no fueron cumplidas, es de entenderse que una manera de castigar a los partidos políticos y al sistema fue la de no votar, esta decisión de los mexicanos complicó las elecciones ya que la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de 0.7 %.

Otras cifras que se deben analizar en esta ponencia para visualizar el panorama completo respecto a la participación ciudadana de la ciudadanía durante los procesos electorales es la referente a las negativas de la ciudadanía para cumplir con sus obligaciones político-electorales, específicamente en la disminución del compromiso y convicción para participar como funcionario de casilla en las elecciones.

Para el proceso electoral de 2015 se instalaron 148,833 casillas, para poder integrarlas el Instituto Nacional Electoral, de un padrón de 86,563,190 ciudadanos y una lista nominal de 81,670,392, fueron insaculados 10,862,487 ciudadanos de los cuales 51.25% fueron mujeres y el 48.36% fueron hombres, en la siguiente tabla se muestra cuantas mujeres y cuantos hombres han sido insaculados para integrar las casillas en los últimos tres procesos electorales:

Procedimientos Electorales	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
2008-2009	4,034,462	51.47%	3,803.103	48.52%
2011-2012	4,178,058	51.82%	3,884,903	48.18%
2014-2015	5,609,221	51.25%	5,253,266	48.36%

Tabla 1 (Datos obtenidos de la página de internet del INE)

Una vez sorteados, los capacitadores del Instituto Nacional Electoral visitan a los ciudadanos y los notifican, dicha notificación la dividen en tres categorías:

a) Notificación Efectiva: cuando el ciudadano sorteado o algún familiar recibe la carta-notificación y existe la posibilidad de que resulte apto y sea capacitado en algún momento.

b) Ciudadanos notificados no aptos: aquellos ciudadanos sorteados que dan elementos para determinar que no cumple los elementos legales para ser funcionario de casilla

c) Rechazos: Aquellos casos en los que el ciudadano no quiere participar, aun cuando cumpla con los requisitos legales.

En cuanto a los rechazos de los ciudadanos insaculados, éstos aumentaron para el 2015 en comparación con los procedimientos electorales de 2009 y 2012 existiendo el rechazo de 1,192,474 que representa el 10.86% de los ciudadanos insaculados, a continuación se muestra la tabla comparativa del rechazo de la notificación y sus causas en las tres últimas elecciones:

Causas	2009	%	2012	%	2015	%
Negativa a participar	201,218	33.80	187,918	29.20	349,474	29.31
viaje durante la jornada electoral	129,265	21.70	158,677	24.66	227,891	19.11
Estar cuidando a un familiar enfermo	83,232	14.00	118,303	18.38	184,157	15.44
Motivos escolares	29,843	5.00	38,022	5.90	79,630	6.68
Miedo a participar	8,908	1.50	11,730	1.82	15,635	1.31
Por creencias religiosas	26,229	4.40	-	-	-	-
Por trabajo obligatorio en domingo	116,981	19.60	-	-	-	-
Familiares niegan al ciudadano	-	-	30,830	4.79	60,490	5.07
El ciudadano no atiende aun estando en su domicilio	-	-	81,957	12.73	238,391	19.99
El ciudadano no quiere firmar	-	-	15,997	2.48	36,806	3.09
	595,676	100	643,434	100	1,192,474	100

Tabla 2 (Datos obtenidos de la página web del INE con corte al 17 de abril de 2015)

De los datos expuesto se desprende que no sólo se ha dado un incremento en los rechazos a participar como funcionarios de casilla, sino que muchas de las razones del rechazo han sido injustificadas, siendo la causa más frecuente de rechazo en las tres elecciones la negativa a participar sin ninguna justificación, la siguiente más recurrente tiene que ver con que el ciudadano se encuentre de viaje en la fecha de la elección, en la última elección se identificó que el 19.99% ni siquiera permitió que el Capacitador Electoral hablara con ellos, lo que demuestra una mayor desconfianza ante la autoridad electoral.

Por otra parte, si bien la delincuencia organizada y el delito han sido un actor más en las elecciones ha sido mínimo el porcentaje de ciudadanos que se han negado como funcionarios de casilla argumentando que no lo hacen por miedo.

Estos números afirman la premisa de que la apatía de la ciudadanía se encuentra más relacionada en primer lugar con la falta de credibilidad en las instituciones y autoridades públicas y segundo porque la ciudadanía se considera ajena al sistema político y no creen que su participación

pueda genera una diferencia respecto a los resultados electorales y tampoco consideran que su participación pueda generarles un beneficio personal a corto plazo.

## II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA NO ELECTORAL

En relación de la participación de la ciudadanía más allá de las urnas, como ya se señaló existe la participación convencional como las actividades comunitarias, la pertenencia a una OSC y entre la participación no convencional puede ser desde la participación en un mitin hasta reparto de volantes de casa en casa.

El Instituto Nacional Electoral a través del Informe País (2014) logró medir la participación no electoral, entre los datos destacados se encuentran los siguientes:



Gráfica 12

La mayor participación se da a través de redes sociales, seguida de colaborar en campañas y de asistir a reuniones del cabildo municipal o delegacional, el mismo informe país señala que De las personas que participaron en alguna de las actividades políticas no electorales, 50% mencionó que de éstas no obtuvieron el resultado deseado. Quienes mantienen conversaciones con otras personas sobre temas políticos, más de la mitad considero esa experiencia no fructífera. En lo relacionado con las redes sociales más de la mitad que lo hicieron señalaron que la acción no cubrió con sus expectativas. Y pareciera extraño pero al menos 6 de cada 10 personas que colaboraron en las campañas electorales de algún partido político consideran que de su participación sí obtuvieron los resultados esperados (tal vez esto éste relacionado con la premisa de que aquellos que se encuentran identificados con un partido político tienen más probabilidades de votar y de participar en la vida política). Sin embargo, la mayoría considera que participar no cumple con sus expectativas circunstancia que nos ha llevado cada vez más a esa llamada desafección política, y a que cada vez exista menor participación no electoral, cuando lo ideal sería que la participación no electoral estuviera siempre presente y en aumento.

### III. CAUSAS DE DESAFECCIÓN POLÍTICA

Ya que vimos cómo ha disminuido la participación tanto convencional como no convencional de la ciudadanía, es importante vislumbrar posibles razones por las que la desafección política en la ciudadanía ha aumentado, para ello enumeramos las siguientes:

- Pérdida de identidad (ideológica).- esta tiene que ver con la falta de cohesión social, cada vez estamos más ajenos a la vida colectiva, la globalización en nuestro país ha generado un desapego a la sociedad y un desconocimiento del bien común;
- Constatación de que el cambio de color en el gobierno no implica avance para la sociedad.- En efecto los partidos políticos tienen como fin primario el promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacerle posible a los ciudadanos el acceso al ejercicio del poder político. En teoría los partidos políticos deben ser la expresión más plural de la sociedad, pero la realidad es que han caído en descredito, se han convertido en cotos de poder, en los que atrevidamente sus dirigentes por años han brincado de un puesto de elección popular a otro, o de un partido a otro según la conveniencia;
- Cultura del hedonismo e individualismo.- Esa tendencia de demostrar la vida perfecta, ha generado un cambio en nuestras interrelaciones, los jóvenes hoy en día están enfocados en cumplir con las exigencias que las tendencias de mercado les imponen, sin poner mayor atención a lo que sucede alrededor;
- Redes sociales y medios de comunicación.- En cuanto al aumento del uso de las tecnologías como medio no convencional de participación, es necesario señalar que si bien es deseable en toda democracia el intercambio de ideas, en democracias como la de México puede ser un peligro toda vez que genera desinformación y la falsa sensación de estar participando de manera real en los aspectos políticos y sociales del país.
- Estado de desigualdad.- Una democracia no puede mantenerse firme si tiene un alto grado de desigualdad entre sus habitantes, en México como ya se señaló existe una gran desigualdad social, política y económica, si no se logran políticas que permitan revertir esto, no se lograra consolidar una verdadera democracia en el país;
- Corrupción.- La corrupción es sin duda el mal que más aqueja al país, actualmente se encuentra en el tintero legislativo una reforma que promete atacar este problema, sin embargo al ser los mismos partidos políticos los que deben de aprobarla y al poder afectar sus intereses hasta el día de hoy no ha podido ser aprobada;
- Delincuencia organizada.- Es bien sabido que México tiene un problema grande de delincuencia organizada, el Estado no ha sido capaz de otorgar las garantías necesarias para que la ciudadanía viva de manera segura sin temor a ser asesinado o desaparecido por la delincuencia organizada o por la misma autoridad, esto ha generado diversas respuestas de la ciudadanía, desde aquellas que pugnan por un Estado autoritario pero que cumpla con las expectativas de seguridad, hasta aquellas que han decidido tomar el control como lo son las autodefensas, hasta aquellos que solo han decidido dejar de participar por considerar inertes sus esfuerzos en mejorar el panorama de seguridad en México;
- La olvidada cultura cívica.- en este sentido, y ya para entrar a la que considero una posible solución inmediata para disminuir la desafección política, debemos considerar que los valores cívicos han dejado de tener un impacto en la educación de los jóvenes, 4 de las 7 causas enumeradas anteriormente tienen que ver con el tema de cultura cívica, poniendo este tema

como la principal causa de desafección política en México y es que no existe una pedagogía específica que apueste por el empoderamiento de la cultura cívica para generar cohesión social y sensibilidad hacia los problemas que atañen a la sociedad, en 2016 el Instituto Nacional Electoral creó una Estrategia Nacional de Cultura Cívica que tiene como objetivo la construcción de una ciudadanía activa, y pese a que es uno de los mejores trabajos metodológicamente hablando, carece de líneas de acción que permitan desarrollar en los diversos Estados de la República, una política eficaz y coherente a los elementos establecidos en la misma.

#### IV. POSIBLES SOLUCIONES

Para la consolidación del régimen democrático se requiere que el gobierno genere procesos de inclusión, que promueva la cohesión social y la confianza interpersonal. Esto se puede llevar a cabo desde dos polos que en inicio parecerían opuestos pero que deben trabajar de manera conjunta en una especie de sinergia social.

Por un lado, las autoridades si quieren que prevalezca el régimen democrático en México deben tornarse más incluyentes en la toma de decisiones y generar una agenda bilateral en lo que afecte a la sociedad, que legitime las autoridades administrativas.

Se deben homogeneizar los mecanismos legales para fomentar la participación ciudadana ya que en la actualidad existen diversas leyes de participación ciudadana con mecanismos diversos en cada una de ellas que no permiten o incentivan la participación de la ciudadanía en lo público. Dentro de las normas se deben establecer procedimientos claros que permitan una contraloría social, apostando a la utilización de las nuevas tecnologías.

Se debe desarrollar una pedagogía política enfocada a desarrollar acciones específicas para mejorar la cultura cívica en México. La cultura cívica se entiende como un sistema de valores, actitudes, conocimientos y habilidades que fomentan la participación activa, informada y corresponsable de la ciudadanía en beneficio del bien común.

La ciudadanía también debe poner de su parte para que se logre consolidar la democracia en México, entre los retos más grandes que deben afrontar es la educación informal, desde la visión de las nuevas tecnologías, es imposible pensar que se puede educar a los menores como nos educaron a muchos de los que ya pasamos de los treinta, sin embargo se deben buscar maneras diversas de promover los valores familiares y sociales que encajen en el mundo globalizado en el que se vive.

Lo más importante es que no debemos perder de vista que el sistema democrático existe para hacer posible que personas con convicciones e intereses diferentes puedan vivir en comunidad de manera libre y respetuosa. No valorar la democracia en su justa medida, nos puede llevar a que todos esos logros que se han conquistado con los años se pierdan y volvamos a un régimen autoritario en el que se limiten las libertades, lo que implicaría un retroceso de cien años.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

Monografías y volúmenes colectivos:

Marshall, T.M. (2008): *Class, Citizenship and social development*, New York, Anchor Books, citado en: Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México

Ortega y Gasset, José (2010): *La rebelión de las masas. La Guillotina*. México

Artículos en revista:

Diez de Ulzurrun, Laura (2001): “Participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político”, En: Revista Española de investigaciones sociológicas, num. 94, abril-junio, pp. 153-184

Reguillo, Rossana (2003): “Ciudades juveniles en América Latina”, Última Década, num. 19, noviembre, Centro de Estudios Valparaíso, Chile, pp. 1-20

Documentos en Internet:

Grupo de economistas y asociados e Investigaciones sociales aplicadas (2018): “Primera encuesta nacional de opinión ciudadana”. En <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1803p.pdf> (29/05/2018)

Instituto Nacional Electoral (2014): “Informe País”. En [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen\\_Ejecutivo\\_23nov.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf) (31/05/2018)

Instituto Nacional Electoral (2018): Estudio Comparativo Sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2009, 2012 y 2015. En [http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DECEYEC\\_Comparativo\\_VE.pdf](http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DECEYEC_Comparativo_VE.pdf) (31/05/2018)

Latinbarometro (2017): “Informe”. En <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (31/05/2018)

# POPULISMO, POLARIZACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

GERARDO ABOY CARLÉS



# POPULISMO, POLARIZACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

*“Considera, por ejemplo, los procesos que llamamos ‘juegos’. Me refiero a juegos de tablero, juegos de cartas, juegos de pelota, juegos de lucha, etc. ¿Qué hay común a todos ellos? –No digas ‘Tiene que haber algo común a ellos o no los llamaríamos juegos’ – sino mira si hay algo común a todos ellos. – Pues si los miras no verás por cierto algo que sea común a todos, sino que verás semejanzas, parentescos y por cierto toda una serie de ellos.”*

Ludwig Wittgenstein, *Investigaciones filosóficas*

## I. INTRODUCCIÓN

Hace casi cuatro décadas, Margaret Canovan (1981) recurrió a la figura de los conceptos con estructura de parecido de familia para dar cuenta de la compleja polisemia que el término populismo evocaba en los debates políticos y culturales de aquellos años. Como se recordará, la noción de parecidos de familia fue acuñada por Ludwig Wittgenstein (1999: 85-93). Para el filósofo austriaco, no aplicamos este tipo de conceptos a un conjunto de casos particulares por tener determinadas propiedades en común, sino que, por el contrario, los distintos casos adquieren esas propiedades como resultados de la operación que los califica bajo una misma nominación. Simplemente hay un punto en que una serie de variables como por ejemplo el grado de organización del movimiento político, la relación con la estructura legal, la ampliación o el retroceso de derechos ciudadanos, la existencia o no de contenidos de raigambre liberal en las distintas experiencias, se dejan arbitrariamente de lado para que los distintos casos puedan acomodarse en un concepto común. Me parece que aquella sugerencia de la teórica británica es adecuada para describir los usos de un término que ha pretendido cobijar a disímiles experiencias del Norte y del Sur, a casos clásicos y contemporáneos, a fenómenos tan diversos como el jacobinismo y el varguismo brasileño. Como en el caso de los “parecidos de familia” en que una persona se parece a sus dos hermanas, pero estas dos no guardan ningún parecido entre sí, algo similar ocurre cuando comparamos distintas experiencias calificadas como populistas.

Considerar al populismo como un concepto con estructura de parecido de familia implicaría, claro está, asumir la necesidad de una cierta renuncia, o al menos un diferimiento a la hora de contar con una definición detallada que pueda poner coto a la flotación del significante en cuestión. Antes es necesario realizar aproximaciones, si se quiere más regionales a la problemática, para luego comparar los distintos hallazgos. Tal vez, luego de esta operación, apenas nos quede aquella sentencia de Touraine del “populismo como tentativa de control antielitista del cambio social” (Touraine 1989: 165), una idea ciertamente insuficiente y a la que bien podríamos cuestionarle si el populismo constituye la única tentativa de ese tipo, o acaso es tan solo una entre otras posibles. Comenzar por reconocer no solo la polisemia, sino muchas veces la equivocidad del término, resulta imprescindible para avanzar en una caracterización más general de cuál es su uso en el lenguaje académico, pero no solo en él.<sup>1</sup>

Hoy, cuando la problemática de los *Global Populisms* ocupa un lugar central en la agenda de investigación a escala internacional, resulta particularmente llamativo el extendido soslayo de las seis décadas que la sociología latinoamericana ha dedicado al estudio de los fenómenos

---

<sup>1</sup> En su artículo de 2001 “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics”, Kurt Weyland aborda esta problemática. Sin embargo, el autor, luego de distinguir entre las estrategias de definición acumulativas y por adición, emprende una redefinición que se ha mostrado claramente insuficiente para comprender a la totalidad de las experiencias calificadas como populistas.

populistas. Decimos esto no en virtud de un chauvinismo regional sino sostenidos en el convencimiento de que la experiencia latinoamericana del siglo XX constituye una prolífica fuente para identificar distintas dimensiones que nos permitirían distinguir cómo hoy en día las diferencias entre procesos radicalmente diferentes aparecen subsumidas bajo el atajo de una nominación común.

Nuestra propia aproximación al estudio de los populismos clásicos latinoamericanos (y con el adjetivo clásico nos remitimos a aquellos que ocuparon la primera mitad del siglo XX) nos ha inclinado por concebirlos como una forma particular de constitución y funcionamiento de una identidad o solidaridad política colectiva. El término “funcionamiento” puede resultar algo oscuro para el lector, por lo que nos apuramos a aclarar que el mismo remite a dos dimensiones particularmente relacionadas. La primera de ellas hace referencia a la relación que la identidad populista emergente guarda con su propia heterogeneidad interior. La segunda, en cambio, hace referencia al tipo de relación, muchas veces cambiante, que la identidad populista mantiene respecto de aquellas otras identidades presentes en la comunidad política que no están incluidas en sus filas. El yrigoyenismo y el peronismo argentinos, el cardenismo mexicano y el varguismo brasileño, han dado repetidas muestras de una continua redefinición de la diferencia específica, del tipo de ruptura que encarnaron frente a otros actores presentes en la comunidad. Esta redefinición devino no solo en una transformación de la propia identidad sino en el cambiante tipo de relación establecido con sus adversarios (relación que por cierto no depende únicamente de las variaciones en la identidad populista sino también de las transformaciones operadas en estos adversarios). Como se comprenderá, las relaciones hacia adentro y hacia afuera de una solidaridad política guardan distintos niveles de interrelación en sus transformaciones.

Esta línea de trabajo nos ha permitido poner en cuestión una serie de supuestos que tanto las aproximaciones académicas de corte institucionalista, como aquellas que enaltecen al populismo, muchas veces comparten a la hora de caracterizar a este tipo de fenómenos. Vuelvo a poner el acento en que esta crítica se sustenta en el estudio de los casos latinoamericanos aludidos y no tiene pretensiones de universalidad. Enumeramos aquellos supuestos que criticaremos a continuación.

- 1 El populismo es la forma de constitución de un pueblo
- 2 El populismo divide a la comunidad entre el pueblo y sus enemigos
- 3 El populismo es lo opuesto a las instituciones
- 4 El populismo y la democracia liberal son incompatibles

Dedicaremos las páginas que siguen a intentar poner en cuestión estos cuatro supuestos.

## II. SUPUESTO 1: EL POPULISMO COMO FORMA DE CONSTITUCIÓN DE UN PUEBLO

Tan pronto como abandonamos la figuración del pueblo como ficción jurídica indispensable para el advenimiento de un nuevo principio de legitimación política en la Modernidad y nos preguntamos por el estatuto sociológico de la noción de “pueblo” y de “lo popular”, los problemas comienzan. Es recurrente que la historia, la sociología y la antropología políticas realicen un uso ostensivo y preteórico de esta noción, a la que unas veces se identifica con aquella porción menos privilegiada de los habitantes de una sociedad, quienes no forman parte de lo que se considera “gente decente” o, por el contrario, se asocia simplemente a los muchos. Estos sentidos diferentes aparecen cuando hablamos de una “amplia movilización popular” para referirnos a una manifestación masiva, o, por el contrario, cuando el sentido

común califica como “mártires populares” a tres campesinos asesinados por las fuerzas de seguridad en el marco de un conflicto en algún recóndito rincón de la región.

Consideramos que las nociones de “pueblo” y “lo popular” no se corresponden con un criterio numérico (la masividad) ni con una posición social determinada (la subalternidad). Aquí entenderemos por identidad popular a aquel tipo de solidaridad política que emerge a partir de cierto proceso de articulación y homogeneización relativa de sectores que, planteándose como negativamente privilegiados en alguna dimensión de la vida comunitaria, constituyen un campo identitario común que se escinde del acatamiento sin más y la naturalización del orden vigente; sea esto para resistirlo o simplemente para hacer más llevadera la vida común de los implicados. Nótese dos aspectos de particular importancia en relación a lo anteriormente expresado: no es necesario que dichos sectores sean mayoritarios dentro de la sociedad, aunque muchas veces su potencialidad estará íntimamente vinculada a su capacidad de universalizar sus demandas, ni tampoco es preciso que se encuentren en una situación objetiva de subalternidad o inferioridad respecto de otros. Lo que resulta imprescindible es que la subalternidad o inferioridad sea así percibida por sus integrantes y posible, aunque no necesariamente, por otros observadores externos.

Ha sido el teórico argentino Ernesto Laclau (2005) quien más énfasis ha puesto en concebir al populismo como el proceso de constitución de un pueblo. Como se recordará, Laclau asimila este proceso a la convergencia equivalencial de un conjunto de demandas no atendidas que van estableciendo un límite antagónico con el poder responsable de satisfacer o no esas demandas. Tomando una distinción clásica, el pensador argentino nos dice que esa *plebs* emergente reclamará para sí la representación del *populus*, es decir de toda la comunidad, concibiéndose como verdadera universalidad que es negada por una falsa totalidad comunitaria que la excluye (Laclau 2005: 123). En la línea de algunos trabajos precedentes, Laclau acierta en identificar al populismo a partir de una dinámica conflictiva entre la parte emergente y la totalidad de la comunidad.<sup>2</sup> En *La razón populista*, Laclau desarrolla su propia concepción sobre el ser de la política, que identifica con el populismo. Ahora bien: ¿Es lícito homologar como populistas a las distintas formas en que una identidad política emergente que impugna el orden dado se vincula con el resto de la comunidad? Creemos que efectivamente hay aquí un salto argumental en Laclau: en primer lugar, Laclau identifica la política sin más con el formato de una identidad de tipo jacobino, en segundo lugar confunde a toda identidad popular con una identidad de tipo populista, cuando esta última sería tan solo una variedad entre otras formas posibles de aquella. Finalmente, Laclau amplía un rasgo que es propio de algunas identidades populares (la pretensión de representar al conjunto de la comunidad) a todas ellas.

Hay en nuestra perspectiva tres formas diferentes de concebir la relación entre una identidad popular y el resto de la comunidad que nos permitirían distinguir diversos tipos:

a) En primer lugar, una identidad popular emergente que aspire a representar al conjunto de la comunidad puede establecer una política de reducción forzosa del campo adversario a su propio espacio solidario (sea vía la represión o el exterminio físico). La figura del totalitarismo fue acuñada para dar cuenta de estos casos.

b) También es posible que una identidad popular emergente no pretenda representar al conjunto de la comunidad sino tan solo a una parte. Tendremos así identidades populares parciales que como el naciente socialismo argentino aspiraban a representar a los trabajadores y

---

<sup>2</sup> La tensión entre la parte y el todo para pensar al populismo ya había sido planteada, entre otros, por Pierre-André Taguieff en su trabajo “Las ciencias sociales frente al populismo: de un espejismo conceptual a un problema real”. De igual forma, la misma atraviesa diversas consideraciones de Agamben sobre la política.

no al conjunto de la comunidad, o como los Panteras Negras afroamericanos, que aspiraban a la satisfacción de una serie de demandas propias de esa población.

c) Finalmente, existen identidades que a pesar de encarnar una diferencia específica aspiran a ampliar todo lo posible su espacio de inclusión y para lo cual están dispuestas a negociar diversos aspectos de aquella diferencia específica para expandir su representación. Las principales fuerzas políticas en las democracias liberales suelen reconocerse en esta categoría, aunque paradójicamente, buena parte de los populismos clásicos latinoamericanos no son ajenos a la misma.

Los populismos clásicos emergen con la pretensión de representar al país todo contra lo que consideran la usurpación de una minoría carente de sólidas bases de apoyo. Sin embargo, llegados al poder, el yrigoyenismo, el peronismo, el cardenismo o el varguismo se encuentran con que sus adversarios están lejos de constituir una mera excrecencia irrepresentativa. La realidad es que entre un tercio y la mitad de la sociedad se encuentra en el terreno de la oposición a la fuerza emergente. Frente a esta situación, los populismos de la región no han seguido el camino de las identidades totalitarias para reducir o eliminar a su oposición, aunque claro está, utilizaron diversos mecanismos represivos. Lo que se abrió entonces fue un inestable equilibrio entre la expulsión del adversario del campo político legítimo y su intermitente inclusión en el mismo, en un proceso en el que constantemente, la fuerza política populista negociaba su propia diferencia fundacional específica al tiempo que aspiraba a la transformación de sus adversarios. En el populismo, el ideal de la sociedad reconciliada es siempre diferido a un incierto futuro y nunca se materializa violentamente como en el caso de los totalitarismos. Se abre así un juego regeneracionista tanto de parte de la fuerza populista como de las fuerzas que se le oponen y que da su marca al populismo latinoamericano constantemente signado por la inestabilidad del *demos* legítimo, el quién puede hacer y decir qué en la comunidad.

### III. SUPUESTO 2: EL POPULISMO DIVIDE A LA COMUNIDAD ENTRE EL PUEBLO Y SUS ENEMIGOS

Una de las premisas más extendidas entre detractores y defensores del populismo es que estas experiencias dividen y polarizan a la sociedad. Se hace hincapié en este aspecto como si el mismo constituyera parte esencial del núcleo duro conceptual que nos hace calificar a un fenómeno como populista. Aun concediendo que el populismo conlleve ciertos grados de división y polarización social, se omiten preguntas esenciales para la caracterización del fenómeno como por ejemplo ¿Son solo las experiencias populistas las que dividen y polarizan la sociedad? ¿De qué naturaleza es la división y polarización que serían específicas del populismo?

Los populismos clásicos latinoamericanos nos aportan algunos elementos para desarrollar una respuesta regional si los comparamos por ejemplo con el modelo revolucionario francés tan estudiado por François Furet (1980) y Pierre Rosanvallon (1998 y 2007). El modelo francés tenía dos características salientes: en primer lugar, la existencia de una abrupta frontera entre el pueblo y sus enemigos, entre los cuales se establece una separación irreconciliable, lo que no quiere decir una frontera fija, ya que la misma podía desplazarse hacia más y nuevos enemigos de ese pueblo. En segundo lugar, la existencia de un individuo abstracto era el resultado del proceso de homogeneización (*adunation* en términos de Siéyès), que en línea con la filosofía de la Ilustración disuelve toda forma gregaria al interior de la comunidad. Esa figura de un individuo abstracto, deshistorizado y ajeno a lazos con cuerpos intermedios, compone la base elemental del único agrupamiento que puede alzarse por encima de los intereses particulares que corrompen la voluntad general: el pueblo que será la “nación francesa, una e indivisible”, capaz de enfrentar a sus enemigos. Se trata de lo que Rosanvallon denominó una “democracia inmediata” sustentada

en la idea de que el pueblo puede expresarse como un cuerpo, sin reflexividad ni interfaces (Rosanvallon 2007: 57 y ss.).

Si volvemos nuestra atención a los distintos casos latinoamericanos advertimos que los mismos nos revelan una realidad sustancialmente diferente a la observada en el modelo francés. En primer lugar: esa rígida frontera entre el pueblo y sus enemigos, que solo puede ampliarse reconociendo nuevos “enemigos de la Revolución”, aparece claramente subvertida (Azzolini: 2013). En los populismos de la región, el enemigo no es nunca el *hostis* propiamente dicho, es el que aún no entiende, el que podrá regenerarse, aquél que por momentos se excluye y por momentos se incluye en el *demos* legítimo de la comunidad. En definitiva, las fronteras del antagonismo características de las identidades populistas son mucho más porosas y permiten desplazamientos impensables en el modelo revolucionario (Slipak y Giménez 2018). Las experiencias de México, Argentina y Brasil nos demuestran que esa conciliación en una comunidad homogénea es una meta siempre diferida hacia un futuro incierto, que la regeneración de los actores comprende no solo a los opositores sino a la propia identidad populista emergente que recurrentemente desactiva el antagonismo generado por su irrupción (Melo 2009). El constante movimiento de la solidaridad nacional invocada por el peronismo argentino es un claro ejemplo de esta permeabilidad del lazo solidario: por momentos los argentinos son solo los peronistas, por momentos peronistas y opositores confluyen en un mismo lazo nacional solidario.

Otro tanto ocurre con la perspectiva de una “democracia inmediata” característica del modelo francés: en los populismos latinoamericanos, lejos de la exclusión que caracterizó a los jacobinos, los grupos intermedios cumplen un papel de primer orden. Los encuadramientos sindicales de trabajadores y campesinos, el reconocimiento de que la sociedad está compuesta por diferentes intereses que deben ser organizados, es la marca que distingue a estas experiencias.<sup>3</sup> Estamos en las antípodas de una concepción de la democracia sin interfaces: la política misma emerge como el difícil arte de conciliar intereses organizados muy diferentes entre sí. La *adunation* u homogeneización del cuerpo político aparece limitada a la embestida que todos los populismos latinoamericanos realizaron contra los particularismos locales y la organización federal del Estado. De la organización territorial del radicalismo yrigoyenista a los ejidos campesinos del cardenismo y a los encuadramientos sindicales que signaron las experiencias argentina, mexicana y brasileña: nada pues más alejado de la experiencia regional en la primera mitad del siglo pasado que esa recurrente fantasía de una relación directa y no mediada entre el líder y los seguidores dispersos con la que se ha pretendido caracterizar al fenómeno populista.

#### IV. SUPUESTO 3: EL POPULISMO ES LO OPUESTO A LAS INSTITUCIONES

Pocos supuestos han alcanzado un consenso tal entre detractores y defensores del populismo en el debate académico como aquél que postula que el populismo es ajeno a la sedimentación institucional (Laclau 2005; Paramio 2006). Desde visiones contrapuestas de la política, los unos ven en las instituciones el eclipse del populismo y de la política misma, mientras que los otros encuentran allí la arena imprescindible para su ejercicio que el populismo arrasaría.

Sería un tanto necio sostener que los populismos clásicos latinoamericanos no desarrollaron patrones regularizados de interacción que fueron conocidos, practicados y aceptados (aunque no siempre compartidos) por actores que tenían la expectativa de seguir actuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón. El lector atento, habrá advertido

---

<sup>3</sup> Solo el yrigoyenismo argentino escapa parcialmente a esta lógica y se aproxima por momentos a algunas características del modelo francés (Aboy Carlés 2017).

que tomamos en forma literal la definición general de instituciones acuñada por Guillermo O'Donnell (1997: 210).

Sostener apriorísticamente una relación de exclusión entre populismo e instituciones políticas ha tenido como resultado el soslayo de la especificidad de las instituciones populistas, erróneamente prejuzgadas como un “no objeto”. Nos vamos a valer de un ejemplo para realizar una aproximación a la particularidad de estas instituciones: en 1951 el Congreso argentino sancionó la provincialización del hasta entonces Territorio Nacional del Chaco. La nueva provincia, designada “Presidente Perón” en el marco del culto a la personalidad por entonces vigente, debió darse una Constitución ese mismo año. En su artículo 33° ésta establecía que el Poder Legislativo provincial sería ejercido por una Cámara de Representantes: la mitad de los mismos serían electos por sufragio universal, mientras que la otra mitad serían electos por los ciudadanos afiliados a las asociaciones profesionales. En los hechos, esto suponía que los trabajadores sindicalizados contaban con doble voto en las elecciones legislativas chaqueñas. No es nuestro objetivo subrayar la distorsión en el derecho de voto que esta iniciativa introdujo sino subrayar como la tensión entre la parte emergente (los trabajadores) que aspira a representar al todo (el pueblo en su conjunto), es decir, la tensión entre particularidad y universalidad, es trasladada al corazón de la institución parlamentaria y ese traslado se produce de manera tal que se privilegia el peso de la fuerza emergente a través del doble voto. Otro tanto ocurre con la Justicia Laboral que invierte la carga de la prueba en perjuicio patronal.

En definitiva, en los populismos clásicos, los derechos tomarán una particular fisonomía beligerante: los mismos serán no solo la marca de una pertenencia comunitaria sino una conquista, fortalecida con el respaldo del Estado, obtenida a expensas de otro, por momentos todavía amenazante, que había medrado injustamente en una situación de particular expoliación a expensas del sujeto emergente.

#### V. SUPUESTO 4: EL POPULISMO ES INCOMPATIBLE CON LA DEMOCRACIA LIBERAL

En buena medida, este supuesto aparece como una derivación lógica del anteriormente analizado. Como hemos visto, hay buenas razones para dudar de la pertinencia de una exclusión entre populismo e instituciones. Ahora bien ¿Qué relación puede establecerse entre populismo y democracia liberal?

Si un dato saliente de las experiencias populistas latinoamericanas de la primera mitad del siglo XIX ha sido la constante inestabilidad del *demos* legítimo, debemos subrayar que este hecho introduce una tensión irresoluble con la democracia liberal, caracterizada precisamente por la estabilidad de su cuerpo ciudadano. Ahora bien: hablar de tensión no supone necesariamente hablar de incompatibilidad. Es precisamente aquello que describimos como el rasgo “regeneracionista” de los populismos clásicos, esa permeabilidad entre el pueblo y sus otros, lo que da lugar a la constante renegociación de la identidad de la fuerza populista y de la de sus adversarios, lo que introduce un elemento de morigeración en esa tensión. Ésta es la paradoja del populismo: de los mismos mecanismos que erosionan la estabilidad del *demos* surgen los efectos que atenúan sus consecuencias más adversas para la democracia liberal y el Estado de Derecho.

En definitiva, dada esta tensión constitutiva entre populismo y democracia liberal, entre una lógica de constitución y funcionamiento de una identidad política y un régimen político concreto, nada nos permite sacar una conclusión general válida para todos los casos. La relación entre populismo y democracia liberal dependerá de cada caso particular, de sus circunstancias históricas e institucionales y de los mecanismos regeneracionistas de cada experiencia. Así, el yrigoyenismo argentino tensionó a la democracia liberal pero habitó conflictivamente en sus

marcos. Otro tanto podría decirse del gobierno de Vargas entre 1950 y 1954, un gobierno particularmente preocupado por disipar su identificación con la experiencia del Estado Novo y que garantizó una amplia libertad de prensa y de opinión. El cardenismo surgió en un marco en que la competencia política estaba seriamente limitada y culminó en las violentas elecciones de 1940, sin que la democracia liberal tuviera vigencia antes o después. Distinto es el caso del peronismo argentino que, luego de una tensa coexistencia dictó, tras el intento de golpe de Estado de septiembre de 1951, el Estado de Guerra Interno, medida que afectó severamente el Estado de Derecho.

Dos confusiones de distinto orden han sido bastante frecuentes en los debates acerca de la relación entre populismo y democracia liberal por parte aun de quienes están lejos de suscribir la tesis de una incompatibilidad sin más que acabamos de criticar. La primera de ellas, observable en autores como Canovan (1999), Barros (2009) y en menor medida Ardití (2009), consiste en confundir las tensiones entre populismo y democracia liberal con la tensión entre la dimensión democrática (soberanía popular) y la dimensión liberal (Estado de Derecho) de la democracia liberal. Por este camino, se pierde la especificidad del populismo y la relación de tensión que se explora es propia de todas las democracias liberales, muchas de las cuales no han visto surgir experiencias de tipo populista. La otra confusión es más propia del debate político latinoamericano pero tiene ramificaciones en el espacio académico y consiste en la ausencia de distinción entre los procesos sociopolíticos de democratización (como extensión del reconocimiento y homogeneización de capacidades) y la democracia liberal como régimen político. Así, se argumenta acerca del carácter democrático sin más de las experiencias populistas a partir de los procesos de ampliación de derechos que caracterizaron a los casos clásicos. Por esta vía se confunde a la democratización con la democracia, a las condiciones de la democracia con la democracia misma.

## VI. PALABRAS FINALES

Una primera serie de conclusiones nos permite pues distinguir a los populismos clásicos latinoamericanos de los supuestos actuales para caracterizar al fenómeno: las experiencias latinoamericanas de la primera parte del siglo XX no pueden ser confundidas sin más con la emergencia de una identidad popular ya que representan un tipo particular al interior de las mismas, con características propias y definidas. Aquellas experiencias no supusieron el establecimiento de una frontera excluyente entre el pueblo y sus enemigos y, a diferencia de lo que se cree, desarrollaron formas institucionales específicas que fueron centrales en su construcción política (Melo 2009), al tiempo que establecieron una amplia trama organizativa y el encuadramiento de sus seguidores. Finalmente, la tensa relación entre el populismo y la democracia liberal, entre una forma específica de constituir solidaridades políticas y un régimen político como la democracia liberal, no puede ser considerada como una relación de incompatibilidad extendida al conjunto de los casos ya que depende de características específicas de cada experiencia populista particular.

Estas conclusiones provisionales nos permiten explorar una comparación entre los populismos clásicos y los denominados populismos recientes. Si bien la primera conclusión, aquella que apunta a distinguir una identidad popular y sus variedades particulares, sería extensiva a estos casos, otras diferencias más sustantivas emergen en la comparación. Nos limitaremos a enunciarlas ya que no podemos desarrollarlas aquí.

Como bien ha señalado Sebastián Barros (2017), si el populismo es una “forma” de la política, esta forma no puede ser caracterizada por sus contenidos específicos para hablar por ejemplo de un populismo de izquierda o de un populismo de derecha, de un populismo

reformista o un populismo conservador. Barros pone su atención en la dinámica expansiva o restrictiva del *demos* en las distintas experiencias del Sur y el Norte, entre los populismos latinoamericanos y Trump. En nuestros términos: si los populismos clásicos latinoamericanos se caracterizaron por la constante inestabilidad del *demos* legítimo y un intenso juego regeneracionista de las identidades involucradas; el caso norteamericano estaría marcado por la escasa gravitación del regeneracionismo y la restricción antes que la inestabilidad del *demos*. Tomando la distinción realizada en la introducción entre las distintas categorías de identidad popular: el caso norteamericano nos hablaría de una hibridación entre elementos propios de las identidades con pretensión hegemónica y otros que son propios de las identidades totales. Esta característica no sería exclusiva del caso norteamericano, ya que podría extenderse a diversas experiencias que tuvieron lugar en América Latina y Europa en este siglo, experiencias que revelarían a su interior diversas dinámicas en cuanto a la inestabilidad, la ampliación o la restricción del *demos* legítimo. Establecer esas diferencias entre estas identidades populares híbridadas es una tarea pendiente.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Aboy Carlés, Gerardo (2017): “Populismo y polarización política”. Ponencia presentada en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALaCiP realizado en Montevideo del 26 al 28 de julio.

Agamben, Giorgio (2000): *Medios sin fin: notas sobre la política*. Valencia: Pre-textos.

Arditi, Benjamín (2009): “El populismo como periferia interna de la política democrática”. En Francisco Panizza (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Azzolini, Nicolás (2013): *De qué hablamos cuando hablamos. Debates en torno a la democracia durante el primer peronismo (1945-1955)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Barros, Sebastián (2006): “Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista”. Revista *Estudios Sociales* N° 30. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Barros, Sebastián (2017): “No todo el mundo puede decir la verdad. Foucault, la *parrhesía* y el populismo”. *Las Torres de Lucca. International Journal of Political Philosophy* Vol. 6, N° 11, Madrid.

Canovan, Margaret (1981): *Populism*. Londres: Junction Books.

Canovan, Margaret (1999): “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy”. *Political Studies* N° 47.

Furet, François (1980): *Pensar la Revolución Francesa*. Barcelona: Ediciones Petrel.

Laclau, Ernesto (2005): *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Melo, Julián (2009): *Fronteras populistas. Populismo, federalismo y peronismo entre 1943 y 1955*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1997): “Otra institucionalización”. En, del autor, *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Paramio, Ludolfo (2006): “Giro a la izquierda y regreso del populismo”. *Nueva Sociedad* N° 205: Buenos Aires.



Rosanvallon, Pierre (1998): *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.

Rosanvallon, Pierre (2007): *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Slipak, Daniela y Sebastián Giménez (2018): “Pueblo, revolución y violencia. Las reactualizaciones revolucionarias del populismo”. *Estudios Políticos* N° 43. Universidad Nacional Autónoma de México.

Taguieff, Pierre-André (1996): “Las ciencias políticas frente al populismo: de un espejismo conceptual a un problema real”. En VV.AA. *Populismo posmoderno*. Universidad Nacional de Quilmes.

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

Weyland, Kurt (2001): “Clarifying a Contested Concept: Populism in Latin American Politics”. *Comparative Politics* N° 34. New York.

Wittgenstein, Ludwig (1999) [1953]: *Investigaciones filosóficas*. Madrid: Altaya.

**FORMULANDO UMA PROPOSTA METODOLÓGICA  
COM FOCO NA PARTICIPAÇÃO  
COMO MODALIDADE DE PESQUISA AVALIATIVA:  
UMA CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA CRÍTICA PARA  
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS**

SILVA E SILVA, MARIA OZANIRA  
FERREIRA SANTOS DE ALMADA LIMA, VALÉRIA

# FORMULANDO UMA PROPOSTA METODOLÓGICA COM FOCO NA PARTICIPAÇÃO ENQUANTO MODALIDADE DE PESQUISA AVALIATIVA: UMA CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA CRÍTICA PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS\*

## I. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento histórico da teoria e da prática da Pesquisa Avaliativa pode ser resgatado no pensamento de Shadish, Cook e Leviton (1995) que explicam seu processo evolutivo em três estágios. O primeiro é situado pelos autores na década de 1960, quando se manifestou uma maior preocupação com a transposição do rigor dos métodos científicos para o campo da resolução dos problemas sociais. Na década de 1970, os autores situam o segundo estágio do desenvolvimento histórico do processo de construção da teoria e da prática da Pesquisa Avaliativa. Destacam a centralidade no incremento da utilização pragmática da avaliação no processo decisório voltado para a concepção, alteração ou continuidade de programas sociais. Ou seja, a Pesquisa Avaliativa é qualificada pela sua dimensão eminentemente técnica. Ademias, nesse estágio, verificou-se primazia no emprego de técnicas de avaliação quantitativas em oposição a técnicas qualitativas.

Seguindo o pensamento dos autores, o terceiro estágio representou a síntese dos dois primeiros, com explicitação da dimensão política. Nesse aspecto, é que pode ser acrescida à dimensão técnica, uma dimensão de natureza política na concepção da Pesquisa Avaliativa. Esse é o pressuposto norteador do eixo central que proponho construir nesse artigo. Ou seja, percebo a Pesquisa Avaliativa mais que mera aplicação de métodos e procedimentos técnicos ou atividade de gestão. É também uma atividade política por dinamizar interesses, objetivos e prioridades.

Na América Latina, a avaliação de políticas e programas sociais ocupou destaque nos anos 1960 e 1970. Essa foi uma conjuntura política marcada pelo protagonismo de movimentos sociais que colocavam demandas pela ampliação de direitos sociais e por reformas sociais estruturais. Movimentos que destacavam a necessidade de inserção na agenda política de transparência e de controle social das políticas públicas.

No Brasil, a avaliação de políticas e programas sociais foi durante muito tempo uma atividade secundarizada e assumida, sobretudo, numa perspectiva policialesca e de controle do Estado sobre a sociedade. Só passa a despertar maior interesse e atenção a partir dos anos 1980, numa conjuntura política de muita efervescência de movimentos sociais e sindicais em torno de uma luta social e política de grande repercussão, cujo alvo era a derrubada da Ditadura Militar instaurada em 1964. Na agenda dos movimentos sociais desse período o destaque era para o resgate da dívida social, produto da repressão política, do arrocho salarial e da elevação na concentração de renda, mediante reivindicações para ampliação dos direitos sociais, de programas sociais universais e de transparência no uso dos recursos públicos. A avaliação de políticas e programas sociais é assumida como forma de controle das políticas públicas pela sociedade, fazendo dos movimentos sociais e sindicais, nos anos 1980, os principais demandantes e protagonista de ações de avaliação, enquanto sujeitos voltados para a construção de uma sociedade democrática e igualitária.

---

\* Esse estudo, apresentado ao 56º Congresso Internacional de Americanistas, realizado em Salamanca (Espanha) no período de 15 a 20 de julho de 2018, foi desenvolvido com o apoio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), entidades do Governo brasileiro, voltadas para a formação dos recursos humanos e a pesquisa e pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), entidade de apoio à pesquisa no Estado do Maranhão

Nesse contexto, amplia-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e, especificamente, no Brasil. Críticas são postas, sobretudo, quanto ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais em relação à população pobre. São também demandadas melhorias nas condições de vida e por práticas participativas e descentralizadas, transparência e controle social democrático.

Nos anos 1990, o Estado brasileiro adota, tardiamente, o Projeto de desenvolvimento de inspiração neoliberal. Nessa conjuntura, a agenda pública estatal tem como prioridade uma contrarreforma do Estado, buscando torná-lo mais ágil e mais reduzido, de modo a criar as condições para a abertura da economia numa realidade de mundialização do capitalismo, sem fronteiras para o capital. A prioridade passa a ser a reestruturação produtiva, para enfrentamento à crise fiscal do Estado. Nessa contrarreforma, o formato do Estado minimiza sua função de interventor (executor) e amplia suas funções de mantenedor (financiador) e regulador (elaborador de normas e controle). A execução dos programas sociais foi largamente transferida para organizações do chamado terceiro setor, visto como menos burocratizado, mais eficiente e mais dinâmico que a estrutura do Estado. (Pereira & Grau 1999). Assim a avaliação de programas sociais transforma-se em mecanismo de eficiência e controle do Estado (Silva 2010: 109).

Soma-se a essa realidade dos anos 1990 vivenciada no Brasil, o avanço do financiamento de projetos sociais por parte de instituições internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas instituições passam a financiar projetos de desenvolvimento social e econômico, como forma de enfrentamento ao avanço da pobreza em países subdesenvolvidos ao redor do mundo, com destaque à América Latina. Como contrapartida e controle dos financiamentos concedidos, essas organizações passam também a demandar a avaliação de programas sociais, como forma de controle social sobre os projetos financiados. Recomendam maior racionalidade do gasto público, cujo critério é a aferição da eficiência na utilização dos recursos, acrescido do critério da eficácia para verificar o alcance dos objetivos pré-estabelecidos. Por conseguinte, o objetivo da prática da avaliação dos programas sociais era o controle dos resultados das intervenções do Estado e das agências multilaterais de desenvolvimento, cujo foco se centrava nos ajustes necessários às novas demandas do capitalismo rumo à mundialização. (Silva 2013a).

No contexto da contrarreforma do Estado Brasileiro e da prática do financiamento de projetos de desenvolvimento pelas instituições multilaterais de desenvolvimento é instituída uma avaliação dos programas sociais do tipo gerencialista, orientada pela perspectiva neoliberal. A avaliação de programas sociais é transformada, no âmbito dos processos de contrarreforma do Estado brasileiro e de intervenção no social por parte de instituições multilaterais de desenvolvimento, em mera ferramenta de poder, sob a responsabilidade de tecnocratas e especialistas do campo econômico e da informática, com retorno da prevalência das técnicas quantitativistas e com marcas de procedimentos técnicos, apolíticos, objetivos, a serviço da eficiência e da eficácia. (Carballo & Vecinday 2014). A orientação gerencialista substitui a dimensão técnica da avaliação por uma instrumentalidade tecnocrática de retorno ao quantitativismo, com a utilização de métodos e técnicas de medição de desempenhos e alcance de metas prestabelecidas, com destaque ao dimensionamento do custo-benefício dos projetos sociais. A dimensão política, inerante às práticas avaliativas, cede lugar a uma perspectiva ideológica, justificadora das contrarreformas do Estado. (Aguilar & Ander-Egg 1994; Cohen & Franco 1993).

O presente artigo contém reflexões que destacam a contribuição da teoria crítica para construção de uma proposta metodológica para a Pesquisa Avaliativa. A seguir, são apresentadas as dimensões técnica e política da concepção adotada como referência para construção de uma proposta de avaliação centrada na abordagem participativa. Segue apresentando o esboço de uma proposta para avaliação de políticas e programas sociais, finalizando com destaque de conteúdos centrais abordados na construção do artigo.

## II. A PESQUISA AVALIATIVA: CONFIGURANDO AS DIMENSÕES TÉCNICA E POLÍTICA PARA FUNDAMENTAR UMA ABORDAGEM PARTICIPATIVA

A avaliação de políticas e programas sociais é concebida, no âmbito dessas reflexões, enquanto um dos movimentos do processo das políticas públicas. As políticas públicas são pensadas como intervenção na ordem, para recompor ou mudar a ordem estabelecida, propondo-se a dar uma resposta a demandas sociais. É um processo socialmente construído, circular e contraditório, que se desenvolve em contextos de luta, envolve recursos, poder, diversos sujeitos e diversos interesses. Partem de demandas sociais, constroem alternativas de intervenção e implementam uma alternativa que deve ser avaliada na sua dinâmica processual e nos seus resultados.

Buscando construir uma concepção de avaliação, temos um campo não consensual. Temos avaliação numa perspectiva tecnocrática, ou mesmo coercitiva, conservadora e podemos ter uma avaliação numa perspectiva crítica e dialética.

A concepção adotada é da pesquisa avaliativa enquanto modalidade de pesquisa social aplicada que integra o campo das Ciências Sociais. Situa-se nas relações sociais e é revestida de historicidade, assumida numa perspectiva crítico-dialética. É um ato técnico, por se utilizar de métodos e procedimentos da pesquisa social, mas também é um ato político, por envolver sujeitos e interesses diversos e por ser orientada por intencionalidade. Com esse entendimento, percebo a Pesquisa Avaliativa numa perspectiva ampla que desempenha três funções:

- Função Técnica: visa oferecer subsídios para correção de desvios do processo de implementação; indicar em que medida objetivos e mudanças ocorreram e subsidiar a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas sociais;
- Função Política: oferecer informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais, contribuindo para o controle social das políticas públicas;
- Função Acadêmica: produzir conhecimento, procurando desvelar as determinações e contradições no processo das políticas públicas, os significados das políticas e programas sociais avaliados, indo da aparência à essência, e superando a descrição na busca da interpretação. (Silva 2013a)

Essa concepção de Pesquisa Avaliativa contrapõe-se à objetividade da ciência positiva. Todavia, exige esforço de objetivação na relação do avaliador com a realidade social e com os sujeitos que participam do processo de avaliação. Nesse sentido, o resultado de uma avaliação não é uma verdade, é uma “versão”, é uma versão interpretativa e de julgamento sobre um determinado programa, sobre uma determinada política, podendo originar outras versões.

Contrapõe-se a ideia de neutralidade porque os avaliadores e os demais sujeitos da avaliação não são desinteressados e estão inseridos na realidade social, não significando mera subjetividade. Busca-se a construção de um projeto de sociedade democrática e igualitária.

Ademais, a concepção de avaliação aqui defendida valoriza a análise crítica da política ou programa social avaliado, procurando elucidar o que determina os resultados e o que se encontra além do discurso de formulação da proposta do programa. Procura identificar as determinações institucionais e da sociedade que podem contribuir para os resultados alcançados, procurando-se identificar possíveis variáveis contextuais que se articulam ao processo de formulação e de implementação das políticas e programas sociais.

Em resumo, na perspectiva de avaliação proposta, a política ou programa é produto de vários fatores: especificidades estruturais e conjunturais, ação de sujeitos, condições financeiras, materiais e elementos culturais, devendo a política e o programa social ser situado na relação com o Estado e a Sociedade.

### III. A ABORDAGEM PARTICIPATIVA NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: UMA PROPOSTA EM CONSTRUÇÃO

Pensar uma abordagem participativa na Pesquisa Avaliativa coloca a participação como conteúdo na construção do conhecimento. Essa indicação já foi apontada e construída em publicações anteriores. (Silva 1991, 2006, 2010, 2011a, 2013b). Venho admitindo que a abordagem participativa no campo da pesquisa pode assumir duas perspectivas. Uma que foi destacada na literatura sobre pesquisa-ação, pesquisa participante nos anos 1960 e 1970. Por essa perspectiva, as classes populares<sup>1</sup> são concebidas enquanto sujeitos que participam ativamente da construção do processo de conhecimento, consideradas pesquisadores populares em trabalho conjunto com cientistas e acadêmicos. O conhecimento, produto desse processo, é colocado a serviço das lutas sociais desses sujeitos. A segunda perspectiva indica que “[...] o conhecimento pode ser posto a serviço do fortalecimento e do avanço das lutas sociais, tendo como horizonte as transformações sociais, mesmo quando produzido sem a participação direta das classes populares”. (Silva 2013b: 112)

É a segunda perspectiva que serve de referência para as reflexões desenvolvidas nesse artigo, constituindo-se elemento fundante para pensar a possibilidade de participação dos conhecimentos construídos na formação da consciência das classes subalternizadas<sup>2</sup>. Significa orientar a construção e o produto do conhecimento para fomentar a mudança social que favoreça a construção de uma sociedade democrática e igualitária, desconstruindo o mito da neutralidade da ciência.

Fazer ciência, construir conhecimento na perspectiva pensada, implica em assumir e considerar criticamente a realidade social. Nesse *locus*, o pesquisador e as classes sociais encontram-se inseridas, desenvolvendo e defendendo projetos de sociedades que possam favorecer mudanças ou manutenção do status quo. Ademais, exige que a inserção social do pesquisador seja comprometida e que expresse sua identificação com os interesses e demandas das classes subalternizadas, sujeitos sociais a quem interessa a mudança.

Por conseguinte, só a partir de um referencial que situa o conhecimento no âmbito das relações sociais, no contexto da correlação de forças, o que implica em ação de fortalecimento das lutas sociais de segmentos populares organizados, é possível ser pensada e construída uma concepção de Pesquisa Avaliativa que articule uma dimensão técnica com uma dimensão política. Uma concepção de Pesquisa Avaliativa que se apoia num ato de compromisso de classe, de não neutralidade; que negue a dita objetividade da ciência positivista, mas que procura desenvolver um processo de objetivação que não permita cair-se na armadilha da subjetividade. Num ato que se fundamenta em valores e no conhecimento da realidade; que valoriza a análise crítica da política ou programa social; que busca compreender os princípios e fundamentos teórico-conceituais que orientam a política ou programa avaliado; que procura envolver os diferentes sujeitos no processo da política ou programa objeto da avaliação; que se fundamenta em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação; que não percorre um único caminho, buscando ultrapassar a aparência para alcançar a essência; o descritivo rumo à interpretação, num movimento demorado e consistente de aproximações sucessivas; que considera os resultados da avaliação uma versão parcial de realidades sociais que são,

---

<sup>1</sup> O termo classes populares apresenta diversidade e imprecisão conceitual, de modo que a complexidade do popular só se expressa na concretude e especificidade do desenvolvimento histórico de cada formação econômico social. “[...] o próprio conceito de popular já contém, em si, um componente político e que essa categoria se expressa na luta político-ideológica, fazendo com que a sua constituição, enquanto classe, se dê na realidade da história como resultado das lutas que as classes dominadas desenvolvem para resistir à exploração econômica, à opressão política, à pobreza, à imposição cultural e à subordinação colonial e imperialista.” (Silva 2011- b: 171-172)

<sup>2</sup> A categoria subalterna é tomada enquanto legado gramsciano, referindo-se a um conjunto diversificado e contraditório de situações de denominação, servindo, segundo Almeida (apud Yazbek 1993: 18), para nomear classes, sendo que subalternidade diz respeito à ausência de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção.

historicamente construídas, por serem relativas e temporais; que assume a política ou programa avaliado enquanto produto de vários fatores: ação de diversos sujeitos, situados em conjunturas diversas; com condições financeiras, materiais e elementos culturais impactantes; que situa a política ou programa na relação com o Estado e a Sociedade. Em síntese, toda avaliação envolve sujeitos e interesses, portanto não é consensual ou definitiva; é uma versão, um julgamento sobre o real e se realiza na dinâmica que articula as dimensões técnica e política, fazendo da avaliação atos teóricos, mas também políticos. (Siva 2013a, 2013b)

O exposto, permite sustentar que a função política da avaliação de programas sociais, sem desconsiderar sua dimensão técnica, constitui-se no fio condutor que tem orientado as construções e práticas da equipe de pesquisadores do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) para adoção de uma abordagem participativa para pensar e desenvolver as experiências no campo da investigação social, em particular, no campo da prática de avaliação de políticas e programas sociais.

#### IV. O GAEPP ENQUANTO ESPAÇO ACADÊMICO DE CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO PARTICIPATIVA DA PESQUISA AVALIATIVA

O GAEPP foi fundado em 1996. É um Grupo interdisciplinar que congrega professores de Departamentos Acadêmicos e alunos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal do Maranhão, Brasil. É vinculado ao Departamento de Serviço Social, articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e integra o Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa organizado pelo CNPq. Contempla, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, de consultoria, assessoria e capacitação de recursos humanos, com destaque aos eixos temáticos: pobreza, trabalho e políticas sociais, com foco na análise e avaliação de políticas públicas.

Sob a orientação do referencial teórico e dos princípios metodológicos anteriormente expostos, na prática de investigação e de avaliação de políticas e programas sociais, os pesquisadores do GAEPP vêm procurando desenvolver alternativas de encaminhamento de sua prática acadêmica numa perspectiva participativa: “[...] o conhecimento pode ser posto a serviço do fortalecimento e do avanço das lutas sociais, tendo como horizonte as transformações sociais, mesmo quando produzido sem a participação direta das denominadas classes populares.” (Silva 2013b: 112). Nesse sentido, em linhas gerais, segue a orientação delineada a seguir.

Enquanto profissionais da academia, não nos inserimos na implementação direta de programas sociais, mas enquanto avaliadores externos podemos construir vínculos de articulação com profissionais implementadores de programas sociais, quer seja no quadro institucional como de movimentos e organizações da sociedade. Mediante essa articulação é que procuramos contribuir com a prática dos profissionais, procurando também alcançar segmentos da população beneficiária dos programas foco de nossas investigações e avaliações. “O pressuposto orientador é de que mudanças na prática profissional, no interior das instituições, podem contribuir para fortalecer lutas sociais, desde que a prática desenvolvida se comprometa com os resultados em favor do público destinatário dos programas sociais.” (Silva 2013b: 115). Considerando os profissionais como grupo de sujeitos do processo das políticas públicas, nesse processo de articulação, procuramos envolver os profissionais implementadores dos programas avaliados nas avaliações desenvolvidas, deste o momento inicial de elaboração do projeto que vai orientar a avaliação, até a elaboração do relatório e a reflexão sobre os resultados da avaliação. Assim, estabelecemos um processo de troca de experiências profissionais que permite minimizar os limites das avaliações externas. Entendemos que o conhecimento dos profissionais operadores dos programas sociais pode ser superior ao nosso em relação aos programas avaliados. Nesse processo, nossos saberes se tornam fundamentais e complementares, permitindo o alcance de maior domínio sobre a proposta e a realidade do programa social avaliado.

O envolvimento dos profissionais executores de programas sociais na prática avaliativa do GAEPP permite despertar e aprofundar o compromisso desses profissionais com os resultados dos programas desenvolvidos. Nessa prática, também procuramos, sempre que possível, criar espaços para reflexão e problematização sobre o conhecimento ordenado e sistematizado, produtos das avaliações desenvolvidas, procurando envolver profissionais e grupos de beneficiários dos programas. Assim, procuramos contribuir para a construção de espaços de reflexão crítica não só sobre os programas sociais avaliados, como sobre a realidade social para a qual os programas se direcionam. Nesse processo, entendemos que:

O desenvolvimento de uma consciência e de prática do controle social pelos técnicos, no interior das instituições, e pelos usuários dos programas sociais no âmbito dos conselhos de gestão de políticas públicas e do movimento social organizado pode contribuir para o fortalecimento da luta social por mudança. (Silva 2013b: 115)

## V. CONCLUSÃO

Nesse artigo procuro construir um referencial teórico e uma proposta metodológica para orientar a prática de investigação, especialmente a que se situa no campo da avaliação de políticas e programas sociais. Nesse processo, destaco que a abordagem participativa, quando aplicada ao campo da construção do conhecimento, apresenta, pelo menos, duas perspectivas. Uma cuja referência é a participação ativa das classes populares, em ação conjunta com cientistas e acadêmicos, no processo de produção de conhecimento, com direcionamento do produto a serviço de suas lutas sociais. Partindo de outra perspectiva, considero que o conhecimento pode ser colocado a serviço das lutas sociais de segmentos subalternizados da sociedade sem que, necessariamente, tenha sido elaborado com a participação direta desses sujeitos. O fundamental nessa perspectiva é a participação do conhecimento crítico sobre a realidade social na formação da consciência das classes subalternizadas, cujo objetivo é a fundamentação de suas lutas e demandas, tendo como horizonte a transformação social. Assim concebida, essa perspectiva teórico-metodológica contrapõe-se à neutralidade e à objetividade do conhecimento científico, pilares da sustentação da ciência positivista.

Essa formulação admite que a função política da avaliação de programas sociais é o fio condutor para desenvolver uma abordagem participativa. Institui a possibilidade de envolver profissionais implementadores de programas sociais no processo de construção do conhecimento, fomentando nesses profissionais o compromisso e a responsabilidade em colocar a prática profissional como mecanismo de controle social das políticas sociais. Ao mesmo tempo procura contribuir para sua capacitação e conhecimento crítico da realidade. Institui uma prática de reflexão e problematização sobre o conhecimento ordenado e sistematizado a partir das avaliações e estudos desenvolvidos. Implica no envolvimento do maior número de sujeitos afetos ao programa em consideração, desde a definição do projeto de investigação até à análise e complementação dos resultados preliminares do estudo, mediante o uso de procedimentos abertos ou semiestruturados e de técnicas mais adequadas ao fomento da participação dos sujeitos, como o grupo focal e entrevistas semiestruturadas.

Em síntese, a preocupação central é fazer do processo de construção do conhecimento espaço de reflexão crítica para o pensar coletivo dos sujeitos. Pensar esse que deve ir além dos programas sociais avaliados, buscando a realidade social na qual os sujeitos e os programas se encontram inseridos. Visa, por conseguinte, contribuir para o desenvolvimento de uma consciência sobre a prática profissional, a realidade social e a prática do controle social pelos profissionais, no interior das instituições, e pelos usuários dos programas sociais no âmbito dos conselhos de gestão de políticas públicas, cujo horizonte é o fortalecimento da luta social pela construção de uma sociedade democrática e igualitária.



## VI. REFERÊNCIAS

Aguilar, M. J./Ander-Egg, E (1994): Avaliação de serviços e programas sociais. Trad. Jaime A. Clasen, Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes.

Carballo, Y./Vecinday, L (2014): “Mapeamento y análisis de posibles impactos de las AFAM-PE”. Em: Bentura, P. et al. Nuevo Régimen de Assignaciones Familiares: caracterización de sus dimensiones configurativas. Montevideo. Mimeo.

Cohen, E./Franco, R (1993): Avaliação de projetos sociais. (2. ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Pereira, L. C. B./Grau, N. C (1999): “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”. Em: Pereira, L. C. B./Grau, N. C. (orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. São Paulo: FGV.

Shadish, W./Cook, T./Leviton, L (1995): Foundations of program evaluation: theories of practice. California: Sage.

Silva, M. O. da S. e (2013a): “Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa”. 2. ed. Em: Silva, M. O. da S. e. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Cortez, pág. 19-108.

Silva, M. O. da S. e (2010): “Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos”. Em: \_\_\_\_\_. Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. (3. ed.). São Paulo: Veras, pág. 37-96.

Silva, M. O. da S. e (2011a): “Constructing a participatory approach for the evaluation social policies and programmes”. Em: International Journal of Action Research, V. 7, N° 1, pág. 101-125.

Silva, M. O. da S. e (2013b): “Construindo uma proposta metodológica participativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática da pesquisa avaliativa”. (2. ed.). Em: \_\_\_\_\_. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Cortez, pág. 109-130.

Silva, M. O. da S. e (2011b): O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. (7. ed.). São Paulo: Cortez. – Não foi citado

Silva, M. O. da S. e (2006): “Reconstruindo um processo participativo na produção do conhecimento: uma concepção e uma prática”. Em: BRANDÃO, C. R.; STRECK, D. R. Pesquisa Participante: o saber da partilha. Aparecida, SP: Ideias & Letras, pág. 123-150.

Silva, M. O. da S. e (1991): Refletindo a pesquisa participante. (2. ed.). São Paulo: Cortez.

Yazbek, M. C (1993): Classes subalternas e Assistência Social. São Paulo: Cortez.

**LA TENSION CENTRO - PERIFERIA  
EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ:  
PROPUESTAS PARA REORIENTAR  
LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL  
DEL PODER POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA**

ÓSCAR MORENO CORCHETE

# LA TENSION CENTRO – PERIFERIA EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ: PROPUESTAS PARA REORIENTAR LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

## I. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DEL NIVEL REGIONAL

En la actualidad, la República del Perú intenta llevar a cabo un debate pausado acerca del proceso de descentralización, iniciado hace más de quince años, con el fin de enfrentar su agotamiento o estancamiento y, por tanto, orientar su futuro en base al consenso. De este modo, desde el ámbito tanto político, institucional y social como académico, se postulan dos líneas argumentales extremas (Arroyo Laguna, 2017: 163 – 164): la recentralización, una opción vigente en el contexto de la región latinoamericana y que, en este caso, defiende la finalización de la experiencia descentralizadora y, en concreto, regionalizadora fruto de los males asociados al nivel regional; o la culminación de la descentralización, resaltando sus bondades y considerando que sus deficiencias provienen de la resistencia del centro a avanzar en la cesión y redistribución territorial del poder.

Entrando en este debate, las próximas páginas se centran en el caso peruano debido a que se trata del Estado de América Latina que más se ocupa de desarrollar un nivel intermedio de gobierno, el cual se conforma como la principal novedad del ordenamiento jurídico y administrativo (Timaná Kure, 2015: 16), capaz de prevalecer sobre el escenario local. En este sentido, el ‘reciente’ traspaso de competencias a las regiones deja ya a los gobiernos locales en un segundo plano (Valcárcel Bustos, 2015: 3).

Lo cierto es que, dentro de cualquier modelo descentralizador, a ese nivel intermedio se le asigna un papel fundamental. La descentralización territorial del poder político funciona como una lógica que pervive gracias a la permanente tensión entre fuerzas centrípetas, que buscan mantener la concentración del poder, y centrífugas, que apuestan por una verdadera transferencia vertical de dicho poder. Este segundo rol lo deben desempeñar las regiones dado que el estadio local constituye un punto muy débil para conservar el vital equilibrio. Tal y como afirma Ego Aguirre (2003: 14), en la denominada fragmentación distritalista, se trasladan competencias a un sinnúmero de distritos estatales y, por medio de este mecanismo, el gobierno nacional mantiene su dominio debido a que la atomización, o ese elevado número de unidades tan pequeñas, no puede enfrentarlo ni ejercer ningún tipo de contrapeso.

Entonces, el funcionamiento de la descentralización, así como el modo de evitar contextos recentralizadores, no requiere únicamente la creación de estructuras político – territoriales, la delegación de responsabilidades y la dotación de recursos, sino que también exige la presencia de regiones y, con ellas, la colocación de checks and balances a partir de los que proporcionarles una capacidad suficiente para entablar una relación con el centro en base a un estatus similar. En definitiva, cada actor debe contar con facultades para desarrollar su propio poder de forma autónoma, influir en la arena del otro y frenar los movimientos de la otra parte que atenten contra su propia hegemonía.

Partiendo de lo anterior, se presenta como objetivo conocer el equilibrio existente entre el centro y la periferia en el ámbito peruano para, finalmente, determinar si la prevalencia del nivel regional puede servir como ejemplo para el resto de América Latina.

En este sentido, conviene señalar dos puntos. En primer lugar, se plantea una estructura siguiendo las dos partes que, desde un punto de vista constitucional, vertebran el Estado regional

peruano: el Estado unitario y el Estado descentralizado (Alvites Alvites, 2014: 66). En segundo lugar, a pesar de que el proceso descentralizador de Perú converge en tiempo, objetivos y problemas con el resto de la región, su contexto interno impide realizar generalizaciones consistentes, en especial si se aborda un fenómeno específico, multiforme, multidimensional y complejo.

## II. EL CENTRO: EL ESTADO UNITARIO

El modelo peruano de descentralización responde, claramente, a dos objetivos: la búsqueda de una mayor legitimidad democrática para consolidar el régimen político, primando así el acercamiento de la gestión a la ciudadanía sobre la autonomía en la toma de decisiones; y el desarrollo económico y social igualitario para, por un lado, contrarrestar el peso de Lima como principal centro económico y político y, por otro lado, atajar las desigualdades de carácter territorial. De esta manera, la descentralización territorial del poder político tan solo se plantea como una redistribución democrática del poder con el fin de conseguir un desarrollo integral del Estado.

Esta reducción del concepto, o su entendimiento como un medio para alcanzar dos fines, sustenta la primacía del poder central, la cual, girando en torno a tres puntos señalados a continuación y muy relacionados entre sí, desequilibra la balanza inicialmente buscada.

En primer término, la descentralización se entiende como una acción centralizada; es decir, se trata de un proceso de arriba abajo o, dicho de otro modo, liderado y controlado por el poder central. Si a lo anterior se añade su carácter gradual (Revesz, 2009: 40), el centro, en función únicamente de su propio interés, decide cuándo y qué autonomía y responsabilidad cede a los ámbitos subnacionales. Además, esta dependencia en relación al nivel central adquiere un carácter permanente debido a que el perfil unitario impide la cesión de cuestiones próximas a las nociones de soberanía o facultades constituyentes (Ego Aguirre, 2003: 7), lo que conlleva el hecho de que todo el fundamento de la autonomía subestatal y, en definitiva, del modelo recaiga sobre el centro y su voluntad, decisiones y normas.

En segundo término, se aprecia una carencia de voluntad política a la hora de impulsar la descentralización, algo consustancial a cualquier poder central. Sin embargo, este factor se agrava en el caso peruano debido a los problemas de articulación del sistema político. Así, como consecuencia de su debilidad y falta de legitimidad, los partidos políticos nacionales son incapaces de implementar una lógica multinivel fuerte que les permita competir a nivel subnacional para garantizar su presencia en todo el territorio estatal (Vergara, 2012, citado por Dargent & Muñoz, 2012: 255) y, por ende, en los tres focos verticales de poder. Esto provoca que dichos partidos nacionales no sean proclives al proceso de descentralización y a la apertura del sistema ya que no obtienen ningún tipo de beneficio (Haro, 2010: 143).

En tercer término, el desgobierno del proceso de descentralización debido a que no existe un epicentro que guíe y coordine su desarrollo. Su inicio de una manera rápida y sin un plan integral y compartido, así como su constante visión a corto plazo en virtud de su carácter gradual, generan diversas contradicciones en su formulación porque cada nuevo ajuste es resultado de diferentes pujas y correlaciones de fuerzas (Villanueva Arévalo, 2013: 80). En todo caso, dentro de un sistema presidencialista, el liderazgo recae en el Poder Ejecutivo, que trata de alcanzar acuerdos con los gobiernos regionales y, especialmente, con el Poder Legislativo y otras fuerzas. Junto a esto, actual y teóricamente, esa función de guía se halla en manos de la Secretaría de Descentralización, dependiente del Consejo de Ministros y amplia y eternamente criticada por su debilidad en cuanto a legitimidad y poder. Siguiendo esta misma línea, por ejemplo, el Ministerio

encargado de la conducción de los asuntos económicos viene desempeñando, históricamente, un papel clave (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional / Perú, 2011: 18).

### III. LA PERIFERIA: EL ESTADO DESCENTRALIZADO

A las regiones, al igual que a los municipios, se les reconoce autonomía política, económica y administrativa para decidir y administrar sus propios asuntos, ligados a la provisión de bienes y servicios a la población. Para ello, se introducen líderes cuya legitimidad se funda en la voluntad democrática, de forma que se erigen centros autónomos y diferenciados de poder (Martínez Ortiz, 2017: 24 – 25). Sin embargo, desde el enfoque de estas páginas, se requiere algo más porque, a pesar de una mentalidad históricamente descentralizadora, la periferia cuenta con una capacidad insuficiente para equilibrar el peso de la otra parte y, de este modo, enfrentar la concepción del proceso de descentralización y el liderazgo y la falta de voluntad intrínsecas al centro.

Su principal mecanismo de resistencia es la ciudadanía dado que esta se transforma en el impulso de la descentralización, algo constatable por medio de la siguiente enumeración. Primero, desde un punto de vista histórico, movimientos descentralistas exigen el inicio de una política de descentralización a finales del siglo XX y principios del siglo XXI o, en el año 2005, se impide, mediante un referéndum, la agrupación de regiones con el objetivo de evitar que la autonomía y la consolidación se concentre en ciudades más grandes (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2015: 31). Segundo, la celebración periódica de elecciones trae aparejadas dos consecuencias. Por una parte, la conformación de una identidad regional, entendida como un sentimiento de pertenencia, in crescendo, aunque, inicialmente, se parte de la identidad de los Departamentos sobre los que se construyen las ahora regiones. Por otra parte, a pesar de que la causa se encuentra más en la incapacidad de los partidos políticos nacionales y en los problemas que presenta la normativa sobre partidos políticos, el auge de movimientos políticos regionalistas que no solo corrobora la existencia de esa identidad regional citada, sino que también marca el resentimiento hacia Lima (Gramont, 2010: 60) y hacia la cooptación del poder por parte del nivel central. Tercero, la presencia de cauces regionales de participación gracias al Consejo de Coordinación Regional, que integra la estructura orgánica del nivel regional al tratarse de un órgano de concertación donde se proponen lineamientos e iniciativas en beneficio del desarrollo regional. Concretamente, está formado por el Gobernador regional, los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil. Sin embargo, se presentan dificultades en torno a su instalación y funcionamiento ya que existe una falta de voluntad por parte de las regiones (Controlaría General de la República, 2014: 210), que pretenden actuar como un poder central frente al estadio local.

Antes de continuar, conviene afirmar que el nivel regional no puede desaprovechar este cauce de conexión directa con la ciudadanía por dos motivaciones. Por un lado, se halla en una posición de debilidad frente al escenario local por tradición histórica y por cercanía a la población. Por otro lado, está obligado a emplear dos aspectos sobre los cuales no ostenta el protagonismo, el poder y la democracia, para acentuar su complejo rol intermedio dentro del modelo; es decir, para erigirse como un vaso comunicante entre el Estado y la propia ciudadanía, adecuando políticas nacionales a las especificidades territoriales y recogiendo, articulando y canalizando las demandas locales para que estas influyan en el diseño de las políticas públicas nacionales y regionales. Esto resulta vital debido a que cada nivel requiere un espacio propio, genuino y configurado bajo metas específicas.

Retomando el tema de la ciudadanía, lo cierto es que su demostrada conciencia acerca de la necesidad de descentralizar no resulta perenne. De hecho, en los últimos tiempos, existe un

descontento hacia el nivel regional por, principalmente, tres motivos: la corrupción (Molina Martínez, 2016: 25); la ineficiencia económico – social; y la débil representatividad (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2015: 17). En relación a este último punto, la reproducción, a escala regional, únicamente del Poder Ejecutivo acarrea una legitimidad democrática débil ya que se tiende hacia un sistema electoral de corte mayoritario.

Junto a la ciudadanía, la periferia también cuenta con tímidas vías para incidir en el espectro nacional.

En primer lugar, se produce una ausencia de mecanismos institucionales de coordinación con el Congreso de la República (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional / Perú, 2013: 21) más allá de: la utilización de un distrito nacional múltiple en las elecciones; la obligatoriedad de que los Gobernadores regionales acudan a la Cámara legislativa cuando esta lo requiera; y la existencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (Bermúdez Valdivia, 2013: 131).

En segundo lugar, se presentan algunos casos de liderazgos regionales fuertes que actúan como oposición al Gobierno estatal o que dan el salto a la política nacional a pesar de que, tradicionalmente, lo habitual es que esto no ocurra dado que no se han generado grandes centros de poder regional que disputen la primacía política de Lima (Dargent & Muñoz, 2012: 263).

En tercer lugar, se ejercita el principio de cooperación, colaboración, coordinación y apoyo mutuo, al cual se dedica, por su importancia, el siguiente apartado.

#### IV. LA COOPERACIÓN, COLABORACIÓN, COORDINACIÓN Y APOYO MUTUO COMO MECANISMO PARA LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

Sin ahondar en su reconocimiento constitucional o legal, la relevancia de los instrumentos de cooperación, colaboración, coordinación y apoyo mutuo reside en su necesidad real. La descentralización territorial del poder político no solo constituye una cuestión de definición y de reparto de competencias, sino que también exige una combinación fluida de acciones entre y por parte de los diferentes niveles de gobierno.

En el contexto peruano, la implementación de este principio todavía resulta deficiente, de ahí que Arroyo Laguna (2017: 163) sostenga que *“Perú ha avanzado en la descentralización, pero no marcha descentralizadamente”*. Por tanto, en un momento de relativa madurez del proceso de descentralización, se tiene que depositar la mirada en este pilar fundamental para, de este modo, proponer soluciones encaminadas hacia la culminación de la descentralización, una serie de propuestas que, necesariamente, han de contar con todos los actores implicados ya que los gobiernos subestatales poseen experiencias y puntos de vista a aportar.

Hasta la actualidad, la puesta en práctica de la articulación intergubernamental se caracteriza por los siguientes puntos: la dependencia de la voluntad, principalmente, estatal, primando los débiles intentos de coordinación vertical emanados del poder central; constatando la ya mencionada ausencia de liderazgo en la conducción del proceso, la desvertebración o descoordinación dado que emerge un sinfín de estructuras; la combinación de dos fines, el desarrollo integral del Estado y la entrada en la toma de decisiones acerca del proceso de descentralización; y un limitado funcionamiento, un hecho que se confirma gracias a la comparación, realizada por Molina Martínez (2016), entre distintos informes que, emitidos recientemente por parte de varias instituciones, evalúan la evolución de la descentralización. Sobre la base de estos cuatro puntos, se observan los armazones señalados a continuación.

En primer término, el Consejo de Coordinación Intergubernamental, un organismo para el encuentro, diálogo y coordinación entre los tres niveles de gobierno. Al subordinarse a la Secretaría de Descentralización, su objetivo es fortalecer y dar seguimiento al proceso descentralizador, adoptando decisiones conjuntas. A pesar de ello, nunca ha funcionado, sobre todo por la falta de voluntad de las partes debido a su carácter no vinculante.

En segundo término, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, un intento de suplir el déficit estatal en la conducción y articulación de la descentralización, asentar el liderazgo de los gobiernos regionales y contribuir a crear condiciones para el desarrollo sostenible. En este sentido, también destaca la Plataforma de Gobiernos Subnacionales, que aglutina la citada Asamblea, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Rurales del Perú con el fin de construir mejores condiciones para el desarrollo, así como de profundizar y defender el proceso descentralizador. El potencial de ambas opciones se halla en su tímida capacidad de influencia en el ámbito estatal<sup>1</sup>, desempeñando el papel de lobbie territorial. Frente a lo anterior, sus principales problemas son la ausencia de financiación y de un reconocimiento legal expreso (Controlaría General de la República, 2014: 212).

En tercer término, las Juntas de Coordinación Interregional, instancia de articulación que agrupa a niveles regionales bajo un mismo espacio geoeconómico, manteniendo cada uno de ellos su autonomía política y administrativa (Serrano & Acosta, 2011: 6). Fruto de su debilidad, se plantean como alternativa las llamadas mancomunidades regionales, que aún requieren fortalecimiento para llegar a promover la integración horizontal. Dentro de este punto, también sobresalen las Comisiones Intergubernamentales sectoriales, destinadas a la gestión articulada de competencias compartidas entre los tres niveles de poder. Sus grandes escollos se sitúan en su falta de construcción, porque se continúa afirmando el papel rector del gobierno central frente a la búsqueda del diálogo en la mayor parte de sectores, o en la fragmentación, cuando existen responsabilidades interrelacionadas entre diversas áreas.

Teniendo en consideración el desarrollo precedente, se postula la alternativa de que el nivel regional, una vez concienciado sobre su rol como vaso comunicante, adquiera la voluntad, la cultura y el capital social necesario para concentrar los esfuerzos y promover su propia posición esencial dentro del sistema. Para ello, se requiere orientar la acción en una doble vertiente. Por una parte, aumentar su capacidad a la hora de articular los intereses locales al potenciar los llamados Consejos de Coordinación Regional. Por otra parte, incrementar su capacidad para dialogar con el núcleo central. De esta manera, se debe fortalecer la unión regional en torno a instituciones como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales para desempeñar, con mayor fuerza, su papel como lobbie territorial con el objetivo de exigir la construcción de un espacio de información y diálogo intergubernamental, permanente, vinculante, conectado con el Poder Ejecutivo nacional y directamente dependiente de la figura del Presidente. Con todo ello, se alcanzan las teleologías enumeradas a continuación.

En primer lugar, reducir la influencia del path – dependence al introducir la lógica territorial en el entramado central. Sin duda, se trata de un aspecto muy útil para: avanzar, de forma consensuada, en el proceso de descentralización, modificando sus debilidades e intentando superar un desarrollo inacabado e irregular; y coordinar y alinear los objetivos, prioridades y orientaciones de las políticas públicas destinadas al desarrollo del conjunto estatal, logrando así soluciones más adecuadas y la institucionalización de una articulación verdadera entre tres niveles de gobierno.

---

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, véase: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2017): “Memoria de Gestión Anual 2016 – 2017”. En <http://www.angr.org.pe> [[http://angr.org.pe/?page\\_id=220](http://angr.org.pe/?page_id=220)] (25 de mayo de 2018).

En segundo lugar, la obtención de mayor legitimidad frente a la opinión pública por parte de ese estadio intermedio de poder.

En tercer lugar, la obtención de una nueva vía válida para enfrentar la clásica preeminencia estatal y, de este modo, tratar de conseguir un mayor equilibrio entre con el centro.

## V. CONCLUSIONES

Respondiendo a los objetivos marcados al inicio, en el Estado Unitario y Descentralizado de la República del Perú, la periferia y, concretamente, las regiones se constituyen como una fuerza débil a la hora de mantener una tensión permanente con el poder central que haga funcionar y perdurar en el tiempo el proceso de descentralización territorial del poder político. Para enfrentar esta coyuntura, las regiones han de potenciar su papel exclusivo como intermedios entre el Estado y la ciudadanía. En este sentido, se propone concentrar los esfuerzos tanto en la articulación vertical de los intereses locales como en el desarrollo de la coordinación horizontal a nivel regional con el objetivo de impulsar y de exigir al centro que impulse la culminación de la descentralización.

Por otra parte, si se recurriera al método de la diferencia empleado en la investigación comparada, la prevalencia del nivel regional constituye una de las principales diferencias de la descentralización peruana respecto al resto de casos de América Latina. A pesar de ello, en la actualidad, el discurso en torno la recentralización se encuentra presente en toda la región, por lo que, hasta el momento en que el nivel regional peruano no logre ese impulso al que se ha aludido, no se puede determinar si la regionalización puede llegar a constituir un modelo ideal a seguir por el resto del área latinoamericana.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Perú (2016): *Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización a enero de 2016*. Lima: Proyecto USAID/PERÚ Prodescentralización/Presidencia del Consejo de Ministros.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Perú (2013): *Informe anual del proceso de descentralización 2012*. Lima: Proyecto USAID/PERÚ Prodescentralización/Presidencia del Consejo de Ministros.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Perú (2011): *Aspectos claves de la gestión pública descentralizada, ABC de la descentralización*. Lima: Proyecto USAID/PERÚ Prodescentralización/Presidencia del Consejo de Ministros.

Alvites Alvites, Elena C. (2014): “El estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista”. En: *Revista peruana de derecho constitucional*, N° 7, pp. 55 – 78.

Arroyo Laguna, Juan (2017): “¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002 – 2015”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 69, pp. 159 – 190.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015): *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década, 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Miraflores: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.



Bermúdez Valdivia, Violeta (2013): “Aspectos institucionales para profundizar en la descentralización”. En: Manrique Linares, Ángel María (ed.): *Cátedra Arequipa, “Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas”*. Lima: Adrus D&L Editores S.A.C., pp. 123 – 135.

Controlaría General de la República (2014): *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Controlaría General de la República.

Dargent, Eduardo/Muñoz, Paula (2012): “Perú 2011: continuidades y cambios en la política sin partidos”. En: *Revista de Ciencia Política*, 32 [Nº 1], pp. 245 – 268.

Ego Aguirre, Manuel Dammert (2003): *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial (volumen I)*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Gramont, Diane de (2010): “¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú”. En: *Polítai*, 1 [Nº 1], pp. 56 – 72.

Haro, Ana (2010): “La descentralización política en los países andinos”. En: *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Nº 1, pp. 131 – 145.

Martínez Ortiz, Juan José (2017): “Algunas reflexiones sobre la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales y la autonomía de los gobiernos subnacionales”. En: *Revista de la Escuela Nacional de la Administración Pública del Perú*, Nº 1, pp. 24 – 31.

Molina Martínez, Raúl (2016): *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Lima: Acuerdo Nacional.

Revesz, Bruno (2009): “Descentralización, la reforma inconclusa”. En: Pradel, Mónica (coord.): *Perú Hoy. Del Hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*. Lima: DESCO/Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, pp. 35 – 50.

Serrano, Claudia/Acosta, Patricia (2011): *El proceso de descentralización en Perú, Proyecto de Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial de los Andes*, RIMISP. Documento de Trabajo, en <http://www.rimisp.org> [[http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/135965726911.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/135965726911.pdf)] (21 de abril de 2018).

Timaná Kure, Carlos Fernando (2015): *Los retos de la gestión pública regional en el marco de la descentralización en el Perú (2004 – 2014)*. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Valcárcel Bustos, Mónica Tesalia (2015): “Descentralización y autonomía local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú”. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nº 3, en <http://www.revistasonline.inap.es> [<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10251&path%5B%5D=10744>] (21 de abril de 2018).

Villanueva Arévalo, César (2013): “Balance para discutir la descentralización”. En: Manrique Linares, Ángel María (ed.): *Cátedra Arequipa, “Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas”*. Lima: Adrus D&L Editores S.A.C., pp. 123 – 135.

# **MEDO COMO AFETO POLÍTICO: TERRITÓRIOS, SUBJETIVIDADES E ESTIGMAS**

SARTORIO, LARA

# O MEDO COMO AFETO POLÍTICO: TERRITÓRIOS, SUBJETIVIDADES E ESTIGMAS<sup>1</sup>

“O medo tem muitos olhos

E enxerga coisas no subterrâneo”

Miguel de Cervantes Saavedra,

*Dom Quixote*

Na última semana de fevereiro de 2015, o Complexo de Favelas da Maré foi palco de derramamento de sangue. As mãos sujas vestiam fardas militares. Cinco adolescentes feridos ao regressarem de uma festa, um pedreiro assassinado em seu horário de trabalho, outros cinco jovens exterminados a sangue frio pela polícia militar na Kombi que fazia o trajeto Maré x Bonsucesso, uma criança de 11 anos alvejada nas costas com munição letal do exército enquanto brincava- e impedida pelo mesmo de ser levada para o hospital.

Por que crime foram punidos? Eram todos negros, pobres e favelados.

O ocorrido dava sequência a uma série de homicídios cometidos pela polícia militar carioca na mesma região, registrados como atos de resistência. Moradores, militantes de esquerda e ONGs que ali trabalham marcharam na noite do dia 23 de fevereiro, segunda-feira, pela Avenida Brasil com faixas e carro de som para registrar sua indignação. A manifestação ocorreu tensionada pela ostensiva e desproporcional presença da polícia militar e exército. Ao longo da avenida, que caracteriza o limite entre o morro e o asfalto, bases do exército foram improvisadas configurando verdadeiro cenário de guerra. A truculência da polícia tomou iniciativa ao lançar bombas de gás lacrimogêneo contra os manifestantes que pacificamente caminhavam pela avenida. Já bem próximo da entrada de uma das favelas do complexo, um grupo de cerca de 50 moradores da favela corriam morro abaixo, com camisas cobrindo seus rostos, para incorporaram-se ao ato em posição de enfrentamento do aparato repressivo. Os policiais desconcertaram-se com o próprio peso das armas. Divididos entre manter o teatro democrático de um ato que se dividia fisicamente entre espontâneo e organizado, não sabiam quando disparar o chumbo e quando sorrir para as câmeras da mídia que os circundavam.

Os manifestantes de imediato avaliaram que o melhor a ser feito era diferenciar-se daqueles que corriam morro abaixo. “Estamos aqui em defesa deles, mas não somos eles”. Sentaram-se no asfalto indicando a diferença e facilitando a identificação dos favelados para a polícia. O ato acabou ali. Por trás das cortinas do medo, entretanto, a realidade dos bastidores seguia. O exército e a polícia militar cercaram os jovens metros a frente da manifestação e dispararam tiros de arma letal. Muitos feridos, três assassinados.

Situações como essas, apesar de chocantes, não são surpreendentes e muito menos novidade no Brasil e no mundo do discurso da “segurança”. As favelas do Rio de Janeiro são, por excelência, locais em que a única entrada do poder do Estado de fato se dá pela via militar. Até mesmo as políticas sociais, quando foram finalmente pensadas para as referidas zonas, se consolidaram somente através da militarização. Estou falando do projeto e implementação das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora). O complexo de favelas da Maré, no contexto de 2015, contava com o investimento de 1,7 milhão de reais por dia para a manutenção da ocupação militar

<sup>1</sup> Capítulo escrito para o livro digital (ebook) organizado pelo grupo de pesquisa Sociofilo, coordenado pelo Prof. Dr. Frédéric Vanderbergh.

que tem por intenção oficial “pacificar” a favela com o objetivo de preparar a região para a recepção dos jogos olímpicos na cidade do Rio de Janeiro.

## I. ÓTICAS DO MEDO

O corrente estudo é um convite para pensarmos a questão do medo enquanto afeto político e as políticas ancoradas na ideia da memória, do estigma e do desejo. A intenção de nosso trabalho é indicar caminhos de interpretação para entender a relação de reciprocidade entre a violência que instaura o medo e o medo que acarreta violência, e como essa relação cria demandas que justificam políticas autoritárias e de controle social. Mais que isso, queremos entender como a sociedade apartada por essa relação é ocupada pelas ações políticas contestatórias, que não estão imunes da difusão e cultura do medo. Trata-se, portanto, de uma proposta pelo descortinar do medo.

O relato apresentado é uma descrição de um dos eventos que presenciei na Maré, que de certa forma sintetiza o acúmulo de experiências ao longo de uma trajetória de um ano de observação participante no local, em 2015. A narrativa introduz este artigo por uma proposta metodológica de, a partir de constatações da realidade, extrair da situação concreta os atores que interessam ao nosso recorte analítico. A teoria, nesse sentido, nos servirá, e não o contrário.

Identificamos, pois, como atores, o Estado, encarnado nas representações repressivas do exército e polícia militar; os favelados, vítimas mais diretas do controle repressivo do Estado; e a esquerda política, expressa pelos setores organizados em partidos e movimentos sociais, se estendendo também ao setor progressista das ONGs. Debruçaremos, de início, sobre um desenvolvimento teórico que nos possibilite avançar na reflexão, para, ao longo do texto, termos condições de pensar teoria e prática como dinâmicas indissociáveis de nossa análise.

Como proposta de um resgate breve da própria ideia do medo, retomaremos níveis em que o fenômeno se manifesta, dialogando, desde já, com as gramáticas híbridas dos atores que selecionamos. No plano individual, de uma apreensão mais vinculada aos estudos das ciências da natureza, o medo é um mecanismo de sobrevivência da existência humana, constituindo um recurso de alerta para condicionar o corpo a situações de perigo, incitando reflexos para combate ou fuga. Já em uma dimensão da psique, o medo caracteriza a essência de um mal-estar e sofrimento que criam vias para tornar-se patológicas, se desdobrando em fobias e síndromes. Portanto, um elemento salutar à sobrevivência pode ser dialeticamente paralisante.

Já como fenômeno coletivo, o medo tem a potencialidade de inflamar os ânimos e gerar uma ambiência de excitação tal que *possivelmente* incorra em paranoias sociais (“multidão paranoica”), insurgências em massa e revoltas populares.

Desde uma perspectiva de ambiência institucional, é possível mobilizarmos a apreensão realizada por Korstanje (2010), que pensam a “cultura do medo” como fundamento do sistema capitalista para sustentar as estruturas sociais à ele atreladas, de modo a situar-se como cultura dominante. Para o autor, o Estado e seus mecanismos são responsáveis pela difusão da cultura do medo e suas fronteiras, tendo por resultado mais imediato a consolidação de um viés punitivo e justificador de uma demanda por segurança.

O medo parece, portanto, permear diferentes dimensões da vida humana. E assim se desdobra nas mais diversas esferas de sua vida social. Ulrich Beck (1999: 7) categorizou nossa sociedade industrial como sociedade do “risco”, em que o conjunto desses riscos geraria “uma nova

forma de capitalismo, uma nova forma de economia, uma nova forma de ordem global, uma nova forma de sociedade e uma nova forma de vida pessoal”<sup>2</sup>.

Essa iminência do risco, alinhada com teorias catastrofistas do mundo, incitou em nossos tempos a busca por uma racionalização extrema dos assuntos da vida social, marcando uma lógica de previsão para os acontecimentos, o que acabou por transformar as mais diversas áreas – econômica, política, ambiental, etc. – por uma caracterização de uma espécie de futurologia, ciência voltada para premunir o que está por vir.

Para Beck há, entretanto, uma ausência de gestão desses riscos que se difundem desordeiramente e vitimizam igualmente a todos, abandonando a ideia das próprias condições sociais. O autor, portanto, se insere harmonicamente no discurso que propõe a predominância da biopolítica pós-política de que fala criticamente Zizek.

Nosso estudo aponta para uma outra interpretação. Acreditamos que o risco é a própria gestão do medo fundamental para o modelo político-econômico de sociedade em que vivemos.

Slavoj Zizek, em sua obra “Violência”, pensa a forma de violência através de seis reflexões laterais. Uma de suas abordagens direciona-se a pensar “a política do medo”. O autor trabalha essa ideia sinalizando para a variante política predominante de nossos tempos a que ele denomina “biopolítica pós-política”. O jargão teórico se explica pelo discurso que ganha força em nossa era, o de “pós-política”, em que se afirma estarmos vivendo uma política que abandona velhos combates ideológicos em privilégio da gestão e administração altamente especializadas e centradas em focos objetivos. A complementar-se pela ideia de “biopolítica”, que designa como objetivo principal a regulação do bem-estar e da segurança da população. As duas dimensões se sobrepõem em uma dinâmica que, em aparência, renuncia às “grandes causas ideológicas” e se reduz à administração eficaz da vida. Ou seja, com uma administração despolitizada, o único rasgo, para Zizek, que permite introduzir afetos no campo político, mobilizando ativamente as pessoas, é através do medo, elemento constituinte fundamental da subjetividade de hoje. “Por isso a biopolítica é em última instância uma política do medo que se centra na defesa contra o assédio ou a vitimização potenciais”.

Esse diálogo entre a racionalidade despolitizadora e a dimensão afetiva abarcada pelo medo como afeto político nos parece crucial para entender a dinâmica capaz de velar as raízes sistêmicas da (re)produção do medo e apresentá-las como relações pontuais, passíveis de serem localizadas e destruídas. O medo nomeado.

A tentativa de racionalizar o medo prevendo suas manifestações e “administrando” seus efeitos, é uma atitude ideológica e política. A própria ideia de neutralidade, que apresenta a política superestrutural como mera administração pública, vazia de sentido ideológico, faz parte do discurso que envolve o sistema capitalista. Segundo Zizek, esse discurso é o que tenta legendar o sistema como uma ideologia não-ideológica. A ideologia capitalista cunhou sua própria eficiência em termos de expandir com o aspecto de universal ao representar-se como natural, único modo de vida possível, e não como apenas uma das alternativas de modelo de sociedade. Essa conformação que estrutura a base ideológica capitalista viabilizou e justificou, nas mais diversas esferas da vida, a arma da despolitização daquilo que é político. Dessa forma, somos orientados a pensar remediações pontuais para problemas estruturais, discursos técnicos –de saídas únicas possíveis– para questões que se abrem a uma escolha ideológica. É disso que trata a racionalização do fenômeno do medo, despolitizando-o de modo a mantê-lo vivo, servindo à uma gestão conservadora e autoritária, logo, político-ideológica.

2 BECK, Ulrich. World risk society. Cambridge: Polity Press, 1999. P.7.

A relação íntima entre medo e política não é ignorada pela tradição do pensamento social, constituindo a base argumentativa de alguns estudiosos de teoria política. Na esteira do pensamento de Thomas Hobbes, por exemplo, o medo assume um papel político tão relevante que é considerado o princípio fundador e mantenedor do Estado. Para ele, a saída do chamado “estado de natureza”, que é o estado de medo constante da morte violenta, a um estado de direito com relativa segurança e paz se dá pela transferência contratual que legitima a soberania absoluta do monarca.

Outros campos teóricos abarcam o medo como uma dimensão argumentativa importante, dentre os quais se destaca a filosofia de Spinoza. O autor, em a *Ética*, aponta que todos os entes e seres esforçam-se para perseverar em seu ser. Espinosa entende que esse esforço, que ele chama de *conatus*, subjaz nossas emoções (amor, ódio, alegria, tristeza, etc.). Segundo ele, “o esforço (conatus) pelo qual cada coisa se esforça por perseverar em seu ser é a essência atual desta própria coisa” (*Ética III, Prop. VII*). Dois desdobramentos são possíveis através da mente a partir dessa compreensão. De um lado, e na maior parte das vezes, de maneira passiva, e em alguns casos ativa: na medida em que tem ideias que se adéquam, a mente é necessariamente ativa, e na medida em que tem ideias inadequadas, ela é necessariamente passiva. Nisso consiste uma relação dialética de conformação da atividade e passividade dos afetos em que, por exemplo, *metis* e *sper* se complementam, ou seja, uma relação de equilíbrio se constrói de forma que “não há esperança sem medo, nem medo sem esperança”<sup>3</sup>. Isso constitui potencialidades e limites dentro de uma mesma ideia do que pensamos através do medo.

Vladimir Safatle foi perspicaz ao apontar que Espinosa se distingue de Hobbes precisamente no papel que a temporalidade desempenha em sua teoria ético-política:

“Na medida em que não se trata apenas de aludir ao papel do Estado hobbesiano como “gestor da insegurança social”, mas de resgatar a ideia espinosana de liberdade *sub specie aeternitatis*: “quanto mais nos esforçamos por viver sob a condição da razão, tanto mais nos esforçamos por depender menos da esperança e por nos livrar do medo, por dominar, o quanto pudermos, o acaso (*fortuna*), e por dirigir nossas ações de acordo com o conselho seguro da razão” (*Ética IV, Prop. XLVII Esc.*)”

Nas sociedades de democracia liberal o medo se institui enquanto afeto sempre latente. O liberalismo pensa o indivíduo como aquele que tem por horizonte a busca pela realização de seus interesses, os quais são constituídos pelo “jogo social de identificações e concorrências, pelo desejo do desejo do outro”<sup>4</sup>. O que nos sinaliza para uma compreensão de liberdade, própria das sociedades cujo modelo determina sujeitos sob a forma de indivíduos, subscrita pela competição em que o outro aparece como uma espécie de “invasor potencial”<sup>5</sup> do espaço conquistado, seja daquele que o indivíduo com a competição, seja do próprio espaço em que usufrui de sua liberdade, propriedade. As relações entre indivíduos, portanto, é marcada por regulamentações que definem limitações e obrigações mútuas, julgadas por um terceiro. Dessa forma, o medo daquele outro transgredir o contrato estabelecido, impulsiona a demanda por esse terceiro que vem resolver o conflito, valendo-se inclusive da violência, se preciso for.

É através do desenvolvimento desse caminho de argumentação que, na esteira dos teóricos que tomamos por referência teórica até agora, trataremos como pressuposto de nosso estudo que os sistemas políticos que se fundamentam na “institucionalização de liberdades individuais são

3 SPINOZA, B. *Ética*, trad. Tomaz Tadeu. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 221.

4 SAFATLE, Vladimir. *O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. P.17.

5 Termo utilizado por Lacan no texto “A agressividade em psicanálise”.

indissociáveis da gestão e produção social do medo”<sup>6</sup>. As sociedades liberais, que inscrevem sujeitos sob a forma de indivíduos, tensionam um modelo tal de liberdade que é indissociável da criação de uma cultura da segurança, do risco iminente de ser violentado e que, portanto, localizam o medo como fenômeno constituinte da subjetividade coletiva.

“O medo como afeto político, por exemplo, tende a construir a imagem da sociedade como corpo tendencialmente paranoico, preso à lógica securitária do que deve se imunizar contra toda violência que coloca em risco o princípio unitário da vida social. Imunidade que precisa da perpetuação funcional de um estado potencial de insegurança absoluta vinda não apenas do risco exterior, mas da violência imanente da relação entre indivíduos”<sup>7</sup>.

## II. CRIANDO NOSSOS PRÓPRIOS FANTASMAS

Significa dizer que é preciso produzir o medo que sustente a demanda por ordem e segurança, produzir o inimigo à espreita, que é externo em termos de estar fora no que se correlaciona ao entendimento de “nós”, ainda que “eles”, os “outros”, convivam dentro, no sentido de ser interno à “nossa” sociedade. Vivemos, portanto, a lógica da sociedade que incorpora excluindo.

A produção dos medos passa por atribuir estigmas e por determinar quem são os “portadores do medo”. A estrutura de poder dominante cria alteridades e aparta fisicamente aqueles que passam a fundamentar “nossos” medos, produzindo “zonas de exclusão”, conceito forjado por Agamben (2010), o que lhes atribui o estigma de *locus* do mal e do perigo.

É dessa forma que o próprio processo de urbanização do Rio de Janeiro, nesse caso, mas aplicável a múltiplas cidades brasileiras, contou com uma geografia carregada de marcas sociais. As fronteiras de raça e classe da cidade do Rio de Janeiro criam verdadeiras manchas demográficas que localizam, nas periferias - favelas e subúrbios-, negros e pobres. Trata-se de uma segregação visível. As zonas de exclusão possuem imagem e são localizáveis no mapa.

O “ser” das identidades deterioradas é um ser social e simbólico. Isto nos sinaliza uma eficácia performativa capaz de tornar o estigma dos indesejáveis mais do que uma interpretação do que eles são, mas uma interpretação que determina o ser e a existência social dos sujeitos estigmatizados (ZIZEK, 2014). Nessa dimensão subjetiva, nos auxiliou deslocar a psicanálise para a teoria social através de Lacan, que com precisão chama a atenção para apontar que toda identidade é deteriorada, nos estimulando a pensar o *estigma* não em um sentido de ausência, ou de vazio de determinação de identidade, mas, ao contrário, por um sentido de *excesso* de determinação do sujeito. Por esse caminho, é possível associar os “*homo sacers*”, de Agamben, sujeitos-dejetos de nossa sociedade, passíveis de exclusão, com o que Lacan pensa por momento de “foraclusão” do Real. Este sujeito, foracluído da realidade por não ter marca simbólica, recalcado no processo de atribuição de sentido; ele é uma presença invasora de algo que não foi simbolizado.

O estigma aqui é entendido, portanto, através de uma sobredeterminação capaz de constituir uma suspensão da própria condição de ser (é o exemplo tratado por Chomsky (2008), o decreto anti-terror de Bush, em que o enquadrado na figura de terrorista tem sua condição de

6 SAFATLE, Vladimir. O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. P.17.

7 SAFATLE, Vladimir. O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. P.20.

humano suspenso e não será tratado dentro das leis de Estado, voltadas aos cidadãos; e não à terroristas. Para estes, existe um tratamento próprio).

Em "Quadros de Guerra", de Judith Butler, a autora sinaliza para a apreensão de base hegeliana de que a "vida precária" conduz a uma potencialização da violência, a partir da percepção da vulnerabilidade física de certo grupo de pessoas, o que incita o desejo de destruí-las. O enquadramento da vida do outro, segundo ela saturado politicamente, atua para diferenciar vidas possíveis de serem apreendidas daquelas que não podemos apreender. Para Butler, essas determinações não só organizam a experiência visual como também geram ontologias específicas dos sujeitos. É a partir dos estigmas, ou, nas palavras da autora, das ontologias sociais, que se experimenta uma categorização capaz de apontar o ser passível ou não de luto. Butler recupera a expressão de Orlando Patterson, "vidas socialmente mortas", que, para ela, pode ser também pensada por "representações vivas da ameaça à vida", o que sincroniza a vulnerabilidade da vida que não é vivível com o seu estigma de vida portadora do medo.

Casos emblemáticos na atualidade desta estigmatização do Outro, construído e delimitado como um inimigo externo, são as favelas do Rio de Janeiro, em especial os territórios sob ocupação militar, como o caso que introduziu nosso texto. Atributos específicos do favelado fazem com que, em ocasiões em que ele é confrontado por quem dele se distingue (em cor de pele, vestimenta, território etc), leva a um afastamento proveniente de uma antecipação (A=B, faz com que quando eu tiver A, B seja antecipado por mim) de uma imagem sem correspondência real.

Na psicanálise lacaniana a antecipação é assumida como uma tendência que tem a característica de ser a priori, no sentido kantiano, de que o próprio pensamento vem com esse acessório embutido (para pensar, tenho que fazer juízos de que quando falo em A já estou falando em B); e a priori no sentido comum, ver um sentido onde não está, construir uma imagem onde ela não se completou. A imagem que tem concatenação na memória, pela forma com que o favelado foi repetidamente apresentado, é a de "bandido", "criminoso". Antecipa-se, portanto, a legenda de correlação que o sobredetermina, o estigmatiza.

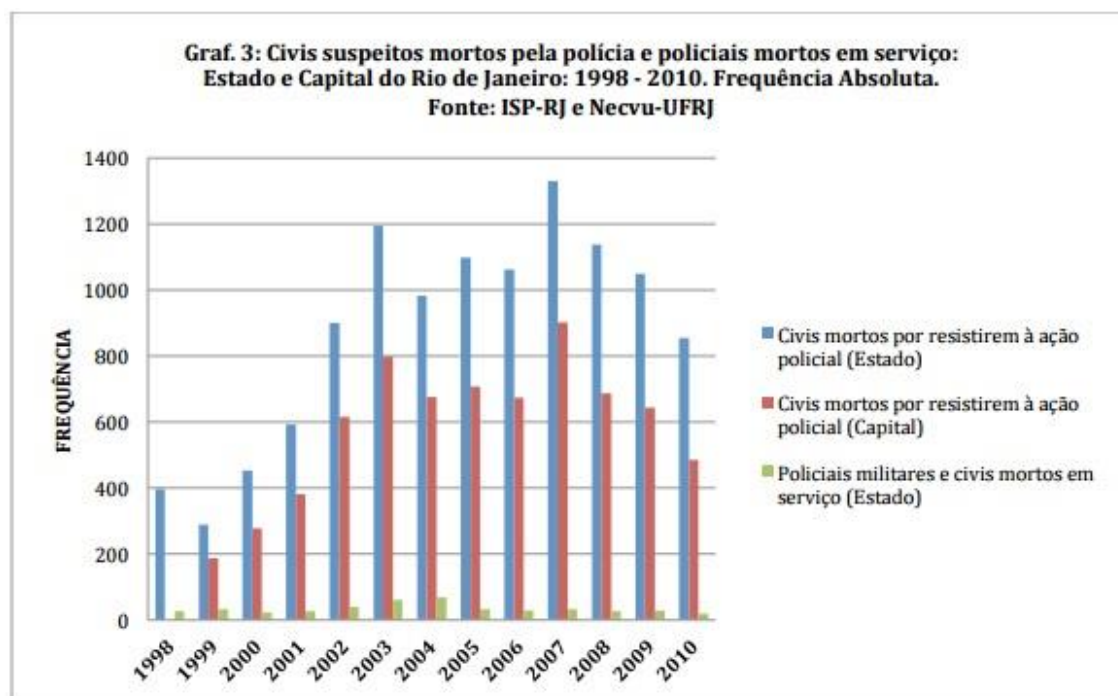
A sobredeterminação do outro, o favelado, nesse caso, é o critério da permissividade com que o Estado, através da polícia, promove verdadeiras chacinas nos territórios de moradia desses seres-dejetos. É como se o seu estigma, que antecipa uma narrativa vazia de materialidade, justificasse as ações criminosas como legítima defesa a priori. Os atributos do indivíduo a ser exterminado preenchem uma dramaturgia possível que constitui em si mesma um ataque. Uma presença invasora. Essa relação fundamenta o título que recebem os homicídios a civis cometidos por policiais: "autos de resistência". Ou ainda, o mais comum, não recebem título algum por repousarem no campo da invisibilidade, ou melhor, da invisibilização. As vidas matáveis - não enlutáveis<sup>8</sup> - são preferencialmente invisibilizadas, como forma de contornar o mal-estar à elas atrelado.

O Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU), vinculado à UFRJ, faz um esforço interessante nesse sentido. O grupo aponta que analisar o fluxo de crimes no Brasil, são de difícil, quando não impossível consecução. Os dados produzidos pelas Polícias, Ministério Público e pelo Judiciário são de baixíssima qualidade, não se atualizam com frequência, tramitam internamente sem um código numérico que acompanhe os procedimentos nas distintas instâncias. Segundo os pesquisadores, muita informação se perde e os registros mesmo que artesanais, principalmente nas favelas, são sempre superiores aos elaborados por eles. O relatório mais recente disponibilizado pelo grupo alcança somente até o ano de 2010 e, mesmo no precário

<sup>8</sup> Aqui faço referência às vidas passíveis ou não de luto, abordadas por Judith Butler.



acesso às informações reais, já é gritante a relação desproporcional de homicídios, como é possível verificar no gráfico:



É preciso ainda levar em conta que os anos de crescimento descontrolado da violência policial nas favelas (2010-2016) no contexto de preparação da cidade do Rio de Janeiro para os megaeventos, Copa do Mundo e Olimpíadas, não estão nestes registros. O relatório do Necvu-UFRJ possui um material rico de transcrições de falas de policiais, dentre as quais reproduzo a de um policial civil do Rio de Janeiro:

"O que não concordo é com direitos humanos para abanar vagabundo. Eu concordo com os direitos humanos de que você tem que dar educação, saúde pro povo. (...) Nós trabalhamos em cima da realidade. Não tem ONG pra amparar família de policial morto, não há igualdade. Mais da metade dos policiais entendem que direitos humanos devem ser dados a quem é de direito."<sup>9</sup>

Essa divisão fundamental entre aqueles possuídos e os despossuídos de direitos nos aponta para a relação retroalimentadora entre a violência e o medo, que organiza as fronteiras dos centros urbanos e separa, por semelhança de atributos, a população. É vital, nesse sentido, entender a imbricação dialética ente medo e violência. Segundo Mikhail Bakhtin, o "momento constitutivo" de todos os poderes terrenos é "a violência, a repressão e a falsidade", assim como o "tremor e o medo dos subjugados". A conexão íntima entre medo e violência se cria em uma relação de retroalimentação de uma política voltada a produzir e a conter ameaças.

O medo constitui, portanto, um afeto político capaz de distribuir a sociedade de forma a sediar grupos em uma genealogia diferencial, determinadas pela disjunção "nós" e "eles". É com base nessa especificidade que o medo passa a compor um afeto *colonizador* (Safatle), fornecendo subsídios para distinguir entre aqueles que protegem e os que ameaçam, "Ou a gente, ou o caos".

<sup>9</sup> Necvu. "Autos De Resistência": Uma Análise Dos Homicídios Cometidos Por Policiais Na Cidade Do Rio De Janeiro (2001-2011). P. 40. Acessado Em: [Http://Necvu.tempsite.ws/index.asp?ChvMn=54](http://Necvu.tempsite.ws/index.asp?ChvMn=54).

### III. “A LÓGICA DO CONDOMÍNIO”

Em *Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros*, Christian Dunker (2015), psicanalista, articula a realidade social brasileira através da metáfora dos condomínios fechados, forma de organização urbana da elite muito particular ao Brasil. A sensação ao entrar nesses condomínios projetados com a mais tensa engenharia urbanística, é a de que enfim nos deparamos com a paz, expressas em ordem e segurança. Tudo parece funcionar bem. As casas internas exibem jardins frontais, *sem cercas*. “Uma região, isolada do resto, onde se poderia livremente exercer a convivência e o sentido de comunidade entre iguais”.

Dunker nota que os condomínios brasileiros possuem uma peculiaridade que, segundo ele, afirmam um modelo contrário ao dos norte-americanos, que se baseiam em um conceito de comunidade anterior, ou do anglo-saxônico, que deriva do uso de propriedade estabelecida. No Brasil, o modelo de condomínio provém do conceito de defesa, forte de ocupação, que distingue inclusive na convivência interna aqueles que pertencem, e os que não pertencem. Códigos de circulação e convivência apartada foram formulados para “resolver” os problemas de diferenças entre raça e classe entre serviçais e moradores.

“Não se trata aqui de portões, que restringem e orientam a circulação de pessoas, ou de cercas, que delimitam simbolicamente o pertencimento e a obrigação de cuidado do território, mas de muros de defesa, cujo objetivo militar é impedir a entrada, ocultar a presença de recursos estratégicos e facilitar a observação do inimigo.”<sup>10</sup>

Segundo Dunker, a psicanálise nos ensina a observar com suspeita tais produções sociais, “que acenam com uma região de extraterritorialidade protegida, um espaço abrigado onde se concentraria a realização do prazer retinto de liberdade.”<sup>11</sup>

Em *Mal-estar, sofrimento e sintoma*, Dunker articula os três tempos da fantasia neurótica com o que se produz em torno da concepção de condomínio no Brasil. Na primeira fase da fantasia, o autor retoma que nela há um papel fundamental na delimitação do mal-estar, especificando-o sob forma de sofrimento. É, nesse sentido, em nome da insegurança, da indeterminação e do estranhamento dos juízos que se criam da diferença que são construídos muros. Nesse tempo, o mal-estar é lido como anomia suprimida. “O conflito deixa de ser sistêmico [...] e passa a se apresentar mimeticamente em um antagonismo administrável, uma luta regrada e em miniatura”.<sup>12</sup>

Esse processo é o mesmo que possibilita encarnar os medos em um personagem, ou em um estereótipo. Trata-se de um recurso capaz de simplificar a experiência do medo, uma multitude de temores que confunde e angustia as pessoas, passa a ser resumida e personificada em uma figura, uma imagem. Essa imagem é constituída segundo as demandas da própria ordem social vigente. Uma lógica estratégica do capitalismo para justificar seu malogro, por exemplo, é atribuir aspectos àquele que pode se configurar como intruso *externo*. O que é situado como “outro”, “externo”, entretanto, nada mais é que um produto necessário do próprio sistema. Como bem nos aponta Agamben, são eles, entretanto, os de fácil exclusão. São os fantasmas, encarnação de nossos medos.

É determinante, nesse sentido, pensar o papel dos muros nas geografias urbanas. Através da lógica dos condomínios, Dunker aponta que a presença do muro, no capitalismo, representa a impostura da lei, subjetivada pelo ressentimento (esfera do desejo), cinismo (atividade da linguagem), desrespeito (mundo do trabalho) e angústia. Significa dizer que o caráter patológico

10 DUNKER, Christian. *Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros*. São Paulo: Boitempo, 2015. P.50

11 Idem. P.53

12 Idem. p.54.

que o muro apresenta não pode ser resumido na recusa que ele emite como enunciação negativa (não é isso), afinal, a enunciação negativa é efeito inerente ao trabalho do desejo diante de seus objetos. A patologia da figura sintomática do muro é, na verdade, a falta de lugar em que ele deixa outras demandas que não aquelas expressas pela razão de existência daquele muro em específico.

A analogia direta e clara que pode ser, a partir da reflexão de Dunker, aplicada ao olhar do corrente estudo é o caso de grande relevância pública no Rio de Janeiro em 2004 quando, sob a prefeitura de César Maia (PFL), o secretário estadual e vice-governador, Luiz Paulo Conde, apresentou um projeto de edificação de muros de três metros de altura para (de)limitar, impedir a expansão das favelas na cidade e para facilitar a implementação de projetos sociais. Próximo às eleições, o muro teve uma repercussão polêmica e o prefeito rapidamente rejeitou a proposta. Em 2008 a discussão é retomada sob o governo de Sérgio Cabral, que construiu um muro cercado a área da favela Santa Marta em sua pioneira experiência com a UPP. A ideia, altamente contestada, era de construir mais de 11 mil metros de muro por favelas da Zona Sul<sup>13</sup>. Em 2009, a secretária estadual do Ambiente do Rio, Marilene Ramos, defendeu o projeto de cercar 11 favelas no Rio de Janeiro. A secretária, em entrevista à Folha de São Paulo, disse que a "favela murada no Rio de Janeiro é condomínio"<sup>14</sup>.



Foto da construção do muro no Morro Santa Marta retirada do site [visionbrazil.wordpress.com](http://visionbrazil.wordpress.com).

13 <http://extra.globo.com/noticias/rio/estado-levanta-muro-no-dona-marta-na-zona-sul-serao-11-mil-metros-de-concreto-258600.html>. Acessado em outubro de 2016.

14 <http://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/04/547715-favela-murada-no-rio-de-janeiro-e-condominio-diz-secretaria.shtml>. Acessado em setembro de 2016.





Muro na Favela Morro Santa Marta.

A metáfora do condomínio nos ajuda a entender o universo invertido e periférico das favelas. Segundo a abordagem que o próprio Dunker realiza, “A fusão sintética dos dois universos opostos é naturalmente prisão.”<sup>15</sup> O condomínio se realiza como “enclave fortificado contra a pobreza”, aproximando-se do que Milton Santos chamou de *pobreza incluída*, que remete à discussão que trouxemos ao longo do texto do capitalismo como terreno privilegiado da incorporação da exclusão, de maneira traumática e violenta. O que Milton aponta com a expressão, é que não vivemos mais o contexto de fazer desenvolver os atrasados, mas sim o de “localizar e conter o resíduo como pobreza estrutural globalizada”<sup>16</sup>. Localizar, conter, internar, apartar, aprisionar. O retrato é angustiante: “A identidade estrutural que une condomínios de luxo, prisões e favelas aparece como ressentimento social”.<sup>17</sup> Nas palavras de Milton Santos, citadas por Dunker:

“O território tanto quanto o lugar são esquizofrênicos porque de um lado acolhem os vetores da globalização, que neles se instalam para impor sua nova ordem, e de outro lado neles se produz uma contraordem porque há uma produção acelerada de pobres excluídos e marginalizados”.<sup>18</sup>

15 DUNKER, Christian. Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros. São Paulo: Boitempo, 2015. P.68

16 Idem.

17 Idem.

18 SANTOS, Milton. Por uma outra globalização (Rio de Janeiro, Record, 2000).

A reflexão realizada por Dunker o leva a afirmar que o capitalismo comporta campos de concentração não apenas como fenômenos históricos datáveis e localizáveis, como os propagados na Alemanha nazista, mas sim determinam uma estrutura na distribuição social vigente. Os princípios ali reproduzidos encontram, inclusive, correlato na noção médica de isolamento, como foi tradicionalmente afirmado pelas políticas de internamento psiquiátricos. A população carcerária e periférica, com o mesmo perfil dominante de raça e classe, atributos centrais do estigma de "portadores do medo", ilustram os alvos do isolamento nas sociedades capitalistas, como um todo, e, mais atentamente, ao caso do Rio de Janeiro que aqui abordamos<sup>19</sup>.

#### IV. À QUEM CABE O TERROR E À QUEM CABE A SEGURANÇA?

“E os próprios olhos, de cada um de nós, padecem viciação de origem, defeitos com que cresceram e a que se afizeram, mais e mais. [...] Os olhos, por enquanto, são a porta do engano; duvide deles, dos seus, não de mim.”<sup>20</sup>

Em um editorial do jornal *Pão de Açúcar*, do Rio de Janeiro no século XIX, lê-se a seguinte frase: “Precisamos ter uma polícia que a nós inspira confiança e aos escravos infunde terror”. Com o olhar da atualidade, é possível observar que o trecho configura a mesma matriz lógica de nossos tempos com pequenas alterações. O discurso, agora pouco mais encoberto, se certificaria de que a polícia inspirasse confiança às elites e terror às comunidades pobres.

No documentário de Slavoj Žižek, *O guia pervertido da ideologia*, a seguinte frase nos auxilia: “A violência nunca é só violência em abstrato, é um tipo de intervenção brutal sobre o Real para encobrir certa impotência que afeta o que poderíamos chamar de mapa cognitivo; te falta uma imagem clara do que sucede, onde você se encontra”<sup>21</sup>.

Daí é que alcançaríamos o que apontamos anteriormente como a antecipação da maneira como desenvolve Lacan, que entendemos como fundamental para explicar os efeitos dos estigmas. Essa antecipação nomeia e legenda uma imagem não constituída, precipitada pelo nosso olhar.

No texto “O estádio do Espelho”, Lacan apresenta como função do estádio do espelho estabelecer uma relação do indivíduo com a realidade. Segundo ele, nesse processo o indivíduo se identifica no espelho e transita de suas primeiras impressões do Eu especular para a conformação do Eu social.

Essa relação que apresenta a imagem da realidade como ficção transmite em grande parte o funcionamento da ordem simbólica em que o estigma social importa mais que a realidade direta do indivíduo. São levadas em conta as insígnias e os rótulos, com todo o peso simbólico que carregam, ainda que a realidade se apresente de forma divergente. Esse poder simbólico que aqui se apresenta está no campo imagético de um padrão que é definido pelo espelho. “Se nos limitarmos ao que vemos, simplesmente não captamos o principal”<sup>22</sup>. É esse o paradoxo que Lacan tem em

19 Sobre o tema, a professora Vera Malaguti desenvolve um longo e brilhante trabalho que, porém, não cabe nos debruçarmos neste artigo.

20 ROSA, João de G., “O Espelho”. Disponível em: <http://cocminas.com.br/arquivos/file/o%20espelho.pdf>. Acessado em: 10 de janeiro de 2013.

21 *The Pervert's Guide to Ideology*, Sophie Fiennes, 2012

22 ŽIZEK, Slavoj. *Como ler Lacan*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010, p. 45.

mente com sua máxima de “os tolos não erram: aqueles que não se deixam apanhar na ficção simbólica, que continuam a acreditar em seus próprios olhos, são os que mais se enganam”.<sup>23</sup>

O espelho frequentemente pode ser entendido como o outro, que muitas vezes se torna o padrão de comparação do sujeito, daí se desdobra a própria disjunção “nós” e “eles”. Lacan aponta para identificação do sujeito com o espelho como um processo precoce. O autor se expressa através do exemplo da criança que, ainda em estágio de amamentação, é sustentada pela mãe diante do espelho. A imagem que ali se apresenta constitui uma precipitação da determinação social da criança, determinando “a matriz simbólica em que o Eu se precipita numa forma primordial, antes de se objetivar na dialética da identificação com o outro e antes que a linguagem lhe restitua, no universal, sua função de sujeito”<sup>24</sup>. Isso é o que constrói uma imagem de armadura rígida do Eu especular em sua passagem para o Eu social.

Há, portanto, um salto da insuficiência para a antecipação. As imagens dos sujeitos são definidas antes mesmo de estes se colocarem em relação dialética com o outro, sobredeterminando seu próprio processo de identificação.

As relações que se constroem a partir dessa antecipação, parecem ser sublinhadas pela própria materialidade da memória, que resulta do processo de repetição pedagógica a que são submetidos os indivíduos no modelo de sociedade que se pauta pela segregação. A aceção de totalidade da sociedade guarda em si projeções cindidas em o que sou, o que somos, - *nós*, os que nos parecemos - e quem são *eles* - os que de nós se distinguem. Laclau observa que:

“Não há totalização sem exclusão, e sem que tal exclusão pressuponha a cisão de toda identidade entre, de um lado, sua natureza diferencial que a vincula/ separa de outras identidades e, de outro, seu laço equivalencial com todas as identidades restantes a partir do elemento excluído. A totalização parcial que o vínculo hegemônico consegue criar não elimina a cisão, mas, ao contrário, deve operar a partir das possibilidades estruturais que derivam dela”.<sup>25</sup>

Esse trecho reinsere o lugar da cisão na totalidade. É dessa relação que vemos expressa a forclusão dos seres-dejetos da sociedade, os portadores dos estigmas e medos, que são “resolvidos” na medida em que são apartados, aprisionados, silenciados.

É assim que Foucault nos incita a pensar a partir de sua obra *História da Loucura*, em que ele trabalha com o grande medo do caótico, desordeiro, daquilo que é incontrollável, através do tratamento da loucura no contexto do século XVIII na Europa. Com as políticas de internamento, de apartação, o mal que se tinha tentado excluir, reaparece no público sob um aspecto fantástico. E é no terreno desse fantástico que a loucura se propagaria na reativação imaginária. Segundo Foucault, as políticas violentas de internação despertaram essas fantasias do imaginário.

“Esses são os sonhos nos quais a moral em cumplicidade com a medicina tenta defender-se contra os perigos contidos, mas muito mal encerrados no internamento. Esses mesmos perigos, ao mesmo tempo, fascinam a imaginação e os desejos. A moral tenta conjurá-los, mas algo existe no homem que se obstina em sonhar vivê-los, ou pelo menos aproximar-se deles e libertar seus fantasmas”.<sup>26</sup>

23 Ibidem.

24 LACAN, Jacques. O estádio do espelho como formador da função do eu. In ZIZEK, Slavoj (org). Mapa da Ideologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996; p.100.

25 LACLAU, Ernesto. La razón populista. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011. P. 104

26 FOUCAULT, Michel. História da Loucura. São Paulo: Perspectiva, 1978. P. 357

Essa abordagem do Foucault relaciona, de uma outra perspectiva, o próprio sintoma observado por Dunker na lógica dos condomínios. Em que se acaba por reproduzir, para dentro, a lógica do que se aparta para fora. Ou seja, o muro existe podendo ser visto de ambos os lados. Um restringe o local do “nós”, o outro, o local “d’eles”. Para ambos, entretanto, é encarado o gozo do confinamento- violência cindida da segurança.

## V. FORACLUÇÃO E O MEDO NOMEADO

A reflexão realizada até agora nos subsidia para analisar o relato transcrito no início de nosso texto. Tornar a cidade do Rio de Janeiro um local seguro para recepcionar os jogos olímpicos, ou melhor, para inspirar confiança às elites que assistirão aos jogos, demanda a instauração do terror para os portadores do medo, os *foraccludos* do capitalismo: pobres e negros. Por isso, como forma de controle social e estabelecimento da *ordem*, foram implementadas ocupações militares nas favelas de proximidade dos eventos.

O empuxo da questão é reduzir a multiplicidade de medos ao medo nomeado, aos fantasmas reiteradamente construídos, e demonstrar que estão sob controle do aparato repressivo. A lógica se confirmou pelas reduções de linhas de transportes públicos que levam moradores das periferias para a zona Sul, área nobre do Rio, de modo a controlar e fiscalizar ônibus e outros meios que transportam grande número de pobres e negros. As ocupações foram evidenciadas por um aparato massivo de tanques de guerra, caminhões do exército, desfile de armas e treinamentos cotidianos nas favelas dos soldados militares. Dessa forma, estabelecem-se muros, fronteiras, marcas que fixam o dentro e o fora, as zonas de passagem e as zonas de interdição.

O Estado cumpriu seu papel: divulgou nos mais diversos meios midiáticos as despesas bilionárias com armamento, multiplicação do número de policiais e equipamentos de guerra. Toda e qualquer manifestação popular era motivo de desfile dos “brinquedos novos”, sempre em escala desproporcional à ocasião. As favelas viram de perto que as notícias nos jornais eram reais, a polícia estava mais forte que nunca, e que o alvo eram eles, favelados.

Os movimentos sociais, em crescente situação de criminalização, seja pela repressão cada vez mais violenta, sejam pelas legislações que possibilitavam o enquadramento de manifestantes em crimes de maior peso penal, estavam mais cuidadosos e temerosos de suas ações nas ruas. Além da fragmentação, descrença nos instrumentos de luta e desconfiança que os traumas da explosão de manifestações de junho de 2013 acarretaram nos movimentos. Era nítido o recuo e cautela das ações contestatórias, as quais estavam cada vez mais dispersas. Mas também evidenciava-se uma tentativa inflamada de popularizar os movimentos e levar como prioridade bandeiras de lutas identitárias.

O grau de vulnerabilidade e de esgotamento das comunidades pobres, que certamente pagaram a conta da crise econômica e política brasileira, à qual os governos precisaram apresentar respostas que confirmassem uma administração eficaz, incendiou os ânimos. O medo passou a configurar potência de ação de pessoas que sentiam não ter mais nada a perder. Potência essa que assustou menos os exércitos armados do que os apoiadores da luta favelada.

Através da observação participante, foi possível identificar o abismo que se criava pelos territórios da cidade na própria ação política. As manifestações, convocadas sob a legenda de “atos”, que ocorriam nas regiões centrais do Rio (avenidas importantes do centro, orla de Copacabana, praças com valor histórico e ocupações de espaços de representação e poder) e os “enfrentamentos” das comunidades pobres com as polícias, que se rebelavam em resistência às remoções ilegais na cidade, ao extermínio dos seus e aos muitos impedimentos que sofriam no que diz respeito ao acesso à cidade.

A distinção abismal se relaciona com a disposição de uma luta com uma narrativa ideológica bem consolidada com trações de organização e um sentimento de indignação predominantemente solidário, muitas vezes representando um sentido de vida para os manifestantes, por um lado; de outro, um instinto de sobrevivência, uma reação fundamentalmente espontânea, como um reflexo necessário ao risco de vida.

Se na esfera contestatória foi possível identificar essa cisão, também ficaram evidentes as estratégias totalmente diferentes por parte das polícias nos distintos territórios. Para o asfalto, havia limite de “pessoal” e a alocação dos carros e viaturas ganhavam aparência de “segurança” nas regiões de concentração das manifestações, espalhando pelas ruas paralelas e transversais outros pontos de aglomeração de ônibus militares, viaturas e carros do BOPE. A polícia ia se revelando aos poucos, ganhando, no decorrer do “ato”, o caráter repressivo. Nos momentos finais das manifestações, quando o número de manifestantes era menor e mais enérgico, os policiais deixavam claro que seriam eles os que declarariam o fechar das cortinas. Atacavam e se certificavam de que o ato final poderia ser anunciado.

Já nas favelas o aparato pré-existe, o controle é realidade cotidiana e o que é utilizado para reprimir nas ruas centrais não assusta enquanto novidade nos morros. É, portanto, preciso criar presença de força imediata, revelar o que se tem em mãos, já que é sabido, existe memória material, de que eles podem seriamente investir todo aquele equipamento em repressão. É por causa deles que tudo aquilo existe. A polícia, nesses locais, não guarda a dubiedade de se estão ali para nos proteger e atacar. É sabido, são *eles* o alvo.

Os contornos dos modelos de luta descritos se confundiam em determinados momentos, quase que em uma busca de complementaridade de gramáticas, em que o asfalto se expressava em vitalidade, com atos de resistência violenta, e os morros buscavam algum grau de organização de suas lutas, através de assembleias populares, formações políticas e atos organizados em conjunto com externos. Nessas dinâmicas, avanços potentes foram conquistados, ao passo que também contradições vieram à tona de maneira rígida, algumas vezes obstaculizando a própria continuidade da aliança morro e asfalto.

E de que forma o medo influenciou os movimentos da esquerda política?

## VI. SOBRE O LUGAR DAS AÇÕES QUE CONTESTAM

Viveiros de Castro, em *A inconstância da alma selvagem*, realiza uma contraleitura de Lévi-Strauss. O antropólogo aponta para a experiência do xamanismo dentre os ameríndios como desconstrução da oposição que Strauss defende entre totemismo e sacrifício. Logo, sugere que ao ser revista a partir da experiência do alto Xingu brasileiro, por exemplo, a oposição mais frequente se dá entre totemismo e xamanismo.

“Uma característica fundamental do xamanismo é que o xamã é ao mesmo tempo o sacrificador e a vítima. Ele realiza em si mesmo, em sua própria pessoa- corpo e alma-, a conexão sacrificial entre humanos e não humanos. É o próprio xamã quem atravessa para o outro lado do espelho, ele não manda delegados ou representantes.”<sup>27</sup>

Partimos dessa contradição para pensar as ações da esquerda revolucionária, por um lado, como o ‘totemismo da representação’, em que incorpora, representa e leva à frente as demandas da classe trabalhadora, funcionando como uma vanguarda da classe. Mas, ao mesmo tempo, se apresenta como a vítima do projeto de sociedade que a exclui e explora, preenchendo dois lados

27 Eduardo Viveiros de Castro, “Xamanismo e Sacrifício”, em *A inconstância da alma selvagem*, cit., p.469.



do espelho e, por fim, relacionando-se consigo mesma- não com a classe em suas frações superexploradas ou o inimigo de classe a ser confrontado.

Em uma conjuntura de angústia por um futuro que se apresenta de maneira catastrófica, e uma ansiedade (sem estratégia e em uma lógica temporal que parte do inimigo e não de si) por reagir às tantas violações que a classe sofre, a esquerda passa a agir em conformidade com os instrumentos que ela própria rejeita. A falta de enraizamento e de reconhecimento, por parte inclusive daqueles que ela defende, faz com que o desespero constitua um temor por ativação de memória. Ou seja, o medo nomeado, que titulariza os estigmas, é de tal forma internalizado, construído como materialidade da memória, que alcança reativações explicadas por sua difusão ao longo da história.

Dessa forma, as ações políticas contestatórias deslizam muitas vezes na reprodução de uma cartilha por reconhecimento tal qual aquela exposta por Axel Honneth, em *A luta pelo reconhecimento*, inserindo-se na mesma lógica roteirizada que, em princípio, ela renega.

A questão que se coloca como urgência das ruas para a ação política é bem formulada pela obra recentemente publicada por Vladimir Safatle, “O circuito dos afetos”, em que o autor identifica os afetos como “propriedades” dos indivíduos. Segundo ele, o que se demanda é uma transformação profunda e sistêmica da sociedade, que passa por um entendimento no âmbito mais micro da transformação política: mutação dos afetos, impulso em direção à capacidade de ser afetado de outra forma. Há o entendimento que as próprias manifestações populares se deixaram colonizar pelo medo. Para Safatle, a nossa sujeição é afetivamente construída, é afetivamente perpetuada e só poderá ser superada afetivamente, a partir da produção de uma outra *aíesthesis*.

O medo, ao longo de nosso estudo, se revelou como um afeto de apreensão dialética no sentido de se expressar ora como limite, ora como potência. Na situação da Maré que relatamos em abertura ao nosso texto, os medos implícitos foram retintos pelo destrinchamento teórico e analítico realizado. Os sujeitos coletivos, repressores, favelados e militantes, se relacionaram com o medo de maneiras distintas.

Em relação ao aparato repressivo nas personificações da polícia e exército, é possível identificar que ocupam lugar no poder estruturador e gestor do medo. São eles a materialização da eficácia da administração do medo pelo poder político, da disseminação da cultura do medo, da realização da contenção dos resíduos sociais. No caso, pobres, periféricos e negros.

No caso dos favelados, “portadores do medo”, o temor se cataliza em ressentimento que realiza, ativa e rebela. Ao serem eles os coisificados enquanto sujeitos-dejetos, passíveis de exclusão, há uma indignação latente com o poder de quem acredita que de fato não perde muito ao perder a vida em reação. São a expressão do Real e, portanto, duros de serem tragados/assimilados pelo resto do contexto social mergulhado na fuga do desprazer, na fantasia.

Por último, a dubiedade dos militantes, espelhos de si mesmos. Vivenciam a dialética do afeto enquanto sujeitos coletivos e temem a construção simbólica forjada por quem (ou pelo que) atacam. Tampouco estão prontos para tragar o Real expresso pelos favelados, e com voracidade inversa se revoltam com os efeitos da gestão do medo pelo poder do Estado e biopolítica.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BECK, Ulrich. *World risk society*. Cambridge: Polity Press, 1999.

DUNKER, Christian. *Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros*. São Paulo: Boitempo, 2015.

FOUCAULT, Michel. *História da Loucura*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Trad. de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

LACAN, Jacques. O estádio do espelho como formador da função do eu. In ŽIŽEK, Slavoj (org). *Mapa da Ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

ROSA, João de G., “O Espelho”. Disponível em: <http://cocminas.com.br/arquivos/file/o%20espelho.pdf>.

SAFATLE, Vladimir. *O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

SPINOZA, B. *Ética*, trad. Tomaz Tadeu. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

ŽIŽEK, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. São Paulo: Boitempo, 2014.

**RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS EM TEMPOS  
DE RUPTURA DEMOCRÁTICA REPRESENTATIVA  
NO BRASIL**

FERRAZ DA SILVEIRA, AMANDA  
SIVINI FERREIRA, HELENE  
MUNHOZ CALEIRO, MANUEL

# RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS EM TEMPOS DE RUPTURA DEMOCRÁTICA REPRESENTATIVA NO BRASIL<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

O processo constituinte brasileiro resultou numa inédita normatividade constitucional em relação ao reconhecimento da diversidade cultural dos povos e das determinações de proteção da natureza. Da interpretação conjunta destas duas características, sustenta-se que tal inovação caracteriza o Estado Socioambiental de Direito. Ainda que em processos contraditórios, a ordem constitucional instituída se mostrou apta a fundamentar avanços nos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, além de sustentar um maior número de instrumentos mais efetivos de proteção ambiental.

No entanto, com a ruptura democrático-representativa ocorrida em 2016, a exploração econômica da biodiversidade se aprofunda como agenda estatal. Retrocessos socioambientais alimentados pelos interesses de grandes grupos econômicos passaram a ocorrer com maior profundidade, contando com a negligência providencial do Estado brasileiro. Com base na pesquisa bibliográfica e análise documental e por meio de procedimento comparativo, demonstra-se, por indução, que a análise de tais retrocessos socioambientais permite estabelecer conexões entre as medidas adotadas pelo Estado brasileiro e os seus principais beneficiados, de modo a evidenciar o sequestro da agenda estatal pelos interesses de grandes grupos econômicos em detrimento dos pressupostos que permitem edificar um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito.

## II. ESTADO E DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para além de se analisar a Constituição sob o prisma da teoria da norma ou da teoria dos direitos fundamentais, é necessário se considerar que o texto constitucional é resultado de um consenso possível em dado momento histórico, cuja construção é fruto de disputas políticas que se materializam em um dado contexto (Lassale 2006: 30). Para além do texto constitucional, a constituição tem uma dimensão nos fatores reais de poder, cuja materialidade histórica se constrói e se modifica de acordo com alterações das correlações de força dos diferentes atores políticos, acarretando em novos e mutáveis fatores reais de poder.

Na América Latina, os processos constituintes observaram e continuam observando a regra ocidental de matriz constituinte liberal, ainda que diferentes níveis de concessões sociais tenham sido previstos e materializados em diferentes locais e épocas (Mota 2017). Ainda que seja possível verificar atenuações do liberalismo, buscando a legitimação dos estados nacionais ante aos anseios populares, a quase totalidade dos processos constituintes latino-americanos não romperam com a concepção liberal, salvo exceções como o Paraguai antes da guerra promovida pela tríplice aliança.

O processo constituinte brasileiro mais recente, do qual resultou a Constituição da República de 1988, não fugiu a esta regra. Partindo de uma matriz liberal, em um período de encerramento de um ciclo ditatorial-civil-militar, manteve-se o consenso costumeiro de reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais. Ao lado destes direitos, acompanhando movimentos internacionais de proteção à natureza, cuja consciência se apresenta em decorrência

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto “Caracteres do Constitucionalismo Andino no Estado Socioambiental de Direito”, aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Edital MCTI/CNPQ/Universal 14/2014).

da constatação da crise ecológica, houve uma primeira inovação em termos constitucionais internos no país: o reconhecimento da natureza enquanto algo a ser protegido.

A segunda inovação consiste no reconhecimento normativo-constitucional da diversidade étnico-cultural. Em breve síntese, a constituição traz ao sistema jurídico nacional o estranho direito de os povos continuarem sendo povos, mantendo suas identidades coletivas diante das pressões colonizadoras e assimilacionistas, que marcaram abertamente (e ainda marcam) as políticas nacionais para com estes povos. Ambas as proteções jurídicas, à natureza e aos povos, se fundamentam em direitos coletivos, que se apresentam como potenciais fissuras no sistema jurídico-constitucional do estado moderno, individualista (Marés 2011: 35).

Esses direitos coletivos ingressaram no texto constitucional brasileiro como decorrência de disputas políticas diferenciadas. O reconhecimento da necessidade de proteção da natureza se tornou mundial pelas sociedades e estados nacionais a partir do encontro mundial de 1972 em Estocolmo, incidindo sobre os estados pressões internas e externas de medidas protetivas que demandam previsões normativo-constitucionais. Por sua vez, os direitos dos povos foram inseridos no texto constitucional por decorrência de amplas mobilizações e articulações entre as diferentes identidades coletivas nativas durante o processo constituinte. Depois de aproximadamente quatro séculos meio, houve uma alteração relevante nas formas de enfrentamento dos povos à colonização. Os povos nativos da América Latina resistiam cada quais às suas maneiras, nas formas e medidas do possível enquanto a colonização avançava sobre seus territórios. Entretanto em meados do século XX se iniciam articulações entre os povos, em níveis nacionais e internacionais. Estas articulações são decorrência da crescente consciência de que dentro dos estados e estruturas nacionais poderiam ser criados espaços de resistências (Marés 2017: 205). Assim, se impuseram perante o processo constituinte e conseguiram o reconhecimento de direitos coletivos, culturais e territoriais.

Os direitos coletivos inseridos no pacto constitucional de 1988 se configuram como sociais por terem vínculos diretos com sociedades, comunidades ou até mesmo a todos de uma só vez, sendo impossível a sua individualização, ainda que sua materialização possa eventualmente se materializar de maneira individual. Também se configuram como ambientais, eis que o meio ambiente é o nome jurídico dado à natureza e aos locais transformados pela cultura humana (Marés 2017: 205). Assim, em uma interpretação conjunta entre estes direitos coletivos, chega-se a uma concepção socioambiental, reconhecida pelo texto constitucional, que acarreta em uma dimensão do próprio estado de direito (Kalil; Ferreira 2017).

### III. O SEQUESTRO DA AGENDA PÚBLICA: HISTÓRICO A PARTIR DE 1995

Embora o Estado Socioambiental de Direito esteja edificado pela Constituição da República desde 1988, tão logo quanto possível deu-se início ao descumprimento sistemático de suas disposições. Após as medidas de controle da inflação, o Estado brasileiro voltou-se novamente aos interesses do grande capital, especialmente o estrangeiro, cujas relações tinham se aproximado durante o período da ditadura civil-militar (Oliveira 1988). A partir das medidas de estabilização da moeda com o governo de Itamar Franco (1992-1995), seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (1º mandato 1995 – 1999 e 2º mandato 1999-2003), com uma agenda neoliberal, pôde adotar uma série de medidas para o “desenvolvimento econômico” do Brasil por meio da “estabilidade macroeconômica” (Motta 2000).

O governo de Fernando Henrique Cardoso centrou-se em “reformas estruturais”, consistentes, principalmente, em modificações nos seguintes aspectos: I) reformas na ordem econômica; II) reforma tributária; III) reforma previdenciária; IV) reforma administrativa; e V) reforma patrimonial (Motta 2000). Em suma, essas medidas em conjunto visavam reduzir a atuação

do Estado ou concentrar a sua atuação nos setores estratégicos aos interesses de grandes grupos econômicos, sob o pretexto de diminuir os gastos estatais, de forma a possibilitar que o setor privado pudesse realizar investimentos em áreas que somente o poder público poderiam, favorecendo a sua expansão, crescimento e atuação (Motta 2000). Em seu governo, três são os “programas” que merecem destaque: a redução do “Custo Brasil”; “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” (Motta 2000). De forma sintonizada, esses programas possibilitaram o fornecimento de infraestrutura adequada para a expansão do investimento privado, seja no campo industrial, com medidas para fomentar o “setor produtivo”, ou mediante a implementação de estratégias para favorecer o setor extrativista e incentivar a exportação de produtos de primários e/ou “semi-elaborados” (Motta 2000).

A priorização no atendimento aos interesses econômicos em detrimento de atuação no âmbito social e/ou ambiental é facilmente verificada nos programas de privatização executados pelo governo. Sob o argumento de que era necessário reduzir o gasto e a dívida públicos, fomentar a atividade do setor privado e, especificamente, corrigir o déficit existente nas contas internas da empresa estatal, a Companhia Vale do Rio Doce (CRVD) foi privatizada em 06 de maio de 1997 (Coelho 2014). No entanto, o fato de que a empresa pública já era superavitária antes de sua venda e a continuidade do crescimento da dívida pública demonstram que o leilão da Companhia Vale do Rio Doce e de outras 18 empresas públicas ocorreu de forma a atender grandes grupos mineradores (Coelho 2014). Destaca-se que especialmente em relação à CRVD a infraestrutura necessária para o escoamento da exploração de minerais e até mesmo o seu arremate em leilão foi possibilitada por recursos públicos. O consórcio arrematante obteve subsídios perante o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a infraestrutura necessária foi devidamente planejada e construída mediante a utilização de recursos públicos – até mesmo com a obtenção de empréstimos no exterior (Coelho 2014).

Com a promessa de redistribuição de riqueza e correção de desigualdades sociais, os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (1º mandato 2003/2007 e 2º mandato 2007/2011) e Dilma Rousseff (1º mandato 2011/2016 e 2º mandato 2016/agosto 2016) foram tidos como “progressistas”<sup>2</sup>, embora tenham se apresentado inicialmente como “de esquerda”. Lula deixou seu segundo mandato com 83% de aprovação popular (BRASIL 2010) e conseguiu expressivos avanços no combate à fome (Food And Agriculture Organization Of The United Nations 2015) e redução de desigualdades sociais, mediante programas de inclusão e distribuição de renda. No entanto, os avanços sociais e a distribuição não foram realizados mediante uma redistribuição ou diminuição da concentração de riqueza (Medeiros; Souza; Castro 2015). A correção da desigualdade deu-se, em grande medida, à distribuição de renda e aumento do poder de compra às custas da exploração da natureza e retrocessos socioambientais. Isso é evidente na chamada “Carta ao povo brasileiro”, onde Lula firmou “compromisso com o povo”, mas acenando, ao mesmo tempo, ao “mercado” (Internacional Institute Of Social History 2018). O cultivo e comercialização de organismos geneticamente modificados (OGM’s), por exemplo, foram permitidos após alguns anos de negociações entre o governo e o poder legislativo, particularmente a chamada “bancada ruralista” (Lisboa 2011) e a expansão de seu cultivo, auxiliada por benesses governamentais, não encontra maiores dificuldades.

Alguns projetos específicos merecem destaque. Denominado oficialmente de Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, o projeto de transposição do Rio São Francisco, justificado pela necessidade de se levar água à região

<sup>2</sup> O termo “progressista” é utilizado para caracterizar governos que atendem demandas sociais e promovem políticas públicas de correção de desigualdades, de forma a obter avanços sociais, ao mesmo tempo priorizam o atendimento a interesses do mercado. Não há um termo melhor ou características específicas que os definam.

semiárida do Brasil e resgatado em ideias do tempo do império, pretende garantir segurança hídrica a aproximadamente 12 milhões de habitantes até o ano de 2025 (Banco Nacional De Desenvolvimento Econômico E Social 2018; Castro 2010). No entanto, a análise do projeto permite verificar que a transposição não beneficiará as populações em zonas rurais do semiárido, as mais afetadas pela seca (Castro 2010). Também não há evidências de que o valor gasto com a implementação do projeto importe em redução de despesas do governo federal com medidas de emergência no combate à seca (Castro 2010). A Controladoria Geral da União, em relatório, apontou problemas de planejamento nas obras da transposição (Brasil 2017b). Além de vários pontos críticos que foram verificados após o início da obra, destacam-se as “dificuldades na execução dos programas ambientais”, tais como complexidade de ações ambientais e articulações institucionais necessárias, os conflitos sociais existentes nas faixas de obra e a necessidade de realocação de famílias residentes nos locais, e a existência de “propriedades” sem documentação (Brasil 2012). Há fortes evidências de a finalidade da obra é, em verdade, “patrocinar grandes projetos de irrigação dos grandes latifundiários do Nordeste, padrinhos e patrocinadores dos coronéis da política regional, cujo modelo é o mesmo desde o início da colonização” (Barbosa 2018).

Em relação aos retrocessos socioambientais vinculados à Amazônia, o governo Lula, desde o início de seu governo, investiu maciçamente na expansão da agricultura e pecuária. Estima-se que entre 2003 e 2009, R\$ 340,3 bilhões foram destinados ao setor e, deste valor, 83% foram direcionados à agropecuária empresarial (Greenpeace 2009). Nesse período, a expansão do setor concentrou-se na Amazônia, onde a pecuária ocupava cerca de 80% de todas as áreas desmatadas (Greenpeace 2009). Neste cenário, o governo federal editou a Medida Provisória 458/2009 que dispunha sobre a regularização fundiária de terras ilegalmente desmatadas na área da Amazônia Legal (Brasil 2009a). Em seu trâmite na Câmara dos Deputados, a Medida Provisória, convertida na Lei n. 11.952/2009, teve seu texto modificado para favorecer os posseiros e anistiar desmatamento (Heinrich Boll Stiftung 2017; Brasil 2009b). Por fim, para além da mudança na legislação, o governo, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), financiou cinco das maiores empresas da indústria pecuária com importes de cerca de R\$ 5,5 bilhões no período compreendido entre os anos de 2007 e 2009 (Greenpeace 2009).

O governo Dilma, por sua vez, deu continuidade aos projetos desenvolvimentistas iniciados no governo Lula e também aos retrocessos. As negativas de direitos dos povos e populações tradicionais e o avanço do capital sobre a natureza persistiram. Evidente exemplo é o plano de construção de usinas hidrelétricas nos rios da Amazônia. Na Amazônia, somente na Bacia do rio Tapajós, são 43 usinas planejadas e/ou em construção, segundo relatório Hidrelétricas na Amazônia, do Greenpeace (2016: 08). Dentre as usinas planejadas e que modificarão a Amazônia, Marques (2015) destaca a usina de Belo Monte, de Jirau e de Santo Antônio, aquela no rio Xingu, estas últimas no rio Madeira. Para Marques, “Belo Monte é exemplar não apenas pelo seu tamanho, mas também por ser fruto de batalha, vencida enfim pelas corporações que investiram no meganegócio das grandes represas” (2015: 415). Belo Monte, por exemplo, teve sua construção justificada para a sociedade brasileira como medida contra o “apagão” (Marques 2015). No entanto, 30% da energia a ser gerada é destinada para a indústria de fabricação de alumínio, principalmente, e de demais eletrointensivos destinados em maior parte para exportação (Marques 2015: 415). Tem-se, então, a caracterização do histórico descumprimento e inobservância pelo estado brasileiro dos preceitos fundamentais insculpidos na Constituição.

#### IV. A RUPTURA DEMOCRÁTICA: APROFUNDAMENTO DA DESCONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

Mantendo a própria “tradição” de descumprimento dos preceitos fundamentais e retrocessos para favorecer interesses do mercado, o Estado brasileiro aprofunda sua marcha nos

últimos anos (Heinrich Boll Stiftung 2017). Desde o código florestal (Lei n. 12.651/2012), vários projetos de alterações normativas que violam os preceitos fundamentais, principalmente aqueles relacionados a direitos coletivos e proteção à natureza, obtiveram grande velocidade de tramitação (Heinrich Boll Stiftung 2017). Projetos de lei e medidas provisórias, da mesma forma, foram editados e também seguem o curso legislativo.

Se nos governos anteriores exemplos de retrocessos não faltavam, a rapidez com que ocorrem é diretamente proporcional aos planos de investimento de grandes grupos econômicos estrangeiros no país (Heinrich Boll Stiftung 2017). Mirando a Amazônia, a Medida Provisória 756/2016 convertida parte da Floresta Nacional do Jamanxim em Área de Proteção Ambiental, de forma a permitir a existência de propriedades privadas em seu interior e, conseqüentemente, ocupação e desmatamento ilegais e sua posterior regularização (Heinrich Boll Stiftung 2018). O veto a esta medida provisória não livrou a Floresta Nacional do Jamanxin e seu entorno de novo ataque. A Medida Provisória 758/2016, convertida na Lei n. 13.452/2017 e vetada parcialmente, altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental Rio Branco (Heinrich Boll Stiftung 2018; Brasil 2017b). Na prática, o objetivo é o mesmo da Medida Provisória 756/2016 (Heinrich Boll Stiftung 2018; Brasil 2017a): diminuir o grau de proteção sobre a área de forma a anistiar desmatamento e ocupação ilegal e, posteriormente, permitir a sua regularização (Instituto Socioambiental 2017).

O Decreto 9.142/2017 extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e seus associados (Brasil 2017d), mas foi revogado após pressão popular e internacional. Editado posteriormente pelos Decretos n. 9.147/2017 e 9.159/2017 que, além da extinção da RENCA, objetivava a regulamentação da exploração mineral pela iniciativa privada sob regime especial e controle da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (Heinrich Boll Stiftung 2018). A extinção da reserva faz parte de um programa para incentivar e fomentar a mineração na Amazônia<sup>3</sup>, que conta também com reformulações no Código de Mineração promovidas pelas Medidas Provisórias 789, 790 e 791. As alterações procuram disponibilizar áreas para atividade mineradora, simplificar o processo de outorga e concessão, e diminuir o tempo para início das atividades (Heinrich Boll Stiftung 2018). No entanto, não reduz as concessões e benefícios fiscais que a atividade conta atualmente. Tudo coroado pelo Projeto de Lei 654/2015 que objetiva o fim do licenciamento ambiental para “empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional” (Heinrich Boll Stiftung 2018; Brasil 2015). Ainda, arquivado, o Projeto de Lei 1.278/2007 objetiva redefinir limites e extensões da Amazônia Legal, de forma a possibilitar atividades que atualmente não são permitidas ou recomendadas (Brasil 2007; Heinrich Boll Stiftung 2018), visando a expansão da pecuária extensiva e agronegócio para a Amazônia.

Em relação à permissão e ao incentivo dos ataques à natureza, tem-se o corte no orçamento dos órgãos de proteção ambiental e fiscalização. O orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), para medidas discricionárias, acompanhou a queda que tem sofrido nos últimos 10 anos (World Wide Fund For Nature 2018). No entanto, o corte no orçamento de 2018 foi muito mais profundo, afetando, principalmente, a gestão e controle das unidades de conservação. Apenas em comparação, o orçamento do MMA equivale a somente 10% dos recursos previstos para o Ministério de Minas e Energia (World Wide Fund For Nature 2018), responsável pelo gerenciamento das explorações pela mineração e de petróleo, gás e seus derivados, e setor energético. Ainda que se cogite em aceitar a justificativa do governo da necessidade de corte de gastos para ajuste fiscal, as medidas que favorecem grandes infratores ambientais e devedores não param de surgir. Por exemplo, Lei 13.606/2018, que institui o Programa de Regularização

3 Ver A Propósito: Bcc Brasil (2017): Mineradoras Canadenses Souberam De Extinção De Reserva Na Amazônia 5 Meses Antes Do Anúncio Oficial. Em: <http://Www.Bbc.Com/Portuguese/Brasil-41033211>. 10 Janeiro 2018.



Tributária Rural possibilitando o parcelamento do débito com descontos em multa e juros (Brasil 2018), e Decreto 9.179/2017, que altera o Decreto 6.514/2008 e amplia para até 60% o limite de conversão da multa ambiental em atividades de melhoria e recuperação do meio ambiente (Brasil 2017a).

Também em relação aos direitos coletivos, o desmonte se dá em várias partes. Há um Proposta de Emenda à Constituição 215/2012 transfere ao Congresso Nacional a competência para aprovação de demarcação de terras indígenas e titulação de terras quilombolas, além da criação de novas unidades de conservação (Brasil 2015; Heinrich Boll Stiftung 2018). As Portarias do Ministério da Justiça n. 80/17 e 683/2017, em reforço às intenções da PEC 215/2012, que, respectivamente, cria grupo técnico para decidir sobre demarcação de terras indígenas e, até mesmo, rever as demarcações já realizadas, e anula a Portaria 581/2015 que reconhece parte do território Guarani de forma a possibilitar a ampliação da Terra Indígena Jaraguá (Heinrich Boll Stiftung 2018). Por fim, há o processo contínuo de sucateamento da FUNAI ilustrado pelo Decreto 9.010/2017 que extinguiu centenas de cargos (Brasil 2017d; Heinrich Boll Stiftung 2018), acompanhado do corte no orçamento (Funai 2018). Essas e outras normas infraconstitucionais e/ou propostas de normas atacam os direitos socioambientais dispostos na constituição e, em conjunto, objetivam a sua desconstrução, promovendo o descumprimento dos direitos socioambientais dispostos e protegidos pela Constituição.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Federativa do Brasil, enquanto estado nacional e seguindo a mesma tendência que lhe é disposta desde após a promulgação da Constituição, atenta contra os direitos e objetivos que deveria garantir e perseguir. Na prática, tem resistido às inovações oriundas do processo constituinte em relação aos direitos dos povos e da natureza e não promove as mudanças necessárias para que tenham eficácia (Marés 2017). Ao contrário, o estado tem seguido sua “tradição” no reiterado descumprimento, inobservância e violações a esses direitos fundamentais por meio de ações respaldadas em leituras que ignoram os preceitos constitucionais que, por vezes, possuem respaldo em decisões judiciais (Marés 2017). É necessário que o estado brasileiro busque concretizar o estado socioambiental de direito, já construído pela própria Constituição, para que os direitos socioambientais, que são fundamentais, o sejam de fato.

## VI. REFERÊNCIAS

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. PSIF – Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional. 2018. Em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/pisf>. 1 maio 2018.

Barbosa, A. S. Entrevista concedida por e-mail a Instituto Humanitas Unisinos, por Patrícia Fachin. [s.l.], 16 maio de 2018. Em: <http://www.ihu.unisinos.br/579002-falhas-na-transposicao-do-rio-sao-francisco-revelam-a-finalidade-da-obra-patrocinar-latifundios-e-coroneis-da-politica-regional-entrevista-especial-com-altair-sales-barbosa>. 16 maio 2018.

Brasil (2000): Câmara dos deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 215/2000. Em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=14562>. 18 abril 2018.

\_\_\_\_\_. (2007): Câmara dos deputados. Projeto de Lei n. 1278, de 2007. Em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=354578>. 10 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2009): Medida Provisória 458 de 10 de fevereiro de 2009. Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm). 15 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2009): Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm). 30 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2010): Governo do Brasil. CNI-Ibope: Lula encerra governo com aprovação recorde. 2010. Em: <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2010/12/cni-ibope-lula-encerra-governo-com-aprovacao-recorde>. 30 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2012): Ministério da Integração Nacional. Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Em: <http://www.mi.gov.br/documents/10157/135287/Projeto+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+do+Rio+S%C3%A3o+Francisco+com+Bacias+Hidrogr%C3%A1ficas+do+Nordeste+Setentrional.pdf/37ae73fc-ae1d-4e28-8c1b-e2213071694e?version=1.0>. 1 maio 2018.

\_\_\_\_\_ (2015): Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 654, de 2015. Em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. 10 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2016): Medida Provisória n. 756, de 19 de dezembro de 2016. Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv756.htm). 10 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2016): Medida Provisória n. 758, de 19 de dezembro de 2016. Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv758.htm). 10 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2017): Decreto n. 9.179, de 23 de outubro de 2017. Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9179.htm). 19 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2017): Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 81 Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação. Brasil, novembro de 2017. Em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10679.pdf>. 20 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2017): Lei n. 13.452 de 19 de junho de 2017. Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13452.htm). 10 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2017): Decreto n. 9.010, de 23 de março de 2017. Em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9010.htm). 19 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2017): Decreto n. 9.142, de 22 de agosto de 2017. Em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9142-22-agosto-2017-785364-publicacaooriginal-153610-pe.html>. 19 abril 2018.

\_\_\_\_\_ (2018): Lei n. 13.606, de 9 de janeiro de 2018. Em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13606-9-janeiro-2018-786083-publicacaooriginal-154737-pl.html>. 15 abril 2018.

Castro, C. N. (2010): Transposição do Rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto. Em: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 379-406.

Coelho, T. P. (2014): Projeto Grande Carajás: trinta anos de desenvolvimento frustrado. [s.l.]: [s.n.], 2014. Em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Coelho-2014-Projeto-Grande-Caraj%C3%A1s.pdf>. 2 março 2018.

Food And Agriculture Organization Of The United Nations. (2015): The State of Food Insecurity in the World. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. 2015. Em: <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>. 20 abril 2018.

Funai. (2018): Política Indigenista. Recursos orçamentários. 2018. p. 23. Em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/politica-indigenista?start=22>. 20 abril 2018.

Greenpeace (2009): A farra do boi na Amazônia. Em: <http://m.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2009/6/FARRAweb-alterada.pdf>. 2 maio 2018.

\_\_\_\_\_ (2016): Hidrelétricas na Amazônia: Um mau negócio para o Brasil e para o mundo. Em: [http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/documentos/2016/relatorio\\_hidreletricas\\_na\\_amazonia.pdf](http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/documentos/2016/relatorio_hidreletricas_na_amazonia.pdf). 28 maio 2018.

Heinrich Boll Stiftung (2017): Radar Socioambiental - A flexibilização socioambiental no Brasil e os Investimentos Internacionais. Em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/10/31/radar-socioambiental-flexibilizacao-socioambiental-no-brasil-e-os-investimentos>. 10 janeiro 2018.

\_\_\_\_\_ (2018): DOSSIÊ: flexibilização da legislação socioambiental brasileira. Em: <https://br.boell.org/pt-br/flexibilizacao-da-legislacao-socioambiental-brasileira>. 01 maio 2018.

Instituto Socioambiental (2017): Por que o Congresso deve rejeitar projeto que aumentará o desmatamento da Amazônia? Nota técnica de organizações da sociedade civil em repúdio ao PL nº 8.107/2017. Em: [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/blog/pdfs/nota\\_conjunta\\_ongs\\_pl\\_jamxim\\_final\\_26jul2017.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/blog/pdfs/nota_conjunta_ongs_pl_jamxim_final_26jul2017.pdf). 10 abr. 2018.

Internacional Institute Of Social History (2018): Carta ao povo brasileiro. Em: [http://www.iisg.nl/collections/carta\\_ao\\_povo\\_brasileiro.pdf](http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf). 1 maio 2018.

Kalil, A. P. M. C./Ferreira, H. S. (2017): A dimensão socioambiental do Estado de Direito. Em: *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 14, n. 28, p. 329-359, 2017.

Lassale, F. O que é uma constituição? São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 2006.

Lisboa, M. V. (2011): Balanço da política ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos. Em: PAULA, M. (Org.) “Nunca antes na história desse país”...?: um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Boll, p. 16-31.

Marés, C. F. (2011): Os direitos invisíveis. Em: MARÉS, C. F. (Org.). *A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais*. Curitiba: Letra da Lei, pp. 27-48.

\_\_\_\_\_ (2017): A essência socioambiental do constitucionalismo latino-americano. Em: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, Goiânia*, v. 41, n. 1, pp. 197-215, jan./jun. 2017.

Marques, L. (2015): *Capitalismo e colapso ambiental*. Campinas: Editora da Unicamp.

Medeiros, M./Souza, P. H. G. F./Castro, F. Á. (2015): The stability of income inequality in Brazil, 2006-2012: an estimate using income tax data and household surveys. Em: *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 971-986, Apr. 2015.

Mota, A. (2017): O constitucionalismo democrático latino-americano em perspectiva histórica. In: Avritzer, Leonardo/ Gomes, Lilian Cristina Bernardo/ Marona, Marjorie Corrêa; Dantas/ Fernando Antônio de Carvalho (Orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de Direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 77-96.

Motta, J. R. S. T. (2000): Medidas adotadas pelo Governo FHC para o Desenvolvimento Econômico. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Julho-2000. Em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/006485.pdf>. 1 maio 2018.

Oliveira, A. U. (1988): Integrar para não Entregar: Políticas Públicas na Amazônia. Campinas: Papirus.

World Wide Fund For Nature (2018): Financiamento Público Em Meio Ambiente: um balanço da década e perspectivas. Em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma\\_final2\\_web.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf). 17 maio 2018.

# **EL SUBIMPERIALISMO BRASILEÑO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA**

MARIANO FÉLIZ

# EL SUBIMPERIALISMO BRASILEÑO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA

## I. INTRODUCCIÓN

En los sesenta y setenta, los debates sobre las estrategias de integración regional y los límites del desarrollo capitalista en América Latina tuvieron un salto cualitativo. En su contienda con el estructuralismo y la noción de regionalismo abierto<sup>1</sup> que impulsaba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la corriente de la teoría de la dependencia aportó nuevas hipótesis. En especial, su vertiente marxista propuso el surgimiento de tendencias sub-imperiales en algunos países de la región (Marini 1970). Este cambio modificó la lógica y fundamentos de las estrategias de integración regional. En particular, Brasil aparecía como principal eje articulador de estas tendencias en Sudamérica.

A cuatro décadas del inicio de este debate, las tensiones sub-imperialistas emanadas de Brasil han sufrido un desarrollo novedoso que opera en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Esta iniciativa impulsa de manera parcial, contradictoria y contestada, el proyecto de desarrollo capitalista de Brasil como potencia sub-imperialista regional.

En este trabajo indagaremos en la forma en que el proyecto brasileño se desenvuelve en la constitución y consolidación de IIRSA. Para ello, abordaremos el análisis de IIRSA como etapa reciente de las estrategias de integración en la región suramericana. En segundo lugar, recuperaremos el debate sobre sub-imperialismo para comprender la forma del desarrollo capitalista dependiente. Partiremos del debate clásico y recuperaremos los planteos contemporáneos. En tercer lugar, discutiremos de qué forma la estrategia sub-imperialista de Brasil se manifiesta en IIRSA a través de dos proyectos de infraestructura: la represa Inambari en Perú y la carretera sobre el Territorio Indígena Parque Nacional Isidoro Sécuré (TIPNIS) en Bolivia. Finalmente, presentaremos algunas conclusiones preliminares que señalan las principales contradicciones de IIRSA en tanto expresión del proyecto del capitalismo brasileño.

## II. TRANSFORMACIONES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Tal como plantea Bernal-Meza (2009), desde inicios de los noventa, los procesos de regionalización<sup>2</sup> y globalización comenzaron a caracterizar el período que se abrió con la caída de la Unión Soviética. Estos han generado la integración de algunos Estados junto a la relativa marginación de otros.

América Latina no estuvo exenta de la proliferación de estos procesos. Muchos autores (Briceño Ruiz 2014; Gudynas 2006) concuerdan que hasta los 2000 los procesos de integración en

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Gudynas (2006: 4), con el regionalismo abierto “se apuntó a una fuerte liberalización comercial (...) Se entendía que la vinculación entre los países de la región debía basarse esencialmente en acuerdos comerciales. Esta articulación era esencialmente una cuestión de reducción de aranceles y desmontaje de barreras técnicas al comercio, y todo esto era un paso necesario para insertarse mejor en la globalización actual”.

<sup>2</sup> Este concepto ha planteado numerosos debates. Bernal-Meza (2009: 3) plantea que implica tres cosas “1) en términos de ‘relaciones internacionales’, implica la creación, expansión o integración (...) a un subsistema; 2) si nos referimos a la ‘economía política’, regionalismo implica algún grado de integración económico-comercial dentro de un área geográfica común (...) o al mundo; 3) si nos referimos a la ‘política exterior’, puede hacer referencia a un paradigma que sostiene elementos de una determinada política externa, de carácter Estado-nacional o común, o armonizada”.

Latinoamérica estuvieron signados por los preceptos del regionalismo abierto cepalino. Pero, a partir de 2005, el regionalismo comenzó a ser repensado, bajo un diseño “post-liberal” (Sanahuja 2012) o “post-hegemónico” (Tussie y Riggiozzi 2012). Siguiendo a Sanahuja (2012), quien inscribe dentro de este nuevo regionalismo a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y a la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), sus principales características son (a) el retorno de la política a las relaciones exteriores y de las políticas de desarrollo, (b) la presencia del Estado en política externa, (c) mayor autonomía frente al mercado y distanciamiento de EE.UU., (d) creación de instituciones y políticas comunes, profundizando la cooperación en términos no comerciales y el desarrollo de infraestructura regional para reducir asimetrías, y (e) búsqueda de dinámicas que incorporen la participación de actores no estatales.

En este marco, comenzaron a surgir liderazgos que buscaban conducir el nuevo regionalismo. Frente a la alternativa histórica entre una tendencia de integración liderada por EE.UU. y otra articulada en conjunto por los países de la región, comenzó a consolidarse una tercera vía impulsada por Brasil de características sudamericanas (Bernal-Meza 2009: 23). Los proyectos regionales que ha impulsado Brasil desde los noventa “han sido parte de su estrategia por mejorar su inserción en la estructura de poder económico y político mundial (...) Ese papel estaba asociado a la expansión de los mercados como mecanismo de profundización del desarrollo industrial y de apertura gradual de la economía nacional a la economía mundial” (Bernal-Meza 2013: 6). Esta tendencia daría cuenta de lo que Marini (1970) caracterizó como sub-imperialismo brasileño.

A continuación analizaremos algunas de las principales instancias de integración que se promovieron desde los noventa hasta la actualidad, signadas por formas diversas de entender la región y la integración, por ideas económicas y políticas distintas en torno a lo que estas instancias podrían aportar a los países latinoamericanos.

## *II.1 MERCOSUR*

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es una iniciativa subregional fundada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. En 2006, Venezuela pasó a ser un estado miembro, pero, en 2017, fue suspendida bajo el fundamentando de que en este país se ha dado un proceso de interrupción del orden democrático. Por otra parte, Bolivia se encuentra en proceso de adhesión, y Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam lo integran como Estados asociados.

Si bien su objetivo era constituirse como mercado común, MERCOSUR se estableció como unión aduanera, que implica un acuerdo en términos arancelarios a ser cobrados por terceros estados (Ghiotto 2005). En su nacimiento contó con el auspicio de empresas multinacionales y capitalistas sudamericanos, y las grandes beneficiarias fueron las corporaciones de Brasil y Argentina. Tras la crisis que vivió la Iniciativa durante el período de recesión que azotó a la región, el MERCOSUR recobró fuerzas con el apoyo de las burguesías brasileñas y argentinas que se oponían a la integración que planteaba el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta etapa de “rediseño regional” estuvo vinculada a los cambios que se produjeron en numerosos países con la llegada al poder de gobiernos neodesarrollistas, cuyas ideas permearon en MERCOSUR (Katz 2006).

Con el ascenso de las nuevas derechas en varios países (López Segrera 2016), el MERCOSUR parece haber recobrado fuerzas y, actualmente, se encuentra negociando un acuerdo comercial con la Unión Europea.

## II.2 ALCA

Lanzado en 1991, ALCA es el nombre contemporáneo con que se denominó la ambición imperialista de construir una unión panamericana, que tuvo numerosos intentos durante el siglo XX (Katz 2006).

Los gobiernos neodesarrollistas comenzaron a plantear sus disidencias en torno al cariz que tendría el acuerdo, presionados por las burguesías locales que se verían perjudicadas de avanzar el tratado. Las protestas “por arriba” se entrelazaban con las resistencias populares “por abajo” impulsadas por movimientos sociales y políticos, que señalaban los impactos negativos que el acuerdo generaría para la economía de los países latinoamericanos (Kan y Pascual 2011).

Ante este masivo rechazo, en la Cumbre de las Américas de 2005, varios mandatarios manifestaron su rechazo a constituir un área de libre comercio. “La derrota del ALCA alejó a EE.UU. de la región, lo cual permitió que Brasil consolidara su liderazgo en la misma (...) Por otra parte, la derrota del ALCA generó espacio político para que nuevas instancias de integración (...) se desarrollen” (Kan 2009: 4-5). Si bien esto representó el entierro del ALCA como tratado continental, posteriormente EE.UU. ha firmado tratados bilaterales con algunos países.

## II.3 UNASUR

Si bien la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se creó en 2004, la idea de constituir un bloque que integre a los países de Sudamérica venía de los noventa, cuando el presidente brasileño Itamar Franco propuso constituir un Área de Libre Comercio Sudamericana. Posteriormente, Fernando Henrique Cardoso intentó impulsar una instancia similar, bajo la idea de que la integración debía apoyarse “en tres pilares de tipo económico: comercio, infraestructura física y energía” (Giacalone 2006: 77).

En 2008, la CSN se reconfiguró bajo el nombre de UNASUR, incluyendo a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela. “El modelo que se adoptó en estas iniciativas de integración respondían en gran medida a la forma como Brasilia entendía el papel que América del Sur debía desempeñar en el mundo globalizado, una visión en buena medida matizada por los intereses nacionales brasileños” (Briceño Ruiz 2010: 103).

Sin embargo, Hugo Chávez representó un contrapeso al liderazgo brasileño, imponiendo su visión de que la iniciativa no solo impulsara la cooperación en términos económicos, sino también políticos y sociales, con la idea de establecer un bloque de poder.

En el marco de UNASUR se constituyeron varios Consejos, entre ellos el de Seguridad, impulsado por Lula, ya que “potencia la capacidad de Brasil de desempeñar un rol como actor global, amén de que la apuesta por un sistema de seguridad colectivo le confiere un rol protagónico tanto en términos de liderazgo como de principal proveedor de la región” (Serbin 2011: 86); y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento, el cual pasó a estar a cargo del Comité Coordinador de IIRSA, trabajando en coordinación con los organismos internacionales que la integran: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) –actual Banco de Desarrollo de América Latina- y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Tras el giro político que sufrió la región en los últimos años, en abril de 2018 los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú han decidido abandonar la UNASUR, aduciendo que la imposibilidad de elegir un nuevo secretario general da cuenta de una acefalía de organización.



Más allá de la incertidumbre actual, la UNASUR ha representado un motor del IIRSA y, en ese marco, Brasil ha sido uno de los principales propulsores de algunas de las obras más importantes. En especial, ha apoyado aquellas que lo beneficiarían, ya sea porque favorecen su conexión con mercados o porque, mediante el financiamiento, pueden negociar la obtención de energía a bajo costo, que ayude a suplir su necesidad de abastecimiento.

### III. LA HIPÓTESIS SUBIMPERIALISTA

El marxismo latinoamericano, en la vertiente dependentista, propone un análisis del desarrollo del capitalismo en la región que permite explicar, por un lado, la reproducción ampliada de la dependencia y, al mismo tiempo, el desarrollo de formaciones sociales particulares que se desprenden del conjunto para convertirse en potencias subimperialistas sin por ello superar su carácter dependiente.

El subimperialismo es una formación social particular que nace del seno de la economía dependiente (Luce 2015: 27-44). Es un nivel jerárquico del sistema mundial capitalista y es la etapa superior del capitalismo dependiente, en la cual algunas formaciones socioeconómicas se ven transformadas en nuevos eslabones en la cadena de las potencias imperialistas sin por ello abandonar su carácter dependiente (Luce 2015: 29).

El capitalismo latinoamericano se constituyó a partir del ‘descubrimiento’ de América por las potencias europeas en transición al capitalismo. Ese choque colocó a América Latina como proveedor de alimentos e insumos (materias primas) que fortalecieron en el centro la progresiva y orgánica transición del predominio de formas de explotación basadas en estrategias de plusvalía absoluta a modalidades sostenidas crecientemente en formas de plusvalía relativa (Marini 2015: 107-150). En esa articulación de países centrales y dependientes, América Latina quedó encerrada en una modalidad de desarrollo del capital sostenida en formas de producción de plusvalía absoluta. Esta situación es producto de la necesidad de los territorios dependientes de compensar internamente las pérdidas sistemáticas de valor y plusvalor en el intercambio desigual con los países centrales. Las consecuencias de la dependencia son múltiples, pero la central es que se convierte en una limitante estructural para la mejora sostenida de las condiciones de vida. Esto supone que la lucha de clases, las formas del conflicto, operan en la economía dependiente dentro de determinaciones particulares que son distintas de aquellas que prevalecen en el centro. Aquí, la resistencia obrera en el plano de la explotación directa del trabajo se manifiesta en modalidades menos mediadas por la forma estatal (o medidas en formas más inestables) y por tanto donde la acción directa y el enfrentamiento cara-a-cara con el capital es más evidente; de allí la naturaleza ‘explosiva’ de la conflictividad social en la región. En el plano de la reproducción, el capital en la economía dependiente confronta al trabajo reproductivo y de cuidados -centrado en la explotación de las mujeres- con mayores grados de dificultad (Félez y Díaz Lozano 2018). En América Latina, predominan formas de organización familiar que oponen obstáculos al desarrollo de las formas capitalistas, aun dentro de formaciones patriarcalizadas (Cielo y Vega 2015). La irrupción del capital imperialista con el fin de avanzar en modalidades de saqueo de bienes naturales comunes chocan con prácticas de vida que operan formas más orgánicas de interacción de las comunidades con/en la naturaleza (Félez y Migliaro 2017).

En ese marco, algunos países pueden conseguir superar algunos umbrales en la acumulación de capital, llevando el nivel de su composición orgánica (valor del capital constante por trabajador) a valores suficientes como para convertirse -en la dependencia- en centros de producción regional de capital. Para ello, esos países deben poder superar las barreras que impone el conflicto de clases a escala local en su articulación como parte del conflicto de clases a escala global. El subimperialismo implica (a) ese nivel intermedio de composición orgánica del capital en

el sistema productivo local en la escala global, y (b) la capacidad de ejercer una política expansionista autónoma acompañada por una mayor integración al ciclo global del capital imperialista pero manteniéndose dentro del marco ejercido por él (Marini 1977: 31). En América Latina, en esta situación ligada al desarrollo de la industrialización, sólo Argentina, Brasil y México lo han conseguido.

A partir de esa posición, algún país puede convertirse en potencia subimperialista si consigue imponer una división del trabajo a escala sub-regional en función de los intereses de su burguesía. En ese proceso, el capital de la potencia sub-imperialista logra compensar las pérdidas de plusvalía en la competencia con los países centrales imperialistas, a partir de la super-explotación de su propia fuerza de trabajo y de la apropiación de valor producido en los otros espacios nacionales de la región a partir de un proceso específico, regional, de intercambio desigual (Luce 2015: 33-34). En América Latina, sólo Brasil habría conseguido históricamente ubicarse en este nuevo plano. La dictadura de 1964 se convirtió en el punto de quiebre que abrió el proceso transicional que permitiría a la burguesía local desarrollar una estrategia integral a escala regional, en cooperación antagónica con las fuerzas del capital imperialista (Marini 1970).<sup>3</sup>

A partir de allí, la dinámica del desarrollo del sub-imperialismo brasileño asume un doble juego de (a) la configuración regional de la forma del Estado dependiente suramericano como expresión de la expansión sub-imperialista del capital en Brasil y (b) la necesidad de articular las condiciones materiales para el desenvolvimiento de la valorización de ese capital a escala regional.

En esta última dimensión le cabe un rol central en la era contemporánea al IIRSA. El mismo expresa de manera contradictoria y disputada, los intereses expansionistas del capital brasileño en su intento de consolidar una posición de articulación (cooperación antagónica) entre las exigencias del imperialismo norteamericano y europeo, y las de la burguesía local.

Como veremos a continuación, tales intenciones son limitadas y desviadas por la resistencia de los pueblos cuyas prácticas de reproducción vital son puestas en cuestión por los proyectos de infraestructura que IIRSA propone.

#### IV. ¿LA IIRSA: CABEZA DE PLAYA DEL SUBIMPERIALISMO BRASILEÑO?

Desde comienzos del siglo XXI, Brasil comenzó a manifestar la idea de impulsar instancias de integración que tuviesen como eje central Sudamérica. Con la llegada al poder de Lula esta orientación se profundizó, poniendo el énfasis en tres ejes principales: seguridad y defensa, infraestructura y energía.

Por un lado, el desarrollo de infraestructura que acreciente el potencial energético de la región y lo conecte con los centros productivos le permitiría a Brasil continuar creciendo sin tener que enfrentar déficits energéticos. Por otro lado, la construcción y mejoramiento de vías de conexión favorecería la conexión con los mercados asiáticos.

Por ello, desde ministerios y organismos brasileños comenzaron a difundirse documentos que dieran cuenta de la necesidad de integrar Sudamérica y la importancia que esto tendría para Brasil favoreciendo su crecimiento.

En 2008, la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)<sup>4</sup>, el Ministerio de Hacienda y el de Desarrollo, Industria y

---

<sup>3</sup> Las dictaduras argentinas no lograron contener la organización popular dentro de los patrones de reproducción del capital con pretensiones sub-imperiales, abortando tal posibilidad. México, por su parte, se encuentra en los hechos subsumido al hegemon del continente sin posibilidades históricas de autonomía relativa. Ver más en Luce (2015: 34).

<sup>4</sup> Empresa pública federal de Brasil vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

Comercio presentaron el documento *Política de Desarrollo Productivo. Innovar e invertir para sustentar el crecimiento*, donde plantean como una estrategia de desarrollo la integración productiva con América del Sur: “el objetivo del programa es aumentar la articulación de las cadenas productivas y elevar el comercio con esa región, buscando ampliar la escala y la productividad de la industria doméstica” (p. 28). También, postulan la importancia de posicionar a empresas brasileñas entre los cinco principales *players* de la región.

Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores y jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos durante la presidencia de Lula da Silva, Samuel Pinheiro Guimarães (2010), publicó el documento *A América do Sul em 2022*, en el que analiza los posibles escenarios para la región, así como también las políticas que Brasil debe adoptar para promover el desarrollo: “El futuro de Brasil depende de América del Sur y el futuro de América del Sur depende de Brasil (...) La dificultad de contacto entre los países contribuyó, conjuntamente con las características de su desarrollo y de su inserción en la economía mundial, a hacer de América del Sur ese archipiélago de sociedades subdesarrolladas”.

En julio del 2008, Lula creó la Secretaría de Asuntos Estratégicos, cuyas principales atribuciones son el planeamiento a largo plazo de las opciones estratégicas y la articulación con el gobierno y la sociedad para formular políticas de desarrollo. El documento *Brasil 2022*, publicado desde la secretaría, plantea que por las dimensiones económicas que posee el país surgieron empresas de gran tamaño, comparadas con las de la región, y muy competitivas, las cuales deben dirigirse en primer lugar hacia los países vecinos “haciendo nuevas inversiones o adquiriendo empresas locales” (p. 48). Además, afirman que, por sus características territoriales, demográficas y económicas, y por su política exterior, Brasil tiene una creciente importancia en el plano internacional, tornándose actor indispensable en negociaciones comerciales, energéticas y de defensa.

En este contexto, la IIRSA se transformó en una herramienta indispensable para Brasil. Constructoras brasileñas obtuvieron la licitación de numerosas obras y el BNDES financió gran parte de ellas, sobre todo las que tenían una importancia estratégica para el país.

#### *IV.1 ¿Infraestructura para integrar?*

La IIRSA fue presentada en la Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en 2000, tomando como base un documento presentado por Enrique Iglesias García – presidente del BID- a pedido del presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, con la idea principal “de que América del Sur le permitirá a Brasil una base más de apoyo para su estrategia de alcanzar reconocimiento de ‘potencia mundial’, en virtud del liderazgo que ejercía al interior del bloque” (López 2012: 220). IIRSA plantea desarrollar infraestructuras en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

El país que más ha invertido en el IIRSA es Brasil a través del BNDES, cuya estrategia para viabilizar proyectos se realiza a través de préstamos a empresas brasileñas (Quispe y otros 2013). Chiarella Quinhoes (2011) plantea que el IIRSA no es una iniciativa efectiva en términos de transformación productiva, sino que, partiendo desde una perspectiva logística, tiende a explotar las potencialidades territoriales para conectar los centros extractores y productores de *commodities* con los mercados internacionales, promoviendo la especialización productiva, dependiente de demanda externa y de bajo valor agregado.

Por otra parte, las principales beneficiarias de IIRSA son las “multilatinas” (Durand 2009), término acuñado para referirse a las multinacionales latinas, entre las que destacan empresas de capitales brasileños, como las constructoras Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS y Andrade

Gutiérrez; las de telecomunicaciones Embratel y Telebras; las vinculadas a la energía, Electrobras y Petrobras; y las de transporte, como Vale do Rio Doce.

A continuación analizaremos dos casos de suma importancia no sólo por el peso que tendrían para Brasil las obras a realizarse, sino también por las resistencias que se tejieron alrededor de ellos.

#### IV.1.1 La represa Inambari

Para garantizar el suministro de energía, Brasil, a través de acuerdos de algunos países con Electrobrás, planteó la construcción de represas hidroeléctricas en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Nicaragua, Perú, Surinam y Uruguay.

Uno de los principales proyectos hidroeléctricos que el gobierno brasileño intentó impulsar fue la represa Inambari en Perú. En abril del 2009, el presidente peruano, Alan García, firmó un Memorando de fortalecimiento de relaciones con su par brasileño. Uno de sus puntos centrales permitía que Brasil financie, construya y opere seis plantas hidroeléctricas en territorio peruano. La mayor parte de la energía que se produciría sería vendida a Brasil (Gil Mora 2010). Inambari sería la represa más grande del país, contando con una línea de transmisión que la conectaría con las centrales del río Madeira en Brasil.

Ante el impacto que tendría la represa, comenzaron a producirse manifestaciones, algunas de las cuales fueron duramente reprimidas. En marzo de 2010, el Frente de Defensa de Puno difundió un documento en el que apuntaba que la Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur (Egasur), integrada por OAS, Electrobrás y Furnas<sup>5</sup>, invertiría 4 mil millones de dólares en la construcción de la represa, que afectaría a 15 mil personas forzadas a migrar y pondría en riesgo al Parque Nacional Bahuaja-Sonene (Zibechei 2012).

En junio de 2010, los gobiernos de ambos países firmaron un acuerdo de entendimiento, en el que Perú se comprometía a exportar a Brasil los excedentes de energía que se produjeran en Inambari, estableciendo valores de venta fijos por treinta años. Se estimó que un 90% de la energía producida sería exportada a Brasil (Topovich 2010).

Inambari, al igual que otros cinco proyectos planteados, sería desarrollado por Electrobrás y construido por Odebrecht, OAS y Andrade Gutiérrez. A su vez, este acuerdo excluía a empresas peruanas del sector (Zibechei 2012).

En junio de 2011, ante el rechazo popular, el gobierno peruano anunció la extinción de la concesión temporal atribuida a Egasur, argumentando que la población no había sido consultada previamente.

#### IV.1.2 La carretera sobre el TIPNIS

Bolivia tiene una importancia vital en el IIRSA, ya que es considerado un “cuello de botella estratégico” en el cual confluyen cinco de los doce corredores planteados en la Iniciativa (Barreda 2005).

Uno de los principales proyectos es la carretera que conectaría Cochabamba y Beni, atravesando el TIPNIS, región donde habitan pueblos indígenas mojeño, yurakaré y t’siman, agrupados en 64 comunidades. Si bien un proyecto similar había sido planteado en los noventa,

---

<sup>5</sup> Empresa subsidiaria de Electrobrás.

desde 2003 la carretera integra el corredor bioceánico de IIRSA paralelo al bloque petrolero Sécure sobre el que Repsol adquirió los derechos de explotación por 30 años (Zibechi 2012).

El proyecto fue adjudicado a OAS, en un proceso cuestionado, ya que fue la única proponente. A su vez, se planteó que el 80% del financiamiento provendría del BNDES, principal acreedora de proyectos de infraestructura a realizarse en Bolivia (García Torres 2011).

El proyecto implicaría la deforestación, el cambio de cursos de agua, la afectación de drenajes naturales y la pérdida de biodiversidad (Peñarrieta Venega 2007), además de la relocalización de comunidades.

En el Atlas de Justicia Ambiental se plantea que el objetivo de la carretera, entre otros, es “la vertebración de una conexión Chile-Bolivia-Brasil mediante el `corredor bioceánico que uniría el Atlántico con el Pacífico””. Otro objetivo estaría vinculado a la adjudicación de 723 mil hectáreas –dentro del TIPNIS- a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos destinadas a la exploración de hidrocarburos.

En este contexto, las comunidades indígenas llevaron adelante una movilización el 28 de septiembre que fue duramente reprimida por la policía boliviana, dejando un saldo de 39 heridos.

En febrero de 2012, el gobierno nacional impulsó una consulta a las comunidades, cuyo Informe Final determinó que 55 aceptaban la construcción y tres se oponían. Sin embargo, algunas comunidades denunciaron la falta de transparencia de los resultados.

En julio de 2017, el gobierno presentó un proyecto de Protección y Desarrollo del TIPNIS que establece que la creación de caminos, carreteras y sistemas de navegación fluvial deberán realizarse de manera participativa con las comunidades. Por otro lado, fija pautas para el “aprovechamiento con participación de privados”.

Ambos casos sirven para ejemplificar los intereses que Brasil tiene en el diseño de la integración sudamericana para posicionar su liderazgo en la región y su peso a nivel internacional, pero también permiten dar cuenta de que el avance del sub-imperialismo supone conflictos y de la potencialidad que tienen las resistencias en defensa de los territorios, las cuales proponen modos diferentes de desarrollo, integración y vida.

## V. CONCLUSIONES PRELIMINARES

La IIRSA expresa de manera media, conflictiva y contradictoria los intereses del capital brasileño. A través de la misma se canalizan las tendencias sub-imperialistas que se han consolidado en el seno del ciclo del capital brasileño.

Esas tensiones surgen de la posición dependiente del capital brasileño en la configuración internacional del capital global. A través de IIRSA el mismo busca compensar en el ámbito regional la pérdida de plusvalía que sufre la economía de Brasil frente al capital de los países imperialistas y que ha redundado históricamente en formas de super-explotación de la fuerza de trabajo local. La dependencia de la economía brasileña construye, a través de las tendencias sub-imperialistas, una forma de integración que busca combinar el saqueo de riquezas naturales, con el proyecto de participación subordinada pero en antagónica cooperación con las potencias del capital imperialista.

La resistencia de los pueblos al avance de los mega proyectos de infraestructura da cuenta del carácter contradictorio y disputado de los proyectos de integración liderados por el capital, en sus distintas versiones históricas. La más reciente avanzada, conducida por Brasil como potencia sub-imperialista, sólo expresa una nueva forma en ese largo proceso histórico de integración

regional ‘por arriba’. Los proyectos de la carretera en el TIPNIS y la represa Inambari y el rechazo de las poblaciones locales son muestra de ese proceso contradictorio que es el desarrollo capitalista.

El futuro de IIRSA como proyecto para la consolidación del sub-imperialismo brasileño está unívoca pero contradictoriamente atado la capacidad de las comunidades en los territorios de la región para frenar la avanzada destructiva del capital.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Brasileira de Desarrollo Industrial (ABDI) / Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) / Ministerio de Hacienda / Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (2008): *Política de Desarrollo Productivo. Innovar e investir para sustentar el crecimiento*.

Barreda, Andrés (2005): “Geopolítica, recursos estratégicos y multinacionales”. En: *Curso Las multinacionales españolas en América Latina: realidades y resistencias*. 1ro de diciembre. Bilbao: Paz con Dignidad / Hegoa.

Bernal-Meza, Raúl (2009): “El Regionalismo: Conceptos, paradigmas y procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo”. En: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV (Nº 21), pp. 1-29.

Bernal-Meza, Raúl (2013): “Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica”. En: *Ibero Online*, 12. En [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_1393.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1393.pdf) (30 de mayo de 2018).

Briceno Ruiz, José (2010): “La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?”. En: Martínez Alfonso, Laneydi / Ramanzini Júnior, Haroldo / Vázquez, Mariana (coord.): *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 103-121.

Briceno Ruiz, José (2013): “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. En: *Estudios Internacionales*, XLV (Nº 175), pp. 9-39.

Briceno Ruiz, José (2014): “O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos”. En: Alves do Carmo, Corival / Winand, Érica / Barnabé, Israel Roberto / Miranda Pinheiro, Lucas (eds.): *Relações Internacionais Olhares cruzados*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 193-238.

Chiarella Quinhoes, Roberto (2011): “Redes y territorio: la Iniciativa IIRSA en foco”. En: *Espacio y Desarrollo*, 23, pp. 5-29.

García Torres, Miriam (2011): “Proyectos de infraestructura vial en la Amazonía: procesos, actores, intereses e impactos asociados. Estudio de caso: carretera Villa Tunari-San Ignacio de Mojos”. En: revista *El Ecologista*, 71, pp. 41-43. En <https://www.ecologistasenaccion.org/article21420.html> (30 de mayo de 2018).

Ghiotto, Luciana (2005): “El ALCA, un fruto de la relación capital-trabajo”. En: Estay, Jaime / Sánchez Daza, Germán (comps.): *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 167-196.

Giacalone, Rita (2006): “La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?”. En: *Nueva Sociedad*, 202, pp. 74-86

Gil Mora, Juan Eduardo (2010). *Represa Inambari: importancia e impactos ambientales*. Tampa: University of South Florida.

Gudynas, Eduardo (2006): “Los fantasmas de la integración regional”. En: *Revista del Sur*, 166, pp. 3-25.

Kan, Julián (2009): “Discutiendo el liderazgo de Brasil en el contexto actual de la integración regional”. En: *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Kan, Julián / Pascual, Rodrigo (2011): “Integración regional en América Latina y Argentina: ¿Solamente una cuestión de Estados?”. En: Bonnet, Alberto (comp.): *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente, pp. 45-79.

Katz, Claudio (2006): *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

López, Rodolfo (2012): “Nuevo instrumento de regionalismo sudamericano. Resultados de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)”. En: Bernal-Meza, Raúl / Quintanar, Silvia (eds.) *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: Nuevo Hacer, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 217-237.

López Segre, Francisco (2016): *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus y CLACSO.

Marini, Ruy Mauro (2015): *América Latina, dependencia y globalización*. Bogotá: CLACSO y Siglo del Hombre Editores.

Ministerio de Defensa (2012): *Política Nacional de Defensa. Estrategia Nacional de Defensa*. Brasilia.

Peñarrieta Venegas, Lía (2007): “Evaluación económica de la construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, dentro el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS)”. En: *Conservación Estratégica*, 5. En [http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/ProgBecas\\_5\\_tipnis.pdf](http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/ProgBecas_5_tipnis.pdf) (30 de mayo de 2018).

Pinheiro Guimarães, Samuel (2010): “A América do Sul em 2022”. Brasil: *Carta Maior*. En <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-America-do-Sul-em-2022/6/15963> (30 de mayo de 2018).

Quispe, Luciano / Loncharich, Iván / Espinoza, Lidia / Mormontoy, Erick (2013): “La integración en infraestructura sudamericana: un análisis a partir del liderazgo regional brasileño”. En *Revista Andina de Estudios Políticos*, III (Nº 1). Lima: Instituto de Estudios Políticos Andinos, pp. 166-185.

Sanahuja, José A. (2012): “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. En: Serbin, Andrés / Martínez, Laneydi / Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 19-71.

Serbin, Andrés (2011): “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. En: Rojas Aravena, Francisco (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs soberanía*.

*La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo; FLACSO, pp. 49-98.

Topovich, Esvieta (2010): “Mayor parte de energía irá a territorio brasileño”. En: diario *La Primera*. En

<https://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/mayor-energia-ira-territorio-brasileño-63242/> (30 de mayo de 2018).

Tussie, Diana / Riggiozzi. Pía (2012): *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. Netherlands: Springer.

Zibechi, Raúl (2012): *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.



**CONDICIONES PARA LA NEGOCIACIÓN  
DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA  
EN VENEZUELA**

ALARCÓN, BENIGNO

# CONDICIONES PARA UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA NEGOCIADA EN VENEZUELA

## I. INTRODUCCIÓN

Venezuela se encuentra hoy en uno de los momentos de mayor trascendencia para lo que será su destino político. Venezuela está ante la encrucijada que representa el desafío entre dejarse arrastrar por la autocratización progresiva del régimen que le gobierna desde 1999 o doblar el volante hacia su democratización.

Este dilema no es inédito para Venezuela, que ya ha tenido que afrontarlo en el pasado, ni para un mundo que hoy es gobernado mayoritariamente por autoritarismos o regímenes híbridos como el de Venezuela, según la calificación hecha por índice de Democracia mundial de la revista *The Economist*, así como por otros importantes estudios, como los de Freedom House<sup>1</sup> y Polity IV<sup>2</sup>. Tal como señalan Levitsky y Way (2010), todos los regímenes híbridos, y en especial los autoritarismos competitivos como el de Venezuela, una vez que pierden su base de apoyo electoral, se enfrentan al dilema entre tolerar la posibilidad de perder el poder al mantenerse en el camino electoral o mantenerlo por la vía de su autocratización, lo que implica un ejercicio progresivo de la opresión, entendida en su forma amplia que incluye tanto el uso del aparato represivo contra líderes políticos y población en general como otros mecanismos más sutiles como la presión económica, impositiva, laboral, etc.; el deterioro progresivo de las condiciones de la competencia electoral, cuya expresión final es el fraude sobre resultados electorales cuando las condiciones de la competencia no resultan suficientes; la inhabilitación de líderes políticos y partidos de oposición, que son sustituidos eventualmente por partidos y líderes cooptados por el mismo régimen; o la imposición de un régimen de partido único, que es lo que se conoce como autoritarismos hegemónicos.

Es evidente que ante el rápido deterioro que vive la legitimidad del actual gobierno, presidido por Nicolás Maduro, tras la declaración oficial de la muerte del líder fundamental del partido de gobierno en el 2013 y la drástica caída de los precios del petróleo, se generó una tormenta perfecta en que confluyen una importante crisis política derivada del vacío de poder que deja la repentina desaparición de una figura carismática como la de Chávez y la pérdida de más de la mitad de su base electoral, en el momento en el que el país entra en el peor momento de su economía y, como resultado de ello, una dantesca crisis social, que amenaza con generar un estado generalizado de ingobernabilidad.

Ante una situación como la descrita, la respuesta normal en cualquier país es demandar un cambio de liderazgo y rumbo, lo cual genera para los liderazgos y partidos de oposición la oportunidad de tratar de mover al país hacia una transición que permita un cambio en el poder. Si bien esta dinámica es normal en cualquier democracia, en las que los problemas de legitimidad se resuelven con la elección de un nuevo liderazgo. En el caso de los autoritarismos competitivos, como veremos más adelante en los estudios de Rossler y Howard (Lindberg, 2009), dada justamente su vocación autoritaria, las salidas basadas en la alternabilidad democrática no suelen ser la respuesta

<sup>1</sup> “Freedom House es una organización de la sociedad civil (OSC) de origen estadounidense, con sede en Washington, dedicada a la defensa de la democracia y los derechos humanos en el mundo, a través del apoyo a defensores en los países y regiones donde las libertades fundamentales y los derechos políticos y civiles están amenazados. Fundada en 1941, es ampliamente reconocida como fuente de información de gran autoridad sobre el estado de las libertades democráticas. Cuatro estudios anuales validan ese reconocimiento: La libertad en el mundo, La libertad de la prensa, Naciones en tránsito y Países en la encrucijada.” (<https://www.freedomhouse.org/nosotros>)

<sup>2</sup> <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>

aceptada por los factores de poder ante la pérdida de su competitividad electoral, y por el contrario suelen intentar su estabilización autocrizándose, o sea, haciéndose menos competitivos y más autoritarios.

Robert Dahl (1971) nos enseña que los procesos de transición dependen del balance que el gobierno hace entre los costos que tendrá mantenerse en el poder por el ejercicio de la opresión y los costos de tolerar tal cambio político. Las transiciones solo son posible cuando los costos de opresión superan, desde la perspectiva de los actores claves en el poder, a los de tolerancia. El régimen gobernante en Venezuela, tal como veremos más adelante en este trabajo, ha gozado de costos relativamente bajos de opresión, mientras que sus costos de tolerancia a un cambio político son, en términos también relativos, extraordinariamente elevados.

El mecanismo que tradicionalmente ha sido utilizado por los líderes de procesos exitosos de transición para elevar los costos de represión ha sido la protesta, mientras que la reducción de los costos de tolerancia ha implicado siempre la necesidad de acuerdos sobre las futuras reglas de juego y sus garantías entre actores claves del gobierno saliente y quienes ocuparan los puestos de poder tras un proceso de transición.

Este trabajo pretende hacer una evaluación, desde la óptica de la teoría de juegos, de las condiciones bajo las cuales es posible la cooperación entre actores políticos para construir una transición democrática negociada en Venezuela.

## II. ¿ES POSIBLE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA NEGOCIADA EN VENEZUELA?

En nuestra obra, *El Desafío Venezolano, Continuidad Revolucionaria o Transición Democrática* (Alarcón, 2014), publicada tras la elección de Nicolás Maduro el 14 e Abril de 2013 para continuar con el mandato de Hugo Chávez, quien nunca logró ejercer la presidencia del nuevo período 2013-2018, llamábamos la atención sobre el hecho, hoy más evidente, de que Venezuela entraba en una encrucijada entre la continuidad del proyecto oficialista, más allá de su competitividad electoral, y la posibilidad de que se produjera un cambio de régimen que permitiera una transición democrática por la vía electoral.

Muchos de los investigadores dedicados a estudiar y explicar las variables clave de las que dependen los procesos de transición, y que citamos a lo largo de este trabajo y la anterior obra, han identificado, en medio de las diferencias propias del debate politológico comparado, patrones comunes en procesos de transición con dinámicas históricas y sociales muy distintas. Entre las variables defendidas por diferentes autores, quizás por mi apego a la teoría de las decisiones racionales y a la teoría de juegos, he preferido centrar mi trabajo desde el año 2008 en la tesis de Robert Dahl (Poliarquía, 1971) sobre la relación entre transición y el balance entre costos de opresión y tolerancia, retomada por Staffan Lindberg (*Democratization by Elections*, 2009) con el ánimo de posicionarla, en mi opinión acertadamente, como teoría. He sido un defensor de esta tesis por haberla encontrado especialmente útil para explicar el proceso venezolano, así como para comprender, e incluso predecir, el éxito o fracaso de algunos intentos de transición democrática.

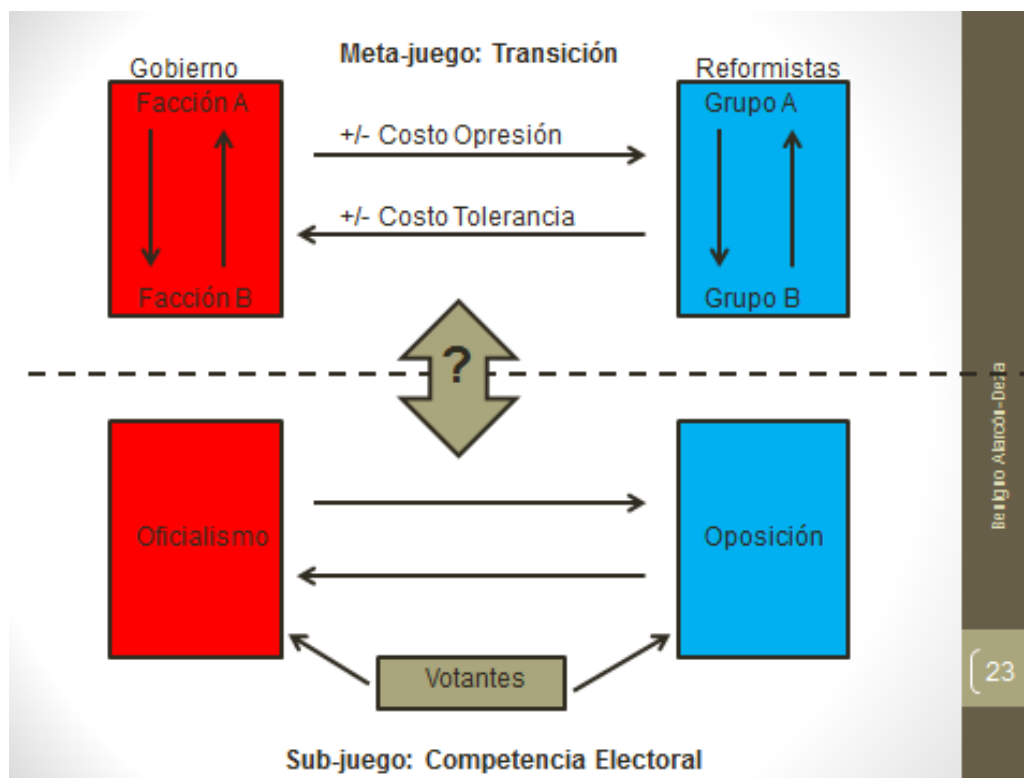
Esta tesis nos presenta como su postulado principal el efecto determinante que el balance entre dos variables, costo de opresión y costo de tolerancia, tienen sobre la viabilidad de una transición democrática por la vía electoral, y en mi opinión también cuando ésta se produce por otras vías. En tal sentido, Robert Dahl afirmaba que todo proceso de transición democrática es el resultado de una situación en la que los costos de la opresión superan a los costos de tolerancia para quienes detentan el poder.

Esta relación entre costos de tolerancia y opresión es explicada por Staffan Lindberg (2009) de manera tal que nos permite comprender con claridad meridiana un hecho trascendental para resolver esta encrucijada entre lo que en nuestra obra anterior llamamos continuidad revolucionaria o transición democrática en el caso venezolano, que en realidad hoy deberíamos precisar reconociendo que los caminos alternativos no son la continuidad del modelo de Chávez o una transición democrática, sino entre alternativas aún más extremas. De lo que se trata hoy es de un conflicto aún mucho más complejo y peligroso para el futuro de la democracia en Venezuela, se trata de un conflicto en pleno desarrollo, entre quienes tratan de controlar el poder mediante su autocratización a fin de estabilizar al régimen por medios distintos a la legitimación electoral que, hasta hace poco, constituía el piso de su basamento político, y quienes tratan de impulsar un proceso de transición democrática por las vías institucionales, sin la cooperación, y aún en contra, de quienes controlan las instituciones.

En sintonía con lo que es nuestra propia realidad, Lindberg comienza reconociendo el hecho de que los procesos de transición democrática son situaciones complejas, que desde un punto de vista teórico pueden explicarse a través de lo que se conoce como “juegos” de dos niveles en donde hay dos grupos de actores con intereses opuestos, el oficialismo o quienes detentan el poder y tratan de mantener el *status quo*, y la oposición constituida por todos quienes están del lado contrario y tratan de cambiar la situación mediante la suplantación de quienes ocupan el poder.

En esta dinámica existen dos niveles de “juego”, un nivel macro, al cual se le llama “meta-juego”, y que consiste en las condiciones en las cuales se trata de lograr la transición, lo que incluye las reglas, los actores presentes, el funcionamiento de las instituciones e incluso la composición y poder de las facciones en que se compone el sector oficialista y el de oposición, en el entendido de que estos actores no son homogéneos sino que dentro de cada grupo existe una diversidad de individuos con posiciones distintas, comportándose de manera diferente durante el proceso, y que podríamos dividir, en términos quizás excesivamente simplistas pero útiles a los fines de su explicación, en radicales y moderados. En un segundo nivel, contenido dentro del meta-juego y por lo tanto condicionado por éste, encontramos lo que se conoce como el “sub-juego” en el que se desarrollan los procesos electorales entendidos como la dinámica o el campo de juego permitido en el que oficialismo y oposición compiten por la voluntad de los electores tratando de conseguir para sí la mayoría de los votos. El sub-juego electoral permitió al oficialismo mantener el poder, hasta la última elección presidencial, y a la oposición acceder a cargos sub-nacionales hasta que en la última elección alcanzó la mayoría calificada de dos tercios en la Asamblea Nacional, aunque hasta ahora no ha sido capaz de imponer al gobierno las consecuencias de su triunfo, consecuencia del aislamiento institucional y la neutralización judicial de sus decisiones.<sup>3</sup>

3 Gráfico tomado de Lindberg (2002). Democratization by Elections.



Ver la dinámica electoral desde la abstracción de un “juego” complejo de dos niveles permite comprender el fenómeno de manera integral, y mucho más acertada y realista. En este sentido, los análisis basados en las posibilidades de lo electoral, que como hemos explicado es solo parte de una dinámica dependiente de otras circunstancias mucho más amplias, que llamamos en este modelo el “meta-juego”, resultan sesgados y poco útiles, tal como quedó demostrado después de la última elección legislativa que cambió el balance de la Asamblea Nacional. El gobierno y las instituciones bajo el control del oficialismo aceptaron, formalmente, los resultados de la elección en la que la oposición ganó por una amplia mayoría, pero no las consecuencias derivadas de tales resultados, lo que ha implicado el desconocimiento no solo de la oposición como actor político relevante, sino del mismo Poder Legislativo ahora bajo su control. Es así como en casos como el venezolano el escenario no se define por el resultado electoral en el nivel del sub-juego, sino por el marco de reglas y relaciones entre los actores que condicionan toda la dinámica a nivel macro. Es en la complejidad del nivel macro del meta-juego en donde la relación entre los costos de la tolerancia y de la opresión condicionan el comportamiento de los actores con capacidad para decidir e influir sobre los resultados y consecuencias finales de esta coyuntura que se debate entre una transición que se apuesta democrática, pero que el gobierno obviamente intenta hacerla autocrática para estabilizarse y continuar en el poder.

### III. LA AUTOCRATIZACIÓN COMO MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN EN EL PODER

Los regímenes híbridos, como el del Líbano, Tanzania, Senegal y Venezuela, entre otros, toman su nombre del hecho de llegar al poder por la vía electoral, pero su vocación autoritaria les lleva, progresivamente, a implementar mecanismos de funcionamiento orientados al ejercicio del poder de manera ilimitada, eliminando *de facto*, aunque no necesariamente en lo formal, la desconcentración y descentralización del poder, concentrándolo en un número reducido de actores que conforman una coalición que actúa coordinadamente para garantizar su estabilidad, y

adoptando paulatinamente un conjunto de decisiones orientadas a desmontar los balances institucionales a fin de poder ejercer el poder sin las limitaciones propias que impone una democracia, así como para mantenerlo en el largo plazo (Bueno de Mezquita, 2011).

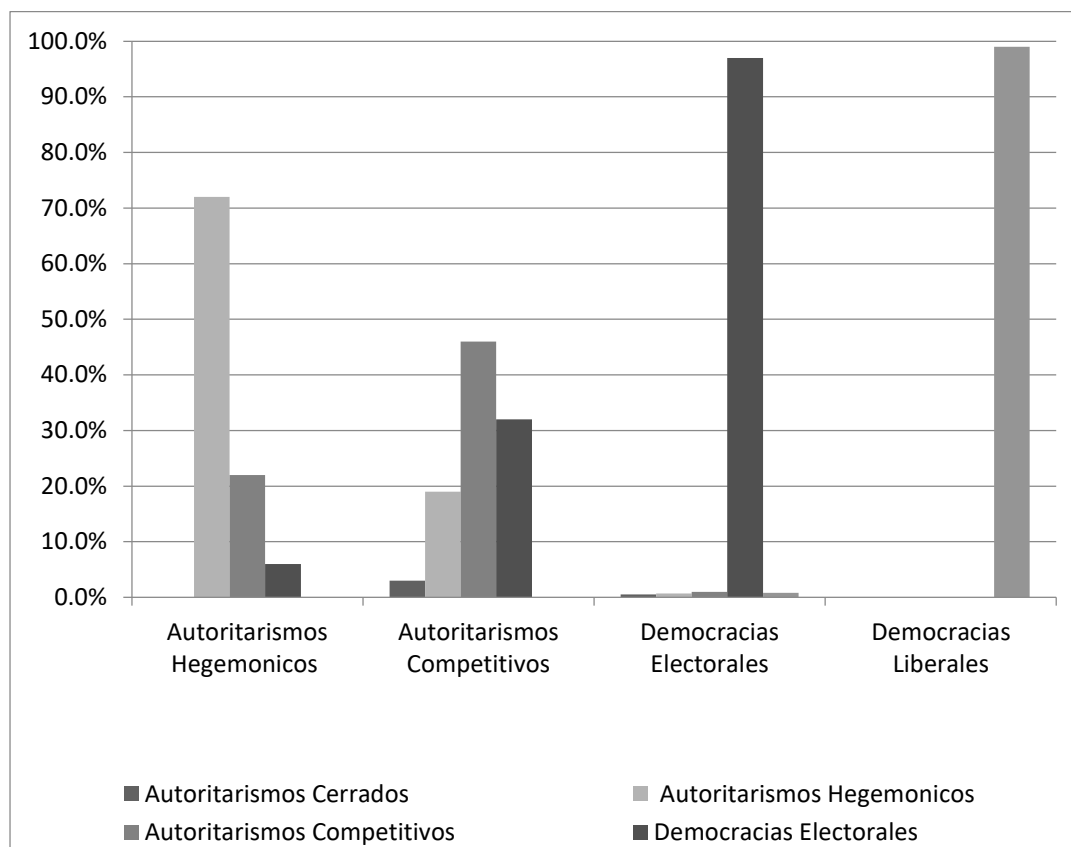
Entre estas características propias del funcionamiento de los autoritarismos competitivos se destaca un control creciente sobre la legalidad, financiamiento y actividades de los partidos políticos de oposición para lograr su debilitamiento, el control progresivo de los medios de comunicación, la implementación de medidas opresivas orientadas hacia un mayor control político de la sociedad, incluso y en especial aquellas orientadas al establecimiento de restricciones a la creación, financiamiento y actuación de organizaciones no gubernamentales, así como la manipulación del sistema electoral a los fines de circunscribir la competencia en lo político a términos y condiciones que garanticen su estabilidad y permanencia en el poder.

El centro del quehacer de los autoritarismos competitivos está, como su nombre lo indica, en cultivar una base de apoyo popular que les permita ser competitivos para poder imponerse a través de procesos electorales y refrendarios porque saben bien que su gran fortaleza se basa, a diferencia de lo que sucede con otras formas de autoritarismo, en su legitimidad. El problema radica en que esta legitimidad que es su principal fuente de estabilidad, al protegerles tanto de amenazas internas (revoluciones, golpes de estado, derrotas electorales) como externas (intervenciones extranjeras directas o indirectas) se transforma paradójicamente, por el carácter efímero del apoyo popular, en su principal fuente de inestabilidad. La contradicción en su doble carácter, autoritario, pero a su vez necesitado de legitimación electoral, encierra la principal fuente de inestabilidad y la semilla de su propia destrucción.

Si bien es cierto que la inclinación humana de alcanzar y mantener el poder no es exclusiva de los regímenes autoritarios, en las democracias la alternancia se da entre partidos y actores que tienden a respetar las reglas del juego competitivo-electoral y permitir la transferencia del poder, mientras que en los autoritarismos competitivos, como el de Venezuela, el juego electoral se transforma a los fines de mantener su utilidad legitimadora al tiempo que se reduce de manera dramática la posibilidad de que se produzca un cambio en el balance de poder que se traduzca en su pérdida. En la medida que la competencia electoral pierde su utilidad legitimadora para el gobierno, se inicia un proceso de transición que puede mutar el régimen hacia uno más democrático, lo que implica cambios de actores y de reglas, o hacia una autocratización para estabilizar en el poder a quienes ocupan el gobierno.

Esta afirmación pareciera encontrar una buena base de sustentación en el estudio realizado por Rossler y Howard (Lindberg, 2009) quienes entre el año 1995 y 2006 analizaron 630 países-año a los fines de determinar que sucedía con cada tipo de gobierno después de un proceso electoral, cuyas conclusiones se presentan en el Gráfico 2. Los resultados representados en este gráfico destacan, en primer término, que los regímenes más estables son las democracias liberales, ya que como puede verse en el gráfico, el 99% de ellas se mantuvieron como tales al año siguiente de una elección mientras que las democracias electorales, o sea aquellas que si bien celebran elecciones abiertas y competitivas no gozan de todas las condiciones de una democracia plena, bien sea por problemas en la separación e independencia de sus poderes públicos o por otros aspectos ligados a su funcionamiento, son algo menos estables en el sentido de que si bien el 97% de ellas continuaron siendo democracias electorales e incluso algunas de ellas mejoraron, un 2.2% (lo que incluye el caso de Venezuela después de la elección de 1998) se degradaron en gobiernos autoritarios.

GRÁFICO 2 TRANSICIONES DE REGÍMENES POLÍTICOS ENTRE 1995 Y 2006<sup>4</sup>



Asimismo, puede verse que los autoritarismos competitivos mostraron un comportamiento mucho menos estable, siendo el caso de que solo un 46% lograron mantenerse tras una elección durante el período del estudio, mientras que el restante 54% se movió hacia otras formas de gobierno tras un proceso electoral. La buena noticia es que en muchos casos estos regímenes se vieron forzados a permitir mejores condiciones de competitividad electoral, perdieron elecciones y evolucionaron hacia democracias electorales (aproximadamente un 32%) aunque, como contrapartida, el diecinueve por ciento involucionó hacia autoritarismos hegemónicos mientras el restante tres por ciento lo hizo hacia autoritarismos cerrados, impuesto por actores gubernamentales ante la posibilidad de perder el poder, que es hacia donde parecieran intentar ir quienes hoy gobiernan a Venezuela ante el evidente desconocimiento de la Asamblea Nacional, la manipulación de las reglas electorales, y la interpretación discrecional de la Constitución. Tales actitudes tienen mucho que ver con el hecho de que los autoritarismos hegemónicos, estudiados durante este período, terminaron siendo regímenes mucho más estables que los autoritarismos competitivos, manteniéndose el 72% de ellos inalterables después de una elección.

Es así como mientras esta pérdida progresiva de legitimidad se resuelve en los gobiernos democráticos mediante la alternabilidad que es propia de procesos electorales libres, transparentes, competitivos y multipartidistas, estos regímenes, por su vocación autoritaria, responden normalmente iniciando un círculo vicioso, y rara vez corregible, de un creciente ejercicio del control y la opresión en la medida que se pierde el piso político, lo que produce a su vez una mayor pérdida de legitimidad con sus consecuentes manifestaciones públicas a las que se responde con más control

4 Fuente: Tomado de Democratization by Elections (Lindberg, 2009)

y opresión en una espiral creciente de conflictividad que termina por resolverse mediante la transición hacia una mayor apertura democrática o hacia una mayor hegemonización, si son capaces de estructurar una coalición estable que les permita controlar los mecanismos de poder y represión necesarios para ello. Es en la definición de esta dinámica que hemos visto a algunos autoritarismos competitivos que al perder la base de legitimidad, que les otorga justamente su competitividad y les permite su relegitimación a través de elecciones, terminan endureciéndose en forma de autoritarismos hegemónicos en la medida que los intentos democratizadores fallan y los riesgos y costos de tolerar una pérdida del poder se elevan, tal como sucedió en las elecciones de Azerbaiyán en el 2003 y 2005, Armenia en los procesos del 2003 y el 2008, Bielorrusia durante las elecciones presidenciales del 2001 y 2006, así como tras las protestas por los resultados de las elecciones del 2011 en Rusia, cuando Putin regresa para ocupar nuevamente la primera magistratura.

#### IV. EL BALANCE ENTRE COSTOS DE TOLERANCIA Y COSTOS DE OPRESIÓN

Entre estos patrones comunes de asombrosa continuidad en los procesos de cambio político está lo que Robert Dahl (1971) ha llamado el balance entre costos de tolerancia y costos de opresión. Es importante comprender que cuando se está en presencia de regímenes que han ejercido el gobierno de manera autoritaria, y sobre todo durante un período largo de tiempo como en el caso de Venezuela, todo movimiento hacia la alternancia en el poder se convierte en una amenaza real a los intereses, el patrimonio, la seguridad, la libertad, y en ocasiones hasta a la vida misma de quienes se benefician del *status quo*. En tal sentido, un gobierno con vocación autoritaria que ha recurrido al uso de la fuerza, la violación de derechos humanos, la manipulación del estado de derecho, o cuyos actores esenciales podrían ser procesados penalmente, se encontrará ante un dilema cuando la presión por reformas democráticas o el poder de los grupos de oposición crece, como ha sido el caso de Venezuela desde la desaparición física de Hugo Chávez, generándose una tendencia hacia el cambio político, que tendrá que ser resuelto considerando la relación costo/beneficio entre tolerancia y opresión.

En este sentido, el costo de tolerancia debe ser entendido como el derivado de cualquier decisión que pudiese incrementar el poder de los grupos de oposición, poniendo en riesgo la continuidad del actual gobierno, así como la riqueza, el *status quo*, la libertad y la seguridad misma de sus élites. Mientras que el costo de opresión es aquel que el gobierno estaría dispuesto a asumir, expresado no solo en términos de legitimidad sino también en pérdidas económicas para el país y para el gobierno mismo, y hasta en vidas humanas, a cambio de mantenerse en el poder, evitando elecciones o imponiendo otras decisiones que puedan implicar un cambio político, y aún por medio del uso de la fuerza, si fuese necesario.

Es así como la opresión (represión no solo física sino también ejercida por otros medios tales como apertura de procesos judiciales, fiscales, administrativos, manipulaciones clientelares, etc.) y la tolerancia, entendida como la disposición a permitir un cambio de actores y reglas en el ejercicio del poder, se constituyen en las dos estrategias disponibles para un régimen autoritario, y ambas tienen, como la historia lo demuestra, tanto costos como beneficios. En la medida que el costo de la opresión para el gobierno se vuelve inmanejable o excede al de la tolerancia, mayores serán las posibilidades de que éste coopere permitiendo un mayor nivel de competitividad electoral real que tenga como resultado final una transición del poder hacia actores de la oposición.



## V. LA TEORÍA DE JUEGOS

Ariel Rubinsteien (2013)<sup>5</sup> define la teoría de juegos como un área de la matemática aplicada que utiliza modelos para estudiar interacciones en estructuras formalizadas de incentivos (los llamados «juegos») y llevar a cabo procesos de decisión. A través de estos se estudian las estrategias óptimas, así como el comportamiento previsto y observado de individuos en juegos. La teoría de juegos fue inicialmente desarrollada por Jon Von Newman en una tesis escrita en 1928 y publicada posteriormente en cooperación con Oskar Morgenstern en su libro *La Teoría de Juegos y el Comportamiento Económico* (1944), como herramienta para estudiar, comprender y explicar el comportamiento de actores racionales en sus relaciones económicas. La teoría de juegos se usa actualmente en muchos campos como la biología, la sociología, la psicología, la filosofía, las relaciones internacionales, la estrategia militar, la resolución de conflictos, la gerencia pública y privada, así como en la ciencia política.

La teoría de juegos desarrollada inicialmente en el trabajo de John von Newman de 1928, pasó desapercibida por casi 20 años, para encontrar su gran impulso a partir de la su alianza con Oskar Morgenstern, con quien trabajó en el Proyecto Manhattan durante la Segunda Guerra Mundial y luego durante la Guerra Fría, período durante el cual adaptaron su aplicación a la estrategia militar, en particular a lo que se conoció como la estrategia del MAD (siglas en inglés para una estrategia de contención nuclear que se conoció como Destrucción Mutuamente Asegurada). La teoría de juegos estudia la elección racional de la conducta óptima cuando los costos y los beneficios de cada opción no están fijados de antemano para cada actor, sino que dependen de las elecciones de otros individuos, en lo que se conoce como juegos estratégicos.

En la teoría de juegos el análisis sobre la toma de decisiones se hace desde una perspectiva racional mediante la comparación de situaciones reales con dilemas hipotéticos que nos permiten comprender las decisiones óptimas de los actores involucrados en la situación, cuando el resultado para cada parte no depende de lo que cada individuo o grupo involucrado en la situación haga o decida individualmente, sino de la combinación de las decisiones de las partes involucradas.

## VI. EL DILEMA DE PRISIONERO

El dilema del prisionero es el más universal, conocido y típico de los dilemas utilizados para explicar el funcionamiento de la teoría de juegos, por lo común de su aplicación a diferentes situaciones de la vida cotidiana en lo económico, la resolución de conflictos, la política y las relaciones internacionales, entre otros campos. Es un ejemplo muy conocido de la aplicación de la teoría de juegos a la vida real para comprender la naturaleza y condiciones de la cooperación humana.

En este dilema, creado por Albert Tucker (1995)<sup>6</sup>, dos personas son detenidas por delitos menores que les costarían a cada una dos años de cárcel. La policía sabe que los detenidos han participado en el robo de un banco, pero no tienen como probarlo y para pedir la aplicación de una pena máxima y ejemplarizante para el delito del que se les sospecha culpables, se necesitaría de al menos la confesión de uno de los detenidos.

A fin de conseguir la declaración de al menos uno de los dos detenidos se les ofrece, mientras se les mantiene en salas aisladas al momento de iniciarse el interrogatorio, el siguiente trato: Si ambos delatan al otro dando información sobre el robo del banco, cada uno irá seis años

<sup>5</sup> De cómo la teoría matemática de los juegos de estrategia resolverá los problemas de la Eurozona y frenará las armas nucleares iraníes, Ariel Rubinstein, 5/5/2013.

<sup>6</sup> Albert W. Tucker (Poundstone, 1995).

a la cárcel. Si uno delata y el otro decide no cooperar con la policía y mantener el silencio, el delator pagará solo un año de prisión por haber colaborado, mientras que quien se negó a hacerlo pagará la pena máxima de diez años por el delito de robo. Teniendo en cuenta que los prisioneros están en salas de interrogatorio separadas y aisladas, por lo que no pueden comunicarse entre ellos, y desconocen lo que está haciendo el otro ¿cuál sería la decisión más probable que tomarían ambos prisioneros?

La situación planteada, puede resumirse en el siguiente cuadro de alternativas y consecuencias, que representa la matriz de pagos de este juego:

**Dilema del prisionero**

		Prisionero 1	
		No delatar	Delatar
Prisionero 2	No delatar	(-2, -2)	(-10, -1)
	Delatar	(-1, -10)	(-6, -6)

En la situación planteada cada prisionero no estará nunca seguro de lo que hará el otro, por lo que en el mejor de los casos delatar, independientemente de lo que el otro haga se convierte en la mejor decisión, ya que con ello se minimizarían los daños potenciales si el otro prisionero decide delatarlo, caso en el cual se pagarían seis años de prisión que siempre es mejor que diez, y si no se es delatado se pagaría uno en vez de dos. Partiendo de que el otro prisionero tiene la misma información, la interpreta en la misma forma y es tan racional como el primero, lo más probable es que llegue a la misma conclusión. Al final, ambos prisioneros, al privilegiar sus intereses egoístas, por la imposibilidad de comunicación entre ellos, concluyen en que la no-cooperación entre ellos es el resultado más probable de esta situación, constituyéndose un punto de equilibrio entre ellos, con lo cual ambos acaban pagando seis años de prisión. Pero ¿por qué este resultado si era posible alcanzar un mejor resultado para ambos si hubieran cooperado entre ellos no delatándose mutuamente, lo que habría reducido la pena solo a dos años? La situación alcanzada es lo que se conoce como un equilibrio de Nash<sup>7</sup>, porque ambas partes no pueden cambiar esta decisión sin riesgo de empeorar su propia situación.

En este sentido, el orden de preferencias para cada prisionero, y su punto de equilibrio, pueden representarse por el siguiente orden de preferencias, siendo siempre el primer factor de cada paréntesis el resultado preferido por el prisionero 1, y el segundo el preferido por el prisionero 2:

Prisionero 1: ~~(1, -10)~~ > ~~(2, -2)~~ > (-6, -6) > ~~(-10, -1)~~

Prisionero 2: ~~(-10, -1)~~ > ~~(-2, -2)~~ > (-6, -6) > ~~(-1, 10)~~

<sup>7</sup> El equilibrio de Nash, equilibrio de Cournot, equilibrio de Cournot y Nash, o equilibrio del miedo es, en la teoría de los juegos, un "concepto de solución" para juegos con dos o más jugadores, en el cual se asume que:

Cada jugador conoce y ha adoptado su mejor estrategia, y

Todos conocen las estrategias de los otros.

Consecuentemente, cada jugador individual no gana nada modificando su estrategia mientras los otros mantengan las suyas. Así, cada jugador está ejecutando el mejor "movimiento" posible teniendo en cuenta los movimientos de los demás jugadores.

En otras palabras, un equilibrio de Nash es una situación en la cual todos los jugadores han puesto en práctica, y saben que lo han hecho, una estrategia que maximiza sus ganancias dadas las estrategias de los otros. Consecuentemente, ningún jugador tiene ningún incentivo para modificar individualmente su estrategia. ([https://es.wikipedia.org/wiki/Equilibrio\\_de\\_Nash](https://es.wikipedia.org/wiki/Equilibrio_de_Nash))

Ubicándose el punto de equilibrio en el escenario en que ambos factores no han sido eliminados, o sea, seis años de cárcel para cada uno (-6,-6)

Si esto mismo lo expresamos en términos de cooperación o no, tendríamos que no delatar implicaría cooperación entre los prisioneros mientras que delatar sería equivalente a no cooperar entre ellos. Traducidas las decisiones de los prisioneros en términos de cooperar (C) o no cooperar (NC), tendríamos el siguiente orden de preferencias y punto de equilibrio:

Prisionero 1: ~~(NC, -6)~~ > ~~(C, C)~~ > (NC, NC) > (C, NC)

Prisionero 2: (C, NC) > (C, C) > (NC, NC) > ~~(NC, C)~~

Siendo el punto de equilibrio de la situación la no cooperación o la delación mutua (NC,NC).

Desde la perspectiva de los costos de tolerancia, una situación como la que se corresponde al escenario venezolano, donde quienes están en el gobierno pueden ser desplazados políticamente por la oposición con costos de transición para quienes salen potencialmente elevados, coincide con lo que la Teoría de Juegos denomina como situaciones de Dilema de Prisionero, en las que las decisiones racionales de los actores les llevan a un equilibrio inicial cuyo resultado es la no-cooperación tanto por la búsqueda de la mayor ganancia individual posible para si mismos, como para evitar situaciones de cooperación unilateral que puedan traducirse, en el caso de que la otra parte decida no cooperar, en peores resultados que los que podrían obtenerse no cooperando.

Sin embargo, es importante considerar el hecho de que si bien en las situaciones de dilema de prisionero la no-cooperación constituye el equilibrio inicial del juego, la cooperación si es posible, e incluso deseable para los actores involucrados, tal como se muestra en los mismos ordenes de preferencias de ambos actores, en los que el escenario (C,C) está antes, lo que implica que es de mayor beneficio o más preferido que (NC,NC). Es así como puede afirmarse que en las situaciones de dilema de prisionero, cuando existe la confianza o los medios para garantizar la cooperación mutua, erradicando cualquier posibilidad de que quien coopere sea traicionado y pague, por ejemplo, diez años de prisión, ambos actores terminarían pagando dos años, lo cual es significativamente mejor que haber pagado seis, lo que termina siendo un mal resultado producto de la desconfianza y la decisión mutua de no cooperar.

Si a una situación ya compleja para lograr la cooperación de los actores involucrados, como lo es la de un dilema de prisionero en la que los costos de tolerancia no juegan a favor de la cooperación porque ambas partes, y sobretodo quienes ocupan el poder, tendrían mucho que perder si no se puede garantizarse la cooperación del otro, le añadimos el factor que hemos definido como opresión, las posibilidades de cooperación se vuelven aún mucho más difíciles al convertir una situación de conflicto simétrico, en el que ambas partes coincidirían en las condiciones bajo las cuales estarían dispuestas a un acuerdo siempre que la cooperación sea mutua, en un juego asimétrico en el que la ganancia que una de las partes obtendría por la cooperación recíproca no es más atractiva que la que se obtendría no cooperando.

La decisión de no cooperar dependerá en buena medida de la estimación que los actores en control del poder hagan de sus costos de opresión, o sea el costo que el gobierno estaría dispuesto a asumir en términos de legitimidad, pérdidas económicas para el país y para el gobierno y quienes se benefician del mismo, e incluso, de ser necesario, hasta en vidas humanas, a fin de mantener el poder mediante el uso de la fuerza, evitando elecciones o decisiones que puedan implicar cambios en el balance de poder, tal como lo estamos viendo al día de hoy en Venezuela. Esta situación incluye la implementación de mecanismos coercitivos o coactivos para lograr el control del comportamiento de los opositores, reprimir protestas y, ocasionalmente como hemos visto en muchos países, la imposición de prácticas y resultados electorales, ocasionalmente fraudulentos o

que al menos significan un importante deterioro de las condiciones de integridad electoral. Este es el escenario sobre el que hemos venido escribiendo y exponiendo ante distintas audiencias desde el año 2009, y que desarrollamos en detalle en *El Desafío Venezolano I* (2014).

En el caso particular de Venezuela caracterizada, como sabemos, por costos de tolerancia muy elevados para los actores gubernamentales como consecuencia principalmente de presuntos actos de corrupción, investigaciones sobre delitos perseguibles internacionalmente, y la violación de derechos humanos, los costos de represión resultan, por el contrario, relativamente bajos en comparación con las potenciales consecuencias o costos de cualquier potencial cambio en lo político que colocarían a muchos de los actores principales del gobierno en una situación de muy alta vulnerabilidad.

A este escenario caracterizado por altos costos de tolerancia, al que se suma un relativo bajo costo de opresión, derivado de la desmovilización por temor a una represión desproporcionada de partes de cuerpos para-militares que ha elevado los costos para cualquier manifestación sin expectativas que justifiquen el riesgo.

El costo de la represión es inversamente proporcional al nivel de legitimidad que justifica su aplicación y directamente proporcional a la percepción sobre su generalización, su frecuencia y su intensidad. Cuando una sociedad esta desmovilizada y el régimen logra controlar la situación reprimiendo selectivamente, o justificándolo en la violencia de quienes manifiestan, o no teniendo que hacerlo gracias a la implementación del miedo como mecanismos de control social, el costo de represión se reduce a casi cero.

Esta situación en la que se combinan altos costos de tolerancia y bajos costos de represión genera un escenario cuyo orden de preferencias es distinto al de un dilema de prisionero para el gobierno, transformando una situación simétrica, en la que en principio lucía posible pasar de un equilibrio de no-cooperación, como el que hasta ahora hemos tenido, a uno de cooperación en el que ambas partes podían ganar, en un dilema distinto, propio de un juego asimétrico, en el que los incentivos generan un orden de preferencias en el que una de las partes siempre tendrá más que ganar no cooperando, en este caso el régimen.

## VII. EL DILEMA DEL REY SALOMÓN COMO JUEGO ASIMÉTRICO

Nos cuenta el Antiguo Testamento<sup>8</sup> que en una oportunidad compadecieron dos mujeres con un bebé, cuya maternidad se disputaban, ante el sabio Rey Salomón. Éste, sin tener posibilidad alguna de una prueba científica contundente que le permitiera resolver el problema, apela a la prueba del amor y sin titubear anuncia su veredicto. Tras cuestionar a ambas mujeres sobre la veracidad de sus afirmaciones toma una decisión, de esas que hoy llamamos “salomónicas” en su honor. No habiendo acuerdo entre las mujeres sobre la maternidad del niño, el Rey Salomón dejaría caer su espada sobre el recién nacido picándolo en dos mitades iguales y resolvería la disputa entregando una mitad a cada madre. Tras una acalorada discusión que llega sin solución hasta el límite del tiempo otorgado por el monarca, el Rey Salomón toma al niño y lo recuesta frente a él desenfundado su espada, cuando su acción se ve interrumpida por el grito de una de las mujeres que dice haber mentido y que el niño es de la otra mujer. En respuesta a ello, el Rey, que al parecer sabía teoría de jugos y entendía bien lo que sucedía, extiende su mano y entrega el niño a la mujer que afirma no ser la madre.

Para la madre verdadera (Mv) la prioridad es preservar la vida del niño, aún en el caso de que ello pudiese significar perder su custodia. Es así como en el orden de preferencias de la madre

<sup>8</sup> Libro I de los Reyes (3: 16-28).

verdadera tenemos que su mejor escenario sería no tener que cooperar con la mujer que afirma falsamente ser la madre y que ésta cooperara con ella reconociendo su maternidad y devolviéndole el niño (NC,C); como segunda opción estaría la de un acuerdo para compartir su custodia en caso de intransigencia (C,C); o cediendo al niño si el acuerdo era imposible (C,NC), que fue lo que finalmente trató de hacer para evitar la muerte del niño como resultado de que ninguna de las dos cooperará (NC,NC). Por tal motivo, para la madre verdadera, vista la intransigencia de quien insiste falsamente en la maternidad, no-cooperar representado por NC en la primera posición de cada par, queda eliminado para descartar toda posibilidad de un desenlace fatal.

En el caso de la madre falsa (Mf) la prioridad estaba en preservar la custodia del niño, aun si ello pusiese en riesgo su vida tras la decisión tomada por el Rey Salomón. Es por ello que para la madre falsa toda cooperación que implique la pérdida o el tener que compartir la custodia del niño queda eliminada (segunda C de cada par) y la no cooperación para ésta siempre sería una mejor alternativa a la cooperación. Al ver esta situación desde la perspectiva de la teoría de juegos, nos encontraríamos que el orden de preferencias de las madres sería el siguiente:

Madre verdadera = Mv

Madre falsa = Mf

~~Mv = (NC, -C) > (C,C) > (C,NC) > (NC,NC)~~

Mf = (C,NC) > (NC, NC) > (C, C) > (NC,C)

Las evidentes diferencias entre las preferencias de ambas madres hacen que la situación adquiera las características de un juego asimétrico en el que la debilidad de la madre verdadera, que limita sus propias preferencias a cooperar para salvaguardar la vida de su bebé, da a la madre falsa la ventaja de no cooperar arriesgando la vida del niño, con cierto margen de certeza de poder lograr su cometido de quedarse con el bebé, lo que coloca el punto de equilibrio en (C,NC). En otras palabras, la madre verdadera, en caso de que no haya posibilidad de acuerdo o de dudas sobre lo que hará la otra, siempre se verá forzada a cooperar porque es la vida de su hijo la que está en juego si ambas no cooperan, mientras que la madre falsa, que privilegia el quedarse con el bebé sobre su propia vida, siempre se inclinará por no cooperar, lo cual genera un punto de equilibrio en el que la madre verdadera cooperaría renunciando a la custodia de su propio hijo para mantenerle vivo y la madre falsa no cooperaría, aun arriesgando la vida del niño, obligando así a la parte más débil, la madre verdadera, a cooperar.

### VIII. EL JUEGO ASIMÉTRICO DEL PODER EN VENEZUELA

Esta situación de juego asimétrico tiene mucho en común con lo que ha sido el proceso político venezolano. En el caso del gobierno venezolano, al igual que sucede con la madre falsa de esta historia del Rey Salomón, existe la seguridad de que la oposición, tal como sucede con la madre verdadera, cederá si se le arrastra a una situación extrema porque se presume que no estaría dispuesta, como no lo ha estado en varias oportunidades en el pasado, a tolerar las consecuencias de una escalada represiva que ha tenido costos cada vez más elevados tanto para el liderazgo político (varios de sus líderes principales presos y/o inhabilitados) como para la población que ha puesto un número considerable de detenidos, heridos, y hasta fallecidos en procesos de protesta.

En las situaciones de conflicto asimétrico, como el caso del juicio del Rey Salomón o el conflicto político venezolano, los métodos voluntarios de resolución de conflictos, como la negociación directa o indirecta (mediación o conciliación) no suelen ofrecer una solución al problema porque dependen de la voluntad de las partes, en una situación en la que las percepciones de cada parte sobre sus propias alternativas, entendiéndose como alternativas a una negociación lo

que cada quien puede hacer en caso de no alcanzar un acuerdo, hacen más atractiva la no-cooperación, al menos para una de las partes.

Oposición = ~~(NC, -C)~~ > ~~(C, C)~~ > (C, NC) > ~~(NC, NC)~~

Gobierno = (C, NC) > (NC, NC) > ~~(C, C)~~ > ~~(NC, C)~~

En este tipo de situaciones solo la existencia de un juez o árbitro, no la de un mediador, puede imponer una solución distinta al punto de equilibrio, de ahí la relevancia de la figura del Rey Salomón, como juez sabio en esta historia bíblica. De no haber existido la figura de un árbitro en esta historia, con el poder para imponer una solución a las partes, el desenlace sería no cooperativo en el punto de equilibrio identificado, en el que la madre verdadera habría cooperado, renunciando al argumento de la maternidad con tal de preservar la vida de su hijo, y entregándolo a la madre impostora. Pero la intervención del sabio Rey Salomón logra al final determinar quién es la madre verdadera, e impone justicia al entregar al niño a quien correspondía.

De la misma forma, en el caso del conflicto político venezolano son muchas las ocasiones (mesa de diálogo 2002, referéndum revocatorio 2004, elecciones presidenciales de 2013, protestas y diálogo 2014, mayoría calificada en la Asamblea Nacional 2016, enmienda constitucional 2016, entre otras) en las que la oposición ha preferido ceder (C, NC), pagando enormes costos políticos, ante la incertidumbre sobre las consecuencias posibles de un desenlace confrontacional (NC, NC) que ha considerado siempre como su peor escenario.

Si la cooperación no es posible en un juego asimétrico como el aquí planteado, ¿existe entonces alguna solución que permita cambiar el resultado del juego o el punto de equilibrio será siempre uno en el que, ante la incertidumbre sobre las consecuencias de un desenlace confrontacional, el gobierno nunca cooperará y la oposición siempre terminará haciéndolo (C, NC) para evitar daños mayores?

La situación planteada, a diferencia de lo que sucede en un dilema de prisionero en donde las partes ganan más con la cooperación mutua que si ambas no cooperan, contiene incentivos mayores para la no-cooperación de una de las partes, en este caso la parte que ocupa el poder. En estos casos solo existen dos maneras de corregir o cambiar el punto de equilibrio del juego. La primera, como vimos en la historia del Rey Salomón, se logra mediante una solución adjudicataria, o sea impuesta a las partes por un tercero con el poder para ello. La segunda, modificando la matriz de pagos de aquella parte que en principio tiene más que ganar no cooperando, a fin de transformar el conflicto a uno simétrico en el que ambas partes ganen más mediante la cooperación mutua.

La primera solución, depende de que la situación planteada permita la intervención de un tercer actor en el conflicto que tenga el poder o la capacidad legal, institucional o fáctica, para imponer una solución a las partes, independientemente de su voluntad. Este es el caso del juez o el árbitro, o su equivalente en la institucionalidad política que se fundamente en los “checks and balances” (contrapesos y balances), que tienen su origen en la separación de poderes en los estados modernos y que son característica fundamental de las democracias.

El problema es mucho más complicado cuando en una situación de conflicto no está disponible el mecanismo adjudicatorio, bien sea porque no existe la obligación de las partes de someter un determinado conflicto a la decisión de un tercero, porque una o ambas deciden no acudir a éste para solucionar el conflicto, porque quien podría hacerlo no tiene la capacidad para imponer una solución a las partes, porque no es imparcial, o porque sus decisiones no son aceptadas por todas las partes involucradas. En tales situaciones la resolución queda en manos de las partes involucradas en el conflicto, quienes por lo general lo resolverían mediante la cooperación, si ambas partes tienen la expectativa de ganar más a través de ella, o por la confrontación en aquellas

situaciones en las que una o ambas partes creen tener el poder para obtener lo que quieren por esa vía.

## IX. LOS DILEMAS TRANSICIONALES

Tal como nos cuenta Levitsky y Way (2010), todos los regímenes híbridos –y los democráticos también– pierden en algún momento la legitimidad política que les permite mantenerse en el poder por la vía electoral. Cuando se trata de regímenes democráticos, la alternabilidad es la regla y quienes salen del gobierno continúan en otros cargos públicos (parlamento, alcaldías, gobernaciones, etc.), hacen vida política desde sus organizaciones para reconquistar el poder más adelante, o se retiran a actividades privadas o personales sin mayores costos o consecuencias. Por el contrario, cuando el poder está bajo control de regímenes o élites con vocación autoritaria la situación suele complicarse no solo por el hecho de que alternabilidad y autoritarismo suelen ser opuestos, sino por los altos costos de salida o tolerancia al cambio que podrían derivarse de sus actuaciones durante el ejercicio del poder y que pueden traer como consecuencia pérdidas patrimoniales, investigaciones y juicios dentro o fuera del país, prisión y en ocasiones hasta riesgos para la vida misma. Esta situación suele colocar a quienes están en el poder o se han beneficiado de éste ante el dilema entre permitir un cambio en el poder o tratar de mantenerlo por otros medios a su disposición, incluido el uso de la fuerza.

En el caso de Venezuela, tras el cambio en el balance político entre el partido de gobierno y la oposición, que se materializó en los resultados de la elección de diputados a la Asamblea Nacional del pasado 6 de Diciembre de 2015, el gobierno nacional, así como los demás poderes e instituciones del Estado, optaron por aceptar los resultados electorales pero no las consecuencias que se derivaban de tal cambio, con lo cual se inició un proceso de aislamiento institucional mediante el cual los demás poderes y actores del Estado se alinearon para desconocer las decisiones y competencias de una Asamblea Nacional controlada por la nueva mayoría opositora.

El arbitraje institucional independiente, impuesto por las normas constitucionales y legales para canalizar y resolver las diferencias a través de las instituciones del Estado o sometiénolas a la decisión de la soberanía popular, son los mecanismos propios de una democracia. Pero en el caso de los autoritarismos competitivos, el arbitraje institucional independiente, propio de la separación de poderes de la institucionalidad democrática, no existe, lo cual agrava la asimetría del conflicto generando mayores incentivos para la no-cooperación.

La resolución del conflicto no dependerá entonces de la cooperación, sino de la capacidad real de un actor para imponerse, lo cual coloca las probabilidades a favor de quien tiene el control institucional y del uso de la fuerza, que en principio corresponde al mismo gobierno. Siendo las expectativas las que condicionan las decisiones, es entonces normal que en situaciones dilemáticas, como las de Venezuela, quien tiene el poder busque resolver el dilema a través de la confrontación con la intención de imponerse a quien se le opone, o que existan avances y retrocesos si no se tiene el poder suficiente para imponerse por la fuerza, lo que hará fluctuar el proceso entre una transición democrática o la autocratización del régimen que buscará su cierre político y una mayor concentración del poder a fin de mantenerlo por medios distintos a la legitimación electoral.

Evidentemente ni gobierno ni oposición son entidades monolíticas, y por ello hacíamos la distinción, quizás demasiado simplista pero útil a los fines del análisis que nos concierne, entre actores radicales y moderados en ambos bloques. Siendo así, también es cierto que los órdenes de preferencias que asignamos a cada parte y que describen el conflicto asimétrico planteado no son iguales para todos los actores que las conforman, lo cual, en caso de ser así, complejizaría aún más el juego.

Es así como del lado de un régimen, que está siendo presionado por demandas de cambio, siempre habrá actores que tienen poco o nada que temer a tal cambio, y más bien podrían ver aumentar sus costos por participar o tolerar procesos represivos, por lo que estarían más dispuestos a cooperar (moderados), mientras hay otros con perspectivas más negativas sobre su propio futuro que descartan la cooperación y ven el cambio como una amenaza intolerable (radicales). Del mismo modo, en el lado de la oposición, están quienes tienen la perspectiva de poder derrotar al gobierno por la fuerza, prescindiendo de la necesidad de cualquier tipo de entendimiento y cooperación (radicales), mientras otros solo conciben el cambio como el resultado de un proceso de cooperación y coordinación entre las partes a los fines de evitar los costos de una confrontación. Pese a esta diferencia de posiciones, siempre presentes entre actores de uno y otro lado en estos procesos, los órdenes de preferencias y sus consecuencias o resultados pueden ser modelados si se comprenden las preferencias y expectativas de quienes tienen el control desde cada lado del tablero y dominan el movimiento de las piezas en el juego.

El cambio de equilibrio en una situación de conflicto asimétrico como la descrita dependerá de que se dé un cambio en las expectativas o en el balance de poder entre las partes en conflicto, de manera tal de neutralizar o la capacidad de una parte para imponerse sobre la otra, o para cambiar el equilibrio del juego de manera tal que las expectativas de lo que puede lograrse mediante la cooperación superen a las de las alternativas no-cooperativas de ambas partes. En otras palabras, para que haya cooperación es importante que quienes no están dispuestos a cooperar lleguen a la conclusión de que no es posible mantener el poder u obtener mejores resultados para ello mismos por otros medios distintos a la cooperación. Para ello, los actores clave que dominan la toma de decisiones en la oposición están obligados a asumir posiciones realistas sobre sus propias alternativas y las alternativas de quienes conforman el gobierno, así como de los actores esenciales para su permanencia en el poder (Bruce Bueno de Mezcúta, 2011), aún más cuando para algunos de estos actores la cooperación es, o puede pasar a ser, su mejor alternativa o pueden, incluso, asumir el rol de árbitros del proceso.

## X. LA DINÁMICA DE LAS ALTERNATIVAS Y LOS EQUILIBRIOS

Según David Lax y James Sebenius (1985: 163), si definimos la negociación como un proceso por el cual las partes tratan de alcanzar cooperativamente, mediante la comunicación directa o con la ayuda de un tercero (negociación asistida o mediación), un acuerdo que sea superior a lo que pueden obtener por otros medios, lo que puede obtenerse por otros medios pasa a ser un tema esencial para definir lo que es posible o no negociar. A lo que puede conseguirse por otros medios se le conoce como alternativas, en los términos teóricos de la negociación, y éstas tienen entonces una importancia trascendental porque son las que definen los límites o el punto de retiro de las partes en una negociación. En otras palabras, el punto de retiro de una negociación estará constituido por la mejor alternativa que cada una de las partes tendría fuera de la mesa de negociación.

Desde un punto de vista sistémico, los conflictos encuentran su solución en lo que se conoce como equilibrio de Nash. Los puntos de equilibrio no son necesariamente buenos o malos, deseables o no, pero son situaciones que por su relativa estabilidad, comprobable matemáticamente, se hacen predecibles y merecedores de tal denominación. Es importante tener presente que un equilibrio de Nash no implica que se logre el mejor resultado conjunto para los participantes, sino sólo el mejor resultado para cada uno de ellos considerados individualmente. Es perfectamente posible que el resultado fuera mejor para todos si, de alguna manera, los jugadores coordinaran su acción. La calidad y sustentabilidad de un acuerdo depende de que el mismo se corresponda con el punto de equilibrio de una situación determinada, y ello dependerá de las alternativas disponibles para cada parte.



El objetivo de una negociación entonces no puede consistir en alcanzar cualquier acuerdo entre las partes, sino en construir uno que sea superior a las mejores alternativas disponibles para cada una de ellas. De no ser así, la o las partes que tengan alternativas superiores al acuerdo no se transarán, o si lo hiciesen abandonarían total o parcialmente el compromiso tan pronto se percaten de la superioridad de sus alternativas.

Los puntos de equilibrio, aunque estables por definición, no son estáticos sino dinámicos porque dependen de la dinámica de las alternativas que están disponibles para cada parte y que pueden ser alteradas por distintas circunstancias, a veces controlables, a veces no, por las mismas partes.

El juego del poder, planteado como juego suma-cero, es un juego competitivo, y por lo tanto adversarial, en donde la cooperación, como hemos visto, no es por lo general la estrategia dominante de las partes y, como resultado de ello, el punto de equilibrio y por lo tanto el resultado más probable será la no-cooperación. Pero la teoría de juegos nos demuestra algo que es corroborado una y otra vez por las experiencias de la vida real: La percepción sobre las alternativas y sus dinámicas pueden alterar los puntos de equilibrio de una situación determinada.

Como nos explica Axelrod (1984), respuestas análogas a las de este juego se han encontrado en situaciones extremas de la realidad, tal como el fenómeno de lo que se conoció, durante la Primera Guerra Mundial en el Frente Occidental, como el sistema “vivir y dejar vivir”. “Vivir y dejar vivir” fue una conducta general y sistemática de cooperación y no agresión que se dio entre el ejército alemán, por una parte, y los franceses y británicos, por el otro, durante la confrontación en el Frente Occidental. Estos acuerdos tácitos se lograron después de varios meses de interacción bélica sostenida, en los que ambas partes compartieron situaciones como el fuerte invierno o las treguas y pausas para la recepción de raciones (las cuales eran simultáneas en los dos frentes). El autor resalta el hecho de que si uno de los dos frentes violaba el sistema “vivir y dejar vivir” atacando al otro, el bando opuesto respondía contra-atacando con más fuerza, mientras que la cooperación de un lado originaba una desescalada de cooperación mutua entre los hombres de ambos lados que, a fin de cuentas, compartían un mismo interés: Vivir.

Es así como hoy sabemos que las posibilidades de cooperación en el presente pueden estar condicionadas por la necesidad de interactuar en el futuro. Si dos partes interactúan bajo la expectativa de no tener que volver a encontrarse, las posibilidades de que cooperen son mucho menores que si están conscientes de la posibilidad o necesidad de volver a interactuar en el futuro y de que el comportamiento presente podría implicar consecuencias indeseables posteriormente.

A todo evento es importante tener en cuenta, sobre todo en momentos en que las expectativas sobre una posible transición se exacerban, que tales expectativas de cambio en muchos casos no han funcionado a favor del fortalecimiento de la cohesión de la oposición sino que, por el contrario, han generado incentivos para intensificar la competencia entre partidos y actores de oposición, debilitando las alianzas opositoras y dando al traste con procesos de transición democrática inminentes, como fue el caso de Zimbabue entre los años 2008 y 2013<sup>9</sup>.

## XI. CONCLUSIONES: UNA MIRADA AL TABLERO DEL JUEGO POLÍTICO DE LA TRANSICIÓN

Tal como sucede con cada situación de la vida, no hay dos transiciones que sean iguales. Cada proceso de cambio político tiene sus propios actores, evolución, circunstancias y

<sup>9</sup> Ver Alarcón, Benigno (2014). Ojo con el diálogo: Las lecciones de Zimbabue (<https://politikaucab.net/2014/10/23/ojo-con-el-dialogo-las-lecciones-de-zimbabue/>)

particularidades, pero no por ello puede decirse que nada hay que aprender. Decir que Venezuela es un caso inédito al cual nada de lo que se conoce aplica es, por decir lo menos, una audaz declaración de ignorancia que niega la existencia misma de la ciencia, y en particular de la ciencia política comparada, así como el valor de su esfuerzo por identificar patrones y explicar fenómenos sociales, como la evolución de los regímenes políticos. Por el contrario, es mucho lo que la ciencia política ha avanzado en la comprensión de regímenes como el venezolano, así como identificando factores, variables, condiciones y patrones de evolución característicos de todo proceso de transición y cambio político.

Lamentablemente, tal como se advierte en lecturas como *El Manual del Dictador* (Bueno de Mezquita y Allastair, 2011) o de *La Curva de Aprendizaje del Dictador* (Dobson, 2012), y como hemos encontrado en muchos casos de autoritarismos exitosos, como el venezolano, existe de parte de parte de los regímenes autoritarios una capacidad de aprendizaje y de aplicación de muchos de los principios identificados por la ciencia política, y explicados en ésta y en nuestra obra (*El Desafío Venezolano*, 2014), muy superior y más disciplinada que en el lado de las oposiciones democráticas. Solo en la medida que la capacidad de aprendizaje y la disciplina de los movimientos democráticos supere a la de los regímenes autoritarios se logran concretar procesos de transición exitosos que se consoliden en mejores gobiernos que estén al servicio de sus pueblos y no de quienes detentan el poder.

Los análisis basados en las probabilidades de triunfo de la oposición en un referéndum o una elección, que es lo que normalmente solemos hacer en Venezuela, miran de manera sesgada solo a la cara electoral de una dinámica dependiente de otras circunstancias mucho más amplias, que llamamos en este modelo el “meta-juego”, y resultan sesgados y poco útiles, tal como se ha demostrado en varios momentos del proceso venezolano, tales como el referéndum constitucional del 2007 y la última elección legislativa que cambió el balance de la Asamblea Nacional en el 2015. El gobierno y las instituciones bajo el control del oficialismo aceptaron, formalmente, los resultados de la elección en la que la oposición ganó, pero no las consecuencias derivadas de tales resultados, lo que ha implicado el desconocimiento no solo de la oposición como actor político relevante, sino del mismo Poder Legislativo ahora bajo su control. Es así como el escenario no se define por el simple resultado electoral en el nivel del sub-juego, sino por el marco de reglas y relaciones entre los actores que condicionan toda la dinámica a nivel macro. Es en la complejidad del nivel macro de este meta-juego en donde la relación entre los costos de tolerancia y opresión condicionan y determinan el comportamiento de los actores con capacidad para decidir e influir sobre los resultados y consecuencias finales de la actual coyuntura que se debate entre una transición que se apuesta democrática, pero que el gobierno obviamente intenta hacerla autocrática para estabilizarse y continuar en el poder.

Tras la desaparición física de Hugo Chávez, la viabilidad del régimen luce precaria, tal como suele suceder en todos los regímenes personalistas tras la desaparición de la figura carismática que monopolizaba el poder. En situaciones como las de Venezuela, las transiciones son por lo general el resultado de procesos de ruptura violenta o de negociación entre los partidarios del régimen y la oposición, justamente para evitar una situación de ruptura que escape al control de ambas partes. Estos escenarios implican un deterioro de la gobernabilidad del régimen y la oportunidad para que la oposición genere niveles de presión que el gobierno no sería capaz de controlar sin incurrir en un incremento significativo en sus costos de opresión para mantener el poder con pocas posibilidades y expectativas de éxito. Es bajo estas condiciones que por lo general se producen negociaciones que facilitan los procesos de transición al reducir los costos y las consecuencias de un cambio político.

Lo que dificulta la situación en un proceso de transición como el de Venezuela es que lo que está en juego no es solo el control del gobierno, sino el futuro de actores principales del régimen y de su entorno más íntimo, así como de otros que contribuyeron de manera esencial a su permanencia en el poder o se beneficiaron de éste. Esta situación implica costos muy elevados para estos actores que los colocan en un dilema entre tolerar las consecuencias de su salida del poder o mantenerlo por cualquier medio a su disposición, como el uso de mecanismos opresivos que solo estarían disponibles mientras se mantenga el control sobre la maquinaria estatal. La disponibilidad y disposición a usar la fuerza, cuando los costos de su ejercicio son relativamente menores a las consecuencias de permitir un cambio político, explican la asimetría del juego transicional entre el gobierno y la oposición en Venezuela. Esta asimetría explica claramente porque mientras la cooperación es la mejor opción para la oposición, no lo es para quien detenta el poder y está en capacidad de mantenerlo por otros medios.

En este tipo de situaciones, caracterizadas por la asimetría de poder entre las partes, la solución del conflicto no puede alcanzarse mediante el diálogo o por una mediación, que no es más que una negociación asistida, ya que la cooperación no es la mejor alternativa para al menos una de las partes. La resolución de estos casos demanda la existencia de un juez, árbitro o su equivalente, con la capacidad legal o de facto para imponer una solución definitiva a las partes. En procesos de transición el papel de juez o árbitro ha sido ejercido en ocasiones por instituciones del Estado, tales como el poder electoral, los tribunales y las fuerzas armadas, y en otros casos, cada vez menos frecuentes, por la comunidad internacional, normalmente tras intervenciones, guerras o procesos de descolonización.

Los procesos de democratización se hacen mucho más complicados e impredecibles cuando existiendo importantes asimetrías de poder entre el gobierno y la oposición, este árbitro institucional o de facto no existe y los costos de un potencial cambio son percibidos por los actores gubernamentales como menos tolerables que los que estarían dispuestos a asumir para evitar su salida del gobierno, tal como ha sido el caso en todos los países que protagonizaron la “primavera árabe”, con la sola excepción de Túnez que logró completar su transición democrática.

La respuesta común ante estas situaciones en las que un autoritarismo competitivo ha perdido su piso político y por lo tanto deja de ser competitivo electoralmente, haciéndose cada vez más dependiente del uso de la fuerza para mantener el poder en la medida que las presiones por un cambio escalan, es compartir mayores cuotas de recursos y poder con aquellos actores a los que Bueno de Mezquita (2011) califica como esenciales, que no son otros que los que tienen la capacidad para garantizar la sobrevivencia del régimen, entre los que siempre destacan las fuerzas armadas y otros cuerpos represivos.

Pero como señalamos anteriormente, es importante recordar es que esta complejidad de actores no conforma un cuerpo monolítico, sino que entre ellos existen intereses diversos, así como percepciones distintas sobre el balance de costos y las consecuencias grupales e individuales de autocratizarse, intentando mantener el poder por la fuerza, o facilitar la negociación de una transición que reduzca los costos de un potencial cambio político. Es en esta dinámica en la que estos actores esenciales terminan teniendo que decidir entre utilizar su poder para sostener al régimen o para ejercer un arbitraje que facilite la transición y les dé la oportunidad de reducir sus propios costos y obtener sus propias garantías en un proceso de apertura política, tal como sucedió en los casos de las dictaduras militares de Portugal, Chile y Brasil, entre otros.

En este sentido, es importante preguntarse si el conflicto transicional es irremediamente suma-cero para todos los actores con poder o si se trata más bien de un problema de percepción entre las partes. Para dar respuesta a ello, es necesario ir más allá de las posiciones públicas de estos actores esenciales y comprender los intereses que están en juego en una transición para cada uno

de ellos. Desde esta perspectiva, una situación que puede lucir desde la óptica simplista de la lucha entre gobierno y oposición como un conflicto suma-cero, puede ser transformada en lo que se conoce como una situación suma-variable, o sea una en la que las ganancias de una parte no se traduzcan necesariamente en pérdidas irremediables para la otra. Para ello es necesario construir una oferta de negociación que incluya otros temas que pueden ser altamente valorados por estos actores esenciales, tales como los relacionados con la amnistía, los alcances de la justicia transicional, las garantías sobre posibles procesos de extradición, el manejo de investigaciones y procesos internacionales, la viabilidad política futura, la neutralidad institucional, el contenido de reformas electorales, legales o constitucionales, entre otras.

Es así como una transición pacífica y negociada depende hoy de las expectativas futuras de quienes ocupan el gobierno o contribuyen a su sostenimiento en el poder. Si tales actores llegan al convencimiento de que el cambio en el poder será inevitable, y de que tendrán la necesidad de volver a interactuar en el futuro con quienes hoy son su oposición, es posible generar un nuevo equilibrio en torno a la coordinación de intereses y a la cooperación. En caso contrario, una transición democrática no podrá ser jamás negociada.

## XII. BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón y Martínez (2016). *El Desafío Venezolano II*. Publicaciones UCAB. Caracas
- Alarcón, Benigno (2014). *El desafío Venezolano I*. Publicaciones UCAB. Caracas
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*, Basic Books.
- Bueno de Mezquita, Bruce y Alastair, Smith (2011). *The Dictator's Handbook*. Public Affairs Press.
- Cadiz, Abel. Conflicto y Negociación. Madrid: Iberico Europa Editores, S.A.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Dahl, Robert, Madrid, *La democracia*, 1999.
- Diamond, Larry (2002). *Thinking About Hybrid Regimes*. *Journal of Democracy*. Volumen 13, Número 2. John Hopkins University.
- Dobson, William J. (2012). *The Dictator's Learning Curve: Inside the Global Battle for Democracy*. Random House LLC.
- Fisher, R., Ury, W., y Patton, B.(1981).Sí...! De Acuerdo! Como Negociar Sin Ceder. Colombia: Editorial Norma S.A.
- Huntington, Samuel (1996). *La Tercera Ola: La Democratización a finales del Siglo XX*. Editorial Paidós. Barcelona, España.
- Lax, D y Sebenius, J. (1985). El poder de las Alternativas o los límites de la negociación. (*Negotiation Journal*, Vol. I).
- Levitsky, Steven, and Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York: Cambridge University Press.
- Lindberg, Stafan. Ed. 2009. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Linz Juan J. y Alfred Stepan (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Schedler, Andreas (2009). *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Schedler, Andreas. "The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes" *Totalitarianism and Democracy* 6.2 (2009): 327-344.

Shelling, T. (1964). *La Estrategia del Conflicto*. Madrid: Editorial Tecnos.

Von Neumann, J.; Morgenstern, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. New Jersey. Princeton University Press New Jersey.

[www.PolitiKaUcab.net](http://www.PolitiKaUcab.net)

<https://www.freedomhouse.org/nosotros> )

<http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>

**EL UNIVERSALISMO EN LOS ESTADOS  
DE BIENESTAR EMERGENTES:  
AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA COMPARADA**

MANUEL SANCHEZ DE DIOS

# EL UNIVERSALISMO EN LOS ESTADOS DE BIENESTAR EMERGENTES: AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA COMPARADA.

## I. INTRODUCCIÓN

La política social es el mecanismo con el que se atienden los principales riesgos sociales, desde la lucha contra la pobreza, pasando por la asignación de vivienda, la escolarización de los infantes, la atención sanitaria o la protección de los mayores mediante la seguridad social. Conlleva un proceso de redistribución de los recursos económicos al mismo tiempo que de establecimiento de instituciones que la hacen efectiva. Su eficacia depende del grado de extensión y universalización que alcanza. En los países más atrasados de África, Asia o América Latina la política social está en proceso de desarrollo que tiene como objetivo final la construcción de un Estado de bienestar (EB).

### *I.1 Los Estados de bienestar emergentes (EBE) y su análisis*

Los EBE se definen básicamente por contraposición a los Estados de bienestar (EB) maduros y se corresponden con los que aparecen en las llamadas economías emergentes, es decir, que están en un proceso de desarrollo económico. Su lógica es que la disponibilidad de recursos económicos permite avanzar en la formación de una política social que, mediante la intervención del Estado, lleva a cabo un proceso de redistribución económica de tipo institucionalizado y a partir de la cual se configura la ciudadanía social.

No podemos pensar que el proceso de desarrollo de los EBE va a ser similar al de los países europeos porque, como apunta Filgueira (1998) en relación con América Latina, ni las comunidades, las familias o la organización de los mercados son similares. Además los países en desarrollo tienen factor diferencial que es el predominio de un mercado laboral informal, a lo que podemos añadir un elevado nivel de pobreza en la población. Sin embargo, la metodología del análisis de la formación y reformas de los EB maduros nos puede servir para explicar y tratar de interpretar lo que ocurre en los emergentes y los cambios que se producen en ellos.

Existen dos grandes marcos explicativos generales del desarrollo de los EB. Uno es el que podríamos englobar bajo la conocida como “lógica de la industrialización” que está estrechamente vinculada a la idea de convergencia de las sociedades bajo un esquema de modernización económica global. El otro está vinculado a la tesis de que la política social es “un recurso de poder” de los trabajadores para transformar la sociedad.

El primer marco analítico responde a la idea de que el crecimiento económico es la base de formación del EB. Este planteamiento se adapta muy bien para explicar, por ejemplo, los casos del este de Asia: Corea y Taiwan, pero presenta problemas en el sentido de que el mero crecimiento del gasto público no es un indicador suficiente del desarrollo del EB, ya que no tiene en cuenta la naturaleza y calidad del gasto, aunque es válido para realizar comparaciones.

Ahora bien, la teoría de la modernización de las sociedades es muy útil para dar cuenta del desarrollo de la política social en los países subdesarrollados. Concretamente la modernización, y con ella la política social, está vinculada a cambios sociales y económicos relevantes. Así en el aspecto demográfico se constata fácilmente que en los países del Tercer Mundo se ha producido una caída de la fertilidad (del 5,1 en los 70 al 2,4 en 2010), un incremento del número de personas mayores de 60 años (ancianos dependientes), importantes migraciones del medio rural al urbano y entre países, la modificación de los patrones nupciales que cambian el rol de la mujer y el incremento de las familias monoparentales. También se puede constatar la progresiva implantación

del mercado en las relaciones económicas, el debilitamiento de los valores religiosos solidarios, el incremento de los niveles de desempleo y de pobreza, etc. Todo ello ha supuesto una transformación de las sociedades tradicionales, específicamente a partir de la década de los 90 y, en consecuencia, la protección social ha quedado en manos de los gobiernos mediante las políticas sociales. Así el *World Values Survey* ha venido constatando desde hace tiempo que la población de estos países atribuye al Estado -que en muchos casos está en fase de construcción- la función de lograr el bienestar colectivo y asegurar los servicios básicos.

Desde la teoría de los “recursos de poder” se entiende que la política social es un instrumento de estratificación social y puede servir a los fines de la “desmercantilización” de las relaciones sociales, laborales, etc, facilitando la igualdad social. Desde esta perspectiva las diferencias entre los EB se deben a la forma en que se establece la relación entre las organizaciones de trabajadores y las de los empresarios en el conflicto sobre cómo realizar la distribución del producto social. En este sentido el grado de desarrollo de partidos socialistas y sindicatos sirve de indicador de tales diferencias y, cuando estos son fuertes, hay una mayor redistribución mediante la política social, que tiende a ser mas universalista. Esta teoría sirve muy bien para dar cuenta del origen corporativo del EB y las tendencias del siglo XXI en AL, pero es menos adecuada para explicar el origen del EB en el este de Asia donde los partidos socialistas y los sindicatos han sido débiles. Esta teoría presenta el problema de que simplifica la explicación del desarrollo del EB a una especie de juego de suma cero entre trabajadores y empresarios. Por otro lado los sindicatos en muchos casos actúan buscando el beneficio exclusivo de sus afiliados, y no con una visión general de EB (salario social).

Otro marco analítico importante es el institucional que tiene en cuenta varias cuestiones. Una es que, en el caso de los EBE, resulta muy importante la conformación de un aparato estatal moderno weberiano con la consiguiente estructura burocrática que funcione razonablemente bien y pueda poner en práctica la política social. Desde la perspectiva institucional también se explica la formación del EB por el desarrollo de la democracia. Garay (2016) da cuenta de que la expansión universalista de la política social en el siglo XXI a favor de los sectores tradicionalmente excluidos en América Latina es principalmente consecuencia de la competición por el voto y de su movilización por los partidos de izquierda. En sentido contrario se explica que, cuando los gobiernos de regímenes autoritarios han llevado a la práctica políticas expansivas para *outsiders*, lo han hecho para enfrentar el desafío de la movilización social y por el temor a la pérdida del poder, pero entonces las prestaciones son selectivas, discriminatorias, pequeñas y temporales.

Mas allá de lo apuntado, la principal explicación de la formación de los EB se debe al institucionalismo histórico y del análisis de las “trayectorias dependientes”. En cada caso el EB es consecuencia de un proceso histórico que tiene sus momentos configuradores determinantes y sigue unas trayectorias o “*paths*” que se autoreproducen. Este tipo de análisis pone en juego la consideración de las fuerzas (actores) que operan en cada fase o en los momentos de configuración y desarrollo de la trayectoria. Este análisis puede explicar muy bien la influencia colonial en el origen de los EB emergentes, por ejemplo la gran importancia que tuvo la creación de fondos de previsión en países colonizados por el Reino Unido. También permite señalar la importancia que tuvieron los grupos de funcionarios y trabajadores organizados del sector formal en la configuración inicial de un modelo corporativo y fragmentado en la mayoría de los EB emergentes, también como herencia colonial.

### *1.2 b) La cuestión del universalismo en las prestaciones sociales*

La idea de un “universalismo básico” para AL ha sido defendida desde el Banco de Desarrollo Interamericano como un sistema de protección social desde el Estado que garantice a



todos los ciudadanos un conjunto de servicios y transferencias esenciales. Esta idea se ha ido precisando en un sentido institucional y redistributivo al dar cuenta de las reformas pendientes para superar el modelo corporativo heredado del siglo XX, como se ha hecho desde el ámbito académico (Mesa Lago, 1982:105 y ss.; Huber, 1998:181; Martínez Fanzoni 2007:89; Filgueira 2007). Un resumen de tales propuestas de reforma es lo señalado por Pribble (2013:172) que entiende que el universalismo ha de basarse en una cobertura pública para todos los ciudadanos de servicios sociales esenciales como educación preescolar, básica y secundaria, sanidad, un salario mínimo por la actividad laboral y una renta mínima en caso de jubilación, desempleo o incapacidad. Además de que tales prestaciones han de ser administradas de forma transparente (no discrecional), han de ir orientadas a combatir la segmentación y se han de financiar de manera igualitaria y sostenible.

La consecución de un universalismo de tales características en AL es difícil – como también ocurre en Asia y África- debido a las grandes limitaciones de cobertura de los programas sociales, a la gran desigualdad provocada por estas y, además, a los altos niveles de pobreza. Empero, el proceso de reforma de la política social ha avanzado desde la década de 1990. Como se puede comprobar en este trabajo, los procesos de universalización han tenido distintos alcances según países y, sobre todo, según políticas. En los países con EBE la universalización de la protección social se ha producido sobre todo en los programas de la lucha contra la pobreza y, en segundo lugar, en el ámbito de la sanidad y de la educación. Mas atrasados están los programas de vivienda, seguro de desempleo, ayuda a la dependencia, etc. que están generalizados en los EB maduros.

Partiendo de estas premisas anteriores en este artículo consideramos, primero, el desarrollo de la política social y de los EBE y, segundo, el grado de universalización que los programas de bienestar pueden alcanzar. En consecuencia, nos hacemos las siguientes preguntas que sirven de guía en este trabajo: ¿qué grado de desarrollo y universalización han alcanzado los EBE? ¿en qué ámbitos de la política social está más avanzada la universalización? ¿hay grandes diferencias en la universalización de la política social entre los distintos paises y regiones a escala mundial? ¿está mucho más avanzada la construcción del EB en América Latina (AL) que en Asia y África?. En el estudio de los distintos casos recurrimos, por un lado, al indicador del gasto social per cápita que nos orienta sobre el nivel de desarrollo de la política social. Esto, además, nos permite hacer una comparación efectiva entre países y por regiones. Por otro lado recurrimos un análisis más descriptivo de tipo cualitativo identificando las políticas más relevantes que se están llevando a efecto en cada caso y su grado de expansión tomando como referencia los casos mas representativos. Finalmente valoramos los datos de la OIT sobre el nivel de protección alcanzada en los distintos programas. En materia de cobertura sanitaria recurrimos al indicador de la OMS sobre el porcentaje de personal sanitario por número de habitantes.

## II. EL *PATH* DE LOS EBE Y SU TIPOLOGÍA

Los primeros programas de bienestar se introdujeron en el Tercer Mundo en la época colonial y se dirigían a proteger a ciertos grupos como funcionarios y trabajadores de sectores estratégicos de la economía. Tras la independencia los nuevos gobiernos trataron de expandir los programas heredados pero de manera inapropiada y, como resultado, aparecieron sistemas fragmentados con políticas confusas que nunca han sido eficaces para atender las necesidades de la población (Safadi e Easton, 2014:52). Los países que alcanzaron cierto desarrollo industrial a lo largo del siglo XX, por ejemplo en América Latina, produjeron una política social de tipo corporativo fragmentándola al ir incluyendo a nuevos grupos de trabajadores y ampliar sus prestaciones. Con la crisis de la deuda de los años 80 muchos países quedaron atrapados por la pobreza y con grandes dificultades para la creación de riqueza, especialmente en África. La falta de recursos suficientes llevó a la implantación de programas asistenciales como los de transferencias

condicionadas para los trabajadores de la economía informal, por ejemplo en Brasil, México o la India, que la ONU ha valorado como adecuadas para combatir la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio de 2015.

En estos años se reforzó el proceso de la globalización produciéndose un incremento del poder de las organizaciones financieras internacionales (FMI, BM) y la promoción de políticas de corte neoliberal de “reforma del Estado” (Pérez Baltodano, 2004:56). Tales organizaciones, apoyándose en el llamado “Consenso de Washington”, forzaron una reducción de la intervención estatal para mejorar la competitividad de las economías que precisaban de ayuda. Sin embargo, con el cambio de siglo y debido a la expansión de la democracia de la “tercera ola”, se han desarrollado en muchos países, particularmente de América Latina (AL) y Asia, grandes movilizaciones en favor de la expansión de la política social a los trabajadores del sector informal, como autónomos, vendedores ambulantes, empleados que no cotizan, trabajadores rurales y desempleados, que en la década de los 90 llegaron a alcanzar entre el 40 y el 60% de la población en los países en desarrollo (Garay 2016). Concretamente se expandieron las pensiones, sobre todo las de tipo asistencial, de las transferencias monetarias y subsidios y de la sanidad.

En una perspectiva comparada el nivel de la protección social en los EBE se puede definir mediante su tipificación, que es muy variada. Partiendo de las clasificaciones de Titmus (1958) (residual/institucional) o Esping –Andersen (1990) (liberal, conservador-corporativo y socialdemócrata) se han definido nuevos tipos para calificar a los EBE. Así, allí donde los EB están más desarrollados, como en los países del Este de Europa o del Este de Asia, se suele hacer referencia a modelos híbridos entre el formato liberal y el corporativo (Esping-Andersen, 1997). Garay (2016) distingue entre un modelo “inclusivo” que tiende a la universalización de las prestaciones y otro “restrictivo” que genera prestaciones menores, limitadas en el tiempo y discriminatorias. Barrientos (2010) diferencia entre modelo de “seguridad social” y el de “asistencia social”. El primero se financia con contribuciones de los trabajadores y ofrece una protección general. El otro se basa en prestaciones no contributivas en dinero, bonos y ayudas en especie (comida) para las personas en riesgo de pobreza. Este último es el más extendido en los países subdesarrollados.

Tomando en consideración la debilidad o fortaleza de la estructura estatal, Pérez Baltodano (2004, 55) distingue entre el modelo “clientelar” y el “residual”. Los clientelares se han desarrollado con regímenes corporativistas y responden a las demandas de los grupos de interés organizados como funcionarios, trabajadores del sector formal, etc. Los residuales aparecen donde el Estado se organiza de forma neo-patrimonial, la sociedad civil está desorganizada y el sistema de bienestar impide construir la ciudadanía social. Los países de América Central son un ejemplo de esto último porque la política social (asistencial) beneficia a segmentos sociales que quedan sistemáticamente excluidos. Por su parte Gough (2004:245) ha diferenciado entre el régimen de “seguridad informal” y el de “inseguridad”. Este último carece de estructura estatal y se da en países que están en permanente conflicto. En consecuencia la mayor parte de los EBE se desarrollan con un régimen de seguridad informal.

En un estudio más reciente Gough y Therborn (2010) distinguen hasta seis grupos de países según el desarrollo de la política social y únicamente los países de la primera categoría tienen proto-EB. Estos son los países del Este de Europa y los del cono sur de AL. El segundo grupo ha desarrollado un importante nivel de intervención del Estado y altos niveles de gasto social que conllevan la completa universalización de ciertos programas, son los casos de China y países del Este de Asia desde Corea del Sur hasta Malasia. Otros países de este grupo son los del Sur y Centro de AL y algunos países del Asia occidental como Irán, Turquía y Tayikistán. El tercer grupo se caracteriza porque las transferencias que proceden del exterior como son las remesas de los

emigrantes tienen más importancia para el bienestar que las públicas. En este caso están los países del Caribe y América central, más Ecuador, Marruecos y Sri Lanka.

Los países del sur y este de África como Sudáfrica, Namibia, Botsuana, Zimbawe y Kenia conforman otro grupo que tienen una relativa pero extensa política social pública aunque con grandes deficiencias sanitarias. Otro grupo lo constituyen países con muy modestos niveles de gasto social y programas de intervención muy reducidos en los que hay altos niveles de analfabetismo. Entre ellos están Camerún, Ghana, Tanzania, Indonesia, India, Pakistán, Nepal, Guinea y, particularmente, los del sur de Asia se caracterizan por el analfabetismo y la pobre educación de las mujeres. El último grupo son países de alta inseguridad, con muy elevados niveles de pobreza y mortalidad. Son nueve países principalmente subsaharianos entre ellos se encuentran Senegal, Zambia, Etiopía, y Mozambique.

### III. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS EBE EN ASIA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA (AL)

#### III.1 *El desarrollo de la política social en Asia*

Tradicionalmente los países asiáticos se han orientado a promover la expansión económica sin dar mucho margen a los procesos redistributivos. Por ello se ha tardado en poner en marcha las políticas sociales y la protección social de la población. El crecimiento económico de las últimas décadas ha facilitado en general la reducción de la pobreza en Asia y muchos países como China, Corea, Taiwán, Filipinas o Nepal han duplicado el gasto social, si bien todavía 1.200 millones de personas viven bajo la línea de la pobreza, es decir, disponen de menos 3,1 dólares el día en paridad de compra (PPC) de 2011. Tras la crisis económica de 2008 en los países asiáticos se ha tomado conciencia de la vulnerabilidad a la que está sometida la población y la protección social ha entrado a formar parte prioritaria de las agendas de los gobiernos, como una de los pilares para el desarrollo económico. Se atiende en particular a la situación de los trabajadores del sector informal y al envejecimiento de la población (ILO-2017:148).

TABLA 1: INDICADORES DE COBERTURA EN ASIA

<i>C. efectiva (a)</i>	<i>C. de pensiones (b)</i>	<i>C. de desempleo</i>	<i>C. sanitaria (c)</i>
38,9%(d)	55,2%(d)	22,5%(d)	24,6

(a) Personas que disfrutan de algún programa de bienestar; (b) contributivas y asistenciales; (c) número de trabajadores sanitarios cualificados por 10.000 habitantes; (d) incluye Australia y Nueva Zelanda. Fuente: OIT (2017), OMS (2018)

En el estudio de la expansión de la protección social en Asia encontramos que aparte de Japón los países con mayor cobertura efectiva, es decir donde las personas reciben algún tipo de prestación, son Mongolia con 72,4%, Corea con 65,7%, China con 63% y Filipinas con 47%. En el caso de las pensiones la mayor cobertura se da en Japón, China y Mongolia con el 100% de la población protegida, Tailandia con 83% y Corea con el 77,6%. En el caso del seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal la mayor cobertura se da en Vietnam con 45%, Tailandia con 43,2%, Corea con 40% y Mongolia con 31%. En cobertura sanitaria, los países con mayor número de personal sanitario cualificado por 10.000 habitantes de Asia según la OMS son Uzbequistán con 141, Japón con 131, Kazajistán con 111, Corea con 79 y Mongolia con 65,6.

En Asia hay una gran asimetría entre países. Hay unos que ya han establecido sistemas de protección muy extensos, mientras otros están en las fases iniciales de construcción del EB. Así en Japón, Taiwán y Corea del Sur hay un EB institucionalizado basado en el sistema de seguridad social (Kwon, 2009:S14) que ha alcanzado un alto grado de universalización y es de carácter

redistributivo. En Hong Kong y Singapur también se ha configurado una política social a través de fondos de previsión social. El caso de China tiene interés al tratarse de una superpotencia que ha iniciado un proceso de desarrollo económico con una nueva política social en el marco de una economía de mercado (Shi, 2012:790).

La formación del EB en el este de Asia ha seguido el patrón corporativista, además, los fondos de la seguridad social y de previsión social han servido para la movilización del capital y el desarrollo económico, por ello se suele aludir al EB asiático como “desarrollista” (Kwon 2009). En el caso de Taiwán y Corea las transiciones democráticas fueron determinantes para la universalización de la política social. Ahora bien, las perspectivas de desarrollo son diferentes para cada caso en función de su situación económica.

Japón tiene una sociedad con alto nivel de igualdad económica, aunque no ha llegado a desarrollar un sistema de bienestar moderno a partir de servicios públicos. Según Steinmo (2010:88) Japón enfrenta importantes retos como el de modernizar el sistema fiscal al tiempo que la estructura empresarial para ganar competitividad, el de reformar el mercado laboral, el de modificar el papel social de la mujer -que ha llevado a que Japón tenga una de las tasas de natalidad más baja del mundo- y el de enfrentar el envejecimiento de la población con una política migratoria. También precisa desarrollar más la protección de tipo asistencial.

Taiwán tiene los retos de unificar los programas de seguridad social, de ampliar sus servicios e incrementar el gasto social, en particular de los programas asistenciales. Choi (2007:17) destaca la gran potencialidad del EB de Corea en una sociedad que ha alcanzado el nivel de vida similar a los países occidentales. Tiene un 15% de trabajadores con seguro de desempleo. Sus principales retos estriban en la integración de las estructuras de seguridad social y de la sanidad. El sistema de pensiones contributivas actualmente da cobertura al 70% de la población en edad de jubilación, aunque está fragmentado. En Corea hay un 40% de trabajadores del sector formal protegidos por el seguro de desempleo. Aquí también hay que facilitar la incorporación de la mujer en la actividad laboral ampliando el marco de servicios para atención de la infancia y de los ancianos.

Finalmente China, que ya ha desarrollado una política social de gran alcance, tiene el reto de crear un sistema de seguridad social integrado con una financiación nacional que garantice la igualdad de prestaciones (Sánchez y Hernández, 2016). Además las pensiones y la sanidad tienen que expandirse para alanzar a la totalidad de la población, actualmente tienen 31.5 sanitarios cualificados por 10.000 habitantes. También el *Dibao* (transferencias asistenciales) tiene que tener más recursos para reducir los altos niveles de pobreza pues el 11,8 % de población vive con menos de 1,25\$/día en PPC (ESCAP, 2015:51).

La India es un caso específico en Asia por sus dimensiones y la importancia cuantitativa de su población. Comparte los problemas de los EBE como la fragmentación del sistema de pensiones y del sanitario para la población que está protegida. Sin embargo, el 90% del empleo está en el sector informal, lo que impide a los trabajadores acceder a la seguridad social. Por otra parte la estructura tradicional de las castas sociales dificulta enormemente el desarrollo de un sistema universalista (Greve, 2015:677). Solo el 19% de la población tiene algún grado de protección social (ILO,2017-150)

Caracteriza a la India la persistencia de una amplia, endémica y extrema pobreza que alcanza prácticamente a la mitad de la población (Brass 1995:298). Según la ESCAP el 22% de la población vive con menos de 1,9 dólares PPC al día en 2011. Principalmente es pobreza rural que se está trasladando a los centros urbanos con las migraciones, aunque varía de Estado a Estado. Solo el 19% de la población recibe algún tipo de cobertura social que es el 21% en pensiones y el 3% de los parados el sector formal quien recibe prestación por desempleo. La lucha contra la pobreza

comenzó en los 70 con el gobierno de la Sra. Gandhi con programas que ayudan a adquirir capacidades productivas. En ellos el subsidio se liga a alguna actividad laboral.

En 2005 se aprobó la Ley de Garantía de Empleo Rural que trata de garantizar a cada adulto 100 días de trabajo en la construcción de obras públicas y acceder a una ayuda de un mínimo vital. Es, por tanto, una transferencia monetaria a los desempleados y se puede considerar como el mayor programa de lucha contra la pobreza a escala mundial pues alcanza a 73,9 millones de personas en 2014 (existen programas similares en Bangladesh y Nepal). Aunque no incorpora condicionalidades, no tiene un carácter universalista ya que muchos hogares no acceden al mismo porque los Estados federados no quieren compartir los costes, o no tienen capacidad para gestionarlo, o los pobres no lo solicitan por ignorancia (Fraser, 2015:684).

Otro programa importante es el de “Comida del medio-día en la escuela” que está generalizado en las escuelas primarias públicas de toda la India desde 2004. Sirve para combatir la desnutrición infantil y, además, facilita la integración de las castas inferiores (Pellissery *et al.*, 2015:793). También hay programas de pensiones y sanidad de cobertura limitada para trabajadores del sector informal de bajos ingresos desde los años 90 que llegan a decenas de millones de personas. Son financiados entre los Estados federados y el gobierno central pero la debilidad financiera de algunos Estados limita su efectividad (Asher *et al.*, 2015:749). Pero en la India los programas de bienestar acaban siendo discriminatorios porque son utilizados por los partidos políticos para configurar una estructura clientelar (Mitra, 2000:660) y porque se gestionan a nivel regional o local donde anida la corrupción (Brass, 1995:290). Esta es un gran problema sobre todo en las regiones más atrasadas que son las más dependientes de las transferencias federales (Charron, 2010:188).

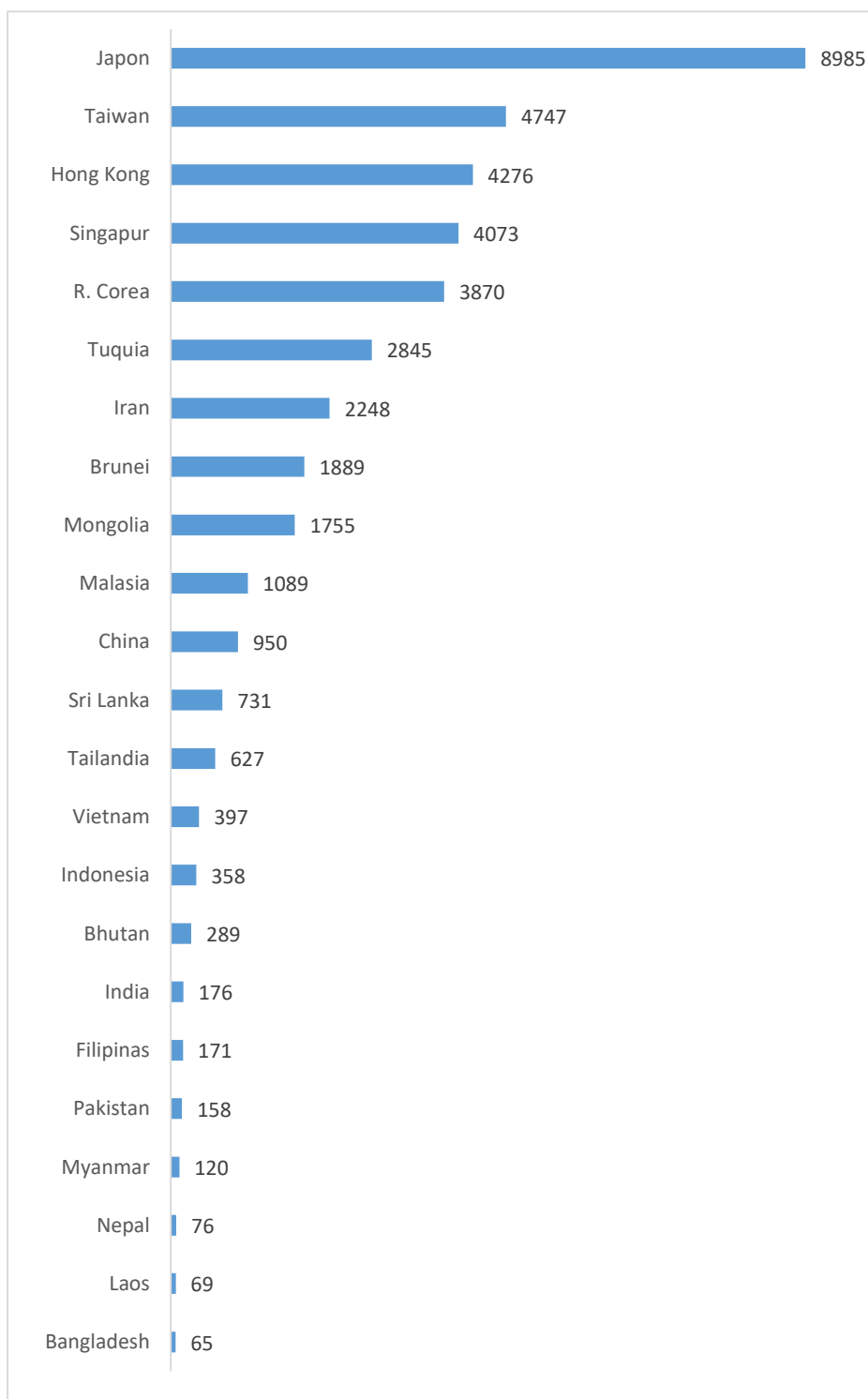
Los países del sudeste asiático Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas y Vietnam también tienen implantados importantes programas de tipo asistencial (Gough, 2003). Estos se traducen en niveles comparativamente más elevados de gasto social per cápita que en otros países como Bangladesh, Pakistán, Afganistán, Sri Lanka o Laos, como se puede ver en el cuadro 1. Indonesia es un buen referente del primer grupo. Como en otros países, la política social comenzó en los años 60 con pensiones y seguro sanitario para los funcionarios y trabajadores del sector formal gestionadas diferenciadamente, es decir, de manera fragmentaria. En 1998 solo el 8% de la población tenía protección social, pero con la democracia se estableció el conocido programa *Jaring Pengaman Sosial*, embrión del sistema de protección actual (Fossati, 2016:310). Incluía asistencia sanitaria para los pobres, subsidios para el arroz, subvenciones a la educación y a la creación de empleo. Su importancia reside en el hecho de que introdujo la idea de la necesidad de la intervención estatal para promover el bienestar colectivo. Posteriormente en 2005 se estableció un sistema de asistencia sanitaria básica gratuita extendida por todo el país, que tiene el objetivo de alcanzar la cobertura universal mediante el Seguro Nacional de Salud en 2019, si bien actualmente solo tiene 15,7 trabajadores sanitarios cualificados por 10.000 habitantes de acuerdo con la OMS. Sin embargo, a pesar de estos avances en sanidad, en Indonesia solo da cobertura de pensiones al 14% de la población en edad de jubilación, mientras que Malasia lo hace con el 20% y Filipinas y Vietnam llegan al 40%.

Dos casos de gran interés son Irán y Turquía. Irán. Para combatir la pobreza en Irán, los distintos Gobiernos islámicos han propugnado la redistribución mediante la política social. Para ello se utiliza el control de los precios y están extendidas las subvenciones sobre productos básicos como los alimentos, energía y vivienda, especialmente en el ámbito rural donde se sitúa el 23% de la población. En 2005 tales subvenciones alcanzaron el 2,5% del PIB (Mahmoudi, 2011:153)

En Irán las “fundaciones” benéficas religiosas como *Komitaeb-Emdad*, *Imam khomani* y *Bonyad Mostazafan* son importantes entidades en el ámbito de las prestaciones sociales asistenciales

(Mahamoudi, 2011:158), aunque su relevancia radica en que gestionan holdings empresariales mediante los que controlan un 40% de la economía (Marinero, 2004:22). Tienen acceso a la gestión de las subvenciones y con ellas establecen relaciones de tipo clientelar y, en consecuencia, la fundaciones acaban siendo y actuando como mecanismos de la movilización social islamista.

CUADRO 1: GASTO SOCIAL PER CÁPITA EN ASIA\*



\* Excluido el gasto en educación. Últimos datos disponibles en países con más de un millón de habitantes. Precios en dólares en paridad de compra (PPC). Fuente: Elaboración propia con datos OIT (ILO:2017), FMI (2018), OMS ; ESCAP

Turquía presenta unas tasas de pobreza del 18% de la población y el 42% de los trabajadores tiene un empleo informal en 2009 (Akan, 2011:373). Para regularizar el empleo se aprobó una nueva legislación en 2003 que flexibilizó el mercado de trabajo y otra en 2008 para facilitar el acceso a la seguridad social de jóvenes y mujeres desempleados mediante la reducción de las cotizaciones, pero han tenido unos efectos muy limitados. Turquía cuenta con un sistema de pensiones de tipo contributivo que en 2008 da cobertura al 81% de la población en edad de jubilación según los datos del gobierno turco; sin embargo el sistema (Institución de Seguridad Social) está fragmentado con tres fondos y cada grupo de funcionarios, trabajadores por cuenta ajena y autónomos tiene sus propias reglas de cobertura. El déficit generado por el gasto en pensiones, que llegó al 5,6 del PIB en 2002, forzó una reforma de 2009 que ha equiparado las cuantías, aunque reduciéndolas.

Turquía también tiene un programa básico de protección por desempleo y un sistema de asistencia social cuyo gasto alcanzó el 0,9 del PNB en 2009 (Akan, 2011:374). La protección está dirigida principalmente a las familias con ancianos a cargo y se gestiona por seis instituciones entre las que hay organizaciones religiosas, por lo que es muy vulnerable al clientelismo político.

### *III.2 La política social en África*

El análisis de la protección social en los países de África es el más difícil y complejo, por la carencia de datos. Por otro lado el África subsahariana es la zona más pobre y subdesarrollada del planeta (Mbaku 2014:531). Lo cierto es que en la mayoría de los países hay una estructura de protección social limitada, que en términos generales no llega al 18% de la población (ILO-2018:123), y muy pocos Estados cuentan con una red articulada que pueda compararse a la de un EB. Esto se puede ver muy bien en el llamativamente bajo gasto social per cápita que hay en los países de África al que se alude en el cuadro 2. Ahora bien, todos los gobiernos africanos han hecho de la protección social una prioridad en sus estrategias de desarrollo actuales.

Los países africanos tienen ciertas características que dificultan el desarrollo de la política social (Sánchez y Hernández, 2016). Entre ellas destacan las de carácter institucional como la debilidad del Estado, pues un 40% son catalogados como Estados poco sólidos (ILO-2017:122), el clientelismo político y burocrático. Otros son de tipo sociológico como el peso excesivo de la familia y las comunidades religiosas en la provisión del bienestar, la dependencia de la ayuda exterior y de las ONGs y el hecho de que los objetivos de bienestar están limitados a los servicios sociales básicos. También hay de tipo económico, así se suele aludir al hecho de que falta una cultura partidaria de los programas de protección social pues se considera que estos detraen los recursos necesarios para el desarrollo económico (Mokamane 2013:256). También son importantes las migraciones hacia el exterior y entre países.

Además en África se dan problemas de gobernabilidad. Mbaku (2014:538) señala que muchos líderes independentistas se han orientado hacia el enriquecimiento personal estableciendo una estructura centralizada del poder, que no respeta los derechos humanos y no garantiza el Estado de Derecho. La organización institucional también refuerza la capacidad de las elites locales y administrativas para explotar a los ciudadanos. En suma, cuando no encontramos Estados “ausentes”, domina un modelo de Estado neo-patrimonial con regímenes autoritarios de tipo personalista, en los que la separación entre la esfera pública y privada desaparece y en los que la burocracia pública se configura como una red clientelar en torno al dictador, a favor de la cual se organiza la seguridad social. Ejemplo histórico son los Estados árabes (Martín Muñoz, 1999,205).

En África más de la mitad de la población vive en niveles de pobreza extrema, (es decir, no disponen de 1,25 dólares por día en PPC) y dependen de una agricultura de supervivencia (Mokomane, 2013:250). El atraso se suele achacar a la falta de una burguesía coherente y de unas clases medias suficientemente fuertes, que lleva a que imperen las estructuras informales, no

institucionalizadas, en el ámbito económico -que no son solo laborales (Hyden, 2002:145). Ello explica que, aunque África subsahariana ha tenido tasas elevadas de crecimiento económico durante la primera década del siglo XXI (6,2% en 2012 según ECA 2017:49), sin embargo, no ha cambiado el hecho de que el 75% de los trabajadores estén actualmente en el sector informal. Por otra parte los trabajadores del sector formal son poco productivos, con jornadas laborales largas, malos salarios y altos niveles de pobreza, además, tienen un acceso muy restringido a seguros sanitarios, pensiones y asistencia social (ILO-2017:14).

En la actualidad prácticamente todos los países africanos han establecido alguna forma de protección social para los trabajadores del sector formal como pensiones, seguro de enfermedad o de maternidad, que muchos ya tenían desde la independencia. Ahora bien, hay que diferenciar los casos con estructuras de bienestar más desarrolladas en el sur y este de África como Sudáfrica, Botsuana, Namibia, Zimbawe y Kenia y países árabes del norte, respecto del resto de países subsaharianos. En los primeros hay una relativamente extensa política social que se manifiesta en el gasto público en el entorno del 8.6% del PNB en sanidad y educación con altos niveles de alfabetización (ECA, 2017:40). Si bien en los países del sur se dan graves problemas sanitarios debido a la expansión del SIDA (Gough y Therborn, 2010:713).

TABLA 2: INDICADORES DE COBERTURA EN ÁFRICA

<i>C. efectiva(a)</i>	<i>C. de pensiones (b)</i>	<i>C. de desempleo</i>	<i>C. sanitaria (c)</i>
18%	30%	5,6%	14,1

(a) Personas que disfrutan de algún programa de bienestar; (b) contributivas y asistenciales ; (c) número de sanitarios cualificados por 10.000 habitantes; Fuente: OIT (2017), OMS (2018)

En el estudio de la expansión de la protección social en África encontramos que los países con mayor cobertura efectiva de acuerdo con la OIT son Sud-África con el 48% de la población que accede a algún programa de bienestar, Egipto con 37%, Malawi con 21,3% y Níger 20,6%. Entre la población en edad de jubilación que disfruta de algún tipo de pensión los países con mayor cobertura son Botsuana con el 100%, Namibia con el 98,4%, Lesoto con el 94%, Sud-África con el 92,6%, Argelia con el 63,6% y Marruecos con el 39,8%. En el seguro desempleo de personas del mercado laboral formal la mayor cobertura se da en Sud-Africa con 10,6%, Argelia con 8,8% y Túnez con 3%. En cobertura sanitaria, los países con mayor número de personal sanitario cualificado por 10.000 habitantes según la OMS son Sudáfrica con 59, Túnez con 48,4, Sudán con 42,2 y Namibia y Argelia con 31,3.

En los países subsaharianos principalmente se han configurado sistemas de seguridad social para los trabajadores del sector formal, mientras que la asistencia social es rudimentaria o está ausente, solo la mitad de los Estados la tiene y apenas alcanza al 9% de la población (Mokamane, 2013:253; ILO-2017:129). En el sur y este de África es donde están más extendidos los programas asistenciales, aunque tienen el problema de que muchos gobiernos carecen de aparato administrativo para hacer las comprobaciones de pobreza, por lo que son frecuentes errores de exclusión de los que deben recibirlas. Entre estos programas las pensiones asistenciales son las más importantes y no solo ayudan a combatir la pobreza de los ancianos sino a otras finalidades, como mejorar los niveles educativos de los jóvenes o la inversión en actividades -que a su vez reducen la pobreza-, cuyo ejemplo es la agricultura de Namibia o las granjas de Lesoto. También han permitido la inclusión de las mujeres en el mercado laboral. Sin embargo las transferencias monetarias condicionadas no están muy extendidas porque la educación se desenvuelve en condiciones muy precarias. También hay subvenciones al trabajo para realizar obra pública pero tienen una incidencia mínima sobre el desempleo, ya que su objetivo principal es dar una prestación monetaria asistencial de tipo temporal -pues no hay subsidio por desempleo (Mokomane, 2013:255).

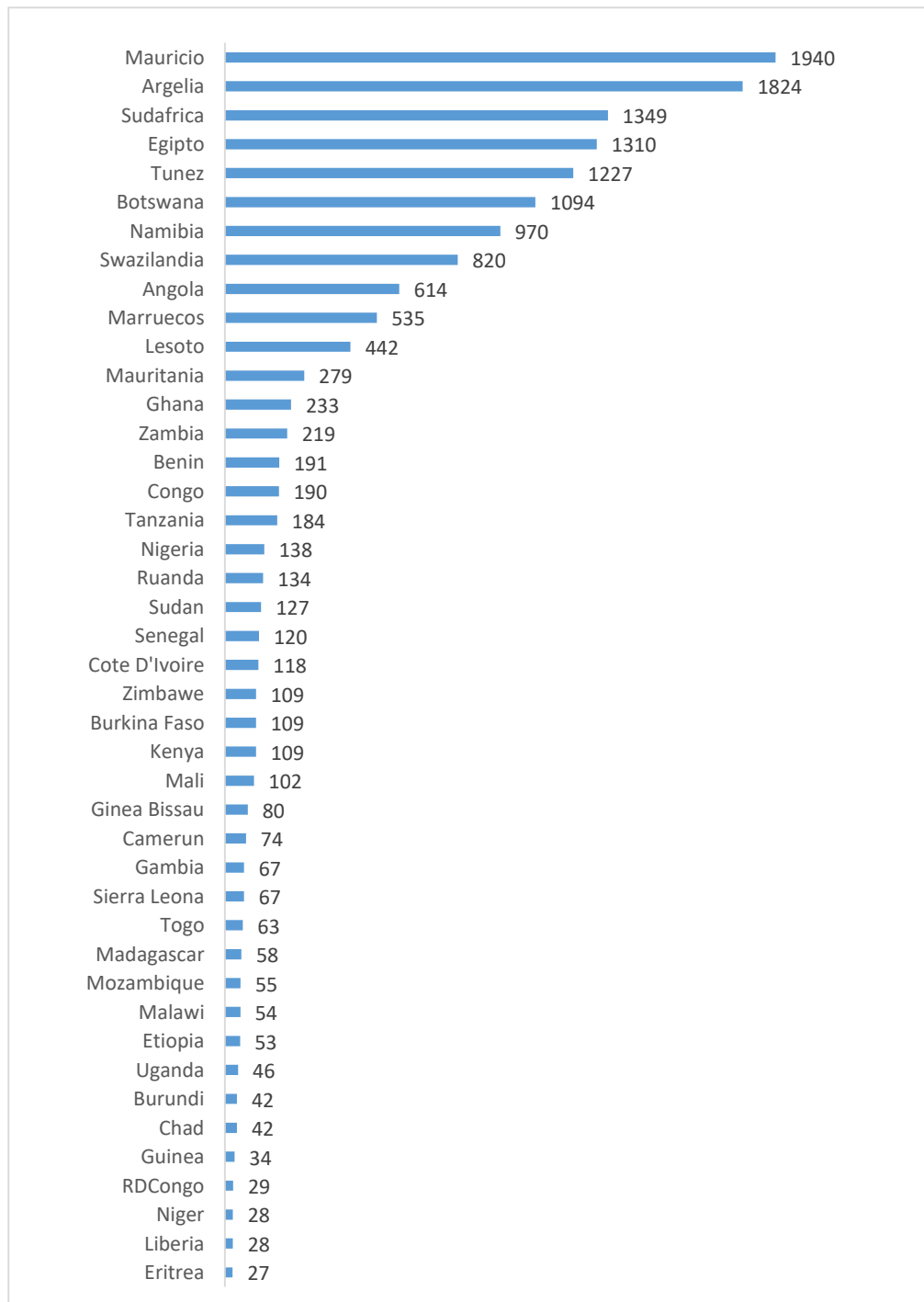


En África se da la paradoja de que más del 50% del gasto social se destina a pensiones, aunque los ancianos solo son el 3,8% de la población total, mientras que no hay apenas programas de protección de la infancia que es 43% de la población (entre 1-14 años). El desarrollo de los programas de protección de la infancia (incluida la educación) es uno de los grandes retos para los gobiernos africanos porque es el continente con más población de este tipo.

Un caso de especial interés es el de Sudáfrica, reconocida por la extensión, equidad y eficiencia de su sistema de protección social con pensiones asistenciales universales. Es el país con un nivel mayor de protección social en África, donde el 48% de la población recibe beneficios de algún programa (ILO-2017:23) -más arriba hemos indicado los datos de cobertura específica. Con la transición democrática del periodo post-*apartheid* de 1994 se extendieron a toda la población gracias a la fuerte movilización social; en 2010 alcanzan el 100% del salario mínimo.

También los países árabes del norte de África son un caso a considerar. Egipto, Marruecos, Túnez, Argelia, Mauritania y Libia tuvieron elevados niveles de gasto social gracias al capitalismo de Estado “desarrollista” que surgió con la independencia (Martín Muñoz, 1999: 210). Se generalizó la educación y el acceso gratuito al sistema escolar, se desarrolló la enseñanza universitaria y se creó la sanidad pública. Todo ello reforzaba la legitimidad de los nuevos Estados (Picard, 2006:220). El *path* colonial determinó que los países colonizados por Francia siguieran la tradición del seguro social de tipo corporativo, mientras que Egipto colonizado por el Reino Unido siguió la tradición universalista por vía de los fondos de previsión (Sánchez y Hernández, 2016:237).

CUADRO 2: GASTO SOCIAL PER CÁPITA EN ÁFRICA\*



\* Excluido el gasto en educación. Últimos datos disponibles en países con más de un millón de habitantes. Precios en dólares en paridad de compra (PPC)

Fuente: Elaboración propia con datos de OIT (ILO:2017), FMI (2018), OMS y UNECA

La falta de crecimiento económico suficiente y el aumento excesivo de la tasa demográfica acabaron bloqueando el desarrollo de la política social. Los ingresos de la renta petrolera ocultaron las carencias estructurales del sistema productivo con unas elevadas tasas de desempleo y con una

buen parte de los trabajadores en el sector informal (Martín Muñoz, 1999:209). Tras las diferentes crisis a partir de los años 80 se tuvieron que adoptar ajustes en el gasto público reduciendo la intervención estatal, lo que acabó provocando el aumento del descontento social que culminó en la “primavera árabe” de 2011. Actualmente la expansión de la protección social es una cuestión relevante de la agenda de los países árabes -como se puede ver en el cuadro 2 por el nivel de gasto per cápita que alcanzan-, donde se considera como la manera de alcanzar una sociedad más justa.

### III.3 *El desarrollo de la política social en América latina*

La política social se originó en los países latinoamericanos en momentos distintos del siglo XX. Según apunta Mesa-Lago (1983) los primeros programas de protección social aparecieron en la década de 1920 en Chile, Uruguay, Argentina, Brasil y Cuba. Estos son los países pioneros. Otro grupo inició la política social en la década de 1940 y 1950 como Costa Rica, México, Perú, Venezuela. Otros, el grupo tardío, en la década de 1960. Lógicamente esto ha sido determinante del grado de desarrollo del EB que han llegado a alcanzar estos países en la actualidad, como se puede ver en las diferencias en gasto social per cápita en el cuadro 3.

Tras Segunda Guerra Mundial comenzó la llamada política de “sustitución de importaciones” inspirada por la teoría de la dependencia. Consistió en producir un desarrollo industrial autónomo mediante la importación del capital y con políticas proteccionistas. La expansión económica permitió a partir de entonces una expansión de la política social, con la progresiva incorporación de diferentes grupos sociales en el ámbito de la seguridad social. En la década de 1970 se alcanzó la mayor expansión de la protección social. Su financiación se hizo posible gracias a que los mercados estaban protegidos y los empresarios trasladaban el coste de las cotizaciones laborales a los precios de consumo.

El resultado fue el desarrollo de un *path* corporativo para el EB en el que la seguridad social se obtiene a partir de la incorporación a la actividad laboral formal, este modelo deja fuera de protección, por tanto, al sector informal de la economía (Del Valle, 2010). Además de ser restrictivo, también se configuró como un sistema fragmentado y estratificado. Los funcionarios y empleados de empresas estratégicas fueron los primeros que se incorporaron a la seguridad social y son los que han obtenido las mejores prestaciones. Caracterizó al modelo, además, el tener un sistema fiscal regresivo, ya que buena parte de la financiación de la política social se obtenía mediante impuestos al consumo que pagan los trabajadores excluidos por encontrarse en el sector informal.

Pero no todos los países terminaron por configurar la misma estructura de protección social. De acuerdo con la clasificación de Filgueira (1998:7) hay tres modelos: a) el de los países con universalismo estratificado, b) el de los países con sistemas duales y c) el de los países que tienen un modelo excluyente. Los primeros -entre los que está Chile, Argentina, Uruguay- y los segundos -entre los que están Brasil, México y Venezuela- alcanzaron coberturas amplias y suficientes, aunque en los duales hay exclusión rural; sin embargo, en los excluyentes -entre los que está la República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador- ha primado la informalidad en el mercado laboral y el Estado tiene una capacidad reducida para desarrollar el sistema de protección social. Estos últimos son familiaristas, es decir, dejan en manos de la familia la cobertura de riesgos sociales, y tienen una política social de tipo asistencial focalizada hacia los sectores en condiciones de pobreza.

La crisis económica de la década de 1980 supuso una “coyuntura crítica” para los EBE latinoamericanos. De acuerdo con Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2016:207) las consecuencias de la crisis fueron dos, por un lado, la privatización de programas como los de pensiones y de la sanidad; por otro la expansión del gasto social asistencial. Las privatizaciones

fueron más radicales en unos casos que en otros. Concretamente más en Chile, Argentina, y menos en Costa Rica, Brasil y Uruguay

Al comenzar el siglo XXI América Latina tuvo un proceso de mejora económica y se produjeron cambios en la tendencia ideológica de muchos gobiernos (Filgueira, 2013:20). Como consecuencia se inició un proceso de “re-reforma” de las privatizaciones y un nuevo desarrollo de la intervención del sector público con la política social. Un buen ejemplo de la nueva etapa fue la creación en 2010 del Sistema Nacional de Salud de Uruguay. En este periodo se ha conseguido ampliar la cobertura de la seguridad social y una expansión de los programas no contributivos o asistenciales. Más específicamente, se han expandido y generalizado los programas de transferencias monetarias condicionadas a favor de familias (principalmente madres) con hijos, que llegan a alcanzar 0,3% del PIB regional, así como las pensiones no contributivas. Estas se han implantado en Bolivia, y se han universalizado en Argentina, Brasil y Ecuador. Como consecuencia un 71% de la población latinoamericana en edad de jubilación recibe una pensión, sea contributiva o asistencial (OIL2017:136). Otro cambio importante es el inicio de programas que facilitan la conciliación laboral. Aunque hay que tener en cuenta que en la segunda década del siglo XXI muchos países se han encontrado con un situación fiscal delicada que dificulta la obtención de recursos y han debido hacer contención del gasto social.

TABLA 3: INDICADORES DE COBERTURA EN AMÉRICA LATINA

<i>C. efectiva(a)</i>	<i>C. de pensiones (b)</i>	<i>C. de desempleo</i>	<i>C. sanitaria (c)</i>
61,4%	70,8%	12,2%	40,8

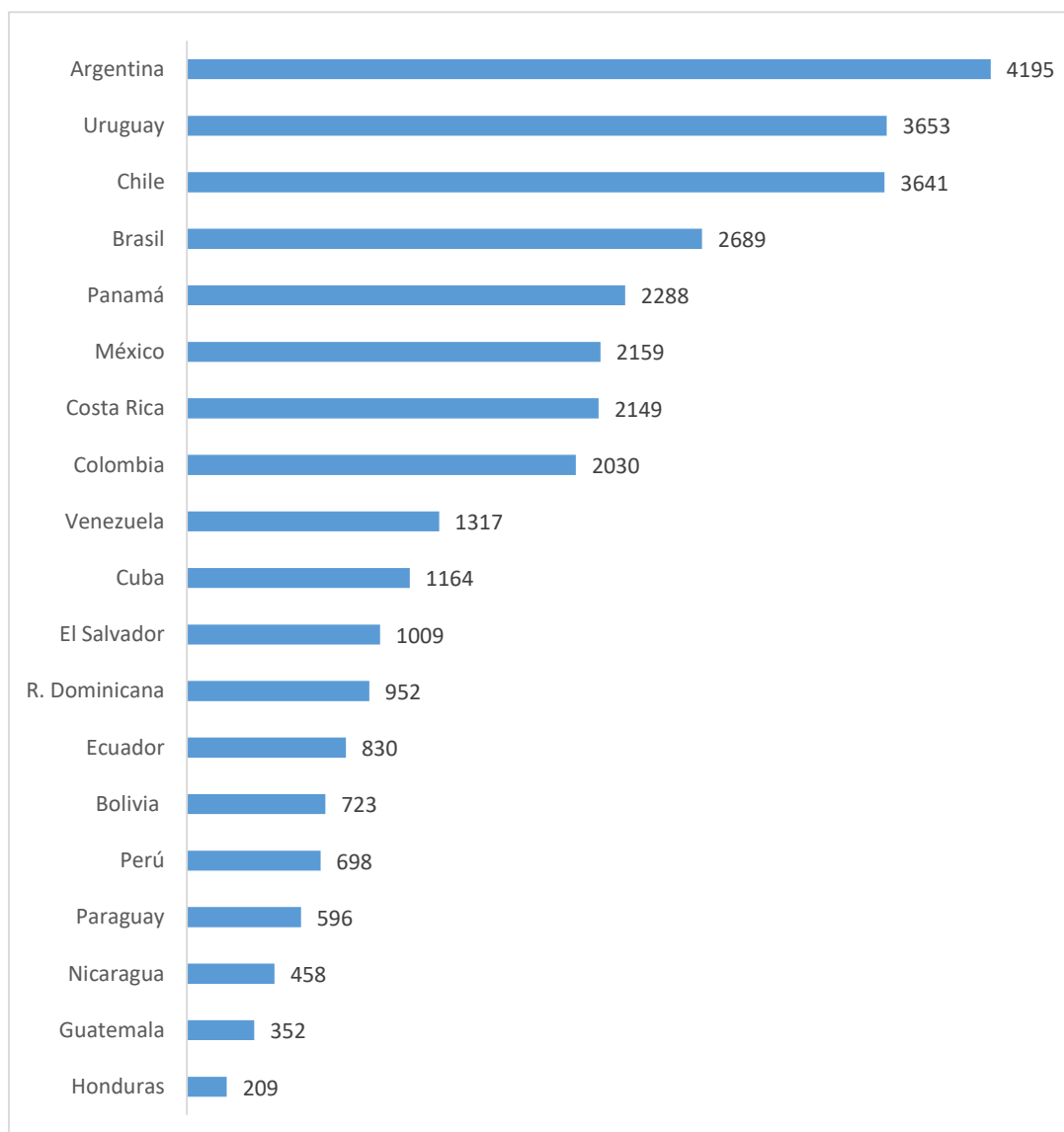
(a) Personas que disfrutan de algún programa de bienestar; (b) contributivas y asistenciales ; (c) número de sanitarios cualificados por 10.000 habitantes; Fuente: OIT (2017), OMS (2018)

En el estudio de la expansión de la protección social en África encontramos que los países que tiene mayor cobertura efectiva de acuerdo con la OIT son Uruguay con un 94,5% de la población que tiene acceso a algún programa de bienestar, Costa Rica con 72%, Chile con 69,2%, Argentina 67%, Brasil 59,8% y México con 50,3%. En el ámbito de las pensiones los países con una mayor cobertura son Bolivia con 100% de la población en edad de jubilación con acceso a algún tipo de pensión, Argentina con el 89,3%, Chile con el 78,6%, Brasil con el 78,3%, Uruguay con el 76,5% y Costa Rica con el 68,8%. En el ámbito del desempleo los países con mayor cobertura de los trabajadores del sector formal son Chile con el 45,6%, Uruguay con el 30,1%, Brasil con el 7,8% y Argentina con el 7,2%. En cobertura sanitaria, los países con mayor número de personal sanitario cualificado por 10.000 habitantes de AL según la OMS son Cuba con 155, Uruguay con 98, Brasil con 93 y México con 45,8.

Garay (2016) destaca que las transformaciones de las últimas décadas han tenido el objetivo de la extensión de la política social hacia los grupos tradicionalmente excluidos (el sector informal principalmente), y solo han sido posibles después de la tercera ola de democratización, gracias a la combinación de gobiernos responsables electoralmente y a la presión de las coaliciones formadas en torno a los nuevos movimientos sociales.

Ahora bien, la situación actual de la protección social en América Latina enfrenta la gran paradoja de haber generado un dualismo en la protección social, pues hay una parte de la población incluida en el sistema de seguridad social por vía contributiva y otro sector que recibe la protección por vía asistencial. Reducir este dualismo mediante el incremento de los niveles de formalidad en la economía – particularmente en el ámbito laboral- es el gran reto de los EB latinoamericanos .

CUADRO 3: GASTO SOCIAL PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA\*



\* Excluido el gasto en educación. Últimos datos disponibles en países con más de un millón de habitantes. Precios en dólares en paridad de compra (PPC). Fuente: OIT (*ILO:2017*), FMI(2018), OMS y CEPALSTAT

#### IV. CONCLUSIONES

Considerando el gasto social per cápita en paridad de compra como un indicador del desarrollo de la política social, en los datos presentados se puede constatar que a nivel regional el mayor desarrollo corresponde a los países de AL, y por ello es aquí donde se da el mayor avance en la construcción de los EBE. También se constata el gran atraso de los países africanos. Especialmente es en el África subsahariana donde la seguridad social está más limitada y apenas hay una asistencia social de tipo no contributivo rudimentaria.

El principal problema para la expansión de la política social en los países más atrasados económicamente, y por ello para la universalización de la prestaciones, es el gran peso que tiene el trabajo informal, ya que la política social se ha configurado siguiendo el *path* corporativo. También son relevantes las presiones de tipo clientelar en la configuración de muchas prestaciones no contributivas, como muy bien se muestra en países donde las instituciones religiosas islámicas

juegan un papel relevante en las prestaciones asistenciales. Otro factor determinante, especialmente en África, es la falta de desarrollo de la administración pública eficiente. En el sudeste de Asia hay una creciente demanda popular, acentuada por la democratización, de la necesidad de intervención del Estado para organizar la protección social, actitud que todavía falta en África. También en algunos países de AL, con modelo excluyente de régimen de bienestar, se pone de manifiesto la incapacidad del Estado en este campo.

Tanto en el este de Asia como en Algunos países ya han avanzado en la construcción de un modelo institucionalizado y redistributivo de EB similar al de los países europeos, que ya tiene Japón. En todos estos casos el principal problema es la fragmentación de los programas de bienestar y su efecto estratificador, ya que hay un tratamiento distinto en las prestaciones a los diferentes grupos. Esta segmentación que afecta a la igualdad también dificulta el universalismo.

Si comparamos los niveles de protección a nivel regional de acuerdo con los datos de la OIT se puede comprobar la mayor expansión en AL donde más del 60% de la población tiene acceso a algún tipo de programa de bienestar sea contributivo o asistencial, si bien es en Asia donde la cobertura por desempleo está más desarrollada para los trabajadores del sector formal de los países más desarrollados económicamente. Es también en AL donde la cobertura por medio de pensiones, sean contributivas o asistenciales, tiene mayor alcance con tres cuartas partes de la población en edad de jubilación protegida, mientras que en Asia alcanza a la mitad de la población y en África solo a un tercio, si bien se trata del programa más importante en este último continente por encima de la sanidad o de la educación. En cobertura sanitaria también en AL es donde hay más personal sanitario cualificado por número de habitantes que casi duplica a los países asiáticos y casi triplica a los africanos.

En suma los países con EBE tienen todavía un largo recorrido para alcanzar una cobertura universal en los programas más desarrollados como pensiones (incluidas las asistenciales).

## V. BIBLIOGRAFÍA

Akan, T. (2011): Responsible pragmatism in Turkish social policy making in the face of Islamic egalitarianism and neoliberal austerity. *International Journal of Social Welfare*, 20, 367-380

Asher, M. *et al* (2015): An Analysis of Selected Pension and Health Care Initiatives for Informal Sector Workers in India. *Social Policy and Administration*, 49 (6), 738-751

Barrientos, A. (2010). Social protection and poverty. *Social Policy and Development Paper Number 42*, United Nations Research Institute for Social Development.

Brass, P. R. (1995): *The politics of India since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press,

Charron, N. (2010): The Correlates of Corruption in India: Analysis and Evidence from the States. *Asian Journal of Political Science*, 18 (2), 177-194

Choi, Y. J. (2007): Coming to a standstill? A New Theoretical Idea of East Asian Welfare Regimes, *Barnett Papers in Social Research, Department of social policy and social work*, Oxford: University of Oxford

ECA-Economic Commission for Africa: *African Statistical Yearbook 2017*, Naciones Unidas

ESCAP- Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (2015): *Anuario estadístico de Asia y el Pacífico 2014*, Naciones Unidas

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press

Esping-Andersen, G. (1997): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a global Economy. En G. Esping-Andersen (Ed.). *Welfare States in Transition*, (pp. 1-31), Londres: SAGE

Filgueira, F. (1998): El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (ed.): *Ciudadanía y Política Social*, (pp.71-116), San José: FLACSO/SSRC.

Filgueira, F. (2007): Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. *Políticas sociales*, 135, CEPAL/Naciones Unidas

Filgueira, F. (2013): Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista uruguaya de ciencia política*, 22 (12),17-46

FMI (2018): *World Economic Outlook 2017*, Disponible en: <http://www.imf.org/external/index.htm>

Fossati, D. (2016): Is Indonesian local government accountable to the poor? Evidence from health policy implementation. *Journal of East Asian Studies*, 16, 307–330

Fraser, N. (2015): Social Security through Guaranteed Employment. *Social Policy and Administration*, 49 (6), 679-694

Garay, C. (2016): *Social Policy Expansion in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press

Greve, B. (2015): Introduction: India- Mixed Experience- A Difficult Pathway to Welfare. *Social Policy and Administration*, 49 (6), 677-8

Gough, I. (2003) Welfare Regimes in East Asia and Europe. En K. Marshall y O. Butzbach (eds.) *New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, experience, and lessons*. (pp. 27-42) Washington, DC: Banco Mundial

Gough, I. (2004): Social policy regimes in the developing world. En P. Kennett (Ed.): *A Handbook of Comparative Social Policy*, (pp.239-260) Cheltenham: Edward Elgar

Gough, I. y Goran Therborn. (2010): The Global Future of Welfare States. En F. G. Castles *et al.*: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, (pp. 703-720), Oxford: Oxford University Press

Huber, Evelyne (1998): “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models” en Gosta Esping-Andersen (Ed.): *Welfare States in Transition*, SAGE, pp. 141-192

Hyden, G. (2002): Democratisation in Africa: in search of depth and nuances. En O. Elgström y G. Hyden (Eds): *Development and Democracy*, (pp. 139-155) Londres: Routledge/ECPR

ILO- International Labor Organization (OIT) (2018): *World Employment Social Outlook – Trends 2018*.

ILO- International Labor Organization (OIT)(2017): *World Social Protection Report 2017-2019*

Kwon, H. J. (2009): The reform of the developmental welfare state in East Asia. *International Journal of Social Welfare*, 18: S12-S21

Mahmoudi, V. (2011): Poverty Changes during the Three Recent Development Plans in Iran (1995-2007). *African and Asian Studies* 10, 157-179

Martín Muñoz, G. (1999): *El Estado árabe*, Barcelona: Bellaterra.

Martinez Franzoni, Juliana (2007): “Regímenes del bienestar en América latina”, *Documento de trabajo 11* de la Fundación Carolina.

Martinez Franzoni, J. y Sánchez Ancochea, D. (2016) Regímenes de bienestar en América latina: tensiones entre universalización y segmentación. En E. del Pino y M. J. Rubio Lara (Eds.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Segunda edición ampliada*, (pp. 200-220), Madrid:Tecnos

Mbaku, J. M.(2014):The rule of law and poverty eradication in Africa. *African and Asian Studies*, 13, 530-557

Mesa Lago, C.(1983): Social security and extreme poverty in Latin America. *Journal of Development Politics*, 12, 83-110

Mitra, S. K. (2000): Politics in India. En G. A. Almond et alt.: *Comparative Politics Today* (629-680) Londres: Longman

Mokomane, Z. (2013): Social protection as a mechanism for family protection in sub-Saharan Africa. *International Journal of Social Welfare*, 22, 248-259

Pellissery, S. *et alt.* (2015): Caste and Distributive Justice: Can Social Policy Address Durable Inequalities?. *Social Policy and Administration*, 49 (6), 785-800

Pérez Baltodano, A. (2004): Globalization, human security and social policy: North and South. En P. Kennett (Ed.): *A Handbook of Comparative Social Policy* (pp. 50-67) Cheltenham: Edward Elgar

Picard, E. (2006): *La politique dans le monde árabe*, Paris: Armand Colin

Pribble, Jennifer (2013): *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge University Press.

Safadi, N. S. y Easton, S.D. (2014): The evolution of the social welfare system in Palestine: Perspectives of policymakers in the West Bank. *International Journal of Social Welfare*, 23, 52-60

Sanchez de Dios, M. y Hernández Moreno, J. (2016): Los sistemas de protección social en Asia y África: entre las consolidación y la irrelevancia. En E. del Pino y M. J. Rubio (Dir): *Los Estados de bienestar en la encrucijada* (pp. 221-246) Madrid: Tecnos,

Shi, S. J. (2012): Towards Inclusive Social Citizenship? Rethinking China’s Social Security in the Trend towards Urban–Rural Harmonisation. *Journal of Social Policy*, 41 (4): 789–810

Steinmo, S. (2010): *The evolution of Modern States. Swede Japan and the United Sates*, Cambridge: Cambridge University Press

Titmuss, R. (1958): *Essays on Welfare State*, Londres: Allen and Unwind

Del Valle, A. (2010): Informalidad y modelos de bienestar en América latina. *Política y Sociedad*, 47 (3), 239-261



**LA EXPERIENCIA DEL ACTIVISMO SINDICAL  
TRANSNACIONAL: DESDE LA RECUPERACIÓN  
DEMOCRÁTICA A LA CONSTITUCIÓN  
DE LA COORDINADORA DE CENTRALES  
SINDICALES EN EL CONO SUR (CCSCS)**

GORDILLO, MÓNICA BEATRIZ

## LA EXPERIENCIA DEL ACTIVISMO SINDICAL TRANSNACIONAL: DESDE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA A LA CONSTITUCIÓN DE LA COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES EN EL CONO SUR (CCSCS)

En un trabajo anterior (Gordillo, 2017) reconstruí y caractericé algunas de las redes conformadas por activistas sindicales a finales de los años '70 en oposición a las dictaduras militares implantadas en Argentina, Uruguay y Brasil. Estudié algunas de sus estrategias, por ejemplo la constitución de vínculos clandestinos dentro de los países y en el exterior para la protección y contención de trabajadores afectados (exiliados, presos políticos, despedidos), la búsqueda de fondos para su mantenimiento y para apoyar la conformación de agrupaciones internas opositoras a las dirigencias en los sindicatos, entre otras. Destaqué el aporte fundamental de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), especialmente en Argentina y Uruguay - por ejemplo a través de la experiencia de formación en la Universidad de los Trabajadores en América Latina (UTAL) en Venezuela- como en la cobertura para la asistencia a las reuniones anuales de la OIT de dirigentes disidentes; así como el de otras organizaciones y movimientos humanísticos y cristianos, especialmente en Brasil, que fueron decisivos para la creación del Partido de los Trabajadores (PT) en 1980 y, con él, el de un nuevo tipo de sindicalismo materializado en la creación de la Central Única de Trabajadores (CUT) en 1983.

Para entonces sostuve que esas redes habrían permanecido después de recuperada la democracia en esos países porque la acción transnacional había permitido no sólo externalizar demandas sino también internalizar cambios en las estrategias sindicales que ayudarían a enfrentar las transformaciones producidas en el mundo del trabajo.

En esta ponencia abordaré específicamente las acciones transnacionales promovidas por esas redes pre constituidas a partir de la salida de las dictaduras y la posterior recuperación democrática, para comprender y situar la constitución de la CCSCS en 1986 como una continuidad de las acciones previas pero, también, como un intento de intervenir más eficazmente en la región para encausar esas acciones dentro de los márgenes de gobernabilidad democrática. Analizaremos tanto las estructuras movilizadoras como los marcos culturales en las que las redes fueron encuadrando sus acciones, para dotar de contenido a ciertos principios directrices que confluyeron en la Coordinadora y se mantuvieron hasta la actualidad. Finalmente presentaremos las principales contribuciones que la Coordinadora realizó durante la década del '90, entendida como la etapa más dura del neoliberalismo a partir de los nuevos paradigmas del regionalismo abierto.

### I. EL ACTIVISMO SINDICAL TRANSNACIONAL Y LA CONFORMACIÓN DE REDES:

En los últimos años se han incrementado los estudios sobre las respuestas y estrategias sindicales frente a la globalización económica y los cambios que ella produjo en las anteriores instituciones fordistas. En efecto, una serie de organismos surgidos para defender intereses empresarios han logrado tener cada vez más incidencia en decisiones referidas a las relaciones laborales, restándole injerencia y poder a la OIT, entidad emblemática sobre esa materia durante casi todo el siglo XX.

A su vez, el nuevo paradigma de regionalismo abierto puso en debate la relación de lo global mediado por un espacio ampliado que trasciende los espacios nacionales pero que presenta rasgos

específicos, culturales, políticos, históricos, que deben ser considerados para evitar transpolaciones inadecuadas.

En lo referido al Cono Sur, el paradigma del regionalismo abierto se formalizó el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción que creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este reunió a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, incorporándose en agosto de 2012 la República Bolivariana de Venezuela. A pesar de los numerosos estudios sobre su funcionamiento e impacto nacional y sectorial, poco se ha avanzado en el conocimiento de las dimensiones laborales de ese espacio. Mucho menos se ha estudiado la CCSCS a pesar de que, como señalamos, ésta precedió a la creación del MERCOSUR.

Un trabajo pionero como el de González (2014) la ha analizado, al igual que a los sindicatos globales establecidos en la región, como expresiones de un nuevo internacionalismo obrero, refiriéndose a esas experiencias como sindicalismo postnacional. Según esta autora, la escuela del “Nuevo Internacionalismo Obrero” puso de manifiesto varios tópicos de análisis, tales como la emergencia del sindicalismo del sur (Asiático, Africano y Sudamericano) como instituyente de una teoría sindical que colisiona con el paradigma euro-céntrico marxista y socialdemócrata. El cuestionamiento a las escuelas europeas y norteamericanas del movimiento obrero puso de relieve que “el Sur mirado desde el Sur” no encajaba en las categorías sociológicas materialistas y de acción colectiva ortodoxa, y que su carácter sociopolítico lo asemejaba a un movimiento de naturaleza social. Un segundo elemento novedoso sería la centralidad de dimensiones tales como: la informalidad, la precarización, las migraciones internacionales; un tercer componente de estos estudios refiere a la lucha por el reconocimiento que prefigura estrategias de alianzas interclasistas que eran secundarias o residuales en las economías centrales. (González, 2014:33) Veremos cómo muchos de esos contenidos aparecen como marcos de las acciones de las redes que confluyeron en la CCSCS.

Sin duda sus contenidos y estrategias escapan de los modelos de sindicalismo nacional fordista que conocimos en el siglo XX, pero tal vez sea necesario precisar más algunos elementos teóricos para avanzar en la comprensión de la gestación de este nuevo tipo de organización. De allí que otro importante concepto sea el de sindicalismo de movimiento social. (Fairbrother, 2008) Este autor enfatiza la necesidad de tener en cuenta esta opción en algunos países del sur en relación con procesos más amplios de democratización que encontraron problemas comunes creados por las dictaduras y las subsecuentes reformas de mercado, lo que sostendrían la búsqueda de alianzas transnacionales entre algunos de los países de América Latina. Del mismo modo, las contribuciones de Voss and Sherman (2000) y las teorías de movilización de recursos aplicadas al estudio de las organizaciones sindicales resultan útiles al destacar la importancia de factores tales como las crisis internas que provocarían cambios en los liderazgos y la emergencia de nuevos dirigentes en ellas, la presencia de activistas con trayectorias en otros movimientos sociales dispuestos a reafirmar el papel del movimiento obrero, la utilización de prácticas innovadoras, así como la búsqueda de apoyos y vínculos con organizaciones internacionales dispuestas a proveer distintos tipos de recursos. También destacan la intención de incorporar diferentes tipos de trabajadores así como la de apoyar demandas de la comunidad que trascienden las de carácter sectorial.

De este modo, siguiendo las reflexiones de Tarrow (2006:6), considero que lo transnacional no es sinónimo de global, dado que si bien se trata de acciones que trascienden las fronteras nacionales lo hacen enfrentando problemas locales. Por lo tanto se trataría de una nueva forma de internacionalismo obrero, con una fuerte impronta regional que se pretende priorizar frente a cierta homogeneidad presente en el internacionalismo obrero de comienzos del siglo XX. Por otro lado también habría que matizar el concepto de postnacional y pensar más en entidades e identidades supranacionales, dado que las estructuras e historias nacionales, a pesar de los esfuerzos realizados,

siguen gravitando decisivamente en las características de las organizaciones y relaciones laborales en la región.

Por esta razón podemos sostener que los mecanismos de transnacionalización (Tarrow, 2006 :32-34) que operaron durante las dictaduras, entre ellos la conformación de redes, continuaron cuando las democracias se recuperaron. Pero, a su vez, Tilly señaló algo importante: la relación entre la conformación de redes y el régimen político, dado que una característica de los procesos de democratización es la integración de las redes en las políticas públicas pero manteniendo cierto margen de autonomía. (Tilly, 2010:218)

Ello resulta relevante para comprender primero la conformación de redes clandestinas durante las dictaduras integradas por activistas sindicales que cumplieron, en muchos casos, la función de “cosmopolitas arraigados” (Tarrow, 2006:42) pero que luego fueron dando a conocer y consolidando esas relaciones para institucionalizarlas a través de la conformación de nuevas organizaciones, cuando la democracia se recuperó en los países de la región.

De este modo, los argumentos que sostengo en esta ponencia son:

1) Las redes clandestinas e informales construidas por los activistas sindicales durante las dictaduras en la región se consolidaron e institucionalizaron a través de nuevas organizaciones cuando las democracias fueron recuperadas, una de ellas fue la CCSCS

2) Estas redes transnacionales permitieron no sólo externalizar demandas sino también internalizar nuevas estrategias y experiencias para enfrentar las transformaciones operadas en el mundo del trabajo

3) Aunque la creación de la CSSCS respondió a una iniciativa de la ORIT-CIOSL cuando tuvieron lugar las primeras negociaciones para los acuerdos comerciales en el Cono Sur, las estructuras y marcos utilizados previamente connotaron sus acciones y la dotaron de cierta autonomía frente a aquella

4) En relación con lo anterior, es posible observar en la CCSCS algunas características de sindicalismo de movimiento social.

## II. ALGUNOS ANTECEDENTES DURANTE LAS DICTADURAS

Argentina fue el primer país en salir de la dictadura cuando el 10 de diciembre de 1983 el presidente Raúl Alfonsín asumió la presidencia constitucional. Uruguay y Brasil demorarían un año más. Sin embargo la transición se había iniciado en 1982, acelerada tras la derrota en la guerra por las Islas Malvinas.

En efecto el año 1982 fue clave para comenzar a plantear la oposición a la dictadura, poniendo en evidencia el capital acumulado en materia de recursos organizativos durante los años previos. En Argentina, la protesta sindical se materializó en la convocatoria a un paro general con movilización bajo el lema “Paz, pan y trabajo” el 30 de marzo, donde hubo una fuerte represión, con el saldo de dos muertos. El hecho tuvo mucha repercusión en la región. Por ejemplo la intersindical Acción Sindical Uruguaya (ASU), integrante de la CLAT que había apoyado esa movilización, repudió la represión comunicando también la solidaridad de otras centrales internacionales.<sup>1</sup>

Para 1982 también dirigentes importantes habían sido liberados de prisión, tal el caso de Piccinini secretario general de la UOM de Villa Constitución en Argentina, que inició a partir de

1 Avanzada. Montevideo, A 2 N.º 6, abril de 1982 p. 19-21

entonces giras por Europa en base a los contactos y redes generadas con anterioridad por sus compañeros exiliados, que incluían también nexos con los sindicatos uruguayos, la UNTMRA (metalúrgico), el sindicato de neumáticos y con la FUNSA.<sup>2</sup>

Por su parte Hugo Bianchi (UNTMRA), a través de sus contactos brasileros como los bancarios de Sao Paulo, contribuyó a la articulación entre la uruguaya Convención Nacional de Trabajadores (CNT) en el exilio y los grupos que formarían la CUT.

EN 1982 se conformó el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) en Uruguay que no fue reconocido por el gobierno en el envío de la delegación a la conferencia de la OIT, por lo que a través del argentino Carlos Custer, integrante del comité confederal de CMT y del comité ejecutivo de CLAT, se ofreció a dos de sus representantes integrar la delegación de la Central Mundial de Trabajadores (CMT) para participar de esa conferencia. (Bottaro, 1985:137-138)

Dentro de las iniciativas para propiciar acciones conjuntas en pos de la democratización, es de destacar la de ASU de organizar la reunión de trabajadores del Cono Sur en Montevideo en julio de 1983. Acudieron representantes de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, ligados a CLAT.<sup>3</sup>

Un nuevo encuentro tuvo lugar ese año, esta vez en Buenos Aires el 16 de noviembre, entre la CGT RA y representantes del PIT.<sup>4</sup>

Sin duda 1984 fue un año muy movilizado tanto para los argentinos como para los uruguayos. En Argentina, luego del fracaso del proyecto de reordenamiento sindical impulsado por el gobierno se había llegado a un acuerdo sobre régimen electoral para las asociaciones sindicales para proceder a la normalización de los gremios, por lo que la mayoría de ellos comenzaron las campañas para sus elecciones sindicales. En Uruguay, a la movilización por el reconocimiento del PIT y de los derechos sindicales se sumaron las demandas de amnistía y de salida electoral sin proscripciones. Varios dirigentes sindicales participaron como candidatos a cargos representativos en las elecciones generales que finalmente tuvieron lugar el 25 de noviembre de ese año.<sup>5</sup>

En ese marco, todos los contactos y redes que se pudieran activar cobraban importancia. Pero más allá de estas acciones, lo relevante de esta etapa fueron las definiciones que comenzaron a aparecer con relación a la tarea que el nuevo sindicalismo debía cumplir en las democracias recuperadas, que nos muestran la construcción de un marco para la acción que incorpora ya la mayor parte de los elementos que se convertirían en los principios fundantes de la acción de la CCSCS.

Un elemento importante que compartía tanto la CUT como la CLAT era la necesidad de avanzar en una propuesta sindical movimientista, pluralista y democratizadora. Pero la democratización no debería quedar sólo en su aspecto formal sino avanzar en el aumento de derechos, tales como la educación gratuita en todos los niveles, contra la discriminación racial, de la mujer y de las minorías, la defensa del accionar del Estado y de las empresas públicas.<sup>6</sup>

Como se sabe, las estrategias del sindicalismo de movimiento social apuntan a la experimentación con distintos tipos de acción colectiva que trascienden el lugar de trabajo, la construcción de alianzas y su extensión en la comunidad así como la adopción de demandas enmarcadas políticamente. En ese sentido el accionar del PIT retomó la vieja tradición uruguaya,

2 Entrevista a Eduardo Menajovsky, cit

3 Avanzada. Montevideo, A 3 N.º 16, agosto de 1983 p. 34

4 Avanzada. Montevideo, A III N.º 20, diciembre de 1983 p. 45.

5 Avanzada. Montevideo, A IV N.º 29, octubre de 1984 p. 19-21

6 Jornal da CUT, A. 1 N.º 0, setembro 1983 p.3-5.

ya plasmada en el Congreso del Pueblo de finales de los '60. En efecto apoyó a las organizaciones estudiantiles tanto en reclamos puntuales como en el más general de recuperación de la institucionalidad académica.<sup>7</sup> En relación con lo segundo, apoyaron la marcha de “80.000 estudiantes” organizada por la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de Educación Pública (ASCEEP), al cumplirse diez años de la intervención a las universidades.<sup>8</sup>

Del mismo modo tempranamente ASU entró en contacto y difundió las convocatorias realizadas por la Unión Nacional de Trabajadores Desocupados (UNTRADE) para consolidar la entidad<sup>9</sup>, con posterioridad publicó entrevistas a sus dirigentes, mostrando la preocupación de la asociación por este tema, coherente además con la propuesta de apoyar una forma de organización de los trabajadores que trascendía a los empleados.<sup>10</sup> Otra línea de actuación permanente fue la de defensa de los derechos humanos.

### III. ESTRUCTURAS MOVILIZADORAS COMUNES EN DEMOCRACIA

Desde su constitución en 1983 la CUT se manifestó contra la explotación en el mundo y en oposición al pago de la deuda externa que soportaban los países de América Latina, para lo que entendía debía actuarse conjuntamente. Ya ese año habían tenido lugar dos iniciativas promovidas por la CLAT, en Montevideo y en Buenos Aires, y se había avanzado en la conformación de la Comisión promotora del Movimiento Popular por la Unidad Latinoamericana (MOPUL), electa en octubre de 1983<sup>11</sup> que, junto con la UTAL, promovieron la reunión de la “Conferencia Latinoamericana sobre la deuda externa y el futuro de América Latina”, en Lima en diciembre de 1984.

Al año siguiente, entre el 2 y 3 de mayo, se reunieron en Montevideo representantes del PIT-CNT, CUT, CGT argentina, de centrales de Cuba y de Paraguay (en el exilio) de la CLAT, CMT y FSM para constituir una comisión de trabajo que convocara una conferencia latinoamericana sobre deuda externa.<sup>12</sup> Esta se realizó en La Habana entre el 15 y 18 de julio y allí representantes de la CUT propusieron unificar las luchas y fijar el 23 de octubre de 1985 como día internacional de acción continental contra la deuda.<sup>13</sup>

Nuevamente del 4 al 7 de marzo de 1986 volvió a reunirse el Consejo de Trabajadores del Cono Sur de la CLAT en Montevideo con la participación de delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Allí dieron la que se conoció como Declaración de Montevideo que destacaba la necesidad de profundizar los procesos democratizadores abiertos, la defensa de los derechos humanos y sindicales, denunciaba las políticas neoliberales implementadas en la región y señalaba la necesidad de llevar adelante acciones conjuntas para el pago de la deuda; desarrollar modelos económicos nacionales y de integración nacional y subregional; denunciaba la persistencia de las dictaduras y declaraba 1986 como el año de la solidaridad con los Trabajadores y los pueblos

7 Avanzada, Montevideo, A. II, N° 10, septiembre de 1982 p. 22-24

8 Avanzada, Montevideo, A. III, N° 18, octubre de 1983 p. 12

9 Avanzada, Montevideo, A. IV, N° 23, abril de 1984

10 Avanzada, Montevideo, N° 42, diciembre de 1985 p. 28-32.

11 Esa Comisión se compuso con representantes de Venezuela, Chile, Costa Rica, Perú, Ecuador, Uruguay, Brasil y Argentina. Avanzada, Montevideo, A. III, N° 19, noviembre de 1983 p. 34

12 Boletim Nacional CUT N° 1, mayo 1985 p. 7

13 Boletim Nacional CUT N° 2, junio-julio 1985 p. 14

de Chile y Paraguay, aún bajo dictaduras; a su vez manifestaba su apoyo a la revolución sandinista, entre otros puntos.<sup>14</sup>

Dentro de ese marco de fuerte movilización de las redes informales que venían actuando desde la salida de las dictaduras y de los acuerdos comerciales que se habían comenzado a plantear entre algunos países, también la CIOSL-ORIT realizó su convocatoria para lo que fue definido como “Segunda Conferencia sobre deuda externa y desarrollo en América Latina y el Caribe”, a realizarse en Buenos Aires entre el 24 y 26 de septiembre de 1986. Recordemos que la primera había sido en La Habana en julio del año anterior. La reunión de Buenos Aires fue inaugurada por el propio presidente Alfonsín y el secretario de la CGT Saúl Ubaldini. La conferencia produjo un documento titulado “Primero el pueblo y después la deuda”. A su vez los países del Cono sur firmaron un documento donde rechazaban las dictaduras todavía vigentes y señalaban que, a pesar del restablecimiento de los derechos políticos en las democracias conseguidas, “se han dejado intactas las estructuras de desigualdad social y económica.”<sup>15</sup>

#### IV. LA COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR (CCSCS)

El surgimiento de la Coordinadora se relaciona con la reunión en Buenos Aires que acabamos de señalar, convocada por la ORIT-CIOSL y en el marco de lo que denominó “Primer Encuentro Sindical del Cono Sur de América Latina”.<sup>16</sup> Esta central elaboró un documento, que se considera el Acta fundacional de la CCSCS, donde señaló como objetivos principales intercambiar experiencias entre las centrales de la región, teniendo en cuenta los procesos de recuperación democrática que se venían operando pero, también, promover los que restaban como eran los casos de Chile y Paraguay. Otro objetivo era el de asegurar la consolidación democrática, tal como era entendida para entonces, como una etapa posterior a la de transición y basada en pactos de gobernabilidad donde el papel del sindicalismo era fundamental. Se veía esto posible porque en el diagnóstico presentado se destacaba como muy positiva la renovación operada, tanto en lo que refería a sus cuadros directivos como a la experiencia recogida en los años de resistencia a las dictaduras que le habría acercado a nuevos valores como el pluralismo, la valoración de la democracia, la necesidad de capacitación que permitiría adecuar sus prácticas a los cambios tecnológicos que se estaban operando y que destacaban especialmente en las industrias de Argentina y Brasil. Sin embargo, lo que justificaba la acción conjunta era que:

[...] El actual proceso de apertura democrática, en algunos países, ha restablecido importantes derechos políticos, pero ha dejado casi intacta la estructura de desigualdades sociales y económicas. Por eso, en los últimos meses, se ha desatado una verdadera ola de conflictos en todos los países del Cono Sur provocada por demandas salariales que buscan elevar los deteriorados niveles de vida; por el pleno restablecimiento de los derechos humanos y sindicales y por el castigo a los responsables de crímenes y medidas represivas durante las dictaduras”.<sup>17</sup>

Frente a ese panorama adverso para los trabajadores pero, a la vez, para fortalecer las democracias, se planteaba la necesidad de la coordinación e integración.

14 Avanzada, Montevideo, N° 45, abril 1986, p. 6-16

15 La Prensa, 24/9/1986 p.5. Fue firmado por la CGT de Argentina, la COB, la CUT y CGT de Brasil, el Comando Nacional de Trabajadores y la Central Democrática de Trabajadores de Chile, el MIT de Paraguay y el PIT-CNT de Uruguay.

16 Acta fundacional de la CCSCS, fechada en Buenos Aires, 21-22 de septiembre de 1986. Consultada en pag. Web de la CCSCS

17 Ibídem

Pero, como hemos mostrado, el encuentro convocado por la ORIT-CIOSL estaba lejos de ser el primero. Tal vez más que pensar en el desconocimiento de las tareas previas habría que considerar que la ORIT-CIOSL buscaba direccionar esas acciones que, en algunos casos, estaban adquiriendo un tono muy confrontativo alentando peligrosamente la movilización sindical. Por ejemplo el documento del Encuentro no mencionaba nada sobre la deuda externa, a diferencia de la posición que presentó la CUT en el mismo.<sup>18</sup>

De este modo, a pesar del discurso de la ORIT-CIOSL, la CCSCS apareció como un hito más dentro de una serie de acciones que ya venían desarrollándose y que siguieron también luego de su creación, al menos hasta que la ola de reformas neoliberales comenzó a implementarse en la región.

Las centrales fundadoras de la CCSCS fueron: CGTRA (Argentina), CUT (Brasil), CGT (Brasil), CNT (Chile) y CDT (Confederación Democrática de Trabajadores de Chile), MIT (Movimiento Integración de Trabajadores de Paraguay) PIT-CNT (Uruguay) y COB (Bolivia). Posteriormente se adhirieron Força Sindical (Brasil), CUT (Paraguay) –ex MIT, CUT (Chile) y CTA Argentina. La Central Obrera Boliviana (COB) fue fundadora de la CCSCS, sin embargo luego de una breve actuación en ella, no volvió a participar de este espacio. (González, 2014: 46)

Como veremos, posteriormente la CCSCS fue tomando posiciones de forma autónoma a las intenciones que pudo haber tenido la ORIT-CIOSL para promover su creación. Y nos parece evidente que en ello pesó la historia previa de las redes construidas que permitió articular diferentes vertientes y trayectorias en una incipiente institucionalización que disputaría su espacio en el nuevo escenario regional. En efecto, los marcos culturales que sustentaron las posiciones que la CCSCS fue adoptando habían sido construidos durante los años '80 como resultado de la interacción sostenida entre las redes que hemos analizado, cuya formulación precisa fue ya presentada en el IX Congreso de la CLAT reunido en Mar del Plata, Argentina, del 22 al 28 de noviembre de 1987. Allí se habló de construir el Movimiento de los Trabajadores y un nuevo orden, basado en un “nuevo desarrollo” que preservara los recursos naturales, que fomentara la actividad autogestionaria y cooperativa, entre otros aspectos.<sup>19</sup>

Los conceptos vertidos fueron anticipatorios de una serie de discusiones que luego serían tomadas por la CCSCS. Por ejemplo lo referido a trabajo informal o precario, como cosas diferentes pero que debían encontrar respuestas de los sindicatos. Por ello las centrales que componían la Coordinadora pusieron en marcha dispositivos diversos para atender a estos colectivos. Desde hace unos años la CCSCS impulsó la modificación de la lógica de afiliación sindical y amalgamó a los trabajadores asalariados fordistas con el universo mayoritario de trabajadores informales, precarios y con modalidades difusas de actividades que transitan entre la ilegalidad, los trabajadores independientes e incluso a los pequeños propietarios de los medios de producción; para posteriormente concentrarse en los límites a la libertad sindical y fortalecer la negociación colectiva por rama. (González, 2014: 57)

Como veremos a continuación, a partir de la formalización del MERCOSUR, la Coordinadora fue muy crítica del contenido del tratado, debatió en su seno su marco de acción, si debía oponerse o debía luchar para tener un espacio de participación. Finalmente escogió esta opción para frenar algunos de sus efectos que se advertían claramente nocivos sobre los trabajadores.

18 Boletín Nacional CUT, N° 9, agosto-septiembre de 1986 p.12

19 Avanzada N° 64, Montevideo, diciembre 1987 p.21-30. La cursiva es mía para destacar los principales marcos de sentido compartidos por los sectores sindicales conectados a través de la CLAT



Esto se puso de manifiesto en el primer documento enviado a los Ministros de Trabajo y a los Presidentes de los países firmantes del Tratado de Asunción, con motivo de la reunión con representantes de la OIT en diciembre de 1991.<sup>20</sup>

En el documento la CCSCS manifestaba el compromiso con la integración pero siempre y cuando se garantizara la protección social de los trabajadores y de los pueblos. Las medidas que propiciaba para conseguirla eran: el reconocimiento de la Coordinadora como la instancia dada por las propias centrales de esos países para debatir estrategias de acción en el campo de la integración; el desarrollo de una estrategia productiva que incorporara al consumo a los sectores marginados de la sociedad y la creación de un número mayor de puestos de trabajo; una política laboral que garantizara un mínimo inderogable para la igualación con las mejores condiciones y derechos sociales existentes; la ratificación de la plena vigencia de los Derechos Humanos (políticos, sociales y económicos); la sanción y puesta en marcha del subgrupo 11 que incorporara la problemática específica de las políticas sociales; la creación de instrumentos tripartitos en cada uno de los países, en forma global y por sectores; la creación de fondos de carácter social para atender a las personas, grupos o regiones que no se beneficiaran con la integración y disminuir las asimetrías que se verificaran; la aproximación de legislaciones tributarias y la eficiencia de las administraciones tributarias para evitar que los mismos productos tengan diferentes costos fiscales según sea la región donde se elaboren, buscando a la vez equidad y justicia mediante gravámenes a la renta y a los patrimonios y no primordialmente en base a impuestos indirectos; el mecanismo de la integración debe crear un Comité Tripartito Económico y Social dentro del diseño orgánico funcional que adoptara el Tratado de Asunción.<sup>21</sup>

Al año siguiente, con motivo de la reunión del Consejo del Mercado Común en Montevideo, la Coordinadora volvió a fijar una posición sumamente crítica frente a los presidentes, solicitando cambios en la orientación del Tratado. Según ella su contenido estrictamente comercial generaba problemas sectoriales y nacionales. Dentro de los primeros se indicaba la firma de acuerdos<sup>22</sup> entre Argentina y Brasil que no habían sido homologados por Paraguay y Uruguay, por lo que temían que se diera la complementación entre los dos países más grandes quedando al margen los demás.<sup>23</sup> En relación con esto, se cuestionaba que se dejaran de lado planes de promoción existentes que atendían situaciones regionales diversas dentro de los países. En lo que refería a la situación de los trabajadores, se insistía en la necesidad de desarrollar las economías nacionales para generar una verdadera integración, promover empleo y capacitación profesional y protección a los sectores de menores recursos y más afectados. A la vez se planteaba que los problemas de los trabajadores fueran considerados bajo la óptica de la solidaridad y el fortalecimiento de los actores sociales, estableciendo ámbitos de participación y de negociación de soluciones de conflictos existentes.<sup>24</sup>

En 1994 debía revisarse el Tratado de Asunción. La voluntad inaugural era que la integración del mercado estaría culminada en 1994, con la eliminación de aranceles y una tarifa común externa para terceros mercados. Sin embargo los calendarios de reformulación de metas, de levantamiento gradual de las barreras arancelarias y de fijación del arancel externo común, fueron sufriendo modificaciones año tras año. Cuando los plazos establecidos se vencieron se firmó el

20 Entrevista a un dirigente de la CGT argentina, citado en González, 2014:305

21 Primer Documento a los Ministros de Trabajo, Foz de Iguazú, 12 de Diciembre de 1991. Consultado en pag. Web de la CCSCS

22 Por ejemplo dentro de ellos puede señalarse el acuerdo sobre Régimen Automotriz

23 Documento a los Presidentes, Montevideo, 28 de Diciembre 1992. Consultado en página web de la CCSCS

24 *Ibidem*

Protocolo de Ouro Preto que creó una institucionalidad del bloque regional que duraría hasta nuestros días, con algunas modificaciones creadas en el 2006, con el Parlasur y el Instituto Social del MERCOSUR.

En ese marco de revisión, la Coordinadora elevó su proyecto de “Carta social”, que pretendía establecer un piso mínimo de derechos de los trabajadores que determinara automáticamente la ilicitud de los contratos que no lo respetaran. Se trataba a su vez de impedir que peores condiciones de trabajo se transformaran en el eje de la competitividad empresarial.<sup>25</sup>

A pesar del pedido, esta Carta Social no fue incorporada en el tratado de Ouro Preto de diciembre de ese año que ratificó la vigencia del MERCOSUR. Sin embargo creó como nueva institución el Foro Consultivo Económico Social (FCES), que se preveía de consulta obligatoria, sin embargo no funcionó así. En el documento donde la CCSCS demandaba su urgente puesta en funcionamiento, destacaba también que en los protocolos y negociaciones que se venían desarrollando no se hacía referencia a los problemas sociales ni se mostraba interés en crear espacios de participación de los actores sociales en esos procesos.<sup>26</sup> El FCES está integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte, y el tratado le atribuye una función consultiva (González, 2006). Está representado por las organizaciones de los trabajadores, los empleadores y un sector diverso, donde prevalecen organizaciones de consumidores, de cooperativas, profesionales y algunas ONGs o fundaciones vinculadas a la problemática de la integración. La coordinación pro t mpore del FCES es ejercida de forma rotativa en consonancia con la rotación de la presidencia pro t mpore, y a partir del 2009 establecieron su Acuerdo Sede en la Ciudad de Montevideo, Uruguay. La membrecía en el FCES sólo es permitida a una institución de carácter nacional y con trayectoria reconocida, eso deja afuera a gran parte de las organizaciones de la sociedad civil locales y provinciales y a los nuevos movimientos sociales. (González, 2014:333-34)

La larga década de los ‘90 culminó con la primera cumbre sindical del MERCOSUR convocada por la Coordinadora y realizada el 7 de diciembre de 1999 en Montevideo. Para entonces había comenzado a constituirse un marco anti-globalización neoliberal, en particular a partir de la movilización de Seattle, en la que la CCSCS participó. En ese contexto el documento emitido fue sumamente crítico, cuestionando sin embargo no la existencia del MERCOSUR sino el carácter dado por los gobernantes.<sup>27</sup> Proponían un cambio en su orientación que atendiera todas las cuestiones que habían quedado pendientes. Una de ellas era por ejemplo las cuestiones de g nero, que fueron objeto de un Informe especial como resultado de la cumbre de mujeres sindicalistas del MERCOSUR, reunida en esa ciudad los días 6 y 7 de diciembre.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN:

Como he mostrado, la salida de las dictaduras constituyó una oportunidad política clave para la visibilización y movilización en el espacio público de redes preconstituidas que tuvieron un importante papel en la lucha por la democratización. Ya en democracia recurrieron a estructuras movilizadores transnacionales como fueron las campañas en contra del pago de la deuda y en plantear una agenda con nuevos problemas generados tras la crisis de la sociedad laboral fordista. El nuevo escenario del regionalismo abierto dió un especial protagonismo al Cono Sur y en él a la CCSCS, constituida mucho antes de la concreción del MERCOSUR. Esto fue posible porque los años de dictadura habían hecho posible no sólo externalizar demandas sino también internalizar la

25 Documento a los presidentes, Montevideo 17 de Enero 1994. Consultado en página web de la CCSCS

26 Documento a los presidentes, Asunción, 5 de agosto de 1995. Consultado en página web de la CCSCS

27 Declaración Final. Cumbre Sindical del Mercosur. Montevideo, 7 de diciembre de 1999. Consultado en pag. Web de la CCSCS

necesidad de enfrentar de manera conjunta los desafíos de la nueva sociedad global con un proyecto político propio que desafiara los presupuestos neoliberales.

Durante la década de los '90 la Coordinadora fue organizando su ámbito de actuación a través del desarrollo de una estructura sectorial para el abordaje, discusión y propuestas de acción colectiva que pudiera aventajar al capital sobre las extorsiones que provocaban las deslocalizaciones de empresas. Esa acción sectorial quedó conformada con varios sectores, primero con aquellos vinculados a la mayor capacidad de respuesta y de movilización, hoy denominados Sindicatos Globales, por tanto los metalúrgicos y los automotrices fueron los más representativos mientras que luego de la crisis neoliberal emergieron los sectores más vinculados a servicios públicos como salud y educación. (González, 2014: 357)

A partir de la crisis de los gobiernos neoliberales comenzará una nueva etapa en la región que impactó en las estrategias de la CCSCS, pero ello escapa las intenciones de este primer avance.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

BOTTARO José 25 años de movimiento sindical uruguayo. Suplemento especial de Avanzada, Montevideo, 1985

FAIRBROTHER P. "Social Movement Unionism or Trade Unions as Social Movements", *Employ Respons Rights Journal* 2008 20, pp. 213-220

GONZÁLEZ María del Carmen Los Dilemas de la Acción Colectiva Global. Un estudio de caso: el movimiento sindical en el MERCOSUR (1991-2012). Tesis presentada para optar al título de Doctora en Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación de la Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, 2014

GORDILLO Mónica "Activismo sindical transnacional en el Cono Sur: algunas experiencias", *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*. Volumen 4, Número 7, marzo 2017 pp.68-83

TARROW Sidney *The new transnational activism*. New York, Cambridge University Press, 2006

TILLY Charles *Confianza y gobierno*. Buenos Aires, Amorrortu, 2010

VOSS K y SHERMAN R. "Breaking the iron law of oligarchy: Union revitalization in the American Labor Movement" *The American Journal of Sociology*, Vol. 106, No 2, 2000, pp. 303-349.

**DE LA COOPERACIÓN A LA SUBORDINACIÓN:  
REFLEXIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES  
Y EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA**

PALMA ÁLVAREZ, DANIEL ARTURO  
GUTIÉRREZ PÉREZ, MARIA CAMILA

# DE LA COOPERACIÓN A LA SUBORDINACIÓN: REFLEXIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES Y EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA

## I. INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2016, luego de cuatro años de negociaciones, un plebiscito de refrendación y los subsecuentes ajustes tras la victoria del NO en dichos comicios, se firmó en Colombia el acuerdo final de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP. Se ponía así fin a más de cinco décadas de conflicto armado entre estas partes. Sin embargo, con la finalización de las hostilidades se vislumbra en el horizonte el gran interrogante del posconflicto, dado que de su buen desarrollo depende la no reincidencia y la recuperación de las vastas zonas del país que fueron desoladas por los enfrentamientos.

Así las cosas, uno de los grandes obstáculos que debe ser sorteado en el posconflicto es el costo del mismo proceso, en otras palabras, hay que encontrar la manera de financiar la paz. Al respecto, un estudio reciente de Fedesarrollo (2018) afirma que en los próximos 15 años, el estado colombiano deberá invertir al menos 129,5 billones de pesos en esta materia (Fedesarrollo, 2018). Sin embargo, dado que esta es una suma excesiva para el presupuesto nacional, gran parte de estos recursos provienen y provendrán de ayuda internacional, cooperación y préstamos.

He aquí cuando se empiezan a encontrar los problemas. Lo que se argumenta en esta breve ponencia es que, dado que el estado se verá forzado a recibir dichas ayudas para el mantenimiento del posconflicto, su autonomía institucional y decisional se verá reducida en gran medida por lo que dicten los agentes internacionales que brindan los recursos. Esto puede entenderse con la teoría de la Interdependencia compleja y el concepto de Anticooperación como telón de fondo, de modo que la ayuda internacional para el posconflicto constituye “interferencia” (ya sea positiva o negativa) que genera dependencia y, posiblemente, tendrá consecuencias adversas a lo que intenta lograr: el desarrollo del país se puede ver ralentizado.

Finalmente, es importante señalar que este escrito no es un argumento en contra del posconflicto. Por el contrario, se da una mirada crítica a un aspecto vital sin el cual todo este valioso proceso se ve amenazado y se vuelve latente —una vez más— el escenario del conflicto armado. Por tanto, en aras de evitar la reincidencia bélica hay que pensar el tema y llevar a la acción todos los aportes derivados de la reflexión.

## II. DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA A LA ANTICOOPERACIÓN

En un mundo globalizado, no se puede asumir que los únicos actores del sistema internacional sean los estados, tal como el realismo clásico plantea. Por el contrario, la multiplicidad de actores es la constante en la escena internacional. Como consecuencia, es inevitable que se establezcan relaciones de fuerza, cooperación y competencia, dentro de las cuales la característica principal es que dichos actores dependen mutuamente, haciendo que los asuntos nacionales se vuelvan parte de la agenda internacional y viceversa. En otras palabras, “[...] Interdependencia no solo significa paz y cooperación entre los actores, sino una relación entre actores caracterizada por la cooperación, dependencia, e interacción en numerosas áreas diferentes, así como en el conflicto”<sup>1</sup> (Rana 2015: 291).

---

<sup>1</sup> Traducción libre de los autores.

En este orden de ideas, las características principales de la teoría de la Interdependencia Compleja son tres: primero, existe una multiplicidad de canales que conectan las sociedades, desde los lazos informales de las élites políticas hasta las relaciones interestatales formales. Estas relaciones pueden resumirse en interestatales, transgubernamentales, transnacionales e, inclusive, no gubernamentales y corporativas. En segundo lugar, no existe una jerarquía de temas en la agenda internacional, lo que implica que la seguridad militar no ocupa el primer plano de la escena exterior (en teoría, todos los temas tienen igual relevancia), y dicha agenda es cada vez más diversa. Finalmente, el uso militar de la fuerza no es común entre los estados, dada la misma situación de interdependencia que los encamina a tejer relaciones más estables y mutuamente influyentes (Betts 2017: 168).

Cabe resaltar que esta teoría asume que los estados cooperan, porque dentro de sus intereses comunes está la prosperidad del sistema internacional en general. No obstante, esta interdependencia es en realidad asimétrica, dado que hay actores más independientes que aprovechan la interdependencia como fuente de poder afectando varios asuntos de la agenda; por su parte los estados débiles se vuelven más vulnerables ante esta situación ya que los cambios pueden generarles mayores costos. En palabras de Keohane y Nye, “[l]os actores menos dependientes a menudo pueden usar la relación de interdependencia como fuente de poder para negociar un problema y quizás para afectar otros asuntos”<sup>2</sup> (Keohane & Nye 1977: 10, 11 citados por Rana 2015: 291).

En efecto, el sistema internacional anárquico permite relaciones de cooperación, lo que no suprime el hecho de que estas están mediadas y distorsionadas por el poder, por las alianzas y por las dinámicas norte-sur. Esta es una crítica constante de los estructuralistas a los pluralistas: que la interdependencia no es más que una forma de aminorar el término dependencia y que la riqueza de unos es el empobrecimiento de otros. Empero, no se niega la posibilidad de que los estados sean capaces de cooperar, sino que frente a la existencia de intereses nacionales y elecciones racionales individuales o grupales, esta cooperación es tan solo en una de las tantas formas de interacción global hoy en día (y en muchos casos, no tan benéfica para unos como para otros) (Llistar 2009: 18, 19).

En este panorama de relaciones asimétricas, de interdependencias y dependencias, David Llistar (2009) prefiere el término “interferencia”, entendido como la acción o acciones de agentes exteriores que tienen repercusiones —positivas o negativas— en el plano interno de un grupo, población o país, generalmente en la dirección norte-sur. En sus palabras, “Interferencia ‘transnacional’ (o ‘transfronteriza’), se define como aquel factor procedente de fuera de las fronteras de un Estado que afecta temporalmente la dinámica interna de un determinado grupo social [...] un segmento de la población o un país [...]” (Llistar 2009: 27).

Lo interesante de esta forma de entender las actuaciones internacionales que afectan el plano nacional y local, es que da pie para ver la otra cara de la cooperación (entendida como interferencia positiva), es decir, la “anticooperación”. Este concepto acuñado por el mismo Llistar designa “[...] al conjunto de interferencias negativas, desestructurantes, activadas desde el Norte hacia el Sur”, y su implicación más importante es que no todas las acciones acometidas por los estados desarrollados, en ayuda de los menos desarrollados, son positivas sino que también traen consigo resultados contraproducentes como la dependencia, la dominación y el subdesarrollo (Llistar 2009: 13). A ello, el autor agrega que, en la actualidad, prevalecen las interferencias negativas (anticooperación) y, por tanto, mientras esto se mantenga, las dinámicas de desigualdad, jerarquizaciones y dependencia entre actores se prolongará en el tiempo (Llistar 2009: 56).

---

<sup>2</sup> Traducción libre de los autores.

En suma, esta breve teorización que antecede al caso colombiano, intenta atraer la atención hacia el hecho de que en un panorama de interdependencia compleja, en el que lo exterior y lo interior se influyen mutuamente, no puede descartarse que frente a la necesidad de ayuda humanitaria (sea política, económica, técnica, etc.) para el posconflicto, las interferencias causen un efecto adverso. En otras palabras, que el involucramiento de agentes externos —estados, fondos multidonantes, ONG, actores supranacionales— lleve, en el mediano y largo plazo, a la dependencia del estado colombiano a los recursos para mantener el proceso de paz y, a su vez, a una pérdida de autonomía de sus acciones soberanas por los compromisos internacionales que asume al recibir las ayudas.

### III. INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO: LAS INTERFERENCIAS

El conflicto armado colombiano puede rastrearse desde finales de los años cincuenta del siglo XX y, en esencia, se puede evidenciar que surge de la violencia interpartidista, es decir, de un conflicto interno de poder. No obstante, este enfrentamiento se prolongó en el tiempo llevando a un reacomodo de las dinámicas confrontacionales, a tal punto que, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) considera que han existido 4 etapas a saber: la primera, la transición de la violencia bipartidista a la subversiva; segunda, la proyección política, el crecimiento de guerrillas y aparición de grupos paramilitares; seguido de un periodo de recrudescimiento del conflicto armado con vista a la solución militar; hasta, finalmente, llegar al reacomodo del conflicto armado (Centro Nacional de Memoria Histórica 2013: 111).

Para efectos de esta ponencia, se tomarán como base las últimas dos etapas —recrudescimiento y acomodo— que marcan el periodo de finales de los noventa hasta el momento de la firma del acuerdo, momento en el que Colombia internacionalizó el conflicto. Aun cuando hubo una pequeña muestra de internacionalización a principios de los noventa con la ratificación del Segundo Protocolo de los Convenios de Ginebra sobre conflictos armados no internacionales, fue durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana en el que se “[...] insistía en la necesidad de involucrar a la comunidad internacional en un eventual posconflicto [...] [y se] planteó un plan análogo [al Plan Marshal de reconstrucción,] que se adaptara al contexto colombiano” (Adiwisito 2008: 3). No obstante, no se desconoce que en los anteriores periodos hubiese diferentes interferencias (cooperación y anticooperación).

Ahora bien, hablar de posconflicto obliga a centrarse en fecha posterior a noviembre de 2016, cuando se firma el acuerdo de paz definitivo y se da la aprobación por parte del Congreso. En efecto, es solo en diciembre del mismo año cuando inicia el proceso de desarme y desmovilización. Sin embargo, la primera fase de apoyo ya se percibía en canales bilaterales y multilaterales, pues se inició durante los diálogos de paz de la Habana, y se ejecutaron dineros y proyectos con anterioridad.

Queda claro que la naturaleza del conflicto colombiano es interna en sus albores y que ha tenido dinámicas internacionales como los flujos ilegales de armas, narcotráfico, apoyos ideológicos del comunismo, entre otras. Podría decirse también que no se trata de un conflicto armado internacional, sino, de uno nacional entre grupos armados organizados (FARC, ELN y diversas bandas criminales, entre otros), contra el gobierno e incluso entre ellos. Pese a lo anterior, la internacionalización del conflicto supone lógicas de interferencia en sentido norte-sur. Las cuales han afectado por un largo periodo y desafían, las dinámicas internas del país en lo relativo a la autonomía para el manejo de la transición del conflicto hacia la paz y en el ámbito de la política exterior.

#### IV. DESAFÍOS DE UN POSCONFLICTO MEDIADO POR INTERFERENCIAS

En adelante, se analizarán estas lógicas de interferencia desde dos aspectos: primero, por medio de la cooperación recibida en multiplicidad de canales y, segundo, a partir de la jerarquización de temas. Con ello, se visibiliza la disminución de autonomía que tiene el estado en el posconflicto, sobre todo, dado que la mayor interferencia es consecuencia de la dependencia económica que, en últimas, representa el mayor desafío para el establecimiento de la paz y el desarrollo.

Justamente, hablando de la dificultad económica, un reciente estudio de Fedesarrollo (2018) estimaba que por los próximos 15 años la inversión sería de al menos 129,5 billones de pesos (Fedesarrollo, 2018). Pero en 2017, aunque la viceministra de hacienda proyectaba que el 0.9% del PIB —unos 8 billones de pesos— se destinarían al posconflicto (Caracol Radio, 2017), al final solo aportó la mitad, unos \$4.5 billones de pesos; mientras que el total de recursos aportados por la cooperación internacional fue de 9,9 Billones de pesos (Agencia Presidencial de Cooperación 2018: 34). Con lo que se materializa que gran parte del futuro de este acuerdo dependa de la ayuda internacional, pero ¿cómo se llegó a este volumen de cooperación?

En 2016, el ministro consejero para el Posconflicto aseguró que debían conseguirse aportes internacionales de al menos 3.000 millones de dólares (aproximadamente 10 billones de pesos), pero esto solo representa el 5% de los costos del posconflicto (Semana, 2016). Entonces, en 2017 la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC, empezaron a recaudar dineros no reembolsables que no exigiesen capacidad de repago, y así no incrementar la deuda pública; una buena estrategia, si se tiene en cuenta la insuficiencia de recursos.

Por esto, las posibles salidas de este problema de percibo de recursos sin perder autonomía, serían aumentar la recaudación de impuestos —tarea pendiente para el nuevo gobierno— o, por el contrario, recurrir al endeudamiento, y por tanto, a generar mayor dependencia. Frente a esta encrucijada, el gobierno ha permitido exenciones de impuestos a toda empresa que instale sus actividades y promuevan empleo en zonas que hayan sido afectadas por el conflicto. Empero, estos esfuerzos institucionales aún no son suficientes.

En lo internacional, al ser tantos los actores implicados, se vio la necesidad de unas instituciones fortalecidas, capaces de gestionar de manera eficiente los volúmenes de ayuda y responder internacionalmente frente a ellos. No en vano, el pasado mes de abril, los gobiernos donantes de Noruega, Suiza y Suecia, pidieron claridad en el manejo dado a los recursos destinados a la implementación del acuerdo de paz en el Fondo para el posconflicto. A lo que una consolidada agencia de cooperación respondió con el despido de la anterior encargada, es decir, remoción de cargos por acusaciones internacionales, y un informe que diera claridad sobre el destino de los fondos.

Sin embargo, aunque la APC focaliza la cooperación, su rol suele estar al servicio de otros agentes: como puente para los cooperantes, así como para rendición de cuentas y ahora con la membrecía a la OCDE, como gestor de conocimiento y al servicio de una organización internacional dominada por los países del norte o grupo de los 33. Lo que en últimas, puede resultar perjudicial para el futuro del posconflicto. Aún más, cuando las finanzas nacionales van en contracción.

Para encaminar la cooperación, la APC ha establecido tres ejes de interés o contrapartidas: Economías para la Paz, Educación País y Apuesta Verde. Muy amplios y en los que cabría cualquier intención de un donante que requiera gestionar Ayuda Oficial al desarrollo. Estos recursos han sido apoyados por los canales bilaterales, multilaterales y por alternativas



independientes. En total, en 2017 Colombia recibió 575 millones de dólares (casi 10 billones de pesos) como se aprecia en la gráfica.

GRÁFICA 1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL POSCONFLICTO 2017



### Alineación de la cooperación con la Hoja de Ruta de APC-Colombia



Agencia Presidencial de Cooperación 2018: 6

Salta a la vista que el mayor cooperante es Estados Unidos y luego de esta cooperación bilateral, llaman la atención Emiratos árabes y Alemania (este texto se centra en ellos). Seguido, aparecen con un 16% otros cooperantes como el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, la Unión Europea con un casi 3% y el Fondo de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas con un 2%, entre los más determinantes o al menos del canal multilateral. Para terminar, se resalta la participación de una ONG americana, la Howard Buffet con un casi 7%. Que resultan ser cooperación en su mayoría Norte-Sur, con excepción de Emiratos Árabes que puede ser una interferencia no en estricto sentido Norte-Sur.

## V. FONDOS BILATERALES: ESTADOS UNIDOS, EMIRATOS ÁRABES Y ALEMANIA

Históricamente, los EE.UU. han sido el principal donante en Colombia. Haciendo una revisión, resulta paradójico ver los montos donados y préstamos de ayuda que se dieron desde finales de los noventa para combatir a la misma guerrilla con la cual ahora se realiza un proceso de paz. Ligado a esto, al compararse el Plan Colombia con el Plan de Desarrollo y Posconflicto,

puede demostrarse una cooperación continua y, en parte, una dependencia de las acciones del gobierno nacional con respecto a la ayuda de los Estados Unidos.

El Plan Colombia fue un esquema de cooperación económico y militar del cual se benefició Colombia a comienzos del siglo XXI. Durante los quince años que duró (2000-2015), el país recibió 9600 millones de dólares por parte del gobierno de los Estados Unidos, para ser destinados a fortalecer las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas; la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; respaldar proyectos sociales y económicos; y apoyar procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pág. 1). Empero, Estados Unidos dio prioridad sobre la erradicación de cultivos ilícitos y el fortalecimiento del estado, obligando con ello a la Unión Europea a abstenerse de participar al considerar que la estrategia no tenía una vocación social (Adiwisito 2008: 3).

En concreto, el paquete de ayudas se distribuyó de forma tal que el 72% de los recursos se destinaron a la modernización y profesionalización de las FF.MM colombianas, y la reducción de hectáreas de coca; y el 28% restante se invirtió en proyectos económicos sostenibles, ayuda humanitaria y justicia (Departamento Nacional de Planeación 2016: 2). Es innegable que gracias a este marco bilateral de cooperación, hubo avances en el tema de seguridad nacional como el crecimiento de las FF.MM., lo que trajo un cambio en la relación de fuerzas con los grupos al margen de la ley, viéndose reflejado en la reducción de las acciones armadas por parte de estos y la disminución de su pie de fuerza. Asimismo, se erradicaron alrededor de 2 millones de hectáreas de coca y se pusieron en marcha proyectos sociales como “Familias en Acción” (Departamento Nacional de Planeación 2016: 2, 3).

No obstante, así como existieron avances derivados de este programa, también debe resaltarse que tuvo repercusiones negativas que generaron lógicas de dependencia que aún hoy pueden palpase. En primer lugar, durante los años que duró el Plan Colombia, un alto porcentaje del gasto en defensa nacional dependió de la ayuda que se recibía<sup>3</sup>, cifra que solo se vería reducida por los 131.000 millones de dólares destinados por el estado colombiano en esta materia a lo largo de estos años (Departamento Nacional de Planeación 2016: 1). Esto obligó a una reestructuración del presupuesto del estado a largo plazo que lo llevó a incrementar su inversión en defensa, convirtiéndolo en el segundo estado suramericano con más gasto militar detrás de Brasil entre 2006 y 2010 (Revista Semana, 2012), en detrimento de otros sectores como la educación, lo que según la OCDE, convirtió a Colombia en el país latinoamericano que menos invierte en este sector en 2017 (El País, 2017).

Por otro lado, el Plan Colombia tampoco logró la meta de reducir sustancialmente el cultivo de coca y la producción de cocaína. Pese a los esfuerzos el “[...] país sigue siendo el origen de aproximadamente el 90 por ciento de la cocaína que entra en los Estados Unidos” (Ramírez 2017: 200) y, para 2016, se alcanzó la cifra record de 188.000 hectáreas de coca sembradas en el territorio nacional (Office of National Drug Control Policy, 2017). Queda claro a partir de estas cifras que la estrategia de guerra abierta contra las drogas no está rindiendo sus frutos y que, en el corto, mediano y largo plazo, Colombia seguirá dependiendo de los recursos de cooperación de Estados Unidos para hacer frente a este problema. Esto se ratificó a comienzos de 2018, cuando los dos estados pactaron un nuevo acuerdo marco para reducir los cultivos de coca en un 50% en los próximos cinco años (El Tiempo, 2018).

De hecho, dada la necesidad de mantener la operatividad de las fuerzas militares (que tanto crecieron en estos quince años) y el retroceso en la erradicación del cultivo de coca, el

---

<sup>3</sup> Se estima que para el año 2000, el 35% de los gastos en seguridad era producto de esta cooperación (Departamento Nacional de Planeación 2016: 1)

gobierno de Colombia le solicitó a los EE.UU. la extensión del Plan Colombia rebautizándolo Paz Colombia. Esta iniciativa acordada durante el mandato de Barack Obama implica un nuevo paquete de ayuda económica anual por 450 millones de dólares, que están sujetos a la aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos y al beneplácito del presidente norteamericano de turno. Por ello, cabe preguntarse qué pasaría si Colombia pierde esta ayuda, si el presupuesto se llegase a reducir o, peor aún, si los norteamericanos deciden acabar los acuerdos unilateralmente.

Dicho esto, se entrevé una dependencia condicionada a los gobiernos de turno: mientras Clinton y Bush apoyaron el proceso militar de guerra contra las guerrillas, Obama daba un giro discursivo a través del fondo Paz Colombia. Estas dinámicas permiten ver una alineación entre los enfoques de gobierno, la necesidad de luchar contra el terrorismo y el *respice polum* —siempre viendo a la estrella del norte—; apoyo irrestricto que garantiza a Estados Unidos un socio en la región.

Por su parte, la cooperación bilateral con Emiratos Árabes y Alemania también son destacables. Aun cuando resulte curioso mencionar al primero de ellos, porque es la primera contribución de Medio Oriente al posconflicto, por un valor de USD 45.000.000, no debería olvidarse que este fondo es una donación y, por tanto, no requiere repago. Sin embargo, el donante ha hecho una aclaración sobre las prioridades de destino de este dinero, por lo que focalizó la ayuda en la primera infancia —los adultos del mañana— y el crecimiento de las *MiPymes* en el país (Agencia Presidencial de Cooperación 2018: 9). Entonces, no debe dejarse de lado el hecho de que el PIB colombiano depende en un 47% del petróleo, y su nuevo aliado para el progreso, es un gigante en este campo.

En cuanto a Alemania, es relevante observar que además de contribuciones económicas, logró ejecutar proyectos de mejora de infraestructura en el Caribe, siendo esta una zona con menor incidencia de la cooperación y con grandes necesidades en términos de sostenibilidad. Por ejemplo, en 2017, con ayuda de las empresas *Membrane Filtration Technik* GMBH y el Banco Alemán KfW, entregaron una planta desalinizadora de operación solar. No obstante, este tipo de donaciones podría implicar una dependencia de los recursos técnicos, de conocimiento, de financiación para el mantenimiento y, en general, podría no fomentar desarrollo sostenible en el tiempo.

## VI. FONDOS MULTIDONANTES

Actualmente, operan cuatro de las siguientes organizaciones: Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo. Se caracterizan porque la gestión de riesgo es compartida y han movilizado más de 400 millones de dólares (APC 2018: 12). Aquí, solo se abordarán en este escrito Naciones Unidas y Unión Europea, aunque los otros sean también relevantes.

De acuerdo con sus lineamientos constitutivos, el fondo de Naciones Unidas debe establecer, mantener y consolidar la paz, pero los contribuyentes establecen de manera conjunta las prioridades y estrategias a seguir, en este caso, busca financiar proyectos que rompan el vínculo entre política y violencia, y la aceleración y concretización del proceso de reparación a víctimas (Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, 2017).

En términos relativos, no tiene una responsabilidad financiera tan alta. En 2016 el fondo otorgó 56 millones de dólares, de los cuales 512.255 dólares se fueron en gastos administrativos y de gestión (Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, 2017), lo que significa, mantenimiento de un plantel internacional. Y en 2017 el monto fue decreciendo a la suma de 36.888.948 dólares para 25 proyectos (Agencia Presidencial de Cooperación 2018: 14).

Empero, Naciones Unidas ha hecho parte de diferentes formas del proceso de paz participando en los diálogos de La Habana y encargándose de organizar los foros de víctimas del conflicto, de los que salieron recomendaciones para la mesa de diálogos y se escogieron las víctimas a participar (Molano, 2015).

Por su parte está el Fondo fiduciario de la Unión Europea para Colombia. Este se ha centrado en una visión sobre desarrollo rural y en 2017 aprobó el proyecto ‘Nuevos territorios de paz’, por un monto de 20.150.000 euros, para siete proyectos (Agencia Presidencial de Cooperación 2018: 14). En su caso, las regiones elegidas fueron: el Canal del Dique, Bajo Magdalena y los departamentos del Caquetá y el Guaviare (Molano 2015: 71-72). Esta es en efecto, la primera vez que coopera en este sentido con Colombia, ya que aunque en ocasiones anteriores se había solicitado ayuda, la Unión no tenía entre sus prioridades la zona ni mucho menos encontraba alineado su discurso con el del primer acuerdo.

En el informe la APC se destacaba que de todos estos recursos, al menos siete millones de colombianos se habían beneficiado de los proyectos ejecutados y que un millón de ellos, eran campesinos (Agencia Presidencial de Cooperación 2018: 7), es decir, que el 17.89%<sup>4</sup> de la población está accediendo de una u otra manera a los beneficios de estos proyectos. Con lo cual, las dinámicas internas del desarrollo, terminan siendo permeadas o más bien interferidas (positiva y negativamente) por la cooperación.

## VII. CONCLUSIONES

En cuanto a la autonomía del Estado colombiano, entendida como, “la capacidad y disposición para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencias ni constreñimientos del exterior” (Russell & Tokatlian 2002: 162), se ha debilitado. Bajo esta perspectiva, en el tema del acuerdo humanitario que pertenece al ámbito de la política interna pero asume dimensiones externas, el margen de acción del gobierno colombiano es cada vez más estrecho. Esto se da a merced de la intervención directa de terceros, que obstruyen la articulación y el alcance de metas políticas de manera independiente (Adiwisito 2008: 7).

Por esta razón, el hecho que el posconflicto sea financiado más por organismos y una pluralidad de actores extranjeros antes que por las finanzas nacionales, debe considerarse como una interferencia negativa. En principio porque supedita la autonomía estatal para la toma de decisiones y cambios, a la voluntad de otros actores a cooperar; luego, porque dicha cooperación depende de las áreas priorizadas por los donantes; y por último, porque la credibilidad del proceso ha generado tensión en lo nacional y lo internacional, amenazando la alcanzada superación del conflicto con las FARC-EP.

En este punto, no se puede negar que quien coopera impone condiciones de uso sobre lo donado o financiado. Esta es, entonces, una de las razones en las que la interdependencia supedita a un Estado frente a la voluntad de otro actor del sistema internacional, por lo cual, el proceso resulta en un cúmulo de dependencias. Especialmente, si se habla de los temas de Agenda. En efecto, en la realidad aparecen prioridades en los temas a tratar. Aun cuando los estados de manera independiente pueden tener unas líneas de necesidades a las que convocan la cooperación, en el caso colombiano, se ratifica cómo la alineación de las agendas nacionales dependen de la hoja de ruta de la cooperación trazada por países del norte global de manera independiente o multilateral.

---

<sup>4</sup> Cifra elaborado por los autores con información del más reciente censo de 2005 del Departamento Nacional de Estadística (Departamento Nacional de Estadística, 2018).

Finalmente, cabe aclarar que, históricamente, se ve la manera en que las agendas son jerarquizadas en función de las relaciones que se quieran mantener y que, en el actual régimen internacional, todos los implicados han sido convocados a participar del discurso de Desarrollo sostenible. El cual se fundamenta en la Agenda de Acción de Addis Abeba para financiar este y no otro modelo de desarrollo (neoliberalismo). Se entiende que es prioridad de la agenda el posconflicto en tres artículos; 8, 18 y 26. En los que se llama a dar especial atención a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, con retos para el desarrollo y que en gran medida sus exportaciones dependan de sus recursos naturales (Asamblea General de la ONU 2015: 4, 8, 10).

Recapitulando, el gobierno ha logrado un paso importante con el inicio del posconflicto. Sin embargo, el estado debe tener claro que aunque la ayuda internacional es necesaria para mantener este proceso, en el largo plazo, el país debe hacerse cada vez más independiente en el financiamiento del mismo, por el bien de la autonomía, la soberanía y el buen término del mismo posconflicto.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

Adiwisito, E. (2008). *La internacionalización del conflicto colombiano: Claves para abordar el proceso*. Observatorio de Política Exterior Colombiana - OPEC, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales -Universidad del Rosario. Bogotá: Universidad del Rosario.

Obtenido de [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qBTpSASEHkUJ:www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/comentariosOPEC/COMENTARIO\\_10/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=es](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qBTpSASEHkUJ:www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/comentariosOPEC/COMENTARIO_10/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=es)

Agencia Presidencial de Cooperación. (2018). *Informe de Gestión*. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación.

Asamblea General de la ONU. (17 de agosto de 2015). <http://unctad.org>. Obtenido de [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf)

Betts, R. (2017). *Conflict after the Cold War. Arguments on Causes of War and Peace* (Quinta ed.). Nueva York: Routledge.

Caracol Radio. (14 de Junio de 2017). *Caracol Radio*. Obtenido de [http://caracol.com.co/radio/2017/06/15/economia/1497490997\\_905221.html](http://caracol.com.co/radio/2017/06/15/economia/1497490997_905221.html)

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *INFORME GENERAL*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. Obtenido de [centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/.../bastaYa/.../basta-ya-cap2\\_110-195.pdf](http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/.../bastaYa/.../basta-ya-cap2_110-195.pdf)

Departamento Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá. Obtenido de

<https://censo2018.dane.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *DANE Censo General 2005*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PDF.../44000T7T000.PDF](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF.../44000T7T000.PDF)

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Plan Colombia: balance de los 15 años*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN\\_COLOMBIA\\_Boletin\\_180216.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf)

El País. (Septiembre de 2017). *Colombia es el país latino que menos invierte en educación, según la Oede*. Obtenido de El País: <http://www.elpais.com.co/colombia/es-el-pais-latino-que-menos-invierte-en-educacion-segun-la-ocde.html>

El Tiempo. (marzo de 2018). Cinco años para reducir en 50 % cultivos de coca en Colombia. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/cinco-anos-para-reducir-en-50-cultivos-de-coca-188864>

Fedesarrollo. (2018). Implementar el acuerdo de paz necesitaría una nueva reforma tributaria. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/economia/articulo/costos-del-proceso-de-paz-y-el-posconflicto/554526>. Los costos de la paz resultan muy altos

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto. (2017). *Informe 2016 Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto*. Obtenido de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AbTU2vIsUfwJ:mptf.undp.org/document/download/18188+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=es>

Keohane, R. & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co.

Llistar, D. (2009). *Anticooperación. Interferencias globales Norte-Sur. Los problemas del sur no se resuelven on más ayuda internacional*. Barcelona: Ícara.

Molano, A. (2015). *El posconflicto en Colombia: Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*. Bogotá: Ántropos.

Office of National Drug Control Policy (Ondcp). (2017). *ONDCP Releases Data on Cocaine Cultivation and Production in Colombia*. Washington. Obtenido de [https://defenseoversight.wola.org/primarydocs/170314\\_colombia\\_coca.pdf](https://defenseoversight.wola.org/primarydocs/170314_colombia_coca.pdf)

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas. (2017). *700-000 Colombianos Beneficiados por Iniciativas de la ONU*. Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2017/07/05/m-s-de-700-000-colombianos-beneficiados-por-iniciativas-de-la-onu-auspiciadas-por-fondo-para-posconflicto.html>

Ramírez, J. C. (2017). Balance de los quince años del Plan Colombia (2001-2016): recuperación de la institucionalidad colombiana y consolidación de la presencia del Estado en el territorio nacional. *Estudios Internacionales*(186), 187-206. Obtenido de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v49n186/0719-3769-rei-49-186-00187.pdf>

Rana, W. (Febrero de 2015). Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts. *International Journal of Business and Social Science*, 6(2). Obtenido de [http://ijbssnet.com/journals/Vol\\_6\\_No\\_2\\_February\\_2015/33.pdf](http://ijbssnet.com/journals/Vol_6_No_2_February_2015/33.pdf)

Revista Semana. (Noviembre de 2012). Colombia, el segundo país suramericano que más gasta en armamento. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-segundo-pais-suramericano-mas-gasta-armamento/257797-3>

Russell, R., & Tokatlian, J. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*(21), 159-194. Obtenido de <file:///C:/Users/DELL/Downloads/298-505-1-SM.pdf>

Semana. (2016). La larga factura de la paz: sus costos y sus beneficios. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/acuerdos-de-paz/noticias/costos-y-beneficios-de-la-paz-495235>



**PROCESO CONSTITUYENTE ECUATORIANO DE 2008:  
EL APORTE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
A UN PROCESO EMANCIPADOR**

CHÁVEZ VALLEJO, GINA ESMERALDA



# PROCESO CONSTITUYENTE ECUATORIANO DE 2008: EL APORTE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A UN PROCESO EMANCIPADOR

## I. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, las últimas décadas del siglo XX se caracterizaron por la emergencia de demandas sociales de nuevo tipo que se expresaron también en nuevas formas organizativas y estrategias de resistencia.

En este contexto, uno de los actores más relevantes fueron las organizaciones indígenas que hasta aquel momento operaban bajo lógicas gremiales y sindicales, pero que en aquel momento rompieron sus propios límites reformulando sus demandas y sus formas tradicionales de lucha social. La CONAIE, como organización nacional de representación de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, lideró la defensa de un proyecto político (CONAIE, s/f) que incluyó, más allá de reivindicaciones gremiales o sectoriales, la reformulación del Estado ecuatoriano como Estado plurinacional e intercultural; propuesta que traía implicaciones no solo en la estructura de los derechos –con la demanda de reconocimiento de derechos colectivos–, sino también en las nociones de participación política y social, de organización territorial, de economía y del desarrollo, de cultura y del derecho.

Dicho proyecto político implicó un cambio sustancial de la naturaleza de las reivindicaciones indígenas. En este sentido, de proponer la legalización de sus organizaciones gremiales pasaron a demandar el reconocimiento de sus propias organizaciones en calidad de pueblos y nacionalidades; de exigir créditos agropecuarios y mejoras en su calidad de vida optaron por demandar la capacidad de manejo autónomo de sus espacios de vida; de exigir acceso a la justicia pasaron a demandar el reconocimiento de sus formas propias de justicia. Pero sus aspiraciones no se quedaron en el ámbito de las reivindicaciones señaladas, sino que avanzaron en demandar la redefinición del carácter del Estado.

Estas aspiraciones fueron vistas inicialmente como despropósitos de minorías sin futuro, hasta que la presión social del recién conformado movimiento indígena en la década de los noventa, conmovió a la opinión pública y a sectores sociales e intelectuales que le ofrecieron su respaldo.

Se trató de un momento en el que la llamada democracia de los excluidos comenzó a forzar los mecanismos del derecho, obligando al Estado a dar respuestas legales e institucionales que sin constituirse en una vía subversiva generó impactos significativos en el mundo de jurídico y político. Por otro lado, el uso de los mecanismos y vías legales e institucionales también pusieron en escena la problemática de un mundo globalizado amenazador de las formas de vida, frente a lo cual proclamaron una globalización alternativa que para el campo jurídico significó la construcción de nuevos paradigmas en el ejercicio y en la investigación jurídica y un desafío para la epistemología jurídica del siglo XXI.

Los rastros que van dejando las demandas étnicas en el derecho representan un importante ejemplo para identificar algunos efectos prácticos de los nuevos usos que se viene dando a la ley, al derecho y a lo jurídico.

El impacto del discurso étnico en el derecho, se ha traducido en un resurgimiento de posturas críticas desde dentro del campo jurídico y en el debate sobre el pluralismo jurídico, la multiétnicidad, la plurinacionalidad y la interculturalidad. La incorporación en el sistema jurídico de normas que parten del reconocimiento positivo de la diferencia, asignan valores y principios de

defensa de la diversidad así como derechos especiales a los grupos culturalmente diversos; implica una modificación sustancial en la relación entre una mayoría hegemónica representada por el Estado nacional y una minoría de características particulares, los pueblos indígenas, por ser la expresión viviente de un pasado colonial que persiste en reproducirse en el presente.

## II. CONSTITUCIONALISMO ECUATORIANO: ETERNA REFUNDACIÓN O ETERNA PROLONGACIÓN?

Quiero partir este análisis poniendo en evidencia que el constitucionalismo ecuatoriano tiene algunos rasgos característicos, a saber: utiliza el mecanismo de la asamblea constituyente<sup>1</sup>, con sus promesas de refundación del país, para redefinir la correlación de fuerzas entre grupos y facciones; expide textos constitucionales que aportan poco o nada a la consolidación jurídico-institucional del Estado; e institucionaliza prácticas jurídicas marcadamente formalistas y simbólicas que favorecen a la falta de apego de los ciudadanos a los mecanismos legales e institucionales, entre otros.

De los veinte sucesos asamblearios ocurridos en Ecuador hasta la fecha, solo tres pueden considerarse procesos transformadores o revolucionarios<sup>2</sup>, a saber: la Asamblea Constituyente de 1830 que instaura la república, terminando formalmente con el colonialismo español; la Asamblea Constituyente de 1929<sup>3</sup> que concreta los postulados de la revolución liberal iniciada por Eloy Alfaro, impulsando la modernización del Estado a través de instauración de la libertad de trabajo y contratación, de educación, de reunión y asociación, de sufragio, de pensamiento, la obra pública, la institucionalidad pública, y el laicismo, fundamentalmente. Y la Asamblea Constituyente de 2008 que concreta, de manera muy particular, las aspiraciones de cambio alimentadas desde el retorno de la democracia por importantes sectores sociales.

La historia ecuatoriana nos muestra que, por lo general, la expedición de una nueva constitución solo alcanzaba a instaurar un frágil y transitorio equilibrio de fuerzas que no logra consolidar la institucionalidad estatal ni permite satisfacer un mínimo de promesas de cambio. Esto explica que lo jurídico en el Ecuador cumpla, antes que nada, un papel funcional a las élites políticas y económicas, sin alcanzar un rol equilibrante de las disputas.

El Estado ecuatoriano, por tanto, sin duda fue asumiendo formas e instituciones democráticas, pero dichas formas fueron vaciadas en moldes coloniales, monárquicos y aristocráticos que favorecieron la subsistencia de poderes incompatibles, por naturaleza, con el nuevo Estado. Esto llevó a mirar al Estado como incompleto, inconcluso, irresuelto,

---

1 Las constituciones expedidas en Ecuador se han realizado mediante Convenciones Nacionales, Asambleas Nacionales o Asambleas Constituyentes, desde 1830 hasta 2008. Solo la Constitución de 1979 fue elaborada por una Junta de Notables conformada por el régimen militar gobernante.

2 Entiendo la palabra “revolución” no en el sentido marxista de un tipo de transformación política violenta fruto de una confrontación de clases, cuyo resultado lleva a la instauración de la dictadura del proletariado y del socialismo o comunismo, como régimen político. La entiendo en sentido amplio, esto es, como un cambio significativo y profundo de la correlación de fuerzas del hasta entonces poder hegemónico, por medios relativamente violentos, de cuyo resultado ocurre, sustancialmente, un cambio del orden jurídico-político, un recambio de las élites que se hacen del poder y un reposicionamiento de las fuerzas políticas y sociales.

3 La Constitución de 1945 que fue resultado de la revolución de 28 de mayo de 1944, conocida como “La Gloriosa”, es considerada por algunos autores igualmente como una constitución rupturista, por su grado de estructuración técnica y por la pionera creación del Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos. A nivel de derechos y garantías, instaura el habeas corpus, reconoce el derecho a la educación, cultura y trabajo. A nivel tributario, adecúa los impuestos a la capacidad económica del contribuyente; entre otros avances. La constitución de 1945 duró un año, y aunque algunas instituciones constitucionales subsistieron, se puede decir que “La Gloriosa” fue una revolución trunca.

esquizofrénico, cuando no fallido o en ciernes<sup>4</sup>, quedando siempre la tarea pendiente de la construcción del ‘verdadero Estado’.

Entender que esta es la tarea pendiente del Estado ecuatoriano ha justificado tantas fundaciones y refundaciones del país a través de asambleas o convenciones constituyentes que encubre, antes que nada, los reajustes de poder que ocurren en estas operaciones políticas, dejando incólume las estructuras de poder tradicionales que operan en los distintos niveles del gobierno, la economía y la sociedad, y que hacen del poder y de la ciudadanía un permanente acto de ‘comulgar con ruedas de molino’.

Tiene razón FERRAJOLI (1999:57), cuando dice que la sujeción del poder al Derecho tiene que ver con sujetar el derecho al Derecho, lo que significa considerar que la elaboración de las leyes, las decisiones judiciales o la definición de políticas públicas no necesariamente están siempre encuadradas en el Derecho; y esto porque en sus palabras “nada hay de natural en la ineficacia de los derechos, o en la violación sistemática de las reglas por parte de los titulares y de los poderes públicos, y nada hay de inevitable en el caos normativo, en la proliferación de fuentes, ni en la incertidumbre e incoherencia del ordenamiento”.

El déficit democrático, el desapego por la institucionalidad pública y por los mecanismos del derecho, por tanto, no son ni naturales, ni espontáneos, ni inocentes. Son construcciones sociales que beneficiaron el control del Estado por parte de determinadas élites, a costa de la democracia y de los derechos de las mayorías. Esto explica que la historia constitucional del Ecuador tenga como característica un marcado arraigo a las versiones más formalista de la ley, así como se aferre a una visión pactista del Derecho. Solo con la Constitución del 2008 veremos que estas formulaciones históricas entran en entredicho, gracias a los postulados de la Nueva Constitución surgida de un inédito proceso constituyente. Lo que veremos a continuación.

### III. LA EMERGENCIA DEL PODER CONSTITUYENTE Y EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Nos referimos a un nuevo constitucionalismo latinoamericano cuando aludimos a los procesos de cambio constitucional ocurridos en varios países latinoamericanos en las décadas de los 90s y 2000, caracterizados por una activa participación ciudadana que, por un lado, impulsa y sostiene demandas de cambio y transformación del Estado; y por otro lado, avala los procesos de reforma constitucional que recogen y reflejan sus demandas. Un rasgo adicional es que dichos procesos sociales derivaron en procesos constituyentes que dieron como resultado la expedición de nuevas constituciones legitimadas en procesos refrendarios de amplio apoyo popular.

Los rasgos generales de la Constitución que resultó de la Asamblea Constituyente que concluyó su trabajo en el 2008, se podrían definir en: la constitucionalización del Orden Jurídico, que significa entre otras cosas, la vigencia de una constitución de relativa rígida, conteniendo no solo la clásica división de los poderes, control y límites al poder –que también se ven redefinidos –, sino que incluye una dimensión normativa de la Constitución y procedimientos efectivos de control de constitucionalidad y garantía de los derechos, lo que a su vez modifica las fuentes del derecho, tornando sustancial no solo formal, el ‘ser’ y el ‘deber ser’ del Derecho. Las

---

<sup>4</sup> La concepción de ‘nación en ciernes’ sostenida por Quinteros y Silva (1995), fue muy influyente en los análisis sociológicos y políticos de la época. Rafael Correa, cambia el argumento ontológico sobre el país en ciernes, irresuelto o fallido, a partir de una lectura economicista que analiza el manejo económico de los distintos gobiernos respecto del boom petrolero, el papel de la deuda externa y los actores y grupos beneficiarios. Propone la idea de incompletud no como noción esencial sino histórica, con rostros y articulaciones perfectamente identificables: las corporaciones, los sectores y los intereses de los grupos tradicionales de poder. Este análisis se traducirá en su propuesta política de desarme del Estado corporativo, uno de los postulados sobre los que sustenta su proyecto político (Correa, 2009).

disquisiciones jurídicas, que mucho menos se agotan en este relato, acompañaron en Latinoamérica a una emergencia de la movilización y la demanda de la participación social en las definiciones del poder y, por consiguiente, de los significados del derecho; cuestión que se asienta en los postulados de la actual doctrina de los Derechos Humanos, marcada por el rol que juegan hoy en día los derechos y las garantías. Esto coloca a la cuestión de la legitimidad del poder, esto es, a la democracia, también en la esfera de la discusión respecto de las prácticas del derecho y del papel del Estado, lo que en el nuevo constitucionalismo latinoamericano se expresa como el tránsito de la representación jerárquica del Derecho hacia una dimensión participativa del Derecho.

Esta dimensión participativa apunta a la superación de la utopía conservadora de una democracia sin pueblo o, como dijera HART, una mera administración aséptica de las cosas cuyas premisas son incuestionadas y blindadas en el procedimiento. Los postulados neorrepublicanistas de ciudadanía acompañan estas reflexiones. Estamos, por tanto, frente a un nuevo escenario jurídico donde el Derecho ya no es lo que era, no solo por las transformaciones internas que ha sufrido sino porque la dinámica de la sociedad contemporánea así lo exige.

El debate sobre legicentrismo y constitucionalismo en América Latina de finales del siglo XX se tradujo en procesos de reforma constitucional en donde el legicentrismo fue duramente cuestionado, mientras el constitucionalismo fue ganando terreno como mecanismo de renovación del Derecho, y en la versión del nuevo constitucionalismo latinoamericano, como un instrumento de transformación social.

Estos nuevos cuerpos normativos reformulan varios de los postulados del constitucionalismo clásico, lo que también justifica dicha denominación.

Desde una perspectiva crítica, DE CABO MARTÍN (2017: 116-117) advierte varios de los giros que da este nuevo constitucionalismo, entre ellos, el concepto y carácter de la propia Constitución, que se origina de un Poder constituyente diferente; y que ya no puede considerarse la *Grundnorm*, monista, sintética o Constitución de una (inexistente) totalidad social, sino de parcialidades y de relaciones de coordinación y de coexistencia. Considera, además, que se trata de una Constitución que no tiene respecto del Sistema la función de darle seguridad, porque, por el contrario, es un Constitución de la inseguridad, de la crisis, de la legitimación del cambio. Por último, sostiene que se trata de una Constitución que establece una relación diferente con el tiempo, en cuanto no tiene aquella vocación de permanencia que imponía la lógica de la rigidez-flexibilidad, sino que la relación con el tiempo solo tiene lugar a través del supuesto material de la democracia.

Estos planteamientos se traducen en una Constitución que al tiempo que refuerza su supremacía en el Orden jurídico-político, su carácter normativo, su aplicación directa; no le teme a su reactualización, como tampoco le teme al conflicto, a la diversidad y a las parcialidades. Se trata, dice DE CABO MARTÍN (2017: 118-119), de una Constitución abierta, no como excepción sino como normalidad; pluralista en tanto reconoce un pluralismo jurídico del conflicto; de transición en el sentido de tránsito hacia algo diferente, que no lleva a un final sino que ocurre de manera permanente. El establecimiento de un nuevo tiempo constitucional, por su lado, reformula la clásica relación entre Poder constituyente y Poder constituido, poniendo de manifiesto la virtualidad y potencialidad actuales del Poder constituyente.

Pasando del orden teórico al orden social y como he sostenido en otros trabajos, antes que una teoría sobre el Derecho o la Constitución, este nuevo constitucionalismo latinoamericano es la concreción político-normativa de un largo proceso de lucha por la democratización del Estado que busca saldar cuentas con el Estado colonial persistente a través de nuevas y renovadas formas de colonialidad. En el caso ecuatoriano, se propone reconstruir las bases histórico-sociales

de la sociedad ecuatoriana imprimiendo nuevos sentidos al Estado<sup>5</sup>, al Derecho<sup>6</sup>, a la economía<sup>7</sup>, a la política<sup>8</sup>. Se trata de una formulación constitucional que tiene implícita una nueva teoría del Estado y la sociedad, donde el Derecho es instrumento para la transformación de dicha relación<sup>9</sup>.

En términos jurídicos, la nueva Constitución genera un cambio de Orden que provocó dos tipos de mutaciones: el tránsito de un constitucionalismo legicéntrico a un constitucionalismo centrado en los derechos y la justicia, y el tránsito de un tipo de constitución política a un tipo de constitución político-jurídica garantista.

Por la primera mutación, deja de ser la ley el referente del Derecho para colocar a la constitución como su fuente principal. Se restituyen los vínculos entre derecho y moral y derecho y política. Lo jurídico pasa a ser evaluado no por la norma legal sino por los valores, principios y reglas constitucionales. Lo público se redefine como servicio y no como función. La institucionalidad estatal deja de ser fin para pasar a ser el medio de realización de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades y de la naturaleza.

Por la segunda mutación, el proceso constituyente dejó de ser el tradicional mecanismo de recomposición de élites políticas que terminaba aprobando constituciones de papel, para convertirse en el marco político y jurídico de mayor legitimidad. La Constitución es marco político ampliamente legitimado pero, sobre todo, es norma suprema. La norma constitucional vincula y sujeta a todos los poderes públicos, pero también a los particulares. Los sujetos de derechos tienen a su favor una amplia gama de dispositivos garantistas, haciendo de los derechos posibilidades reales y no formales.

El mandato constitucional orienta el cambio de la cultura nacional para desmontar los últimos rezagos del Estado colonial reflejados en el Estado corporativo así como en aquel espíritu aristocratizante y desarraigado del poder tradicional, y sustituirlo por una ciudadanía con apego a valores públicos y prácticas cívicas. Con ello, convierte también al Derecho de instrumento de poder o instrumento de dominación, a instrumento de transformación y emancipación.

Para efectos del presente trabajo vale mencionar que las líneas teóricas que en mayor medida contribuyeron a tales transformaciones en el campo del Derecho son: el abandono de las teorías generales por el estudio de las prácticas del derecho; el tránsito del formalismo al sustancialismo; el desplazamiento del legicentrismo a la constitucionalización del derecho; el cuestionamiento de la representación jerárquica del derecho para consolidar una dimensión

---

5 Concibiendo un modelo de Estado finalista y cuyo papel consiste en cumplir los mandatos del poder constituyente.

6 “Haciéndolo un instrumento de transformación social para corregir las desigualdades e inequidades históricas y contemporáneas. Esto lo hace: 1) poniendo a los derechos en el centro del Derecho; 2) asumiendo la igualdad de jerarquía de todos los derechos; 3) consolidando el catálogo de derechos humanos; 4) incorporando una cláusula abierta que permita incorporar todos los derechos que no se encuentren amparados en la constitución pero que sean atinentes a la dignidad humana. Con esto, no solo se reformulan las tesis gradualistas de los derechos, sino la propia tesis de los derechos fundamentales al borrar las distinciones entre tipos de derechos y las opciones ideológicas que representa la tesis de la jerarquía de derechos.

7 “Asumiendo, no solo un papel interventor del Estado en la economía para corregir las inequidades y desigualdades crónicas y persistentes, sino también declarando al sistema económico social y solidario que reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Dicho sistema está integrado por formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria” (Art. 283 de la C.R.E.).

8 Reformulada sobre una concepción participativa del ejercicio y la organización del poder que reconoce una amplia variedad de formas de participación a las que dota de mecanismos, procedimientos y garantías para hacerlos efectivos.

9 Para Martínez Dalmau y Viciano Pastor (2011), el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano es un fenómeno surgido en el extrarradio de la academia, producto más de las reivindicaciones populares y de los movimientos sociales que de planteamientos teóricos coherentemente armados, aunque los procesos son disímiles existen unos rasgos comunes bastante definidos que permiten afirmar que se trata de una corriente constitucional en período de construcción doctrinal.

democrática participativa del derecho; el cuestionamiento a la neutralidad para favorecer el compromiso con la vigencia material de los derechos; el cuestionamiento del enfoque monoclásista a favor de un enfoque pluralista.

#### IV. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE ECUATORIANO DEL 2007

Como hemos mencionado, desde los inicios de la república ha sido tradicional que las élites formulen las constituciones. En medio de una inestabilidad política que se venía arrastrando, la población ecuatoriana vivió un estado de movilización constante motivada por las consecuencias de múltiples factores como la guerra del Cenepa con el Perú en 1995, los efectos del “Fenómeno del Niño” en 1996, más tarde la quiebra bancaria y la crisis migratoria que expulsó del país a más de tres millones de ecuatorianos en 1999. La caída de los presidentes Abdalá Buracám en 1997, Jamil Mahuad en el 2000, Lucio Gutiérrez en el 2005 y el anodino gobierno de Alfredo Palacio, terminaron de deslegitimar a la clase política, mientras en el campo social se había instalado con fuerza la consigna de “Que se vayan todos”

Los sectores sociales venían demandando una mayor participación en las decisiones públicas con la finalidad de que el marco normativo y las políticas públicas reflejen sus visiones y aspiraciones correspondientes a las distintas realidades sociales, políticas, culturales, étnicas, económicas, etc. En medio de esta dinámica, las últimas décadas del siglo XX se caracterizaron por la emergencia de demandas sociales de nuevo tipo que se expresaron también en nuevas formas organizativas y estrategias de resistencia. Una de ellas consistió en la demanda por la conformación de una Asamblea Constituyente que el movimiento indígena lo planteó de manera recurrente desde la década de los 90s. Dicha demanda se concretó con la instalación de la Asamblea Constitucional en el 1997, que aprobó la Constitución de 1998. Sin embargo, las aspiraciones del campo social, así como las contradicciones políticas y la crisis económica, tampoco pudieron ser procesadas al amparo de la Constitución del 98, por lo que el movimiento indígena, apoyado por importantes sectores sociales, volvió a colocar en su agenda reivindicativa la demanda por la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente.

En medio de este escenario, el naciente movimiento político Alianza País, articuló un programa de gobierno y candidatizó para la Presidencia de la República a Rafael Correa. El 26 de noviembre de 2006 vence al empresario Álvaro Noboa en segunda vuelta con 56,67 por ciento de los votos.

Desde la campaña electoral del 2006, el programa de Rafael Correa y Alianza País trazó la ruta de “el país que soñamos” en términos de una “revolución ciudadana”, que planteó como ejes programáticos cinco revoluciones: constitucional y democrática; ética; económica y productiva; educativa y de salud; y revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana.

Con el triunfo, el nuevo Gobierno arrancó cumpliendo una de sus promesas de campaña que fue el llamado a Asamblea Constituyente (ANC), lo que se concretó con la suscripción del decreto 002, iniciativa que fue aprobada por consulta popular el 15 de abril de 2007 y obtuvo el 81,5 por ciento de respaldo.

Pese a llegar a la Presidencia de la República sin el respaldo de una bancada legislativa, en las elecciones de asambleístas constituyentes, el movimiento Alianza PAIS alcanzó 80 de las 130 curules en disputa. A finales de julio de 2008 el Tribunal Supremo Electoral ratificó el llamado a referendo aprobatorio de la Constitución que resultó de la Asamblea Constituyente, y se realizó el 28 de septiembre, donde el Sí obtuvo el 63,93 frente al No con 28,10 por ciento. El 26 de abril

2009 se realizó la elección de Presidente de la República al amparo de la Nueva Constitución, en las que Correa se impuso en la primera vuelta con el 51,99 por ciento.

La Asamblea Constituyente de 2007 se caracterizó, no solo porque la mayoría de sus integrantes no provinieron de la clase política tradicional, sino también por su apertura a la participación ciudadana en el proceso constituyente. De acuerdo al reporte sobre las propuestas ciudadanas, a la Asamblea Constituyente llegaron alrededor de 70.000 ciudadanos y cientos de organizaciones, con una amplia variedad de propuestas y aspiraciones. Se efectuaron 23 foros en diversas ciudades para recoger opiniones ciudadanas y se organizaron múltiples eventos temáticos con la presencia de expertos nacionales e internacionales. La Unidad de Sistematización de la Asamblea Constituyente, proceso 2600 propuestas ciudadanos a través de la Presidencia, de las mesas de trabajo y de la página web.

Con la Constitución aprobada mediante referéndum, la Revolución Ciudadana contaba con un programa ampliamente legitimado, el que en general, se aplicó como un libreto, esto es, como un programa de gobierno.

## V. PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN LA DEFINICIÓN DE CONTENIDOS CONSTITUCIONALES

En un ambiente de conflictividad política vinculada con varias causas, en 1998, la Asamblea Nacional autodenominada Constituyente, declaró al Estado ecuatoriano, multicultural y pluriétnico; también incluyó por primera vez un capítulo referente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y un artículo, el 191, que otorgaba a las autoridades de los pueblos indígenas la facultad de ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos, de conformidad con sus costumbres y derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes.

Con la Constitución de 1998, el Ecuador tomó distancias respecto del integracionismo indigenista, cuya perspectiva estuvo vigente como política pública hacia los pueblos indígenas<sup>10</sup>. Así también, buscó romper con aquellas políticas de igualdad formal, mediante la implementación de un multiculturalismo<sup>11</sup> moderado que busca regularizar las demandas étnicas y sociales surgidas desde la década de los 80s, domesticándolas. Sin embargo, en 10 años de vigencia de la Constitución de 1998, aunque consideradas como avance, estas medidas no tuvieron mayor el impacto en las condiciones reales de vida del grueso de la población en general, menos aún en la población indígena, por lo que pronto volvió al escenario nuevas demandas sociales.

Esto ocurre porque una política multicultural, aunque llega a admitir la diversidad cultural en el marco de la tolerancia: reconoce igual dignidad a los pueblos<sup>12</sup>, implementa políticas de la

---

10 Recordemos que la política estatal hacia pueblos indígenas fue heredera del tutelaje colonial que exigía la transculturalización del indígena hacia la cultura colonial, como medio para alcanzar un estatus o privilegio. Conformado el Estado, el tutelaje fue ejercido, por delegación estatal, por la Iglesia. El integracionismo, el culturalismo étnico, el campesinismo fueron las políticas ensayadas por el poder central para construir la cultura nacional y el estado unitario.

11 Con el término multiculturalismo se expresa la convivencia de culturas diversas en un mismo espacio geo-político. Charles Taylor (1992), uno de los precursores del término, se ampara en las controversias políticas sobre el nacionalismo, el feminismo y el multiculturalismo que ocurren en varios puntos del planeta para plantear que dentro de las democracias liberales, el desplome de las jerarquías sociales estables vuelve común la exigencia de reconocimiento público de las diversidades, junto con la idea de dignidad de todos los individuos.

12 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.

diferencia<sup>13</sup>, y establece una cierta eficacia jurídica<sup>14</sup>, no llega a modificar de manera sustancial ni los factores de poder ni las matrices económicas, por lo que sus impactos en las condiciones generales de vida de las poblaciones a las que va dirigida son limitados. El multiculturalismo, sin embargo, ha sido eficiente para aplacar demandas sociales emergentes surgidas de la puesta en escena de las diferenciaciones étnicas y culturales, aplicando mecanismos de cooptación, en sustitución de los mecanismos de integración o transculturización. Crea espacios de construcción de identidades que no afecten de manera sustancial el Orden interno y brinda un rostro aperturista del Estado con el objeto de sostener el *establishment*.

En estas condiciones, las organizaciones indígenas insistieron en sus demandas de cambio, poniendo el énfasis en las aspiraciones de transformación hacia un Estado plurinacional e intercultural.

Ahora bien, el proceso constituyente del 2007 fue *sui generis* en varios aspectos, desde su convocatoria hasta sus resultados. Uno de ellos fue la incidencia que tuvieron las demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas en los contenidos de la Nueva Constitución. La Constitución de Montecristi define al Ecuador como Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, interdependiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (Art. 1 C.R.E).

Al catalogar al Estado constitucional de derechos y justicia, la Constitución de Montecristi toma distancias de las perspectivas teóricas que convierten al Estado de Derecho en categoría esencial, y en su lugar adopta un concepto instrumental finalista del mismo, poniendolo al servicio de ‘todos’ los derechos, de la justicia y del buen vivir. Cuando define al Estado como plurinacional e intercultural, rompe con muchos pasados —el pasado colonial, el pasado oligárquico, el pasado neoliberal, el pasado multicultural—, y rescata otros pasados —nuestras raíces milenarias forjadas por hombres y mujeres, la sabiduría de todas las culturas, las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo—, colocando la mirada hacia el futuro<sup>15</sup> (Preamble de la Constitución).

Definiendo al Estado como plurinacional e intercultural, asume al unitarismo como noción abarcadora de la dinámica del pluralismo social, político y jurídico existente en sus fronteras, dejando atrás la ideología monista que tenía como única virtud reducir la realidad compleja, a costa de vaciarla.

La contribución de los pueblos indígenas en el nuevo constitucionalismo también se expresa en la inclusión que hace la Constitución de Montecristi del *Sumak Kawsai* o Buen Vivir. Los derechos del Buen Vivir representan una noción de constitucionalismo pos neoliberal de carácter contra hegemónico, que confrontan las nociones economicistas hegemónicas del desarrollo centrado en los mercados, en la producción y en las mediciones macroeconómicas, desentendiéndose del desarrollo a escala humana y del desarrollo humano, esto es, desarrollo con calidad de vida, orientado a satisfacer necesidades de diversa índole, como subsistencia, afecto,

---

13 Creación de espacios institucionales de representación propias de comunidades étnicas y la implementación de políticas de inversión clientelar, poco o nada redistributiva, desde dichos espacios.

14 Botero, al hacer referencia a la eficacia jurídica de las acciones de protección de los derechos colectivos, habla de aquella alcanzada mediante el ejercicio de la tutela colombiana que aplicada de manera edificante por parte de la Corte Constitucional de ese país, logrando una protección real, no simbólica, de los derechos de los pueblos indígenas.

15 Zagrebelsky sostiene que las constituciones de nuestro tiempo mantiene la mirada al futuro teniendo firme el pasado, es decir, el patrimonio de experiencia histórico-constitucional que quieren salvaguardar y enriquecer. Incluso se puede decir, sostiene, pasado y futuro se ligan en una misma línea y, al igual que los valores del pasado orientan la búsqueda del futuro, así también las exigencias del futuro obligan a una continua puntualización del patrimonio constitucional que viene del pasado y por tanto a una incesante redefinición de los principios de la convivencia constitucional (Zagrebelsky, 2005)



entendimiento, participación, libertad, identidad, creación, etc. De este modo, el acento está puesto en lo que la gente puede ‘hacer y ser’ más que en lo que puede ‘tener’ (LARREA, 2010, p. 19, también DÍAZ 2010 y ROITMAN, 2010).

Comprendiendo que los derechos son restricciones y pre-compromisos que se imponen las sociedades para conseguir objetivos deseados –al igual que la soga y la cera demandadas por Ulises para no dejarse seducir de los cantos de sirena–, RAMÍREZ (2010), ve en la noción constitucional de *sumak kamsay* o buen vivir, una constitución posrawsiana y pos utilitaria, que añade a las libertades la igualdad de trato, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, que sustancialmente propone edificar un bio-igualitarismo republicano que se sustenta en: garantizar los derechos de la naturaleza construyendo una ética biocéntrica, romper las distancias indignas, eliminar el racismo y formas de exclusión, buscar una libertad positiva no dominada –a más de defender la libertad negativa–; considerando, además, ciudadanos/colectivos con responsabilidad republicana; espacios de participación y deliberación; el reconocimiento de vidas plurales; la autorrealización a través del autogobierno y la virtud cívica; y la construcción de un Estado y una sociedad plurinacional, intercultural y no patriarcal.

Así, los derechos del *sumak kamsay* o bien vivir, noción que viene de la cosmovisión kichwa y que representa la buena vida del runa (hombre) que vive en comunidad, se integra como programa de desarrollo a escala humana y del ser humano y de la naturaleza. Las mediciones del desarrollo que se realizan sobre esta noción constitucional reflejan, en consecuencia, dimensiones múltiples de bienestar, más allá del PIB.

Otro aspecto en el que se redefine el nuevo constitucionalismo como resultado de las nuevas visiones y distintas perspectivas culturales, es la institucionalización de la noción de cambio que incluye la Constitución de Montecristi, y que opera a través de los mecanismos de participación ciudadana, que no solo democratizan el espectro político abriendo al control ciudadano todos los espacios y los niveles de acción pública, sino que al mismo tiempo, y como bien lo dice RAMÍREZ (2016), transforma a los ciudadanos de actores en autores de la gestión pública y del cambio social. Mediante esta coautoría del Estado, se recomponen los vasos comunicantes entre Estado y sociedad, facilitando una permanente actualización y rediseño de los mecanismos institucionales y jurídicos para el cambio.

Por otro lado, el Estado intercultural posibilita la instauración de un pluralismo jurídico que reconoce el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades de “Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario...” (Art. 57, núm. 10); y, a partir de allí, otorgar facultad a sus autoridades para ejercer funciones jurisdiccionales con base en sus tradiciones y derecho propio, dentro del ámbito territorial, manteniendo su ejercicio sin contrariar la Constitución y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales (Art. 171). Se trata de un tipo de pluralismo formal igualitario en el sentido de que el Estado cede a favor de estos grupos sociales, el monopolio de la producción del derecho y del ejercicio jurisdiccional, obligándose a respetarlo y respaldarlo.

Todo esto, a no dudarlo, instaura en el Ecuador un orden jurídico plural que rompe no solo con el lenguaje y discurso normativo tradicional, sino que replantea el Derecho como orden social y jurídico único y unificado.

Una contribución adicional de los diálogos interculturales es la institucionalización del cambio, la que opera, en el ámbito jurídico, a través del activismo judicial que la Constitución manda expresamente a ejercer a los jueces constitucionales a la hora de garantizar los derechos.

En este sentido, las decisiones que toma el Órgano de cierre del sistema jurídico nacional, la Corte Constitucional, que tiene un efecto irradiador en todo el Sistema Jurídico, cumplen una

doble función: la de preservar el Orden constitucional (con la expulsión de última *ratio* de las normas o con la corrección que hace de los actos del poder público y de las decisiones jurisdiccionales); y la de garantizar los derechos, esto es, asegurar la eficacia material de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Al hacerlo, también actúan –las decisiones del órgano constitucional de cierre del sistema– como dispositivos jurídicos para generar la transformación social, puesto que la evaluación de los derechos y la justificación jurídica de las decisiones ya no opera en el balance que hace el juez entre distintos derechos individuales sino en el balance de estos con los derechos económicos, sociales y culturales, los colectivos y los de la naturaleza. En este sentido, la labor que le corresponde hacer al juez activista en el orden de los derechos tiene que ver, antes que nada, con la determinación del marco hermenéutico, argumentativo, evaluativo y justificativo de naturaleza jurídica que asegura la dialéctica entre los distintos niveles, dimensiones y tipos de derechos.

El efecto irradiador de la Constitución en el sistema jurídico-político, por tanto, no se da en términos abstractos, sino concretamente en los mecanismos, procedimientos e instituciones diseñadas para el cambio social. Las decisiones de cierre del sistema no solo empoderan a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y disciplinan al poder público en el ejercicio de sus funciones, sino que inciden en la actualización constante de aquellas instituciones garantistas que hacen posible la materialización de los derechos.

Pero, como se puede deducir de lo expresado, un proyecto constitucional como el aquí descrito depende fuertemente de una ciudadanía activa, de unas instituciones públicas al mismo tiempo sólidas y dinámicas, y de un poder político fuertemente comprometido con la transformación social. Esta dependencia de factores tan altamente contenciosos es, probablemente, el Talón de Aquiles del nuevo constitucionalismo latinoamericano, ya que más allá de los errores, vacíos, antinomias o contradicciones que se pudieran advertir en los cuerpos constitucionales, la debilidad está –y también su potencial fortaleza–, en que requieren de una revolución cultural, ya que siempre dependerá de que los proyectos políticos se sujeten a esta, de que los líderes políticos y sociales se inspiren en ella y de la apropiación que de ella hagan los ciudadanos activos.

Como bien pone en evidencia MARTÍNEZ DALMAU (2013), estas Constituciones, cuya estructura tienen como fundamentos a los derechos tanto para la organización del poder como para la democratización de la sociedad sobre la base de la participación ciudadana, se enfrentan a un problema de aplicación que dificulta su funcionamiento como instrumentos de transformación social, dado que requieren de un contexto de implementación que implica factores que van más allá de las reglas legales<sup>16</sup>.

Estos problemas de aplicación son precisamente el drama, no solo del programa político de Alianza País que triunfó en las últimas elecciones presidenciales y sostuvo el proceso de cambio en los últimos diez años, sino la misma vigencia de la Constitución y de las instituciones públicas que la soportan.

En efecto, con el triunfo del nuevo Presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, en el 2017, no solo hemos visto concretarse una estafa electoral al ciudadano en el sentido que el

---

16 Martínez Dalmau (2016) desarrolla un importante análisis acerca de las dificultades que enfrentan las constituciones que desde la renovación del poder constituyente en la Constitución colombiana de 1991, implementaron importantes cambios estructurales tanto en la organización de los poderes públicos, la legitimidad democrática, y la regeneración constitucional de los derechos. En lo que se refiere a la Constitución ecuatoriana de 2008, resalta la originalidad y avances teóricos que esta contiene, especialmente con la inclusión del concepto del *sumak kawsay* (buen vivir) como su base ideológica. Sostiene, además, que las críticas que se hacen a una supuesta violación de los principios de separación de poderes, el hiper-presidencialismo y la constitucionalización de un proyecto partidista, no son suficientes tomando en cuenta la legitimidad democrática que tienen de dichos textos constitucionales.

candidato llega con unas promesas de campaña y un compromiso de cumplimiento del programa electoral suscrito ante el Órgano Electoral, pero al asumir el poder lo desconoce y lo denosta. A un año de gobierno, Moreno optó por delinear su identidad gubernativa poniendo una distancia radical con el gobierno que lo precedió y lo llevó al triunfo. Su estrategia anticorreista, basada en una supuesta “lucha contra la corrupción”, y su gestión basada en el “diálogo político”, antes que profundizar y fortalecer el proceso de transformación iniciado por el gobierno anterior, se ha encargado de irlo desarmando de pieza en pieza: reinstalando el modelo de gobierno corporativo y la política pactista; repartiendo el manejo de la economía y de los sectores estratégicos a los sectores empresariales, plutocráticos y políticos representantes de la más detestable partidocracia (el buccaramato). Y sobre todo, emprendiendo una cruzada de desarme agresivo de la institucionalidad estatal, basada en la desarticulación del Movimiento Alianza País, el alineamiento de los medios de comunicación públicos y privados buscando monopolizar la opinión pública, el descrédito del gobierno anterior, la construcción de un imaginario social basado en el miedo, el control de las Funciones del Estado y el uso tramposo de los mecanismos de democracia directa.

En efecto, la consulta popular y el referéndum constitucional convocado por el presidente Moreno y efectuado el 4 de febrero del 2018, fue convocado tras una operación de anulación del poder de control de constitucionalidad de la Corte Constitucional, al declarar el presidente Moreno que han concluido los plazos que tenía la CC para emitir el correspondiente dictamen de constitucionalidad<sup>17</sup> de la convocatoria a consulta popular. El argumento para dicha operación se basa en el desconocimiento que hace Moreno de la vigencia del Reglamento de Sustanciación aprobado por la Corte Constitucional mediante Dictamen No.001.DCP-CC2011 y reformado en el 2015, que regula los plazos de sustanciación de las causas constitucionales. Concomitante con ello, también anuló la capacidad del Consejo Nacional Electoral de convocar a consulta popular sobre la base del Dictamen de constitucionalidad de la CC, con lo cual se aseguró su triunfo, amparado en una lid electoral donde también se operó cerrando todos los espacios posibles de confrontación democrática de ideas.

Como resultado de la consulta popular y el referéndum, se constituyó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-Transitorio, entidad que ha venido cometiendo las más aberrantes violaciones constitucionales amparadas en dos tesis de corriente crítica, que precisamente vienen sustentando la bondad de las nuevas perspectivas constitucionales y sus rupturas y redefiniciones con respecto al constitucionalismo clásico. Me refiero a la tesis de la “eficacia de práctica de la consulta popular”, y la tesis del “constituyentismo permanente”.

Por la tesis de la “eficacia práctica de la consulta popular”, el Órgano Transitorio proclama que sus normas tienen rango constitucional y que en caso de conflicto con el texto de ésta, prevalecen las de su estatuto; todo lo cual se ampara en la supuesta “necesidad” de cumplir sus tareas. Sin embargo, colocar por sobre la validez del derecho, la supremacía de la Constitución y la obligación estatal de velar, proteger y garantizar los derechos ciudadanos, la tesis de la “eficacia práctica de la voluntad popular”, equivale en términos jurídicos, a ejercer un *poder de facto*.

Por la tesis del “constituyentismo permanente”, se usa de forma manipulativa el argumento del carácter político, ilimitado y permanente del nuevo constitucionalismo latinoamericano –aunque no “*le hayamos dado ese nombre*” dicen los defensores de las actuaciones de

---

17 El control de constitucionalidad que está obligado a realizar la CC en todos los casos de convocatoria a consulta popular están enmarcados en los artículos 424, 426, 441, 442, 443 y 444 de la Constitución de la República del Ecuador, y los artículos 74, 75, 102, 103, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). La CC verificará: 1) Que exista relación entre las finalidades que se señalan en el considerando y las preguntas planteadas. 2) Que exista una relación de causalidad directa entre los considerandos que introducen la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo y; 3) Que no se proporcione información superflua o ninguna otra que guarde relación con el texto puesto a consideración del pueblo.

este Consejo-, lo que les resulta altamente eficaz y conveniente para que en su afán justiciero los transitorios acomoden el “*mandato popular expresado en la consulta*” a su particular sed de venganza. Como he sostenido de manera pública, la tesis del poder constituyente permanente no significa *patente de corso* para interpretar la Constitución de manera abusiva o desconocer la obligación de cumplimiento de normas procedimentales; por el contrario, éstas cobran mayor importancia porque de lo que se trata es de garantizar el contenido normativo de la Constitución, así como asegurar que la manifestación ciudadana no sea objeto de engaños, fraudes o manipulaciones por parte de los factores de poder. Es por ello que resulta inadmisibles la apropiación de estos postulados por parte de un proyecto político movido por el sentimiento de odio al adversario; como es inaceptable que se forcé la interpretación asumiendo a la consulta popular como una expresión del poder constituyente, para justificar los abusos de poder que viene cometiendo el Consejo Transitorio.

Con lo que viene ocurriendo en el Ecuador desde la llegada de Moreno al gobierno, no solo existen dificultades en la aplicación de la Constitución, sino que también ésta ha sido anulada como instrumento de control y límite del poder político; lo que nos estaría hablando del fracaso del nuevo constitucionalismo latinoamericano cuyo pecado fue no centrar los procesos de transformación en la revolución cultural.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ARENT, H. (s.f.). Sobre la revolución. (P. Bravo, Ed.). En <http://es.scribd.com/doc/25031433/Arendt-Hannah-Sobre-la-revolucion> Recuperado: 25 de 06 de 2012.

Asamblea Constituyente (2008). Sistematización de propuestas ciudadanas. La ciudadanía involucrada en la construcción de país que queremos. Equipo de Sistematización. Quito: Paper.

CONAIE. (s/f). Proyecto político de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Construyendo el Estado plurinacional. Documento de avance y discusiones. Quito: CONAIE.

Charles Taylor (1992)

De Cabo Martín, C. (2017). El Común. Las nuevas realidades constituyentes desde la perspectiva del constitucionalismo crítico. España. Editorial Trotta.

De Cabo De La Vega, A. (2012). “Introducción” En: Aproximaciones al nuevo constitucionalismo. Debate sobre sus fundamentos. Quito: Corte Constitucional.

Díaz, N. (2010). “Constitucionalidad posneoliberal y la nueva forma de vivir bien”. En: Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina. Memorias. Quito: SENPLADES. (Colección Memorias, No. 1) 29-36.

Ferrajoli, L. (1999). Derecho y Garantías, la ley del más Débil. Ed. Trotta, Madrid, España.

García Villegas, M. (2011a). Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. En C. César Rodríguez Garavito, El Derecho en América Latina, Un mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI (Versión electrónica ed., Vol. Colección Derecho y Política). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Kahn, P. (2001). El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos. Barcelona, España: Gedisa.

Larrea, A. M. (2010). “La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico”. En: Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina. Memorias. Quito: SENPLADES. (Colección Memorias, No. 1) 15-28

Martínez Dalmau, R. (2016) "Democratic Constitutionalism and Constitutional Innovation in Ecuador The 2008 Constitution". Victoria J. Furio (traducción). En LATIN AMERICAN PERSPECTIVES, Issue 206, Vol. 43 No. 1, January 2016, 158–174

– (2013). “Plurinacionalidad y pueblos indígenas en las nuevas constituciones latinoamericana” En: Solé, A. P. (Ed.), Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia (pp. 259-284). Valencia: Tirant lo Blanch.

Martínez Dalmau, R.; Viciano Pastor, R. (2011). Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-200). Valencia: TIRANT LO BLANCH.

Quinteros, R.; Silva, E. (1995). Ecuador: una nación en ciernes. Quito.

Ramírez, R. (2016). Vienen con sed de venganza luego de 10 años. El Telégrafo. Quito:16 de Marzo.

Ramírez, R. (2010a). Los nuevos retos de América Latina:socialismo del sumakkawsai o biosocialismo republicano. Secretaría Nacional de Planificación.

Roitman, M. (2010). “La alternativa al neoliberalismo y los futuros contingentes”. En: Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina. Memorias. Quito: SENPLADES. (Colección Memorias, No. 1) 37-53

Viciano, R. (2010). “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano” . En C. Constitucional, El nuevo constitucionalismo en América Latina. Memorias del encuentro internacional: El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI (págs. 9-44). Quito: Editora Nacional.

Zagrebelsky, G. (2015). El derecho dúctil. Madrid: Trotta.

**EL CARIBE COLOMBIANO EN LA ETAPA  
DEL POSTACUERDO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL  
Y MÁS CIUDADANÍA PARA LA AMPLIACIÓN  
DE LA DEMOCRACIA**

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, ANGÉLICA

# EL CARIBE COLOMBIANO EN LA ETAPA DEL POSTACUERDO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y MÁS CIUDADANÍA PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA.

## I. INTRODUCCIÓN

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP a finales de 2016 inauguró una etapa de postacuerdo que trae consigo innumerables retos para la construcción de paz en Colombia. En la Región Caribe, asumir los desafíos derivados de esta etapa va a ser bastante complejo, entre otros elementos analíticos, porque por una parte el desempeño institucional departamental como municipal sufre de grandes falencias que limitan su capacidad de respuesta y, por otra parte, porque todavía hace falta fortalecer una ciudadanía activa, capaz de impulsar una ampliación de la democracia desde abajo.

Según la literatura relativa a la gestión del funcionamiento de los organismos y entidades del Estado, en Latinoamérica a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta comenzó a evidenciarse un interés por fortalecer y mejorar la capacidad de gestión de los actores subnacionales, mediante una reingeniería organizacional. Siguiendo a Ospina (2002), para la década de los noventa la capacidad institucional se entendía en términos de buen gobierno, lo que hizo que durante los primeros estadios de desarrollo teórico primaran las aproximaciones expuestas por autores como Evans (1996), Grindle (1997) Migdal (1998), Weiss (1998) y Willems (2004), quienes hacían énfasis en la capacidad institucional entendida meramente desde una perspectiva técnica-burocrática que no incluía factores del entorno (Duque Cante, 2012: 13).

No obstante, para comienzos del siglo XXI el concepto de capacidad institucional empezó a relacionarse con el de gobernanza que, para dar cuenta de la capacidad de gestión, comenzó a articular la capacidad administrativa con la capacidad política. Esto significa que se superó la visión que hacía énfasis solo en lo administrativo y se principió a tener en cuenta la participación de la ciudadanía en general (Duque Cante, 2012: 14). Así pues, autores como Arbós y Giner (1993), Hilderbrand y Grindle (1997), Brito (2002), Chávez y Rayas (2006) y Reppeto (2007) señalan que la capacidad administrativa es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar altos niveles de capacidad estatal y por ende se debe incorporar a la ecuación los resultados sociales y políticos.

A pesar de las diferentes aproximaciones al concepto de capacidad institucional, estas coinciden en la relevancia de adaptar las organizaciones públicas para que respondan no solo a los problemas públicos, sino para que adelanten mecanismos adecuados de formulación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas e implementen mecanismos de rendición de cuentas (Rosas, 2008). Desde una visión más contemporánea, esto requiere de una participación activa de la ciudadanía como ente propositivo, fiscalizador y veedor que garantice la legitimidad del proceso.

Esta ciudadanía activa, requisito fundamental para el desarrollo de la democracia desde abajo, se encuentra directamente relacionada con el compromiso cívico y juega un rol fundamental en la construcción de capital social. Incluye un amplio rango que además de lo político pasa por lo cultural, económico y social y se inscribe en el ámbito tanto local como regional y nacional. Además acá se circunscriben nuevas formas de participación que van más allá de las convencionales y que le dan una nueva dimensión y complementan a las formas

tradicionales de acción política. De igual manera, la ciudadanía activa tiene unos límites éticos muy concretos que se enmarcan dentro de los DDHH y el Estado de Derecho, cerrando los espacios de participación para los grupos que promueven la intolerancia y la violencia (Hoskins et al., 2006: 9).

En términos metodológicos, esta ponencia hace uso del método descriptivo y del estudio de caso. Mediante el análisis de sus Planes de Desarrollo 2016-2019, en el texto se reflexiona sobre la capacidad institucional y el desarrollo de la ciudadanía activa en tres municipios de la Región Caribe: La Paz (Cesar), Tierralta (Córdoba) y Fonseca (La Guajira), elementos relevantes para enfrentar la etapa de postacuerdo. La selección de los casos se justifica en tanto espacios territoriales donde se estableció la Zona Veredal (ZVTN) de Tierra Grata (municipio de La Paz, departamento del Cesar) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) de las veredas de Gallo (municipio de Tierralta, departamento de Córdoba) y Pondores (municipio de Fonseca, departamento de La Guajira), y que a partir del 1 de agosto de 2017 pasaron a convertirse en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

Para cumplir con este objetivo, la ponencia ha sido estructurada de la siguiente manera: primero, se realiza un recorrido histórico por la presencia de las FARC-EP en el Caribe colombiano. Segundo, se hace referencia a los primeros desarrollos del postacuerdo en la Región Caribe, realizando una presentación del desempeño institucional de los departamentos y municipios que acogieron a la ZVTN de Tierra Grata y a los PTN de Gallo y Pondores y de las medidas consignadas en sus Planes de Desarrollo para dar respuesta a los desafíos generados, al menos de la primera etapa, de la implementación de los acuerdos. Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones centrado en el análisis de la capacidad institucional y la presencia de una ciudadanía activa en los tres municipios analizados.

## II. LAS FARC-EP EN EL CARIBE COLOMBIANO

La Región Caribe está compuesta por ocho departamentos: La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Cesar y San Andrés y Providencia. Tiene una extensión de 132.297 Km<sup>2</sup> (correspondientes al 11,6% del territorio nacional) y se encuentra dividida en 192 municipios y 1.367 corregimientos. La presencia de las FARC-EP en este territorio se hizo visible con el Bloque Caribe, compuesto por los Frentes 19, 35, 37, 41 y 59 con operación en la Sierra Nevada, el Cesar, Bolívar, Sucre, Magdalena y La Guajira (Ferro Medina y Uribe Ramón, 2006: 52).

Siguiendo a Quiroga y Ospina-Posse (2014: 49), aunque las primeras incursiones guerrilleras en el Caribe colombiano se presentaron en los setenta, el conflicto armado no se instaló en profundidad en la región sino hasta la década de los ochenta, fruto de una nueva escalada de violencia a nivel nacional. Como los señalan estos autores, la presencia guerrillera en esta zona del país no obedeció a los conflictos sociales internos, en tanto la mayoría de la Costa Caribe no enfrentó los efectos de la violencia bipartidista de los años cincuenta, sino que los milicianos debieron “captar las tensiones locales existentes y aprovecharlas para intentar insertarse en la cultura política de las poblaciones” (Quiroga y Ospina-Posse, 2014: 52).

La Séptima Conferencia de las FARC-EP, celebrada en 1982, fue determinante para delinear la estrategia de avance de este grupo hacia el Norte del país. De hecho, la conformación del Bloque Caribe se dio por el desdoblamiento de los Frentes 4 y 5 en busca de nuevas rutas para avanzar en la región. Del Frente 5 emanó primero en 1982 el Frente 18, encargado de ocupar el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño, y posteriormente en 1986 y 1987 del mismo Frente surgieron los Frentes 35 y 37, con presencia en Bolívar y Sucre. Asimismo, del Frente 4 surgió el



Frente 24 y del Frente 19 se originó el Frente 41, los cuales hicieron presencia en la Sierra Nevada y la Serranía del Perijá (Quiroga y Ospina-Posse, 2014: 50).

Las negociaciones de paz llevadas a cabo durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) con las FARC-EP, decantaron en la firma de los acuerdos de La Uribe en 1984, en los que se consignó la tregua bilateral y la conformación del partido político Unión Patriótica (UP). Este hecho tuvo un impacto significativo para la costa colombiana, en tanto la tregua permitió que las FARC-EP continuaran con el desdoblamiento de varios de sus frentes sin encontrar mayores obstáculos estatales y por otra parte, el lanzamiento de la UP se hizo en el Cesar. Sin embargo, muy rápidamente inició una persecución que terminó con el asesinato de miles de sus integrantes, lo que llevó al rompimiento de los diálogos de paz en 1987, el regreso de muchos de sus militantes a las filas y la radicalización de esta guerrilla (Quiroga y Ospina-Posse, 2014: 58).

La década de los noventa se caracterizó por una nueva escalada de violencia. Aunque guerrillas como el M-19, PRT, el Quintín Lame y gran parte del EPL se desmovilizaron, ni el ELN ni las FARC-EP participaron en el proceso de paz adelantado bajo el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990). Así pues, los espacios dejados por los grupos desmovilizados comenzaron a ser captados por estos dos actores y la violencia se incrementó sustancialmente con la aparición del fenómeno del paramilitarismo.

Con la realización de la Octava Conferencia de las FARC-EP en 1993, en el Caribe colombiano se gestaron dos cambios: primero, se pasó de una guerra de guerrillas a una guerra de posiciones y segundo, además de la presencia del Bloque Noroccidental y del Bloque Magdalena Medio en la región, se creó el Bloque Caribe que agrupó a los frentes que no hicieran parte de los dos bloques mencionados anteriormente. Con el desdoblamiento de los Frentes 19 y 24, en 1994 se creó el Frente 59 y de esta manera las FARC-EP fortalecieron su presencia en el sur de la Guajira (Quiroga y Ospina-Posse, 2014: 67).

La participación de las FARC-EP en los Diálogos del Caguán (1998-2002) adelantados bajo el gobierno de Andrés Pastrana, permitió que la guerrilla se fortaleciera económica, militar y organizativamente y pudiera hacerle frente a la avanzada paramilitar hasta comienzos de los dos mil, cuando comenzó a perder control territorial e influencia en el Caribe, debido principalmente a la ofensiva contrainsurgente adelantada por el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) a través de su Política de Seguridad Democrática y los recursos del Plan Colombia. De esta manera, las FARC-EP tuvieron que retroceder a zonas donde habían tenido influencia históricamente, mientras la fuerza pública avanzaba de la mano con el paramilitarismo (Quiroga y Ospina-Posse, 2014: 78).

Aunque a diferencia del ELN las FARC-EP no fueron totalmente expulsadas del Caribe colombiano, la captura en 2004 de Ricardo Palmera alias “Simón Trinidad”, comandante del Frente 19, y la muerte en 2007 de Gustavo Rueda alias “Martín Caballero”, comandante del Frente 35, asentaron duros golpes a la organización en la región. En los años previos al inicio de las negociaciones con el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, el Bloque Caribe, denominado posteriormente Bloque Martín Caballero, se caracterizó por ser uno de los más débiles de la organización y por su baja actividad militar, teniendo solo el Frente 59 enfrentamientos armados casi que de manera residual (Manosalva Correa y Quintero Álvarez, 2011).

### III. PRIMEROS DESARROLLOS DEL POSTACUERDO EN EL CARIBE COLOMBIANO

Una vez firmado el acuerdo de paz, Colombia enfrenta el verdadero desafío: la reconstrucción del tejido social en lo que se denomina la etapa de postacuerdo. Esto pasa necesariamente por que la implementación de lo acordado llegue a buen puerto, y tal y como está consignado en el documento maestro, dicha implementación debe tener un enfoque territorial.

Uno de los puntos inaugurales de este proceso radicó en la instalación de 20 Zonas Veredales y 7 Puntos Transitorias de Normalización (ZVTN y PTN respectivamente)<sup>1</sup> donde se agruparon los excombatientes y se “adelantan –adelantaron- los preparativos para el proceso de reincorporación económica, política y social de las FARC-EP a la vida civil de acuerdo con sus intereses” (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016: 61).

Estas ZVTN y PTN a partir del 1 de agosto de 2017 se convirtieron en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), donde aplica con plena normalidad la institucionalidad. Esto no significa que la reincorporación terminó el 1 de agosto, sino que según la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (2017), estos espacios “servirán para capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria”.

En la Región Caribe, se estableció la ZVTN en la vereda de Tierra Grata (municipio de La Paz, Cesar) y los PTN en las veredas de Gallo (municipio de Tierralta, Córdoba) y Pondores (municipio de Fonseca, La Guajira). En tanto el principal objetivo de esta ponencia recae en hacer un análisis sobre qué tan preparados estaban estos municipios para enfrentar los desafíos derivados de la primera etapa de implementación de los acuerdos, a continuación se inicia por presentar los datos que dan cuenta del desempeño institucional de los tres Departamentos: Cesar, Córdoba y La Guajira, haciendo énfasis en el desempeño institucional a nivel municipal, lo que permite en primera medida realizar un diagnóstico situacional.

En el municipio de La Paz en el Cesar, con un área de 1081,9Km<sup>2</sup> y 22.815 habitantes (2015) (Alcaldía de La Paz, 2017a), se agruparon aproximadamente cerca de 180 hombres y mujeres, mayoritariamente pertenecientes al frente 41 de las FARC. Según el IDEPI (2017), este municipio de categoría 4, presenta un alto índice de personas con NBI (66,2%), tiene en su territorio cultivos ilícitos, presenta riesgo electoral y un desempeño institucional calificado como satisfactorio, como se observa en la Tabla No 1 Desempeño Institucional Departamento del Cesar.

TABLA NO 1. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTO DEL CESAR

Cesar	
<b>Categoría de los municipios:</b>	1 en categoría 1, 6 en categoría 4 y 18 en categoría 6 (La Paz se registra en categoría 4)
<b>Cultivos ilícitos:</b>	28.57% (La Paz, Becerril, González, La Jagua de Ibirico, San Alberto y San Martín)
<b>% de personas con necesidades básicas</b>	Los 25 municipios presentan entre el 45.11% y el 79.42%

<sup>1</sup> La diferencia entre las ZVTN y los PIN radica en que las primeras acogieron varios campamentos mientras los segundos, aunque de mayor tamaño, solo estuvieron compuestos por un campamento.

<b>insatisfechas:</b>	de NBI (La Paz: 66.22%)
<b>Riesgo por minería ilegal:</b>	No
<b>Riesgo por presencia de Bandas Criminales:</b>	Sí 9.52% (Valledupar y Chiriguana)
<b>Riesgo electoral:</b>	Sí 14.29% (La Paz, Becerril y Chiriguana)
<b>Restitución de tierras:</b>	Sí (Valledupar, Agustín Codazzi, El Copey, San Alberto y San Pedro)
<b>Riesgo de corrupción:</b>	No
<b>Desempeño institucional del Departamento:</b>	Sobresaliente 8.33%. Satisfactorio 25% (La Paz). Medio 25%. Bajo 33.33%. Crítico 8,33%

Fuente: Instituto de Desarrollo Político Institucional IDEPI (2017)

En el municipio de Tierralta en Córdoba, con una superficie total de 5025Km<sup>2</sup> y 104.817 habitantes (2017) (Alcaldía de Tierralta, 2017a), se agruparon aproximadamente cerca de 110 hombres y mujeres, mayoritariamente pertenecientes al frente 35 de las FARC. Según el IDEPI (2017), este municipio, de categoría 6, que presenta el mayor índice de personas con NBI de los tres municipios analizados (73,29%), también adolece de cultivos ilícitos y presenta riesgo electoral, además de sufrir por riesgo de minería ilegal y presencia de Bandas Criminales. En Tierralta se adelantan procesos de restitución de tierras y está calificado como La Paz, con un desempeño institucional satisfactorio, como se aprecia en la Tabla No 2 Desempeño Institucional Departamento de Córdoba.

TABLA NO 2. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

<b>Córdoba</b>	
<b>Categoría de los municipios:</b>	1 en categoría 2 y 25 en categoría 6 (Tierralta se registra en categoría 6)
<b>Cultivos ilícitos:</b>	11.90% (Tierralta, Montelibano, Puerto Libertador, San José de Ure y Valencia)
<b>% de personas con necesidades básicas insatisfechas:</b>	Los 26 municipios presentan entre el 44.51% y el 92.26% de NBI (Tierralta: 73.29%)
<b>Riesgo por minería ilegal:</b>	Sí 14.29% (Tierralta, Ayapel, La Apartada, Montelibano, Puerto Libertador San José de Ure)
<b>Riesgo por presencia de Bandas Criminales:</b>	Sí 35.71% (Tierralta, Montería, Ayapel, Buenavista, Canalete, Cereté, Chimá, Lórica, Los Córdoba, Montelibano, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, San José de Ure y Valencia.
<b>Riesgo electoral:</b>	Sí 21.43% (Tierralta, Montería, Ayapel, Canalete, Los Córdoba, Montelibano, Puerto Libertador, San José de Ure y Valencia)
<b>Restitución de tierras:</b>	Sí 7.14% (Tierralta y Valencia)

<b>Riesgo de corrupción:</b>	Sí 9.52% (Chinú, Cotorra, San Andrés de Sotavento y Tuchín)
<b>Desempeño institucional del Departamento:</b>	Sobresaliente 16.87%. Satisfactorio 23.33% (Tierralta). Medio 33.33%. Bajo 23.33%. Crítico 3.33%

Fuente: Instituto de Desarrollo Político Institucional IDEPI (2017)

En el municipio de Fonseca en La Guajira, con una extensión total de 58.000Km2 y 33.254 habitantes (2015) (Alcaldía de Fonseca, 2017a), se agruparon aproximadamente cerca de 250 hombres y mujeres, mayoritariamente excombatientes pertenecientes al frente 59, 19 y la Unidad de Bloque de las FARC. Según el IDEPI (2017), este municipio, de categoría 6, que presenta el menor índice de personas con NBI de los tres municipios analizados (43,37%), no padece de cultivos ilícitos como Tierra Grata o Tierralta, pero al igual que en estos dos municipios presenta riesgo electoral y su desempeño institucional recibe una menor calificación si se le compara con los mismos, al asignársele un desempeño medio, como se muestra en la Tabla No 3 Desempeño Institucional Departamento de La Guajira.

TABLA NO 3. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

<b>La Guajira</b>	
<b>Categoría de los municipios:</b>	4 en categoría 4 y 11 en categoría 6 (Fonseca se registra en categoría 6)
<b>Cultivos ilícitos:</b>	7.69% (Dibulla)
<b>% de personas con necesidades básicas insatisfechas:</b>	Los 15 municipios presentan entre el 43.37% y el 96.05% de NBI (Fonseca: 43.37%)
<b>Riesgo por minería ilegal:</b>	No
<b>Riesgo por presencia de Bandas Criminales:</b>	Sí 23.08% (Riohacha, Dibulla y Villanueva)
<b>Riesgo electoral:</b>	Sí 30.77% (Fonseca, Riohacha, Maicao y Uribia)
<b>Restitución de tierras:</b>	No
<b>Riesgo de corrupción:</b>	Sí. 23.08% (Maicao, Manaure y Uribia)
<b>Desempeño institucional del Departamento:</b>	Sobresaliente 0%. Satisfactorio 6.67%. Medio 73.33% (Fonseca). Bajo 20%. Crítico 0%

Fuente: Instituto de Desarrollo Político Institucional IDEPI (2017)

Ante la cercanía de la firma del acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC, los municipios incluyeron en sus Planes de Desarrollo Municipal y en sus Planes de Desarrollo Territorial 2016-2019, estrategias para hacer frente no solo a los desafíos tradicionales en materia económica, política, social y cultural, sino también a los desafíos derivados de la etapa de implementación de los acuerdos de paz. ¿Cuáles fueron esas estrategias y qué tan efectivas han sido? Para responder a este interrogante, se hará mención a lo consignado en los Planes de Desarrollo 2016-2019 de los municipios de La Paz (Cesar), Tierralta (Córdoba), y Fonseca (La Guajira).

El Plan de Desarrollo Territorial (PDT) de La Paz “Senderos de paz” consta de un marco legal, un marco conceptual, un delineamiento de la propuesta, las generalidades del municipio, la descripción del contexto para construir y transitar los senderos de paz, un diagnóstico situacional y un diagnóstico financiero (Alcaldía de La Paz, 2017b: 1). Específicamente en el numeral 5.5 titulado: Acuerdos y Construcción de Paz en el Postconflicto<sup>2</sup>, se contempla que ante la inminencia de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP y los avances en los diálogos con la guerrilla del ELN, los territorios deben tomar medidas para enfrentar el proceso de transicionalidad y de construcción de paz. Para ello es fundamental que se realice un diagnóstico situacional preciso para que las políticas públicas formuladas den respuesta a desafíos tales como las operaciones de los actores ilegales en los territorios, mercados legales e ilegales, relación Estado-ciudadanía y expectativas de los ciudadanos entre otros.

De manera particular, el PDT de La Paz señala que dentro de las dimensiones que conforman el desarrollo territorial, la dimensión institucional, referida al conjunto de instituciones que hacen parte del territorio, requiere atención de manera prioritaria, en tanto de ella emanan las redes de confianza, las estructuras de transparencia y las oportunidades de cooperación entre los actores públicos y privados que inciden en el territorio (Alcaldía de La Paz, 2017b: 6). Así pues, este PDT subraya la imperiosa necesidad de “fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para gestionar y ponerle cara a los problemas propios del postconflicto” (Alcaldía de La Paz, 2017b: 27).

El diagnóstico situacional arroja que en el municipio se presentan bajos niveles de bienestar social y condiciones de vida, una crisis de la economía local y desaprovechamiento de ventajas comparativas, deterioro ambiental y desorden territorial, limitada capacidad institucional y desvalorización de lo público. Para paliar esta situación la administración municipal propone cuatro ejes estratégicos para generar cambio y ventajas sostenibles en el territorio: 1) Sendero hacia el bienestar con equidad: busca la prevención y reducción de la vulnerabilidad social, con un enfoque de cierre de brechas. 2) Sendero hacia la reactivación económica incluyente: busca promover un desarrollo económico local dinámico e integrado a los mercados regionales. 3) Sendero hacia el uso ordenado del territorio y la sostenibilidad ambiental: busca organizar el sistema urbano-rural para disminuir los conflictos de uso del territorio y garantizar la recuperación, conservación y sostenibilidad del entorno natural. 4) Sendero hacia la gobernabilidad y construcción de paz: busca un mayor desarrollo de la capacidad institucional y unas mejores relaciones entre esta y la ciudadanía, requisito indispensable para la construcción de valores de paz y reconciliación. Este último eje, particularmente relevante para enfrentar los desafíos específicos del postacuerdo en la zona, incluye a su vez cuatro líneas de acción: 1) Innovación y fortalecimiento institucional. 2) Seguridad y convivencia. 3) Cercanía con el ciudadano. 4) Construcción de paz sostenible en el postconflicto (Alcaldía de La Paz, 2017b: 73).

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Tierralta “Juntos por Tierralta”, contiene un diagnóstico general del municipio que incluye sus principales características geográficas, demográficas, sociales, culturales y económicas, una descripción de los ejes estratégicos del Plan y una matriz plurianual de inversiones. Estos ejes, encaminados a mejorar la situación del municipio que registra un índice de NBI (73, 29) mayor a la media tanto nacional (70,05) como departamental (59,01), siendo la situación del sector rural la más preocupante (Alcaldía de Tierralta, 2017b: 89), corresponden a: 1) Juntos por una vida digna y en paz: encaminado a

---

<sup>2</sup> En la presente ponencia se hace referencia al término postacuerdo, en tanto el acuerdo de paz pone fin a una etapa de violencia pero la conflictividad permanece en diferentes esferas. No obstante en los Planes de Desarrollo se utiliza el término postconflicto y se mantiene esta referencia respetando la fidelidad de lo consignado en los documentos.

dignificar el principal derecho consignado en la constitución colombiana. 2) Trabajemos juntos por la equidad: para fortalecer la igualdad social. 3) Juntos por un desarrollo sostenible y amigable con el ambiente: epicentro del fortalecimiento del sector económico, social, ambiental, político y cultural. 4) Institucionalidad: encaminado a prestar un mejor servicio a los ciudadanos mediante el fortalecimiento físico, administrativo y humano de las instituciones (Alcaldía de Tierralta, 2017b: 13).

De manera particular, en el primer eje se incluye una línea relativa a las víctimas del conflicto armado, donde se registran los programas de ayuda humanitaria inmediata; implementación de proyectos productivos de seguridad alimentaria para la población víctima con enfoque diferencial; promoción y ejecución de actos de perdón público, reconciliación y conmemoración; fortalecimiento del derecho a la participación; caracterización de la población víctima; fortalecimiento de los programas y proyectos que garanticen los planes de reparación colectiva incluyendo a los grupos étnicos; fortalecimiento de los programas de prevención y protección de hechos victimizantes; y fortalecimiento a programas y proyectos integrales que complementen los planes de retorno, reubicaciones y restitución de tierras (Alcaldía de Tierralta, 2017b: 242). Igualmente, registra una línea denominada postconflicto, con un programa específico nombrado construyendo un territorio de reconciliación y convivencia para la paz (Alcaldía de Tierralta, 2017b: 252).

Aunque este eje también incluye una línea de acción ciudadana que reconoce la necesidad de una ciudadanía activa, consciente de sus responsabilidades y exigente de sus derechos, como base de una mejor democracia, no profundiza en su rol en el postacuerdo, más allá de instar a su participación en los distintos mecanismos de participación ciudadana, particularmente en el derecho de elegir y ser elegidos.

El PDT de Fonseca “Construyendo cambio para la paz”, consta de tres capítulos centrales: fundamentación, cuatro dimensiones estratégicas –social, económica, institucional y ambiental- y análisis del cierre de brechas; y dos planes: financiero y de inversiones. Aunque de los tres municipios analizados Fonseca tiene el menor porcentaje de NBI (43,37%), la cifra no es baja y da cuenta de desafíos principalmente relacionados con

“el déficit cualitativo de vivienda, homicidios, número de hurtos a establecimientos comerciales, a viviendas y a personas por cada 100.000 habitantes... De la misma manera, haciendo una comparación con las metas nacionales a 2018, se requieren importantes esfuerzos en lo relacionado con las tasas de analfabetismo, tasa de mortalidad infantil, cobertura de vacunación DTP, cobertura de acueducto, además, se debe mejorar el comportamiento de las variables relacionadas con la seguridad ciudadana” (Alcaldía de Fonseca, 2017b: 215).

Con relación a las dimensiones, particularmente en la dimensión institucional se registra una estrategia transversal denominada Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, que a través de las líneas de seguridad y convivencia ciudadana y reconciliación: víctimas del conflicto armado y personas en proceso de reintegración busca preparar al municipio para los retos del postconflicto (Alcaldía de Fonseca, 2017b: 8).

La línea de seguridad y convivencia ciudadana está integrada por los siguientes cinco programas: 1) Fonseca cambia para la paz: segura tranquila y viva, con el que se busca prevenir la violencia a través de la cultura de la legalidad, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento institucional. 2) Jóvenes optimistas: emprendo más, produzco paz, que mediante la implementación de proyectos productivos busca construir cambios para la paz y el desarrollo. 3) por la seguridad, juntos pueblo y gobierno: para fortalecer la gobernabilidad y promover la sana convivencia, mediante la disminución de la conflictividad cotidiana. 4) Fonseca tranquila: más seguridad, más paz, para fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias. 5) Fonseca

optimista: espacios públicos y andenes para la paz, consistente en el aprovechamiento del espacio público para promover una convivencia ciudadana armoniosa (Alcaldía de Fonseca, 2017b: 167).

Por su parte, la línea reconciliación: víctimas del conflicto armado y personas en proceso de reintegración, cuenta con ocho programas 1) Prevenir y proteger es optimizar: busca apoyar los procesos de construcción de paz mediante la protección de los derechos humanos. 2) Ventanilla única para la reconciliación: para la atención de víctimas, reintegrados y demás comunidades vulnerables. 3) Asistencia y atención óptima a víctimas del conflicto armado: para su asistencia, reparación y atención integral. 4) Fonseca humana con rutas de integración: que busca la adecuada articulación de enfoques para garantizar la ejecución adecuada de las políticas de reintegración social y económica. 5) ReconciliaTIC: encaminada a alfabetizar digitalmente a familias en proceso de reconciliación. 6) ReconciliARTE: uso del arte para promover la paz y la reconciliación y construir la memoria del municipio. 7) Comprendiendo la reintegración: concienciación de la sociedad en general de los procesos de reconciliación. 8) Olimpiadas de la reconciliación: para facilitar la reconciliación entre víctimas, reintegrados y sociedad civil mediante el deporte (Alcaldía de Fonseca, 2017b: 171).

#### IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN A MANERA DE CONCLUSIÓN

El desarrollo de la capacidad institucional y de una ciudadanía activa en el ámbito territorial, son requisitos fundamentales para poder hacerle frente a los desafíos derivados del postacuerdo no solo en la Región Caribe sino a nivel nacional, en tanto se erigen como pilares indispensables para el fortalecimiento y la ampliación de la democracia colombiana. Partiendo de este principio y luego de haber realizado el análisis del diagnóstico situacional y de las estrategias registradas en sus Planes de Desarrollo por las autoridades de los municipios de La Paz, Tierralta y Fonseca, queda manifiesto que ambos elementos presentan profundas falencias, lo que se traduce en serias limitaciones para dar respuestas a los retos que se generan de la aplicación de los consensos estipulados en el Acuerdo Final.

En los tres municipios se registran bajos niveles de bienestar social y condiciones de vida, crisis de la economía local, riesgo electoral, limitada desempeño institucional y severas limitaciones en el ejercicio de la ciudadanía activa. No obstante, se ha dado un primer paso en tanto en sus Planes de Desarrollo 2016-2019 se consigna la imperiosa necesidad y se plasman algunas propuestas concretas encaminadas a buscar mecanismos efectivos que promuevan una mejor gestión y una participación ciudadana más sustantiva. En ellos, se reconoce la importancia de fomentar los vínculos entre la institucionalidad y la ciudadanía, como requisito indispensable para avanzar en la reconciliación, la construcción de paz y la ampliación de la democracia desde abajo.

Así pues, el PDT de La Paz se refiere a los retos territoriales de la paz, haciendo énfasis en el potencial que tienen las instituciones municipales para desarrollar redes de confianza y cooperación con y entre la ciudadanía. Por su parte el PDM de Tierralta reitera la relevancia de la relación entre ciudadanos e instituciones para desarrollar la democracia y contar con mejores instrumentos para responder ante los retos del postacuerdo e incluye iniciativas puntuales de prevención, atención y acompañamiento para las víctimas. Siguiendo esta línea, el PDT de Fonseca pone particular atención al tema de las víctimas y subraya la importancia de la relación instituciones-ciudadanía para fomentar una convivencia sana.

Si se piensan los municipios como núcleos de democracia y de desarrollo integral de la sociedad y se entienden desde la lógica de la descentralización encaminada a fortalecer la gestión estatal, especialmente en la etapa de postacuerdo se debe continuar con la promoción de espacios locales de participación de la sociedad civil y con la articulación manifiesta de las metas locales

con los objetivos regionales y de estos con el plan de desarrollo del país (Povea Gómez, 2008:21 y 81). Merece la pena recalcar una vez más que la tarea de fortalecimiento no solo debe encaminarse hacia las instituciones municipales, sino que debe impactar a los actores locales en tanto juegan un rol central en la gestión de muchos de los problemas que se han hecho presentes en los primeros estadios y que se seguirán materializando en la etapa de postacuerdo. En las manos de estos actores locales recaerá gran parte de la responsabilidad de construir una ciudadanía activa en las regiones afectadas por el conflicto armado, capaz de autogestionar de manera exitosa la implementación de los acuerdos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016). Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Alcaldía de Fonseca (2017a). *Datos del Municipio*. Recuperado de <http://www.fonseca-guajira.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>

Alcaldía de Fonseca (2017b). *Plan de Desarrollo Territorial “Construyendo cambio para la paz 2016-2019”*. Recuperado de <http://fonseca-guajira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Territorial%20-%20Construyendo%20Cambio%20Para%20La%20Paz%202016-2019.pdf>

Alcaldía de La Paz (2017a). *Datos del Municipio*. Recuperado de <http://www.lapazroblescesar.gov.co/Paginas/default.aspx>

Alcaldía de La Paz (2017b). *Plan de Desarrollo Territorial “Senderos de paz 2016-2019”*. Recuperado de <http://www.lapazroblescesar.gov.co/MiMunicipio/ProgramadeGobierno/Plan%20de%20Desarrollo%202016%20-%202019.pdf>

Alcaldía de Tierralta (2017a). *Datos del Municipio*. Recuperado de <http://www.tierralta-cordoba.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>

Alcaldía de Tierralta (2017b). *Plan de Desarrollo Municipal “Juntos por Tierralta 2016-2019”*. Recuperado de <http://www.tierralta-cordoba.gov.co/MiMunicipio/ProgramadeGobierno/Plan%20de%20Desarrollo%202016%20-%202019.pdf>

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (29 de mayo de 2017). Comunicado conjunto No 19. Comunicado CSIVI sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de implementación. *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-19-29-de-mayo-de-2017.aspx>

Duque Cante, N. (2012). *Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca*. Cuadernos de Administración, Vol. 28, No 47, Cali: Universidad del Valle. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v28n47/v28n47a02.pdf>

Ferro Medina, J.G., y Uribe Ramón, G. (2002). *El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, CEJA.



Hoskins, B., Jesinghaus, J., Mascherini, M., Munda, G., Nardo, M., Saisana, M., Van Nijlen, D., Vidoni, D. y Villalba, E. (2006). *Measuring active citizenship in Europe*. Luxembourg: Institute for protection and security of the citizen. Recuperado de [https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc-coin-measuring-active-citizenship-2006\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc-coin-measuring-active-citizenship-2006_en.pdf)

Instituto de Desarrollo Político Institucional IDEPI (2017). Proyecto: Desempeño Institucional del Caribe. Recuperado de <http://www.uninorte.edu.co/web/instituto-de-desarrollo-politico-e-institucional-idepi/bases-de-datos-regional>

Manosalva Correa, A., y Quintero Álvarez, E. (2011). Bloque Caribe, desarrollo y actualidad, en Medina Gallego, C. *FARC-EP flujo y reflujos. La guerra en las regiones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 269-294.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2014). *Todo lo que debería saber sobre el Proceso de Paz*. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Documents/Todo\\_lo\\_que\\_deberia\\_saber\\_sobre\\_el\\_Proceso\\_de\\_Paz.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Documents/Todo_lo_que_deberia_saber_sobre_el_Proceso_de_Paz.pdf)

Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa-Portugal, 8-11 octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

Povea Gómez, A.A. (2008). Planeación del Desarrollo. Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado de [http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/4\\_planeacion\\_del\\_desarrollo.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/4_planeacion_del_desarrollo.pdf)

Quiroga, D., y Ospina-Posse, T. (2014) Capítulo 1. Conflicto armado en la región Caribe: un paneo por sus etapas y sus dinámicas en cinco décadas de violencia, en González G., F. E, Quiroga, D., Ospina-Posse, T., Aponte G., A. F., Barrera R., V. A., Porrás M., E., *Territorio y conflicto en la costa Caribe*. Bogotá: Universidad Javeriana, pp. 41-94.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2 de octubre de 2016). *Plebiscito 2 de octubre de 2016. República de Colombia*. Recuperado de [http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZ\\_L1.htm](http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZ_L1.htm)

Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Revista política y cultura (30), pp. 119-134. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Sardi Perea, E. (Coordinador) (2008) *Proyecciones de población. Proyecciones municipales 2006-2020 – Metodología*. Bogotá: DANE. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/MProyeccionesMunicipalesedadsexo.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/MProyeccionesMunicipalesedadsexo.pdf)

**EL TROTSKISMO LATINOAMERICANO EN LOS AÑOS  
30 Y 40: APORTES A LA COMPRENSIÓN  
DE LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS  
EN EL CONTINENTE**

ROJO, ALICIA SUSANA

## EL TROTSKISMO LATINOAMERICANO EN LOS AÑOS 30 Y 40: APORTES A LA COMPENSIÓN DE LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN EL CONTINENTE

Durante los años 30 y 40 se desarrollaron en América Latina fenómenos políticos de tipo nacionalista de distintas características. Frente a ellos, las corrientes de izquierda se posicionaron teórica y políticamente y procuraron intervenir en ellos dado que involucraron amplios sectores de masas.

En este trabajo analizamos las posiciones de las corrientes trotskistas en dos países que vieron surgir movimientos nacionalistas: Argentina y Bolivia. En el caso del trotskismo argentino nos basamos en el relevamiento del conjunto de las publicaciones de los grupos estudiados; en el caso boliviano, se trata de una primera aproximación al tema motivada por la riqueza que puede aportar una perspectiva comparada.

Esta mirada nos permite adentrarnos en dos dimensiones de relevancia. Por un lado, en la emergencia de movimientos que marcaron el devenir político de estos países de la región; por otro lado, nos permite rastrear los análisis teórico-políticos desarrollados por corrientes que se consolidaban como tales en el período estudiado y que mantendrán su vigencia hasta el día de hoy.

Los trotskistas se referenciaban en una corriente internacional, la Oposición de Izquierda -desde 1938 la Cuarta Internacional- identificada con la figura de su principal dirigente, León Trotsky. Resulta de importancia reseñar brevemente su pensamiento en el tema que nos ocupa ya que se trata del referente político de los grupos que analizaremos.

En su exilio en México, Trotsky pudo reflexionar sobre un fenómeno de tipo nacionalista como el cardenismo. Estos “nacionalismos burgueses” adquirirían características particulares en los países semicoloniales, es decir, en aquellos que, habiendo alcanzado la independencia política, mantenían múltiples lazos de dependencia con el imperialismo. Estos países debían resolver tareas que en países de desarrollo capitalista avanzado habían sido resueltas por las revoluciones burguesas, tareas llamadas democrático-burguesas o democráticas, como la liberación de la opresión imperialista, o liberación nacional. La burguesía o sectores de ella podían encabezar movimientos que enfrentaran al imperialismo, pero no avanzar hacia la ruptura, ya que su existencia misma dependía de sus vínculos con el capital imperialista. Para Trotsky, los revolucionarios debían intervenir en estos movimientos a condición de “oponer” permanentemente la clase obrera a la burguesía manteniendo la independencia de sus organizaciones. La intervención se fundamentaba en la necesidad de ganar para la clase obrera la hegemonía sobre el conjunto de las clases populares y dirigir el proceso de lucha contra el imperialismo, tarea de primer orden para las revoluciones socialistas en los países atrasados, pero que solo sería resuelta por la revolución socialista. Esta dinámica por la cual sería la propia revolución socialista la que en su transcurso resolvería las tareas burguesas pendientes, se enmarcaba en la llamada “teoría de la revolución permanente”.

En este contexto, Trotsky definió el fenómeno nacionalista mexicano a través de la categoría de “bonapartismo *sui generis*” y delineó la intervención en ellos apoyando las medidas progresivas, pero conservando la independencia de las organizaciones. Estos regímenes se sustentaban en sectores de masas para resistir en alguna medida al imperialismo en un contexto de relativa debilidad de las burguesías nacionales y relativa fortaleza de los proletariados y oscilaban, por tanto, entre las clases nacionales y el imperialismo. El recurso a sectores de masas

por parte de estos regímenes incluía siempre el objetivo de controlarlos cooptando a sus organizaciones sindicales al aparato del Estado, pero también el otorgamiento de importantes concesiones a las masas. (Trotsky, 2000, 2013) (Rojo, 2002)

## I. ARGENTINA: LOS TROTSKISTAS FRENTE AL SURGIMIENTO DEL PERONISMO

El peronismo se ha constituido en un movimiento con profundas raíces en la vida política argentina desde sus orígenes entre los años 1943 y 1946. Este proceso dio lugar a un intenso debate del que hemos hecho un recorrido en otros trabajos en los que ensayamos una interpretación alternativa sobre el carácter del peronismo (Rojo, 2016). Aquí indagaremos sobre los análisis elaborados por los grupos trotskistas que se conformaron en los años previos y cuya fisonomía se reformuló al calor de la emergencia y desarrollo de este fenómeno.

Consideramos que los planteos con los que estos grupos enfrentarán al peronismo en el poder encuentran su fuente en los debates que caracterizaron al periodo formativo del trotskismo a lo largo de la década del 30, tema que hemos analizado en otros trabajos. (Rojo 2010, 2012). Los debates se desarrollaron en torno a la naturaleza de la estructura económico-social argentina, que implicaba la definición del grado de dependencia con respecto al imperialismo, y en función de esta caracterización, el esclarecimiento de las tareas, particularmente la liberación nacional, que debía resolver la revolución socialista que estos grupos propugnaban.

Los primeros trotskistas argentinos enfrentaron la política de “frente popular” del Partido Comunista durante la década del 30 que implicaba alianzas con sectores de la burguesía. En este contexto, parte de los trotskistas identificaron los planteos de “liberación nacional” con el peligro de buscar alianzas con sectores burgueses enfrentados episódicamente con el imperialismo y rechazaban su formulación. Otros afirmaron la necesidad de encarar las tareas de liberación del país de la dominación imperialista, las que se resolverían en un proceso revolucionario de carácter socialista dirigido por la clase obrera. Este debate no pudo ser saldado. La emergencia del peronismo encontró al trotskismo dividido en función de líneas de demarcación afines a las que esta discusión había delineado.

Nos concentramos aquí en el análisis de tres de los grupos trotskistas existentes en la primera mitad de la década del 40: *Octubre*, publicación del grupo dirigido por Jorge Abelardo Ramos, el GOM (Grupo Obrero Marxista), dirigido por Nahuel Moreno, cuya publicación a partir de 1946 fue *Frente Proletario*, y el GCI (Grupo Cuarta Internacional) dirigido por J. Posadas, que publicó *Voz Proletaria*.

Los tres grupos acordaban en la definición del carácter del país. Lo consideraron un país capitalista semicolonial y coincidían al enunciar las tareas democrático-burguesas de la revolución en la Argentina, la revolución agraria y la liberación de la dominación imperialista. Sus diferencias comenzaron al analizar el carácter de la burguesía nacional y su posible rol en la lucha de liberación nacional.

El grupo dirigido por Ramos consideraba que la industrialización de la década del '30 introdujo una gran transformación en la estructura económica argentina ya que consolidó una burguesía industrial que se desarrolló en contradicción con la estructura existente creándose las condiciones para el surgimiento de un movimiento nacional en lucha contra el imperialismo. Las tareas de la revolución democrático-burguesa en la Argentina serían llevadas adelante por este movimiento que incluiría, además de la burguesía industrial, al proletariado, el campesinado y la pequeña burguesía (*Octubre*, noviembre 1946).

El GOM negó la existencia de contradicciones entre el proceso de industrialización y la estructura económica existente y, por lo tanto, entre la burguesía industrial y la vieja oligarquía argentina, fundamentando la estrecha ligazón entre ambos y con el imperialismo. Negaba, en consecuencia, la posibilidad de una lucha antiimperialista de la burguesía industrial. Así, las tareas democráticas de la revolución quedaban en manos del proletariado en alianza con el campesinado enfrentando tanto al imperialismo como al capital nacional. Este grupo no encontraba posibilidad de roces entre la burguesía argentina o sectores de ésta y el imperialismo en el momento que analiza. (*Frente Proletario*, junio 1947)

El GCI, oponiéndose al GOM, planteó que el proceso de industrialización dio origen a una burguesía industrial que pugnaba por reemplazar en el dominio de la economía a la vieja oligarquía terrateniente. En este marco, la burguesía buscaba establecer nuevas relaciones con el “imperialismo angloyanqui” viéndose obligada a buscar apoyo en una fuerza que pudiera contrapesar la presión imperialista, el proletariado, utilizándolo para sus objetivos. Consideraba que la burguesía no podía ser revolucionaria, pero que la clase obrera debía aprovechar para sus fines los roces entre ella y el imperialismo. (*Voz Proletaria*, agosto 1948)

Estas definiciones fueron la base del análisis del proceso que dio origen al peronismo y de la caracterización de este movimiento.

Ramos consideró a Perón representante de la burguesía industrial y al peronismo como un movimiento nacional que enfrentaba al imperialismo. Avanzando en su valoración positiva del rol de la burguesía nacional en estos movimientos afirmó que esta clase, en función de lograr un mayor desarrollo económico, avanzaría en su oposición al imperialismo, pudiendo llegar a la realización de las tareas nacionales:

La crisis del imperialismo creó para la Argentina la posibilidad de la industrialización. Las oleadas revolucionarias de la postguerra transformaron a nuestro proletariado, por la inexistencia de un poderoso partido obrero, en la fuerza combatiente del movimiento nacional conducido por la burguesía. Esos dos hechos ofrecieron a la burguesía argentina el singular privilegio de iniciar los primeros pasos de la unificación nacional, es decir, de liquidar el yugo imperialista mediante la fusión económica y política de los 20 estados actuales en una gran nación. (*Octubre*, noviembre de 1947)

El GOM refutó en primer lugar la afirmación que consideraba al peronismo como representante de la burguesía nacional. Afirmó su carácter de “agente” inglés actuando en función de los intereses del sector más fuerte de la burguesía argentina: los terratenientes vinculados al imperialismo británico. (*Frente Proletario*, junio 1947)

[...] la clase nacional de mayor poderío dentro de los explotadores, los terratenientes, fuerza siempre la unidad y colaboración con Inglaterra y se resiste al imperialismo norteamericano. En general todas las clases explotadoras nacionales están contra el imperialismo yankee, porque saben que éste desequilibraría la economía nacional. En ese sentido y sólo en ese, todo gobierno burgués argentino será agente de Inglaterra. (*Revolución Permanente*, julio de 1949)

El GOM estableció el carácter “bonapartista” del régimen del 4 de junio en función, no de enfrentamientos entre sectores de clases, sino entre camarillas y dirigentes. Así, la base de apoyo del gobierno serían el ejército, la iglesia y la burocracia, en un marco de pasividad del proletariado y de su “utilización” por parte del régimen. (*Frente Proletario*, N°20, agosto 1948, p. 8)

El GCI definió al gobierno de Perón como representante de la “burguesía industrial nacionalista” y polemizó en este sentido con el GOM al considerar que la burguesía industrial en función de sus intereses se oponía al imperialismo. (*Voz Proletaria*, septiembre de 1947) El GCI definió su política hacia la burguesía industrial en oposición a Ramos: “sabemos que ella no puede jugar un rol revolucionario”,

Cualquier apoyo “crítico o condicional”, [...] es despertar y llevar al seno del proletariado ilusiones [...] se puede llegar a lo sumo con ella, a establecer acuerdos, alianzas concretas en cada caso concreto, parciales [...] cuando realmente dé pasos revolucionarios [...] sin mezclar las banderas [...] lo que apoyamos no es a la burguesía nacionalista sino a las medidas [...] con la lucha de clases y luchando por el programa de clase revolucionario, concreto, vivo y permanente, como apoyamos. (*Voz Proletaria*, junio de 1947)

Ramos y su grupo impulsaron el apoyo a las medidas del gobierno peronista que “promuevan al desarrollo burgués del país y que por lo mismo aceleren la lucha de clases”. Dos premisas subyacían a estos planteos: por un lado, la posibilidad de que la burguesía adoptase un camino revolucionario, en tanto era capaz de resolver las tareas nacionales; por otro lado, la necesidad de una etapa de desarrollo burgués que “acelere la lucha de clases” y, previsiblemente, prepare el camino para una revolución proletaria. Esta concepción “etapista” marcaba la ruptura que Ramos hacía con el trotskismo y su “teoría de la revolución permanente”, que lo alejará de esta corriente y lo transformará en un referente de la “izquierda nacional” argentina.

El GCI coincidió con Ramos al plantear que el peronismo representaba los intereses de la burguesía industrial y el apoyo a las medidas del gobierno que implicaran un enfrentamiento con el imperialismo, pero llamando a luchar por un programa revolucionario. Sin embargo, Posadas y su grupo devaluaban los mecanismos de control y cooptación del peronismo sobre la clase obrera, esto se verá expresado en una política de “exigencia” a las direcciones del movimiento obrero y de expectativas en que el proletariado haría una experiencia con el peronismo y tomarían el programa de los revolucionarios. Esta ubicación llevará al GCI a una política de adaptación al fenómeno peronista en tanto dirección “real” de la clase obrera.

Por su parte, el GOM no encontraba en el movimiento peronista ningún rasgo de nacionalismo. Al negar las divisiones en la burguesía no podía ver las oscilaciones que el gobierno peronista expresaba entre la “burguesía nacional” y el imperialismo, esto explica la unilateralidad de su visión del gobierno como agente inglés. Así tampoco pudo evaluar el rol que cumplió el proletariado al no advertir que era su fortaleza objetiva la que empujaba al gobierno a buscar su apoyo. En la práctica, sin embargo, una relativa separación entre las concepciones teórico-políticas y sus prácticas sindicales le permitió al GOM intentar integrarse en la clase obrera y, más tarde, realizar un viraje que lo llevará a una política de “entrismo” al peronismo, es decir, de trabajo político dentro de las propias organizaciones peronistas, en los años 50. (Rojo, 2002, 2015, 2016)

## II. BOLIVIA: LOS TROTSKISTAS Y EL MOVIMIENTO NACIONALISTA REVOLUCIONARIO (MNR)

A diferencia del trotskismo argentino, el boliviano afrontó unificado el surgimiento del MNR en los primeros años 40. Sin embargo, el POR (Partido Obrero Revolucionario) dirigido por Guillermo Lora fue producto de la iniciativa de una “segunda generación” de trotskistas (Coggiola, 2006: 30) hacia fines de la década del 30. No podemos profundizar aquí en los primeros años del POR fundado en 1935, sin embargo, una breve referencia puede ser ilustrativa de la importancia de esta etapa en el desenvolvimiento posterior del grupo. (Sandor John, 2016) (Broué, 1982) (Alexander, 1973) (Coggiola 1993)

Tristán Marof que lideró el grupo que puso las bases del trotskismo boliviano planteaba, por ejemplo, a mediados de la década del 30:

Las masas tienen que destruir previamente el régimen feudalista con todos sus resabios; aniquilar hasta donde sea posible el imperialismo extranjero, inaugurando gobiernos de obreros, campesinos y soldados. Pero todo esto no quiere decir que se realice una “revolución socialista”.

En el curso de la lucha el proletariado irá cada día robusteciendo su partido, capacitándolo mejor y adquiriendo mayores ventajas hasta que pueda cumplir su destino histórico, es decir, hasta la revolución socialista. (Citado por Sándor John, 2016: 58)

Los planteos de Marof reproducían una visión “etapista” de la revolución -la existencia de un régimen feudal justificaría una etapa de revolución burguesa- contraria a la teoría de la revolución permanente planteada por Trotsky; esta caracterización no pudo ser ajena a la desorientación del grupo frente a los gobiernos de tipo nacionalista que surgieron en el país producto de la crisis abierta tras la guerra del Chaco. (Sandor John, 2016)

Creemos que la siguiente generación de trotskistas procuraron enmendar las deficiencias de las primeras elaboraciones, pero sin lograr construir un corpus teórico que contemplara el conjunto de las tareas que tenían por delante los revolucionarios de un país de las características de Bolivia.

En las primeras elaboraciones del “refundado” POR se planteaba el carácter “feudal-burgués” de las clases dominantes en Bolivia y el carácter “combinado” de la revolución: “ya que se combinaría la revolución democrático-burguesa -que se fisonomiza por la guerra y el alzamiento campesinos - y la revolución socialista proletaria- que se fisonomiza por la insurrección obrera”. Sin embargo, “El proceso revolucionario en su conjunto es dirigido por el proletariado” y no admitía alianzas con los partidos burgueses. (*Boletín de Información*, diciembre de 1939, Citado en Sandor John, 2016: 100) Nuevamente encontramos aquí, como en algunos de los grupos argentinos, dificultades para caracterizar el carácter capitalista dependiente boliviano.

Uno de los procesos que puso a prueba los análisis teórico-políticos del POR fue la asunción del gobierno de Villarroel a fines de 1943. Poco después de que Villarroel tomara poder, el POR advirtió que con este “cuartelazo” de “los nazis criollos”, “el MNR impondrá una salvaje represión”. Un volante de 1945 atacaba a “la ‘rosca’ que ayer perseguía sindicatos y trabajadores” mientras criticaba al gobierno de Villarroel, que “recurre al mismo asesinato, a la supresión de la independencia sindical, a una despiadada opresión de las mayorías nacionales y que se mueve de acuerdo a los deseos de Washington (es decir, del capitalismo que se mantiene con los pulmones de obreros bolivianos)”. Llamaba a los trabajadores a no “formar filas en ninguno de estos bandos burgueses”, y establecer un “Frente Único Proletario [...] para romper las cadenas de la propiedad privada y de su gobierno ‘movimientista’”. (Sandor John, 2016: 116)

Poco después de la caída de Villarroel, que se dio en el marco de un proceso de movilización popular contra su gobierno, un documento del POR declaraba que los hechos ocurridos “demuestran el ascenso revolucionario que se produce y la agudización de la lucha de clases”. Y afirmaba que los trabajadores debían “recrudescer la desconfianza” hacia el régimen que se establecía tras la caída de Villarroel. (*Manifiesto del POR*, 4 de septiembre de 1946, Lora, 1994: 303)

El POR criticaba al régimen de Villarroel sin establecer sustanciales diferencias con “la rosca” (expresión política de la oligarquía boliviana), es decir, sin analizar sus rasgos de nacionalismo, ni prever la dinámica que tendría el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que se estaba consolidando, y sin buscar explicaciones profundas a las causas de la caída de su gobierno producto de la movilización popular, pero en el marco del apoyo del proletariado minero. Mientras expresaba una importante desorientación política en este terreno, el POR establecía vínculos con Juan Lechín quien ya era uno de los principales dirigentes de la Federación Minera, y se convertiría en un referente del MNR.

Lo cierto es que, en el corto plazo, esta orientación hacia el movimiento obrero le daría un gran logro al POR al aprobarse un documento que el partido presentó en el Tercer Congreso

de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) celebrado en marzo de 1946, el que se conocería como las Tesis de Pulacayo.

Entre algunos de los puntos más importantes de las tesis figuran una serie de demandas que tienen relación con puntos del llamado Programa de Transición que había sido votado por la Cuarta Internacional en 1938 (Trotsky, 2017). Establecía la lucha por el salario básico, vital y móvil, la semana de 40 horas y la escala móvil de salarios, la consigna de ocupación de minas, el control obrero de las minas y el armamento de los trabajadores. Así, de conjunto, el programa era un claro cuestionamiento a la propiedad privada capitalista.

Una sección clave de las Tesis analizaba el “tipo de revolución que debe realizarse” en Bolivia. Aquí se advertía la falta de claridad acerca del carácter de las tareas de la revolución en una concepción que podría llamarse “semietapista”, no negaba la revolución socialista en función de una etapa democrática, como Marof, pero declaraba que la revolución no será “inmediatamente” socialista, esperaba que se produciría un “episodio” de revolución democrático-burguesa en el marco de la revolución proletaria: “Mienten aquéllos que nos señalan como a propugnadores de una inmediata revolución socialista en Bolivia, bien sabemos que para ello no existen condiciones objetivas. Dejamos claramente sentado que la revolución será democrático-burguesa por sus objetivos y sólo un episodio de la revolución proletaria por la clase social que la acaudillará”.

Si bien afirmaban la dirección proletaria de la revolución, la enunciación de su carácter no asimiló la dinámica de la revolución permanente tal como Trotsky la enunció, una revolución socialista que en su transcurso resolvería las tareas democráticas pendientes. Por otro lado, si bien las Tesis proclamaban la independencia de los sindicatos con respecto a todos los sectores burgueses y reformistas, “no abordó jamás la cuestión de la preparación de la toma del poder” ni las tareas que llevarían al proletariado a esa instancia, comenzando con la construcción de una dirección revolucionaria. (Broué, 1954)

Tras la caída de Villarroel y durante todo el llamado “sexenio rosquero” el POR fortalecería la relación con Lechín. En abril de 1947, por ejemplo, el periódico dirigido por Lora publicó una nota bajo el título “Lechín según un minero de Chocaya”. Los mineros “estamos dispuestos a dar nuestra vida” por el dirigente obrero, declaraba, porque “representa [...] la causa de los explotados”. (*Lucha Obrera*, abril de 1947)

En las elecciones de 1947, la FSTMB presentó una lista de 17 candidatos en los distritos mineros. Un comunicado del POR anunció que el partido “colabora a la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia en las elecciones parlamentarias [y] autorizó a algunos de sus militantes para completar las listas de candidatos del Frente Único Proletario”. (Sandor John, 2016: 137)

Frente a la represión gubernamental el POR llamó a formar un “frente único antiimperialista” al MNR y al stalinista PIR (Partido de Izquierda Revolucionaria). El documento calificaba al MNR como “una burocracia desplazada y aventurerista que quiere tomar el poder a toda costa”, habiendo ya “demostrado su prosternación ante el capitalismo extranjero”. Se afirma que “La consigna del FRENTE UNICO ANTIIMPERIALISTA con la burguesía ‘nacional’ (MNR) y con el stalinismo (PIR) no significa un cambio de línea política”, “se justifica por la posición que mantiene la burguesía indígena contra el imperialismo (lucha antiimperialista burguesa, mezquina e inconsecuente) y por el ‘viraje a la izquierda’ operado por el stalinismo en escala mundial”. (Sandor John, 2016: 144)

Sin poder desarrollar aquí estas políticas, sí podemos decir que evidencian la desorientación del POR a la hora de caracterizar al movimiento nacionalista que se fortalecía al



calor de la represión del gobierno de la Rosca y el descontento popular. La intervención parlamentaria dentro del Bloque Minero, que incluía representantes abiertamente ligados al MNR y el llamado a la unidad a sectores burgueses expresados por este partido, mientras se criticaba simultáneamente al MNR, y se sostenía la actividad común con el dirigente minero en el terreno sindical, expresaba una abierta separación entre las líneas políticas generales y la práctica política y sindical, en la cual se tendía a una ubicación que priorizaba las oportunidades que ofrecía el acuerdo con el prestigiado dirigente de la FSTMB.

El desenvolvimiento de esta política se expresará en el proceso histórico más importante de la lucha de clases boliviana: la Revolución de 1952. No podemos profundizar aquí este proceso, que excede además el periodo considerado; sin embargo, su referencia constituye un elemento importante para vislumbrar las consecuencias del curso que el POR profundizaba.

Cuando el MNR logró acceder al poder nombró en su gabinete ministerial a Lechín, presidente de la recién fundada COB (Central Obrera Boliviana) y a otros dirigentes sindicales miembros del “ala izquierda” del MNR, que se presentaban como “ministros obreros”. En el contexto revolucionario en que asumió el gobierno se vio obligado a llevar adelante ciertas medidas sentidas por las masas (como la nacionalización de las minas, derechos democráticos, reforma agraria), aunque mitigando su contenido anticapitalista.

El POR estableció en su IX Conferencia:

El informe político nacional resume la posición del POR en relación al gobierno como sigue:

- 1- apoyo al gobierno ante los ataques del imperialismo y la Rosca
- 2- apoyo a todas las medidas progresivas que lleve adelante, indicando siempre su perspectiva y sus límites.
- 3- En la lucha entre las alas del MNR, el POR apoya a la izquierda... El POR apoyará el ala izquierda del partido, en todas sus actividades que tiendan a destruir las estructuras sobre las que se basa la explotación feudal burguesa e imperialista, y en cada intento de profundizar la revolución y llevar adelante el programa obrero, como el control completo del gobierno, remplazando así al ala derecha”. (Novena conferencia del POR, *Lucha Obrera*, noviembre de 1952)

Así expresaba el POR la política de “apoyo crítico” al MNR, y en particular a su “ala izquierda”. Que se trataba de una adaptación a Lechín y al “ala obrera” del MNR, queda claro en lo que esperaba obtenerse de esta política y del propio movimiento nacionalista: “la absoluta preeminencia de la clase obrera dentro de las filas del MNR es el único medio por el cual el MNR puede tener un importante rol en el curso revolucionario hacia el gobierno obrero y campesino”. (*Lucha Obrera*, noviembre de 1952) Así se pasó de una crítica al MNR mientras se sostenía un acuerdo con Lechín, a una política que depositaba las expectativas en que el propio movimiento nacionalista pudiese ser transformado en revolucionario desde adentro con predominio obrero.

\*\*\*

El recorrido planteado arroja algunos elementos para aportar a una mirada comparativa.

Un primer foco de interés surge del análisis de las posiciones teórico-políticas. La definición de la naturaleza del país y las características de su integración en el mercado mundial resulta un primer punto a considerar. En el trotskismo argentino, las diferencias surgieron a partir de la relación que establecieron entre la definición del carácter de la estructura económico-social argentina -y el papel jugado por las clases sociales y su relación con el imperialismo-, y las tareas que enfrentaba la revolución socialista que se planteaban impulsar. Esta problemática se dio también en el trotskismo boliviano expresada en la ambigüedad en torno a la definición de la existencia de restos feudales en la economía y el tipo de revolución que debía realizarse. Estas

definiciones impactaron sobre los análisis de los movimientos nacionalistas entrelazados como estaban con los planteos acerca de las tareas de la revolución y las vías y los sujetos para su resolución.

Ninguno de los grupos estudiados recurrió a los análisis que Trotsky había elaborado pocos años antes frente al cardenismo. La categoría de bonapartismo *sui generis* complejizaba las caracterizaciones sobre los nacionalismos, ya que enfatizaba el vínculo que estos movimientos establecían con las clases obreras de sus países al tiempo que ensayaban diversas políticas de resistencia al imperialismo; los planteos de Trotsky ofrecían, además, líneas de acción ante estos movimientos.

La intervención de los grupos argentinos en la clase obrera y sus organizaciones encontraba un severo límite en su carácter marginal; se trataba de pequeños grupos que ensayaban formas de intervención y establecían vínculos puntuales en ciertos sectores obreros, con un peso muy limitado.

Esta es una diferencia con el grupo boliviano, así como el hecho de tratarse este de la única organización trotskista. El POR, si bien no constituía un partido de masas, se encontró al momento de la formación del movimiento nacionalista, ocupando un rol notable en el proletariado minero, sector clave de la clase obrera.

No hemos analizado aún el conjunto de los documentos teóricos del trotskismo boliviano, lo señalado en este trabajo hace posible esbozar que el POR había llegado a la instancia que estudiamos sin una exhaustiva caracterización de la naturaleza de la estructura socioeconómica boliviana y las consiguientes tareas de una revolución socialista. Esta deficiencia no pudo ser resuelta al calor de los procesos que llevarían a la consolidación del nacionalismo. Este es un aspecto en común con el trotskismo argentino considerado de conjunto, aunque en el boliviano, su intervención mayor en la vida política del país le dio a esta deficiencia una calidad superior.

Este último aspecto así como otros elementos de comparación, como aquellos que remiten al contexto de surgimiento de las corrientes en cada país, las diferencias sustanciales entre la estructura social boliviana y la argentina, el peso de la problemática indígena y las tradiciones populistas en Bolivia, el papel del Partido Comunista en la Argentina, todos elementos que no hemos podido desarrollar aquí, hacen a la dinámica de desarrollo de las corrientes analizadas y abren nuevos terrenos de reflexión.

### III. FUENTES UTILIZADAS

*Frente Proletario*, órgano del Grupo Obrero Marxista.

*Revolución Permanente*

*Voz Proletaria*, órgano del Grupo Cuarta Internacional.

*Octubre*

*Lucha Obrera*

*Tesis de Pulacayo*

### IV. BIBLIOGRAFÍA

Alexander, Robert (1973): *Trotskyism in Latin America*, California: Hoover Institution Press, Stanford University.

Broué, Pierre (1982): “El movimiento trotskista en América Latina en 1940”. En *Cahiers León Trotsky*, N° 11.

Broué, Pierre (1954): “La révolution bolivienne”. En *La Vérité*.

Coggiola, Osvaldo (1985): *El trotskismo en la Argentina (1929-1960)*, Buenos Aires: CEAL.

Coggiola, Osvaldo (1993): *El trotskismo en América Latina*, Buenos Aires: Ediciones Magenta.

González, Ernesto (coord.) (1995): *El trotskismo obrero e internacionalista en la Argentina*, Buenos Aires: Antídoto.

Hernández, Juan Luis (2017): “La revolución boliviana”. En Guevara, Gustavo (coord.): *Sobre las Revoluciones Latinoamericanas del siglo XX*. Buenos Aires: Newen Mapu.

Lora, Guillermo (1994-2002): *Obras completas*, La Paz: Ediciones Masas.

Rojo, Alicia (2016): *Cien años de historia obrera, de 1870 a 1969. De los Orígenes a la Resistencia*. Buenos Aires: Ediciones IPS.

Rojo, Alicia (2015): “Los trotskistas argentinos, la clase obrera y el peronismo”. En Revista *Ideas de Izquierda* N° 22. En <http://www.laizquierdadiario.com/ideasdeizquierda> (30/05/18).

Rojo, Alicia (2012): “Los orígenes del trotskismo argentino: de los años 30 al surgimiento del peronismo. Elaboraciones teórico-políticas y vínculos con la clase obrera”. En *Revista ARCHIVOS de historia del movimiento obrero y la izquierda*, Año I, N° 1, pp. 103-125.

Rojo, Alicia (2010) “Los orígenes del trotskismo argentino”, *Boletín Electrónico del CEIP León Trotsky* N° 13. En <http://www.ceip.org.ar> (30/05/18).

Rojo, Alicia (2002): “El trotskismo argentino y los orígenes del peronismo”, *Cuadernos C.E.I.P “León Trotsky”*, N° 3.

Trotsky, León (2017): *El Programa de Transición y la fundación de la IV*, Buenos Aires: Ediciones IPS-CEIP.

Trotsky, León (2013): *Escritos Latinoamericanos. En México (1937-40)*, Buenos Aires: Ediciones IPS-CEIP.

Trotsky, León (2000): *La teoría de la Revolución Permanente*, Buenos Aires: Ediciones CEIP.

Sándor John, Steven (2016): *El trotskismo boliviano, Revolución Permanente en el Altiplano*, La Paz: Plural.

# **FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS E A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO**

RODRIGUES, FABIANA  
BORSANI, HUGO

# FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS E A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

## I. INTRODUÇÃO

A política de medicamentos no Brasil, instituída no ano 1998 por meio de uma portaria do Ministério da Saúde (Portaria do MS 3916/1998) após a criação do Sistema único de Saúde (SUS), tem o “propósito de garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade dos medicamentos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais”.

Medicamentos essenciais, segundo a OMS (Organização Mundial de Saúde), são os que satisfazem as necessidades primárias da população. Não são remédios de segunda classe, selecionados “para pobres” (PEPE, 2010), são medicamentos que buscam definir a necessidade de uma população aliados aos princípios da universalidade, integralidade e equidade, fixados nas diretrizes do SUS (Lei 8080/1990).

A perspectiva adotada na seleção dos medicamentos essenciais é epidemiológica e busca refletir necessidades coletivas, ao invés de perspectivas individuais ou de segmentos específicos. A proposta de seleção não é, portanto, uma medida de austeridade financeira, mas sim um exercício de inteligência clínica e de gestão. (PEPE, 2011,p 139)

Quatro prioridades foram traçadas para atender a estes critérios: 1) revisão permanente da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME); 2) assistência farmacêutica; 3) promoção de uso racional de medicamentos, e; 4) organização das atividades de vigilância sanitária de medicamentos.

A primeira relação de medicamentos após a política nacional é do ano 2000, e as atualizações que se seguiram foram nos anos 2002, 2006, 2007, 2008, 2010, 2012/2013, 2014, e, a última, em 2017. As três esferas de poder (União, Estados e Municípios) participam da aquisição de medicamentos que compõem a lista de forma direta ou descentralizada. Os medicamentos chegam até a população através das Secretarias de Saúde Municipais e Estaduais, que coordenam e atendem aos pedidos daqueles que necessitam dos remédios.

Acontece que o Judiciário tem sido o caminho encontrado pelo cidadão para o provimento de medicamentos. O objetivo deste trabalho é identificar os motivos que levam a este redirecionamento da política pública de medicamentos, fazendo o Judiciário se imiscuir numa seara de competência originária no Executivo e Legislativo, provocando a judicialização desta política no país.

## II. MÉTODO

O caminho percorrido para a construção deste artigo toma como referência as decisões judiciais do TJRJ (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro) sobre fornecimento de medicamentos. A ideia é chamar atenção do leitor para a judicialização da política de medicamentos, seus motivos e suas consequências. Trata-se de um estudo de caráter analítico-descritivo que também se orienta por relatos de profissionais que vivenciam a judicialização na rotina de trabalho.

### III. CARACTERIZAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Um dos primeiros trabalhos que identificou a expansão da atividade judicial na esfera política foi publicado em 1995 por Tate e Valinder. Após os autores reunirem vários textos que indicavam a ampliação das atividades judiciais nas últimas décadas do século XX, constataram que esse fenômeno se relacionava ao processo político de formação das democracias contemporâneas. As concepções democráticas traduzidas em muitos textos constitucionais do pós-guerra possibilitaram ao Judiciário assumir funções na sociedade contemporânea inicialmente impensadas para esta instituição. (Tate e Vallinder, 1995).

Nesta concepção, os tribunais, além da função de garantia da lei e da ordem, passaram a exercer funções políticas, sendo incumbidos de garantir a normalidade da democracia (Boaventura, 2017), amparados em preceitos constitucionais. Conflitos judiciais questionando a atuação do Executivo são cada vez mais comuns. A multiplicação desses conflitos individuais torna o problema coletivo e é neste particular que se concretiza a judicialização da política de medicamentos no Brasil.

Há um crescente aumento dessas demandas no Judiciário brasileiro: só no estado do Rio de Janeiro percebeu-se um aumento de 66% entre os anos 2013 e 2016 (Conferência gestão da saúde: desafios e soluções/2017). Aqueles que têm interesse em receber medicamentos pela Administração Pública reconhecem o Judiciário como palco para atendimento de suas demandas.

Um dos primeiros casos desse movimento foram ações judiciais promovidas pelos portadores de AIDS/HIV na década de 1990. As ações visavam assegurar fornecimento de retrovirais pela administração pública para a garantia da vida dos portadores do vírus. Na época não havia a produção desse medicamento no país e seu valor elevado significava a privação da vida para aqueles que não possuíam capacidade financeira para adquiri-lo. A urgência também era fundamental, já que os remédios deveriam ser imediatamente ministrados para possibilitar eficácia no tratamento.

Através das determinações judiciais, o Executivo era obrigado a fornecer os medicamentos, o que ocasionou um aumento das verbas orçamentárias destinadas à aquisição desses remédios. Os custos elevados dos retrovirais e o aumento dos casos impulsionou o governo na tentativa de quebra de patente. Embora, num primeiro momento, a quebra da patente tenha sido infrutífera, as negociações resultaram em redução de preços para a aquisição do medicamento. Os estudos que se seguiram sobre a doença, campanhas educativas e ampliação do atendimento aos pacientes, propiciaram um controle da epidemia. Em consequência, as ações pleiteando os retrovirais também diminuíram em todos os tribunais do país.

Neste mesmo período é regulamentado o direito à saúde com a criação do Sistema Único de Saúde e a implantação da política pública de medicamentos. A judicialização passa a ser um dos caminhos utilizados pelos cidadãos para garantia do exercício do direito a recebimento de medicamentos. A efetividade atingida com a distribuição dos retrovirais e a implantação da política pública abriram as portas para a judicialização da política de distribuição de medicamentos.

### IV. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE MEDICAMENTO

Diferente das ações judiciais dos pacientes portadores de AIDS/HIV, que estavam organizados em Associações ou ONG's, agora os interesses são particulares e personalizados. Diferentes pessoas, com distintas necessidades, se encaminham ao Judiciário para obter o medicamento que desejam. O acesso à justiça fica condicionado à possibilidade de arcar com os

custos de um processo judicial e a contratação de um advogado. Instituições responsáveis pela prestação integral e gratuita de assistência jurídica ao cidadão vulnerável são fundamentais para garantir o acesso dessas pessoas.

No Brasil a Defensoria Pública é a responsável por desempenhar este papel. Os Defensores Públicos atuam junto às Justiças Federais e Estaduais, a depender das atribuições institucionais a que estão vinculados. Segundo o último diagnóstico realizado pela Defensoria Pública em 2015, são 548 Defensores Públicos Federais trabalhando no país em 61 municípios brasileiros dos 5.570 existentes (IBGE, 2013).

Os Defensores Públicos Estaduais estão em maior número, mas ainda em quantidade insuficiente para atender às demandas da população. Na maioria dos estados brasileiros a estruturação da Defensoria Pública ainda é incipiente. Dos 27 entes da federação, somente o Distrito Federal, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins contam com a atuação do defensor público em cada uma de suas comarcas.

Diante desta realidade, é possível inferir que a judicialização da política pública de medicamentos revela-se de maneira diferente nas diversas regiões do país. O acesso à justiça é uma premissa para esse fenômeno. A carência de assistência judiciária promovida pelo estado, aliada a outras questões, como por exemplo, falta de médicos e desinformação, implicam em repercussões na esfera judiciária. As análises feitas neste artigo, a partir das ações judiciais do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro e da atuação da Defensoria Pública do estado, não espelham a realidade de todo país. A maioria das Defensorias Públicas Estaduais foi institucionalizada entre os anos de 1980 e 1990.

A Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro é a mais antiga do país, instituída desde 1954, contando hoje com 771 defensores públicos em atividade, o maior quantitativo do país em números absolutos.

Nas decisões pesquisadas, somente 4% delas foram ajuizadas por advogado particular, sendo as demais pela Defensoria Pública Estadual. A maior parte das decisões analisadas foi patrocinada pela Defensoria Pública, mas não se pode afirmar, com exatidão, a condição socioeconômica dos patrocinados.

Segundo pesquisa realizada pela própria instituição, somente 28,3% de 771 Defensores Públicos do Rio de Janeiro que foram entrevistados tinham a percepção da existência de critérios determinantes para atendimento ao público. A condição econômica, nesse sentido, pode ser subentendida diante das diretrizes constitucionais da instituição, mas a afirmação deste fato carece de dados mais precisos.

No levantamento realizado, em 60,2% dos casos havia informação expressa que os interessados não podiam arcar com o pagamento do medicamento pleiteado, fator não mencionado nos demais casos.

## V. OS RECURSOS PÚBLICOS

Esta seção do artigo chama a atenção para o orçamento disponível para o custeio da política pública de medicamento em comparação ao volume de recursos gastos com as ações judiciais. Esta variável é importante para verificar as repercussões das ações judiciais na administração pública. A informação ajuda na construção dos argumentos aqui presentes, em especial as causas que levam à judicialização da política de medicamentos.

Os recursos financeiros para aquisição dos medicamentos até 2017 eram repassados diretamente do governo federal para os entes estaduais e municipais mediante o repasse Fundo-a-

Fundo de recursos financeiros. Esse tipo de transferência se caracteriza pelo repasse do governo federal diretamente às contas dos estados e municípios, dispensando a celebração de convênios.

Os recursos federais destinados às ações e serviços de saúde até 2017 eram organizados e transferidos para cinco blocos de financiamento: 1) atenção básica; 2) atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar; 3) vigilância em saúde; 4) assistência farmacêutica; 5) gestão do SUS. Os recursos transferidos para o bloco quatro financiavam a maior parte dos medicamentos de dispensação ambulatorial, porta de acesso da população a medicamentos.

No período analisado, observa-se que os repasses federais para o estado do Rio de Janeiro foram diminuindo ao longo dos anos (tabela 03). Mesmo o acréscimo que ocorreu em 2016 foi insuficiente para acompanhar os índices inflacionários acumulados de 2013 a 2016, que atingiram o percentual de 29,28% (IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

TABELA 1 – REPASSES FINANCEIROS DO GOVERNO FEDERAL AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA (2013-2016 – EM R\$ DO ANO CORRENTE):

<b>Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Bloco assistência farmacêutica	R\$ 123.137.336,65	R\$ 121.135.045,96	R\$ 116.969.157,47	R\$ 131.826.389,34

Fonte: [http:// aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf](http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf)

A redução no orçamento impacta a política de medicamentos e o aumento da judicialização pode ser fruto desta variável. A entrevista realizada com um funcionário de uma Secretaria Municipal de Saúde do interior do Estado do Rio de Janeiro corrobora com este entendimento.

“Vem muitos medicamentos pela justiça que estão dentro da lista. Vem muitos porque não acha, não tem... a maioria não acha. Coisa de quase três anos era bem difícil ter falta de medicamentos, só que com a crise que tá piorando no estado a falta de medicamentos se tornou muito comum. Quando o paciente abre o processo e o medicamento acaba não vindo ele vai ao jurídico ter acesso ao medicamento”. Entrevista a funcionário de uma Secretaria Municipal de Saúde do interior do Estado do Rio de Janeiro responsável pela dispensação, setembro/2017.”

Para o ano 2018 uma nova forma de transferência substituiu os blocos de financiamento para dois únicos blocos: custeio e investimento. A nova orientação confere aos gestores a possibilidade de escolher as ações prioritárias a tomar quanto ao custeio e investimento.

Como ainda é muito recente, não é possível avaliar as repercussões desta medida. Nos primeiros meses de 2018, os repasses ainda estão sendo realizados nos blocos de assistência.

O objetivo desta seção foi destacar a capacidade orçamentária e os valores destinados à política pública de medicamentos. A diminuição do repasse de verbas ao longo dos anos foi significativa, e afeta diretamente a política pública de medicamentos.

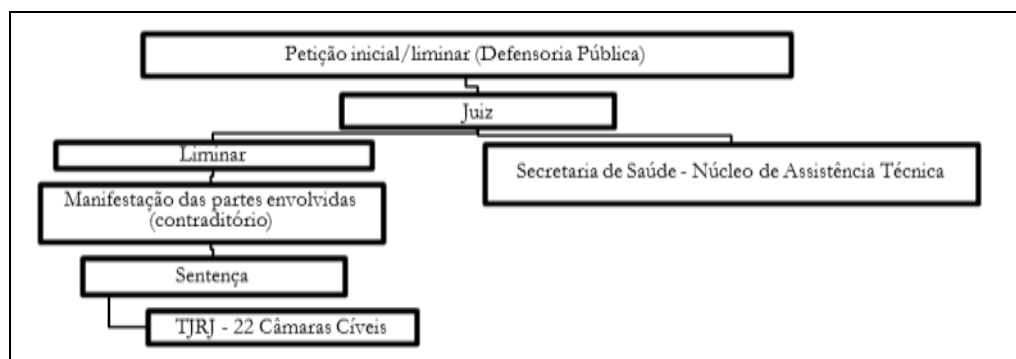
## VI. O JUDICIÁRIO NA POLÍTICA PÚBLICA DE MEDICAMENTOS

As ações judiciais analisadas são oriundas das 81 comarcas que atendem os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O fluxograma seguinte demonstra de maneira simplificada o caminho percorrido pelas decisões judiciais da política de medicamentos até chegarem aos órgãos colegiados do Tribunal de Justiça, onde serão julgadas de maneira definitiva.



GRÁFICO 01. FLUXOGRAMA DAS AÇÕES JUDICIAIS – JUSTIÇA ESTADUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Fonte: Elaboração própria.

Das 412 decisões analisadas, todas foram propostas individualmente. A resposta judicial, em geral, tem se limitado a determinar o cumprimento, pelos gestores de saúde, da prestação requerida pelos reivindicantes, respaldados por uma prescrição médica individual (PEPE, et al, 2010, p.85).

Ações coletivas na judicialização de medicamentos são exceções.

Na Defensoria do Estado do Rio de Janeiro, uma das entidades competente para propositura de ações coletivas, foi relatado, em uma entrevista, que, embora tenham sido propostas algumas ações coletivas com sentenças favoráveis, a instituição, ainda assim, prefere trabalhar com as ações individuais.

Uma ação coletiva demanda um extenso rol probatório e disponibilidade dos defensores para se dedicar a elas. Para esses profissionais, que trabalham com o quadro reduzido, trabalhar em uma ação coletiva pode implicar em desassistir várias pessoas que precisam de atendimento urgente. Além disso, as ações coletivas são julgadas em um espaço de tempo muito maior que as individuais, e os interessados buscam resposta imediata.

Uma ação, seja individual ou coletiva, leva, em média, três anos até a sentença definitiva. Acontece que, nas ações individuais, as liminares possibilitam que o medicamento seja distribuído em um curto espaço de tempo, o que, em regra, não acontece nas coletivas. Observou-se que em todas as 412 decisões judiciais pesquisadas as sentenças confirmaram a decisão anterior de fornecimento de medicamento. O deferimento da liminar é motivado pela prescrição do médico, não necessariamente médico do SUS. Fundamentações como a do processo abaixo são encontradas com regularidade nas sentenças conferindo credibilidade ao receituário elaborado pelo médico.

Insta consignar, no que diz respeito ao receituário firmado por médico particular, que a Constituição da República não condiciona o socorro médico, para fornecimento de medicamentos aos necessitados, a que estes sejam previamente atendidos pelo SUS. Desse modo, o receituário firmado por médico particular é documento hábil para comprovar a necessidade de medicamentos (Processo 68302-45.2012.8.19.0038 – julgado em 2013)

No que se refere às liminares concedidas, o que foi observado é que o pedido de medicamento é deferido em caráter de urgência, e argumentações como risco de morte não foram localizadas nas decisões; 97,3% dos medicamentos foram concedidos nos termos pedidos pelo autor; nos outros 2,6% as reformas determinadas pelos órgãos colegiados se referiam à atualização do receituário médico (periodicamente ou com termo certo) e substituição do

medicamento, caso houvesse o mesmo princípio ativo nas listas das secretarias de saúde, mas em nenhuma delas houve negativa ao medicamento.

Passados mais de 10 anos, um estudo realizado no ano 2005 com decisões de 1º grau que não foram submetidas a recurso no TJRJ apresenta as mesmas conclusões.

Partindo-se do universo final de 2.062 ações com sentenças proferidas até dezembro de 2006, verificou-se que em 1.829 casos (89%) os pedidos foram julgados totalmente procedentes, com sentenças favoráveis aos autores das ações, sendo os medicamentos pleiteados concedidos pelo juiz nos exatos termos do requerido pelo usuário. (BORGES, et al, 2005, p.61).

## VII. MEDICAMENTOS OBTIDOS POR DETERMINAÇÃO JUDICIAL

Nas decisões analisadas foram encontrados 1.034 medicamentos, dos quais 23% faziam parte da lista da RENAME, o que demonstra que, pelo menos no que se refere aos medicamentos presentes na relação de dispensação, a judicialização garante ao cidadão acesso aos fármacos que deveriam estar disponíveis por previsão da política pública.

A política pública de medicamentos planeja suas ações com base em uma relação de medicamentos anteriormente elaborada. Se ao cidadão é negado o acesso a um medicamento previsto nesta lista, o único caminho que lhe resta é o Judiciário. Nesse aspecto, a Judicialização da política pública de medicamentos espelha a disfunção da administração pública. O argumento de que as decisões judiciais alteram a arena das políticas públicas não cabe neste caso.

Importa discutir os motivos que levaram à judicialização destes medicamentos.

Uma das razões desses pedidos estarem no Judiciário é o modo de elaboração das prescrições médicas. Este documento é considerado essencial para a ação judicial. O paciente recebe uma única receita onde estão prescritos vários medicamentos. Ainda que algum remédio contido na receita esteja disponível para dispensação, foi observado que a sentença judicial acaba determinando o fornecimento da receita por completo. Como exemplo, podemos citar o caso no qual a receita que orientava a decisão judicial analisada prescrevia 10 tipos de medicamentos para o mesmo paciente: omeprazol, motilium, eranz, alcytan, prolopa, nefedipina, clopidogrel, magnum b6, tegretol, seroquelque; o primeiro medicamento pertence à relação nacional de medicamentos, e a decisão judicial determinou o fornecimento de todos.

Outro motivo da judicialização da lista do SUS é a redução do orçamento, dos repasses financeiros. A diminuição dos recursos, a insuficiência financeira em adquirir o medicamento da política pública atinge, por óbvio, a capacidade de dispensação dos medicamentos previstos na política pública.

Pode-se ainda pensar na ausência de intercomunicação e convênio entre as Secretarias Municipais, que poderiam, para suprir a demanda, elaborar procedimentos de trocas e compensações de medicamentos, diminuindo, assim, a judicialização destes medicamentos presentes na lista do SUS.

O propósito dessas observações é evidenciar que, para os medicamentos da RENAME, a judicialização não desorganiza a política pública, pois, nestes casos, as ações servem como controle da administração, embora a porta de entrada pelo sistema da justiça retire o paciente do sistema de saúde e das escolhas terapêuticas da Secretaria de Saúde.

Ressalta-se ainda que, considerando a decisão de forma isolada e a determinação do fornecimento de uma série de medicamentos em um único bloco, isto pode, no caso de bloqueio de verba, onerar a administração pública com compras individualizadas, e, portanto, de valor mais elevado.

As implicações são múltiplas e não há uma solução ótima. O diálogo entre as instituições pode ser o caminho desse impasse.

797 medicamentos, do total de 1.034 encontrados, não constavam na RENAME. Verificou-se que a relação é bastante pulverizada e poucos medicamentos se repetem mais de uma vez: 79 (setenta e nove) medicamentos se repetem uma única vez. É inviável um planejamento administrativo com um rol tão extenso de possibilidades.

Em seis decisões havia medicamentos sem registro na ANVISA à época, (duas julgadas em 2014 e outras quatro em 2016), medicamentos estes que, agora, estão autorizados pela agência de vigilância. Duas decisões concederam medicamento *off label* (fora da indicação de bula ou protocolo), uma delas trazendo argumentações da ANVISA na sentença, o que demonstra a delicada orientação a ser tomada nessas circunstâncias.

O órgão responsável para dizer tecnicamente sobre esses medicamentos não se posiciona de maneira a orientar a decisão, afirmando, por exemplo, que a indicação veiculada na bula do medicamento não é a única possível.

O uso *off label* é, por definição, não autorizado por uma agência reguladora, mas isso não implica que seja incorreto”. (Apelação Cível – Decisão 557/CPC nº 0009140-14.2011.8.19.0052 fls. 9/12)

Em todas essas decisões o que se percebe é que a decisão em conceder os medicamentos não passa pela análise das orientações da política pública. Mesmos as decisões judiciais que concederam medicamentos que faziam parte da RENAME não se basearam na política pública, configuraram mero acaso. As decisões se fundamentam no princípio constitucional de direito à saúde, na igualdade de atendimento associada à universalidade de acesso, não importando se o medicamento está ou não inserido na lista do Ministério da Saúde.

Não há informações sobre a análise das listas, como é observado nas decisões judiciais sobre outros temas argumentando com referências expressas a enquadramentos normativos. Expressões recorrentes nas sentenças como “fornecer o medicamento é um direito constitucional protegido”, “é incabível restringir a obrigação dos entes federativos”, “não se pode engessar o fornecimento de medicamentos” dão os contornos da judicialização da política de medicamentos.

Decisões judiciais acabam concorrendo com a condução das políticas públicas. A universalidade de acesso a medicamentos sem critérios definidos está fadada ao privilégio daquele que foi atendido primeiro, por isto a importância de procedimentos preestabelecidos para garantia material da igualdade.

## VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão que norteia este artigo traz uma análise dos impasses do acesso a medicamentos no estado do Rio de Janeiro e as intervenções do Poder Judiciário. Os achados apontam que a Judicialização promove uma alternativa possível e eficaz para a aquisição de um medicamento diante da ineficácia do atendimento administrativo, pelo menos no que se refere aos medicamentos presentes na RENAME. Percebeu-se ainda que deficiências no orçamento e a falta de procedimentos adequados provocam o direcionamento do cidadão ao Judiciário. Observando o conteúdo dessas decisões, verificou-se que uma parte se referia a medicamentos previstos na lista de dispensação da política pública, mas a maioria, 77%, estavam fora das listas. Foi encontrada uma imensa variedade de medicamentos, para as mais diversas patologias, e dos mais variados valores. Esses achados revelaram duas faces da judicialização da política de medicamentos: o controle da legalidade, na medida em que a sentença determina o fornecimento de medicamentos previstos na lista do SUS; e função política do Judiciário, quando a decisão

obriga a administração pública a fornecer medicamento não previsto pela política pública desenvolvida.

Nas decisões judiciais percebe-se um descrédito quanto às argumentações da administração e uma preferência pelas alegações dos autores das ações. Esta preferência materializa o medicamento prescrito pelo médico, que, pela via judicial, acaba determinando o direcionamento da política pública. Um dos efeitos perversos já percebidos tanto pelo Judiciário quanto pelo Executivo é a influência das indústrias farmacêuticas na indicação dos medicamentos.

Não há como definir um único caminho para a judicialização da política de medicamentos, pois qualquer um dos lados aponta para “escolhas de Sofia”, haja vista que negar um medicamento pode significar furtar do indivíduo a chance à vida. Por outro lado, medicamentos individualmente concedidos e custeados pela administração pública preterem o acesso à saúde da coletividade e privilegiam aqueles que vão até ao Judiciário.

Para o indivíduo, a judicialização da política promove uma alternativa possível e eficaz para a aquisição de um medicamento diante da ineficácia do atendimento administrativo em fornecer medicamentos disponíveis nas listas de dispensação do governo. Por outro lado, decisões individuais privilegiam aqueles que acessam a justiça e promovem a desigualdade no sistema de saúde.

Para a administração pública a judicialização da política provoca uma disfunção na política de saúde, pois dificulta a previsão de gastos e a gestão de seus recursos, já que, a todo tempo, é submetida ao cumprimento de decisões judiciais sobre medicamentos que não havia previsto.

Há ainda o problema do entendimento do Judiciário sobre a responsabilidade para o cumprimento da decisão judicial. Os Municípios e os Estados têm sido compelidos a adquirir medicamentos que fogem da competência a eles atribuída pela política de medicamentos. Os tribunais entendem que a responsabilidade para fornecer medicamentos é de todos os entes da federação, ficando a critério dos autores das ações a escolha de qual dos entes federados será responsabilizado em arcar com os custos para fornecimento do medicamento pleiteado.

Para o Judiciário a judicialização da política de medicamentos também traz problemas, uma vez que a grande quantidade de ações desta matéria sobrecarrega as secretarias e prejudica o andamento de outras demandas, fazendo dos balcões de atendimento do judiciário a porta alternativa para a gestão pública de medicamentos.

A judicialização da saúde tem impulsionado o Ministério da Saúde a melhorar sua estrutura de atendimento farmacêutico, com implantação de sistemas informatizados para controle de todo o processo de fornecimento de medicamentos, a capacitação de profissionais e organização de infraestrutura. Tem funcionado também como instrumento de pressão aos órgãos reguladores para a autorização de comercialização de medicamentos no país e a inclusão de fármacos na relação de medicamentos do governo.

No Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça direciona as medidas para regular a Judicialização: varas especializadas em ações de saúde estão sendo instaladas nos Tribunais do país; o @-natjus é uma ferramenta que pretende auxiliar os juízes nas suas decisões, oferecendo informações técnicas sobre os casos concretos, numa tentativa de coibir o uso das decisões judiciais para atendimento de interesses econômicos, questão já observada e comprovada em alguns casos.

Para dar conta da judicialização da saúde percebe-se a criação de um novo sistema: o “sistema da judicialização da política de saúde”. Percebe-se um novo olhar para o assunto. As

arenas de diálogos para debater o assunto e medidas concretas com a participação dos entes envolvidos tem se mostrado a melhor solução, a exemplo das iniciativas de mediação promovidas com apoio da Defensoria Pública, Ministério Público, Secretarias de Saúde e Judiciário no estado do Rio de Janeiro.

## IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Liliane Lopes; PINA, Andrecinda Rocha de Moraes; SILVA, Isabella Cristina Fernandes da; GOMES, Karina de Moraes; GONÇALVES; Thaiana Cirqueira. As Conferências Nacionais de Saúde, após a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). *Direito Sanitário, Tempus - Actas de Saúde Coletiva*, 2013, p 263-279.

ASENSI, Felipe. *Indo além da judicialização : O Ministério Público e a saúde no Brasil*. Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010.

BADIN, Arthur Sanchez. *Controle judicial das políticas públicas*. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2013.

BARCELLOS ,Ana Paula Gonçalves Pereira de; SOUZA, Fábio; MELLO, Humberto Laport de; FLORENTINO, Juliana; SOUZA, Sérgio; BIANCO, Tício. *Direito à saúde e prioridades: introdução a um debate inevitável*. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13, n.2, 2017, p. 457-483.

BERMUDEZ, Jorge Antonio Zepeda. *Acesso a medicamentos: impasse entre a saúde e o comércio!* *Cad. Saúde Pública* , 33(9):e00123117, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à Judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. In *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp 875-903.

\_\_\_\_\_. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. *Caderno (SYN)THESIS*, v. 5, n.1, 2012, pp 23-32.

BIEHL, João; PETRYNA, Adriana. *Tratamentos jurídicos: os mercados terapêuticos e a judicialização do direito à saúde* *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, vol. 23, núm. 1, 2016, pp. 173-195.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Coordenação-Geral de Assuntos Judiciais. Judicialização da saúde no Brasil em números*. Maio de 2017. Brasília

\_\_\_\_\_. *Relação Nacional de Medicamentos Essenciais: RENAME. 2000 a 2017*. Gerência de Assistência Farmacêutica. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/>. Acesso em: 08/12/2017.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 204 de 29 de janeiro de 2007. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle*.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 3.916 de 30 de outubro de 1998. Aprova a Política Nacional de Medicamentos*.

BIEHL, João; PETRYNA, Adriana. Tratamentos jurídicos: os mercados terapêuticos e a judicialização do direito à saúde. História, Ciências, Saúde - Manguinhos, vol. 23, núm. 1, , 2016, pp. 173-192 Fundação Oswaldo Cruz Rio de Janeiro, Brasil

BOAVENTURA, Souza .Santos. Direito e democracia. Uma reforma global da justiça. A sociedade portuguesa diante os desafios da globalização. Vol4. Afrontamento, Porto, 2001, p. 125-176.

\_\_\_\_\_. Judicialização da política. 2017. (9m07s). INCT. Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCPsRfkyTEJOJ6yE66CHqFdg/videos>. Acesso em: 02 jan. 2018

BORGES, Danielle da Costa Leite; UGÁ, Maria Alicia Dominguez. Conflitos e impasses da judicialização na obtenção de medicamentos: as decisões de 1ª instância nas ações individuais contra o Estado do Rio de Janeiro, Brasil, em 2005. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 26, n. 01, 2010, p. 59-69.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS-NETO, Orozimbo Henriques; ACURCIO, Francisco de Assis; MACHADO, Marina Amaral de Ávila; FERRÉ, Felipe; BARBOSA, Fernanda Loureiro Vasconcelos; CHERCHIGLIA, Mariângela Leal; ANDRADE, Eli Iola Gurgel. Médicos, advogados e indústria farmacêutica na judicialização da saúde em Minas Gerais, Brasil. Revista de Saúde Pública, São Paulo, SP, v. 46, n. 05, p. 784-90, 2012.

CARLI, Patrícia de. A judicialização da política e o protagonismo dos juízes nas decisões que envolvem o direito constitucional à saúde: reflexões acerca da jurisdição constitucional. Revista Eletrônica do Curso de Direito/UFSM, Santa Maria, RS, v.09, n.02, p. 284-304, 2014.

CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita Barradas. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 25, n. 08, 2009, p. 1839-1849.

COLLIER, Joe; IHEANACHO, Ike. The pharmaceutical industry as an informant. The Lancet, London, England, UK, v. 360, n. 9343, p. 1405-1409, 02 nov. 2002. (Medicines, society, and industry; I).

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 7. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2010. 577 p.

CONASEMS. Relatório Final XXXIII Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde Brasília, 14 e 15 de julho de 2017.

Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Intervenção judicial na saúde pública: panorama no âmbito da Justiça Federal e apontamentos na seara das Justiças Estaduais. 2012. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/arquivos/pdf/2012/Ago/21/Panorama.pdf> Acesso em: 07/07/2015.

DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo Medeiros; SCHWARTZ, Ida Vanessa Doederlein. Consequências da judicialização das políticas de saúde: custos de medicamentos para

as mucopolissacarídeos. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 28, n. 03, p. 479-489, mar. 2012.

ELÓI, André Luís Vieira; TEIXEIRA, Paulo Enderson de Oliveira. Judicialização da política: o aumento das estruturas judicantes nas democracias contemporâneas e no Brasil *Revista Eletrônica do Curso de Direito - PUC Minas*, Serro, n. 10, ago./dez. 2014.

FOLY, Silvia Lane Freitas. Judicialização do acesso a medicamentos no município de Itaperuna – RJ: Perfil das demandas. Dissertação, 2014, UCAM: Campos dos Goytacazes/RJ.

FRANCO, Túlio Batista. Judicialização das políticas de saúde no Brasil: uma revisão sobre o caso do acesso a medicamentos. In: Congresso da Associação Latina de Análise dos Sistemas de Saúde, XXI, realizado entre os dias 02 e 04 de setembro de 2010, Cidade do México, MX. Anais. Disponível em: <http://www.professores.uff.br/tuliofranco/textos.php>. Acesso em: 15 mar. 2015.

FRAZIER, S. The Loss of Public Trust in Law Enforcement. Commission on Peace Officer Standards and Training: California, 2007. Disponível em. <https://pdfs.semanticscholar.org/6afd/223bc86fd53e63ce21a3ffb2e104c36161d7.pdf> <http://libcat.post.ca.gov/dbtwwpd/documents/cc/40-frazier.pdf> Acesso; 10 de janeiro de 2018.

GALLO, Carlos Artur. Algumas considerações sobre a judicialização da política na América Latina. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, São Leopoldo, RS, v. 01, n. 02, 2009, p. 01-11.

KMIEC, Keenan D... The Origin and Current Meanings of "Judicial Activism", V. 92, n.5, p. 1441-1477. *California Law Review*, 2004 Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3481421> . Acesso em: 25/11/2017.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia. Sobre o judiciário e a judicialização. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas* vol. II, n.º 4, 2011, pp. 17 a 52

LAMONICA, Marcos Tostes, et al. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n.º 1 (121), janeiro-março/2011, pp. 118-138.

LOYOLA, Maria Andréa. Medicamentos e saúde pública em tempos de AIDS: metamorfoses de uma política. *Ciência & Saúde Coletiva*, Suplemento 13, p.763-778, 2008.

MACHADO, Marina Amaral de Ávila; ACURCIO, Francisco de Assis; BRANDÃO, Cristina Mariano Ruas; FALEIROS, Daniel Resende; GUERRA-JÚNIOR, Augusto Afonso; CHERCHIGLIA, Mariângela Leal; ANDRADE, Eli Iola Gurgel. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, SP, v. 45, n. 03, 2011, p. 590-598.

MARQUES, Eduardo C. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MAYERNYIK, Marcelo de Almeida. A biopolítica no contexto da microjustiça de medicamentos no estado do Rio de Janeiro: a potência da vida para uma ética de cuidado. Tese de doutorado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

MEDEIROS, Marcelo Medeiros; DINIZ, Debora; SCHWARTZ, Ida Vanessa Doederlein. A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacarídeo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 04, 2013.

MEDICI, André Cezar. Judicialização, integralidade e financiamento da saúde. *Revista Diagnóstico & Tratamento*, São Paulo, SP, v. 15, n. 02, p. 81-87, 2010.

MELO, Daniela Tranches. *Movimentos sociais e institucionalização de políticas públicas de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2015.

OSORIO-DE-CASTRO, Cláudia Garcia Serpa. Rumo nebuloso para os medicamentos essenciais no Sistema Único de Saúde. *Cad. Saúde Pública*; 33(9):e00151617, 2017.

OLIVEIRA. Cláudio Ladeira de Democracia e ativismo judicial: algumas considerações sobre suas causas e consequências. *Revista de. Direitos e. Garantias. Fundamentais.*, Vitória, v. 16, n. 1, jan./jun. 2015, p. 183-216.

PAIM, Jairnilson Silva. *Reforma sanitária brasileira : contribuição para a compreensão e crítica / Jairnilson Silva Paim. – Salvador : EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.*

PEPE, Vera Lúcia Edais; FIGUEIREDO, Tatiana de Aragão; SIMAS Luciana; SERPA, Claudia Garcia; OSORIO-DE-CASTRO, Serpa; VENTURA, Míriam . A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2010, p 2405-2414.

Relação Nacional de Medicamentos Essenciais: RENAME. 2000-2017. Gerência de Assistência Farmacêutica. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde. Disponível em: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/renome>. Acesso em: 08/01/2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Busca processual: consulta jurisprudência. [Dados de 2013 a 2016]. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/consultas>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: Um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: Um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTANA, Rafael Santos, LUPATINI, Evandro de Oliveira; LEITE, Silvana Nair. Registro e incorporação de tecnologias no SUS: barreiras de acesso a medicamentos para doenças da pobreza? *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(5), 2017, p:1417-1428.

SARMENTO, Daniel . O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 4, 2016, p. 1644- 1689.

SCHRAIBER, Lilia Blima., MOTA, André. (2015) O social na saúde: trajetória e contribuições de Maria Cecília Ferro Donnangelo. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(5): 2015,p 1467-1473.

SCHRAIBER, Lilia Blima; MOTA, André. O social na saúde: trajetória e contribuições de Maria Cecília Ferro Donnangelo. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2015, vol.20, n.5,2015.

SILVA, José Afonso da *Curso de direito constitucional positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press and London, 1995.



TEIXEIRA JÚNIOR, Luiz Antônio de Souza. Seminário “ Diálogos com a Justiça – Direito à Saúde”. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, outubro de 2017.. Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br/eventos/palestras/2017/10/seminario-dialogos-com-a-justica-direito-a-saude>. Acesso: 09/01/2018.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais.. In *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp 313-339.

Tribunal de Contas da União. 2015. Auditoria Operacional. Judicialização da Saúde. Referências bibliográficas: TC 009.253/2015-7, Brasília. UNDP. Human Development Report New York, USA, 2016.

VENTURA, Miriam; SIMAS, Luciana; PEPE, Vera Lúcia Edais; SCHRAMM, Fermin Roland. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis*[online], vol.20, n.1, 2010, p.77-100.

**LA INCORPORACIÓN DE LOS INDÍGENAS  
EN LA LITERATURA COSTARRICENSE  
DE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX**

GUENNEC, MARIANNICK

## LA INCORPORACIÓN DE LOS INDÍGENAS EN LA LITERATURA COSTARRICENSE DE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

En 2015, Costa Rica modifica su Constitución para declararse "multiétnica y pluricultural", lo que marca una evolución notable frente a las primeras definiciones de la identidad nacional. De hecho, durante la primera mitad del siglo XX, la población indígena es poco visible en las novelas, elementos clave en la construcción de la identidad nacional. ¿Quiénes son estos indígenas? ¿Por qué no aparecen más en las primeras novelas publicadas? ¿Cómo se les representa cuando están? ¿Qué papel desempeñan? ¿Con qué meta? Tales preguntas implican un trabajo mucho más extenso que lo que permite una comunicación. Para aportar unas cuantas respuestas, decidimos pues apoyarnos en un *corpus* algo reducido.

Con ocasión de su XXV aniversario, la Editorial Costa Rica publica en 1984 veintitrés tomos compuestos de treinta y una novelas que considera, según las notas del Director incluidas en cada tomo, como "representativas de la literatura costarricense" (*An.* 1984: 11). Esta Editorial, llamada originalmente "Editorial Nacional", es un organismo del Estado cuya meta es, según la Ley 2366 que la crea, "el fomento de la cultura del país mediante la edición de obras literarias, artísticas y científicas de costarricenses y de extranjeros en casos de mérito especial" (Asamblea Legislativa 1959). Se puede considerar entonces que sus publicaciones dan cuenta de la vida cultural nacional, así como de los criterios que prevalecen en el momento de la publicación. En 1984, la editorial justifica su selección de textos de la manera siguiente:

Y como toda narrativa, se adhiere a una realidad histórica; en ella se encuentra en discusión, ciertamente, nuestra historicidad y su sentido. [...]

La escogencia de las treinta y una obras no fue en verdad fácil. A partir de 1900 (puesto que los interesantes intentos de Manuel Argüello Mora, que proceden de 1899, se quedan en la frontera de la protonovela), hasta 1983, se han publicado muchas novelas, algunas de cierto mérito. Mas para formar la Colección se eligieron las más características, tanto por la importancia del tema dentro de la realidad cultural costarricense, como, entre otros elementos, por los medios literarios puestos en juego por el autor, según las exigencias de la propia obra y las circunstancias de espacio y tiempo en que ella fue elaborada. (*An.* 1984: 12-13)

El director de la publicación insiste repetidas veces en la relación entre ficción e historia, en la representación de la sociedad a través de la novela, y de la representatividad de la colección. Consideramos por consiguiente que estas novelas dan cuenta, también, de la imagen que la sociedad costarricense tiene de sí misma. De allí nuestra decisión de analizar la manera de autodefinirse por parte de los costarricenses a partir de estas novelas y de ver cómo aparecen, o no, los indígenas en esta definición.

Otro elemento nos parece fundamental a la hora de justificar nuestro *corpus*. Se suele considerar el primer texto de esta selección, *El Moto*, como la primera novela de la literatura costarricense, en una voluntad de construcción de la identidad nacional; es lo que sugiere la Nota y lo que repite la crítica literaria<sup>1</sup>. La literatura asumiría una misión paralela a la que se fijan los políticos, de definición de Costa Rica y de sus características. Encontramos entonces en los discursos políticos y literarios elementos similares. De manera general, se define al costarricense como hombre blanco, pacífico, católico, pequeño agricultor, que defiende valores y la Madre

---

<sup>1</sup> He aquí un ejemplo: "Se afirma frecuentemente que *El Moto* (1900) es la primera novela en la historia de la literatura costarricense. Esto por la fecha de su aparición y porque se considera que representa de manera privilegiada el ser nacional, el campesino y las costumbres de una época." (Ovares/Rojas 1995: 73).

Patria contra ataques extranjeros, en una sociedad patriarcal, igualitaria y democrática<sup>2</sup>. Aunque hay una polémica acerca de la posibilidad de introducir, o no, particularismos lingüísticos costarricenses, se puede considerar que se trata de una sociedad hispanohablante, mientras los llamados “barbarismos” de Gagini se refieren básicamente a particularismos en relación con el ámbito y la evolución de la lengua, sobre todo oral, frente a lo que sería el canon ibérico<sup>3</sup>. Pero en ningún momento nos encontramos con el uso de palabras que vendrían de algún vocablo indígena, al contrario de lo que podemos encontrar en novelas como *Yamar, Fiesta* del peruano José María Arguedas.

Para analizar la representación de los indígenas, dentro del *corpus* de la Editorial Costa Rica, en adelante ECR, decidimos detenernos en 1949, ya que este año corresponde con la instauración de una nueva Constitución, después de la guerra civil del año anterior. Aunque esta decisión puede parecer subjetiva, consideramos que, con estos dos acontecimientos, salimos del periodo de construcción de la identidad nacional necesaria tras la Independencia. Llegamos entonces a un total de 14 novelas.

Vamos a ver, pues, quiénes son estos aborígenes y cómo se les omite, o representa, dentro de esta selección.

Constantino Láscaris empieza la parte consagrada al “origen étnico y cultural” de la población costarricense con esta declaración: “Es una frase hecha la de que la población de Costa Rica es “blanca”.” (Láscaris 1985: 25). Hay que esperar para encontrar una referencia a la población indígena, sin muchos detalles: “El Guanacaste y la costa de Puntarenas ofrecen una población, ya integrada desde la colonia, resultante de la mezcla de sangres india, española y negra” (*op. cit.*: 27). La impresión es que apenas hubo población indígena en Costa Rica. Desde luego, las cifras del Obispo Thiel, de 1900, son recuperadas en varios estudios históricos. Según éstas, había 27.200 indígenas en 1522, y solo quedaban 8.291 en 1801 (González Salas 1991: 13). La presentación al respecto que se puede encontrar en *Biografía de Costa Rica* es tan interesante por lo que dice como por la manera de decirlo: “Estos hombre y mujeres, primera base del actual pueblo costarricense, son los orgullosos antepasados de unos centenares de indígenas que hoy, en el norte y en el sur del país, se aferran todavía a las pocas raíces que el tiempo, la injusticia y el abuso les han ido dejando.” (Rodríguez Vega 1982: 7). Esta descripción, que encontramos en otros libros de principios del 80, presenta a la población autóctona como (casi) desaparecida y muy diferente de los aborígenes originales, siempre presentados de manera positiva.

Antes de profundizar las razones de esta “desaparición”, es necesario recuperar las informaciones proporcionadas por dos historiadores más recientes. Molina y Palmer identifican la “ocupación del actual territorio de Costa Rica [...] entre los 12000 y los 8000 años antes de Cristo” (Molina Jiménez/Palmer, 2002: 3-4), cuando emigrantes de origen asiático pasan el Estrecho de Bering y van ocupando el continente americano. Cuando Cristóbal Colón desembarca en Cariari (actual Limón) en 1502, calculan que hay unos 400.000 indígenas, de diferentes etnias y tradiciones, tanto por lo arquitectónico, el idioma, el comercio, las ceremonias (con sacrificios humanos y antropofagia únicamente en el Pacífico Norte), el alojamiento, los alimentos. Como ejemplo, Palmer y Molina relacionan cultivos y contactos con otras zonas indígenas:

El carácter ístmico colocó a Costa Rica en una posición privilegiada para asimilar la domesticación de raíces (yuca, camote), que distinguió a las áreas tropicales de América del Sur, y de granos

---

<sup>2</sup> Encontramos estereotipos similares en el Himno nacional y seguían vigentes a finales de los años 1980 si nos basamos en el estudio de Cersósimo acerca de los estereotipos. (Cersósimo 1988: 72)

<sup>3</sup> Para más detalles acerca de la polémica, Carballo/Ovares/Rojas/Santander 1993: 32-35.

(maíz, frijol), típica de las zonas semiáridas de México. La influencia de esas tradiciones fue geográficamente diversa: en la vertiente del Atlántico, predominó el cultivo de tubérculos; en contraste, maíz y frijoles prevalecieron en el Valle Central y en el Pacífico Seco”. (Molina Jiménez/Palmer, 2002: 4-5)

Queda difícil, no obstante, definir cuántas etnias había en el actual territorio. Molina y Palmer las presentan según cacicazgos, recuperando el análisis de Eugenia Ibarra (1990): *Las sociedades cacicales de Costa Rica (siglo XVI)*. Identifican 14 cacicazgos, 5 probables cacicazgos, nombrados según la zona en que se ubicaban, y siguen zonas sin dato. (Molina/Palmer 2002: 13) Pero generalmente se distinguen tres grupos principales: los güetares o huetares, en la costa atlántica, el norte y el centro del país, en particular el Valle Central; los chorotegas, en la península de Nicoya, en la costa y las islas; los brunca, en el Pacífico Sur (Solera 1987: 281-282). Dadas ciertas polémicas en torno a esta presentación esquemática<sup>4</sup>, nos parece entonces pertinente recuperar los datos que aparecen en el censo de población 2011, en que las etnias indígenas tienen la posibilidad de autodefinirse (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2011). Se distinguen entonces 8 pueblos: pueblo bribri; pueblo brunca o boruca; pueblo cabécar; pueblo chorotega; pueblo huetar; pueblo maleku o guatuso; pueblo ngöbe o guaimí; pueblo teribe o térraba.

Ahora nos parece importante ver cómo evolucionaron. De los 400.000 indígenas cuando desembarcó Colón, sólo quedan unos 10.000 en 1611 por razones similares a las que se suelen dar para otras regiones americanas: combates, exacciones, distribución de encomiendas, epidemias, desgano vital. (González Salas 1991: 15-20) En 1927, el censo registra 4.197 indios o sea el 0,89% de la población nacional, mientras que en 1950 hay 2.692. Algo importante que notar al respecto es la manera de computar a las personas según su “color o raza”:

Los datos correspondientes a esta clasificación se obtuvieron, en el censo de 1950, por la simple observación o conocimientos por parte del enumerador, de los habitantes de las distintas zonas del país. Únicamente en aquellos casos en que las personas estuviesen ausentes o no tuvieran relación alguna con el jefe de la familia, como en el caso de los sirvientes, alojados, etc., el enumerador hizo la pregunta correspondiente. (Ministerio... 1953: 32)

De forma muy diferente, las estadísticas publicadas en 2000 o 2011 (último censo publicado) se basan en una auto identificación étnica-racial. En 2011, llegamos entonces a 104.143 personas que se declaran indígenas, es decir el 2,42% de la población nacional. Además de la “existencia” de las etnias, el censo de 2011 se interesa en la población en territorio indígena y sus características. El resultado también nos parece pertinente, dado que llegamos a un total de 48.500 personas, de las que solamente 35.943 se consideran como indígenas, entre las que sólo 21.582 hablan una lengua indígena. Se puede interrogar uno acerca de la visibilidad de los aborígenes, en la primera mitad del siglo XX, dada el desinterés por publicar datos precisos, la carencia de toma en cuenta del punto de vista de la persona encuestada, la eventual dificultad para llegar hasta ella, y la cuestión del idioma compartido entre computador y computado. Vamos a ver ahora cuál es la situación en las novelas.

Podemos clasificar las 14 novelas del *corpus* en tres categorías: las sin referencia a aborígenes; las en que están muertos; las con presencia indígena.

La primera categoría es mayoritaria. Las razones son varias. La principal es el lugar de la acción. Es el caso para *Lázaro de Betania* (1932): el protagonista vuelve a los principales lugares de la Pasión de Cristo. Pero todas las demás tienen como teatro Costa Rica. Por orden cronológico, hay *Hijas del Campo* (1900), *Abnegación* (1902), de Joaquín García Monge; *La propia* (1910) de

---

<sup>4</sup> Ver Luis Ferrero; en *Costa Rica precolombina*. Sin embargo, corresponde con presentaciones contemporáneas a la publicación de la colección de la ECR.

Manuel González Zeledón (Magón); *Juan Varela* (1939) de Adolfo Herrera García; *Ese que llaman pueblo* (1942) de Fabián Dobles. A esta serie se puede añadir *Gentes y gentecillas* (1942) de Carlos Luis Fallas. El término “indio” aparece con dos ocurrencias: cuando se explica el origen de los indios, con un cuento en que el indio Jonás se instaló con una sirena en una ballena para salvarse del Diluvio, lo que termina con “todos somos hijos del indio Jonás” (Fallas 1984: 257), aunque no haya ningún personaje que se presente como indio<sup>5</sup>. La segunda ocurrencia está en el glosario para definir la región de Talamanca: “Distrito de la provincia de Limón. Región selvática y escasamente poblada por indios de los pocos que aún quedan en Costa Rica.” (Fallas 1984: 482)

La referencia a Talamanca permite ensanchar el lugar de la acción. Pero mayoritariamente, como las demás obras de esta categoría, se desarrolla en el Valle Central. Ahora bien, con respecto a esta zona y al desarrollo del cultivo del café por voluntad estatal, tras la Independencia, Molina y Palmer afirman: “La opción de los aborígenes fue “enmontañarse” (en dirección a Talamanca, sobre todo), en un proceso que los condenó a un porvenir de exclusión y olvido.” (Molina/Palmer 2002: 51)

Bozzoli de Wille hace un paralelo sistemático, en 1977, entre la emigración de los indígenas hacia zonas montañosas y la llegada de campesinos que quieren explotar nuevas tierras. (Bozzoli de Wille 1977: 226, 229, 232) Dada su fecha, el análisis del censo de 1950, comparado con el de 1927, nos parece muy interesante, tanto más que es publicación del mismo Ministerio de Economía y Hacienda:

De acuerdo con los datos obtenidos en el Censo de 1950 existen en el país 2.629 indígenas, de los cuales los núcleos principales están localizados en las provincias de Limón un 47.5%, Puntarenas un 34.0% y Cartago un 14.0%. Si comparamos estas cifras con las del Censo de 1927 vemos que en todas las provincias, excepto en la de Limón, el porcentaje ha disminuido. Además, podemos notar, que de 1.334 indígenas que existían en la provincia de San José, en 1927, en 1950 no existe ninguno, lo que se debe probablemente a diferencias en los criterios seguidos en cada uno de estos censos; sin embargo, no podemos asegurar nada concreto pues no conocemos la base sobre la cual se actuó en 1927. (Ministerio... 1953: 33)

De manera oficial, se considera que no hay indígena, o muy pocos indígenas, en el Valle Central. La afirmación se completa luego: “Por el contrario, encontramos a la raza indígena localizada únicamente en las zonas rurales lo que se explica fácilmente ya que los pueblos indígenas están situados en lugares muy retirados y dedicados a la actividad agrícola.” (*loc. cit.*: 34). No obstante, si focalizamos en los datos de 1927, el 44% de los indígenas computados viven en una de las tres provincias del Valle Central, o sea San José, Alajuela o Cartago, donde representan, por cierto, el 0,58% de la población. Aunque se encuentran datos objetivos para explicar la ausencia de personajes aborígenes, su invisibilidad puede considerarse como una decisión de los autores. Tal opinión se refuerza con *La Esfinge del sendero* (1914) de Jenaro Cardona, que clasificamos en la misma categoría. Se habla de los Andes, pero “como una cadena que uniera en nudos fraternales todos estos pueblos de una misma raza, que la hidalga Iberia nutrió con su sangre generosa, y donde los conquistadores pasaron orgullosos y valientes, entre selvas primitivas, y por sus costas bravías, el mismo estandarte, como enseña de solidaridad [...]”. (Cardona 1970: 136). O sea que ni siquiera en la referencia a una región donde el porcentaje de población autóctona es importante se la incluye en el relato.

Otros novelistas incorporan a aborígenes, pero únicamente como muertos. Podemos citar *La caída del águila* (1920), de Carlos Gagini; *El Jaúl* (1937) de Máx Jiménez; *La ruta de su evasión*

---

<sup>5</sup> Se habla de “cholos”, palabra que puede referirse a un indígena, pero Fallas emplea sistemáticamente la palabra “indio” en *Mamita Yunai* (1940) y el sustantivo no parece referirse a un aborígen sino más bien a un mestizo, según la definición propuesta por Gagini (Gagini 1975: 104).

(1949) de Yolanda Oreamuno. Las primeras dos valorizan a los indígenas, aunque de forma diferente. Gagini los presenta como símbolos de las víctimas de los afanes imperialistas de Estados Unidos. A través de la referencia a ellos, los llamados *Caballeros de la Libertad* denuncian el menosprecio estadounidense frente a las poblaciones que ocuparon inicialmente su territorio, paralelo al desdén que sienten sus conciudadanos centroamericanos o japoneses:

¿Con qué derecho habéis vosotros exterminado las tribus indígenas que en otro tiempo vagaban por vuestro inmenso territorio, a aquellos pueblos indios heroicos, admirables, ejemplares soberbios de la raza humana, despreciadores del peligro, que morían riendo a carcajadas en medio de los espantosos tormentos? Eran ellos los primeros ocupantes del país, sus dueños por derecho natural; vivían felices en medio de sus praderas, cazando bisontes; su resistencia homérica no ha sido cantada por ninguno de vuestros gazmoños poetas. ¿En nombre de quién los aniquilasteis, como los españoles a los pueblos felices y viriles que sojuzgaron? (Gagini 1973: 53)

Ahora bien, el tema central de la novela es la actitud agresiva y despectiva de los estadounidenses frente a los hispanoamericanos de forma general y a los costarricenses en particular. Recurrir a los indígenas es un mero ejemplo suplementario de tal actitud, aunque la heroína estadounidense de *La caída del águila* se refiere a una escala de valores que da cuenta de la opinión común, según ella:

No me culpe usted, Roberto, replicó ella con las mejillas enrojecidas; la prensa diaria, los amigos de mi padre y los míos hablaban con tanta insistencia de la salvajez y degeneración de las repúblicas centroamericanas, que me figuré que eran inferiores a los Pieles Rojas o a las tribus de África Central. (Gagini 1973: 90)

Pese a que Gagini, con esta confesión, denuncia el desprecio basado en un desconocimiento de la realidad, no va más allá en cuanto a una posible descripción y valorización de la cultura anterior a la llegada de Colón. Se trata más bien de un ejemplo de las consecuencias del imperialismo, contra las que luchan los “caballeros” para evitar una desaparición similar a la que vivieron tribus en épocas de la conquista en Estados Unidos. Se admite la presencia indígena, desde luego en Salvador y no en Costa Rica, como un factor que no limita el desarrollo económico independiente. Pero la valorización del indígena se relaciona, básicamente, con un pasado ya lejano.

Un papel similar de revelador, esta vez entre blancos e indios, se atribuye a éstos en *El Jaúl*. La meta es mostrar la perversidad de los habitantes del pueblo de San Luis de los Jaúles, en el segundo capítulo y en el tercero:

No se trata del campesino que ama la tierra y que al morir se une a su madre la tierra. Se trata de un hombre blanco que no se ha integrado. Los indios, los verdaderos dueños, los que eran raíz de la montaña, huyeron a sus fondos. La selva los acogió blandamente. Huyeron de unos invasores mil veces más bárbaros que ellos y cuyo único sostén, cuyo único motivo es la maldad. (Jiménez 1984: 27)

Esta es la tragedia de ese pueblo de San Luis de los Jaúles. Que son muy blancos. Gentes muy blancas encaramadas en el pico de una montaña, que desterraron a unos hombres que probablemente eran como las pocas aves que aún quedan: hombres pequeños, huesudos, de carnes de bejuco, de caras sombrías; hombres que creían en dioses, no por el perdón del pecado, sino por la necesidad de algo superior; hombrecillos a quienes guiaba el canto de las aves y la forma de los árboles, hermanos todos, con igual derecho a la vida de la montaña; hombres que se enterraban con los atavíos que les habían ayudado a sustentar la vida, con las únicas y nobles leyes que les dictaba la naturaleza; que se emborrachaban con los granos del maíz que fermentaban en las tinajas, a los cuales les nacían raíces como cabellos y cuyo jefe era el que aguantaba a beber más chicha. (Jiménez 1984: 33-34)

De estas dos citas, las únicas en que se hace referencia a los “indios”, hay mucho que decir. Encontramos el uso sistemático del pasado para describirlos. Es una tendencia que encontramos en novelistas como Gagini pero también en libros de historia de los años 1970, ya citados: los llamados “indios” forman parte del pasado y solo quedan unos cuantos individuos, que ni siquiera aparecen en esta novela. Luego se emplea el término “indios”, en vez de “indígenas” o “aborígenes”. Da cuenta de una impresión de conjunto y de la herencia terminológica del periodo de la conquista. No hay individualización ni origen étnico. Todos se vuelven idénticos a pesar de que, como ya lo vimos, hasta en el cultivo se diferenciaban, con los tubérculos en la vertiente atlántica en vez del maíz. A pesar de todo, como en Gagini, hay una valorización fuerte, que sirve para, en contraste, atacar a los llamados “blancos”. Este término recupera el estereotipo corriente, recuperado y matizado por Láscaris, de que la población costarricense es “blanca” por la poca influencia indígena y africana. Desde luego, el censo de 1950 reagrupa a blancos y mestizos para declarar: “Podemos notar en las cifras que en todas las provincias el mayor porcentaje es el que corresponde al grupo de blancos y mestizos y esto se explica por ser Costa Rica unos de los países ibero-americanos en el cual la raza blanca es predominante” (Ministerio... 1953: 33). Jiménez va más lejos al considerar que la ausencia de indígenas, y de mestizaje, es un factor explicativo a la multiplicación de vicios. Lo nuevo, relativo a lo que vimos hasta entonces, es el interés por la cultura: relación con el entorno, hábitos de consumo, creencias, ritos fúnebres, además de las principales características físicas. Aunque estos dos párrafos son los únicos de la novela, hay por lo menos un interés y una valorización por unos seres que ya hubieran desaparecido geográfica e históricamente.

La desaparición se formula de manera diferente en *La ruta de su evasión* (1949) de Yolanda Oreamuno. Asistimos a la autopsia de una “india”, cuyo cadáver fue comprado por una rica estudiante de medicina como regalo para su futuro novio, con el objetivo de repasar conocimientos anatómicos. Para el novio, se transforma en análisis “para mirar en el grano de esa piel, la casta, y en el color de esa piel el pueblo de su nacimiento” (Oreamuno 1994: 128) mientras en el momento de coserla hablaba de “su piel de india fina, de casta orgullosa, de vida pobre” (Oreamuno 1994: 121). Volvemos pues a encontrar el calificativo de “orgullosa”, recurrente cuando se habla de los indígenas en épocas de la conquista y de la colonización, opuesta a las condiciones contemporáneas, en que viven en la pobreza y ni siquiera se respeta su cadáver. Sin embargo, la escena no tiene como meta describir la cultura indígena, sino mostrar el punto de arranque de la relación amorosa destructiva, hasta el suicidio del mismo novio, en un proceso en que los elementos psicológicos son relevantes. Gabriel considera esta autopsia como una violación inútil, por la falta de respeto que significa, pero esta falta de respeto es también recurrente en la descripción de las relaciones familiares. En cuanto al hecho de que se trate de la autopsia de una india, puede considerarse como una referencia a las dificultades sociales y económicas que los indígenas enfrentan, aunque nada lo confirma en ningún momento. Las condiciones de vida sí se evocan, con más o menos detalles, en las novelas de la última categoría.

De las 14 novelas, solo hay tres en que los indígenas viven: *El Moto* (1900) de Joaquín García Monge; *En una silla de ruedas* (1918) de Carmen Lyra; *Pedro Arnáez* (1942) de José Marín Cañas. Los primeros dos presentan a una criada india: cocinera, niñera, apoyo para el/la protagonista. En la primera, se asocia sistemáticamente el ser “india” con el nombre del personaje, “Chon”:

La india Chon, que desde la cuna velaba por ella, la adoraba más que a las niñas de sus ojos y era su compañera incansable en las faenas de la cocina y en las del campo. ¡Cuántas tardes la india zarandeo a Cundila entre sus brazos, cuando apenas tenía encima sus ocho años, y la entretuvo con los cuentos de la *Cococa*, la *Tuli-Vieja* o el *Dueño del Monte!* (García Monge 2001: 28).



La india siempre aparece en su papel de criada, en tareas cotidianas y asociada con la hija de la familia, protagonista femenina de la novela. No tiene existencia sin ella. Por otro lado, se asocia con la transmisión oral de leyendas: la evocada aquí, la Llorona más tarde, mientras las dos mujeres rezan a “la negrita de los Ángeles” (García Monge 2001: 37). Aunque no se precisa en la novela, se cuenta que la Virgen de los Ángeles, actual patrona de Costa Rica, apareció a una india en 1635 donde está ahora la ciudad de Cartago. La referencia a tal Virgen nos parece ser, entonces, tanto una referencia a las creencias populares, como al sincretismo religioso.

A diferencia de la “india Chon”, el narrador de *En una silla de ruedas* describe con muchos detalles a Candelaria, o “Mama Canducha”, también niñera, cocinera, confidente, dentro de una familia. Al contrario de la india Chon, Candelaria está largamente descrita: origen geográfico, descripción física, manera de vestir, de hablar, creencias, relación con los niños, familia, tareas... (Lyra 1993: 20-31) También como la india Chon, es la encargada de contar las leyendas, pero esta vez la autora le otorga más espacio ya que tenemos cuentos enteros. Desempeña el papel de transmisora de las tradiciones, con repetidas referencias al sincretismo: “Candelaria fue quien enseñó a rezar a los niños y los inició en los misterios de la Doctrina Cristiana, eso sí a su manera, en la que andaban mezcladas huellas de las creencias de los indios con artículos de la fe católica” (Lyra 1993: 26-27). En cuanto a relaciones, el narrador insiste en la ternura que siente por los que la rodean y a los que sirve de pilar, hasta para el ama de casa. O sea que se transforma en un elemento fundamental de la familia, sustitución de la madre cuando ésta se marcha. Aunque el padre del protagonista la despide, sigue al lado de Sergio hasta el final de la novela. Es un elemento tutelar en el libro, incluso cuando el narrador subraya lo que implica para ella seguir visitando a Sergio: pierde su trabajo y tiene que mendigar hospitalidad antes de conseguir otro trabajo. (Lyra 1993: 128-129)

Otra figura típica de la representación que se hace en los años 1940, esta vez masculina, es la de los indios explotados. Aparece en *Pedro Armáez* pero relacionada no con Costa Rica sino con El Salvador. La primera descripción los muestra esperando la lluvia:

Aquel, colono de los Reyes, gustaba de la chicha y había pedido diez vasos para votar por el candidato que “salió”. Cabalceta, el tendido al lado, era viejo y sabía mucho de maíz y de frijoles parados. Estaba embrutecido de alcohol y apenas si distinguía una mata de café de una de anona. [...] Y así eran los gemelos Melara que ganaban los seis reales al día y el frijol para la familia. Y el indio Eustaquí, a quien por mote le decían “Corvo” porque usaba el machete con la zurda y era temible cuando lo arrastraba sobre las piedras [...]. (Cañas 1994: 138-139)

El narrador quiere diversificar los retratos, pero hay rasgos comunes: la explotación laboral por parte de los propietarios agrícolas, que recurren al alcohol en el momento de la votación, y sus consecuencias vitales. Todos están acucillados, lo que el narrador considera como simbólico de su actitud en la vida, como si “tuvieran como único fin empequeñecerse, hacerse más bajos de lo que en realidad eran”. (Cañas 1994: 160) La referencia a la violencia del Corvo va a encontrar su apoteosis al final de la novela, cuando se sublevaran los indígenas contra los propietarios, los “blancos”, violando a las mujeres, matando a los hombres, antes de que intervenga el ejército y que se eliminen a los sublevados. Otro elemento recurrente, ya evocado, es la relación con los antepasados:

La lucha de ellos contra la tierra venía de siglos. Sobre su angustia se había apoyado toda aquella grandeza de abuelos que fueron vigorosos reyes y de quienes sabían, por las viejas, que habían luchado contra el invasor blanco. Tenían el silencio de las agonías y vivían pendientes del favor divino que les daba agua tempranera para el sembrado, o les negaba el aguacero para agrandar la miseria. (Cañas 1994: 139)

Recuperamos pues lo que ya vimos en otras novelas del *corpus*: la valorización de los antepasados, así como la aniquilación presente y la pasividad. Se añade el embrutecimiento que

denuncia también, con muchísimo más detalles, Carlos Luis Fallas en *Mamita Yunai* (1940), como método de aniquilación. Pero se propone una solución, al final de la novela, cuando Pedro Arnaéz parece haberse convertido en “maestro loco de los indios” (Cañas 1994: 215). La salvación pasaría por una nueva comprensión del entorno, por medio de la educación y la reflexión, en vez del aislamiento, la aceptación de la explotación, el embrutecimiento.

A modo de conclusión, podemos subrayar la poca atención en la población indígena en las novelas de la primera mitad del siglo XX según la selección realizada por la ECR. Cuando aparecen, se presentan según tipos: la criada india, a la vez niñera, cocinera, confidente, con papel maternal; el indio/los indios explotados, que no tienen que ver con sus “orgullosos antepasados”, explotados, embrutecidos, por los políticos y los propietarios agrícolas. Sin embargo, existen en la época novelas muy diferentes que no fueron seleccionadas por la editorial. Por ejemplo, *Mamita Yunai* consagra amplias páginas a los indígenas en el momento de las elecciones, para mostrar cómo son manipulados por medio del alcohol, participando así a un simulacro de democracia. Además, se insiste en la falta de integración de la que son víctimas, no solo por su aislamiento, sino también por la poca voluntad del Estado que manda a los peores maestros a la zona. Son entonces ejemplos de lo que habría que cambiar en el país. En *El sitio de las abras*, de Fabián Dobles, también son ejemplos y premisas de la explotación en las grandes propiedades. Sería interesante también comparar la representación de las poblaciones indígenas de estas novelas con las que tienen como personaje principal un indígena, incluso con una mirada de arqueóloga como la de María Fernández de Tinoco. O el modo de abordar el tema en *Los aborígenes de Costa Rica*, que acaba de publicarse. Lo que sí se puede deducir, tanto de las pocas novelas estudiadas, de los censos de población contemporáneos, como de la selección realizada por la ECR, o de los discursos de historiadores contemporáneos de esta selección, es que se recurrió un camino muy importante hasta llegar a una definición constitucional de Costa Rica como multiétnica y pluricultural.

## BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa (1959) : Ley de Editorial Nacional (Actual Editorial Costa Rica) En [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=16227](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=16227) (consultado el 31/05/2018).

An. (1984): “Notas del Director”. En: Fallas, Carlos Luis: *Gentes y gentecillas*. San José: Editorial Costa Rica.

Bozzoli de Wille, María Eugenia (1977): “La frontera agrícola de Costa Rica y su relación con el problema agrario en zonas indígenas”. En *Anuario de Estudios centroamericanos*, Vol. 3, pp. 225-234.

Brenes Mesén, Roberto (1984): *Lázaro de Betania*. En Magón/Brenes Mesén, Roberto/Herrera García, Adolfo (1984): *La Propia. Lázaro de Betania. Juan Varela*. San José: Editorial Costa Rica, pp. 37-101.

Carballo, María Elena/Ovares, Flora/Rojas, Margarita/Santander, Carlos (1993): *La casa paterna. Escritura y nación en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Cardona, Jenaro (1970): *La esfinge del sendero*. San José: Editorial Costa Rica.

Cersósimo, Gaetano (1988): *Los Estereotipos del Costarricense*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Dobles, Fabián (1984): *Ese que llaman pueblo*. San José: Editorial Costa Rica.

Dobles, Fabián (1989): *El sitio de las abras*. San José: Editorial Costa Rica.

- Fallas, Carlos Luis (1984): *Gentes y gentecillas*. San José: Editorial Costa Rica.
- Fallas, Carlos Luis (1986): *Mamita Yunai*. San José: Editorial Costa Rica.
- Gagini, Carlos (1975): *Diccionario de costarriqueñismos*. San José: Editorial Costa Rica.
- Gagini, Carlos (1973): *La caída del águila*. San José: Editorial Costa Rica.
- García Monge, Joaquín (1974): *Abnegación*. En *Obras escogidas*. San José: EDUCA, pp. 547-617.
- García Monge, Joaquín (2001): *El Moto*. San José: Lehmann Editores.
- García Monge, Joaquín (1974): *Hijas del campo*. En *Obras escogidas*. San José: EDUCA, pp. 449-545.
- González Salas, Edwin (1991): *Evolución histórica de la población de Costa Rica (1840-1940)*. San José: EUNED.
- González Zeledón, Manuel (Magón) (1984): *La Propia*. En Magón/Brenes Mesén, Roberto/Herrera García, Adolfo (1984): *La Propia. Lázaros de Betania. Juan Varela*. San José: Editorial Costa Rica, pp. 17-36.
- Herrera García, Adolfo (1984): *Juan Varela*. En Magón/Brenes Mesén, Roberto/Herrera García, Adolfo (1984): *La Propia. Lázaros de Betania. Juan Varela*. San José: Editorial Costa Rica, pp. 103-155.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2011): “Censo. 2011. Población total en territorios indígenas por autoidentificación a la etnia indígena y habla de alguna lengua indígena, según pueblo y territorio indígena”. En <http://www.inec.go.cr/social/grupos-etnicos- raciales> (consultado el 31/05/2018).
- Ibarra, Eugenia (1990): *Las sociedades cacicales de Costa Rica (siglo XVI)*. San José: Editorial Costa Rica.
- Jiménez, Max (1984): *El Jaíl*. San José: Editorial Costa Rica.
- Láscaris, Constantino (1985): *El Costarricense*. San José: EDUCA.
- Meléndez, Carlos (1990): *Historia de Costa Rica*. San José: EUNED.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección general de estadística y censos (1953): *Censo de población de Costa Rica*. San José: Government Printing Office de los Estados Unidos en Washington.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección general de estadística y censos (1960): *Censo de población de Costa Rica. 11 de mayo de 1927*. San José.
- Molina Jiménez, Iván/ Palmer, Steven (2002): *Historia de Costa Rica. Breve, actualizada y con ilustraciones*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Oreamuno, Yolanda (1994): *La ruta de su evasión*. San José: EDUCA.
- Ovares, Flora/Rojas, Margarita (1995): *100 años de literatura costarricense*. San José: Ediciones FARBEN.
- Rodríguez Vega, Eugenio (1982): *Biografía de Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Solera, Rodrigo (1987): “La novela de tema indígena en Costa Rica”. En *Revista Iberoamericana*, Vol. LIII [Nº 138-139], pp.281-282.

**AFILIACIÓN DE JÓVENES PERUANOS EN PARTIDOS  
POLÍTICOS EN UN CONTEXTO DE DESAFECCIÓN:  
EL CAPITAL POLÍTICO EN PERSPECTIVA  
COMPARADA**

ROJAS SUÁREZ, CRISTHIAN MOISES

## AFILIACIÓN DE JÓVENES PERUANOS EN PARTIDOS POLÍTICOS EN UN CONTEXTO DE DESAFECCIÓN: EL CAPITAL POLÍTICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

El presente artículo analiza uno de los principales problemas que enfrentan la democracia y el sistema político en el Perú, los desafíos para incentivar una participación política juvenil que renueve las dinámicas y la clase política, en el marco de un contexto de desafección aparentemente generalizada entre la ciudadanía. Para ello, se analiza en perspectiva comparada los motivos que llevan a un reducido grupo de jóvenes a participar en política convirtiéndose en miembros de partidos políticos peruanos. De esta manera, se podrán comprender y potenciar los aspectos que resultan atractivos para este sector de jóvenes y así contribuir a mejorar a los partidos políticos, canales de la democracia representativa.

Esta investigación tiene como punto de partida la tesis para optar el grado de maestro en ciencia política desarrollada por el autor, *Militancia de los jóvenes en partidos políticos que pertenecieron al sistema de partidos colapsado*. A partir de ella, se amplía la investigación hacia nuevos casos en diferentes etapas de formación partidaria, con un alto peso en la dinámica política actual, y con un rol particular de sus jóvenes, que permitirán profundizar la propuesta teórica.

En primer lugar, se presentará la relación entre los jóvenes y los partidos políticos en el Perú, en el marco de un contexto de desconfianza generalizada hacia la actividad política; lo que nos permitirá comprender el desafío que representa atraer a los jóvenes hacia los partidos políticos y la actitud de los mismos hacia estas instituciones. En segundo lugar, se desarrollará el concepto de capital político desarrollado por Henry Hale (2007) y recogido por Mauricio Zavaleta (2014). Este, elaborado para explicar la formación de partidos políticos en Rusia luego de la caída de la URSS, puede ser reinterpretado desde sus dimensiones ideológica y organizacional para articular de manera lógica los elementos que los jóvenes reconocen como positivos en los partidos peruanos.

Finalmente, se analizarán los motivos por los que los jóvenes de cinco partidos políticos peruanos deciden inscribirse y ser miembros activos de estas instituciones. Este análisis en perspectiva comparada se realizará agrupando a los partidos políticos en dos bloques: partidos tradicionales y partidos de renovación, y considerando los conceptos previamente presentados para elaborar discursos unificadores que expliquen los capitales políticos que atraen a los jóvenes políticos a cada partido y cada bloque.

### I.

La relación de confianza en el Perú hacia la democracia ha experimentado un decrecimiento con el paso de los últimos años. De esta manera, en el Latinobarómetro 2017 muestra que el respaldo a esta forma de gobierno ha experimentado una disminución significativa, ubicándose en 45%, 8 puntos menos respecto al año anterior y por debajo de la media regional.

La desconexión hacia esta forma de gobierno también se refleja en sus instituciones, principalmente los partidos políticos. Si bien solo un 15% de latinoamericanos confía en los partidos políticos, institución con mayor nivel de desconfianza por debajo de la iglesia y las fuerzas armadas, en el Perú esa cifra es incluso menor, 11% (Latinobarómetro 2017: 27).

La última *Encuesta Nacional de la Juventud* realizada por la Secretaría Nacional de la Juventud, institución adscrita al Ministerio de Educación, mostraba que el 50.6% de los jóvenes entre 15 y 29 años no confiaba para nada en los partidos políticos y que aquellos que expresaban tener bastante o suficiente confianza hacia estas instituciones solo alcanzaba el 9.6%, muy por debajo de cualquier otro organismo (Senaju 2012: 173). De la misma forma, el nivel de desafección de los jóvenes hacia los partidos políticos se expresa en el interés respecto a la actividad política. Si bien el 36.2% declara que no le interesa la participación política, existe un 14% a quien le interesa y es simpatizante a un partido político, así como un 1.2% que está interesado y se declara miembro de un partido u organización política (Senaju 2012: 169).

De esta manera, es posible señalar un sector reducido pero muy importante para los procesos de renovación política en el marco de un proceso de debilitamiento institucional; así como un segundo grupo con simpatía hacia movimientos políticos y que podría participar potencialmente de manera activa en algún partido si se refuerzan los capitales de estas instituciones.

## II.

Los partidos políticos, cuya función principal “es la de fungir como actores de intermediación entre la sociedad y el Estado” (Malamud 2003: 332), son el canal de transmisión de demandas sociales y representación política en el sistema democrático. Precisamente el aspecto de representación es un eje central en su rol político y los posiciona como “vehículos para negociar, dentro de los márgenes institucionales del sistema político, las conflictivas demandas de diversos grupos sociales movilizados” (Tanaka 1998: 64).

El aspecto de la representación suele señalarse como el principal motivo de la conformación y se articula a través de una serie de códigos y proyectos compartidos dentro de los partidos para satisfacer las demandas políticas de los grupos sociales cuyas voces intentan personificar. Como señala Manuel Seifert, “esta es una organización política que se encuentra compuesta por miembros que suelen compartir los mismos valores, principios, visiones y/o planes de acción a ser tomadas estando en el gobierno” (Seifert 2014: 12).

No obstante, esta visión sobre la representación como el gran objetivo de los partidos y, además, motivo de conformación, también puede complementarse con una mirada relativamente instrumentalista. En *Coaliciones de independientes*, Mauricio Zavaleta resalta que desde el trabajo de John Aldrich se puede analizar a los partidos como “instrumentos útiles para que los políticos ganen elecciones y desarrollen una carrera política” (Zavaleta 2014: 29). Este aspecto se sustenta en que los partidos políticos extenderían el horizonte de un político, vinculando sus objetivos personales a los de una organización con la mirada en una representación social y solución de temáticas amplias.

Es importante considerar que esta visión de los partidos políticos parte de un enfoque económico en el que las “marcas partidarias” se conforman y enfrentan en un mercado electoral para atender necesidades de los ciudadanos. Precisamente, desde esta perspectiva, se ha desarrollado la teoría de Capital Político. Tanto para Aldrich como para Henry Hale, los partidos cumplen la función de proveer a los políticos de dos servicios para la obtención de sus objetivos (Hale 2006: 11)

- Por un lado, los partidos ofrecen un beneficio a nivel de organización, marca, y recursos materiales para que solucionar el problema de “acción colectiva” que requieren los políticos para persuadir la mayor cantidad de votantes.

- En un segundo aspecto, los programas, principios y procedimientos de construcción de concesos políticos que presentan los partidos permiten resolver para los políticos el problema de la “selección (político) social”, que implica tomar posición respecto a cada tema de la agenda política.

Estos aspectos, beneficios o, como lo entienden los autores mencionados, bienes, que permiten resolver los problemas que enfrentan los políticos son denominados capitales políticos. Estos se definen como “cualquier conjunto de activos que puede ser utilizado para generar éxito político” (citado en Zavaleta 2014: 30).

De esta forma, los dos tipos de beneficios que ofrece la institución a un político se convierten en las dos dimensiones de capital: capital ideacional y capital administrativo.

La dimensión ideacional del capital de un partido está relacionado a la construcción ideológica y el programa político que sustenta la propuesta del partido político, así como al liderazgo carismático que permite consolidar la marca partidaria (Zavaleta 2014). Respecto a la ideología, este autor afirma que permite ampliar el horizonte de acción de la institución y representa un beneficio para sus futuros miembros.

Este aspecto fundamental de la ideología en la articulación del partido político también fue reconocido en autores como Duverger, quien afirmaba desde una posición crítica que “la doctrina ha tomado un carácter religioso, que les da una influencia totalitaria sobre la vida de sus miembros” (2012: 11), a la vez que reconocía que la mayoría de análisis de los partidos se orientaba al estudio de sus doctrinas.

El otro aspecto del capital ideológico que también resulta relevante es la presencia de un liderazgo carismático que guíe el partido y contribuya directamente la marca, frente al mercado electoral. Sobre este aspecto, Zavaleta no profundiza mucho en su investigación, pero autores como Max Weber en *Sociología del Poder* analizan la legitimidad que el poder de un liderazgo carismático ejerce sobre sus seguidores, entendiendo el carisma como “la cualidad de una persona considerada como una cualidad extraordinaria [...] por la que se considera que la persona que la posee está dotada de fuerzas o propiedades extraordinarias, no accesibles a cualquier persona” (Abellán, 2012: 45).

Respecto al capital administrativo, esta dimensión se refiere a los recursos materiales que aportan a la formación de los partidos en forma de incentivos para los miembros. Estos no son exclusivos a los partidos políticos, por lo que podrían ser ofrecidos por otras instituciones en el mercado: “Aunque menos poderosos que la ideología, los recursos administrativos permiten la acción colectiva al establecer un sistema de incentivos selectivos entre los adherentes” (2014: 36).

Estos recursos podrían ser de origen interno como analiza Zavaleta en el caso de Alianza para el Progreso en forma de becas y recursos de la universidad César Vallejo, así como provenientes del Estado en una dinámica clientelista como en el caso del PRI de México. Por ello, desde el punto de vista de los autores, la competencia es directa entre las organizaciones en ofrecer mayores beneficios a los políticos asegurando sus lealtades: “Los partidos políticos no surgen –o tienen mayores dificultades para hacerlo– si existen sustitutos disponibles en el mercado electoral capaces de proveer de manera más eficiente bienes y servicios políticos” (2014: 38).

A partir de los capitales desarrollados, Zavaleta recoge la propuesta de Henry Hale sobre una variación de grados altos y bajos, con la finalidad de construir una tipología de partidos que van desde los partidos menores, con ambas dimensiones de capitales políticos reducidos, hasta los partidos programáticos e ideales al contar con grandes niveles de recursos organizativos y una sólida identidad de programa.

CUADRO 1: TIPOS DE PARTIDO A PARTIR DE LA TEORÍA DE CAPITAL POLÍTICO DE HENRY HALE

Capital administrativo	Capital ideacional	
	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
<i>Alto</i>	Partidos programáticos	Partidos clientelistas
<i>Bajo</i>	Partidos ideacionales	Partidos menores

Fuente: Zavaleta 2014: 31

Como se ha visto, esta propuesta está orientada, desde una perspectiva económica, a intentar explicar los motivos por los que se articulan los partidos políticos en torno a beneficios que se ofrecen para los políticos. No obstante, es posible articular en base a esta teoría, los aspectos positivos o negativos que un ciudadano interesado en política puede reconocer en un partido y le permitan tomar la decisión de inscribirse, considerando la amplia gama de opciones en el mercado político. El reconocimiento de estos capitales en cinco partidos políticos peruanos es motivo del proyecto.

### III.

La investigación tiene como objetivo conocer los motivos por el que un sector reducido de jóvenes decide ser miembro de un partido político en un contexto de mayoritaria desafección política. Para ello, y como se mencionó previamente, el punto de partida es la tesis para obtener el grado de maestro, desarrollada por el autor en el año 2016 y sobre la cual se ampliaron sus alcances a otros sectores.

De esta manera, la metodología aplicada previamente a los partidos políticos Partido Aprista Peruano (PAP), Partido Popular Cristiano (PPC) y Partido Acción Popular (AP), agrupados para el presente análisis bajo la denominación de partidos tradicionales; se extiende a dos nuevos casos de partidos en formación dentro del sistema político peruano: Partido Morado (PM) y Movimiento Nuevo Perú (NP), denominados para fines de esta investigación como partidos de renovación.

Considerando los conceptos analizados previamente se desarrollaron 33 entrevistas a profundidad a jóvenes que se hicieron miembros de los partidos entre los 15 y 29 años de edad. La selección de estos jóvenes consideró que fueran participantes activos en sus agrupaciones o ejercieran un cargo en la organización.

CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS

Partidos tradicionales			Partidos de renovación	
Partido Aprista Peruano	Partido Popular Cristiano	Acción Popular	Partido Morado	Nuevo Perú
5 entrevistas	9 entrevistas	7 entrevistas	7 entrevistas	5 entrevistas

Elaboración propia

La finalidad de la herramienta aplicada fue conocer los motivos que llevaron a los jóvenes seleccionados a ser miembros y participar en los partidos políticos analizados. Por ello, se mantuvo el diseño del cuestionario planteado en la investigación inicial, el cual tuvo como base dos grandes variables: la participación política y la relación joven-partido, sustentado en elementos del capital político que atrajo su interés y generó identificación. La investigación desarrollada para el caso chileno por Vicente Espinoza y Sebastián Madrid en *Trayectoria y eficacia política de los militantes en juventudes políticas. Estudio de la élite política emergente*, también sirvió como referencia para la elaboración de la herramienta de análisis.



A continuación, se presentan los principales resultados, en el marco de un análisis comparado entre partidos y colectivos de tradición y renovación.

### La repolitización de la juventud

El punto de partida que comparten todos los jóvenes de los partidos analizados, sin importar el grupo político al que pertenecen, es un interés hacia la actividad y participación política. Este se muestra cuando buscan información, escriben directamente a las redes sociales de las organizaciones, o incluso van a los locales partidarios. Además, se origina desde sus experiencias personales sin importar los niveles de influencia que la política tuvo en el entorno familiar durante su niñez o adolescencia. Todos fueron en búsqueda del partido.

Es común que el interés de los jóvenes esté vinculado en algunos casos a un impacto o llamado desde el partido. Ya sea a través de una amistad que les comenta sobre un político, una charla o una reunión partidaria, esta convocatoria converge con el interés que tienen por activarse políticamente.

Otro aspecto importante es que su actividad les suele brindar la satisfacción de influir en la política del país y la impresión de que son mejores ciudadanos al participar activamente en el cambio social para la resolución de los problemas que se enfrentan. Precisamente en este aspecto, es importante señalar que el grupo de jóvenes analizado suele vincularse, especialmente en los partidos de renovación, a la movilización social y activismo político surgido en el marco de las protestas como la “ley pulpín” y los movimientos #TomaLaCalle de los últimos años.

### Los capitales consolidados de lo tradicional

En el caso de los partidos correspondientes al grupo tradicional, tanto el Partido Popular Cristiano, el Partido Aprista Peruano y Acción Popular cuentan con niveles importantes de capital ideacional, especialmente respecto al liderazgo carismático que los jóvenes reconocen. Específicamente, en los casos del PAP y AP la vinculación de los jóvenes se establece con las figuras fundadoras y lejanas a nivel temporal: Haya de la Torre y Fernando Belaúnde, respectivamente.

En el caso del PPC, por su parte, el vínculo se establece con Lourdes Flores Nano, figura central de los procesos de renovación partidaria en el partido. Esto se da a un nivel tan alto que varios casos afirman haber ingresado al partido específicamente por la cercanía que ella reflejaba.

Muchos podrán considerar que es un tema muy caudillista, pero creo que la imagen de Lourdes – es el motivo para ingresar al partido-. Yo siempre le digo a Lourdes, ‘yo por ti me paro de cabeza’. – Entrevista a Fabrizio Anchorena (PPC)

Estos liderazgos, ya sea por el misticismo o la cercanía, superan a cualquier otra figura en el partido, incluyendo a posteriores candidatos presidenciales o figuras actuales y mediáticas de la institución. De esta forma, podemos considerar que estos liderazgos se han institucionalizado en los partidos y representan referencias para las carreras políticas de los jóvenes en los partidos.

También en el capital ideacional, el reconocimiento del grupo analizado permitió descubrir que muchos casos, especialmente en el PPC y AP, los jóvenes primero conocen la marca partidaria o el liderazgo que los cautiva, y luego como miembros de la agrupación averiguan o van aprendiendo de la doctrina del colectivo. En el caso del PAP, los jóvenes sí reconocen una estrecha relación con la ideología del partido desde la primera vinculación, específicamente con la propuesta inicial de Haya de la Torre.

La principal razón por la que entré al partido es que hubo una profunda identificación con las ideas originales de Haya de la Torre. Él pasa por diversas etapas en su pensamiento político, pero

la que me llamó la atención fue su primer libro, su primera producción. – Entrevista a Miguel Estela (PAP)

Respecto, al capital administrativo, lo reconocido por los jóvenes presenta una mayor variación entre los partidos políticos. El más sólido en este aspecto es el PAP, ya que la vinculación a la institución se desarrolla desde la estructura partidaria que se aproxima a ellos desde el ámbito familiar e impulsa a conozcan el pensamiento y propuesta.

Participo activamente desde los 18 años, pero lo hago desde que era chibolo. Mi padre me llevaba a la base. Mi abuelo también era aprista. – Entrevista a Alan Salinas (PAP)

En el caso del PPC, los jóvenes reconocían los diversos problemas que a nivel organizacional enfrentaba el partido debido a conflictos internos. El reconocimiento, en este caso era hacia una problemática latente que estaba afectando directamente el desempeño del partido en la arena política y, por ende, esperaban se resolviera pronto.

Finalmente, el caso de AP es muy particular debido a que el reconocimiento del ámbito organizacional se daba a nivel negativo, resaltando una ausencia. Los entrevistados reconocen que, en esta agrupación, al momento de su ingreso, no había muchos jóvenes vinculados y este vacío, más que un problema, representaba una posibilidad para participar activamente.

#### Los capitales de renovación en formación

Entre los partidos de renovación, el capital político que mayor reconocimiento tiene, en ambos casos, es el ideacional. Debido a que los líderes del Partido Morado, Julio Guzmán, como del Nuevo Perú, Verónica Mendoza, obtuvieron protagonismo en el proceso electoral del año 2016, sus figuras, ahora entre los políticos con mayor aprobación del escenario político (LA REPÚBLICA 2018), representan los principales activos que motivaron la membresía de los usuarios a los partidos.

En el caso del Partido Morado, el proyecto político que atrajo el interés de los jóvenes fue liderado por Julio Guzmán, quien fue convocando a los diversos colectivos y personas mediante sus charlas, cobertura mediática y conversaciones. De esta manera, el proyecto en los meses previos a la campaña atrajo el interés de jóvenes interesados en política y que en su mayoría no habían tenido experiencia política previa. El interés también es fuerte en este caso y converge con las ideas políticas que planteaba el potencial candidato.

Veo el video que tiene Julio en el CADE. Lo escucho y lo que más me impacta es que dice ‘la clase media es la que tiene sostener a este país, pero es la que menos beneficios tiene y más cargas debe llevar’ – Entrevista a Lisseth Melendez (PM)

El reconocimiento de este liderazgo se da con niveles de desconfianza y cuestionamiento, en la mayoría de casos. De esta manera, los jóvenes tienen una actitud crítica hacia una nueva figura política a pesar del interés en buscar nuevas opciones y considerar sus propuestas como interesantes y frescas. Sin embargo, la cercanía que proyectaba Guzmán y la capacidad de delegar responsabilidades en la organización en formación hacia los cuadros jóvenes que iba atrayendo, consolidó la relación directa con la figura carismática.

Por su parte, en el Movimiento Nuevo Perú también reconocen el liderazgo de Mendoza en los procesos iniciales de su acercamiento a la agrupación durante su campaña electoral dentro del Frente Amplio.

Era la única (Verónica) que tenía una posición formal con el medio ambiente, con la agenda TLGBI, y con los temas culturales. Estas fueron las 3 cosas que me conectaron. – Entrevista a Alicia Urbina (NP)

No obstante, el capital ideacional supera el liderazgo carismático de Verónica Mendoza y se consolida en el aspecto programático de la coalición política. La representación de una nueva izquierda que convoca y permite articular ideas de movimientos de izquierda feministas, animalistas, ambientalistas, de defensa en derechos laborales e incluso al partido socialista, es una constante entre los entrevistados que sentían como tránsito “lógico” su ingreso a la coalición.

El Partido Morado, en este aspecto, tiene fuente de aporte ideológico proveniente de las ideas propuestas por Julio Guzmán. Estas son reconocidas, analizadas y potenciadas por los jóvenes, aportando directamente en la construcción de la identidad ideológica del partido político luego de la campaña electoral.

Aquel proceso de construcción de marca política los lleva a construir una ideología vinculada al centro político, espacio en el que todos los entrevistados se reconocen, aunque algunos además agreguen que se consideran liberales o progresistas. A ello se suma la apropiación del republicanismo, compartido por la mayoría de entrevistados.

En cuanto al capital organizacional, ambos partidos se encuentran en procesos de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones y pasaron por dinámicas similares de alejamiento de la coalición política con la que postularon a las elecciones generales del 2016. En el caso del Partido Morado, luego de ser excluido de la contienda electoral, el movimiento cercano al candidato decide alejarse del partido Todos por el Perú (TPP) y emprender la construcción de un partido propio.

Después de la campaña quedaba muchísima gente, que cuando yo ingresé no era así. O sea, quedaba un montón de gente involucrada con la visión,. Con Julio lógicamente, pero involucrada con la visión. Entonces tú dices, aquí se puede construir algo que aporte realmente al país. Ya es un tema en que sientes que tu contribución es mucho más grande – Entrevista a Rodolfo Pérez (PM)

En una situación paralela, el Movimiento Nuevo Perú, liderado por Verónica Mendoza se aleja de la alianza Frente Amplio por desacuerdos a nivel organizacional y de apertura del padrón de miembros, según afirmación de los jóvenes entrevistados. Junto con ello, los movimientos más cercanos a la agenda política de Mendoza como Sembrar o el Partido Socialista, migran hacia esta nueva alianza.

No es que nuestras plataformas sean distintas. El tema de la ruptura fue más que nada de diferencias. La ideología, las plataformas programáticas, es lo mismo. Si es cierto que hay cosas que se han marcado con el tiempo, con el tema de las juventudes o el feminismo, que quizás ya no es una bandera tan fuerte que se levante porque gran parte de las compañeras feministas se han pasado a Nuevo Perú – Entrevista a María Jesús León (NP)

Un aspecto que suelen mencionar los jóvenes del Nuevo Perú es el reconocimiento de una organización más joven, dinámica y donde convergen diversos análisis desde posturas de izquierda sobre la realidad nacional, como elementos claves para decidir continuar el camino con Verónica.

Consideramos que se coincide en el movimiento con una serie de actores, de vertientes, de voluntades colectivas y otras individuales [...] A partir de esa lectura y a partir del carácter heterogéneo y heterodoxo [...] que tenía el movimiento. [...] Dado su heterogeneidad era un espacio que tenía potencial de crecimiento. – Entrevista a Víctor Cárdenas [NP]

Con el Partido Morado, el capital organizacional se reconoce como fuerte entre los jóvenes debido a la posibilidad de activar políticamente, ocupando un rol central en la construcción de nuevas estructuras y, por ende, del partido político. Además, la apertura a nuevas

ideas que ellos proponen para hacer más eficiente la organización, refuerza su compromiso con el partido.

En octubre me invitan a hablar porque Julio se relanza a la candidatura presidencial y me invitan a hablar por el tema de jóvenes [...] Dije lo que yo sentía, que era lo que me motivaba a estar (en el partido) y ahí es donde Julio me comienza a identificar un poco más. Comienzo a hacer actividades en tierra, yendo a mercados. Me surgió la propuesta de comenzar a ir a buses [...] Fue una idea compartida [...] En diciembre me siento y hago un esquema de cómo podría ser - Entrevista a Flor Borja (PM)

En los casos de ambos partidos, los jóvenes entrevistados se unieron a los movimientos antes de las respectivas fracturas de las coaliciones electorales y decidieron continuar, ya sea por ánimo propio (PM) o una combinación de este aspecto con decisiones colectivas de los movimientos más pequeños a los que pertenecían (NP).

#### IV. CONCLUSIONES

A pesar del contexto de desafección política vivido en la sociedad peruana, un sector minoritario, pero importante de jóvenes está experimentando una alta politización, que parte de un interés serio en cambiar situaciones de injusticia, corrupción y opresiones en el Perú, frente a las cuales se sienten indignados y llamados a actuar.

En esa dinámica, es a través de los capitales políticos reconocidos en los diversos partidos de la oferta, que han identificado espacios de participación activa, donde pueden incidir y construir propuestas de cambio, en su calidad de ciudadanos responsables. Estos capitales, especialmente los ideacionales, dialogan directamente con experiencias o posiciones previas que construyeron respecto a los diversos temas políticos del país. De esta forma, converge un interés previo de acción con una propuesta política que atiende a sus intereses.

En el caso de los partidos del grupo tradicional, los jóvenes reconocen capitales con relativa fortaleza a nivel de ideología partidaria y liderazgo carismático, vinculado a un(a) líder que ya no se encuentra en la dinámica electoral, así como capitales organizacionales consolidados aunque con desafíos por resolver.

En la otra orilla, los jóvenes de los partidos de renovación reconocen capitales ideacionales fuertes, especialmente vinculados a la figura de un(a) líder con una alta incidencia mediática y carrera política activa rumbo a las elecciones del bicentenario. A ello se suman ideologías partidarias reconocidas como fuertes porque consolidan espacios políticos (centro e izquierda) que no son representados por las otras marcas políticas. A nivel de capital organizacional o administrativo, los jóvenes reconocen las posibilidades de participar activamente en la construcción de sus organizaciones innovando en la dinámica política con ideas propias de su generación, pero saben que esto implica un nivel de compromiso bastante alto.

De esta manera, en los casos analizados, es posible resumir los niveles de capitales políticos reconocidos por los jóvenes, de la siguiente manera:

CUADRO 3: RECONOCIMIENTO DE CAPITALS POLÍTICOS EN PARTIDOS ANALIZADOS

		Capital organizacional	Capital ideacional	
			Liderazgo carismático	Ideología partidaria
Partidos tradicionales	Partido Aprista Peruano	Fuerte	Medio	Fuerte
	Partido Popular Cristiano	Débil	Fuerte	Medio
	Acción Popular	Fuerte ( <i>en negativo</i> )	Medio	Medio

Partidos de renovación	Partido Morado	Medio	Fuerte	Fuerte (en construcción)
	Nuevo Perú	Medio	Fuerte	Fuerte (en construcción)

Elaboración propia

Los capitales políticos analizados en esta investigación permiten identificar los elementos en los cuales se puede invertir a nivel partidario para suplir falencias o aprovechar potencialidades. Esto permitirá fortalecer la oferta que representan los partidos y atraer al porcentaje de jóvenes que a pesar de la desafección, se muestran interesados en la política pero aún no reconocen los beneficios o potencialidades de contribuir en ella desde instituciones partidarias, promoviendo que la juventud peruana sea agente de cambio que lidere el proceso de modernización del sistema político nacional.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN, Joaquín

2012 Sociología del poder: los tipos de dominación / Max Weber. Madrid: Alianza

CHÁVEZ GRANADINO, Jorge

1999 ¿Los jóvenes a la obra?: juventud y participación política. Lima: Agenda: Perú.

HALE, Henry

2007 Why not parties in Russia? democracy, federalism, and the state. New York: Cambridge University Press.

LATINOBARÓMETRO

2013 Informe 2013. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

< <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> >

MALAMUD, Andrés

2003 “Partidos políticos”. En PINTO, Julio (compilador). Introducción a la Ciencia Política. Buenos Aires: Eudeba.

SEIFERT, Manuel

2014 Colapso de los partidos nacional y auge de los partidos regionales: las elecciones regionales y municipales 2002-2010. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.

SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD

2012 Perú: resultados finales de la primera encuesta nacional de la juventud 2011. Lima: SENAJU.

TANAKA, Martín

1998 Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-

VENTURO SCHULTZ, Sandro

2001 Contrajuventud. Ensayos sobre juventud y participación política. Lima: Institutos de Estudios Peruanos.

ZAVALETA, Mauricio

2014 Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral. Lima:  
Institutos de Estudios Peruanos.

**EL TRÁFICO ILÍCITO DE COCAÍNA  
COMO MERCADO GLOBAL:  
ESTRUCTURA DEL MERCADO  
Y ORGANIZACIONES PRINCIPALES**

GIMENEZ-SALINAS FRAMIS, ANDREA

# EL TRÁFICO DE COCAÍNA COMO MERCADO ILÍCITO GLOBAL: PAPEL DE ESPAÑA

## I. INTRODUCCIÓN

El tráfico de cocaína constituye un mercado ilícito que tradicionalmente han desarrollado los grupos de crimen organizado desde hace más de cinco décadas. Desde finales de los años 70 hasta la actualidad, se ha convertido en el mercado ilícito más importante para los grupos criminales no sólo por el volumen de producto traficado, también por el número de consumidores que lo demandan, por los beneficios que genera para las organizaciones criminales y por el volumen de dinero ilegal que se blanquea a nivel mundial. Según Europol, el 35% de los 5.000 grupos que han actuado en la Unión Europea en 2017 se dedican al narcotráfico (SOCTA, 2017). También en los países latinoamericanos, este tráfico ha sido, con diferencia, la principal actividad de los grupos de crimen organizado hasta que recientemente algunos grupos criminales han comenzado a diversificar sus actividad ilícitas (Garzón y Olson, 2013).

Desde los inicios de este mercado ilegal, tanto las zonas de cultivo de hoja de coca, como los países que juegan un rol esencial en las rutas de tránsito y destino hacia los puntos de consumo, no han cesado de crecer y desarrollarse de forma expansiva. En los años 90, el consumo de cocaína se extendía únicamente a Estados Unidos y Europa occidental pero, con el paso del tiempo y la presión de las organizaciones criminales por conquistar nuevos mercados, su distribución se ha expandido a países africanos, asiáticos y de Europa del Este hasta llegar a producirse, en 2016, incautaciones en 153 países (UNODC, 2016).

En paralelo al crecimiento de la oferta y demanda de este tráfico, se han implementado numerosas líneas de acción dirigidas a reducir su volumen, reprimir a las organizaciones con mayor eficacia, mejorar la cooperación policial y judicial, y a paliar sus consecuencias tanto sociales como económicas. Pese a dichos esfuerzos, el último informe mundial de drogas de Naciones Unidas (2016-17) afirma con rotundidad que el mercado de cocaína se encuentra en expansión por el aumento de producción detectado especialmente en Colombia, en los últimos años, a raíz de los acontecimientos relacionados con el proceso de paz. Entre 2013 y 2016, se ha producido un aumento del cultivo del 30% y, en 2015, el volumen de fabricación mundial de clorhidrato de cocaína puro aumentó un 25% respecto a 2013. Asimismo, se han detectado también indicios de crecimiento del consumo en América del Norte y Europa y la producción mundial, pese al aumento de incautaciones realizadas en los últimos años (30% en 2015), ha alcanzado un volumen record de 1.120 toneladas en 2017. Estas tendencias parece que apuntan hacia una insuficiencia del control ejercido hasta la actualidad, ya que nos situamos ante un mercado que no deja de crecer y diversificar sus lugares de tránsito, consumo y procesado. Este documento no pretende analizar la razón de dicho fracaso que, siendo un aspecto urgente a evaluar, no constituye nuestra principal pretensión. El objetivo principal de este documento es describir el mercado mundial de cocaína desde su origen en los países latinoamericanos hasta su destino en Europa, utilizando España como principal plataforma de distribución.

En la última década ha habido una transformación importante en América Latina respecto al crimen organizado en general y, al tráfico de cocaína en particular. Se han modificado las rutas de transporte, se han transformado las organizaciones criminales y también han cambiado las dinámicas del mercado internacional. Por su lado, Europa ha aumentado su flujo ilegal gracias a la disminución del mercado en EEUU, los países de tránsito se han convertido en mercados locales en expansión y la represión del tráfico de drogas ha favorecido una mayor diversificación hacia



nuevos negocios ilegales (Garzón y Olson, 2013). Estos cambios son especialmente relevantes para España, puesto que constituye el principal país distribuidor europeo. Por todas estas razones, nos interesa comprender cuáles son las dinámicas cambiantes en los países de origen y cómo pueden afectar al mercado europeo y español. Esperamos contribuir con este documento a analizar y profundizar sobre estas nuevas dinámicas del mercado de cocaína entre Latinoamérica y Europa.

El documento explora las dimensiones y características del tráfico ilícito de cocaína a nivel global, las rutas internacionales actuales y las principales organizaciones que tienen capacidad global para desarrollar el tráfico ilícito, desde sus puntos de origen, hasta los lugares de distribución. Asimismo, se analiza el impacto de los cambios acaecidos en el mercado y organizaciones latinoamericanas en el contexto actual español.

## II. EL TRÁFICO ILÍCITO DE COCAÍNA A NIVEL MUNDIAL: DIMENSIONES Y TENDENCIAS

Estimar las dimensiones de un tráfico ilícito es *per se* un problema porque, como su mismo nombre indica, constituye una actividad clandestina que debe asegurar su supervivencia a través del ocultamiento de su actividad. Por tanto, medir lo que no es visible o identificable constituye un importante reto para políticos e investigadores (Gimenez-Salinas et al. 2009). A pesar de ello, la relevancia de este tráfico ilícito ha merecido la inversión de grandes esfuerzos para conseguir indicadores que permitan medir dicho mercado de la forma más precisa posible. Existen tres formas básicas de medir el tráfico de drogas y, de cocaína, como una subcategoría del mismo: a) indicadores que miden la *oferta* o cantidad de cocaína que se produce para el consumo; b) indicadores que miden la *demand*a o volumen de cocaína que se consume, e c) indicadores que miden el volumen detectado por las autoridades públicas encargadas del control del tráfico de cocaína. A continuación, presentaremos la medición del mercado de cocaína a través de indicadores que corresponden a las distintas dimensiones mencionadas.

### II.1 *Oferta de cocaína mundial*

La oferta de cocaína suele medirse, en primer lugar, a través del volumen de cocaína producido (medido normalmente en toneladas). En este sentido, las últimas cifras disponibles de Naciones Unidas estiman en 1.120 toneladas la producción de cocaína mundial (UNODC, 2017). Si ponemos esta cifra en relación con años anteriores, podemos decir que nos encontramos en un momento de repunte de la producción mundial, después de muchos años de decrecimiento progresivo. En 2014 nos situábamos entre 765 y 943 toneladas totales de cultivo (según la métrica utilizada<sup>1</sup>), representando un descenso progresivo en la producción mundial con volúmenes similares a los años 90. Únicamente en los tres últimos años, especialmente a partir del 2013, se ha producido un aumento de la producción por el incremento de las áreas de cultivo colombianas.

Otra forma de medir la oferta es partiendo del volumen de cocaína disponible en el mercado o para el consumo que, no solo incluye la producción de hoja de coca, sino que se añade el proceso de elaboración al que se le aplican precursores químicos que aumentan la capacidad y el rendimiento del producto original. En la actualidad, gracias al avance tecnológico y de las

---

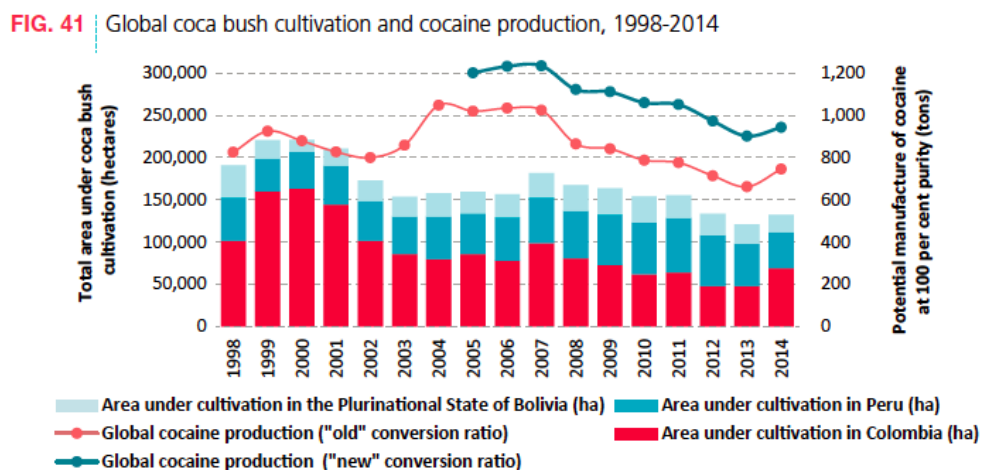
<sup>1</sup> La producción de cocaína se calcula a partir de dos factores de conversión : uno un antiguo ratio de conversión estimado por la DEA (United States Drug Enforcement Administration), Perú y Bolivia en 1990 y un estudio del Gobierno de Colombia y UNODC para Colombia; el segundo es un nuevo ratio de conversión basado en estudios de DEA en Perú en 2005, Bolivia desde 2007-2008 y Colombia en 2004.

técnicas de procesado en la región andina es necesaria una menor cantidad de materia prima para el mismo volumen de cocaína disponible. Por ello, a pesar de la disminución del cultivo que se ha producido en los últimos años, se estima que el volumen disponible se ha mantenido en cifras estables por las nuevas tecnologías aplicadas al procesado (UNODC, 2016)<sup>2</sup>.

La tercera forma más común de medición de la oferta es a través de las hectáreas de cultivo de hoja de coca cuyo seguimiento anual nos ofrece un acercamiento a la expansión o reducción de este cultivo. Las principales zonas de cultivo se sitúan en Colombia, Perú y Bolivia, a pesar de que Naciones Unidas, en uno de los últimos informes (UNODC, 2016) alerta sobre la existencia de cultivos en 7 países. En este documento nos centraremos en los tres países productores principales que pasaremos a analizar a continuación.

La figura número 1 muestra la evolución de la producción mundial de cocaína desde 1998 hasta 2014. Como se puede observar, la producción global ha evolucionado de forma ascendente hasta 2003 y, a partir de entonces, ha disminuido de forma continuada hasta el 2013. Entre los países productores de hoja de coca, Colombia se encuentra en primer lugar en la producción mundial a pesar de que la extensión que ha destinado a este cultivo ha ido decreciendo desde 1999 a 2013. A partir de éste último año, se ha producido un cambio ascendente que explicaremos más adelante. Perú y Bolivia ocupan el segundo y tercer puesto, respectivamente, en la producción mundial. En estos casos se observa una mayor estabilidad a lo largo del tiempo, sólo interrumpida en ciertos periodos por aumentos provocados por el descenso puntual de la producción colombiana como consecuencia de acciones gubernamentales. A continuación, analizaremos la evolución del cultivo de hoja de coca en cada país productor de forma individualizada para entender mejor las fluctuaciones globales.

FIGURA 1. PRODUCCIÓN MUNDIAL DE COCAÍNA ENTRE 1998 Y 2014



Source: UNODC coca bush cultivation surveys in Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru conducted in 2014 and in previous years.  
 Note: See box on cocaine conversion ratios in the section entitled "Extent of drug supply" (p. 21).

Fuente: UNODC (2017).

Colombia es el principal productor de hoja de coca mundial con un cultivo caracterizado por su aislamiento. Tradicionalmente, las zonas cultivadas se han situado en áreas montañosas y

<sup>2</sup> Este indicador no debe confundirse con el volumen de cocaína disponible para el consumo que también utiliza Naciones Unidas para conocer el volumen global de producción de cocaína que llega al mercado final restando el volumen de incautaciones llevadas a cabo por las autoridades públicas o las fuerzas y cuerpos de seguridad.

aisladas de los núcleos urbanos como forma de reforzar la protección del negocio y evitar la injerencia estatal. Sin embargo, este aislamiento lo que ha provocado es un acceso limitado de la población a los servicios públicos de la población, y una amplia presencia de grupos armados que han ejercido un fuerte control sobre el territorio y la población (OEA, 2015).

En referencia al área dedicada al cultivo de hoja de coca, ya hemos comentado que ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo. Como puede observarse en las figuras número 1 y 2, la reducción de la producción desde finales de los 90 ha sido constante en el tiempo, llegando a alcanzar una disminución de casi un 58%, en el año 2012. Este descenso continuado se explica por la coexistencia de varias acciones: las políticas de reducción del cultivo como la aspersión aérea desde 1994<sup>3</sup>, la erradicación manual, desde 2007<sup>4</sup> y el desarrollo de cultivos alternativos a la hoja de coca. Sin embargo, los resultados de estas acciones no han producido una reducción total de las áreas de cultivo. Una evaluación de los resultados, a más largo plazo, nos permite analizar los efectos de diversas contramedidas adoptadas por los cultivadores para contrarrestar o disminuir el impacto de las erradicaciones forzadas. Por un lado, se han producido desplazamientos de los cultivos erradicados a lugares diferentes, como es el caso de los cultivos asperjados de Putumayo, que fueron trasladados a la zona del Pacífico, constituyendo uno de los mayores núcleos de cultivo actuales. Por otro lado, se han desarrollado acciones de resiembra de cultivos previamente erradicados (se calcula que el 37% de los cultivos se ha sembrado en 4 años). Asimismo, se han producido acciones para evitar la erradicación definitiva como la cosecha de cultivos para evitar la penetración del herbicida, la aplicación de sustancias para aislar la superficie foliar del efecto del herbicida o el lavado de las hojas (Alvarez Venegas et al., 2017). Estos efectos a largo plazo podrían explicar una parte del actual aumento de las zonas cultivadas, desde 2013, después de una larga etapa de reducción de la producción mundial.

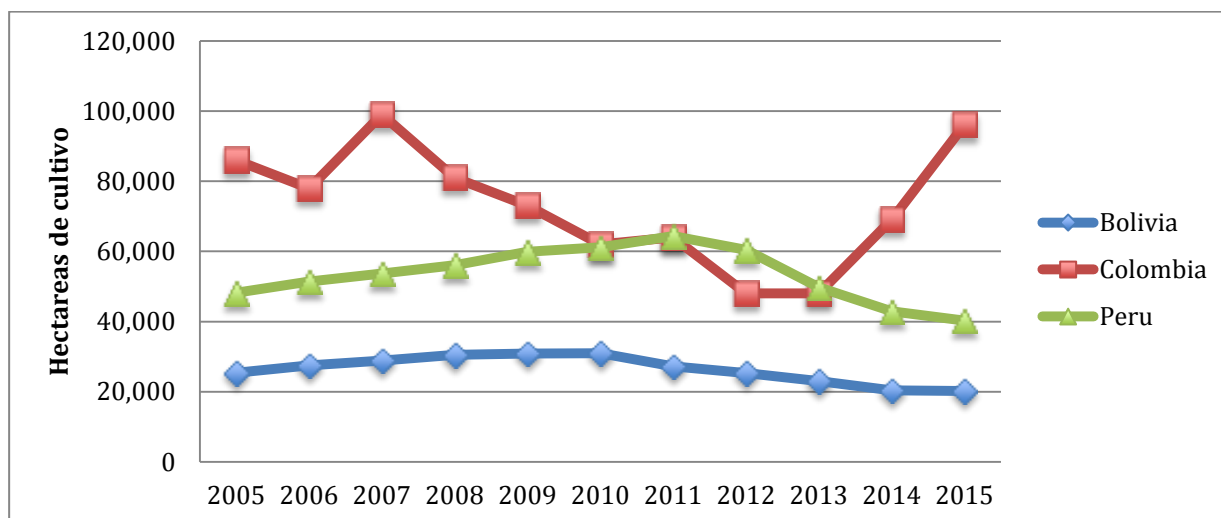
Sin embargo, el aumento del cultivo que se muestra en la figura 2, correspondiente a un 44% de aumento en dos años, no sólo es consecuencia de las medidas adoptadas por los cultivadores contra las erradicaciones. El proceso de paz iniciado en Colombia ha tenido una influencia en este aumento por la expectativa generada en los cultivadores que la posesión de cultivos les situaba en una posición ventajosa para conseguir subvenciones o indemnizaciones durante el proceso. Todas estas tendencias han resituado a Colombia, en 2014, como un país de gran producción, con un área de cultivo de 69.000 hectáreas, representando el 52% de la producción mundial.

---

<sup>3</sup> Acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional (Dirección de Antinarcóticos) por la que se irrigan los campos con una mezcla de herbicida de ingrediente activo glifosfato, un coadyuvante y agua. Esta estrategia se lleva a cabo desde 1992 con cultivos de amapola y en 1994 empezó con los cultivos de hoja de coca.

<sup>4</sup> La erradicación manual se ejecuta por los Grupos Móviles de Erradicación en acompañamiento de la Fuerza Pública y certificados por UNODC desde 2007.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA HECTÁREAS CULTIVADAS DE HOJA DE COCA EN LOS PAÍSES PRODUCTORES ENTRE 2005 Y 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del UNODC (2017).

Perú constituye el segundo productor mundial de cocaína mundial y, a diferencia de los cultivos colombianos, sus plantaciones se encuentran cerca de los pueblos y en zonas urbanizadas. La producción en este país se ha mantenido en niveles más o menos estables aunque ha sufrido algunas fluctuaciones en los últimos años. Entre la década de los 90 y 2000 se produjo un descenso considerable hasta 2011, que se inició una etapa ascendente, llegando al 44% de aumento de la producción. Este aumento fue seguramente consecuencia del descenso del cultivo en Colombia, propiciado por el Plan Colombia puesto en marcha por Andrés Pastrana en 2000. Posteriormente a 2011, se inició otra nueva etapa de decrecimiento que alcanzó el 31% debido a las políticas alternativas y de erradicación implantadas en el país que se llevan aplicando desde 1995 para reducir el cultivo de esta sustancia y conseguir productos alternativos para la población (UNODC, 2016). En la actualidad, la producción total de Perú representa el 32% del cultivo de coca mundial, con un total de 42 hectáreas (UNODC, 2017).

Bolivia es el tercer productor mundial de cocaína y, al igual que Perú, su producción también ha sufrido una disminución desde finales de los años 90, debido a la intervención del gobierno, principalmente a través del Plan Dignidad. El descenso más considerable se produjo entre 2010 y 2014, correspondiente a un 34%, como consecuencia de los planes alternativos ejecutados por el gobierno y la limitación del cultivo de 0,16 hectáreas por familia. Previamente a esta etapa de retroceso también se había producido una expansión considerable, doblando el tamaño de su extensión como consecuencia de la represión y el descenso de cultivo en Colombia en estos años. Después de este ascenso y posterior descenso, en la actualidad, el cultivo de cocaína en Bolivia se encuentra en extensiones similares a los años 90, representando el 15% de la producción mundial, con un total de 20.400 hectáreas cultivadas (UNODC, 2017).

A continuación, presentamos en la tabla número 1, el total de hectáreas erradicadas entre 2006 y 2015. Como podemos observar, en Perú y Bolivia es donde se ha producido un mayor nivel de erradicación. En Bolivia se erradicaron más del doble de hectáreas (de 5.700 a 11.020 ha). En Perú la proporción de hectáreas erradicadas es aún mayor, pasando de 10.136, en 2006, a 35.868 en 2015. Sin embargo, Colombia es el país donde la erradicación ha sido más irregular comparativamente con el resto de países. Hubo un aumento significativo de 2006 a 2009, seguido de un gran descenso hasta 2015.

TABLA N 1. HECTÁREAS ERRADICADAS ENTRE 2006 Y 2015<sup>5</sup>

Pais	ME <sup>a</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bolivia	M**	5.700	6.269	5.484	6.341	8.200	10.509	11.044	11.407	11.144	11.020
Colombia	M	41.346	66.392	96.003	60.565	43.804	35.201	30.456	22.121	11.703	13.473
	A***	172.025	153.134	133.496	104.772	101.940	103.302	100.549	47.052	55.532	37.199
<b>Total Colombia</b>		213.371	219.526	229.499	165.337	145.744	138.503	131.005	69.173	67.235	50.672
Peru	M	10.136	11.056	10.143	10.025	12.033	10.290	14.171	23.785	31.205	35.868
Ecuador	M	9	12	12	6	3	14				

\*Método de erradicación

\* Manual

\*\*\* Aspersión

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de UNODC (2017).

La lucha contra el crimen organizado en América Latina se ha centrado principalmente en la reducción de la oferta de cocaína. Los planes en Colombia, México y Centroamérica se han orientado en la misma dirección, hacia la reducción de la oferta más que la demanda. Esta presión sobre las áreas de cultivo ha provocado un desplazamiento de la producción de cocaína de Colombia hacia Venezuela, Bolivia, Perú y Brasil y la relocalización de los laboratorios de procesamiento hacia las rutas más importantes o, directamente hacia los lugares de consumo (Carrión, 2013). En la actualidad y, gracias a los avances tecnológicos, la instalación de laboratorios de procesamiento de cocaína se ha deslocalizado de los lugares de origen gracias a las nuevas tecnologías, la facilidad de traslado, y la gran disponibilidad de productos químicos accesibles en el mercado internacional (SOCTA, 2017). Estas condiciones no sólo tienen implicaciones respecto a la localización o deslocalización de las fases del procesado, sino sobre el margen de beneficios en la cadena de procesamiento. Los beneficios actuales de la cocaína ya no se concentran en los primeros eslabones de la cadena de procesado y, por tanto, en los países de origen, como ocurría en los años 90. En la actualidad, el mayor rendimiento en el mercado se encuentra en los niveles intermedios o finales (Alvarez Venegas et al., 2017).

## II.2 Demanda de cocaína

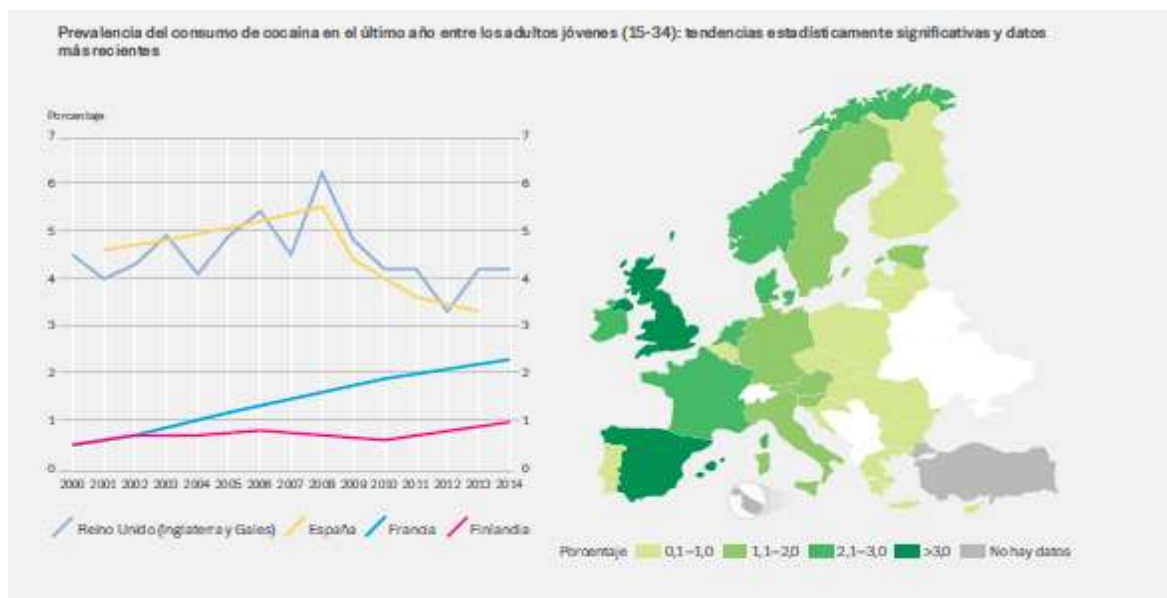
La demanda de cocaína mundial se mide principalmente por el número de consumidores y usuarios de esta droga que suele obtenerse a partir de encuestas de consumo de drogas a la población general. La prevalencia actual de consumo mundial de cocaína ha permanecido estable desde hace cinco años y se encuentra alrededor del 1,5 % de la población adulta que, entre 15 y 64 años, ha consumido al menos una vez (UNODC, 2017). Concretamente, la prevalencia es del 1,8% en América del Norte, 1,1% en Europa Central y Occidental, y 1,5% en Oceanía y Nueva Zelanda. En los últimos años, ha habido un aumento considerable de los consumidores, pasando de 14 millones en 1998, a 17 millones en 2016, aunque este aumento también puede estar afectado por incremento de la población mundial (UNODC, 2016).

Los datos anteriores son inferiores a los europeos mostrados en los informes sobre consumo de cocaína. Las cifras de prevalencia europeas se encuentran en torno al 3,5% de la población que, entre 15 y 64 años, ha consumido en el último año cocaína, con un valor de mercado de 5,7 billones de euros al año (EMCDDA, 2016a). De los consumidores actuales, dos tercios de ellos se concentran en Gran Bretaña, España e Italia, que junto con Alemania y Francia, representan el 80% del consumo europeo. En la figura a continuación (n. 3) se muestra la

<sup>5</sup> Los datos de Perú se han unido los datos desde el 2005 al 2011 según las imágenes satelitales y a partir de 2012 sustrayendo las hectáreas erradicadas según las imágenes satelitales.

prevalencia de consumo en jóvenes en los últimos años. En ella se advierte que Reino Unido y España tienen la mayor prevalencia de consumo europea, superando el 3%. No obstante, a pesar del alto consumo comparativamente con otros países, España ha disminuido con respecto a años anteriores ya que, hasta el año 2008, se situaba en niveles por encima del 5% (EMCDDA, 2016a).

FIGURA N. 3. PREVALENCIA DE CONSUMO DE COCAÍNA EN JÓVENES EN EL ÚLTIMO AÑO



Fuente: EMCDDA: Informe europeo de drogas, 2016.

### II.3 Incautaciones de cocaína a nivel mundial

De la droga que se produce y luego entra en el circuito de transporte y distribución no toda llega a su destino final, algunas cantidades son incautadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad en las aduanas o en cualquier momento del transporte por tierra, mar o aire. Estas incautaciones constituyen un indicador bastante grueso para medir el volumen de cocaína disponible en el mercado porque representan una pequeña cantidad del global de droga que circula en el mercado. A pesar de ello, nos ayuda a estimar volumen del tráfico de un tipo de droga comparativamente con el de otras sustancias ilícitas, a conocer las rutas de tránsito, los centros de mayor flujo y las rutas alternativas elegidas por los traficantes.

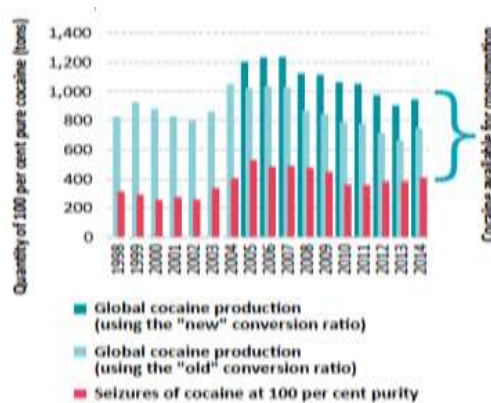
Respecto al conjunto de drogas, la cocaína es la sustancia que más volumen de incautaciones produce a nivel mundial, después del cannabis. Este dato indica que la magnitud de la producción, la distribución y el mercado global también es el más amplio de todas las drogas, después del cannabis. En referencia a la evolución temporal de las incautaciones en los últimos años, su volumen ha sufrido un ascenso respecto al periodo comprendido entre 1998 y 2008, lo cual parece indicar una mayor represión por parte de las autoridades públicas y una mayor eficacia en la detección de los alijos a nivel internacional.

Otro dato interesante respecto a las incautaciones es el referido a la cantidad de países que las han reportado. En el periodo más cercano donde se han obtenido los datos (2009-2014), un total de 153 países reportaron aprehensiones de cocaína. Esto significa una mayor extensión geográfica del mercado ilícito de cocaína, si lo comparamos con periodos anteriores donde muchos menos países habían informado incautaciones de cocaína. Si diferenciamos entre

regiones geográficas, del volumen mundial de dichas incautaciones, el 61% se realizan en Sudamérica (principalmente Colombia, Ecuador, Brasil, Bolivia, Perú y Venezuela), el 13% en el Caribe, el 10% en América Central, 9% en Europa, y el 6% en Norteamérica (EMMCA, 2016b).

A continuación, se puede ver en la gráfica, la evolución de las incautaciones mundiales de cocaína en los últimos años (1998-2014). En ella se advierte que sufrieron una evolución ascendente hasta 2005 y, a partir de entonces, han ido decreciendo hasta encontrarse en 2014, en volúmenes similares a 2004.

FIGURA N. 4. PRODUCCIÓN GLOBAL DE COCAÍNA, INCAUTACIONES Y COCAÍNA DISPONIBLE PARA EL CONSUMO, 1998-2014.



Source: UNODC coca bush cultivation surveys conducted in Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru in 2014 and in previous years.

Note: As production is shown in pure cocaine equivalent, reported seizures have been purity-adjusted. Individual seizures reported to UNODC indicate that more than 99 per cent of the seized cocaine (measured in terms of quantity) was intercepted at the wholesale level. The seizures were therefore adjusted to the purity level at wholesale and expressed in quantities of pure cocaine.

Fuente: UNODC. Informe mundial de drogas, 2016.

Esta tendencia mundial es similar a la evolución de las incautaciones en el continente europeo, donde se multiplicaron por cuatro entre 1998 y 2006, llegando a alcanzar las 120 toneladas. Posteriormente, se produjo una evolución descendente hasta 62 toneladas en 2014 (UNODC, 2016). Respecto a la distribución de las incautaciones entre los países, los estados miembros de la Unión Europea acumulan el 98% de las realizadas en Europa, siendo España, el país que más recolecta anualmente. Este dato puede interpretarse en dos sentidos, por un lado, puede constituir un indicador de volumen global del mercado ilícito, posicionando a España como país de mayor volumen de cocaína traficada en el ámbito europeo. Por otro lado, se puede tomar como un indicador de eficacia policial y de represión de las autoridades públicas, que entonces convertiría a las fuerzas y cuerpos de policía españolas en autoridades altamente eficaces comparativamente con el resto de países. Lo que sí es cierto es que, dicho record, se sigue manteniendo en la actualidad, ya que en 2014 se incautaron 30,5 toneladas de cocaína en España, lo que equivale a casi la mitad de la cocaína incautada en toda Europa. Finalmente, respecto a la procedencia de la cocaína que llega al continente europeo, medido a través de las incautaciones, el importador más importante es Colombia, mencionado en 42% de las respuestas sobre el origen de las incautaciones, seguido de Perú (31%) y Bolivia. Muy por detrás les siguen países como Brasil, Ecuador, República Dominicana, Argentina, Costa Rica y países de África Occidental (UNODC, 2016).

## II.4 Tendencias respecto al mercado global

Resumiendo las tendencias a las que apuntan los indicadores antes mencionados, tendríamos tres indicios señalados en los últimos informes de Naciones Unidas (UNODC, 2016 y 2017) sobre los que deberíamos hacer un seguimiento cercano. En primer lugar, la cantidad disponible de cocaína para el consumo se ha reducido considerablemente a partir de 1998<sup>6</sup>. En segundo lugar, la producción de coca, en la región andina, ha disminuido durante años (desde 1998) pero ha sufrido un repunte a partir de 2013, como consecuencia del aumento de la producción colombiana. Por último, el consumo de cocaína ha permanecido estable durante el tiempo pero hay indicios de aumento en 2016, respecto a Estados Unidos y Europa. El último informe de drogas alerta sobre indicios detectados en Europa, al analizar aguas residuales de hasta un 30% de aumento (UNODC, 2017).

De permanecer estables los indicadores que estiman el mercado mundial de cocaína relacionados hasta ahora, estaríamos ante un cambio importante de tendencia caracterizado por un aumento en la oferta y claros indicios de aumento de la demanda especialmente en Europa y Estados Unidos. Esta variación respecto a las dinámicas sufridas en últimos años, pone en entredicho el resultado de las políticas implementadas hasta ahora para reducir la oferta y la demanda de cocaína a nivel mundial, lo que necesariamente invoca la necesidad urgente de iniciar un profundo debate en torno a las políticas que deben utilizarse en el futuro para reprimir este mercado.

## III. PRINCIPALES RUTAS DE TRÁFICO HACIA EUROPA

Si la producción y el origen de la cocaína se encuentra monopolizada por tres países productores, su distribución y consumo se ha extendido exponencialmente a lo largo del globo de forma progresiva desde hace dos décadas. Ya hemos comentado que, según los informes que publica anualmente Naciones Unidas sobre drogas, en los años 80, 69 países reportaron incautaciones de cocaína, 2005 se ampliaron a 131 países y, en la actualidad, han reportado 153 países (UNODC, 2007; 2016). Esta expansión geográfica del consumo condiciona la existencia de numerosas rutas y medios de transporte desde los países de origen, hasta el destino final. Asimismo, debido a la distancia entre estos puntos, la implicación de numerosos intermediarios que colaboran en el traslado para llegar a los lugares de consumo es completamente imprescindible. Es por este motivo que hoy en día estos flujos ilícitos están lejos de estar monopolizados por un único actor y es más apropiado considerarlos como cadenas de distribución en la que participan numerosos actores en diversos puntos geográficos, no siempre pertenecientes a la misma organización o grupo criminal. A continuación, expondremos las principales rutas de distribución desde la región andina hacia el resto del mundo, con especial referencia a Europa y España. Estas rutas varían en función del destino, del medio de transporte empleado y la infraestructura de las organizaciones para desarrollar el procesado y transporte. Comenzaremos explicando las rutas de transporte y luego mencionaremos las especificidades según el medio empleado.

La principal ruta de tráfico de cocaína en volumen de cocaína traficada se dirige desde la región andina a América del Norte, donde Estados Unidos es el país de mayor consumo de cocaína. Esta ruta ha sufrido grandes transformaciones a lo largo de los últimos años que comentaremos posteriormente, concretamente en referencia a los actores implicados en el transporte y distribución de la droga hacia Estados Unidos.

---

<sup>6</sup> El Informe Mundial sobre Drogas de 2016 establece dos estimaciones con dos tipos de cálculo para estimar la cantidad de cocaína disponible y de esta comparación se desprende que el decrecimiento afecta por igual a ambos cálculos.



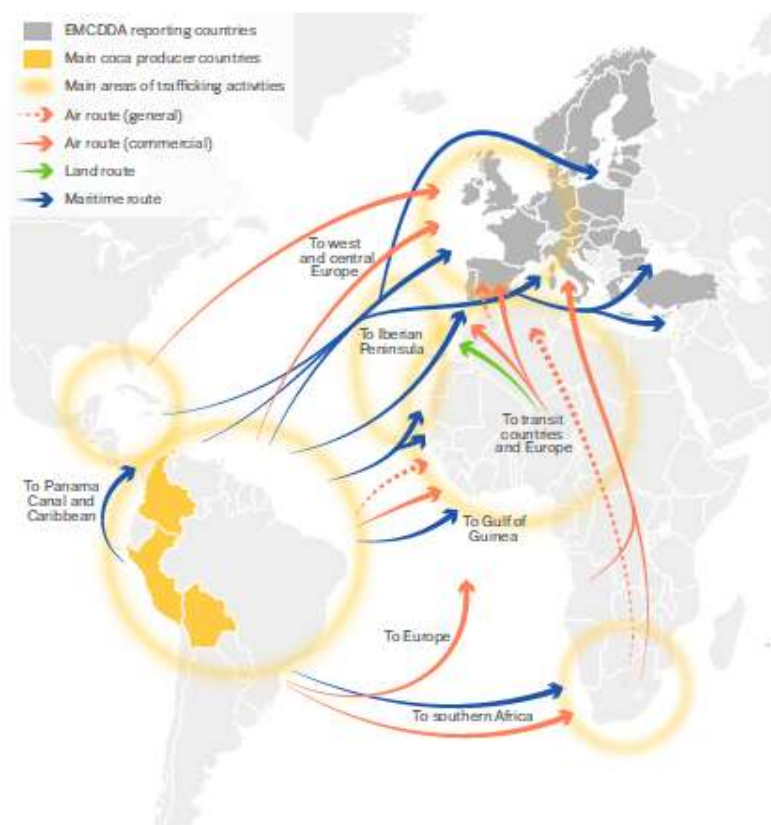
La segunda ruta más importante en volumen de transporte y distribución de la cocaína procedente de la región andina es la que se dirige a Europa, segundo mercado en nivel de consumo y distribución. La cocaína distribuida en Europa supone un volumen de negocio estimado en 5,9 billones de euros al año, y su consumo representa un volumen de 91 toneladas, de las 764 que se consumieron a nivel mundial en 2016 (EMMCA y EUROPOL, 2016). Veamos con más detalle cuales son las principales rutas hacia Europa y sus modos de transporte.

La cocaína originada en Colombia, Perú o Bolivia viaja a Europa casi siempre a través de un país de tránsito que actúa de intermediario. En esta ruta, el traslado directo es más extraordinario, a juzgar por el número de incautaciones que se producen en las zonas portuarias colombianas (EMCDDA-EUROPOL, 2016). Lo más habitual es que se distribuya a través de numerosos países de tránsito como son Brasil, Venezuela, Ecuador, Argentina o los países caribeños. Entre ellos, Brasil destaca como uno de los centros neurálgicos de transporte hacia Europa más significativos en la actualidad, especialmente para la cocaína procedente de Perú y Bolivia. Muchos de los informes internacionales alertan del papel creciente de Brasil en el comercio de cocaína mundial ya que constituye un país de “ciclo completo”: produce, procesa, vende y consume drogas ilegales además de ser un país de tránsito, desde la región andina hacia Europa y EEUU. También Venezuela ha incrementado su protagonismo en los últimos años, desde Colombia, aprovechando su porosas fronteras y el intenso tráfico marítimo entre la costa y las islas caribeñas (Garzón y Olson, 2013).

El último informe sobre drogas en Europa señala varias rutas de tránsito hacia el continente europeo: a) la ruta caribeña, a través de países como República Dominicana o Jamaica como principales centros neurálgicos, b) la ruta de África occidental que se divide en dos: a través de Cabo Verde, Madeira o Islas Canarias. O a través de Ghana, Nigeria o Côte d'Ivoire. En esta última ruta destacan Venezuela y Argentina como países de enlace con los grupos criminales nigerianos cuyo protagonismo está creciendo considerablemente (Garzón y Olson, 2013). Otros informes destacan el desarrollo de otra ruta alternativa por África Oriental, a través de Tanzania, generada a partir de la ampliación del canal de Panamá y aprovechando una intensa ruta de heroína preexistente (EMMCA-EUROPOL, 2016).

A continuación, se ofrece un mapa con las diferentes rutas hacia Europa según los medios de transporte utilizados. En él podemos reconocer un creciente protagonismo de las rutas africanas, inexistentes dos décadas atrás, donde España constituía el primer país de arribo de la cocaína procedente, principalmente de Colombia. La mejora del transporte y la movilidad de mercancías han favorecido la multiplicación de rutas así como los países de tránsito que intermedian en el transporte final, siendo América, la región del Caribe y el canal de Panamá los principales puntos de tránsito desde donde se facilita la distribución y expansión de la oferta mundial de cocaína.

FIGURA N. 5. PRINCIPALES FLUJOS DEL TRÁFICO DE COCAÍNA HACIA EUROPA



Fuente: EMCDDA y EUROPOL (2016).

Los principales puntos de entrada en Europa se distribuyen en diferentes países, aunque sigue siendo España el país que reúne las mejores condiciones para centralizar la distribución procedente de la región andina a los países europeos. Sin embargo, en los últimos años, comparte el protagonismo con Holanda como segundo punto de entrada al continente y, en menor importancia, Portugal, Bélgica, Francia e Italia.

El transporte marítimo es el más utilizado por el volumen de cocaína que puede transportar y el bajo coste que supone su empleo. Del total de incautaciones, 1/8 de ellas que se producen en Europa son por esta vía, usando desde lanchas rápidas hasta buques de carga con contenedores, que suelen llevar camuflada la cocaína junto a otros productos. En los últimos años, se ha aumentado la vigilancia sobre este tipo de transporte y, por este motivo, se ha virado hacia un método alternativo denominado gancho ciego o “Ripp off”, que consiste en la introducción de la mercancía ilegal en contenedores legales, sin que se advierta por parte de la empresa transportista. Para ello, es necesaria la connivencia de diversas personas que, en origen y destino, puedan introducir y sacar la droga sin supervisión (EMCDDA-EUROPOL, 2013).

La cocaína por vía marítima ingresa a Europa, principalmente, a través de España ya que concentra el 50% de las incautaciones en el continente. Los principales puertos de entrada son Algeciras y Valencia, y de forma secundaria, los puertos del sur de Portugal, Holanda (Rotterdam), Bélgica (Amberes) y Alemania (Hamburgo). En los últimos años, a partir del informe de EMCDDA-EUROPOL (2013), los datos de incautaciones alertan sobre el uso de una ruta emergente a través de los Balcanes que aprovecha la infraestructura disponible de la ruta tradicional de la heroína para superponerse a ella.

Por vía aérea, se transporta menos volumen de cocaína y se realiza a través de rutas directas o con escalas en aeropuertos menos controlados. Se utilizan desde aviones comerciales a aviones privados y los destinos se eligen según la porosidad de las fronteras y el control en las aduanas. Asimismo, el transporte de pequeñas cantidades puede producirse a través de mulas o personas que, a cambio de una contraprestación, se ofrecen para ingerir o llevar en su cuerpo cantidades de droga que pueden luego vender en los países de destino con un margen de ganancia importante. Normalmente, se realiza ingiriendo cocaína en polvo, líquida o en capsulas para evitar la detección de los escáneres en los aeropuertos, aunque éstos métodos acarrear importantes problemas de salud (EMCCA- EUROPOL, 2016). En cuanto al transporte aéreo, también Holanda y España encabezan las incautaciones por vía aérea, seguidos de Francia y Portugal, Gran Bretaña, Italia y Alemania.

#### IV. PRINCIPALES ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS Y SU IMPACTO EN ESPAÑA

Exponíamos al inicio de este documento los datos globales del mercado ilícito de cocaína para demostrar que es un negocio que goza de una excelente salud y que, a pesar de todos los esfuerzos realizados para su control, sigue en expansión. Asimismo, hemos analizado los puntos donde se origina la cocaína con el objeto de localizar la producción y el cultivo de la materia prima que luego se comercializa ilegalmente en el resto del mundo. A continuación, pasaremos a describir las principales organizaciones que tienen una hegemonía global en el negocio del narcotráfico y cuál es su implicación en el mercado español. Antes de adentrarnos en las organizaciones, debemos comprender el proceso de producción de la cocaína para evaluar las capacidades e infraestructuras que son necesarias para la realización de todo el proceso y, por tanto, que tendrían las organizaciones que operan a todos los niveles del mercado de la cocaína y a escala global.

El proceso de producción, transporte y comercialización de este producto pasa por diversas fases hasta llegar al consumidor final:

- El cultivo de las hojas de coca en grandes plantaciones.
- La extracción o la creación de la pasta de coca, que se realiza mezclando las hojas de coca con ácido sulfúrico, carbonato cálcico y keroseno.
- La purificación que consiste en agregar permanganato de potasio a la pasta de coca y posteriormente pasar un proceso de filtrado.
- La cristalización, que se trata en agregar acetona y otros productos químicos.
- La adulteración, donde la cocaína se corta con diferentes agentes químicos para convertirlo en bloques de polvo blanco fáciles de transportar.

Para la adulteración, traslado y distribución final del producto se requiere una infraestructura internacional que únicamente es accesible a organizaciones especializadas, con recursos materiales y personales capaces de articular operaciones en diferentes territorios a la vez. Muy pocas organizaciones han tenido esta capacidad logística, tan solo algunas organizaciones colombianas y, con el tiempo, las organizaciones mexicanas han alcanzado este nivel de sofisticación para poder competir en el plano internacional.

Tradicionalmente y, con el inicio del negocio, las organizaciones colombianas han sido las primeras que empezaron controlando el negocio de la cocaína hacia Estados Unidos en los años 80-90. Sin embargo, en las últimas décadas su protagonismo ha decrecido considerablemente debido a la represión policial ejercida en el país y la emergencia de otros competidores, en

México, por la conquista del mercado americano. A pesar de ello, los grupos colombianos siguen teniendo una gran influencia, y han sabido reorientar su potencial hacia el mercado europeo a través de España, mediante alianzas y acuerdos con grupo italianos y españoles. Asimismo, los grupos mexicanos han ido adquiriendo un mayor protagonismo pasando de un papel intermediario entre los grupos colombianos y la distribución en Estados Unidos como país de tránsito en los años 90, a un papel clave en la cadena de producción y distribución de cocaína en el mercado americano en los años 2000. La expansión y crecimiento de estos carteles mexicanos no solo les ha permitido el control de la distribución sino que se han posicionado en zonas de producción como, Perú o Bolivia para controlar también desde la producción hasta la producción final (Bugarin, 2009<sup>7</sup>). Al final de los años 2002, el director de Europol alertó que la potencia de los carteles mexicanos y su dominio en el mercado mundial de cocaína se había hecho sentir en Europa, donde se había detectado un aumento de su presencia. A partir de esta fecha, numerosas detenciones se han realizado en países europeos y también en España, que muestran su incursión y presencia estable en España como principal plataforma de distribución de cocaína europea (EMCCA-EUROPOL, 2016).

Los factores que explican los cambios experimentados por las organizaciones, en Colombia y en México son diversos. En Colombia, la desaparición de los grandes Carteles (Medellín, Cali y Norte del Valle) se produjo gracias al declive de la ruta de Florida y el Caribe iniciada por Ronald Reagan en 1982 con la “Guerra contra las Drogas” donde los países centroamericanos comenzaron a adquirir mayor protagonismo como intermediarios. En los años 90, especialmente coincidiendo con la invasión de Panamá, la captura del general Noriega y la firma entre 1990 y 1996 de los acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los países centroamericanos redujeron su protagonismo como ejes intermedios dando mayor protagonismo al territorio mexicano. A partir de este punto de inflexión, se comenzó a abrir un nuevo corredor estratégico para la exportación de cocaína a EEUU que permitió el surgimiento de la primera organización mexicana en implicarse en el negocio: el Cartel de Juárez. Así empezaron a desarrollarse con fuerza las organizaciones mexicanas que vieron una gran oportunidad en hacerse hueco en el negocio gracias a este cambio de rutas. Primero fue el Cartel de Juárez y luego el Cartel de Tijuana, seguidos de una larga lista de carteles que coexisten en actualidad y que se disputan el protagonismo en el negocio (Bagley, 2012).

Estas condiciones se dieron en paralelo a un declive importante de las organizaciones colombianas cuyos precedentes comienzan con el asesinato y captura de los líderes de los carteles de Cali y Medellín. El vacío dejado por ellas no pudo cubrirse con grupos de capacidad equivalente sino por pequeños carteles, liderados por miembros de segunda línea, con mucho menos recurso a la violencia para evitar la detección por las autoridades. Estas pequeñas organizaciones cedieron el control del cultivo y procesamiento de la hoja de coca a las guerrilla de las FARC y a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que pasaron a controlar los cultivos en las zonas rurales colombianas. Esta cesión de los primeras fases del proceso de tráfico de cocaína supuso el precedente del fraccionamiento característico actual donde las distintas fases del tráfico de la cocaína se hallan en manos de diferentes actores que, a través de alianzas y acuerdos, mantienen la cadena de producción de este mercado global.

La expansión definitiva de las organizaciones colombianas hacia Europa se produjo por un ajuste obligado ante el auge de las organizaciones mexicanas. En los últimos años y, debido a la presión estatal, las organizaciones mexicanas, han ganado terreno mejorando su capacidad de negociación y aumentando el margen de beneficio de la cocaína, con la consiguiente reducción del margen colombiano en las primeras fases de la producción, que siempre habían

---

<sup>7</sup> Inder Bugarin. ¿Cárteles Mexicanos en Europa? BBC, 12 noviembre, 2009.

monopolizado las FARC y las Bandas Criminales (Bacrim). Por ejemplo, el Cartel de Cali vendía el kg. de cocaína a 16.000 dólares y actualmente las Bacrim lo venden a 5.500 dólares a los carteles mexicanos. Esta disminución de los beneficios reorientó la expansión tradicional de las Bacrim, de EEUU hacia Europa, sobre todo a través de España, donde podían llegar a un gran número de consumidores y conseguir mucho más margen de beneficio por la misma cantidad. Asimismo, la expansión internacional vino por otra vía, a partir de la captura de muchos cabecillas de primer y segundo nivel, ya que precipitaron el refugio de muchos en países sudamericanos y en España, con la consiguiente expansión del mercado y la utilización de estas conexiones para promover y expandir el negocio hacia Europa (Álvarez Venegas et al., 2017).

Sin embargo, la expansión de las Bacrim, fuera de Colombia, no han seguido una misma estrategia y una forma similar. Tal como afirma Rico (2013) dicha expansión se ha producido en las siguientes direcciones:

- a) Hacia los países con fronteras terrestres con Colombia, como Venezuela o Ecuador, donde han renunciado al cultivo de coca para especializarse en los eslabones superiores del narcotráfico.
- b) Hacia el resto de Suramérica y España intentando un trasplante de su organización para ampliar mercados (redes logísticas, refugios y sicarios) usando también estos países como refugio de sus cabecillas. Específicamente en España, el desarrollo de este trasplante se produjo sin una base migratoria sólida y significativa para poder implantar una presencia local que permitiera un control del territorio local. De ahí que su presencia se limitó al puro negocio y transacción comercial contando con grupos españoles, inicialmente gallegos y luego procedentes de otros lugares. Así se produjo la introducción y el asentamiento en Europa, especializándose en tres líneas operativas principales: tráfico y alianzas con grupos españoles para la venta mayorista y minorista de cocaína; blanqueo de capitales del dinero ilícito procedente del narcotráfico europeo y el refugio de cabecillas perseguidos por las autoridades colombianas.
- c) Hacia Centroamérica y México se han expandido bajo la lógica de representación criminal donde confluyen con otras organizaciones más grandes y con mayor capacidad. En estos casos, la representación criminal funciona otorgando garantías en las transacciones ilegales, confianza en el negocio que fundamentalmente es ilegal, y apoyo en caso de disputas o conflictos con bandas a cambio de mayor presencia en las zonas de influencia colombianas.

Respecto a la situación de las organizaciones mexicanas, existe una menor documentación que dificulta una radiografía fiable de la evolución, los cambios ocurridos y la expansión internacional. Como ya avanzábamos, el vacío y caída de los carteles colombianos fue bien aprovechado para iniciarse en el negocio de la cocaína en los años 90. Los primeros fueron el Cartel de Juárez bajo la dirección de la familia Carrillo Fuentes y el de Tijuana con la familia Arellano Félix. Progresivamente, han conseguido avanzar en protagonismo y dimensión internacional, pasando de meras alianzas con las organizaciones colombianas, asumiendo un papel de subcontratación, a un rol cada vez más activo en el proceso de transporte y distribución final. La represión implementada en los años de gobierno de Vicente Fox contra los grandes carteles dejó también un hueco para nuevas organizaciones emergentes como son el Cartel de Sinaloa, encabezado por Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera y el cartel del Golfo, dirigido por Osiel Cárdenas Guillén, quienes tuvieron mucho éxito en sus alianzas con los productores en Colombia, Perú y Bolivia. En el año 2003, éstos superaban ampliamente al Cartel de Tijuana y

Juárez en el negocio de la cocaína habiendo conseguido el control de abundantes puntos claves de la frontera americana (Bagley, 2011).

La evolución del narcotráfico en México se caracteriza por las disputas internas, las escisiones, divisiones y guerras entre los grupos que entre 2006 y 2010 produjo 34.612 asesinatos relacionados con las drogas. El proceso de expansión de los carteles mexicanos se produce mediante alianzas o conquistas que generan una gran concentración. Por ejemplo, el cartel de Beltrán Leyva fue dado de baja y sometido a la Federación, también la Familia Michoacana fue sustituida por Los Caballeros Templarios que ha acabado siendo uno de los Cárteles más importantes de México. Al contrario que lo ocurrido en Colombia, el Estado, lejos de contribuir al declive de las organizaciones ha proporcionado el caldo de cultivo para potenciar sus carteles al máximo nivel: un Estado débil en la aplicación de las leyes, grandes deficiencias en el sistema penal y de justicia y graves problemas de corrupción (Bagley, 2011).

Actualmente, el cartel de Sinaloa es una de los grupos económicos más ricos y grandes del mundo, constituye una Federación global. Según The Economist, administra más de 3.500 empresas en aproximadamente 50 países de cuatro continentes, destacando: Estados Unidos, Canadá, España, Italia, Alemania, Rusia, China, Japón y países africanos. Además del Cartel de Sinaloa, los principales carteles activos en México son el Cartel del Golfo, Los Zetas, Cartel de Juárez, Cartel de Tijuana, Beltrán Leyva, la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios. Sin embargo, son los tres primeros los que adquieren la denominación de cartel multinacional por su presencia en múltiples países del mundo. El cartel de Sinaloa tiene presencia en Estados Unidos, toda América Central, América del Sur, el Caribe, Europa, África, Asia y Australia. El Cartel del Golfo tiene presencia en Estados Unidos, Colombia, Perú y Bolivia y los Zetas tienen una presencia en América del Sur, Asia y África (Carrión, 2015).

#### *IV.1 Cambios estructurales y funcionales de las organizaciones colombianas y mexicanas*

El control ejercido por los Estados y la ofensiva iniciada en Colombia en los 90, y mantenida de forma continuada hasta la actualidad, ha generado varios procesos en paralelo que responden a la adaptación de las organizaciones a las acciones del Estado, las disputas entre organizaciones y las condiciones del negocio. Los procesos generados son los siguientes:

- *Fragmentación de los grandes cárteles en mini-cárteles* y organizaciones más pequeñas. El refuerzo en la represión realizado en los últimos años, especialmente en Colombia, ha atomizado las organizaciones para hacerlas menos visibles y más clandestinas (Garzón y Olson, 2013). Al ser más pequeñas también se han ido especializando en funciones concretas sin abarcar el proceso de tráfico de cocaína al completo, lo que ha fomentado una mayor cooperación entre organizaciones en forma de alianzas, subcontratación o colaboraciones puntuales.
- *Cambio hacia redes más horizontales*: la detención de los grandes líderes o miembros de las organizaciones tanto en Colombia<sup>8</sup> como en México provocó una diáspora a países lejanos de los principales cabecillas de las organizaciones, lo que ha permitido un reemplazo de los mismos por personas más jóvenes y con menos experiencia. Esta sustitución desigual ha provocado un cambio en las estructuras organizacionales hacia formas más horizontales, con menos concentración de poder en los líderes como forma de evitar la visibilidad y exposición. Por ejemplo,

---

<sup>8</sup> Se estima que en Colombia han producido 30.000 capturas de integrantes de grupos entre 2006 y 2016 (Álvarez Venegas et al., 2017).

el cartel de Sinaloa ilustra bien esta metamorfosis en las organizaciones ya que dejó de ser un Cartel y cambió la lógica de gestión hacia formas mucho más flexibles gracias a sus alianzas y asociaciones con empresas y con otras organizaciones criminales. Fruto de este cambio también se denominó de forma diferente (la Federación) porque define su condición de red de redes, que trasciende el territorio de Sinaloa para controlar la ruta del Pacífico<sup>9</sup> hacia Estados Unidos (Carrión, 2013).

- *Diferentes escenarios de control por parte del Estado:* el refuerzo de la represión del Estado traducido en una mayor persecución a los carteles de la droga, suele traer como consecuencia la disminución de la violencia ejercida por las organizaciones criminales en dos sentidos: hacia al exterior como forma de expresión de poder simbólico hacia el resto de cárteles y a los poderes públicos y, hacia el interior, como forma de mantener la cohesión y la disciplina en el grupo (De la Corte y Gimenez-Salinas, 2010). En entornos de debilidad en la aplicación de la ley y control del Estado, como México y Colombia, la violencia se acepta mejor y las organizaciones criminales recurren a su uso de manera frecuente como defensa y control interno. En cambio, en entornos con una ligera mayor presencia del Estado, como se está viendo en Colombia, la competencia entre las organizaciones y la rivalidad interna se resuelve con menor nivel de violencia porque incrementa el riesgo de detección policial. Por ello, todavía vemos escenarios algo diferentes en estos países donde el control del Estado impacta fundamentalmente en el tamaño de los grupos, su presencia y control del territorio, así como la violencia expresiva que utilizan en su relación con grupos rivales.

Como consecuencia de las tendencias mencionadas, algunos autores emplean el término de redes globales en lugar de organizaciones individuales para describir mejor la amalgama de grupos que conviven en el tráfico de cocaína mundial. La cadena de distribución de la cocaína ha dejado de estar en manos de unos cuantos actores para, como ocurre en Europa hace ya unos años, dar cabida a pequeñas organizaciones que participan como intermediarios formando una extensa red global y que, de forma conjunta y con acuerdos negociados entre las organizaciones participantes, desarrollan el negocio a escala mundial (Carrión, 2013).

#### *IV.2 Impacto en España de estos cambios en las organizaciones latinoamericanas*

La evaluación de los cambios ocurridos en Latinoamérica y su impacto en el mercado español o europeo exigen estrategias de lucha adecuadas a la realidad actual. Nuestra pretensión en este apartado no es dar respuestas cerradas a cuestiones que requieren una mayor inversión en investigación, sino abrir interrogantes o alertas sobre cuestiones que pueden traducirse en amenazas reales en el futuro. A continuación, presentaremos algunas evidencias sobre la presencia de estas organizaciones en nuestro país y haremos alguna reflexión sobre el posible impacto en España de los cambios en las estructuras latinoamericanas.

Antes de avanzar en el impacto de las tendencias debemos plantear el marco teórico del que partimos para entender la presencia de las organizaciones latinoamericanas en nuestro país. La cuestión de fondo que se plantea aquí es la movilidad de los grupos y las condiciones de “transposición” o traslado de las organizaciones criminales a otros lugares geográficamente distantes. Sobre esta cuestión existe un debate en la literatura científica actual, concretamente, en

---

<sup>9</sup> Por este motivo también se conoce como el Cartel del Pacífico.

torno las condiciones de trasposición y los factores que favorecen la movilidad. Algunos autores como Gambetta (2011) consideran que la trasposición idéntica de organizaciones mafiosas, entendidas como asociaciones con gran control del territorio y férreos códigos internos, no es posible debido a las diferentes condiciones socio-políticas de los contextos de origen y trasposición. En cambio, Varese (2011), reconoce que esta situación, aunque excepcional, es plausible bajo dos condiciones: la existencia de una demanda de protección como consecuencia de la debilidad del Estado para la regulación de mercados ilegales emergentes y la ausencia de organizaciones criminales propias que cubran esta demanda. Finalmente, Morselli et al. (2011) adoptan una postura mucho más operativa, orientando el debate hacia las condiciones que favorecen (factores de empuje o atracción<sup>10</sup>) la movilidad de los grupos centradas en cuestiones de oportunidad de mercado mas que en decisiones estratégicas organizacionales.

En este documento adoptaremos una postura intermedia al considerar que la movilidad de los grupos se produce gracias a una serie de factores facilitadores de atracción así como la ausencia de crimen organizado propio. Sin embargo, también aceptamos que esta trasposición no se produce en las mismas condiciones que el contexto original, las organizaciones se adaptan al contexto de traslado y realizan sus actividades bajo las condiciones impuestas del lugar de asentamiento (Campana, 2011). Un ejemplo ilustrativo lo constituyen las organizaciones colombianas, las mafias italianas y las rusas asentadas en el territorio español. La actividad ilícita ejercida por ellas y sus formas de infiltración económica y política son sustancialmente distintas a las ejercidas en sus países de origen donde existe un mayor control del territorio y un nivel de penetración política y económica superior.

Concretamente en referencia a las organizaciones colombianas, en España, se ha producido desde hace ya unas décadas un traslado de estructuras y grupos para colonizar el mercado europeo a través de España. La penetración data de los años 90, donde comenzaron su implantación en alianza con grupos gallegos gracias a unas condiciones socioeconómicas muy favorables así como la ausencia de grupos de crimen organizado autóctono (De La Corte y Gimenez-Salinas, 2010). Esta penetración se desarrolló a través de dos vías fundamentalmente: el traslado de ramificaciones o sucursales de grupos colombianos y el refugio de personas con gran poder en las organizaciones que siguieron haciendo negocios y blanqueando capitales para las organizaciones de origen. En la actualidad, y con una trayectoria de implantación muy consolidada a lo largo del tiempo, ya no necesitan la ayuda de grupos españoles más que para transacciones concretas o actividades puntuales y han conseguido una gran cuota de mercado europeo. Como veremos en el apartado de estructura del mercado ilícito europeo, éstos grupos actúan predominantemente en el primer y segundo nivel (importador y mayorista) de la cadena productiva y se han consolidado como proveedores esenciales en la distribución europea ejercida principalmente desde España y Holanda (SOCTA, 2017).

La entrada de los grupos mexicanos ha sido bastante posterior coincidiendo con su posición hegemónica en el control del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos. El aumento de poder y control del mercado de cocaína de estos grupos se ha sentido en España desde hace dos décadas donde ha aumentado la presencia de miembros de grupos mexicanos que realizan negocios y blanquean los fondos en nuestro país. Si bien su presencia es menor que la colombiana, se nota un aumento en las operaciones realizadas contra estos grupos en los últimos años y una presencia estable de la mayoría de carteles importantes en México: Sinaloa, Michoacán, los Zetas y Beltrán Leyva (El País, 2012<sup>11</sup>). Sobre los grupos mexicanos existe una menor

---

<sup>10</sup> En este contexto proponen una serie de factores de empuje y atracción que explicarían la movilidad relativos a las condiciones del mercado, la sucesión étnica y otros factores criminógenos.

<sup>11</sup> El País, 12 de octubre de 2012. *Choque de mafias en España*.



documentación en nuestro país, lo que impide reconocer su forma de implantación y estructura de asentamiento. La información existente es excesivamente parcial y no permite un diagnóstico actual demasiado riguroso.

Una vez descrita la presencia de los grupos latinoamericanos en España, que se complementará con el apartado posterior sobre la estructura del mercado europeo de cocaína, procedemos a lanzar algunas ideas sobre el impacto que puede tener en nuestro país las tendencias advertidas en las organizaciones latinoamericanas como consecuencia de los cambios acontecidos en los últimos años.

#### IV.2.1 La irrupción con fuerza de los cárteles mexicanos en el mercado europeo

El cambio hegemónico en la gestión del tráfico de cocaína mundial también se ha hecho sentir en el mercado europeo donde España es un lugar codiciado como entrada por los grupos latinoamericanos. Desde finales de los 2000, los carteles mexicanos están irrumpiendo con fuerza y lo hacen de forma paulatina sin levantar demasiadas sospechas. Los miembros que se refugian en nuestro país resultan claves para seguir el negocio pero también reclutan miembros locales y generan nuevas redes para el desarrollo del mercado en Europa. Desde Naciones Unidas se alerta sobre una estrategia utilizada por los carteles mexicanos para conquistar el mercado español reclutando a los más jóvenes y vulnerables. Parece que desde México se está entrenando a miembros de maras centroamericanas con la misión de entrar en contacto con bandas latinas ya implantadas en España y explorar la entrada de estos carteles en el mercado europeo. Según los responsables de la ONUDD, los cárteles de Sinaloa, el Golfo y Tijuana están entrenando a jóvenes pandilleros para expandirse en Europa. Una vez entrenados, los envían, sobre todo a España, para hacerse con varias actividades ilícitas y ejercer de intermediarios y transportistas de todo tipo de mercancía ilegal. Primero intentan integrarse en organizaciones latinas ya operativas a nivel local para hacerse con el control, aprovechando la financiación que les proporcionan los cárteles y sus métodos violentos. De confirmarse esta estrategia, sería un método muy silencioso que permitiría una implantación progresiva a largo plazo (El Periódico, 2008<sup>12</sup>).

El mercado de cocaína europeo tienen una larga historia y, con el tiempo, se ha consolidado una sólida demanda de consumidores. La oferta se encuentra muy parcializada, en manos de organizaciones de muy diverso tamaño y forma que compiten por la venta y distribución de este producto. La estructura de este mercado la presentaremos más adelante pero, nuestro argumento en este momento es que, en la actualidad, coexisten una diversidad de grupos desde grandes mafias a pequeños grupos que compiten y se alían por una porción del mercado en el entorno europeo.

Por todo ello, la entrada de los grupos mexicanos en el mercado europeo se produce en condiciones muy diferentes a sus compatriotas colombianos que no tenían rival en nuestro país, los mexicanos llegan a un mercado con una alta competitividad en los distintos niveles. Como presentaremos a continuación, las organizaciones latinoamericanas se encuentran preferentemente en el primer nivel importador del mercado europeo, compitiendo por la misma cuota de mercado. En este sentido, resulta prioritario prestar atención a la implantación progresiva en España de estos grupos mexicanos para evaluar cuál va a ser su impacto y estrategia en el mercado global. Si la conquista del mercado y la competencia con otros grupos es su objetivo final, podría incrementarse el nivel de violencia entre los grupos, y producirse un desajuste en el tráfico global como consecuencia del declive de los grupos colombianos en los

---

<sup>12</sup> Baquero, A. La mafia mexicana envía a España a sicarios a conquistar la UE. El Periódico de Aragón, 24 noviembre de 2008.

primeros eslabones de la distribución de cocaína europeo y mundial, en caso de ser desplazados por los mexicanos. Por el contrario, si su estrategia promueve la alianza entre los carteles latinoamericanos, la amenaza de monopolio en este nivel del mercado será mucho mayor, con graves consecuencias en el establecimiento de precios, la organización de las rutas, el trasporte global y la conquista de nuevos territorios.

IV.2.2 La fragmentación como tendencia en las organizaciones latinoamericanas es una realidad hace tiempo en Europa

La fragmentación y atomización advertida en los cárteles mexicanos y colombianos se viene advirtiendo en Europa hace muchos años (Natarajan y Belanger, 1998; Pearson y Hobbs, 2001; Williams, 2001). Como explicaremos en el apartado siguiente, las organizaciones que actúan en Europa son, en un gran porcentaje, estructuras mucho más flexibles y horizontales que las organizaciones criminales tradicionales construidas en torno a un claro liderazgo que centraliza la jerarquía organizativa. Hace ya unos años que se alerta en la literatura científica sobre la existencia de formas más reticulares en las organizaciones con una mayor descentralización del poder, mayor horizontalidad e intercambiabilidad de funciones entre los miembros, con un perfil mucho más mercantil en su funcionamiento y menos presencia de atributos de control, militancia permanente y normas internas propias de las grandes organizaciones mafiosas (Von Lampe, 2016).

A continuación presentamos en la tabla n. 3, una comparación de las características asociadas a las organizaciones criminales tradicionalmente entendidas y las propias de las redes horizontales más prevalentes en la actualidad.

TABLA N. 3. COMPARACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES TRADICIONALES DE CRIMEN ORGANIZADO Y LAS REDES ILEGALES

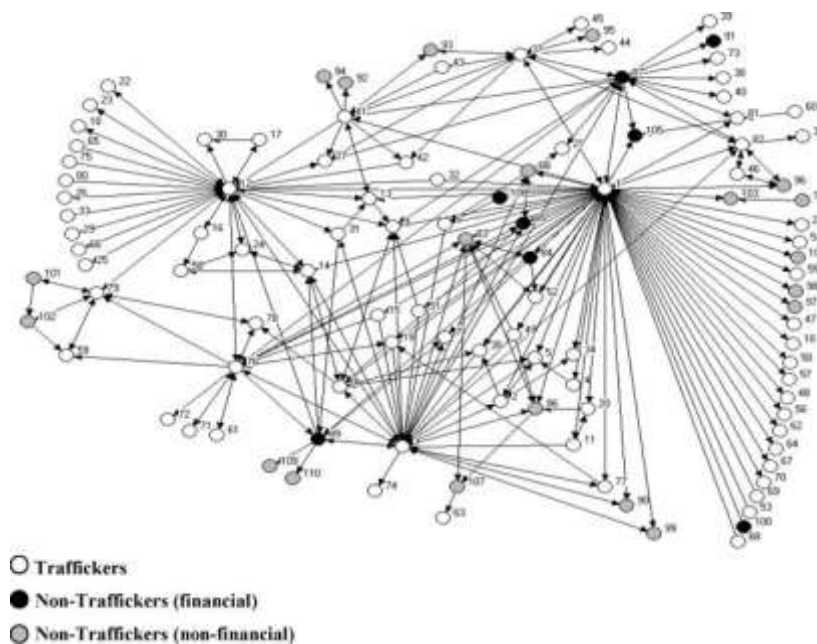
ORGANIZACIONES TRADICIONALES		REDES ILEGALES
<b>LIDERAZGO</b>	Un líder único	No líder específico, liderazgo compartido entre <b>individuos claves</b>
<b>ESTRUCTURA</b>	Piramidal y <b>Jerárquica</b>	<b>Horizontal</b> (habilidades, contactos y recursos determinan la relevancia)
<b>DIVISIÓN FUNCIONES</b>	División de tareas y <b>especialización</b>	Roles <b>intercambiables</b>
<b>PROMOCIÓN INTERNA</b>	Sistemas promocionales y selección de candidatos por méritos o habilidades	Reclutamiento y selección basada <b>oportunidades y contactos</b>
<b>RESILIENCIA</b>	Estructuras <b>vulnerables</b>	Estructuras <b>resilientes</b> , con mayor capacidad de reestructuración ante una detención
<b>DISCIPLINA INTERNA</b>	Férreo <b>control interno</b> y coacción. Uso recurrente a la violencia	Basada en la <b>confianza</b> , relaciones mercantiles y acuerdos informales. Uso extraordinario de la violencia
<b>AFILIACIÓN MIEMBROS</b>	Miembros fijos y permanentes cohesionados por lazos étnicos y culturales	Miembros no fijos ni permanentes, <b>cohesión mercantil</b> y alrededor de proyectos concretos

Fuente: elaboración propia.

Este perfil diferenciado tiene importantes repercusiones en la represión de las mismas porque las organizaciones en red presentan más dificultades en su detección y son más resistentes a la acción policial. Por otra parte, una vez desmanteladas también tiene una mayor capacidad de reconstruirse fácilmente incorporando nuevos miembros que adopten roles similares. Por otro lado, esto también tiene implicaciones respecto a las personas que resultan prioritarias como objetivo de persecución para las fuerzas y cuerpos de seguridad. Si bien los líderes tienen un peso importante para las organizaciones tradicionales, en las redes, las personas más relevantes son las que actúan como intermediarios proporcionando recursos valiosos a la red, las que poseen mayor número de contactos internacionales o las que ejercen funciones especializadas y únicas. En este sentido, los intermediarios de las organizaciones mexicanas y colombianas que residen en España (fugados o no de sus países de origen) poseen una amplia capacidad de organizar grandes envíos de cocaína y la posibilidad de blanquear importantes cantidades de dinero procedente del negocio. Estos objetivos deberían ser prioritarios para la represión policial por su capacidad de reclutamiento, contacto políticos en sus países de origen y capacidad de manejar recursos financieros y materiales para el desarrollo del tráfico de cocaína y otras actividades ilícitas que comenten en nuestro país.

Para ilustrar con un gráfico las estructuras reticulares y la personas más relevantes dentro de la red en referencia a sus contactos, presentamos en el figura número 6 una representación de una red donde se reconocen los nodos o miembros y sus contactos (flechas) entre ellos. Desde el punto de vista represivo, en este tipo de redes flexibles interesa optimizar recursos y detener a las personas que tengan mayor nivel de contactos y para que su desaparición permita un desmantelamiento más rápido de esta estructura. En la figura número 6 vemos que los nodos que forman un triángulo tienen mayor número de contactos con el resto de miembros por lo que asumiremos que su papel organizativo y de intermediación resulta esencial para el desarrollo del negocio (Morselli, 2009; Gimenez-Salinas et al., 20011).

FIGURA N. 6. REPRESENTACIÓN DE UNA RED DEDICADA AL TRÁFICO DE DROGAS



Fuente: Morselli (2009).

#### IV.2.3 Alianzas, acuerdos y subcontratación de funciones entre grupos

La relación basada en la colaboración en lugar del enfrentamiento ya hemos visto que es más propia de entornos europeos y españoles. Un claro ejemplo de colaboración entre organizaciones rivales mexicanas lo encontramos en la detención, el 31 de marzo de 2017, de Juan Manuel Muñoz Luévano alias “El Mono” que descansaba en una residencia en la zona norte de Madrid. Estados Unidos llevaba tiempo reclamándolo por delitos de narcotráfico como miembro significativo del Cartel de los Zetas que ejercía, en España, labores de blanqueo de capitales. En este caso fue detenido, además de por sus labores con los Zetas, porque colaboraba de forma independiente con los cárteles de Sinaloa, del Golfo y de los Beltrán Leyva, entre otros.<sup>13</sup>

La cooperación también suele, a veces, traducirse en subcontratación o fragmentación de servicios que, si bien las organizaciones tradicionales ejercían ellas mismas, en la actualidad, por seguridad o rentabilidad subcontratan a otros grupos que se dedican especialmente a estas tareas. Las actividades que mayor subcontratación suelen tener son el ejercicio de la violencia y el cobro de deudas, el blanqueo de capitales y la falsificación de documentación (De La Corte y Gimenez-Salinas, 2010). En este sentido, los grupos colombianos han tenido en España una labor altamente productiva en el blanqueo de capitales como forma de ejercicio propio y también subcontratado para otras organizaciones. También los abogados españoles y otros profesionales han participado de esta subcontratación y ofrecen servicios a estas organizaciones sobre cómo blanquear su dinero en nuestro país. Sin embargo, una de las actividades donde los grupos colombianos han sido más activos en nuestro país es en el desarrollo de oficinas de cobro de diversos carteles que se han implantado en territorio español, como forma de ejercer la extorsión, el cobro de deudas y los ajustes de cuentas. Éstas son ramificaciones de carteles colombianos pero se especializan en el uso de la violencia de forma muy explícita, ofreciendo sus servicios a más de una organización. Las más conocidas son las oficinas de cobro de Los Rastrojos y el Clan Úsuga que continúan cobrando impuestos sobre las rutas del narcotráfico y ejerciendo labores de extorsión y cobro de deudas del narcotráfico<sup>14</sup>. Así, las actividades que requieren un ejercicio extremo de la violencia quedan en manos de organizaciones especializadas en este tipo de acciones para conseguir que las organizaciones principales continúen manteniendo el bajo perfil necesario para sobrevivir en el contexto europeo.

La fragmentación de funciones existente en Europa permite la incorporación de organizaciones especializadas en tareas necesarias para el desarrollo del mercado. Hasta ahora el blanqueo de capitales y la violencia han sido las funciones donde han resultado útiles colombianos y mexicanos para las organizaciones europeas. Deberemos prestar atención en el futuro sobre las capacidades que son fácilmente subcontratables para otros grupos que serán la forma de penetrar en esta red tupida de grupos que se reparten el mercado europeo de cocaína.

#### IV.2.4 Gran protagonismo de los grupos colombianos y mexicanos en el blanqueo de capitales en España

Tradicionalmente una de las actividades más importantes de crimen organizado que se han realizado en nuestro país por organizaciones extranjeras, a través de miembros erradicados o fugados de sus países de origen es el blanqueo de capitales (De la Corte y Gimenez-Salinas, 2010).

---

<sup>13</sup> El Confidencial, 3 de marzo de 2017. La UDEF detiene al “ejército” del Mono Muñoz y desarticula la rama española de los Zetas.

<sup>14</sup> García, I. , 29 marzo, 2016. Las sucursales del narco colombiano en España. Vice News.

En los años 80 fueron las organizaciones rusas, a partir de los años 90, fueron los grupos colombianos y, en los años 2000, han empezado las organizaciones mexicanas a incrementar sus transacciones económicas en España, muchas de ellas procedentes del tráfico de drogas (Gimenez-Salinas, 2012b).

Antes del refuerzo implementado en la prevención del blanqueo de capitales en los últimos diez años, estas actividades se realizaban con bastante normalidad en España. De hecho, como demostraremos más adelante, esta facilidad han constituido un factor promotor esencial de las actividades vinculadas al crimen organizado. En este sentido, el tráfico de cocaína es una de las actividades que mayor rendimiento ilícito promueve y, por lo tanto, requiere de su incorporación al sistema financiero para blanquearlo y proseguir las actividades lícitas con normalidad. Por este motivo, muchos miembros de grandes organizaciones latinoamericanas y europeas han tenido sus residencias en España. Sin embargo, con el refuerzo de la prevención del blanqueo de capitales en Europa se ha vuelto cada vez más difícil realizar este tipo de actividades por lo que las organizaciones colombianas y mexicanas se han visto obligadas a utilizar mecanismos cada vez más complejos para el blanqueo de capitales: a través de empresas interpuestas o del envío de las ganancias ilícitas de vuelta a sus países mediante contenedores o mulas, locutorios o a través de sistemas de compensación como alternativa al sistema bancario (sistemas como el *hawala* o similares) (CSD, 2015).

Las organizaciones colombianas han tenido en España estructuras muy sólidas para el envío de dinero como los locutorios que proliferaron en los años 2000. Las funciones que ejercían eran diversas pero, entre ellas, figuraba el envío de dinero y remesas a países de origen evitando la identificación o interponiendo identidades falsas a los emisores de fondos. Un ejemplo de estas redes fue la operación realizada en julio de 2017, donde se detuvo a veinte personas en diversas provincias de España acusadas de blanquear ganancias del tráfico de drogas a través de locutorios y mulas que llevaban el cantidades en metálico que no superaban los 100.000 euros. El principal cabecilla de la organización era un ciudadano colombiano que blanqueaba dinero de grupos ya asentados en España dedicados a la venta de drogas<sup>15</sup>. Este ejemplo sirve para ilustrar una actividad muy asentada que ha permitido enviar grandes cantidades de dinero, a los países de origen, procedentes de las actividades de narcotráfico en Europa.

La infiltración de la economía legal también se desarrolla en forma de creación de empresas pantalla, o inversiones en sectores que permiten el blanqueo de capitales (inmobiliario y turístico). Los miembros que huyen de la Justicia, en Colombia o México, y se refugian en nuestro país, suelen mover grandes volúmenes de capital y mantienen fuertes conexiones con empresarios o la élite política en sus países de origen. Estas actividades de infiltración producen importantes efectos negativos para la economía legal: competencia desleal, aumento de precios, falta de competitividad, monopolio de los sectores por la actividad ilícita etc. La capacidad y potencial económicos que tienen estas organizaciones para la infiltración de la economía legal, son una seria amenaza, especialmente en momentos de crisis económica y en sectores donde existe mayor vulnerabilidad.

## V. ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE COCAÍNA

A lo largo de este documento hemos presentado las características del mercado de cocaína a nivel global, sus dinámicas actuales y los principales actores involucrados. Ya hemos

---

<sup>15</sup> El Periódico de Aragón, 30 de julio de 2017. Veinte detenidos por blanquear con mulas y locutorios dinero de la droga.

comentado que una de las conclusiones principales de este análisis es que el mercado se encuentra nuevamente en expansión y que, pese a los esfuerzos que se han realizado todos estos años para su contención y reducción, algunos indicadores que miden la oferta y la demanda de cocaína muestran datos pesimistas en referencia a la lucha contra el narcotráfico.

Esta situación requiere un esfuerzo absoluto de recapitulación y reconsideración de las políticas represivas actuales para evaluar qué factores intervienen en una oferta y consumo en expansión. Está claro que las políticas orientadas a la lucha contra este mercado desde la oferta y la demanda, tal cual se han implementado hasta hoy, son insuficientes para un negocio cuyos beneficios son tan cuantiosos que compensan las pérdidas que se puedan originar por las incautaciones realizadas por las autoridades públicas. A lo largo de este apartado, nuestra pretensión es ofrecer algunas ideas, al hilo de la descripción expuesta a lo largo del documento, que puedan servir de base para generar nuevas estrategias para hacer frente a este negocio.

- La lucha contra el tráfico de drogas se ha centrado fundamentalmente en la oferta y la demanda como frentes fragmentados y localizados en puntos geográficos distintos. Sin embargo, la globalización y el aumento de la tecnología permite que el mercado ilícito de la cocaína funcione como un flujo continuo. Esto tiene grandes implicaciones de cara a la lucha contra este tipo de tráfico que debería adoptar este mismo enfoque global, desarrollado por una red global de organizaciones y redes que actúan de forma fragmentada, a través de alianzas y subcontrataciones en una cadena de producción y distribución internacional.
- Relacionado con lo anterior, una forma de reducir el flujo ilícito de cocaína, entendido como mercado ilícito global es dirigiéndonos seriamente a cortar o reducir los factores facilitadores de este mercado. Es decir, aspectos como el acceso a la financiación, los medios de transporte, la logística necesaria, los cultivos, el acceso a precursores y el blanqueo de capitales procedente de estas actividades ilícitas.
- La reducción del beneficio que producen estas actividades debería seguir siendo una prioridad en la lucha contra el tráfico de drogas como lo ha sido hasta ahora. Limitar las oportunidades de blanqueo de capitales para reducir el acceso al beneficio lícito del dinero ilícito constituye una acción urgente que merece un abordaje internacional, con la implicación del máximo de países posibles.
- Una de los factores que ha multiplicado la circulación de productos ilegales a lo largo del globo es la mejora del transporte de mercancías. La ausencia de control y trazabilidad de la cantidad de contenedores que se mueven libremente por el mundo es todavía un factor de vulnerabilidad que favorece enormemente el tráfico de cocaína y otros tráficos ilícitos.
- Otro factor promotor de la clandestinidad y enmascaramiento de la actividad de los grupos de tráfico de drogas es la facilidad que todavía existente de infiltrar la economía legal local a través de la creación de empresas legales, pantalla o fantasma. En España y, en ciertos lugares de Europa, es todavía muy fácil y barato crear una empresa y existe un control muy laxo sobre su actividad y los administradores de la misma. La supervisión cercana de estas actividades permitiría identificar actividades ilícitas con mayor transparencia.
- La corrupción es otro factor facilitador de la actividad ilícita de los grupos dedicados al tráfico de drogas que debería controlarse con mayor rigor y

contundencia. Los grupos dedicados al tráfico de cocaína son los que tienen mayor potencial de corrupción en los diferentes niveles en la Administración, especialmente en referencia a los cuerpos y fuerzas de seguridad.

- Si los delincuentes están más preparados tecnológicamente, las fuerzas y cuerpos de seguridad deberían invertir en avanzar en el mismo camino y conseguir grandes cotas de tecnificación en su trabajo, no solo para investigar a los delincuentes a través de la red, sino también para mejorar procedimientos de investigación que permitan ahorrar el tiempo de la investigación, compartir bases de datos y luchar con mayor eficacia en el ámbito internacional.
- El tráfico de cocaína se ha estudiado de forma compartimentada a ambos lados del Atlántico aun siendo un problema común que afecta prácticamente a todos los países. La coordinación y comunicación académica y operativa entre países de origen y destino, para conocer las dinámicas comunes, debería incrementarse para poder reaccionar con mayor rapidez ante un problema común con niveles de actuación diferentes.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarez Venegas, E., Llorente, M. V., Cajiao Vélez, A., Garzón, J. C. (2017). *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición*. Informe 27. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Bagley, B. (2012). *Drug trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*. Washington, D. C. Woodrow Wilson Center on the Americas.

Bagley, B. (2011). Carteles de la droga en América Latina: de Medellín a Sinaloa. *Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 4, 1, 233-247.

Beittel, J.S. (2012). Mexico's drug trafficking organizations. *Trends in Organized Crime*, 15, 64-74.

Benson, J.S. & Decker, S.H. (2010). The organizational structure of international drug smuggling. *Journal of Criminal Justice*, 38, 2, 130-138.

Campana, P. (2011). Eavesdropping on the Mob: The functional diversification of Mafia activities across empowerment. *European Journal of Criminology*, 8, 3, 213-228.

Carrión, F. (2013). Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expansión territorial en Latinoamérica. En *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: Entre la complementariedad y el sistema*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Carrión, F. (2015). La Cartelización de América Latina. *Perfil Criminológico*, 21 (Octubre), 6-7.

Caulkins, J.P., Disley, E., Tzvetkova, M., Pardal, M., Shah, H., Zhang, X. (2016). Modeling the structure and operation of drug supply chains: The case of cocaine and heroine in Italy and Slovenia. *International Journal of Drug Policy*, 31, 64-73.

Center for the Study of Democracy (2015). *Financing of Organised Crime*. Sofia: CSD.

De la Corte, L. Y Gimenez-Salinas, A. (2010). *Crimen.org. Claves y explicaciones de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel.

Dorn, N. (2000). Traffic Targets. Supply Strategies. *Druglink*, 16-20.

Dudley, S. (2010). *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute y University of San Diego, Trans-border Institute.

EMCDDA y EUROPOL (2016). *EU Drug Markets Report. In depth Analysis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EMCDDA (2016a). *Perspectives on Drugs. Cocaine trafficking to Europe*. Disponible en la web: [emcdda.europa.eu/topics/pods/cocaine-trafficking-europe](http://emcdda.europa.eu/topics/pods/cocaine-trafficking-europe).

EMCDDA (2016b). Technical Report. Estimating the size of the main illicit retail drug markets in Europe. EMCDDA.

EUROPOL (2013). Threat Assessment. Italian Organised Crime. The Hague: EUROPOL.

Garzón, J. C. Olson, E. L. (Ed). (2013). *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener la expansión*. Washington, DC.: Wilson Center.

Gómez, L. (2005). *España Connection. La implacable expansión del crimen organizado en España*. Barcelona: RBA Libros.

Gruter, P. y Van de Mheen, D. (2005). Dutch cocaine trade: The Perspective of Rotterdam cocaine retail dealers. *Crime, Law and Social Change*, 44, 19-33.

Giménez-Salinas, A., De la Corte, L., Requena, L. y De Juan, M. (2009), La medición y evaluación de la criminalidad organizada en España: ¿Misión imposible? *Revista Española de Investigación Criminológica*, 9.

Giménez-Salinas, A., Román, O; Nieto, L.; Martínez, A. y Fernández, S. (2012a). Estructuras y liderazgo en cuatro redes españolas dedicadas al tráfico de drogas. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 10, 1-32.

Gimenez-Salinas, A. (2012b). La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea. La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales. *Documentos de Seguridad y Defensa*, 48, 11-33. Madrid: Ministerio de Defensa

Gruter, P. Y Mheen, D.V.D. (2006). Dutch cocaine trade: The perspective of Rotterdam cocaine retail dealers. *Crime, Law and Social Change*, 44, 1, 19-33.

Llorente, M.V. (2014). *Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.

Matrix Knowledge Group. (2007). *The Illicit trade in the United Kingdom*. London: Home Office.

Morselli, C. (2009). *Inside Criminal Networks*. Nueva York: Springer.

Morselli, C. , Turcotte, M. y Tenti, V. (2011). The mobility of criminal groups. *Global Crime*, 12, 3, 165-188.

Natarajan, M. y Belanger, M. (1998). Varieties of upper-level dealing organizations: A typology of cases persecuted in New York City, *Journal of Drug Issues*, 28, 4, 1005-1026.

Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías (2016). *Informe 2016, Alcohol, tabaco y drogas ilegales en España*. Madrid: Centro Publicaciones Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.



Organización Estados Americanos (2015). *Informe del Uso de Drogas en las Américas*. Washington, DC.: OEA.

Pearson, G. y Hobbs, D. (2001). *Middle Market Drug Distribution*. Home Office Research Study, n. 227. London: Home Office.

Pereyra, G. (). Mexico: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”. *Revista Mexicana de Sociología*, 74, 3, 429-460.

Resa Nestares, C. (2001). *Evolución reciente de la delincuencia organizada en España*. Disponible en la página web de la Universidad Autónoma de Madrid.

Rico, D. M. (2013). *La dimensión internacional del crimen organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios*. Washington DC: Wilson Center.

Savona, E., Ricardi, M. and Berlusconi, G. (2016). *Organised Crime in European Business*. Routledge Studies in Crime and Society. London: Routledge Taylor and Francis Group.

SOCTA. (2017). *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment*. European Police Office.

Transcrime (2015). *Organized Crime Infiltration of Legitimate Business in Europe*. Transcrime: Milan.

UNODC. (2011). The Transatlantic Cocaine Market. Research Paper. Senegal: UNODC. (2016) *Informe mundial sobre las drogas*. Viena: UNODC Research.

UNODC. (2016). *World Drug Report 2016*. Viena: UNODC.

UNODC. (2017). *World Drug Report 2017*. Viena: UNODC.

Williams, P. (2001). Transnational criminal networks. In J. Arquilla y D. Ronfeld. (eds.). *Networks and Netwars: The Future of Terror Crime and Militancy*, 61-97. Santa Monica, CA: RAND.

Zaitch, D. (2002). From Cali to Rotterdam. Perceptions of Columbian Cocaine Traffickers on the Dutch Port. *Crime, Law and Social Change*, 38, 239-266.

**LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD  
EN COLOMBIA EN UN ESCENARIO DE CONFLICTO  
Y POSTCONFLICTO**

LAURA DANIELA GUERRERO GARCIA

# LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD EN COLOMBIA EN UN ESCENARIO DE CONFLICTO Y POSTCONFLICTO. ¿REFORMAR PARA QUÉ?

## I. INTRODUCCIÓN

En Colombia, el estudio y la comprensión de las instituciones militares y su relación con la sociedad civil ha sido poco común. Los desbalances en el estudio y comprensión de las instituciones militares no han ayudado a la superación del conflicto armado ni a la construcción de visiones de seguridad más comprensivas, que eviten caer en las lógicas estratégicas, coercitivas, militares y policiales.

El día de hoy, he querido traer una ponencia que invite a las audiencias nacionales y extranjeras a plantearse cuestiones fundamentales sobre los esquemas de seguridad sostenidos en Colombia; así como, que promueva debates que permitan romper con la idea de que solo los militares pueden intervenir en asuntos de seguridad. El objetivo es contribuir a aliviar los desbalances con respecto a la comprensión de las instituciones de seguridad colombianas.

El texto propone una serie de reflexiones a propósito de la reforma a los sistemas de seguridad en Colombia. Dichas reflexiones, lejos de ser fórmulas que propongan una lista de recomendaciones, invitan a soñar diferentes esquemas si el objetivo de reformar es la superación del conflicto armado. De ahí la importancia de la pregunta: ¿Reformar para qué? Se plantea un problema de corte constructivista que da luces sobre las implicaciones que tiene la definición de las amenazas en los diseños institucionales. Para ello se busca exponer brevemente los cambios al sistema de seguridad en Colombia de las últimas dos décadas y su relación a propósito de la amenaza de seguridad. Partiendo de este problema, el presente texto busca señalar una serie de cambios si lo que se busca es, por un lado, la superación del conflicto armado, y por otro, la adaptación de las estructuras militares y policiales a las lógicas de la gobernanza democrática y el respeto por los derechos humanos.

## II. LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD

El fin de la guerra fría puso en tela de juicio muchos de los supuestos básicos del paradigma realista y sus nociones de seguridad. Desde la década de los 70, el énfasis militar y la obsesión nuclear mostraron deficiencias a la hora abordar la complejidad de nuevos problemas y amenazas. Esto resultó en la apertura de temas más allá de los debates sobre la guerra y la paz; y se observó una explosión de nuevos asuntos en la agenda que expresaban preocupaciones de orden económico, ambiental, identitarios, humanitarios, entre otros, y un desplazamiento del enfoque militar de la seguridad (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998:2).

La fragmentación de la noción de seguridad en diferentes dimensiones tuvo varias implicaciones: por un lado, se observó el surgimiento de nuevos objetos de análisis, formulados desde las diferentes regiones geográficas y respondiendo a intereses de investigación que no correspondían únicamente a los intereses de las potencias mundiales; así mismo, los nuevos estudios planteaban problemas en diferentes niveles de análisis, los cuales comprendían el sistema internacional, subsistemas internacionales y Estados; pero también unidades sub-nacionales e individuos (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998:6). Es decir, se le dio tanta relevancia a lo macro, como a lo micro y se desplazó el énfasis de nociones Estado-céntricas.

### III. REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLOMBIANO

La reforma del sector de seguridad (RSS en adelante) en los países de América Latina surgió en un contexto en el que, por una parte, la lucha contra la insurgencia había perdido relevancia y, por otra, los órganos militares habían perdido influencia política debido al fin de las dictaduras y al surgimiento de las democracias. Además, nuevos desafíos para la seguridad como el crimen transnacional y el narcotráfico empezaban a mostrar los primeros síntomas. Estos retos sugirieron la desmilitarización de los cuerpos de seguridad, es decir, la reducción de sus presupuestos y del tamaño de las fuerzas armadas.

A pesar de los intentos por repensar el concepto de seguridad, el desmonte del Realismo Securitario, implantado por la doctrina de la Seguridad Nacional en el caso Latinoamericano y presente también en los regímenes autoritarios de Europa durante el siglo XX, no ha sido una tarea fácil. Aún varias décadas después del fin de la Guerra Fría, Latinoamérica sigue sobrellevando los remanentes del dogmatismo, la polarización y las nociones restringidas de seguridad bajo las cuales dio- y sigue dando- tratamiento a asuntos que atraviesan varios asuntos de la vida pública. Es en dicho escenario que aparece el llamado a reformar las instituciones que administran la seguridad y la defensa en los diferentes regímenes democráticos.

La fuerza Pública Colombiana, por su parte, inició su proceso de reestructuración en los 2000 como consecuencia de la participación de los Estados Unidos en la financiación del Plan Colombia. El trabajo conjunto entre Estados Unidos, el Ejército y la Policía colombianos era sostenido como una necesidad para combatir el tema del tráfico ilegal de drogas, el cual ya había alcanzado dimensiones regionales. Plan Colombia marcó el cambio de las relaciones estadounidenses hacia Colombia (García Pinzón, 2014); fue una política alternativa al proceso de paz con las FARC, ejecutada por múltiples agencias tanto nacionales como extranjeras que hizo énfasis en el control del tráfico de narcóticos como dispositivo para terminar el conflicto. El plan buscó fortalecer las capacidades estatales para la consecución de los objetivos antidrogas, desglosados por componentes de fumigación aérea, interdicción y sustitución de cultivos. La política depositó toda su importancia en las estructuras militares, policiales y judiciales. El proceso de reforma inició formalmente en el 2000; sin embargo, se surtió de diferentes reajustes para corregir los desaciertos, introduciendo modificaciones en diferentes momentos a lo largo de las últimas dos décadas, a saber, los años 2000, durante el gobierno de Pastrana; el 2003, durante el primer gobierno de Uribe; y 2006, cuando Santos ocupó el cargo como ministro de defensa. Estos años representan algunos hitos de la reforma de seguridad en Colombia.

En 2000, el Presidente Pastrana emitió un paquete de once decretos para dar forma a la reforma. El énfasis de la reforma se hizo en el crecimiento del pie de fuerza y en su profesionalización, entre un grupo más amplio de aspectos, incluyendo el tema de los derechos humanos (El Tiempo, "Se fortalece capacidad militar", 2000). Modificaciones adicionales fueron formuladas en 2003 como resultado, por un lado, de los retos del Plan Colombia y las demandas del congreso estadounidense, y por el otro, el cambio de gobierno y la ruptura de los diálogos de Paz. Estos aspectos motivaron la formulación de una Política de Seguridad, que marcaría diferencias fundamentales en la forma como se habían abordado las problemáticas en el pasado, sobre todo en consideración con las relaciones cívico-militares.

Los cambios que tuvieron lugar en 2006 sólo mostraron sus efectos muchos años después, y se mantuvieron hasta 2011; las reformas posteriores dieron paso a las negociaciones de paz. Estas reformas configuraron un punto de partida para una transformación sustancial. En 2006, Santos como Ministro de Defensa formuló cinco reformas para el sector de defensa. El objetivo era preparar a la fuerza pública para un futuro escenario de postconflicto. Los cambios incluyeron: la delimitación de las funciones de las fuerzas; la reforma de la justicia penal militar; la

adopción de medidas de lucha contra la corrupción; la formación de la fuerza pública; y la reforma del servicio de inteligencia. Estas reformas no solo pretendían preparar a la fuerza pública para el fin del conflicto armado; sino también solucionar los grandes desaciertos de las reformas en los primeros 6 años. Dos episodios mostraron la urgencia de producir un reajuste a las políticas planteadas en el pasado, a saber, el escándalo de los falsos positivos y el caso de Jamundí.

El caso de los Falsos Positivos ilustró, en primer lugar, que la debilidad de los procedimientos administrativos en los sectores de defensa puede conducir a crímenes masivos y violaciones a los derechos humanos. En segundo lugar, que las violaciones a los derechos humanos iban seguidas de un número significativo de prácticas corruptas como las falsas recompensas por reclamos, la falsificación de documentos públicos, la intimidación de agentes disciplinarios, el tráfico de armas, entre otras.

La masacre de Jamundí, por su parte, abrió el debate sobre la reforma de la Justicia Penal Militar y determinó la urgencia de dar mayor transparencia a los procesos judiciales. En 2006, el gobierno propuso que fuera la Fiscalía, la institución encargada de recoger las pruebas para la investigación; y los jueces de la justicia penal militar, con la información de la Fiscalía, serían quienes dictarían las sentencias (El Tiempo, "Harán revolcón en justicia militar", 2006). Estos dos escándalos demostraron que la reforma debería centrarse en resolver y ajustar los errores de decisiones anteriores. Al respecto, era necesario cambiar los indicadores de seguridad; era inevitable examinar las funciones del ejército y la policía y vigilar los casos de fuego cruzado; también era obligatorio reanudar el debate sobre el sistema de justicia penal; y el problema de la privatización habitual de las funciones públicas (el aparato de seguridad que trabaja en pro de intereses privados). El caso Jamundí demostró que la administración de la violencia legítima por parte del aparato de defensa y seguridad nacional respondía a intereses privados fraccionados y el Estado no poseía control alguno sobre ellos. Sólo en este punto, la necesidad de mostrar un comportamiento respetuoso hacia los Derechos Humanos se convirtió en una necesidad real; no sólo en una regla formal, sino en un contenido sustancial de la nueva doctrina.

#### IV. ¿REFORMAR PARA QUÉ?

Actores internacionales y académicos se han ocupado por abordar problemas referentes a los conflictos, al desarrollo y la construcción de relaciones pacíficas. Desde una perspectiva institucional se piensa que, con la reforma de las instituciones formales es posible abordar los retos que suponen la recuperación de una sociedad desgarrada por la violencia. Sin embargo, los retos de crear instituciones inclusivas y que satisfagan las necesidades de la sociedad han dejado muy pocas experiencias de no repetición de conflictos violentos. Desde las organizaciones internacionales se han impulsado tres enfoques dominantes: Los enfoques democratizadores (para los casos de regímenes autoritarios); enfocados en la construcción de capacidades estatales (caso de estados fallidos); y de construcción de paz (mecanismos para reforzar la paz duradera). Estos tres enfoques, aunque tienen una base común, difieren en el énfasis que hace en uno de los aspectos y en los diseños de política que proponen.

En el caso colombiano, las reformas al sistema de seguridad introducidas desde 1998 proponían una política para un país en riesgo. Es decir, por encima de la existencia de un conflicto armado, el principal objetivo fue luchar contra las economías ilegales de la droga y darle las capacidades al gobierno colombiano para detener la guerra. Los desenlaces históricos terminaron por confinar la terminación del conflicto a la salida militar. Es necesario decir que la RSS en Colombia ha sido un caso excepcional, pues su situación podía ser categorizada dentro de los enfoques de construcción de capacidades y de construcción de paz. El resultado fue una

reforma durante el conflicto con unas características restringidas y diferentes a lo propuesto desde el paradigma de RSS. Siguiendo con las teorías de paz y conflicto, las reformas se hacen para: terminar con la violencia directa; luego, para permitir una paz duradera; y en tercer lugar para evitar brotes de violencia en el futuro. La pregunta, ¿Reformar para qué? Hace énfasis en cuál es la dimensión del problema que debe ser priorizada. En los siguientes párrafos me propongo proponer dos temáticas puntuales que deben ser discutidas al respecto de la última reforma antes de enlistar una serie de medias y políticas que deban ser aplicadas.

Una situación de guerra puede finalizar por medio de dos mecanismos: bien sea por medio de una victoria militar, lo que implica, o bien, la eliminación del contrincante o su sometimiento a un determinado orden instaurado; o, por medio de una negociación pacífica.

El primer camino ha sido una alternativa que cada vez es más cuestionada por ser el causal de los grandes crímenes contra la humanidad, además de no ser un garante suficiente para evitar el resurgimiento en el largo plazo de reclamos inconclusos con anclajes en el pasado.

La segunda opción, aunque es la opción disponible dentro de lo políticamente correcto, trae consigo grandes retos, hasta hora con muy pocas experiencias de no repetición.

La superación del conflicto armado es algo que sobrepasa las capacidades y competencias del sistema de seguridad y defensa colombiano, teniendo en cuenta que el conflicto armado interno involucra actores civiles adicionales y unos reclamos con anclajes históricos; sin embargo, las políticas de seguridad (la macro doctrina de la seguridad nacional y luego la política de seguridad democrática) han estado incrustadas en el corazón y origen de varias disputas. Al respecto, por ejemplo, la doctrina de la Seguridad Nacional y luego la Política de la Seguridad Democrática, antes que darle tratamiento al conflicto, han puesto la violencia al servicio del Estado a trabajar para una de las partes involucradas en disputas de diferente naturaleza, primero en un conflicto de dimensiones internacionales con anclajes en el escenario doméstico; y más tarde, en un conflicto referente a un modelo de país, desgastado por los rezagos de la guerra, basado en el carácter limitado de la participación política, en un modelo de economía agro-industrial y extractivista, apoyado en la apropiación violenta de las tierras y la falta de garantías institucionales para limitar las actuaciones y actividades económicas ilegales. Este aspecto deposita casi que automáticamente, en las instituciones de seguridad colombianas, una responsabilidad especial con respecto al curso y prolongación de este conflicto que lleva décadas sin ser resuelto y aún vislumbra pocas posibilidades de terminación en el corto y mediano plazo.

La RSS que sucedió en Colombia a comienzos de siglo, por un lado, daba salida a los intereses estadounidense y al desarrollo de su política antidrogas, pero por otro, seguía alimentando y complejizando las rupturas incrustadas, desde hacía siglos, en lo más profundo de la sociedad colombiana.

Es innegable que las reformas de los últimos lustros han producido grandes cambios en Colombia. Por ejemplo, en muy pocos años la capacidad operativa de la fuerza pública se incrementó significativamente: la tropa creció un 11% en menos de tres años y el potencial de desplazamiento aumentó significativamente con la adquisición de nuevos helicópteros.

El impacto en las operaciones contra los grupos insurgentes afectó positivamente a la opinión pública sobre el sector de seguridad colombiano, muy a pesar de los numerosos escándalos de corrupción que son ventilados año tras año que involucran miembros de la Policía y de las Fuerzas Armadas. Sin duda, uno de los mayores impactos fue el cambio en la correlación de fuerzas entre el Estado y los grupos armados ilegales. Por ejemplo, entre 2002 y 2015, las acciones armadas de estos grupos disminuyeron en un 66% y el número de guerrilleros también disminuyó de 25.000 hombres en 2002 a 6.000 en 2015. Además, el Estado controla hoy en día

una parte mayor del territorio. Mientras que en 2003 la guerrilla ocupaba 555 municipios, en 2016 sólo participaban en 103 de ellos. En 2003 Colombia tuvo 917 ataques contra la infraestructura; en 2015, sólo 129. En 2003 hubo 3.572 víctimas de secuestro; en 2015 hubo solamente 210. Actualmente Colombia tiene la tasa de homicidios más baja de su historia (DNP, 2016, página 3). Por otra parte, con el PC, se contribuyó a adoptar una posición menos ambigua sobre los paramilitares en Colombia y al negocio del Narcotráfico. (Rojas, 2015, p. 250).

Aunque la política antidrogas ha sido un monumental fracaso, en todos sus aspectos, el fortalecimiento de las capacidades estatales ha sido el logro más valioso que configura el punto de partida para avanzar hacia nuevas perspectivas de seguridad que abran paso a futuros escenarios de superación del conflicto violento. Los resultados de la RSS en Colombia son hasta hora contrastantes: por un lado, las reformas de los últimos lustros, más que una mejoría en la seguridad ciudadana y humana, implicaron el aumento sin precedentes de los abusos y violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad y defensa y el paso de una década en dónde se cerró la posibilidad de una terminación pacífica y negociada del conflicto.

Paradójicamente, la institucionalización de las prácticas de guerra, una consecuencia producto del aumento del control territorial y de la recuperación del monopolio de la violencia legítima, impactó varios procesos políticos necesarios para superar la idea de que solo por medios militares se podía producir una terminación del conflicto. Al respecto, la ley de víctimas y de restitución de tierras en 2011, solo para mencionar un ejemplo, permitió a los partidarios de izquierda sostener una posición crítica hacia los intereses económicos de las FARC con el narcotráfico y las formas terroristas utilizadas para alcanzar sus intereses (Leal Buitrago, 2002, p. 160); igualmente, los múltiples fallos en contra del Estado pusieron en tela de juicio la política antidrogas y las políticas de seguridad fomentadas desde el Estado hasta ese entonces. En otras palabras, la creación de mecanismos institucionales para dar trámite a esos reclamos legítimamente infundados, son el primer argumento para desarmar el uso de la violencia como mecanismo para dar trámite a los intereses de variada naturaleza.

Ante el contraste de aciertos y desaciertos emerge la pregunta: ¿Hasta qué punto los mencionados cambios en el sistema de seguridad y defensa en Colombia nos han acercado a terminar el conflicto violento? Por un lado, la terminación negociada del conflicto violento con uno de los grupos en armas en Colombia- a saber las FARC-EP- únicamente sugiere el fin de las actuaciones violentas de uno de los grupos en conflicto; sin embargo, ya hemos visto, sobre todo por los sucesos de los primeros años de implementación de los acuerdos, que la firma de la paz con las FARC no implica el fin del conflicto armado sino el reajuste de los actores involucrados y la transformación de la violencia a las nuevas condiciones existentes. Es decir, las políticas, no solo en materia de seguridad, han fracasado al proponer soluciones que pongan fin al uso de la violencia. Aunque, es preciso reconocer que procesos como la recuperación del control territorial, del monopolio de la violencia legítima y la reinstitucionalización del servicio de defensa y seguridad, si facilitaron indirectamente, la negociación de paz con el grupo guerrillero y abierto la posibilidad de una terminación negociada de la violencia directa.

Como se ha señalado, el objetivo máximo de nuevas políticas de seguridad ya no es exclusivamente la estabilidad de los Estados-nación, sino también, la protección de las personas. Partiendo de este nuevo presupuesto implícito en las nuevas concepciones de seguridad, si el objetivo máximo de las políticas de seguridad es la protección de las personas, así como el cuidado de las buenas relaciones internacionales; entonces, una política de seguridad diseñada para un país en conflicto debe dar prioridad al abordaje de sus disputas interna antes que cualquier otra cuestión en su agenda. Mientras en el 2000 se adoptó una propuesta de recuperación estatal, en la actualidad se fomenta la idea de una reforma para la paz duradera en un

escenario de postconflicto. En el medio de estas dos propuestas, no se vislumbran proyectos de reforma que estén dirigidas a la superación del conflicto interno de manera comprensiva, con ello quiero decir, que sobrepasen la idea de detener la violencia directa. En otras palabras, antes que reformas para el postconflicto, Colombia precisa adoptar políticas que aborden su conflicto armado interno, aún no solucionado.

Una política de seguridad diseñada para un país en conflicto y en el marco de los nuevos paradigmas, que aborda otros objetivos diferentes al conflicto, es una política que pone el aparato de seguridad de un Estado al servicio de alguno de los partidarios de la contienda. El gran peligro de este hecho, además de los ya señalados, es que, al inclinar el sistema de seguridad de un Estado a favor de alguna de las partes del conflicto, más aún cuando éste ha alcanzado puntos máximos de degradación, se produce un desgaste en términos de legitimidad, y “neutralidad” (si tal cosa existe), para poder hacer cumplir los órdenes instituidos. Lo cual se traduce en un factor de riesgo de inestabilidad y de brotes de violencia en el largo plazo.

El caso colombiano, las reformas de los últimos lustros sugieren dos conclusiones importantes: en primer lugar, en una situación de conflicto violento, la definición de las amenazas, de los peligros y objetivos de las políticas de seguridad deben estar orientados a la terminación del conflicto violento. Para ello, y, en segundo lugar, una política de seguridad que se plantea como prioridad la terminación del conflicto violento desde un enfoque que protege a las personas debe dar especial atención a: los intereses de los actores que participan en el escenario político; las divisiones sociales y a los reclamos existentes; y a la creación de mecanismos institucionales que puedan tramitar los intereses en disputa de forma no violenta. Con ello, se busca que, antes que adelantarse al objetivo de buscar una paz estable y duradera, Colombia pueda resolver sus conflictos más profundos.

La principal inconveniencia de esta aproximación para la superación del conflicto armado es que la noción de “paz duradera” desconoce que todas las sociedades tienen factores potenciales de conflicto violento y que casi todos los procesos sociales se surten de dinámicas compuestas por intereses en competencia. Por ende, una visión más comprensiva sería, en vez de querer acabar con los intereses rivales (algo casi que imposible); explorar maneras de tramitar tales intereses por medios alternos al uso de la violencia organizada.

Estas formas alternativas de resolver los conflictos son fruto de un grupo de autores que proponen nuevos enfoques sobre el conflicto desde una mirada de las instituciones, entre ellos Koehler y Zürcher (2003) y Elwert (2004). Esta perspectiva entiende el conflicto como la existencia de intereses que compiten y se contradicen; las instituciones, por su parte, establecen las normas del juego bajo las cuales tales intereses pueden tener trámite. La reforma de las instituciones, antes que acabar con el conflicto, busca llevar el conflicto a los canales institucionalizados para evitar que la violencia sea el canal por excelencia para su diligencia. El problema es que, los conflictos armados, así como los momentos de transición, destruyen las instituciones existentes, creando zonas desreguladas en las cuales los intereses son tramitados por medio de instituciones informales y el uso de la violencia. La noción de conflicto va más allá de algo estático o lineal, por el contrario, es un concepto dinámico que se surte de diferentes transformaciones, pero, para extendernos demasiado, la idea es construir instituciones que nos ayuden a procesar el conflicto al interior de las instituciones y evadir el uso de la violencia directa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los marcadores de las dinámicas del conflicto son: cuando el conflicto está incrustado en las instituciones (*conflict Embedding*); cuando el conflicto se sale de los marcos legales y las normas establecidas por las instituciones (*conflict dis-embedding*); cuando el conflicto alcanza a conformar áreas económicas dominadas por la violencia (*Markets of Violence*); y cuando el uso de la violencia deja de ser una opción para la tramitación de los intereses (*Departure from Violence*). (Koehler y Zürcher, 2003)



Es importante entender que las instituciones desempeñan varias funciones para la organización de la estabilidad. Dichas funciones, pueden ofrecer: tanto mecanismos para absorber los potenciales riesgos de conflictos; como, y de manera contrapuesta, incentivos para el uso de la violencia. Identificar si existen, por un lado, canales institucionales para darle trámite a los conflictos, como posibles incentivos para el uso de la violencia, son dos tareas necesarias para proponer soluciones a los conflictos violentos existentes.

Estos referentes sobre las instituciones y la existencia de violencia organizada nos llevan a examinar de una manera diferente el proceso de reforma a las instituciones de seguridad que ha ocurrido en Colombia durante las últimas décadas. Cabe preguntarse ¿De qué manera las reformas de los últimos lustros han ofrecido incentivos para el uso de la violencia? Y ¿Qué medidas son necesarias para crear nuevas reglas del juego que permitan llevar el conflicto a las instituciones formales y así, evitar los incentivos para la organización de la violencia en un futuro?

Las experiencias internacionales han dado suficiente evidencia de que no hay fórmulas predefinidas que puedan ser ajustadas a cada caso, abstrayéndolo de su contexto y los móviles que motivan las disputas en primer lugar. Sin embargo, la teoría sugiere indicadores para identificar cuando se han destruido los mecanismos para tramitar el conflicto por vía institucional: en primer lugar, se observa una pérdida del poder obligante de las instituciones; en segundo, se observa una pérdida del monopolio legítimo de la violencia; en tercer lugar, se observa el acceso a recursos que permiten la organización de la violencia; y por último, la emergen grupos organizados que parcialmente substituyen al Estado.

Teniendo en cuenta estos indicadores, es innegable que la RSS en Colombia produjo avances importantes en cuanto al control territorial y a la recuperación del monopolio legítimo de la violencia. Estos dos componentes permitieron que el sector defensa se surtiera de un proceso importante de reinstitucionalización en dónde cabe destacar las reformas en materia de contratación, planeación, gestión del capital humano, códigos de conducta y el rechazo de prácticas de guerra por fuera de los marcos legales establecidos, como la tortura, la desaparición forzada, el secuestro, entre otros. Sin embargo, los procesos mencionados anteriormente no están concluidos o acabado, pues, en primer lugar, las instituciones de seguridad y defensa no han concluido sus procesos de institucionalización, por ejemplo en términos de adopción de medidas con control interno y externo, y en segundo lugar, porque tales reformas no han contribuido a eliminar la utilización de la violencia en manos de terceros, en Colombia existen todavía grupos paramilitares, así como guerrillas, bandas criminales y mercados dominados por el uso de la violencia, entre ellos el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de maquinaria de guerra como municiones, armas, aviones, entre otros. La existencia de vínculos entre las instituciones de defensa, el paramilitarismo y el narcotráfico; así como, eventos como los Falsos Positivos, afirman que las instituciones de defensa y seguridad colombianas, especialmente durante la reforma, ofrecieron incentivos para el uso de la violencia.

Superar el conflicto en Colombia y abordar los retos a la seguridad precisan discusiones y debates que van mucho más allá de discusiones sobre el presupuesto de las fuerzas armadas; o de una posible desmilitarización del sistema de seguridad y defensa; o de una reingeniería de correlación del pie de fuerza entre el Ejército y la Policía. La situación necesita, sobretodo, romper con las ambigüedades sobre los factores que facilitan y hacen eficientes la organización de la violencia. Para ello es necesario comprender, en primer lugar, que los enfoques de seguridad, hasta ahora sostenidos en Colombia, han contribuido a la des-incrustación del conflicto (*conflict dis-embedding*), primero imposibilitando la participación política de los sectores de izquierda, y luego, volcando una política de seguridad basada en la política antidrogas, muy beneficiosa en términos económicos para la industria de guerra de los Estados Unidos; demasiado costosa en términos de

vidas humanas para Colombia; pero provechosa para aquellos empresarios o señores de la guerra que se han enriquecido por las condiciones de violencia de las últimas décadas.

En segundo lugar, es necesario adoptar enfoques multidimensionales de la seguridad. Es decir, una vez se deconstruya el enemigo de la narco-insurgencia, el paso a seguir es desmontar los esquemas de seguridad que están basados en concepciones totalizantes de seguridad que solo abordan el nivel macro y centran toda su atención en el Estado-Nación. Para ello, el primer paso es remplazar la política antidrogas como pivote central de la estrategia. Así mismo, al incluir una definición multidimensional de seguridad, el paso a seguir es proponer una idea de control territorial que supera la noción basada en la ocupación militar. Más bien, se propone avanzar en conceptos de control territorial que integren a múltiples actores, tanto miembros de la sociedad civil, como actores pertenecientes al Estado de instituciones tanto civiles como militares y policiales.

Esta medida fue propuesta inicialmente en 2003 por Martha Lucía Ramírez, generando un altísimo grado de inconformidad entre la Cúpula Militar y más tarde produciendo su despido. La propuesta nunca fue aplicada totalmente. Se espera que, en consecuencia, el cambio de enfoque permita plantear problemáticas de la seguridad orientadas a abordar los niveles del individuo, de la comunidad y de lo local, que permitan explorar otras dimensiones como la seguridad ciudadana y humana, y no solo la seguridad pública.

Este texto buscó señalar algunas reflexiones de corte constructivista a propósito de la relación entre reformas a la seguridad y defensa, y el conflicto y postconflicto. Estas reflexiones, más que una lista de medidas posibles, quiso llamar la atención sobre una serie de aspectos que deberían ser abordados y discutidos en momentos de transición, como los actuales en Colombia, en dónde se genera una reorganización de las normas y los factores que hacen eficiente el uso de la violencia. La idea fue llamar la atención sobre la necesidad de proponer reformas que aborden el conflicto de manera comprensiva, más aun cuando se han producido las primeras acciones que marcan el fin de la violencia directa con uno de los grupos armados. Una política de seguridad orientada a la resolución del conflicto debe cambiar los enfoques de seguridad y replantear la política antidrogas.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Ansorg, N., & Kurtenbach, S. (Eds.). (2016). *Institutional Reforms and Peacebuilding: Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities* (1 edition). London; New York: Routledge.

Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Plan Colombia: Balance de los 15 años* (No. Boletín).

Elwert, Georg. (2003). *Intervention in markets of violence*. En C. Zurcher & J. Koehler (Eds.), *Potentials of Disorder: Explaining Conflict and Stability in the Caucasus and in the Former Yugoslavia* (pp. 219-242). Manchester: New Approaches to Conflict Ana.

García Pinzón, V. (2014). *Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano* (pp. 1-20). Presentado en *Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante*, Buenos Aires: FLACSO-ISA.

Leal Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la posguerra fría* (1. ed). Bogotá, Colombia] : [Quito, Ecuador? Universidad de los Andes, CESO : Alfaomega ; FLACSO, Sede Académico de Ecuador.

Leal Buitrago, F. (2014). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*; Vol. 24, Núm. 73 (2011); 3-36 0121-4705.

Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)* (Primera edición). Bogotá, Colombia: IEPRI: Debate: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Schultze-Kraft, M. (2012). Security and the Rule of Law in Colombia and Guatemala: Priorities, Trade-offs and Interdependencies. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4(1), 135-157.

El Tiempo (2000, septiembre 15). Se fortalece capacidad militar. *El Tiempo*.

El Tiempo (2006, octubre 6). Harán revolcón en justicia militar. *El Tiempo*.

Zurcher, C., & Koehler, J. (2003). Institutions and the organisation of stability and violence. En *Potentials of Disorder: Explaining Conflict and Stability in the Caucasus and in the Former Yugoslavia* (New., pp. 243-265). Manchester: Manchester Univ Pr.

# LA DEMOCRACIA “INTERCULTURAL” EN EL CASO DE ESTADO PLURINACIONÁL DE BOLIVIA

CANZANO, ANTONELLO

## LA DEMOCRACIA “INTERCULTURAL” EN EL CASO DE ESTADO PLURINACIONÁL DE BOLIVIA

### I.

Los procesos de democratización en Bolivia, sobre todo en la forma de la inclusión indígena al interior del poder político y los cambios relacionados a las instituciones, difícilmente pueden cumplirse con la ausencia de algunas fuerzas políticas y sociales específicas que encarnan el espíritu y que guíen el camino. Además, se llega a todo esto después de un largo camino de protagonismo indígena que, como ya hemos visto, inicia en los años 40 y se caracteriza, en la última fase, por la peculiaridad que asume la acción colectiva en relación a la política y al Estado. En los años 90 la expresión movimiento social en Bolivia fue bastante popular, con varias figuras sociales encabezando, de distintas maneras, la protesta y las propuestas de cambio. Consideramos, entonces, los movimientos sociales con un amplio significado conteniendo: una forma de acción colectiva, un cierto grado de organización, elementos de solidaridad interna al grupo y elementos de naturaleza identitaria, que explicita una acción colectiva con miras a reivindicar cambios en el sistema político poniéndose en una posición conflictual con éste (Melucci,1991). A definir la gran parte de éstos son principalmente el carácter identitario, las acciones dirigidas a ser y los objetivos de la movilización; en el caso específico del protagonismo político del neo-indigenismo, estas tres características se resumen en un sentir étnico dirigido a permear las instituciones del estado, transformándolas e indicando un nuevo modelo de democracia. A tal propósito, García Linera inscribe los movimientos sociales con el neo-indigenismo a la cabeza, como aquellos que han promovido y determinado la “transformación de varios aspectos de la esfera política”, con la “modificación del espacio legítimo de producción de la política”, rediseñando “la condición socioeconómica y étnica de los actores políticos”, “introduciendo nuevas técnicas sociales para hacer política”, tendiendo a “modificar los fines y los sentimientos de la política” (García Linera et al.,2004). Esto evidencia, más allá del énfasis, el nexo que se establece entre movimientos sociales, acción colectiva y democracia boliviana (Seidel Stiftung,2007). La novedad no depende, entonces, de las movilizaciones de este periodo; de hecho, toda la historia boliviana se caracterizó por la participación indígena (en diferentes fases y con diferentes narraciones), sobre todo a través de la participación sindical. Se trata de un sindicalismo que siempre ha dominado el ámbito social y que durante el transcurso del tiempo se configuró como verdadero sindicalismo de Estado. Sucesivamente, ha permeado todos los ámbitos sociales llegando, finalmente, a una verdadera sindicalización de la sociedad. La peculiaridad de esta característica, completamente boliviana, está en el apoyo a la democracia promovido por el movimiento sindical y es, gracias también a esta particular historia del sindicato que la indigenización tomó características democráticas. La novedad se encuentra en el nuevo rol asumido por las organizaciones indígenas en el plano nacional e internacional, por la creciente politización de las categorías étnicas y por la etnización de las relaciones sociales (Giraud,2012,70). En esta fase, podemos hablar de la asunción, por parte de los movimientos sociales indígenas de la plena subjetividad política favorecida principalmente por la unión entre las organizaciones indígenas de *tierras bajas* y de *tierras altas* que se dio después de una conexión conceptual entre pertenencia de clase y pertenencia cultural, ahora indiscernible. Expresión de este fenómeno es la figura misma de Evo Morales quien, en la óptica típica de *katarismo*, recupera la identidad étnica como elemento simbólico y político, resumiendo la doble visión social y étnica que se transferirá al discurso público y de gobierno una vez que asume la presidencia. Al interior de esta narración los movimientos sociales se vuelven actores de una revolución cultural y social que se extiende a toda

la democracia boliviana. El soporte de este proceso es el MAS, el cual apoyará toda la iniciativa de reforma del sistema de gobierno. El MAS incluirá la base social fundamental sobre la cual se apoyará el nuevo aparato institucional del país. El *Movimiento al Socialismo* nace justo para contener y proyectar en la dimensión político electoral el conjunto de las fuerzas sociales protagonistas del nuevo periodo indigenista. El MAS, por un lado, representa una incubadora política a través de la cual se realiza la síntesis y la estructuración de las diferentes peticiones provenientes de múltiples fuerzas y, por el otro, representa una organización unitaria, elástica y flexible que puede consentir la coexistencia de diferentes facciones. Sus orígenes se pueden encontrar al interior de las organizaciones sindicales que constituyen la componente más amplia de las organizaciones sociales. La primera y más importante socia fundadora por peso, recursos organizativos y presencia territorial fue la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), representante de todo el movimiento de los agricultores, que llegaron a esta organización sindical en 1979, después de un largo camino dominada, los años precedentes al MAS, por la corriente katarista y después constituyó la base social del movimiento indígena *pachakuti* (MIP) de Felipe Quispe. En el plano político, ya en el momento de su constitución pedía la construcción de un Estado plurinacional además de una asamblea nacional indígena y contendía resolutamente a quien los consideraba solo campesinos o sólo indígenas, como demuestra la inseparabilidad del factor social y del étnico. En los inicios de los 90 promovió la formación de un instrumento político que no fuese un partido tradicional, como tantos otros aborrecidos por la opinión pública, sino más bien un instrumento que pudiese consentir una nueva idea de representación y que apoyase a la democracia boliviana. De aquí se da la denominación MAS-IPSP. Este último es el acrónimo de *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos*; el MAS es el partido que legalmente participa en las elecciones y el IPSP legítimamente representa a esas fuerzas populares del país consideradas soberanas (García et al.,2014). Durante el periodo de la fundación del MAS-IPSP, la CSUTCB era la principal organización sindical de los pueblos originarios quechuas, aimaras, tupis guaraníes y otros grupos campesinos. La estructura, además, es de naturaleza corporativa con formas de autogobierno comunitario sindical sobre una base identitaria y territorial. Desde el punto de vista ideológico, se considera a la organización sindical como acceso a la “ciudadanía exclusiva”, o sea, identitaria, comunitaria y territorial, mientras el MAS es considerado vehículo de acceso a la “ciudadanía inclusiva”, o sea, la que se ejercita en el Estado (Ivi,2005). Otra importante organización interna del MAS, decisiva en su proceso de constitución, fue la *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia - Bartolina Sisa*. La confederación sindical de las mujeres trabajadoras agrícolas, después de un largo camino de experiencias organizativas, logra su composición definitiva a través de la constitución de un sindicato femenino con exclusividad organizativa y capacidad de participación política, dirigida a la afirmación de la democracia y a la defensa de los derechos de las mujeres. Junto con la organización masculina, luchó para el afianzamiento de la ciudadanía comunitaria, por la defensa y el reconocimiento del autogobierno para la gestión de la tierra y del territorio y, con una agenda propia, combatió por la igualdad de género y para derrotar al sistema patriarcal, típico de esa sociedad, indicando el acceso a una ciudadanía fundada en una “identidad inclusiva”. Hoy puede considerarse una de las realidades participativas más organizadas y representativas en el ámbito de los movimientos sociales y tiene una estructura fuerte que pasa desde las organizaciones sindicales de base, por las federaciones hasta llegar al vértice confederal. Se creó en 1980, con una fuerte guía katarista que representó la principal corriente ideológica, hasta la confluencia con el MAS en 1995, del cual se consideraban parte constitutiva, brazo imprescindible del instrumento político. Al interior del partido, constituyó un importante receptáculo para el reclutamiento de los candidatos a los diferentes niveles representativos y no es un caso si hoy la mitad del parlamento boliviano está compuesto por representantes mujeres. Otra organización importantísima entre los socios fundadores del MAS es la *Confederación Sindical*

de *Comunidades Interculturales de Bolivia*, activa desde hace 40 años, desde siempre comprometida con la afirmación de la identidad política y cultural propia, con la unidad de su estructura sindical comunitaria, con la posesión de la tierra y con la ocupación de espacios territoriales. Ésta es la organización principal que une a todos los sindicatos, las comunidades y las familias de antiguas migraciones agrarias, además de nuevos asentamientos humanos en las zonas tropicales y en casi todos los departamentos del país (Ivi,247). Tal confederación fue, junto a las federaciones de *cocaleros* de las cuales se hablará más adelante, una de las protagonistas en promover el nacimiento del MAS como forma organizativa e instrumento político. Lo que se intentaba hacer era utilizar la democracia representativa para defender la tierra, la producción de las hojas de coca y llegar al poder central. El instrumento político representado por el MAS fue el canal principal para poderse proyectar en la arena política y defender sus derechos, sus reivindicaciones políticas y, en definitiva, representar y ejercer un poder propio (Ivi,268). Como sucedió en el caso de la confederación de las mujeres, también la Confederación de los Colonizadores logró, a través del MAS, que un gran número de candidatos fuesen elegidos, ya sea a nivel local que nacional, extendiendo notablemente su poder. Pareciera que en su visión no hubiese diferencia entre la confederación sindical y su instrumento político, de hecho, piensan que el partido no sea más que el brazo político de las organizaciones agrarias que constituyen, a su vez, la base social y electoral que legitima a los elegidos y que instruye a los dirigentes en vista de la adquisición de los puestos públicos. Un rol muy importante en la constitución del MAS-IPSP fue el de la *Coordinadora de las seis Confederaciones del Trópico de Cochabamba*, representando a las organizaciones de los agricultores productores de hojas de coca. En su historia reciente, y precisamente durante los años 80, se caracteriza por la dura oposición a la política de reconversión de las plantaciones de coca y se afirma como un bloque social de resistencia de naturaleza ideológica, política y económica. Las políticas antidroga estadounidenses, con la intervención de la DEA, como ya hemos mencionado, en algunos casos intentaron imponer la extirpación a los países productores de coca y en otros una fuerte limitación de las plantaciones. Los gobiernos bolivianos de la época se adhirieron provocando la reacción de los cocaleros quienes organizan una vasta movilización, cuyas razones van desde la defensa de uno de los símbolos más importantes de su cultura, la reivindicación de la soberanía nacional para poder determinar las decisiones políticas internas, hasta la defensa de un sector productivo que garantiza una estabilidad rentable para los trabajadores y sus familias. La movilización fue infatigable y cruel, pero obtuvo, como consecuencia, la creación de un movimiento social con una elevada capacidad de movilización social guiado por los valores, símbolos e identidades colectivas de los agricultores cocaleros e indígenas. Su acción fue decisiva a tal grado que proporcionó una narrativa capaz de combinar los elementos étnico-culturales, como la defensa de las culturas originarias y las propuestas de nacionalización de la gestión de los recursos naturales. Su fuerza creció a tal punto que, en los años 90, era ya un actor central en la escena política. Ganó una influencia notable en las decisiones sindicales y políticas de la confederación de los agricultores (CSUCTB) y fue el principal artífice de la consolidación del MAS como fuerza política y electoral. Nace y se afirma de este modo una nueva clase dirigente del país, una nueva élite que conquista la mayoría ya sea en la asamblea constituyente que en todas las articulaciones del Estado, en sus órganos centrales y periféricos, y tiene una representatividad social difusa en la mayoría de la población, encabezada por un liderazgo carismático. Son los representantes de los indígenas, sobre todo de los agricultores y de los trabajadores, de cada cultura presente en Bolivia quienes sustituyen a las élites anteriores y constituyen el grupo dirigente de la amplia coalición interna del partido del MAS que domina Bolivia desde hace diez años. El exordio del partido del MAS fue a finales de los años 90 y su afirmación se determinó, como ya hemos descrito ampliamente, gracias al decisivo apoyo sindical, en particular del sindicato de *Cocaleros* y, más general, de la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*, la cual deseaba dotarse de un instrumento político. El tipo de génesis del MAS influenciará

y plasmará toda su evolución organizativa y política, manteniendo con el sindicato una constante relación simbiótica, de la cual se derivará una triangulación sindicato-partido-gobierno. Muchas veces se confunden los planos del partido y del sindicato, hay sobre-posiciones de liderazgo, de dirigencias, de funcionariado y de membrecías; modalidades relacionadas con el reclutamiento y soporte financiero recíproco. La verdadera fuerza del MAS se deriva del movimiento sindical, de manera particular, y de las diferentes organizaciones de la sociedad que, por varias razones, representaban al mundo indígena y del trabajo, que nunca habían sido plenamente representadas por los viejos partidos de izquierda tradicional, que habían apoyado electoralmente, poco inclinados a deshacer su quehacer tradicional para aventajar a los nuevos modos de participación. Resumiendo, el MAS se presenta como un instrumento político compuesto por una coalición flexible con tres componentes fuertes que constituyen la base de apoyo orgánica del partido, los *Círculos*: Cocaleros, Indígenas, Campesinos. Éstos últimos se dividen, a su vez, en Campesinos (simples), Mujeres Campesinas, Colonizadores, cada grupo con sus organizaciones. Hay, con frecuencia variable, según la agenda política, organizaciones sindicales de las cooperativas de las minas, otros sectores salarizados, comerciantes, auto-transportadores y estudiantes universitarios. Los indígenas, además de sus *Círculos* específicos, permean con su presencia un poco en todas las demás organizaciones. El MAS se presenta, por lo tanto, como el actor político que monopoliza el acceso a la esfera de decisiones públicas y a veces establece uniones fuertes y vínculos estables con las organizaciones sociales. En otros casos, al contrario, produce políticas públicas, haciendo que la coalición dominante interna del partido se vuelva inestable. Desde el punto de vista estructural, podemos afirmar, en definitiva, que el resultado fue la construcción de un partido archipiélago (Galli,2001), con una institucionalización débil considerando la poca autonomía en relación a los grupos que lo constituyen, los cuales han mantenido y mantienen una fuerte autonomía con poca coherencia organizativa entre centro y periferia. El éxito de Morales es debido también en parte a su capacidad de haber sabido ofrecer un fuerte incentivo colectivo de tipo ideológico fundado en el “socialismo comunitario” que, por un lado recupera eslóganes anticapitalistas y antiimperialistas tomados de la vieja retórica socialista, y por el otro, intenta conjugar algunos temas del marxismo con la tradición cultural del comunitarismo indígena.

## II.

El proceso participativo descrito se traduce en una nueva representación democrática. Para construir un Estado Plurinacional la característica más importante, ratificada constitucionalmente, es el reconocimiento de los derechos sociales y culturales diferenciados y definidos étnicamente. El contexto internacional también es cómplice, el punto de inflexión llega a finales del siglo veinte cuando se subvierte completamente la lógica del indigenismo: el Estado deja de tener la prerrogativa para disponer de los derechos de los sujetos indígenas o de definir su destino, al contrario, los pueblos indígenas empiezan a definir sus propias aspiraciones y la creación de un nuevo tipo de “nación” donde no tendrían que escoger entre una marginalidad opresiva y la asimilación. Todo esto se debe, en parte, a la afirmación de nuevos principios como el de “la autodeterminación de los pueblos”, que permitieron a grupos culturales minoritarios afirmar su identidad. El hecho fundamental que abrió el camino al reconocimiento del principio de autodeterminación fue la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Esta declaración influyó de manera decisiva el proceso de reformas constitucionales en países como Bolivia y Ecuador. El texto de la ONU establece principios en relación a los estándares mínimos de reconocimiento y de respeto de los derechos colectivos en base al principio de autodeterminación, como el derecho a la propiedad de la tierra, el acceso a los recursos naturales, la promoción de la identidad a través de la preservación y la valorización de las tradiciones y de las lenguas. La nueva constitución boliviana cambió el principio de



autodeterminación por el principio de la “determinación libre” (Art.2), aun cuando el MAS y su principal componente sindical agrario reivindicara su inclusión. En línea con la Declaración de la ONU, la aprobación de una fórmula diferente tendía a llamar a los principios de autonomía indígena como forma de autogobierno territorial y comunitario, estableciendo los diferentes niveles institucionales descentralizados con el mismo grado de autonomía, autorregulación y administración, manteniendo sólido el carácter unitario del Estado. Todo dentro de un marco de reconocimiento de la igualdad entre culturas y, al mismo tiempo, el reconocimiento del pluralismo en todos los ámbitos sociales. El principio fundador del pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico reside en el reconocimiento de la existencia pre-colonial de “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos”, donde el apelativo *naciones* se refiere a las etnias *quechua* y *aimara* de los altiplanos, *pueblos indígenas* a los indígenas de la zona amazónica y de las llanuras, con connotación social en la referencia a la pertenencia originaria y campesina. El nuevo modelo constitucional indigenista se funda sobre tres columnas fundamentales que constituyen, en comparación a los tentativos de reforma anteriores y a los tentativos en los mismos años en otros países latinoamericanos, una neta discontinuidad y sobrepasa la línea de demarcación en relación al modelo tradicional constitucional occidental, anclado a una concepción específica del Estado de derecho y de la subyacente doctrina de los derechos individuales. La primera columna está representada por la transformación de la costumbre a un verdadero derecho, diremos “derecho indígena”; la segunda, por la forma asumida por el Estado en sus articulaciones periféricas y del rol que en éstas asumen las comunidades locales; finalmente, por un tipo de sistema democrático que emerge a través de la combinación de diferentes modelos. Una de las características más interesantes y revolucionarias en el plano jurídico es el reconocimiento constitucional de la pluralidad de las costumbres comunitarias indígenas, que configura un orden jurídico nuevo y, a veces, en oposición al derecho positivo en vigor. El sistema jurídico indígena, si es que lo podemos llamar así, no se configura como una reinmersión que recupera integralmente un sistema consuetudinario congelado por siglos, más bien se trata de una construcción del todo nueva, que tiene referencias a las costumbres hoy en uso en esas comunidades. Difícilmente fenómenos sociales, como el derecho, pueden conservarse intactos por siglos, pero es más realista pensar que la transmisión de generación en generación evolucione o se contamine. Lo que se quiere afirmar es que hoy las costumbres en uso se transforman en derecho según un principio de reconocimiento de algunas culturas específicas portadoras de normas consuetudinarias parcialmente o completamente extrañas al derecho positivo vigente. Se trata, entonces, de un “sistema propio de autoridad, normas y procedimientos de regulaciones de la vida social y de resolución de conflictos” que se habría formado ya sea en oposición al derecho positivo o como proceso de incorporación de parte de éste (Giraud,2009,93). El carácter plurinacional del Estado en esta esfera favorece la ampliación de los derechos, incorporando el sistema de los derechos colectivos en inmediación a los individuales con aplicación de ámbito intracomunitario. Uno de los aspectos más importantes es el reconocimiento de las jurisdicciones especiales en territorios definidos como indígenas al interior de los cuales se puede administrar una justicia “propia” o, en otras palabras, la justicia comunitaria con la posibilidad de disponer de un tribunal propio. Se les reconoce a las comunidades internas la titularidad de la administración del territorio “propio” y por esto los constituyentes reconocen el pluralismo jurídico también en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, consintiendo la aplicación de principios, valores culturales, leyes y procedimiento propios. Se legitima, de este modo, la equivalencia con la justicia ordinaria y hoy en 53% aproximadamente del territorio boliviano se administra la justicia comunitaria. También es importante para la afirmación del neo-indigenismo en ámbito constitucional el principio de descentralización que amplifica y refuerza el principio de autonomía indígena, esta última afirmándose con la *Ley de participación popular*, que reconoce a las asociaciones comunitarias el estatus jurídico de organizaciones territoriales de base (*Ayllu*) permitiendo instituir

formas tradicionales de autogobierno y afirma el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra. El sistema de descentralización que redefine la articulación periférica del Estado no sólo reafirma el principio de autogobierno, sino que lo institucionaliza a través del ente denominado “autonomía indígena” más allá de las demás formas de ejercicio consentidas en el ámbito municipal y departamental. El nivel periférico más importante es el municipio. Son 335, representan el esqueleto del país y están dotados de autonomía estatutaria, fiscal, administrativa y legislativa. Los departamentos, con el mismo grado de autonomía, representan el mesogobierno boliviano. Finalmente, la autonomía indígena representa la forma más completa y más evolucionada de autonomía territorial y comunitaria, la cual se puede establecer en territorios ancestrales, habitados por naciones, pueblos originarios e indígenas en la base de la repartición del territorio, de la cultura, de la historia, de la lengua y de las organizaciones o instituciones jurídicas, político-sociales y económicas propias. Actualmente sólo se ha logrado crear una sola autonomía indígena amplia, cubriendo el 20% del territorio de Santa Cruz. Desde el punto de vista de la evolución de la democracia es muy importante ver el cambio desde las reformas parciales de los años noventa hasta la nueva constitución. El modelo de inspiración liberal y democrático imaginado, que tendría que democratizar al sistema, era de tipo multicultural, y su aplicación tendría que haber conducido al reconocimiento de la diversidad étnica. Se intentaba construir una democracia multicultural y pluriétnica, sin embargo, la izquierda y los indígenas se opusieron ya que no aceptaban el planteamiento multicultural con matriz neoliberal, mientras veían en el principio de plurinacionalidad el perno sobre el cual debía colgar la nueva democracia boliviana. De hecho, el problema boliviano no era el de un reconocimiento de las culturas a través de un punto de vista multicultural que habría favorecido un estímulo centrífugo sino un método que favoreciera el acercamiento y el diálogo, aun en la diversidad. Con esta finalidad, el concepto más adecuado para representar sistémicamente la plurinacionalidad era el de la interculturalidad, o sea, un modelo de democracia en la cual participaran las diferentes culturas, cada una con sus propias prácticas identitarias. Es justo esta expresión que describe mejor la nueva configuración institucional boliviana capaz de impulsar nuevas prácticas políticas que, por un lado, sobrepasan la idea tradicional de la representación política, y por el otro, la renueva dado que proviene de nuevos actores sociales como los movimientos indígenas, de mujeres, ecologistas, etc., trayendo consigo nuevas instancias de participación y de una calidad diferente de representación democrática (Mayorga,2014,97). Durante los últimos años muchos países andinos introdujeron en sus constituciones formas de democracia participativa con apoyo del reconocimiento del carácter multinacional y pluriétnico de sus propias sociedades. Estamos hablando de países como Ecuador, y a tal propósito se ha hablado de Demo-diversidad, o sea, de un concepto sociopolítico que abre el camino a nuevas fórmulas participativas ratificadas institucionalmente como reconocimiento de las diversidades en el *demos*. Fue una operación de re-orientación del orden institucional en función a la auto-representación de diferentes y heterogéneos sujetos con instancias, prácticas, formas de vida, proyectos que son imposibles de representar integralmente en el Estado (Boaventura de Sousa,2008). “Precisamente, la noción de democracia intercultural es una respuesta al reto de reducir las distancias conceptuales y en las modalidades democráticas prestando atención a las instituciones indígenas y campesinas” (Mayorga,2014,98). En el caso boliviano se puede decir que hubo una mutación sistémica, en cuanto se afirmaron nuevas instituciones capaces de canalizar la participación difusa junto con las instituciones preexistentes, encontrándose de frente a un proceso ya sea de renovación que de ampliación de las instituciones. Todo esto pasa con actuación de esas reformas constitucionales que tratan la articulación de la descentralización, antes mencionada, como las nuevas autonomías departamentales, municipales e indígenas porque es sobre todo en estos niveles de gobierno que la democracia intercultural puede tomar forma y contenido a través de expresiones comunitarias de democracia. Mayorga (*Ivi*,101), habla de afinidad entre Estado Plurinacional y democracia

intercultural y sostiene que la nueva fórmula constitucional convalida y amplía los derechos individuales; así como la democracia intercultural se puede alimentar del nuevo sistema donde la combinación de justicia ordinaria e indígena logra ampliar la esfera jurisdiccional; así como las nuevas prácticas participativas pueden realizarse en los estatutos autónomos de departamentos, municipios y autonomías indígenas; así como la misma elección popular de los jueces entre los seleccionados por los dos tercios del parlamento. Se vuelve más sustancial, además, gracias a la introducción de facultades importantes como el referéndum y la revocación del mandato. Éste último es un instrumento a través del cual los ciudadanos pueden revocar el mandato de los representantes elegidos antes del término de éste; se activa únicamente por iniciativa popular a través de la recolección del 25% de las firmas de los votantes. Objeto de la revoca pueden ser todos los electos en todos los órganos de representación, excluyendo sólo los miembros de la Corte Constitucional Plurinacional. Asambleas y juntas, o sea, órganos de carácter deliberatorio mediante los cuales los ciudadanos reunidos en espacios públicos discuten sobre temáticas de interés común. Este mecanismo institucionaliza la larga tradición boliviana de las asambleas, especialmente en las organizaciones sindicales y en los *Ayllu*. La consulta previa es un mecanismo institucional de concertación, previa y obligatoria con la cual las autoridades deben consultar a la ciudadanía en relación a la explotación de los recursos naturales en un determinado territorio. Las iniciativas de leyes populares con las cuales la ciudadanía presenta diseños de leyes es un mecanismo híbrido regulado por la Asamblea Legislativa Plurinacional. El control social, a través del cual se garantiza la participación de amplios extractos de la sociedad en la redacción de los diseños de ley. Finalmente, el órgano electoral, como poder del Estado que regula el ejercicio de la democracia intercultural. Todas estas facultades pueden contribuir y están contribuyendo significativamente a democratizar ulteriormente una sociedad multicultural. No hay duda que con todas sus limitantes, el esfuerzo de crear una democracia intercultural representa una respuesta fuerte a la demanda de inclusión y de participación de la sociedad boliviana en todas sus estratificaciones (*Ibidem*). Ésta no representa una forma diferente de democracia, más bien es el resultado sistémico de la coexistencia de tres formas de democracia previstas por el Art. 1 de la constitución, que consisten en democracia representativa, democracia participativa y democracia comunitaria. Por lo tanto, se sustenta en conjunto y con el funcionamiento equilibrado de las tres formas de democracia y se caracteriza como un proceso que garantiza la diversidad cultural, la cual constituye un elemento fundador del Estado Plurinacional de Bolivia.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- Alvaro García Linera, “El Estado Plurinacional”, in Discursos y Ponencias, anno3, n.7.
- Boaventura de Sousa Santos, *La Reinvencción del Estado y el Estado Plurinacional*, Alianza Internacional, Cochabamba, 2007.
- *reinventar la Democracia, reinventar el Estado*, Sequitur, Espana, 2008.
- M. Cabezas, “Caracterización del “ciclo rebelde”, En Esperandín López, P. Iglesias, *Bolivia en movimiento. Acción colectiva y poder político*, El Viejo Topo, Madrid, 2007.
- C. Casen, Paulo Ravecca, *Las ciencias sociales en el debate político boliviano: el ejemplo del Estado Plurinacional*, Ceben, Sucre, 2009.
- G. De Marzo, *Buen Vivir, per una democrazia della terra*, Ediesse, Roma, 2009.
- L. Fontana, “narrativas colectivas y procesos políticos en Bolivia”, en F. Mayorga, *Estado, ampliación de la democracia y disputa política. Bolivia 200-2010*, CESU-UMSS, Cochabamba, 1012.
- G Galli, *I partiti politici italiani*, Rizzoli, Milano, 2001.

- F. Garcés, *Reflexiones Constituyentes*, UMSS, Cochabamba, 2012.
- A. García Linera, *La potencia plebeya*, CLACSO, La Paz, 2010.
- A. García Linera et Al., *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructura de movilización, repertorios culturales y acción política*, Oxfam.Diakonia, La Paz, 2004.
- F. García et Al., *MAS legalmente, IPSP legitimamente*, PIEB, La Paz, 2014.
- L. Giraud, *La questione indigena in América Latina*, Carocci, Roma, 2009.
- J. Gonzale Pazos, *Bolivia la construcción de un país indigena*, Icaria Editorial, Barcellona, 2007.
- S. P.Huntington. *Lo scontro delle civiltà: e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano, 1997.
- J. Komadina, C. Geffroy, *El poder del movimiento político*, CESU, 2007.
- J. Lazarte, *Multiculturalismo o Multinacionalismo? Crítica al movimiento al Socialismo*, Todacom SA, Buenosaires, 2008.
- J. Linz, “Plurinacionalismo e democracia” in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXV, 1, 1995.
- F. Mayorga, *Antinomias*, CESU, Cochabamba, 2009;
- *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*, Plural, La Paz, 2011.
- *Incertitumbre táctica. Ensayos sobre Democracia, populismo y Ciudadanía*, Plural, La Paz, 2014.
- A. Melucci, *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- C. Montenegro, *Nacionalismo y coloniaje*, Los Amigos del Libro, La Paz, 1979.
- F. Reynaga, *La Revolución india*, F. Reynaga Edit., La Paz, 2010.
- S. Rivera Cusanqui, *Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS*, Plural, La Paz, 2015.
- J. Salmon, *El Espejo indijena*, Plural, La Paz, 2013.
- J. Sanjines, *El espejismo del mestizaje*, PIEB, La Paz, 2005.
- S. Stiftung, “Movimientos sociales, política y Estado”, *Opiniones y Analisis*, 84, Lapaz, 2007.
- G. Vargas Rivas, *Los desafíos del Estado Plurinacional boliviano*, Constituyente soberana, La Paz, 2011.

**POPULISMO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN.  
LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES POLÍTICAS  
EMANCIPADORAS EN UN CONTEXTO GLOBAL**

NOBLE ANTAS, JAVIER GASTÓN

## POPULISMO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN. LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES POLÍTICAS EMANCIPADORAS EN UN CONTEXTO GLOBAL.

En esta exposición intentaré reflexionar sobre la construcción de identidades políticas en la actualidad a partir de la propuesta teórica del populismo desarrollada por Ernesto Laclau. Esto nos llevará a reflexionar acerca de qué elementos intervienen en dicha operación y la dificultad de inscribirlos en un orden global. Para resolver el problema acerca del escenario político en que se despliega dicha lógica nos valdremos de los conceptos de Nancy Fraser, de «enmarque» y «escala». Estas nociones nos revelarán la necesidad de pensar la limitación de la teoría de Laclau en el ámbito estatal (westfaliano) como también el riesgo de diluir la política en un (des)orden ilimitado dominado por el flujo de capitales, mercancías e información. Asimismo destacaremos la importancia de la batalla por el significado de los términos políticos que sufren un vaciamiento cada vez más extendido. Este hecho nos permitirá preguntarnos si la polarización social atribuida al populismo consiste en un elemento exclusivo de las formaciones populistas o se corresponde con un efecto del sistema neoliberal en que éstas se inscriben. Veremos así que, en el contexto de la globalización, cualquier apelación a la democracia como soberanía popular, independientemente de la articulación hegemónica que ésta represente, queda calificada como anacrónica, en el sentido de pertenecer a un marco westfaliano. La consecuencia de lo anterior es que la inclusión del pueblo en la gramática de la política acaba por representar una suerte de amenaza del orden establecido bajo el dominio de una concepción empresarial y mercantil de la vida. Ante este escenario, el pensamiento de Jorge Alemán será reseñado como un pensamiento que ofrece herramientas para pensar el terreno de lo político como algo que, aunque irrenunciable, es acechado por el discurso ilimitado del Capitalismo.

El marco westfaliano-keynesiano supone un escenario interestatal en donde el debate se da entre conciudadanos y cuya discusión gira en torno a qué se deben entre ellos, en términos de reconocimiento y de redistribución. En el nuevo marco, el de globalización, las decisiones tomadas por un Estado, Corporación transnacional u Organización supranacional, afectan a la vida de los habitantes del mundo entero (Fraser, N., 2008:31-35.). Este diagnóstico evidencia la necesidad de ampliar las escalas de justicia que funcionaban dentro del marco westfaliano.

Trátese de la distribución o del reconocimiento, las discusiones que solían centrarse exclusivamente en la cuestión de qué es debido como materia de justicia a los miembros de una comunidad giran ahora rápidamente hacia debates sobre quién debe contar como miembro y cuál es la comunidad pertinente. No sólo el qué, sino también el quién es objeto ahora de libre discusión (Fraser, N., 2008:37-38).

Vemos así que las cuestiones de primer orden, es decir las que se refieren a redistribución y reconocimiento en el interior de un Estado, quedan ahora dominadas por la cuestión de «quién» cuenta como sujeto de un sistema de justicia. Las tres dimensiones (económica, cultural y política) son definidas como esferas cuya funcionalidad se da al interior de un marco. La cuestión de la globalización afecta a la primacía de la escala política como condición del funcionamiento de la económica y la cultural. Dentro de esta escala, la injusticia puede darse en dos niveles: la representación fallida político-ordinaria y el des-enmarque (Fraser, N., 2008:50-51). Dentro de la justicia política de enmarque se encuentran dos estrategias de acción, por una parte la política afirmativa del enmarque y, por la otra, la política transformativa del enmarque (Fraser, N., 2008: 53). La primera funciona dentro de la lógica westfaliana de territorialidad estatal (espacio de los lugares) y discute y problematiza sobre la cuestión de los límites del encuadre, mientras que la

segunda, dentro de la territorialidad supraestatal poswestfaliana (espacio de los flujos,) discute el problema general del enmarque. A estos dos niveles de discusión referidos a la representación política, debe añadirse un tercer nivel relacionado con el modo (el cómo) en que se establece un marco, es decir, el nivel en que se polemiza sobre la «democraticidad» del marco y su establecimiento. Fraser acaba por establecer una justicia «metapolítica», que se refiere a la justicia de enmarque y establece el «quién» de aquellos que cuentan. De este modo existen injusticias de primer orden y de segundo orden. Las primeras se refieren a la distribución, reconocimiento y representación fallida-ordinaria (cuestión de límites de inclusión), y las segundas a la cuestión del quién cuenta y es afectado.

En este punto, Fraser nos explica que se produce un deslizamiento que hace que las teorías que antes se llamaban de justicia social ahora se llamen de la justicia democrática (Fraser, N., 2008:62), es decir, el problema se traslada al escenario de la paridad participativa. Se trata, entonces, de ver si la participación se entiende de un modo consecuencial (bajo un principio sustantivo que garantice la paridad de todos los participantes) o meramente procesal (un estándar que establece la legitimidad democrática al garantizar que se exige el asentimiento y participación en los procesos deliberativos). De este modo vemos que debe enfrentarse una cuestión de carácter general: qué entendemos por democracia y en qué marco lo inscribimos. Así, las diferentes concepciones referidas a la existencia de un marco global de economía, de un Estado nacional o de una interrelación entre Estados, conforman el eje central desde donde reflexionar sobre justicia distributiva: «la estructura básica» democrática (Fraser, N., 2008:76) <sup>1</sup>.

Considero que el problema del enmarque tratado por Fraser sirve para visibilizar la preeminencia de lo político sobre lo económico y lo cultural. Ahora bien, cuando leemos a Fraser, el problema de los significados o el de la gramática que rige el pensamiento de lo político es aquello a lo que parecemos llegar una y otra vez. En el caso de Laclau, el camino aparenta ser el inverso: partiendo de un problema radical de enmarque se parece llegar a una propuesta definida en el marco westfaliano- keynesiano. Como es conocido, Laclau otorga a lo político un nivel ontológico como contrapartida del nivel óptico de la política. Así, el momento de constitución de un pueblo se corresponde con la condición de posibilidad de toda política, y la gestión, administración y absorción de los conflictos, son manifestaciones ópticas de aquel acto político fundacional (Marchart, O., 2009). Ahora bien, si la construcción teórica de Laclau resulta insuficiente para funcionar en un marco global, la de Fraser falla en el punto de dar casi por superado el momento soberanista de la política mundial. Ejemplos de lo anterior pueden verse en el éxito de propuestas políticas tales como la de Donald Trump, del Frente Nacional en Francia o del Brexit en el Reino Unido. Por esta razón, considero primordial poner en funcionamiento un dispositivo teórico que, estudiando la materialidad de los acontecimientos políticos y su relación con las esferas económicas y culturales, no desatienda la capacidad de significación de los mismos. Dicho de otra manera, un estudio que discuta la supuesta transparencia significativa de los acontecimientos políticos. Pienso que uno de los problemas cruciales en la actualidad de los estudios políticos, es el de ser permeables a la lógica mercantil dominante. Esto provoca que el análisis de hechos derive en una suerte de aceptación de los mismos.

Sabemos que el planteamiento de Laclau se sitúa dentro de lo que se ha llamado posmarxismo. Esta corriente intenta un análisis de los problemas tratados por el marxismo desde una perspectiva en la que, categorías tales como clase, sujeto, dirección o marcha de la historia, etc., se desintegren bajo la acción de una mediación discursiva. De esta manera, Laclau realiza una crítica y desconstrucción del marxismo emparentándolo con nociones provenientes del

---

<sup>1</sup> Nancy Fraser toma tres modelos para enfrentar esta discusión: el cosmopolitismo, el internacionalismo y el liberalismo nacionalista.

psicoanálisis. Las dos acciones más destacables son: en primer lugar, destacar el carácter central de la negatividad –la lucha y el antagonismo– en la estructuración de toda identidad colectiva; y, en segundo lugar, explicar la opacidad de lo social –la naturaleza ideológica de las representaciones colectivas– como un terreno en que emerge un hiato permanente entre lo real y los sentidos manifiestos de las acciones individuales y colectivas (Laclau, E., 2000:108). Esta operación teórica tiene como finalidad evitar la disolución de la opacidad social y de los antagonismos en una sociedad comunista, que desempeña el papel de superación positivista en la teoría marxista. El modo de conseguirlo es desarrollar una teoría de la Hegemonía que asuma y revele en todo momento una falta o falla respecto a la totalización de lo social (Laclau, E., 2010: 171).

Actualmente, la hegemonía se encuentra en medio de una contienda académica cuyo centro es el de aceptar o rechazar tal concepto como explicativo dentro de un mundo globalizado (Beasley-Murray, J., 2010). Como ya he dicho, la teoría del populismo de Laclau parece tener como límite el Estado, es decir, resulta insuficiente para afrontar el problema del neoliberalismo de modo general. La cuestión que emerge es: ¿esta falta de alcance es exclusiva de la teoría de Laclau o, en realidad es un problema arrastrado por todos los discursos que se enfrentan a la situación mundial del capitalismo? En el resumen esquemático de la propuesta de Fraser que acabo de hacer, se evidencia que se trata de un problema general: ¿cómo se equilibran y armonizan las luchas por el reconocimiento con las de la participación?, ¿desde qué instancia, con qué gramática? Sostengo que el tipo de tratamiento general que se hace en la actualidad de la palabra populismo encubre un rechazo de la política como terreno de debate sobre estas cuestiones.

En la actualidad el término populismo ha ido adquiriendo mayor notoriedad, pero no mayor poder explicativo. Si bien la obra de Laclau puso el término en el centro de los estudios políticos, la indefinición y vaguedad del término sigue siendo predominante. Así, hoy en día, a escala global, se acusa de populismo a formaciones y líderes políticos con rasgos muy diferentes e incluso opuestos (ejemplo: Le Pen y Podemos, Chávez y Trump). Esta vaguedad e indefinición sigue siendo predominantemente peyorativa. La negatividad de este adjetivo, unida a su indefinición, acaba por cristalizar en una matriz sencilla y extraña, que afirma que el populismo se construye sobre una «visión maniquea del mundo». Esta visión maniquea elaboraría un «pueblo puro» enfrentado a una «élite corrupta». Ahora bien, la misma matriz que acaba por identificar el populismo con una retórica manipuladora, es, ella misma, parte del maniqueísmo. La consecuencia de este pensamiento es que acaba por clasificar a todo discurso como populista, salvo la teoría liberal-occidental de la democracia (Foa Torres, Jorge, 2018, pág. 267). Vemos así, que la discusión acerca de quiénes cuentan, es decir la «estructura básica democrática» mencionada por Fraser, debería retornar siempre a « ¿quiénes cuentan para qué?». La tensión entre libertades individuales y los ideales de igualdad y soberanía popular (Mouffe, Ch., 2009), es el terreno desde donde la democracia suele confundirse con un consenso racional y con ello eliminar el conflicto de su interior (Mouffe, Ch., 2003:26). Es a esta eliminación a la que denomino una lucha por el significado: qué cosa es el pueblo y la democracia suele consistir en el resultado de una lucha hegemónica.

La multitud y la masa han sido tratadas históricamente como algo irracional incapaz de tomar decisiones e incluso de construir sus intereses. En esta línea, se ha caracterizado a la masa tomando elementos de las identidades marginales de la sociedad: mujeres, niños, alcohólicos, locos, etc. (Laclau, 2005:52). La matriz de esta operación está dominada por la idea de una racionalidad positivista que se cristaliza en una concepción que asimila lo patológico a la mentira. Así, vemos que se instaura una significación fija de las palabras que diluye los conflictos en un reparto de lo social, o, en otros términos, una sedimentación de identidades que ocultan su



carácter fallido. En este punto, considero que las categorías de sedimentación y reactivación son útiles para comprender la impronta desestabilizadora de la lógica populista (Laclau, 2000). Esto es, la sociedad es el resultado imposible de procesos de reactivación de elementos sedimentados, y esta reactivación no es más que la explicitación de los aspectos contingentes de toda relación sedimentada. El resultado es una teoría política que basa su funcionamiento en la aglutinación de reclamos bajo una lógica equivalencial. Esta lógica invoca elementos afectivos de la constitución identitaria, de allí la apelación a las teorías de Freud, Lacan y Joan Copjec. El líder desempeña el papel de símbolo aglutinante de una heterogeneidad de demandas insatisfechas. Se llegaría así, a construir una homogeneidad demandante de la instauración de un régimen que solvete la inclusión de una *plebs* bajo el rótulo de *populus* en un momento de crisis institucional (Laclau, 2005). De este modo, más allá de valoraciones, el populismo sirve para fomentar experiencias que subvierten el orden establecido.

Esta subversión de sistemas de significación conlleva el peligro de establecer un anclaje de tipo culturalista. Cuando esto sucede, se desarrolla un discurso identitario que en lugar de politizar la cultura acaba por culturizar la política. Justamente la sustitución del paradigma de la distribución por el del reconocimiento, ocurrido a comienzos de los ochenta, fue el momento clave de este giro hacia las lógicas identitarias (Álvarez Yagüez, J., 2015:77). Esto supuso el paso de la denuncia de las relaciones de dominación y opresión inscriptas en las mismas estructuras institucionales que regulaban el paradigma distributivo, a una reificación del concepto de cultura. Así, la cultura pasa a ser definida de una manera holista, es decir, «como una totalidad» (Álvarez Yagüez, J., 2015:77-81) que se corresponde con una población, reduciendo su pluralidad interna mediante una suerte de narcisismo de las pequeñas diferencias (Álvarez Yagüez, J., 2015:81).

Considero que, aunque la teoría del populismo de Laclau establece la importancia de la batalla cultural hegemónica, no incurre, al menos no necesariamente, en la cerrazón del discurso identitario recién señalado. En su pensamiento la necesidad de construir una voluntad política a partir de la asunción del antagonismo, constituye una clara apuesta por la resolución política de los conflictos y tensiones sociales. Igualmente debe señalarse que, a pesar de que los discursos identitarios tienden a cerrarse de la manera descrita, representan una base fundamental desde dónde trabajar la irrupción en el escenario político de los que no cuentan (Rancière, J., 1996/Barros, S., 2006).

En base a lo dicho, creo que el enlace de cuestiones de distribución, reconocimiento y representación debe buscarse en la gramática que regula las operaciones hegemónicas. Dicho de otra manera, la estrechez de los discursos identitarios debe articularse en un discurso rupturista que asuma el nivel ontológico del antagonismo. Debe señalarse que el antagonismo es aquello que «constituye los límites de toda objetividad —que se revela como objetivación, parcial y precaria» (Laclau-Mouffe, 2004: 169). Así, el antagonismo es explicado como la relación en la que la permanencia de una entidad se ve amenazada o imposibilitada por la existencia de otra entidad que no puede ser disuelta mediante una lógica esencialista que la integre en un proceso totalizador. Así, las lógicas identitarias quedan restringidas como elementos que deben ser articulados en una verticalidad política, abandonando la horizontalidad de las demandas, en una situación de crisis.

Hoy en día, el debate entre populismo y democracia se explica como un problema de diferentes concepciones de esta última. Carlos De La Torre nos explica dos alternativas: por una parte, los que entienden la democracia como un conjunto de instituciones que garantizan el pluralismo, discuten el populismo como un fenómeno que reduce las posibilidades de mantener la pluralidad; en cambio, la concepción de la democracia con criterios sustantivos, ve al populismo como democratizador. El caso de Laclau consiste en entender el populismo como la

alternativa a la negación de la política ejercida por el institucionalismo (De La Torre, C., 2017:54). En este sentido, la enseñanza de Laclau y su razón populista nos sirve más para situar la política en el terreno de la «falla, inadecuación o exceso» que para dar una definición última del populismo (Rinesi-Muraca, 2010:62).

El vaciamiento del término democracia crece a medida que los avatares del mercado y los flujos financieros se imponen como necesarios. La diferencia es que la democracia mantiene un rasgo positivo tan marcado como el rasgo negativo del populismo. Desde esta perspectiva, la palabra democracia sufre la misma ambivalencia que la palabra pueblo (Rinesi-Muraca, 2010:63) o cultura (Wallerstein, I., 1988). Se trata de términos ambivalentes cuyo significado oscila entre el todo y una parte distinguida del resto.

En varios estudios recientes sobre el populismo, esta ambivalencia de la democracia es usada para explicar el ascenso populista. Así, la crisis de representación es la causa del auge populista actual. A esa causa debe sumársele otra referida a la soberanía: «la pérdida generalizada de soberanía económica determina un desplazamiento hacia un mayor énfasis en la soberanía cultural. Ese giro hacia la cultura como sede de la soberanía nacional se manifiesta en varias formas» (Appadurai, A., 2017: p. 37). En esta perspectiva, el populismo se tacha de simple escenificación falsa de la imposible soberanía, y, en muchos casos, se lo acaba condenando por reproducir las condiciones neoliberales de la realidad (Villacañas Berlanga, J. L., 2015a; Beasley Murray, J., 2010). Lo sorprendente es que estas críticas describen la falta de soberanía económica como un problema irreversible pero, inmediatamente, critican que lo irreversible no se revierta. En medio de esto, los intelectuales que igualan las prácticas populistas con las amenazas racistas, con la corrupción o con el autoritarismo, no asumen ninguna responsabilidad respecto a la situación mundial.

Como ya hemos dicho, la reactivación de luchas políticas por el reconocimiento y la participación constituye una acción que, más allá de su valoración, está en la base de la política. La dimensión rupturista del populismo defendido por Laclau, a mi entender, ha servido para ampliar muchos derechos en Latinoamérica. Aquí, podría establecerse una discusión acerca del grado de institucionalización necesario para este tipo de avances, pero tal debate está envenenado si se parte de la caracterización del populismo como una patología manipuladora de masas hipnotizadas (Villacañas Berlanga, J. L., 2015). Por esta razón, considero que la manera en que se entienda el contexto en que se producen las operaciones hegemónicas es clave para poder dilucidar las críticas hechas al populismo.

En este sentido, entender que nos encontramos en un contexto globalizado, dominado por el capitalismo, es importante. Ya hemos visto los problemas que acarrea en el modelo de Fraser la discusión sobre quiénes cuentan y cómo se consigue contar. En la teoría de Laclau, basada en la articulación de demandas bajo un significante vacío, el problema está justamente en delimitar la arena política, ya que, sin ese límite, todo el sistema se diseminaría en una cadena de diferencias que harían imposible la conformación de cualquier frontera de antagonismo. El anclaje que utiliza Laclau es el del punto nodal. Así, mediante el vaciamiento de un significante que asume la totalidad de diferencias y logra articularlas en una lógica equivalencial, esa totalidad imposible que es lo social, adquiere una determinación que posibilita la significación.

En este terreno, el discurso psicoanalítico es fundamental para desarrollar la diferencia clave entre «nombrar» un líder y la simple «determinación conceptual» de lo que un líder es y significa. Así, Laclau tomará los elementos concernientes al carácter retroactivo del deseo en relación al «objeto a» de Lacan y «la madre primordial» (*Nebemensch*) y «la cosa» (*Das Ding*) de Freud. Con ello, se pone de relieve una «brecha en el orden del significante», surgida de la imposibilidad de traducción de un «algo» incluido en la «madre primordial», por parte de la

representación. Esta brecha, entendida como una distancia entre cosa y pensamiento, es interpretada por Lacan como «vacío del ser». Correlativamente, el objeto parcial, en lugar de evocar una totalidad, lo que hace es actuar como el «nombre» de esa totalidad (Laclau, 2005: 143-149). La caracterización del discurso capitalista hecha por Lacan y tomada por Jorge Alemán pone en funcionamiento estos elementos de la teoría lacaniana explicitando la importancia de los límites en el orden político.

El discurso capitalista se caracteriza fundamentalmente por auto-propulsarse desde el interior de forma ilimitada, de manera tal que no conoce crisis por más que haya catástrofes sociales, ni conoce ningún límite que pueda verdaderamente interrumpir lo que Lacan considera el movimiento circular del Capitalismo (Alemán, J., 2016:33).

Aquí vemos que el problema respecto a la inserción de todo lo objetivable dentro del flujo de la mercancía es justamente el que incide en la batalla por la significación a la que hacíamos referencia. Jorge Alemán, establece dos órdenes simbólicos del lenguaje: el primero, se da en el nivel ontológico y es constitutivo del sujeto; y, el segundo, se da en el desarrollo socio-histórico, siendo así objeto de transformaciones epocales. El neoliberalismo consiste en un régimen histórico que pretende alcanzar la primera dependencia simbólica, intentando afectar así la estructura misma del sujeto (Alemán, J., 2016:14). De esta manera, la potencia del capitalismo, «capaz de poner en crisis a todas las estructuras que hasta ahora simulaban su regulación» (Alemán, J., 2009:51), es la que debe estudiarse como obstáculo de lo político. A lo largo de toda la exposición me he referido constantemente al problema de situar al populismo como la parte irracional de la política. La caracterización de la técnica como complemento del capitalismo en su proceso de deshistorización y desimbolización (Alemán, J., 2016:21-22), deja claro que es el discurso técnico de los expertos aquello contra lo que dirijo mi ataque. La técnica desplaza el saber científico e instaura lo ilimitado y lo disponible como estructuras de toda la realidad. En su seno, todo lo que «es», está disponible o está en vías de volverse disponible (Alemán, J., 2009: 51). Así, lo que se promueve es una racionalidad que, en su análisis de la población, en lugar de pensar en sujetos, piensa en cosas a ser gestionadas (Alemán, J., 2016:37). Desde la perspectiva de la técnica, las decisiones en materia política dependen justamente de este tipo de construcción conceptual elaborada por los expertos: las acciones políticas se desprenden de una suerte de realidad objetiva siempre disponible por los medios técnicos. Todo esto lleva a Alemán a distinguir entre Poder y Hegemonía e insistir en la diferencia entre sujeto y subjetividad. La primera distinción se enfoca a recuperar la visión de la política como una operación precaria de sutura, es decir como una forma de articulación que se sustrae al orden de lo necesario. La segunda nos previene acerca de la potencialidad de producción de subjetividades del neoliberalismo, recordando que el sujeto (mortal, sexuado y hablante) es aquello que no puede ser nunca representado exhaustivamente porque su dependencia estructural al lenguaje hace imposible cualquier totalización de su identidad (Alemán, J., 2016: 15). Es decir, el sujeto es algo que aún no pertenece al orden de la producción ni de la mercancía.

Lo político comienza cuando los expertos no tienen nada que decir, porque ellos han estado solo presentes y han sido llamados a servicio para suturar la brecha del antagonismo social. (...) lo político y el pueblo como sujeto, emergen cuando tiene lugar una práctica instituyente cuyo principio es radicalmente distinto al encuadramiento técnico y objetivo de los expertos. La práctica instituyente del pueblo es la acción colectiva por parte de aquellos que han quedado fuera en el cálculo de los expertos (Alemán, J., 2016:38).

Como ya se ha dicho, el populismo sigue siendo un término atacado desde izquierda y derecha, pero especialmente desde un tecnicismo que se disfraza de racionalidad. Por mi parte, no encuentro forma política actual que sirva más para intentar subvertir el orden desigual vigente, especialmente en Latinoamérica. Considero que todo el esfuerzo del discurso técnico desemboca

en la idea de la política como un conjunto de procedimientos muy alejado de cualquier voluntad del orden de los sujetos. Cualquier decisión que interrumpa el circuito de esta transparencia procedimental pasa a valorarse como síntoma de una enfermedad. El desenvolvimiento de este esquema hace que cualquier práctica rupturista acabe por significar algo similar a la irracionalidad. Con esto, no quiero defender un modelo soberanista de poder, sino reivindicar la política como instancia desde donde reestructurar las relaciones sociales sustrayéndolas de la lógica mercantil.

Pensar la política desde una perspectiva constructivista es susceptible de acabar diluyendo lo real en un discurso voluntarista. Creo que este peligro es el que ha justificado la ola de desconfianza y ataques contra la teoría de por Laclau. Sin embargo, el pensamiento parece concentrarse más en la denostación de las prácticas inclusivas que en la de las que reproducen la desigualdad y la injusticia. Así, el avance de técnicas de marketing en el terreno académico, la mercantilización del conocimiento, la medición de resultados mediante índices de impactos, la proliferación de nociones como capital social y capital humano y la vertiginosa expansión de mediatizaciones en todos los niveles de las relaciones humanas no son vistas como un gran peligro por quienes denuncian la manipulación de las masas por los líderes populistas.

Finalmente, pienso que la posibilidad de construir identidades políticas emancipatorias en un contexto global depende, en gran medida, de la asunción de un modelo que permita reconocer la construcción del pueblo como una operación política. Dicho de otra manera, si no se recupera la idea de que la constitución de un pueblo depende de una operación signada por la precariedad propia de la representación de una totalidad imposible, cualquier pretensión emancipatoria será subsumida en un marco que, al integrarla en un orden superior, acabará por desintegrarla. La dependencia simbólica de los sujetos al lenguaje da cuenta justamente de que cualquier identidad política, si no se trata de una totalización, consistirá en una identidad precaria y fallida.

En la actualidad Argentina la estigmatización del populismo como una práctica política falsa ha obtenido el resultado esperado. Una vez que se identificó el kirchnerismo como ascenso de las pasiones de la masa al poder, se produjo una elaboración discursiva que esgrimía la administración económica como respuesta racional. Como hemos señalado, esta racionalidad es una fachada que nace del discurso de expertos y, en este caso acaba por deslizar el significado de la modernización hacia el de occidentalización. La evidencia de que se trata de un deslizamiento de significado son varias: mientras se apela al republicanismo, se promueve una economía privatista; mientras se habla de la liberalización económica se interviene estatalmente para intentar paliar los efectos de los flujos financieros; etc. El mismo macrismo puede verse como un discurso demagógico que explota el sentimiento de esperanza. Lo que más me interesa destacar de la actualidad argentina es que, si bien el marketing político del macrismo podría integrarse en esa ambigüedad mediática que hemos tratado de combatir en esta exposición (y esto es responsabilidad, quizás, de la sinonimia entre política, populismo y hegemonía defendida por Laclau), no podemos decir lo mismo de su lógica participativa: parece evidente que el pueblo solamente está para votar y absorber los consejos de los expertos. En este sentido, es importante destacar que la lógica que se impone es la de que la gente excluida, simplemente sobra, y, las medidas tomadas son las únicas que pueden ser tomadas. Si a lo anterior le sumamos la denigración de los derechos humanos vemos que ni siquiera en una lógica internacionalista de corte liberal puede funcionar como política: se trata de una negociación lisa y llana de la política. Esta negociación de la política está construyendo una matriz que va ganando terreno globalmente: la judicialización de la política.

Bajo mi punto de vista, la eficacia del juego democrático depende del reconocimiento de la importancia del proceso mediante el cual se define el escenario de quiénes son los que participan. Sin estos elementos, el contexto global se diluye en una suerte de transparencia

ilimitada cuya lógica se circunscribe a una racionalidad técnica. Así, la disputa política por el significado debe estar siempre atenta al tipo de lógica de la que se parte al establecer el marco y la escala en que se da la discusión, como también al reconocimiento de que la tentación de la uniformidad homogénea de los significados, en lugar de constituir el éxito del proyecto político, es su carta de defunción.

## BIBLIOGRAFÍA

Aboy Carlés, G. (2010): “Populismo, regeneracionismo, democracia”. En: POSTdata, n°15, pp. 11-30.

Alemán, Jorge (2009): “La metamorfosis de la ciencia en técnica: el discurso capitalista”. En: Alemán, Jorge: Para una izquierda lacaniana... Intervenciones y textos. Buenos Aires: Grama ediciones, 2009, pp. 47-56.

-(2012): Soledad: Común. Madrid: Clave Intelectual.

-(2014): En la frontera. Sujeto y capitalismo. El malestar en el presente neoliberal. Barcelona: Gedisa.

-(2016): Horizontes neoliberales en la subjetividad. Buenos Aires: Grama Ediciones.

ALEMÁN, Jorge / CANO, Germán, (2016): Del desencanto al populismo. Encrucijada de una época. Barcelona: Nuevos emprendimientos editoriales, 2016

Álvarez Yagüez, Jorge (2015): “Hegemonía, cultura y política”. En: Castro Orellana, Rodrigo (ed.): Poshegemonía. El final de un paradigma de la filosofía política en América Latina. Madrid: Biblioteca nueva, pp. 67-92.

Appadurai, Arjun, (2017) “Fatiga democrática”. En: Alba Rico et. al.: El gran retroceso. Un debate internacional sobre el reto urgente de reconducir el rumbo de la democracia. Barcelona: Seix Barral, pp. 35-51.

Arditi, B. (ed.) (2005): ¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones. Barcelona: Anthropos.

Barros, S.(2006): “Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista”. En: CONfines, n° 3, 2006, pp. 65-73.

Beasley-Murray, J. (2010): Poshegemonía: teoría política y América Latina, Buenos Paidós.

Brown, Wendy, (2015): El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo. Barcelona: Malpaso Ediciones.

Campillo, A. (2009): “¿Democracia sin fronteras?”. En: RIFP, n° 34, 2009, pp. 5-32.

Castro Orellana, R. (ed.) (2015): Poshegemonía. El final de un paradigma de la filosofía política en América Latina. Madrid: Biblioteca nueva

De la Torre, Carlos (2017): “El populismo y la promesa de una democracia más inclusiva”. En: Rivero Rodríguez, Ángel/ Zarzalejos, Javier / Del Palacio (Comp.): Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. Madrid: Editorial Tecnos, Madrid, pp. 54-68.

Fernández Liria, Carlos, (2016): En defensa del populismo. Madrid: Los libros de la Catarata.

Foa Torres, Jorge (2018): “Cuestión populista y discurso capitalista: un abordaje desde la izquierda lacaniana”. En Appleton, Timothy / Raymondi, José Alberto (eds.): Lacan en las lógicas de la emancipación. En torno a textos de Jorge Alemán. Málaga: Miguel Gómez Ediciones (pp. 263-284).

Fraser, Nancy (2008): Escalas de justicia. Barcelona: Herder.

Gramsci, A., (1981): Escritos políticos (1917-1933). México: Siglo Veintiuno.

Habermas, J., (1989): El discurso filosófico de la modernidad. Madrid: Taurus.

Labastida, J. / Del Campos, M., (coord.) (1985): Hegemonía y alternativas políticas en América Latina. México: Siglo Veintiuno.

Lacan, J., Lacan - (2001): El seminario de Jaques Lacan. Libro IV: La relación de objeto. Buenos Aires: Paidós.

- (2016): Seminario 17: El reverso del psicoanálisis. Buenos Aires: Paidós.

Laclau - (1980): “Ruptura populista y discurso”, Anexo incluido en la comunicación de Laclau, Tesis acerca de la forma hegemónica de la política. Seminario sobre Hegemonía y alternativas populares en América Latina. México: Morelia.

- (1996): Emancipación y diferencia. Buenos Aires: Ariel.

- (1998): “Deconstrucción, pragmatismo, hegemonía”. En: (Mouffe, Chantal ed.): Deconstrucción y Pragmatismo. Buenos Aires: Paidós, pp. 97-136.

- (2000) [1990]: Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. Buenos Aires: Nueva visión.

- (2002): Misticismo, retorica y política. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

-(2005): La razón populista: Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

-(2006): “Por qué construir un pueblo es la tarea principal de la política radical”. En: Cuadernos del CENDES, Vol. XXIII, N° 62, Caracas, pp. 1- 36.

-(2008): Debates y combates. Por un horizonte de la política. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

-(2009): Populismo: “¿Qué nos dice el nombre?”, en PANIZZA, Francisco. (ed.): El populismo como espejo de la democracia: Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 51-70.

- (2010): “Posmarxismo y emancipación”. En: Negri, A.; Dussel, E.; Spivak, G. (et. al.): Pensando el mundo desde Bolivia. I Ciclo de seminarios internacionales. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, pp. 171- 177.

Laclau, Ernesto / Mouffe, Chantal (2004) [1987]: Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo veintiuno.

Marchart, Oliver (2006): “En el nombre del pueblo. La razón populista y el sujeto de lo político”, en Cuadernos Del CENDES, Vol. XXIII, N° 62, Caracas, pp. 37-58.

- (2009): El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau. Madrid: Fondo de cultura económica

Mouffe, Chantal (2003) [2000]: La paradoja democrática. Barcelona: Gedisa,

-(2009) [2005]: “El “fin de la política” y el desafío del populismo de derecha”. En: Panizza, F. (Comp.): El populismo como espejo de la democracia. Buenos Aires: Fondo de cultura económica: Buenos Aires, pp. 71-98.

Rancière, Jacques (1996): El desacuerdo. Política y Filosofía. Buenos Aires, Nueva Visión.

- (2006): Política, policía, democracia. Santiago de Chile: LOM.

- (2011): El tiempo de la igualdad. Barcelona: Herder.

Rinesi, Eduardo/ Muraca, Matías (2010): “Populismo y republica. Algunos apuntes sobre un debate actual”. En: Rinesi, Eduardo/ Vommaro, Gabriel/ Muraca, Matías (Comp.): Si éste no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 60- 74.

Vallespín, F./ Bascuñán, Máriam M. (2017): Populismos. Madrid: Alianza Editorial.

Villacañas Berlanga, José Luis (2015a): Populismo. Madrid: La huerta grande editorial.

- (2015b): “Poshegemonía: de Gramsci a Weber”. En: Castro Orellana, Rodrigo (ed.): Poshegemonía. El final de un paradigma de la filosofía política en América Latina. Madrid: Biblioteca nueva, pp. 141- 171.

Wallerstein, Immanuel (1988): “La cultura como campo de batalla ideológica del sistema-mundo moderno”. En: Wallerstein, Immanuel (2004): Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo. Madrid: Ediciones Akal, pp. 249-270

Weyland, K. / De La Torre, C. / Aboy Carlés, G., Ibarra, H., (2004): Releer los populismos. Quito: CAAP.

**EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEMOCRÁTICO  
DE LOS INDÍGENAS EN EL CASO “ÚNICO”  
DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

CANZANO, ANTONELLO



## EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEMOCRÁTICO DE LOS INDÍGENAS EN EL CASO “ÚNICO” DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

La democracia ha tenido en Latinoamérica un desarrollo inédito que articulándose de diferentes maneras ha llevado en algunos casos, como en Bolivia, a estructuras institucionales y de poder, en discontinuidad con el orden antecedente. El punto de partida es el inicio del proceso de indigenización a todos los niveles de la vida política del país y que se determina desde la relación entre cuestión étnica y cuestión nacional tendente a la creación de nuevas identidades nacionales junto con una transformación radical del estado a través de procesos constitucionales y de políticas públicas reformistas. Si la indigenización según Huntington tiene que ver con la relación entre poder y cultura, el asunto de la indigenización boliviana propone la relación entre segmentos étnicos amplios de la población y su capacidad de autodeterminarse como naciones y como decisiones políticas. El Paper, resultado de años de investigación sobre el asunto boliviano, analiza todo el proceso de indigenización de la política que culmina, aun con límites y incoherencias, en la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia. El análisis se centra en: la génesis, la evolución, la organización y la ideología de los movimientos y de los partidos políticos definidos étnicamente; el contenido del proceso constitucional que ha llevado a la afirmación del "constitucionalismo indigenista"; la realización del estado plurinacional que trata de combinar la nación con las nacionalidades. Por último, el resultante tipo de democracia, llamada "intercultural", que podría ser un laboratorio para quien quisiera construir un modelo de interacción democrática entre las pertenencias étnicas

### I. EL PARTICULARISMO INDÍGENA DE BOLIVIA

La cuestión indígena en Latinoamérica ha tenido, por necesidad, un desarrollo muy variado según los contextos nacionales, imprimiendo su propia fuerza “revolucionaria”, por su capacidad específica de proporcionarse de un repertorio discursivo adecuado, así como de una organización social y política. En este sentido, la indigenización de la política encuentra expresiones diferentes y consigue configuraciones sociopolíticas propias a partir de las peculiares historias nacionales. El caso boliviano, por su particularidad, representa la realización más completa de esta indigenización. No hay duda de que se debe mirar al indigenismo para entender y analizar los cambios que se han llevado a cabo en Bolivia en estos últimos quince años. La actual fase del modelo de indigenización de la política más completo en el mundo se debe al protagonismo indígena, en todas sus facetas. Considerando el fenómeno de la indigenización, siguiendo el pensamiento de Huntington, y la relación entre poder y cultura, el caso boliviano nos vuelve a proponer exactamente la relación entre amplios segmentos de la sociedad portadores de una cultura específica y su capacidad de afirmarse en términos de decisiones públicas. Así, el primer y más importante problema para cualquier forma de indigenismo no es tanto el de tomar el poder de manera revolucionaria para reinstaurar la “pureza” de los orígenes, sino más bien el de aspirar a la representación en las instancias culturales, civiles y sociales, relacionada con el aumento de la base del poder político logrando hacerla lo más incluyente posible. A finales de los años 90, la cuestión indígena en muchos países latinoamericanos se volvió una cuestión nacional y el reconocimiento de su capacidad de autodeterminación política interna se vuelve decisiva para lograr la integración nacional. Podemos decir que las comunidades, los pueblos y las naciones indígenas serían aquellas que han mantenido una continuidad histórica con las comunidades pre-coloniales y se consideran o distintas a los otros sectores de la sociedad o históricamente subalternas a éstos. Están determinadas a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones

futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de continuidad en calidad de pueblo de acuerdo con los propios valores culturales, instituciones y sistema jurídico. De esto deriva que la pertenencia indígena se componga de un vínculo histórico inseparable que persiste en la actualidad conservando, en todo o en parte, instituciones sociales, políticas y culturales. En este sentido, el fenómeno asume una doble subjetividad que forma una unidad histórica: como nación que pre-existe a la conquista y a la colonización española, y como pueblo que encarna y que es llamado a desarrollar una cultura, instituciones, organizaciones, lengua, cosmovisión, etc., que la actual constitución boliviana recupera, por ejemplo. Los acontecimientos pasados muestran cómo una historia de dominación sea capaz de volverse ideología, no sin contradicciones, donde el indígena, en el camino de conquista de su propia dignidad y de emancipación para su pueblo, recorre senderos que no le son propios, teniendo que invertir ruta, como en su historia reciente. A tal propósito se puede hablar de un primer indigenismo de antes de la revolución de 1952 y de la reforma agraria que le siguió, y de un segundo indigenismo que pretendía establecerse sobre bases multiculturalistas. Finalmente, se llega a un tercero, que forja nuevas instituciones políticas con una base comunitaria. El imperante nacionalismo en el discurso indigenista no sólo reflejaba una imposición cultural de tipo occidental ajena al contexto sociocultural local, pero iba evidentemente en contra de una realidad que exprimía valores diametralmente opuestos. En el plano de los hechos, el punto fundamental para la formación de un indigenismo nacionalista está representado por la guerra del *Chaco* (1932-35) en la cual hubo una gran participación indígena defendiendo la nación boliviana. El evento bélico entre Bolivia y Paraguay por el control de ese territorio, no sólo le demostró a la nación que el componente indígena era un componente nacional efectivo, sino que dio fuerza y legitimidad a la reivindicación de la posesión de la tierra, la cual había sido históricamente una cuestión central del indigenismo. Durante los años sucesivos, el movimiento indígena se relacionó con los partidos políticos principales que se estaban formando en aquel periodo, también con un carácter nacionalista y revolucionario. Estos se contendían las organizaciones de los trabajadores y de los campesinos, pero fue el vínculo con la naciente burguesía lo que permitió combatir a la oligarquía minera y latifundista. Fue así que los indígenas pudieron afirmar de manera resolutiva la cuestión de la reapropiación de la tierra. El nacionalismo revolucionario cumplió la misión histórica en 1952, año en el cual se decretó la reforma agraria, la nacionalización de las minas, el sufragio universal y la reforma educativa. Todo esto representa el nuevo nacionalismo que tiene como protagonista justamente el *mestizaje*, los indígenas, que representan la categoría racial privilegiada en cuanto encarnación del progreso y superación de la vieja ideología racista, veía principalmente al *indio* como símbolo de la inferioridad racial. Con el indigenismo se cambia el discurso y se establece ideológicamente que el *mestizaje* será la raza representativa de la nación capaz de integrar todas las otras, justificándolo en nombre del progreso social y del cambio revolucionario. La esencia del nacionalismo de este periodo reside en la identificación del indígena con la tierra (unidad con la tierra); justificando el derecho de propiedad, funda el nuevo nacionalismo indigenista y, al mismo tiempo, una nueva identidad indígena. En el plano sociológico, el hecho más relevante es que el indigenismo, concebido y descrito de esta manera, promueve la afirmación de una burguesía *mestiza* revolucionaria que asume una posición de superioridad y de dominio en términos de poder en la sociedad y que pretende transformar al *indio* en objeto histórico y, así, el indigenismo asumiría la representación histórica, social y política de éste (Salmon, 2013). 1974 es el año del cambio, durante el cual inicia una evolución importante dentro de todo el movimiento indigenista y a partir del cual madurará una nueva consciencia. Lo que pone en movimiento el cambio es una severa crisis económica que aumentará los precios del azúcar, de la harina, del arroz y la rebaja de los precios de todos los productos agrícolas; en consecuencia, los campesinos iniciarán una protesta que se intensificará hasta provocar una sanguinaria represión militar. El evento no sólo conducirá a la conclusión del pacto militar-

campesino, provocará transformaciones significativas al interior del mismo movimiento. La consecuencia más importante será en relación con el sindicato campesino, su organización y el modo de entender el sindicalismo como instrumento social y político. El cambio más significativo será la conquista de la autonomía sindical del Estado y aun permaneciendo, a nivel organizativo, unitario y vertical, y sin ninguna posibilidad de crear un sindicalismo paralelo, en su propio interior iniciarán a crearse corrientes organizativas de indigenistas y Kataristas con una visión radicalmente diferente en relación al pasado, para posteriormente asumir el control. Ya en 1978 habían conquistado el control de la federación campesina de La Paz, fundando la confederación única de los trabajadores agrícolas. El elemento de más importancia será la nueva conciencia que madurará alrededor del nuevo sindicalismo y que conducirá al movimiento a no representarse sólo como clase social sino también como portador de una cultura capaz de transformar al sistema político abriendo las puertas a un régimen democrático. Desde este momento, el indigenismo boliviano, del cual el sindicalismo campesino es una estructura pilar, se convertirá en el actor principal de la lucha por la democracia del País. Cuando inician los choques con las fuerzas armadas para el control del poder (con varios golpes de estado que se subsiguen y varias masacres de civiles) quienes combaten por la democracia serán en mayoría campesinos y jóvenes de la etnia *aimara*, como demuestran los hechos de noviembre de 1979. Desde este momento y hasta el ingreso a la democracia en 1982, el indigenismo se caracterizará por la recuperación de las relaciones con las organizaciones obreras para crear un amplio receptáculo social capaz de controlar las grandes organizaciones sociales, iniciando desde el sindicato, para reivindicar su cultura, elaborar propuestas para el futuro de las comunidades en el país y, sobre todo, ser capaz de estimular un debate que involucrará a toda la opinión pública. El ingreso a la democracia tendrá como protagonistas, aunque con un impacto reducido, a partidos políticos indigenistas con candidatos propios, inspirados y orientados democráticamente, pero sobre todo dedicados a una importante obra preparatoria entre 1978 y 1980, durante las tres elecciones que se llevarán a cabo. Entre estos encontramos al Movimiento Katarista Revolucionario, al Movimiento Indígena Katarista, al Partido Indio, entre otros. Será justo durante este recorrido de conquista de la democracia que el indigenismo incorporará su propia identidad cultural y, por lo tanto, la recuperación de su cultura, de sus formas de organización social y de producción. En 1982 Bolivia conquista la democracia y desde ese momento inicia su reciente evolución política, que ha estado marcada por tres fases, las cuales corresponden a narraciones que ejemplifican un recorrido que conduce a una forma de realización del indigenismo en la política, uno de los más logrados en Latinoamérica. Los tres momentos corresponden respectivamente a la reconquista de la democracia a principios de los años ochenta (1982), el nacimiento de la conciencia política indígena (2000-2005) y la construcción de un sistema político forjado por la indigenización política, el cual perdura hasta hoy. Acerca de la primera fase podemos decir que fue un fenómeno que se percibió en todo el continente, en nombre de los ideales políticos de la libertad y de la dignidad individual a los cuales debían corresponder las intervenciones sistémicas necesarias en términos de modernización, crecimiento y desarrollo, cuyas principales medidas fueron las liberaciones, privatizaciones, la drástica reducción de la economía pública y la alineación monetaria al dólar estadounidense. Los resultados esperados eran: un crecimiento económico sostenido, un mejoramiento neto de las condiciones de vida de la población y una estabilidad duradera. A causa de la hegemonía ejercitada a nivel internacional por Estados Unidos, por la orientación asumida en la última fase de la dictadura militar y por la enorme influencia ejercida por los principales organismos financieros internacionales, el neoliberalismo se volvió la ideología dominante, condicionando la evolución política, social y económica boliviana durante el siguiente decenio. Desde el punto de vista sociopolítico, las nuevas élites democráticas gobernantes se encontraron frente a la debilidad estructural del Estado-nación boliviano, con vacíos institucionales y el déficit de legitimidad del Estado, todo esto en contexto de una elevada

heterogeneidad social y étnica (Fontana,2012,231). Durante el periodo post-revolucionario el indigenismo favoreció, sobre todo a través del Movimiento Nacionalista Revolucionario, una aculturación planificada, un proceso político que preveía la incorporación de las distintas identidades étnicas en un marco nacional, en un contexto de modernización y de construcción de la ciudadanía (García Linera,2010). En ese momento el discurso dominante impuso la modernización a través de un proyecto multiculturalista de tendencia liberal. En el pasado, el ideal de igualdad y de la existencia de una única raza *mestiza* era, por un lado, funcional para evitar acusaciones de racismo y, por el otro, justificaba la realización de un Estado nacionalista que preveía la creación de una única identidad homogénea, todo esto para contrastar las amenazas provenientes de factores centrífugos representados por esas culturas y etnias potencialmente en competencia para la realización de distintos proyectos nacionales (Sanjinés,2005). Los nuevos gobiernos democráticos contrapondrán a este viejo esquema un modelo multiculturalista de arriba hacia abajo, realizado a través de oportunas reformas normativas e institucionales en grado de favorecer la participación política y la capacidad de acceso a los recursos a través de un sistema lleno de incentivos a favor de determinados grupos étnicos para potenciar sus estructuras organizativas e identitarias (Fontana,2012,232). El tipo de multiculturalismo propuesto, con una clara matriz liberal, es el que mejor se adaptaba a los contextos de origen poliétnicos, tendiendo a la realización de políticas públicas cuyo propósito era preservar las diferencias étnicas y culturales, e incrementar los espacios e instrumentos de representación de los diferentes grupos, representantes de otras minorías del país. Principalmente durante la primera mitad de los años 90, su aplicación funcionó en Bolivia como una estrategia de contención por las tensiones sociales crecientes ocasionadas por las políticas de reformas sociales y económicas impopulares que estaban favoreciendo a un neo-indigenismo, fenómeno distinto del que se describió con anterioridad, el cual se desarrolló durante la primera mitad del siglo pasado, proveniente sobre todo de las *tierras bajas*, en la zona oriental del país, fuertemente influenciado por las corrientes intelectuales y políticas internacionales. Este tipo de multiculturalismo produjo sus efectos en términos de consolidación de la etnización y de la indigenización gracias a nuevas políticas de etnodesarrollo respaldadas por las organizaciones internacionales no gubernamentales. Fue justo éste el contexto favorable para el nacimiento y desarrollo del neo-indigenismo vigorosamente apoyado por un clima de opinión internacional favorable. Desde este momento, todas las cuestiones políticas y sociales del país se volverán cuestiones étnicas, fungiendo el neo-indigenismo como catalizador. Desde el punto de vista de los principales sucesos que favorecieron el proceso apenas descrito, ya en 1990 se realizó la primera marcha indígena para la reivindicación del “territorio y la dignidad”. La marcha la condujeron los indígenas de las “tierras bajas” amazónicas, quienes hasta ahora habían estado invisibilizados en el país y de la opinión pública, ausentes del espacio público; de sus tierras llegaron hasta La Paz. Las razones de su lucha, muy concretas, concernían las reivindicaciones de tierras para cultivar y los derechos de ciudadanía para ejercer, cuestiones nunca antes consideradas en el debate público y que hicieron que el resto del país descubriera su existencia como asunto sociopolítico. Antes de entonces, el indigenismo estaba prevalentemente dirigido a *Quechuas* y *Aimaras*, descendientes de los Incas, que habían marcado, para bien o para mal, la historia del indigenismo, mientras los indígenas de *tierras bajas* habían estado ignorados y considerados por mucho tiempo como salvajes. Después del aniversario de los 500 años del descubrimiento de América, en todo el continente se retoma la cuestión indígena en términos de conciencia cultural, social y política asociada al rechazo del modelo histórico en el cual prevalecía la exclusión. En este despertar de la conciencia indígena, los *Quechuas* y *Aimaras* recuperan una visión indígena de la historia logrando una inédita unión entre los indígenas de *tierras bajas* y los de *tierras altas*, a los cuales se unen los *campesinos*. Estos últimos, con la reforma agraria del 52 formaron, como vimos anteriormente, una verdadera clase social, reorganizándose rápidamente como sindicato en todo el país. Surgen muchas

organizaciones indígenas, la más importante es la Confederación Indígena del Oriente Boliviano que se alimenta del renovado impulso de militancia activa. Es muy importante que el movimiento campesino recuperase su identidad indígena y que promoviese al movimiento Katarista, dotado de un renovado protagonismo, favoreciendo, de este modo, la unión de los dos principales aspectos que caracterizaría a este movimiento: la identidad de clase y la identidad étnica; como diciendo “no somos sólo una clase social, sino que sobre todo somos indígenas”. A éste se le unió otra corriente que habría querido dar un acento más marcado al aspecto indígena, en relación a la pertenencia de clase, considerando el hecho de que el sujeto del movimiento es el ser indígena. Por lo tanto, se daría mayor importancia a la identidad étnica y no a la condición socioeconómica, así, el objetivo principal debía ser la recuperación de la cultura e identidad étnica. El periodo que va del 2000 al 2005, siguiendo el fermento organizativo y político que recorría el país y de la consecuente movilización social, estuvo marcado por una verdadera “insurrección indígena” (Linera,2010,232) y ya no fue posible distinguir entre lo social y lo étnico. La situación del país degeneró muy pronto con graves conflictos y una consecuente crisis política. El primer evento, y más importante, de fuerte tensión social que retumbó en todo el país e inició el nuevo “ciclo rebelde” (Cabezas,2007,89), fue la guerra del agua en Cochabamba en abril del 2000. La revuelta se desató por la decisión del gobierno, sostenida por el Banco Mundial, de encargar la gestión del suministro del agua a una multinacional. La consecuencia inmediata de la privatización fue el aumento del 50% del costo por el consumo de cada ciudadano. Después de un mes de protestas, con muertos y heridos, el gobierno decidió finalmente rescindir el contrato. El evento sucesivo fue tres años después en El Alto y La Paz, se le llamó la guerra del gas, que estalló después de la decisión del gobierno de exportar el gas boliviano a Estados Unidos y México a través de Chile, a un precio muy bajo. Esto generó un conflicto sanginario después del cual el gobierno tuvo que rescindir y el presidente tuvo que dimitir. Un ulterior motivo de protesta fue a causa de la política antidroga estadounidense, cuyo brazo operativo es la DEA, la cual preveía el desmantelamiento de las plantaciones de coca en la región tropical del *Chapare* y la reconversión a otros tipos de cultivo. La revuelta de los campesinos *cocaleros* no sólo estalló inmediatamente, sino que duró años y fue muy violenta; además, ocasionó el nacimiento de nuevos movimientos sociales que estuvieron en la mira de todo el país, y cuyo líder, Evo Morales, sería el futuro presidente. Después de estos eventos, y otros menores, se generó un amplio movimiento anti-neoliberal que, además de pedir la modificación de la ley de recursos naturales, sobre las exportaciones y la libertad de conservar la tradición del cultivo de la coca, reivindicando la soberanía nacional, avanzó la petición de un nuevo contrato social y, por lo tanto, de una asamblea constituyente para refundar las instituciones y establecer una decisiva rotura con el pasado. El conjunto de los movimientos sociales, pasados y presentes, como las tradicionales organizaciones sindicales de los campesinos, las nuevas organizaciones indígenas y las juntas locales urbanas, pudieron dar voz a la casi totalidad del país y representar en términos nuevos las históricas instancias estructurales del país susceptibles a transformarse en acción política. La renovada capacidad de organización, de movilización y de representación política del movimiento produjo, en relación a los años anteriores, la ruptura con el modelo neoliberal y la apertura de una nueva fase en términos sociopolíticos. La misma concepción multiculturalista se empezó a erosionar y no fue capaz de mostrar métodos e instrumentos para enfrentar la crisis y evitar la fragmentación social. Al contrario, el identitarismo étnico tuvo la capacidad, a través de sus símbolos y sus narraciones, de proporcionar importantes recursos de cohesión social. La nueva concepción étnica, concentrada ahora particularmente en los vínculos sanguíneos, en la cultura atávica, en la territorialidad, pertenece ya sea a los indígenas originarios que a las organizaciones sindicales campesinas que el neo-indigenismo coherente con el multiculturalismo ponía a competir, alimentando la fragmentación (Fontana,2012a). Con la victoria de Evo Morales en las elecciones de 2005 (la primera vez que se ganó con una elección popular) se concluye la fase

neoliberal y se inaugura la del indigenismo en el poder, el cual se caracterizará principalmente a través de su retórica: la afirmación de la imagen del líder y la formación de un partido muy similar a un “partido-Estado”. Lo que nos interesa principalmente es que en esta fase el indigenismo en el poder despliega un potencial retórico de gran alcance y de gran impacto público que perdura desde hace más de diez años. Esto representa un factor decisivo de naturaleza identitaria y, tal vez hoy más que nunca, es el aglutinante por excelencia de la coalición dominante a nivel político y social. El eje del discurso se basa en la concepción de *Vivir Bien* transformada en ideología política. El *Vivir Bien* es un concepto que representa un modelo de vida que incluye algunos elementos de bienestar según una visión cultural andina como la igualdad, la solidaridad y la reciprocidad en el respeto de las diferencias. El indigenismo triunfante de este periodo dará la posición formal a su doctrina, introduciendo en la constitución sus principios de base. De hecho, el evento político más importante de la nueva fase política es el llamamiento a la asamblea constituyente.

## II. LA IDEA DE NACIÓN COMO CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

El resultado principal del proceso político apenas descrito es la creación de una nueva idea de nación capaz de extender la nueva relación entre cultura y poder internamente en la sociedad y capaz de ser la base de la nueva arquitectura institucional. La realización de tal idea sigue un camino que inicia con la revolución de 1952, considerando sobre todo una primera conceptualización de nación. Después de esta revolución se creó el nuevo Estado cuyo elemento predominante fue un cierto concepto de nación en línea con la ideología nacionalista imperante. La historia boliviana hasta ese momento había estado caracterizada por una lucha entre nación y anti-nación (Montenegro, 1979), donde la nación estaba representada por el pueblo compuesto por el proletariado urbano, campesinos e indígenas, los cuales en algunas zonas vivían todavía en un régimen de cuasi esclavitud, mientras en otras zonas se pagaba un impuesto al Estado para las producciones agrícolas. La anti-nación estaba representada por las élites dominantes de los capitalistas y por la oligarquía política compuesta prevalentemente por propietarios de minas y latifundistas. En 1952 gana la nación. El pueblo, se decía, es la nación y la nación, según un acercamiento ideológico, exige necesariamente una relación de fidelidad al Estado, con el control del mismo. De hecho, las primeras y más importantes disposiciones que se realizarán en 1952 fueron la nacionalización de todas las minas de estaño, siendo Bolivia el principal productor mundial, y la reforma agraria que transformó a los campesinos en propietarios. En esta fase se inicia la sindicalización integral del país; todos los sectores se organizaron en sindicatos con una fuerte estructura de tipo piramidal y vertical que, como ya hemos descrito, todavía hoy caracteriza la realidad socioeconómica y política del país, permitiendo un nacionalismo corporativo. La arquitectura sobre la cual se apoyaba la nueva institucionalidad boliviana estaba constituida, por lo tanto, por tres columnas fundamentales que veía al pueblo de un lado, al Estado del otro y a la nación en medio como principio unificador. La ideología nacionalista dominante era compartida por el conjunto de las fuerzas políticas, ya sea de derecha o izquierda, y no admitía ninguna hipótesis ni posibilidad de una concepción plural de nacionalidad. El nuevo Estado nacionalista surgía de un proyecto cultural fuerte fundado en la idea de nación boliviana homogénea con una sola cultura, una sola lengua, una sola educación y con una idea unificadora de progreso y desarrollo según una visión occidental, a la cual se integraría también la cuestión indígena a partir de programas de alfabetización. El escenario inicia a mutar en los años setenta. Varios grupos indígenas empezaron a tomar posición oponiéndose a esta visión denunciando una subversión de la historia de Bolivia forjada desde el inicio por la diversidad étnica y cultural y no por una nación orgánica que ignora y excluye las raíces indígenas. Se inicia, en ese momento, a discutir sobre la diversidad cultural, aunque reconociendo la unidad de la comunidad política. Algunos

movimientos políticos, a través de acciones de movilización, sentaron las bases para un sistema de reivindicación en todos los niveles: cultural, económico, político y jurídico, en contraposición a un modelo homogéneo de elaboración de las políticas públicas. El movimiento indigenista estuvo creciendo en dimensión y fuerza política hasta conseguir el primer resultado importante en los años 90. Mientras tanto, una ley ordinaria (1990) reconocía algunos derechos, y sucesivamente una reforma parcial de la constitución (1994) introducía importantes reconocimientos limitados al ámbito de los derechos territoriales, como la licitud de algunas formas de autoridad y formas de elección internas en la comunidad. A partir de este momento, el movimiento entra en crisis por el tipo de organización y los métodos utilizados, y se hace la hipótesis de la representación en los órganos representativos del Estado como fuerza política autónoma, un partido político capaz de competir electoralmente con sus propios candidatos. El proyecto del nuevo partido pone al centro un nuevo modelo de Estado capaz de superar las viejas concepciones de pueblo, de nación y de Estado-nación, capaz de abrir las puertas a un Estado plurinacional que no sólo pudiese reconocer la diversidad cultural, sino que la eleve a rango de nación. Los constituyentes bolivianos (así como los ecuatorianos en 2006) frente a estas peticiones pudieron elegir el camino del federalismo, sin embargo, deciden mantener en pie un Estado fuerte unitario y centralista. Frente a la preservación de un Estado caracterizado de esta manera y, además, sostenido por un fuerte presidencialismo, hay que preguntarse si el nuevo carácter plurinacional asumido sea verdaderamente una efectiva e innovadora solución a la indigenización de la política o no sea, en vez, un contenedor simbólico-retórico. Haciendo una atenta lectura de la constitución parecería que el principio de plurinacionalidad constituya la premisa de la ampliación del sistema de derechos y del reconocimiento de los derechos colectivos. Eso ya había sucedido, parcialmente, con la reforma de 1994, aunque no definía quiénes eran los destinatarios. En la constitución actual se hace referencia a naciones, pueblos indígenas, originarios y campesinos, aun cuando sociológicamente ninguna comunidad en Bolivia presenta las cinco características juntas. Sin embargo, la constitución tiene la cualidad de atribuir subjetividad política y jurídica a las diferentes comunidades reconocidas como nacionalidades y, para ser más claros, como naciones culturales persistentes en una comunidad estatal más amplia. La elección de la fórmula de plurinacionalidades parece también haber sido tomada de la configuración que asumió la asamblea constituyente, al interior de la cual prevaleció la alianza entre representantes de los indígenas y de los campesinos, dando al tema de la nacionalidad una interpretación específica dirigida a privilegiar el factor étnico-racial. Observando con atención vemos que la coalición dominante en el seno de ese consenso estaba compuesta de indígenas de los altiplanos que se autodefinen naciones originarias, de los indígenas de las llanuras que se autodefinen pueblos indígenas y de los agricultores, cuyo estatus se asumió después de la reforma agraria, y que tienden a definirse como comunidades campesinas. Todo esto favoreció a una fórmula constitucional unificadora capaz de resaltar las características de cada uno. En realidad, lo que se comprende como nación en este caso es la síntesis verbal de una multiplicidad de elementos y condiciones también de orden naturalístico, económico y jurídico, que tienen distintos grupos con denominaciones propias, la fórmula adoptada parece ser un tentativo de realización de la fórmula nación-Estado (Linz,34), en un contexto estatal unitario y efectivo. Hay que subrayar que la misma base que compuso la asamblea constituyente representa la mayoría interna del partido MAS que gobierna el país ininterrumpidamente desde hace más de 10 años, cuya dirigencia supo encarnar plenamente ese tipo de orientación constitucional. Sin embargo, algunos investigadores han subrayado que las “tareas del Estado plurinacional son convencionales y no se diferencian de los del Estado nacional” (Mayorga,2011,78). En Bolivia veremos cómo las acciones de descentralización atenuaron la característica centralista del Estado y cómo algunas autonomías políticas y jurisdiccionales, junto a la introducción de los derechos colectivos de las nacionalidades representaron una caracterización en el sentido de la construcción de una nación-Estado. El

presidencialismo, indudablemente se reforzó, de hecho, en Bolivia el presidente encarna la nación y es la institución más fuerte, reforzada con la constitución de 2009 para poner en la balanza, en sentido unitario, el fuerte impulso a la descentralización.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- Alvaro García Linera, “El Estado Plurinacional”, in Discursos y Ponencias, anno3, n.7.
- Boaventura de Sousa Santos, *La Reinvention del Estado y el Estado Plurinacional*, Alianza Internacional, Cochabamba, 2007.
- *reinventar la Democracia, reinventar el Estado*, Sequitur, Espana, 2008.
- M. Cabezas, “Caracterización del “ciclo rebelde”, En Esperandín López, P. Iglesias, *Bolivia en movimiento. Acción colectiva y poder político*, El Viejo Topo, Madrid, 2007.
- C. Casen, Paulo Ravecca, *Las ciencias sociales en el debate político boliviano: el ejemplo del Estado Plurinacional*, Ceben, Sucre, 2009.
- G. De Marzo, *Buen Vivir, per una democrazia della terra*, Ediesse, Roma, 2009.
- L. Fontana, “narrativas colectivas y procesos políticos en Bolivia”, en F. Mayorga, *Estado, ampliación de la democracia y disputa política. Bolivia 200-2010*, CESU-UMSS, Cochabamba, 1012.
- G. Galli, *I partiti politici italiani*, Rizzoli, Milano, 2001.
- F. Garces, *Reflexiones Constituyentes*, UMSS, Cochabamba, 2012.
- A. García Linera, *La potencia plebeya*, CLACSO, La Paz, 2010.
- A. García Linera et Al., *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructura de movilización, repertorios culturales y acción política*, Oxfam.Diakonia, La Paz, 2004.
- F. García et Al., *MAS legalmente, IPSP legitimamente*, PIEB, La Paz, 2014.
- L. Giraud, *La questione indigena in América Latina*, Carocci, Roma, 2009.
- J. Gonzale Pazos, *Bolivia la construcción de un país indigena*, Icaria Editorial, Barcellona, 2007.
- S. P. Huntington. *Lo scontro delle civiltà: e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano, 1997.
- J. Komadina, C. Geffroy, *El poder del movimiento político*, CESU, 2007.
- J. Lazarte, *Multiculturalismo o Multinacionalismo? Crítica al movimiento al Socialismo*, Todacom SA, Buenos Aires, 2008.
- J. Linz, “Plurinacionalismo e democracia” in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXV, 1, 1995.
- F. Mayorga, *Antinomias*, CESU, Cochabamba, 2009;
- *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*, Plural, La Paz, 2011.
- *Incertidumbre táctica. Ensayos sobre Democracia, populismo y Ciudadanía*, Plural, La Paz, 2014.
- A. Melucci, *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- C. Montenegro, *Nacionalismo y colonización*, Los Amigos del Libro, La Paz, 1979.
- F. Reynaga, *La Revolución india*, F. Reynaga Edit., La Paz, 2010.



S. Rivera Cusanqui, *Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS*, Plural, La Paz, 2015.

J. Salmon, *El Espejo indijena*, Plural, La Paz, 2013.

J. Sanjines, *El espejismo del mestizaje*, PIEB, La Paz, 2005.

S. Stiftung, "Movimientos sociales, política y Estado", *Opiniones y Analisis*, 84, Lapaz, 2007.

G. Vargas Rivas, *Los desafíos del Estado Plurinacional boliviano*, Constituyente soberana, La Paz, 2011

**TRAYECTORIA DEL MERCOSUR:  
¿CONSTRUYENDO INTEGRACIÓN REGIONAL  
A PARTIR DE LAS CAPACIDADES  
POLÍTICO-INSTITUCIONALES?**

GRANJA HERNÁNDEZ, LORENA

# TRAYECTORIA DEL MERCOSUR: ¿CONSTRUYENDO INTEGRACIÓN REGIONAL A PARTIR DE LAS CAPACIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONALES?

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo propone hacer una revisión de la trayectoria del Mercosur pensando en su capacidad de construcción de capacidades regionales para la aplicación de políticas públicas.

En ese sentido, la idea de que podrían haberse construido capacidades regionales para la integración en el cono sur está fundamentada en la noción de capacidades estatales tal como estudiadas por la academia politológica. A partir del concepto de “capacidades estatales” diferentes autores<sup>1</sup> han estudiado las maneras en cómo el Estado puede actuar para garantizar su eficiencia o eficacia, su legitimidad, su autonomía o su sobrevivencia. Sin embargo, una de las dificultades del concepto de capacidad estatal es, justamente, su complejidad conceptual, siendo imposible de ser tratado como un “concepto genérico” (Cingolani, 2013, p. 5). Por “capacidad” suele entenderse las posibilidades materiales, tangibles y plausibles de ser utilizadas para la consecución de determinado fin, así como también la legitimidad de tal acción, en términos institucionales.

Uno de los consensos académicos politológicos por detrás del término sugiere que el concepto de capacidad estatal se basa en la necesidad de vincular la acción estatal a su pretensión de desarrollo. En ese sentido, la literatura especializada parte de dos corrientes teóricas que argumentan junto a la noción de capacidad estatal, la de autonomía del Estado. Los neo-marxistas (década de 60 y 70) y los institucionalistas (década de 80); los primeros, aun centrados en la relación estado-sociedad, cambiaron la noción marxista de estado alienado, por la de la “relativa autonomía” estatal respecto a las elites dominantes (tal como Cingolani lo expresa, ejemplos de esa literatura son Poulantzas y Offe (2013)). Ya, la segunda corriente nos habla de una autonomía estatal en el sentido weberiano, fundamentada en la noción de la construcción de capacidades burocráticas y en la legitimidad de su acción coercitiva. El trabajo de Skocpol (1979), por ejemplo, tradicionalmente coloca a la capacidad estatal como siendo, administrativa, coercitiva y extractiva. Ya, sus colegas Evans y Rueschemayer colocan a la capacidad económico-extractiva en el centro de la idea de autonomía estatal, a partir del desarrollo institucional de agencias coordinadas y burocracias estatales weberianas capaces de asegurarle al Estado su supervivencia (Evans, Rueschemayer, & Skocpol, 1985).

Siguiendo la clasificación conceptual de Cingolani, la literatura politológica especializada en la noción compleja de capacidades estatales las ha identificado o bien con los efectos económicos, y su vínculo directo al desarrollo industrial y al crecimiento económico. O bien con los efectos distributivos en los resultados de sus políticas, en términos del rol que el Estado tenga como mediador de conflictos distributivos. Por su vez, también evalúan la trayectoria histórica en la construcción de tales capacidades y los determinantes político-institucionales que les dan sustento (2013, p. 8).<sup>2</sup> En un trabajo anterior, he comenzado a explorar lo que la autora define como su “primera lección” a tener

<sup>1</sup> Luciana Cingolani hace un excelente racconto de cómo ha sido entendido el término “capacidad estatal” a lo largo del tiempo por parte de los diferentes autores estudiados, existen diferencias en sus aspectos conceptuales, y sobre todo, en la metodología utilizada para dar cuenta de su existencia. Además, el término no deja de estar sujeto a los tradicionales problemas de “estiramiento conceptual” y “validez de constructo” (Cingolani, 2013, p. 5; Sartori, 1970).

<sup>2</sup> Véase la figura 1 de la clasificación conceptual hecha por Cingolani que da cuenta de tales conceptualizaciones politológicas (2013, pp. 29-30).

en cuenta para la utilización de la noción compleja de capacidades estatales, establecer cuáles aspectos han de ser considerados (2013, p. 42). Así, identificaba dos dimensiones en las que podrían encontrarse construcción de “capacidades regionales” dentro del Mercosur para la acción conjunta a nivel regional, la dimensión institucional y la política. También llamaba la atención para las principales limitaciones de la utilización de la noción de capacidad estatal en nivel regional, como concepto estrechamente ligado a la noción de autonomía (GRANJA, 2017a).

Por su parte, la literatura clásica de Relaciones Internacionales al considerar el término capacidad piensa, automáticamente, en poder y lo traduce en recursos militares, económicos, humanos y la posibilidad de proyección al servicio de la acción deseada.

La noción de que la política exterior estaría vinculada estrechamente a la búsqueda de desarrollo económico ha estado por detrás de los análisis de intelectuales brasileños desde larga data<sup>3</sup>; sin embargo, como lo demuestra Cunha (2017), tal relación no ha sido objeto de estudio de los relacionistas internacionales en sus dimensiones más teórico-políticas (a excepción de (LIMA, 2005)).

En el contexto de creación del Mercosur, algunos autores (y también sus actores) consideraron que la ampliación de mercados y los beneficios de la creación de comercio intra-regional podrían ser instrumentos directos de desarrollo económico; vinculando, directamente a la integración regional como una política exterior que buscó la inserción comercial, fuera una acción reactiva al proyecto europeo y a los desafíos de la globalización (MATTLI, 1999); o un reflejo de la tradicional búsqueda de autonomía que los países tenían como objetivo de largo plazo en sus políticas exteriores, esta vez, en clave regional (Vigevani & Cepaluni, 2011).

Por otro lado, los analistas políticos también han sido negligentes con la dimensión externa en sus estudios de las políticas desarrollistas. Al adoptar buena parte de sus variables claves como dadas cuando las consideran constantes (como dependencia comercial/político-estratégica, por ejemplo) o como *shocks* externos, cuando se vuelven demasiado influyentes. Nuevamente, aquí podríamos hacer la excepción de los estudiosos del capitalismo brasileño en sus dimensiones neo-desarrollistas, que consideran la importancia de la dimensión regional en la expansión de las capacidades estatales de la industria brasileña y la deliberada actuación gubernamental a ese respecto, considerada una política externa al servicio de la expansión del capital (BOSCHI & GAITAN, 2016; 2008; Rodrigues, 2015).

Así, planteamos la necesidad de buscar en la trayectoria del Mercosur la idea de construcción de capacidades por parte de los diferentes gobiernos a partir de la puesta en práctica de sus diferentes proyectos de Mercosur. Contrariamente a lo que buena parte de la opinión pública piensa<sup>4</sup>, parece ser que los gobiernos del bloque han conseguido plasmar sus diferentes proyectos de integración a lo largo del tiempo. Independientemente de sus resultados específicos, podríamos pensar que han sido coherentes al continuar con la necesidad de integración regional en mayor o menor medida; cada uno infundiendo gobierno le impuso al bloque sus principales características distintivas, y, a pesar de los vaivenes para construir los consensos, el bloque Mercosur ha conseguido sobrevivir todos estos años a sus diferentes modelos y proyectos de integración (GRANJA, 2016a).

La propia evolución del bloque es reflejo de lo que cada gobierno entendía como integración regional, en su momento. En ese sentido, no deja de ser determinista

3 Ver a este respecto Lima (2005), y Vigevani y Cepaluni (2007) (2011).

4 Una rápida consulta a la base de datos sobre las elites parlamentarias latinoamericanas de la Universidad de Salamanca nos permite ver que todas las preguntas hechas a los parlamentarios del Mercosur sobre tal asunto han tenido connotaciones positivas, por ejemplo. [http://americo.usal.es/oir/elites/series\\_temporales.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/series_temporales.htm)

políticamente. Es decir, no habrá integración sino hay voluntad política para ello, sin embargo, esa voluntad no siempre es fácilmente identificable ni suficiente. Muchas veces hay que traducirla en acciones específicas volcadas a la consecución de los objetivos, ello, en el ámbito multilateral, debe construirse en función de acuerdos y compromisos durante las negociaciones. En ese sentido, pensando en el Mercosur como un reducto institucional desde dónde es posible construir compromisos y consensos; el trabajo busca evaluar las capacidades construidas por los sucesivos gobiernos para generar posicionamientos en clave regional que, entre otras cosas, generen capacidades institucionales propias para la generación e implementación de políticas públicas regionales.

Pese a las múltiples interpretaciones posibles, podría afirmarse que el Mercosur ha ido cambiando y transformando su propia esencia a medida que los gobiernos se han sucedido. En ese sentido, estudiar la evolución del bloque, implica también estudiar las expectativas, los intereses y las ideas de los gobiernos que lo componen; como ya ha sido también largamente afirmado la característica inter-gubernamentalidad del Mercosur va más allá de sus consecuencias prácticas, sino es de hecho, la explicación de todos los abordajes analíticos posibles sobre el bloque.

Cierto es que la integración regional ha adoptado diferentes fases y caras, pero también ha asumido continuidades, estas se constituyen en piezas claves para el desarrollo de algunas capacidades regionales específicas que, al estar siempre bajo la luz de la crítica política, mediática y académica, hemos dejado de lado en el análisis. El trabajo propone rescatar las posibles continuidades que la trayectoria del bloque ha mantenido, trayendo a la luz sus capacidades para brindar algún tipo de “gobernanza regional”; sumarlas a la construcción deliberada y específica de capacidades para el desarrollo de ciertos proyectos de integración en momentos clave, cuando hubo convergencia ideológica fundamental para tal construcción institucional; para pensar en la actualidad de la integración regional como una coyuntura única en la que la necesidad de continuar con algunos de tales padrones se evidencia por encima de los intereses político-ideológicos, que parecen alejarse de la idea de integración. En este momento, también parece ser que la convergencia ideológica aparece como la clave que impulsa la concreción de los acuerdos y consensos (GRANJA, 2017b).

El presente trabajo plantea explorar la construcción de capacidades institucionales del Mercosur y sus ejemplos de coordinación política para la gestión de políticas regionales. En ese trayecto, se expondrán las construcciones específicas que han sido capaces de generar, así como también las debilidades de tales acciones, el argumento principal es que la integración regional se torna necesaria y conveniente. En este punto, la convergencia ideológica intergubernamental se transforma en la variable causal principal que le da sustento al argumento base, que la política exterior contribuye al modelo de desarrollo que el país esté buscando en cada momento histórico determinado (LIMA, 2005). Asimismo, el artículo también expone las relaciones existentes entre la convergencia político-ideológica de los gobiernos y su capacidad de generar políticas a nivel regional. Por fin, tal capacidad se hace cada vez más necesaria dado el contexto histórico y la propia trayectoria latinoamericana.

En ese transcurso, el trabajo pretende abrir un camino de análisis que no está debidamente explorado, contribuyendo a la reflexión sobre la posibilidad de consecución exitosa de políticas regionales más allá de los aspectos coyunturales que éstas puedan traer aparejadas; por tales motivos, no deja de ser un trabajo exploratorio, más pretende nutrirse del sinnúmero de contribuciones académicas realizadas sobre el bloque que sustentan buena parte de las afirmaciones realizadas, dan la base de las dimensiones identificadas como relevantes y generan el conocimiento para entender al Mercosur en tanto objeto de estudio.

A continuación, se exponen algunos de los ejemplos empíricos que le dan base al argumento de la construcción de capacidades institucionales para la coordinación política

regional dentro del Mercosur. En seguida, se desarrolla la idea de que la convergencia político-ideológica puede aumentar tal capacidad que, aunque obvia, ha sido dejada de lado en las argumentaciones críticas del Mercosur. Por fin, se exponen algunas ideas que resumen los hallazgos empíricos y teórico-argumentales a los que el trabajo apunta.

## II. ¿CUÁLES CAPACIDADES?

El artículo sugiere pensar para fines analíticos sobre la posibilidad de que el Mercosur haya adquirido algún tipo de capacidad institucional<sup>5</sup> a lo largo del tiempo que le permita (sobre todo ante este momento, en el que la voluntad política podría ser nula) contribuir inercial o sustantivamente a la continuidad de algunos de los objetivos trazados.

Así, a lo largo de los años el Mercosur se ha institucionalizado de varias maneras, ha generado los ámbitos institucionales para que las negociaciones de asuntos específicos tengan lugar, ampliando los espacios y los actores implicados en ellas; de esa manera, la construcción de consensos en torno a asuntos más o menos urgentes durante las negociaciones adquirieron una capacidad mayor. Por ejemplo, ante reuniones especializadas que tratan asuntos específicos como la participación de las mujeres; los consensos en torno a la aplicación de medidas tendientes a la igualdad de género han sido más fácilmente alcanzables, ya que las personas que participan en tales instancias tienden a tener posiciones comunes o concordantes sobre determinados aspectos tratados. El Mercosur ha construido un andamiaje institucional que se revela interesante para estudiar también las políticas regionales específicas y sus aspectos transnacionales.

La dimensión institucional de la capacidad regional ha sido delineada y explorada en la trayectoria institucional del Mercosur a partir de algunos factores que pretenden ser indicadores de su construcción. Así, han sido identificados la creación de organismos e instituciones (aproximadamente el 30% de las decisiones tomadas), como mecanismo para el fortalecimiento institucional del Mercosur. La ampliación de la participación de actores relevantes y su multiplicación también han contribuido a tal fortalecimiento institucional ya que estarían dando mayor legitimidad interna a las decisiones tomadas, asegurando así su posterior aplicabilidad (agencias estatales con mayor poder de decisión dentro del bloque, Ministerios y actores gubernamentales no tradicionales participando en las negociaciones desde las reuniones ministeriales conjuntas). Finalmente, la creación de mecanismos de institucionalización y de construcción de consensos para la aplicabilidad de tales políticas también fueron identificados como tendencia de larga duración dentro del bloque (GRANJA, 2017a).

Asimismo, la cantidad de decisiones tomadas (objeto de estudio pormenorizado en otro trabajo (GRANJA, 2017b)) también da cuenta de su capacidad institucional; al ser tomadas por consenso dentro del Consejo Mercado Común, la evolución creciente del número de decisiones tomadas es, en sí mismo, un indicador de institucionalidad. A su vez, la gran cantidad de decisiones administrativas (176 decisiones codificadas dentro de esa categoría en la base de datos construida por la autora) también representan cierto grado de institucionalidad creciente del Mercosur.

La evolución de la construcción institucional del bloque nos dice mucho más de la construcción de capacidades de lo que imaginamos; ya que buena parte de dichas instituciones fueron creadas como ámbitos desde dónde se instrumentarían políticas públicas específicas.

<sup>5</sup> Salvando las distancias nada banales de que no se trata de un Estado y sus capacidades weberianas.

Sin embargo, un elemento a tener en cuenta como debilidad de tal institucionalidad es que, a falta de convergencia política no habría manera de dar sustentabilidad a tales instituciones. El ejemplo más obvio es el estrangulamiento de su funcionamiento, cancelando los recursos y partidas de dinero con que los estados deben contribuir para su institucionalidad. En ese sentido, la financiación de la integración se ha vuelto la principal herramienta, y acusa la falta de voluntad política, con que los gobiernos actuales han contado para detener los impulsos integracionistas dados por la institucionalidad creada en el período anterior, este tipo de crisis financiera ha alcanzado al Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos y al Instituto Social del Mercosur.

A continuación, vemos dos gráficas que dan cuenta de buena parte de la institucionalidad del Mercosur creada a lo largo del tiempo.

GRÁFICO N°1: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE DECISIONES TOMADAS POR EL MERCOSUR (1991-2017)<sup>6</sup>

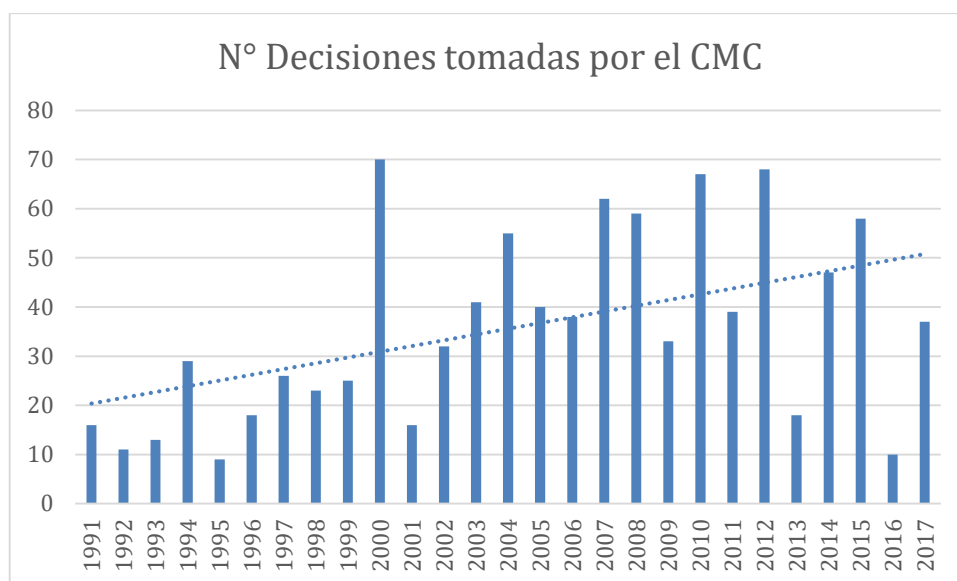
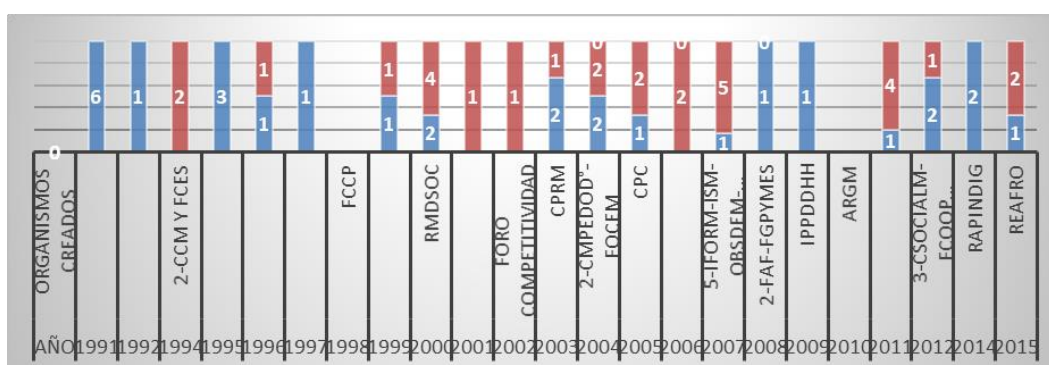


GRÁFICO N°2: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR (1991-2017)<sup>7</sup>



En azul, vemos las reuniones de ministros creadas; en rojo, los grupos ad hoc para el tratamiento de asuntos específicos. Cuando fue creada algún tipo de institución específica, se colocaron las abreviaturas de los nombres en el año correspondiente.

<sup>6</sup> Fuente: Elaboración propia en base a [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

<sup>7</sup> Fuente: Elaboración propia en base a [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int) y a la base de datos de la autora.

Así, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) es una política específica regional ambiciosa que buscó remediar las asimetrías estructurales entre los diferentes países a través de la construcción de un Fondo que ayudara a desarrollar proyectos de infraestructura, de cohesión social o de cooperación para la integración en los países y regiones menos desarrollados del Mercosur (Granja, 2011; Lima, 2014). La institucionalidad creada, estatutos, presupuestos, recursos humanos, secretarías, etc. ya forma parte del andamiaje institucional del Mercosur. Lo mismo pasa, inclusive a un nivel mayor, con el Instituto Social del Mercosur, el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos o el Observatorio de la Democracia.

Al mismo tiempo, la construcción de institucionalidad con recursos propios, en la medida en que se mantengan las partidas enviadas, adquiere cierta autonomía de acción en comparación con el resto de las políticas efectivizadas desde el bloque. En ese sentido, el FOCEM y el Fondo de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas tienen un potencial mayor ya que se constituyen como herramientas para la ampliación de las capacidades a nivel regional.

Por lo que, pensando en un nivel agregado, las capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas regionales estarían presentes al menos en los objetivos trazados por los gobiernos. Es posible que una evaluación detallada y específica de la efectividad de los proyectos del FOCEM, nos revele que la efectividad de éstos no es tal. O que la consecución de los objetivos no ha sido realizada, pero, en el ámbito de lo que la literatura especializada a denominado “regionalismo estratégico” (BIZZOZERO, 2011), es posible identificar mecanismos ya construidos que permiten la posibilidad de aplicación de estrategias de acción a nivel regional que podríamos pensar como políticas públicas regionales.

### III. ¿CUÁLES POLÍTICAS?

Cuando pensamos en políticas públicas estamos hablando desde el ámbito de la acción pública, es decir que es necesario posicionarse desde lo colectivo para actuar, la necesidad de implementación de esa acción está dada y justificada, de alguna manera, por toda la sociedad. En ese sentido, pensar en políticas públicas implica necesariamente cierta acción colectiva (OLSON, 1999 [1965]). Asimismo, pensar en políticas públicas conlleva también la posibilidad de que el accionar público esté justificado y/o dotado de cierta legitimidad. Ambos aspectos condicionan la existencia de políticas regionales a cierto grado de coordinación política a nivel regional para que tanto la legitimidad de su aplicación como la acción colectiva necesaria para llevarlas adelante estén representadas en ese accionar común.

Este es un primer elemento a tener en cuenta, la coordinación política y el grado de convergencia ideológica necesarios para la consecución a nivel regional de proyectos de integración comunes que sean capaces de alcanzar el nivel de la ejecución. Como ya fuera explicitado, el Mercosur consiguió alcanzar cierto nivel de convergencia ideológica en torno a dos proyectos de integración diferentes, uno neoliberal en los 90; otro progresista, en la primera década del nuevo milenio (GRANJA, 2017b; VAZQUEZ, 2017). En ese sentido, y como fuera evidenciado en el apartado anterior, la autonomía institucional mercosureña necesaria para poder conquistar tal nivel de ejecución de políticas independientemente de la convergencia ideológica aun no es verificable; aunque si existen ciertas características que contribuyen a su generación.

Al pensar en los “soportes institucionales para la viabilización de políticas públicas regionales”, Lujan (2009) consideraba que existen dos tipos de decisiones a tomar: en primer lugar, sobre los contenidos de la política (qué) y, en segundo, la manera cómo estas se



ejecutarían (cómo). Por su parte, la literatura sobre políticas públicas nos ilustra varias maneras de pensar en la implementación, diseño, ejecución y formas de evaluación de tales políticas; apunta a los ciclos por los cuales debe pasar y a los momentos de planificación, ejecución, evaluación y control (Aguilar Villanueva, 1992). En ese sentido, Carlos Lujan (2009) nos ilustra e identificaba algunas de las posibles estrategias para pensar en políticas públicas en América del Sur:

“Múltiples políticas públicas regionales son posibles y una agenda preliminar de la región incluye hoy tópicos tales como: infraestructura, comunicación, energía, medio ambiente, aprovechamiento del frente marítimo, conservación de las fuentes hídricas potables o de la biodiversidad.” (Lujan, 2009, p. 184)

A estas, podríamos sumarle otros tópicos igualmente relevantes, migraciones, educación en todos sus niveles, seguridad, recursos naturales tales como la tierra<sup>8</sup>, todas ellas nuevas funcionalidades que adquiere la integración regional y que pasan a ser parte de la agenda a partir de su politización. O bien a través de demandas *top-down* generadas a partir de los presidentes del bloque y su convergencia ideológica; o, bien mediante demandas *bottom-up* nacidas de la necesidad de que sean implementadas políticas conjuntas en un nivel regional. Estas nuevas funcionalidades de la integración están atadas a la integración política ampliada tal como fuera proyectado el Mercosur durante el consenso progresista que comenzara en 2003<sup>9</sup>.

A pesar de no se extender demasiado en la aplicabilidad de tales políticas regionales, Lujan nos acercaba a las variables claves necesarias para su ejecución en tres modelos ideales de aplicación de las políticas públicas regionales: “el racionalismo, el incrementalismo y el radicalismo selectivo” (2009, p. 188). Así como también, nos ilustra las maneras en como su ejecución podría ser implementada desde una “conducción centralizada, a través de alianzas estratégicas y/o mediante el modelo de redes” (2009, p. 191). El “radicalismo selectivo”, con un “diagnóstico focalizado”, en el que se “profundizaría en pocas alternativas” para colocar los “costos sólo en las principales acciones, con una interacción estratégica, aprendiendo por abducción de las alternativas de alto impacto”, sería el modelo propuesto por el autor como el más adecuado para dar soporte al contenido de las políticas regionales.

El Mercosur podría tener ese tipo de “radicalismo selectivo” en algunos de los planes que hemos identificado como político-estratégicos y plausibles de transformación en una política regional de alto impacto (GRANJA, 2016a).

Por otro lado, si pensamos en las maneras en cómo esas políticas se ejecutarían, el modelo identificado por Lujan como el más plausible de ser emprendido por el bloque es el denominado de “*alianzas estratégicas*”, en los que se encuadrarían los “*programas conjuntos*”, con “*autonomía en la ejecución, con coordinación institucional*” entre las unidades responsables, que comprometerían recursos de dos tipos, comunes y de cada Estado (ambos públicos), con tipos de evaluación conjunta, de carácter supranacional y nacional, y que afecten también a actores e instituciones en ambos niveles. Este tipo de momentos en los que se estructurarían alianzas estratégicas permitirían dar a las políticas la flexibilidad y capacidad de adaptación a las coyunturas necesarias para su implementación a largo o mediano plazo.

8 No es nada despreciable el dato de que la propiedad de la tierra entre los países del Mercosur esté cada vez más en manos de personas o empresas con nacionalidad de los países socios del bloque, lo que comienza siendo un problema de extranjerización de la tierra, pasa a ser, rápidamente un asunto que demanda acción conjunta y estratégica para los países del Mercosur. En ese sentido, los dueños de dichas empresas se transforman en actores claves de la integración regional, con demandas políticas concretas que no tardarán en traducirse al sistema político a nivel mercosureño.

9 Varios trabajos dan cuenta del nuevo proyecto integracionista del Mercosur pensado por esos años, los más descriptivos a tal respecto son (KFURI, 2015) y (GRANJA, 2016a).

Esto se corrobora en los datos obtenidos del análisis de contenido de las decisiones del Mercosur; en ese sentido, se elaboraron políticas con planes estratégicos de acción conjunta para todo el Mercosur en momentos específicos en los cuales la coyuntura política permitió construir consensos en torno a los contenidos de tales políticas. En ese sentido, la estrategia adoptada para su ejecución, consensuada también, fue la de establecer instituciones específicas (cuestión que también Lujan consideraba de suma relevancia) para la ejecución de determinados planes específicos que requerían ambas cosas, de cierta capacidad de acción coyuntural y de alcanzar objetivos a largo plazo.

Considerar las políticas públicas como el resultado de decisiones entre los actores implicados, significa, además, que esas decisiones son producto del juego político (*politics*); por lo que las políticas (*policies*) pueden ser explicadas y analizadas independientemente de los debates sobre la ausencia de un gobierno regional supranacional. En el caso del Mercosur, de hecho, consideraremos que existe gobernanza regional, es decir, una institucionalidad dada (que, además, ha sido multiplicada y es parte de lo que pretendemos indagar en este trabajo) dentro de la cual se toman decisiones sobre contenidos y formas de ejecución de las políticas públicas que tienen no solamente un contenido regional, sino una planificación y dirección política específica consensuada entre los gobiernos del Mercosur.

Otra posible interpretación para este tipo de ejecución de políticas públicas regionales es a través de la “instauración de acuerdos institucionalizados”, al decir de Moravcsik (1998), que bloqueen las decisiones tomadas en ciertos momentos, en dos sentidos, hacia el futuro y hacia el nivel interno de cada país. Tales aspectos institucionales y políticos han sido delineados con mayor detalle en otros trabajos (GRANJA, 2016a)

En resumen, hay nuevas capacidades de acción política por parte del Mercosur que se traducen en la multiplicación de asuntos tratados en sus decisiones: una dimensión social con políticas ciudadanas y de desarrollo humano; una dimensión económica que es más que comercial, de promoción de las exportaciones, de integración productiva, de promoción de infraestructura, en ese sentido, la dimensión de desarrollo económico tal como delineada por la literatura (Lima, 2014). Una dimensión de seguridad que necesariamente conlleva a coordinar políticas subnacionales y fronterizas. Todas estas dimensiones se traducen en nuevas funcionalidades de la integración, algunas delineadas políticamente; otras, necesarias estructuralmente: como el gerenciamiento conjunto de los recursos comunes (agua); núcleos o nichos subregionales y transfronterizos de producción, las migraciones, la educación y la cultura.

Así, la necesidad de gestionar los recursos comunes se transforma en una demanda para la creación de políticas públicas regionales que constituyan verdaderas gobernanzas sobre los asuntos que son compartidos, comunes a las sociedades del Mercosur. En ese sentido, el respeto a los derechos humanos conquistados a nivel regional se suma a las demandas y a la necesidad de gestionar los recursos comunes. Otro ejemplo, constituyen los corredores de biodiversidad que existen en el cono sur que no tienen nacionalidad, y sí fronteras geográficas y naturales; por lo que su preservación, sustentación y explotación es necesariamente objeto de gestión comunitaria regional. Este sería, por ejemplo, un caso plausible de ser objeto de las políticas públicas que, necesariamente, deben ser pensadas e instrumentadas a nivel regional.

En ese sentido, las demandas de políticas conjuntas para la gestión de asuntos comunes no deberían ser tan extrañas; si se comparten un determinado número de características, algunas de ellas, incluso, consideradas bienes públicos, por qué no hacer los mayores esfuerzos para que su gestión sea también común. Y esto sirve para el caso de la resolución de problemas comunes, como podría ser la desigualdad infraestructural regional,

como para la gestión de recursos naturales comunes, como puede ser el acuífero guaraní (su conservación y, eventual, explotación).

Todas ellas apuntan la necesidad de cierta gobernanza regional y los marcos ya instaurados para la integración regional, como el Mercosur, se traducen en los ámbitos por excelencia en dónde éstas y otras cuestiones deberían ser tratadas.

Un dato no menor (y que suele no ser considerado exitoso) es la búsqueda constante que el Mercosur ha tenido por ampliar sus horizontes, en primer lugar hacia los países vecinos, intentando acuerdos en los que la participación de los socios como colaboradores en ciertas políticas o estrategias de acción a seguir por el Mercosur en calidad de observadores se hizo creciente hasta integrar como miembros a algunos de ellos (Venezuela, a pesar de su no incorporación exitosa, es el ejemplo más notorio; pero también podría decirse que el mismo patrón de incorporación han venido siguiendo Ecuador o Bolivia, aunque sin su entrada definitiva). Además, la ampliación de horizontes se ha dado por el establecimiento de relaciones con socios comerciales estratégicos de manera conjunta (aquí también, el ejemplo más emblemático tal vez sean las negociaciones para establecer un acuerdo con la Unión Europea y sus vaivenes de más de 20 años).<sup>10</sup>

Como expresado en la introducción, existe una tradición de análisis que vincula los modelos de desarrollo que determinado Estado lleve adelante, con su política exterior. Sea como una necesidad de expansión de sus mercados internos, o por un cambio en su manera de entender la integración, la política exterior ha sido entendida como instrumento de desarrollo, como política complementaria a la estrategia nacional de los Estados, por buena parte de los estudiosos de política exterior de Brasil. A partir del consenso progresista, esa visión ha tomado cierta preponderancia como visión explicativa del comportamiento de los países del Mercosur. Debido al hecho de que se ha registrado una expansión de políticas regionales; el aumento en la integración sería el camino para el desarrollo de la región y, en ese contexto, la exportación de políticas públicas como estrategias de desarrollo podría justificarse como uno de los caminos para la promoción de, entre otras cosas, una visión regional de desarrollo.

En ese sentido, el modelo de desarrollo promovido desde los gobiernos del consenso neo-desarrollista impulsó una expansión de algunas de las empresas que actuaban en su mercado interno; algunas de sus políticas públicas para la financiación de las inversiones y de sus instituciones para la promoción de las condiciones materiales, capacidades, para implementar las diferentes políticas (Rodrigues, 2015).

Al respecto, Kfuri y Ribeiro (2011) nos ilustraban sobre dos aspectos fundamentales de este tipo de abordaje, en primer lugar, apuntaban el carácter político estratégico de tales modelos de desarrollo y su permeabilidad desde el ámbito interno para el externo/regional ya tradicional a los modelos implementados por Brasil durante buena parte del siglo XX. Así, sea durante el desarrollismo cepalino de la década del 50 y 60, o el neoliberalismo comercial de los noventa que tenía a la apertura económica como apuesta de inserción internacional o durante el regionalismo estructural de los primeros años del siglo XXI; la política exterior fue considerado un mecanismo directo para el desarrollo regional (Kfuri & Ribeiro, 2011, pp. 87-90).

En segundo lugar, las autoras llaman la atención sobre la manera en cómo los gobiernos de la época entendían su desarrollo capitalista, a través de la promoción de la expansión de ciertos actores del capital a nivel regional se alcanzaría un tipo de desarrollo

<sup>10</sup> La retomada de las negociaciones con la Unión Europea en 2017 es uno de los elementos que dan cuenta de que la restauración liberal conservadora de los últimos años pretende cierta vuelta de los objetivos instaurados por la integración regional del modelo anterior.

volcado hacia la región (no dependiente). Esto, por su vez, da paso a la creación de un nuevo regionalismo, en el que la integración regional estaría vinculada también a la expansión de las estrategias de acción capitalistas de esos actores. Con este argumento por detrás, las autoras analizan entonces algunas de las políticas ensayadas por los gobiernos de Lula da Silva en Brasil como ejemplo de una manera nueva de entender el papel del Estado en el desarrollo. Ribeiro y Kfuri identifican estrategias de revalorización del capitalismo brasileño: su priorización para la internacionalización de las empresas, financiándolas de forma pública (a través del BNDES) para que actuasen en los países vecinos y, así, se beneficiaran todos del papel que ese desarrollo traería para la integración regional. Otra de las estrategias, esta inclusive vinculada al modelo de desarrollo implementado en el período anterior, sería los mecanismos regionales para la promoción de inversiones, implementadas desde la década del 90 para el comercio intrarregional de bienes y servicios. Ese vínculo, de hecho, el papel del Estado en la promoción de bienestar o desarrollo para la población es el motivo principal del link existente entre la política exterior y el modelo de desarrollo implementado.

Por su parte, el fenómeno que tal vez sea el más sobresaliente al pensar en los actores que se benefician de la integración, es la regionalización de las empresas. Este asunto ya ha dado que hablar bastante en la academia (Pinho, 2013); sea como actores beneficiados o como agentes estructurantes de relaciones de poder, el fenómeno de su internacionalización hacia el resto de América del Sur no puede ser entendido sino es a través de los mecanismos políticos para su concreción y tales mecanismos también constituyen ejemplos de políticas regionales de expansión del capitalismo. La relación entre las empresas y la formulación de la política externa en Brasil ha sido recientemente estudiada por algunos académicos que consideran que existió siempre una relación creciente entre las empresas y el diseño de la política externa brasileña; asunto que debe ser estudiado en sus aspectos políticos, se aventuran incluso a decir que habría una relación directa entre los mecanismos bilaterales, acuerdos regionales y los diferentes arreglos multilaterales en los que Brasil ha participado con los diferentes momentos de expansión de las empresas brasileñas por el resto del mundo.

Así, la ampliación de la agenda de la integración, identificada por la literatura se vincula directamente con intereses domésticos públicos y privados, algunos ejemplos son la promoción de inversiones de las empresas brasileñas en los países de América del Sur, buena parte de ellas vinculadas a la tierra o a la gestión de recursos estratégicos que, por tales, serían objeto directo de la promoción de las políticas regionales de infraestructura y desarrollo. En ese sentido, el vínculo entre estrategia de desarrollo a nivel interno y política externa implementada (desarrollada en el ambiente externo, pero dependiente de aspectos políticos domésticos) estaría determinado por el papel que el Estado vendría a tener en tal relación, especialmente en su rol de planeador de tales estrategias.

Ambos aspectos están íntimamente entrelazados y ayudan a responder sobre las capacidades institucionales para la creación de políticas públicas regionales independientemente de la voluntad política, que es el más alto determinante. Así, podríamos decir que mientras hubo consenso ideológico sobre determinados aspectos de la integración regional y los rumbos que ésta debía tomar; se tejieron los consensos suficientes, necesarios y, en muchos casos, efectivos, para la instauración de algún tipo de institucionalización en el nivel regional de política de desarrollo.

En ese sentido, el último de los ciclos de regionalismo, como le ha dado a llamar otro de los analistas (DABENE, 2012), podría haber dejado más de lo que pensamos en materia institucional y en estrategias de acción para la construcción de las condiciones para la integración regional.

Si la voluntad política fue lo que reinó durante el consenso progresista que consideró que la integración regional debía ser más que una mera área dónde comercializar bienes y

servicios con determinados beneficios y se consagró a la creación de instituciones que aseguraran la instauración de políticas públicas; la demanda por más integración en el momento actual no será tan top down. Es decir, sabemos que los gobiernos actuales no tienen a la ampliación de la integración entre sus metas y objetivos políticos de corto plazo, por lo que la demanda por integración, al decir de Mattli, podrá venir desde dos actores que, hasta ahora, han quedado negligenciados en la participación. Las instituciones creadas y la sociedad mercosureña.

#### IV. BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México, D.F. : Porrúa.

Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 29-43.

Boschi, R., & gaitan, F. (2008). Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La experiencia reciente en Argentina Brasil y Chile. En M. R. LIMA, *Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas alternativas al Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ.

Boschi, R., & gaitan, F. (2016). Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. En R. BOSCHI, & A. Á. GOMIDE, *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA.

Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13*, 58.

Cunha Coutinho, D. (2017). *O modelo de desenvolvimento como condicionante da política externa e as relações com a África no governo Lula (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado. Programa de Pósgraduação em Relações Internacionais, UERJ. .

Dabène, O. (2012). Consistency and Resilience Through Cycles of Repolitization. En P. Riggirozzi, & D. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. United Nations University Series on Regionalism: Springer.

Dabène, O. (2012). Explaining Latin America's fourth wave of regionalism: regional integration of a third kind. *International Congress of Latin American Studies Association*. San Francisco.

Evans, P., Rueschemayer, D., & Skocpol, T. (. (1985). *Bringing the State Back In. Strategies of analysis in current research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Granja, L. (2011). "A hombros de gigantes": Un análisis de las asimetrías en el Mercosur desde la óptica de los países menores del bloque. *Studia Politicae*, 23(otoño), 95-121.

Granja, L. (2016a). *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*. Rio de Janeiro: Tesis de Doctorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ.

Granja, L. (2017a). Las negociaciones del Mercosur: consensos políticos y capacidades estatales en la elaboración de políticas regionales. En F. Gaitan, R. Rodriguez, & A. Ribeiro, *Anais do Workshop: Estado, Política e Desenvolvimento, para uma agenda de pesquisa*. Rio de Janeiro: ALACIP.

Granja, L. (2017b). Evolución Institucional del Mercosur: ¿construcción de capacidades regionales? *XVI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul*

(FOMERCO) *Integração Regional em Tempos de Crise: Desafios Políticos e Dilemas Teóricos* (págs. 1-18). Salvador, Bahía: Universidade Federal da Bahía-FOMERCO.

Kfuri, R. (2015). *O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul*. Rio de Janeiro: Tesis de Doctorado, IESP-UERJ.

Kfuri, R., & Ribeiro, D. (2011). A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. En J. S. Viana, P. C. Vasconcellos, & V. R. Miguel, *Integração Sul-Americana. Desafios y Perspectivas* (págs. 82-121). Porto Velho: Editoria da Universidade Federal de Rondônia.

Lima, M. (enero/marzo de 2005). Aspiración Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*(82).

Lima, M. R. (2014). Avanços, impasses e desafios da integração. En G. Maringoni, G. R. Schutte, & G. (. Berron, *2003-2013 Uma Nova Política Externa* (págs. 81-96). Copiart Gráfica Editora.

Lujan, C. (2009). Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales. En C. d. Regional, *La reforma Institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. (págs. 183-197). Montevideo: Trilce.

Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. . New York: Cornell University Press.

Olson, M. (1999 [1965]). *A lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Pinho, C. E. (2013). Capacidades Estatais, Político-Institucionais e o Novo-Desenvolvimentismo no. *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (pág. 30). Bogotá: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política ALACIP.

Rodrigues, R. M. (2015). A internacionalização do capitalismo brasileiro: alguns apontamentos. *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (págs. 1-48). Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64, 1033-1053.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vazquez, M. (2017). El Mercosur de Asunción a Asunción. *Trabajos presentados en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Democracias en Recesión?* (págs. 1-24). Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política-ALACIP.

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (julio-diciembre de 2007). A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2).

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2011). *A política Externa Brasileira. A busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP.

**INSATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA,  
DESCONFIANÇA INSTITUCIONAL E DESEMPENHO  
ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA RECENTE**

BRIGANTE DEL PORTO, FABÍOLA

# INSATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA, DESCONFIANÇA INSTITUCIONAL E DESEMPENHO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA

## I. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Este artigo realiza uma discussão exploratória sobre a (in)satisfação com o funcionamento da democracia na América Latina de forma longitudinal e em termos de seus significados substantivos. Com que objetos políticos (por exemplo, apoio a autoridades e governos ‘do dia’, instituições representativas, normas do regime e políticas públicas) a satisfação com o regime democrático relaciona-se mais diretamente? Esses indicadores modificam-se através do tempo? Em específico, propõe-se uma análise crítica do indicador comumente utilizado em pesquisas de opinião para medir a satisfação dos cidadãos com o funcionamento da democracia (“De uma maneira geral, o sr.(a) está muito satisfeito(a), satisfeito(a), pouco satisfeito(a) ou nada satisfeito(a) com o funcionamento da democracia no país?”) a partir da análise de dados provenientes do Latin American Public Opinion Project, da Universidade de Vanderbilt, para os anos de 2008, 2014 e 2016-2017.

A preocupação em entender o indicador de satisfação com a democracia emerge a partir da crítica de Canache, Mondak e Seligson (2001)<sup>2</sup>, que apontam que a pergunta de satisfação com o funcionamento da democracia é construto ambíguo na medida em que deixa em aberto aos respondentes a escolha de critérios e aspectos que devem ser utilizados na resposta (ou, em outros termos, que dimensões ou objetos políticos a pergunta representa empiricamente). Dessa forma, os indivíduos podem estar se referindo aos governos do dia, a aspectos práticos do regime em oposição a seus princípios e normas ou a um misto dessas dimensões. Suas respostas, portanto, podem variar sistematicamente de acordo com traços individuais, diferenças histórico-culturais entre os países e através do tempo. Não sendo possível prever de antemão a que conteúdos os indivíduos estariam se referindo, o uso deste indicador deveria ser evitado, posto que podem ter significado distintos em contextos diferenciados.

Diante da ambiguidade apontada, estudos da estrutura da legitimidade democrática para a América Latina como, por exemplo, Booth e Seligson (2001) e Veiga et al. (2017), constroem a dimensão “percepção do desempenho democrático” a partir de avaliações sociotrópicas da economia. No entanto, em um estudo anterior do caso brasileiro (Del Porto, 2016), foi encontrado que os efeitos da avaliação da economia sobre a satisfação com a democracia são relativos ao contexto, sugerindo que ela importa quando é objeto de avaliação negativa. Em outras palavras, apenas em momentos de percepção de crise econômica e de

<sup>1</sup> Versão preliminar. Por favor, não citar. A discussão proposta neste texto é desdobramento do Projeto de pesquisa: “O que sabemos sobre a (in)satisfação com a democracia no Brasil? Orientações avaliativas do regime democrático segundo os brasileiros no período democrático recente (2002-2014)”, desenvolvido pela autora no âmbito do Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp e apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Fapesp (Processo 16/05619-7). O projeto analisa, de modo longitudinal, as dimensões de avaliações de governantes do momento, das instituições representativas, dos serviços e políticas públicas e procedimentos do regime e verifica quais dimensões são mais importantes para estruturar a (in)satisfação geral dos cidadãos com a democracia no cenário brasileiro recente. Entre seus objetivos específicos estão o estudo do conceito de desempenho e satisfação com o regime democrático e uma análise empírica crítica da medida de satisfação com a democracia em diferentes períodos, instrumentos de pesquisa e contextos.

<sup>2</sup> Para uma crítica a Canache, Mondak e Seligson (2001), ver Anderson (2002).



desempenho econômico deficitário, a avaliação da economia parece afetar a satisfação com o desempenho da democracia<sup>3</sup>

Esse não é, no entanto, um diagnóstico consensual, e a pergunta tem sido utilizada em estudos de apoio político que apontam para a emergência de “democratas insatisfeitos” (Klingemann 1999) e em estudos sobre os impactos dos sistemas eleitorais e tipos de democracia sobre a satisfação dos indivíduos com o funcionamento e apoio ao regime democrático (Anderson, Guillory 1997; Powell 2000; Aarts, Thomassen 2008; Blais, Gélinau 2007). Ainda, Gunther e Montero (2003), após testes empíricos em países distintos, são enfáticos em afirmar a natureza da medida de satisfação com a democracia como indicador de percepção da efetividade do regime democrático que se diferencia conceitual e empiricamente da percepção de sua legitimidade.

Neste artigo, concordando com Gunther e Montero (2003), o objetivo é entender que dimensões qualificam a percepção que os cidadãos têm da (in)eficácia do regime democrático. Entendemos também que a percepção da legitimidade, ou o compromisso normativo com a democracia, pode estar correlacionada à avaliação que os indivíduos fazem do funcionamento do regime (Sarsfield, Echegaray 2005). Através de análises empíricas para 12 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela)<sup>4</sup> em três momentos do período recente (2008, 2014, 2016-2017), são verificados possíveis padrões e variações nos conteúdos substantivos da satisfação com a democracia entre países e temporalmente. A hipótese é que a medida de satisfação com a democracia é, sim, fenômeno multifacetado, mas suas dimensões não são aleatórias e sim dizem respeito à responsividade do regime aos olhos dos cidadãos tendo, nesse sentido, seus conteúdos substantivos definidos em termos de avaliação e apoio aos governos do momento e autoridades e às políticas democráticas e julgamentos do regime em operação, em termos normativos e procedimentais. Ou seja, além de avaliarem os resultados ou bens que o regime democrático oferta a seus cidadãos em comparação à sua promessa ideal, os cidadãos avaliam também os meios (normas e procedimentos) utilizados para atingi-los (Dalton 2004, Diamond e Morlino 2005, Norris 2011).

Na próxima seção, os referenciais teóricos da qualidade da democracia e percepções de sua efetividade que embasam essa proposição são sumariamente descritos.

## II. REFERENCIAIS TEÓRICOS

Analisando as democracias contemporâneas, Dalton (1999) e Norris (1999), seguidos por outros estudiosos, redimensionaram a contribuição teórica de Easton (1965) sobre o apoio político, e seus componentes específico (resposta às autoridades diante da satisfação com desempenho ou resultados percebidos) e difuso (avaliação do que os objetos políticos são ou representam), que pode ser atribuído aos diferentes objetos (comunidade política, regime e autoridades) que constituem o sistema político. Para Easton, o regime compunha-se ainda das subdimensões princípios, regras do jogo e instituições, desmembradas por Dalton (1999) e Norris (1999) em dimensões distintas. Assim, cinco objetos políticos foram definidos: a comunidade política, os princípios do regime, o desempenho do regime, as

<sup>3</sup> Os efeitos relativos da economia em termos subjetivos, mas também objetivos, sobre a satisfação com o desempenho da democracia também são abordados por Christmann (2017).

<sup>4</sup> As análises iniciais incluíram ainda, para os três anos (2008, 2014, 2017), Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. No entanto, os modelos de regressão logística para a satisfação com a democracia para Chile (2014), Colômbia (2014), El Salvador (2017), Guatemala (2014), Honduras (2008), Nicarágua (2008) não mostraram um bom ajuste dos dados segundo a estatística-teste de Hosmer e Lemeshow. Optou-se, então, por excluir esses seis países em todos os anos da discussão aqui apresentada.

instituições políticas (representativas) e os atores políticos. E os cidadãos passaram a ser vistos como capazes de diferenciar e dar apoio a esses cinco objetos que, nessa ordem, compõem um contínuo da dimensão mais difusa a mais específica. As ideias de sistema e de contínuo sugerem que ao mesmo tempo em que cada dimensão abrange um aspecto distinto do sistema político, tornando os cidadãos capazes de apoiar determinados aspectos do sistema ao mesmo tempo em que se opõem a outros, elas estão relacionadas.

A partir de então, os estudos de apoio político nos regimes democráticos avançaram no entendimento de que as democracias contemporâneas, tanto as antigas como as provenientes de experiências recentes de democratização, são povoadas por cidadãos que, embora prefiram a democracia em termos normativos, são críticos da atuação de atores políticos e das instituições representativas (Dalton 1999, 2004; Klingemann, Fuchs 1995; Norris 1999, 2011; Pharr, Putnam 2000). O descontentamento com o desempenho de instituições e governantes eleitos e suas possíveis consequências para o envolvimento político dos cidadãos têm sido discutidos pelos analistas preocupados com a vitalidade da democracia, uma vez que, nesse regime, a legitimidade política estabelece-se a partir do apoio e da submissão voluntária de seus cidadãos às normas e regras do jogo (Easton 1965; Klingemann, Fuchs 1995; Norris 1999; 2011; Dalton 2004). Esse processo é tanto mais crítico para as novas democracias que, ao lado da construção das estruturas e culturas políticas democráticas, enfrentam seguidas crises econômicas, sociais e institucionais. Assim, enquanto nas democracias antigas, a desconfiança e a insatisfação política têm sido vistas como saudáveis para a melhoria e aprofundamento da democracia conforme produzem “cidadãos críticos”, nas democracias recentes, cidadãos desconfiados tendem a afastar-se da política institucional e/ou a desinteressar-se de seus rumos (Booth, Seligson 2009; Moisés, Meneguello 2013).

Norris (2011) argumenta que, desde *Critical Citizens* (1999), muitas análises empíricas voltaram-se, sobretudo, a compreender as atitudes céticas dos cidadãos para com as instituições representativas *versus* o apoio crescente aos ideais democráticos e, com base nessas, e talvez com excesso de aliteração, esse fenômeno passou a ser descrito em termos de “democratas insatisfeitos” ou “desencantados” (Norris 2011, p.10). Por outro lado, segundo a autora, avançou-se pouco no entendimento dos conteúdos da insatisfação com a democracia. No entanto, pensando em termos de estabilidade do regime democrático, é até mais importante estabelecer políticas que fomentem a percepção positiva do regime do que de suas instituições, já que a primeira se trata de objeto político mais difuso do que a segunda e embasa as percepções da qualidade do regime. Enquanto insatisfação e atitudes céticas em relação a parlamentos, partidos e governos nas democracias representativas podem ser resolvidas através das eleições regulares ou por reformas institucionais, a perda da fé na qualidade do processo democrático pode ter consequências mais significativas para a estabilidade da democracia. Tal perspectiva difere daquela adotada, por exemplo, por Moisés e Carneiro (2010) que, analisando a desconfiança institucional e a insatisfação com a democracia na América Latina, entendem a primeira como dimensão a que os cidadãos atribuem apoio difuso enquanto a satisfação com a democracia é definida como apoio específico e variável de acordo com a avaliação dos governos do momento.

Não há consenso, portanto, sobre o significado da principal medida que avalia o desempenho do regime – a pergunta “De uma maneira geral, o sr.(a) está muito satisfeito(a), satisfeito(a), pouco satisfeito(a) ou nada satisfeito(a) com o funcionamento da democracia no país?. Enquanto alguns autores tratam o indicador como medida de apoio a autoridades (Dalton 1999), outros a tratam como apoio às normas constitucionais da democracia “em operação”, ou avaliação do funcionamento do regime em contraste aos ideais do governo democrático (Fuchs, Guidorossi e Swensson 1995; Moisés 2011). Uma terceira perspectiva (Dalton 2004), aponta para um misto de apoio a autoridades e a normas e procedimentos. E,

finalmente, autores como Fuchs e Klingemann (1995), Tóka (1995) e Mishler e Rose (1999, 2002), utilizam a medida como equivalente ou intercambiável à legitimidade política. Para resumir o debate, usando os termos de Easton (1965, 1975), as definições sobre o conceito, de um lado, e sobre os usos da medida de satisfação com a democracia, de outro, oscilariam entre o apoio específico e o apoio difuso. Em termos teóricos, Easton (1975, p.447) sugere que a satisfação com a democracia, significando confiança nos processos pelos quais o país é governado, remete ao segundo tipo de apoio. Nessa perspectiva, a satisfação com o regime seria fruto tanto do processo de socialização como das experiências políticas dos cidadãos com as instituições e procedimentos do regime, e resultados associados.

Para além do debate em torno do significado do indicador de satisfação com o desempenho da democracia, a própria definição de desempenho do regime nas análises da estrutura multidimensional da legitimidade tem sido apresentada de modo inespecífico e vago (Del Porto 2016). Para Norris (1999, 2011), no contínuo do apoio político (comunidade política, princípios do regime, desempenho do regime, instituições representativas e atores políticos), que vai da dimensão mais difusa à mais específica, o desempenho do regime representa apoio de nível intermediário, difícil de captar. Nesse debate, também é preciso considerar que ideias como insatisfação e desafeição políticas são complexas (Farah, Barnes e Heunks 1979; Norris 1999). A insatisfação política refere-se à discrepância entre as prioridades colocadas pelos indivíduos para lidar com determinados temas e a avaliação que fazem do tratamento dado às mesmas pelo governo. Mas os cidadãos podem estar insatisfeitos com as autoridades no que se refere à sua responsividade, aos resultados de políticas públicas, tais como a segurança e o bem-estar e igualdade, e com a *accountability*. A insatisfação dos cidadãos pode resultar ainda da percepção de sua própria ineficácia política (Farah, Barnes e Heunks 1979; Powell 2005). A mensuração dessas dimensões tampouco é fácil, sendo difícil estabelecer distinções teóricas finas entre dimensões e objetos de apoio político com base em itens de *surveys*. Esses, frequentemente, sobrepõem as diferentes dimensões que se objetiva medir (Dalton 2004).

Segundo Norris (1999) e Canache, Mondak e Seligson (2001), a sobreposição das dimensões de apoio político em pesquisas empíricas é particularmente problemática no caso da medida clássica de satisfação com a democracia, uma vez que ela deixa em aberto que critérios ou objetos políticos o respondente deve utilizar para respondê-la. Canache, Mondak e Seligson (2001) realizam testes empíricos bivariados e multivariados para países da América Latina entre a satisfação com a democracia, de um lado, e apoio ao sistema (confiança institucional) e apoio normativo à democracia, de outro, e diante dos 4 padrões de associações<sup>5</sup> que encontram para as variáveis em diferentes países, concluem que a medida de satisfação com a democracia representa “[...] múltiplos níveis de apoio político [...] e que pesquisas usando o indicador estão repletas de ambiguidades”(Canache, Mondak, Seligson 2001, p.524).

Baseados nesse diagnóstico, Booth e Seligson (2009), por exemplo, utilizam indicadores sociotrópicos de avaliação da economia para mensurar as percepções sobre o

5 Para a América Latina como um todo, os dados dos autores não permitiram testar a associação entre apoio às autoridades e a medida de satisfação com a democracia, mas esta já havia sido demonstrada em testes para El Salvador e para a Romênia. Nos testes seguintes, realizados com dados provenientes do Latinobarômetro para o ano de 1997, foram encontrados 4 padrões de associação entre a medida de satisfação com a democracia e o apoio ao sistema e o apoio normativo à democracia, a saber: 1) em El Salvador, no México e no Peru, a satisfação com a democracia se relacionou ao apoio ao sistema, mas não claramente ao apoio normativo; 2) na Bolívia, no Brasil, no Equador, no Panamá e no Uruguai, a satisfação com a democracia se correlacionou tanto com o apoio ao sistema como ao apoio normativo, sendo que a correlação entre a satisfação com a democracia e o apoio ao sistema foi a mais forte; 3) na Colômbia, na Costa Rica, no Chile, na Guatemala, em Honduras, na Nicarágua e no Paraguai, a satisfação com a democracia teve a mesma correlação tanto com o apoio ao sistema como com o apoio normativo e 4) na Argentina e na Venezuela, a satisfação com a democracia se correlacionou tanto ao apoio ao sistema como ao apoio normativo, tendo o último, o apoio democrático, o mais forte efeito sobre a satisfação com a democracia.

desempenho do regime, justificando que “[...] o desempenho da economia é um fator tão crítico na avaliação cidadã do governo” (Booth, Seligson 2009, p.43). No entanto, ao restringir o desempenho do regime a seu aspecto econômico, essa perspectiva cria um novo problema na medida em que não leva em conta que os cidadãos também podem estar atentos a aspectos políticos do regime quando respondem à pergunta sobre o funcionamento da democracia. Nesse sentido, McAllister (1999), Montero, Gunther e Torcal (1997), Mishler e Rose (1999; 2001; 2002) e Bratton e Mattes (2001), analisando cenários distintos, como os países da Europa Ocidental, do Sul e do Leste e da África, têm demonstrado que, embora a economia seja importante, a satisfação com a democracia é mais complexa. Bens políticos, como as avaliações que os cidadãos fazem sobre as liberdades e os direitos humanos em seus países, podem ser até mais importantes que os bens econômicos na avaliação do desempenho do regime.

A percepção do desempenho do regime democrático é, portanto, mais complexa do que a percepção de seu desempenho econômico. Para Dalton (2004), que prefere chamar essa dimensão como “normas e procedimentos” (do regime), trata-se de avaliações do desempenho do sistema, que podem ser captadas, por avaliações de direitos políticos e das normas de participação, além da própria medida de satisfação com o funcionamento da democracia. Com relação à medida de (in)satisfação com o regime, como anteriormente mencionado, o autor aponta que os respondentes misturariam julgamentos do governo do dia a dia a avaliações das normas e procedimentos institucionais do regime. Diante desse debate, é necessário entender a satisfação com a democracia como fenômeno multifacetado e dinâmico sem que isso signifique que não haja uma lógica ou que seus conteúdos substantivos variem aleatoriamente.

A perspectiva teórica da qualidade da democracia de Diamond e Morlino (2005) contribui para entender a satisfação com o funcionamento da democracia nesse sentido. Segundo os autores, uma democracia de qualidade configura-se como um sistema de oito dimensões: cinco procedimentais (primado da lei, participação, competição e *accountability* vertical e horizontal); duas substantivas (respeito às liberdades civis e políticas e progressiva implantação de maior igualdade política) e uma dimensão de resultados, a responsividade. Essa última relaciona as dimensões procedimentais às dimensões substantivas e permite mensurar a extensão na qual as ações governamentais e as políticas públicas democráticas correspondem às expectativas, demandas, necessidades, preferências e aos interesses dos cidadãos. Para os autores, as percepções sobre a responsividade do regime democrático podem ser medidas de modo indireto, perguntando aos indivíduos por sua satisfação com o modo como a democracia trabalha<sup>6</sup>. Sendo a responsividade a dimensão da democracia que articula procedimentos e conteúdos, os cidadãos estarão satisfeitos com o regime não apenas quando perceberem que os governos estabelecem políticas que atendam a suas demandas, mas também quando avaliarem positivamente o próprio processo democrático e os procedimentos associados (Powell 2005).

Easton (1975, p.447) já chamara a atenção para esse aspecto ao mencionar que a satisfação com o desempenho do regime representaria a satisfação dos cidadãos não só com os resultados das ações das autoridades, mas com os próprios processos que levariam a tais resultados. Norris (2011) retoma essa questão quando aborda o “déficit democrático”<sup>7</sup>. Apontando que a satisfação com a democracia resulta do modo como as pessoas

6 Mensurar a responsividade é, de fato, tarefa desencorajadora, dada a complexidade dos conceitos e as disputas normativas e teóricas que são postas em questão e a necessidade de estabelecer e verificar a corrente de mecanismos causais que se estabelecem no processo democrático responsivo. A esse respeito ver Powell (2005).

7 Em linhas gerais, o conceito de “déficit democrático” refere-se à discrepância entre as aspirações democráticas crescentes da população (a crescente demanda por democracia) e a insatisfação com o desempenho dos regimes democráticos reais (a oferta de democracia). Ver Norris (2011).

experienciam o processo democrático, a autora detalha que a satisfação com o regime diz respeito tanto às avaliações das práticas do regime (procedimentos democráticos como a justiça, transparência e regularidade das eleições que garantem a rotatividade democrática do poder, a honestidade e a probidade dos representantes eleitos e servidores públicos) como às avaliações das políticas substantivas (avaliação de que os serviços públicos são efetivos). Para a autora, tal como a explicação de Hardin (1999) para a confiança política<sup>8</sup>, a satisfação com o funcionamento da democracia refletiria uma avaliação informada cumulativa dos julgamentos de governos sucessivos, dos processos de tomada de decisão e ainda da realização de certos resultados desejados pelos cidadãos. Portanto, os cidadãos avaliariam o desempenho do regime de modo multidimensional, considerando os resultados de políticas específicas, o desempenho das autoridades e os procedimentos institucionais de tomada de decisão. Sendo a satisfação com a democracia um registro cumulativo de avaliação de governos e procedimentos, trata-se de uma avaliação mais difusa e de longo prazo do que as avaliações momentâneas das autoridades e dos resultados econômicos do regime. Em outras palavras, não apenas fatores de curto prazo, como avaliação de governo e da situação da economia, mas também de longo prazo, como a confiança institucional, o apoio às normas democráticas e a própria percepção individual de envolvimento com a política democrática afetam a satisfação com o desempenho do regime. Entendemos que esse é o sentido que Norris dá à satisfação com o desempenho democrático quando o define como apoio “de nível intermediário difícil de captar”.

Baseamo-nos nessas perspectivas teóricas para explorar os conteúdos da (in)satisfação com a democracia na América Latina no cenário recente. Sendo a democracia um sistema multidimensional também faz sentido pensar na satisfação com seu desempenho como fenômeno multifacetado. Dessa forma, tal como fazem Canache, Mondak e Seligson (2001), verificamos como o apoio às autoridades, o apoio ao sistema (instituições) e à democracia em termos normativos dão conteúdo substantivo à satisfação com a democracia no cenário latino-americano. Mas acrescentamos uma dimensão de resultados do regime (aqui explorados em termos de satisfação com serviços públicos<sup>9</sup> e com o desempenho econômico do regime) e também uma dimensão de eficácia pessoal que, tal como apontam Farah, Barnes e Heunks (1979), pode afetar a satisfação dos indivíduos com a política democrática. Na próxima seção, são apresentados os dados e a metodologia utilizados para a análise exploratória do construto da satisfação com a democracia nesse sentido.

### III. METODOLOGIA E DADOS

A análise empírica deste artigo baseia-se em medidas de nível individual para 12 países da América Latina obtidas da série histórica de pesquisas de opinião por amostragem (*surveys*) produzidos pelo Latin American Public Opinion Project da Universidade de Vanderbilt, cujas informações técnicas estão descritas no ANEXO 1<sup>10</sup>. Além de examinar o construto da satisfação com a democracia em diferentes países, também foram selecionados dados para três momentos distintos (2008, 2014, 2016-2017) tendo em vista que dados dessa natureza

8 Para Hardin (1999), a confiança política tem uma base cognitiva e, portanto, está embasada no conhecimento por parte dos cidadãos das motivações e competências dos agentes públicos a partir do qual os cidadãos oferecem ou retiram confiança aos agentes públicos.

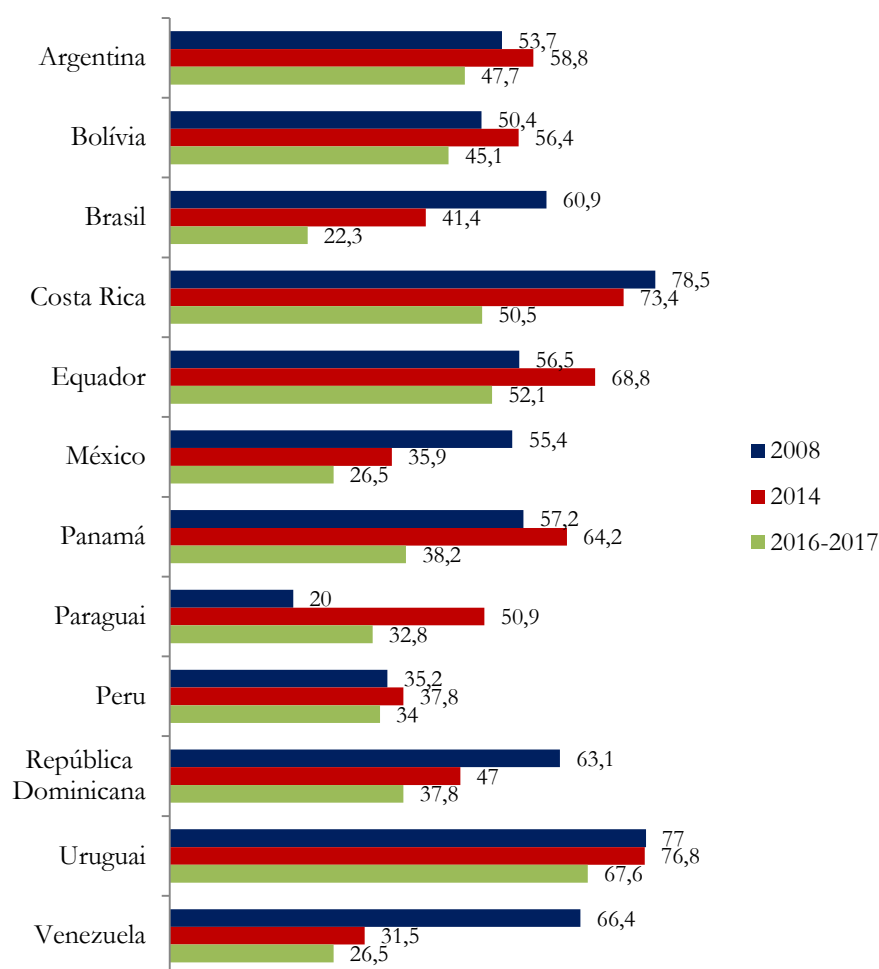
9 A inclusão da avaliação de serviços públicos para a análise da satisfação com a democracia baseia-se em resultados de Listhaug e Wiberg (1995), que encontram impacto indireto da dimensão avaliativa dos serviços na confiança nos políticos e no governo em democracias avançadas, e em Meneguello (2010), que encontra, para o cenário brasileiro, que a avaliação dos serviços públicos é um dos aspectos que os brasileiros utilizam para avaliar o desempenho do sistema.

10 Pesquisas disponíveis no site do AmericasBarometer - Latin American Public Opinion Project < <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> >. Agradecemos ao Latin American Public Opinion Project (Lapop) e seus patrocinadores (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Universidade de Vanderbilt) pela disponibilização dos dados.

são dinâmicos e sujeitos à variação em diferentes contextos (Dalton 2004). Dessa forma, é possível observar os padrões e diferenças no construto de satisfação com a democracia em diferentes países e, em um mesmo país, mudanças através do tempo. A análise temporal também se justifica para captar aspectos conjunturais e de curto prazo que possam caracterizar a (in)satisfação com a democracia.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam, respectivamente, os graus de satisfação e apoio à democracia para os países latino-americanos e anos utilizados na presente análise. Para além das diferenças entre nações, a comparação dos dois gráficos, de modo geral, reitera para a grande maioria dos países da América Latina as análises realizadas desde meados dos anos de 1990 para as democracias avançadas e recentes, que apontam para a discrepância entre o apoio à democracia como fenômenos prático e normativo (Norris 1999, 2011; Booth, Seligson 2009). Embora em seu conjunto os dados apontem que os demandam mais democracia do que percebem que os governos e instituições de seus países lhes oferecem, os dados para 2016-2017 chamam atenção por apontarem, também de modo geral, não apenas a diminuição na satisfação com o desempenho do regime, mas também uma diminuição, mais ou menos expressiva, do apoio normativo à democracia.

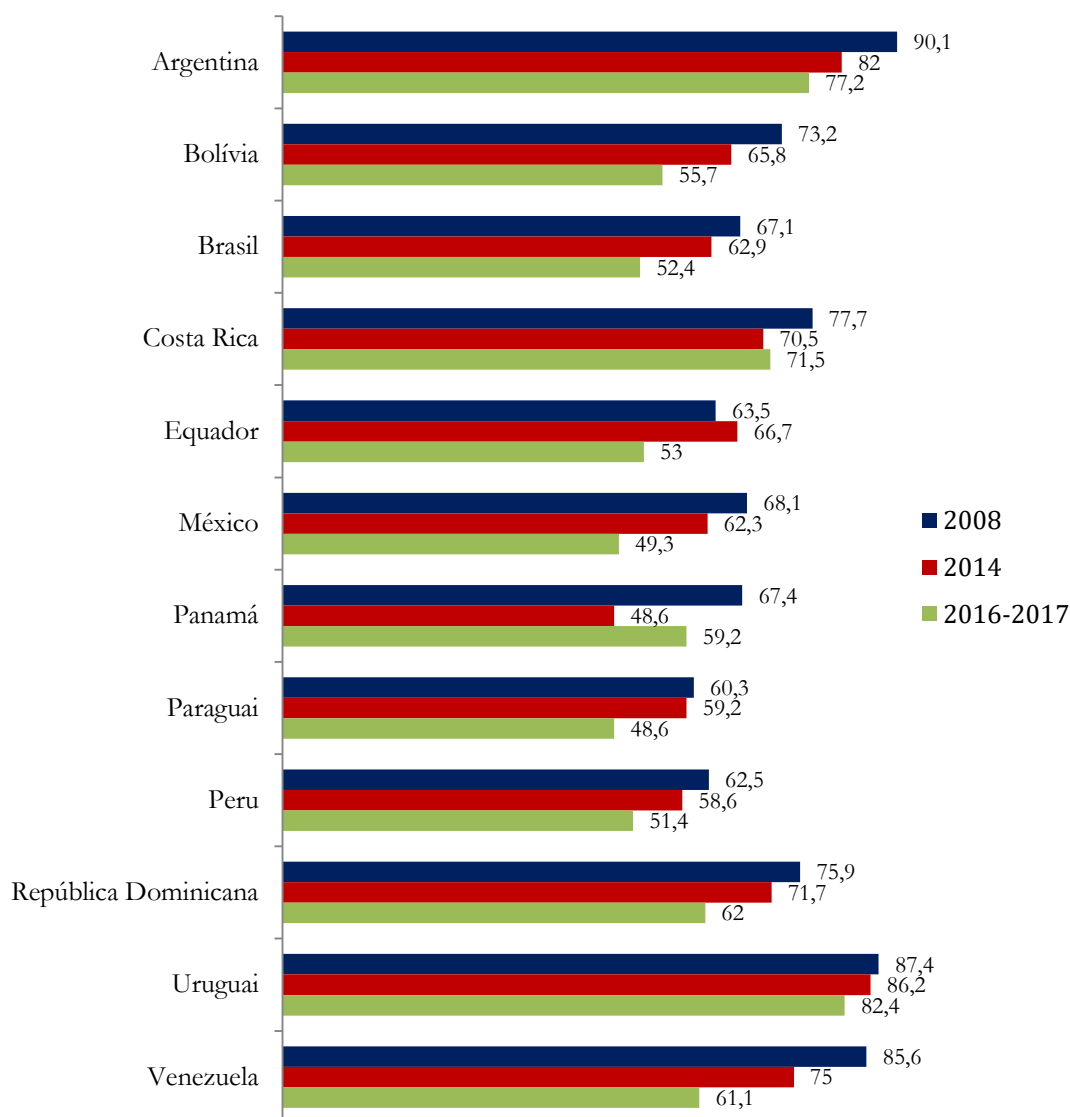
GRÁFICO 1. SATISFEITOS COM O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA (%)\* (2008-2017)



Fonte: LAPOP (2008, 2014, 2017)

\* Pergunta: “De uma maneira geral, o sr./sra. está muito satisfeito, satisfeito, insatisfeito ou muito insatisfeito com o funcionamento da democracia no Brasil?” Soma das respostas “muito satisfeito” e “satisfeito”. Somente respostas válidas.

GRÁFICO 2. APOIO NORMATIVO À DEMOCRACIA (%)\*\* (2008-2017)



Fonte: LAPOP (2008, 2014, 2017)

\*\* Pergunta: “A democracia tem alguns problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo. Até que ponto concorda ou discorda desta frase?” Grau de concordância com a frase de 1 a 7. Soma dos graus de 5 a 7. Somente respostas válidas.

Nesse cenário, cumpre também apresentar como evoluem as percepções cidadãos do desempenho da economia nos países analisados, de modo a debater com a vertente de análise que pensa a satisfação com o desempenho da democracia a partir da avaliação do desempenho econômico. Na série histórica do Lapop, os dados sobre a percepção da situação econômica atual (do país e pessoal) estão presentes para o conjunto dos países analisados apenas para o ano de 2008 (Tabela 1). Nesse caso, os resultados mostram que, naquele momento, no máximo 1/3 dos entrevistados avaliavam de modo positivo tanto a situação econômica do país como a pessoal. Tendo em vista esse ponto de partida negativo, os Gráfico 3 e 4, com dados para 2008, 2014 e 2016-2017, apresentam, respectivamente, dados sobre a avaliação da economia nacional e individual retrospectiva, apresentando, em cada ano, os percentuais de entrevistados que acreditam que a situação econômica (nacional e pessoal) está pior em comparação ao ano anterior.

TABELA 1. AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÔMICA PESSOAL E DO PAÍS ATUAL (%)  
-2008

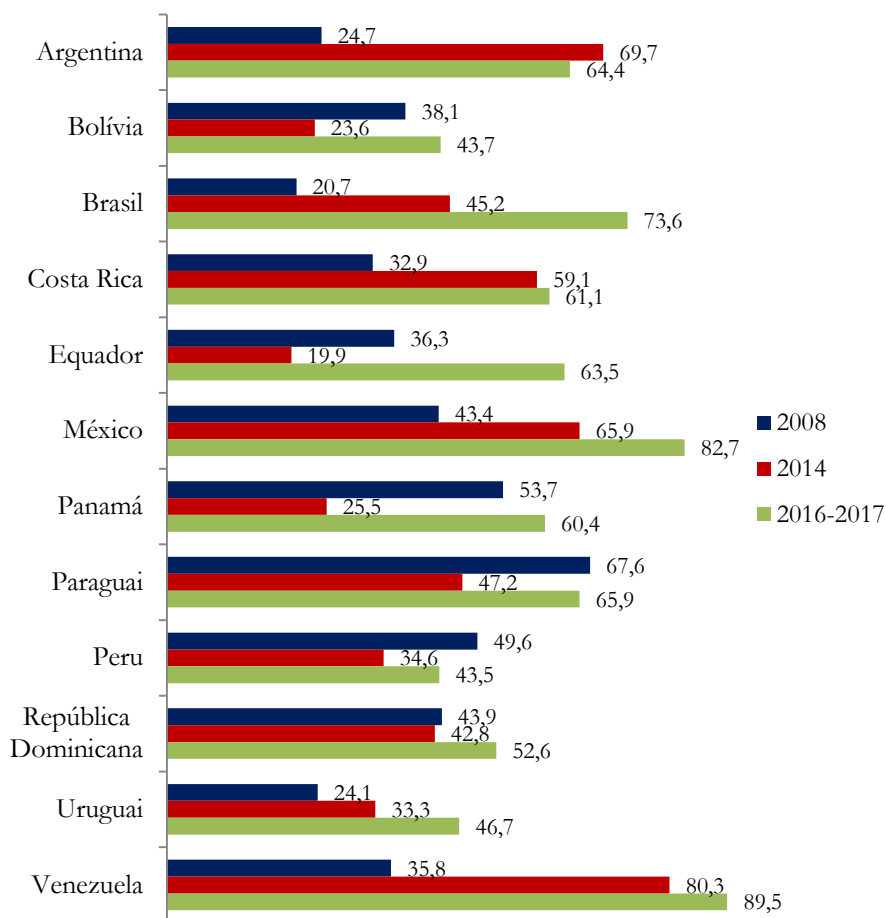
País	Economia pessoal	Economia do país
Argentina	33,4	23,2
Bolívia	17,5	13,7
Brasil	27,0	21,8
Costa Rica	26,2	17,3
Equador	28,2	16,0
México	22,7	13,5
Panamá	12,4	10,9
Paraguai	23,6	4,2
Peru	9,3	8,5
República Dominicana	18,3	17,0
Uruguai	24,7	21,4
Venezuela	28,9	21,9

Fonte: LAPOP (2008)

Perguntas: “Como o sr./a sra. avalia, em geral, sua situação econômica? O sr. / a sra. acha que é muito boa, boa, nem boa nem má, má ou muito má?”/ “Como o sr./a sra. avalia, em geral, a situação econômica atual do país? O sr. / a sra. acha que é muito boa, boa, nem boa nem má, má ou muito má?”

Notas: Soma das respostas “muito boa” e “boa”. Somente respostas válidas.

GRÁFICO 3. AVALIAÇÃO RETROSPECTIVA DA SITUAÇÃO ECONÔMICA DO PAÍS (%)\*\* (2008-2017)

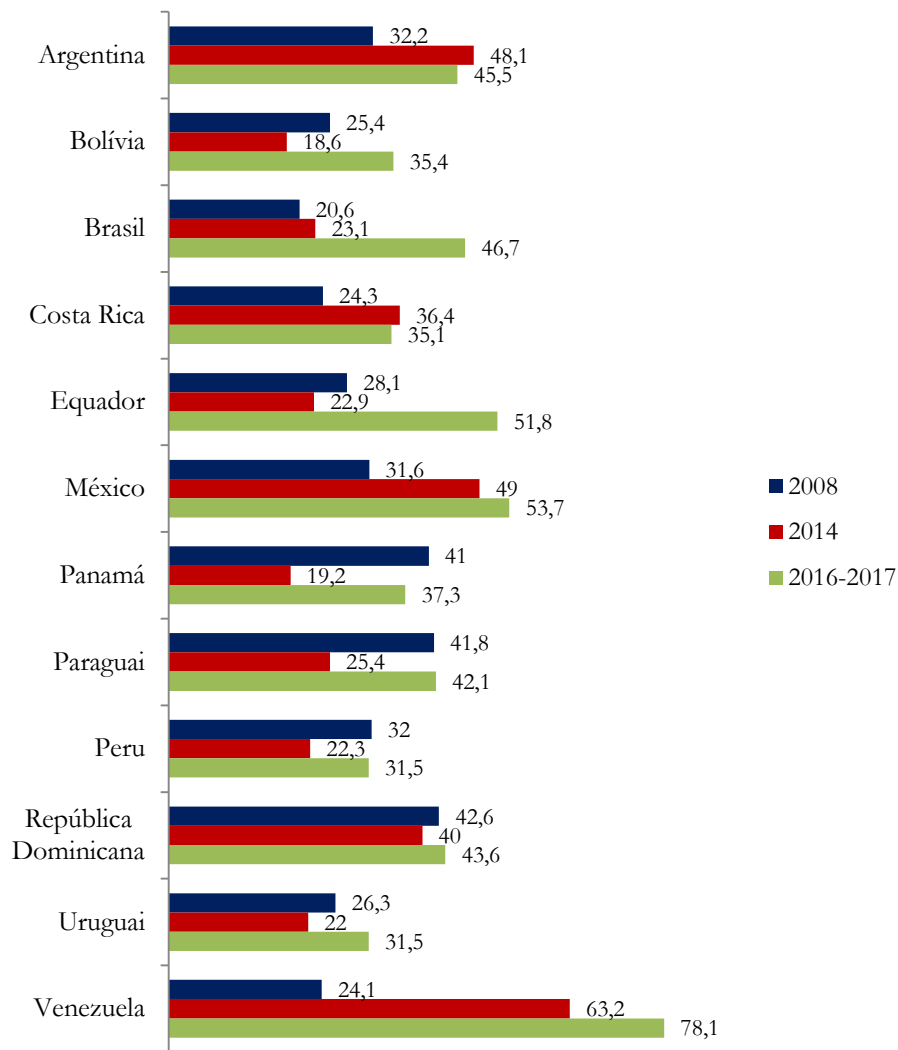


Fonte: LAPOP (2008, 2014, 2017)

\*\* Pergunta: “O sr. / a sra. considera que a situação econômica do país está melhor, igual ou pior que há doze meses?. Respostas: “Pior”. Somente respostas válidas.



GRÁFICO 4. AVALIAÇÃO RETROSPECTIVA DA SITUAÇÃO ECONÔMICA PESSOAL (%)\*\*. (2008-2017)



Fonte: LAPOP (2008, 2014, 2017)

\*\* Pergunta: “O sr. / a sra. considera que sua situação econômica está melhor, igual ou pior que há doze meses?. Respostas: “Pior”. Somente respostas válidas.

São os indicadores negativos de avaliação da situação econômica que explicam a diminuição da satisfação com a democracia ao longo do tempo? Que dimensões da qualidade do regime democrático estão correlacionadas com esse fenômeno e ajudam a qualificar a (in)satisfação com a democracia nos diferentes países? Como avançado na primeira seção, as variáveis selecionadas para dar conteúdo substantivo à avaliação que os cidadãos fazem do regime democrático dizem respeito a aspectos procedimentais e normativos do regime, além de seus resultados e apoio específico a autoridades. Foi selecionada ainda a percepção de eficácia externa dos cidadãos, ou seja, a percepção de que são levados em conta pelo sistema político democrático. O conjunto de variáveis utilizadas como variáveis explicativas na análise da satisfação com a democracia e as respectivas hipóteses de estudo estão descritos na Tabela 2.

TABELA 2 - OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Dimensão	Pergunta	Categorização das respostas	Hipótese
Apoio à autoridade / governo do momento	E falando em geral do atual governo, como o sr./sra. avalia o trabalho que o/a Presidente(a)... está realizando	As respostas “muito bom”, “bom” e “regular” foram agrupadas na categoria “bom/regular” e as respostas “ruim” e “péssimo” foram agrupadas na categoria “ruim”	Aqueles que avaliam o governo como “ruim” têm maior chance de estarem insatisfeitos com o funcionamento da democracia.
Apoio ao sistema (confiança institucional)	Até que ponto o sr./sra. tem confiança na justiça?	Escala de 1 a 7, onde 1= “nenhuma confiança” e 7= “muita confiança”. Os graus de “1 a 3” foram agrupados na categoria “desconfia” contra os graus “4 a 7” – “confia / nem confia nem desconfia”.	Aqueles que desconfiam das instituições representativas têm maior chance de estarem insatisfeitos com o funcionamento da democracia.
	Até que ponto o sr./sra. tem confiança no Congresso Nacional?		
	Até que ponto o sr./sra. tem confiança na Polícia Militar?		
	Até que ponto o sr./sra. tem confiança nos partidos políticos?		
	Até que ponto o sr./sra. tem confiança nas eleições?		
Apoio normativo à democracia	A democracia tem alguns problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo. Até que ponto concorda ou discorda desta frase?	Escala de 1 a 7, onde 1= “discorda muito” e 7= “concorda muito”. Os graus de “1 a 3” foram agrupados na categoria “discorda” contra os graus “4 a 7” – “concorda / nem concorda nem discorda”.	Aqueles que discordam que a democracia é o menos pior dos regimes têm mais chances de estarem insatisfeitos com o funcionamento da democracia.
Avaliação de resultados	O sr/sra. considera que a situação econômica atual <b>do país</b> está melhor, igual, ou pior que há 12 meses? E quanto à sua situação econômica pessoal, está melhor, igual ou pior que há 12 meses?	A resposta “melhor” foi contrastada às respostas “igual” ou “pior” (agrupadas).	Aqueles que avaliam a situação econômica igual ou pior retrospectivamente têm mais chances de estarem insatisfeitos com o funcionamento do regime.
	Nessa cidade onde o sr./sra. vive, o sr./sra. está satisfeito(a) ou insatisfeito(a) com... O sistema educacional e as escolas A disponibilidade de serviços médicos e de saúde de qualidade	As respostas “satisfeito” e “insatisfeito” foram mantidas.	Estar insatisfeito com os serviços públicos aumenta a chance de estar insatisfeito com o funcionamento da democracia.
Percepção de eficácia externa	Os que governam o país se interessam pelo que pessoas como eu pensam. Até que ponto concorda ou discorda desta frase?	Escala de 1 a 7, onde 1= “discorda muito” e 7= “concorda muito”. Os graus de “1 a 3” foram agrupados na categoria “discorda” contra os graus “4 a 7” – “concorda / nem concorda nem discorda”.	Aqueles que mais discordam com a ideia segundo a qual são levados em conta pelos governantes e pelo sistema têm mais chance de estarem insatisfeitos com o funcionamento da democracia.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Lapop (2008, 2014, 2017)

Primeiramente, foram observadas as correlações bivariadas entre a satisfação com a democracia e cada uma das variáveis que potencialmente compõem o construto de desempenho do regime democrático para cada país e ano. Como todas as variáveis foram categorizadas como nominais e dicotômicas (cf. Gráfico 1 e Tabela 2), a medida de associação utilizada foi o Coeficiente de Contingência (com significância dada pelo teste do qui-quadrado de Pearson). No nível bivariado, a medida de satisfação com a democracia mostrou associação significativa com todas as variáveis políticas na grande maioria dos países e anos. As exceções foram: apoio normativo à democracia - Costa Rica (2008) e Panamá (2017); avaliação da economia do país - Costa Rica (2014), México (2014) e Panamá (2008); avaliação da economia pessoal - Costa Rica (2008 e 2014) e Panamá (2008); avaliação de serviços públicos - Bolívia (2008) e Paraguai (2008); eficácia externa - Costa Rica (2014) e confiança no congresso - Equador (2008). O ANEXO 2 apresenta o conjunto dos resultados. Esse procedimento permite uma comparação direta dos resultados e mostram que, individualmente, as variáveis selecionadas como potencialmente explicativas da satisfação com a democracia são relevantes para serem incluídas nos modelos multivariados.

Assim, de modo a avançar no entendimento da medida de satisfação com a democracia e seus conteúdos substantivos, na sequência, foram realizados modelos de regressão logística binomial<sup>11</sup> com a inclusão das variáveis utilizadas nas análises bivariadas de modo a verificar que dimensões - avaliação de autoridades, avaliação de instituições e normas do regime, avaliação de resultados (economia e serviços públicos) e percepção de eficácia individual externa - são mais significativas para a definição da insatisfação com a democracia nos diferentes países e anos. A variável “anos de estudo” foi incluída na análise como variável de controle. Esta variável, ademais, também pode afetar a cognição e a satisfação com o funcionamento do regime (Norris 2011). As Tabelas 3 a 5 apresentam as razões de chance (coeficientes OR – Exp(B)) de ocorrência de insatisfação com o funcionamento da democracia segundo os modelos especificados:

<sup>11</sup> A variável dependente - satisfação com a democracia - foi dicotomizada em “satisfeitos” e “insatisfeitos”. As análises foram realizadas em relação à categoria “insatisfeitos”. As variáveis explicativas foram categorizadas como especificações apresentadas na Tabela 1. Ainda, na aplicação dos modelos, todas as variáveis explicativas tiveram suas categorias de referência ajustadas individualmente para apresentarem coeficientes positivos para facilitar a análise e comparação da magnitude dos efeitos.

TABELA 3. CORRELATOS DA SATISFAÇÃO COM O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA (2008)

	Avaliação de governo	Confiança justiça	Confiança congresso	Confiança polícia	Confiança partidos	Confiança eleições	Democracia	Eficácia externa	Avaliação economia país	Avaliação economia pessoal	Avaliação educação pública	Avaliação saúde pública	Anos de educação	R2 Nagelkerke	N
Argentina	3,377**	1,617**	1,579*	<b>1,239</b>	<b>,976</b>	<b>1,013</b>	<b>1,658</b>	2,179**	<b>1,176</b>	1,971**	<b>1,445</b>	<b>1,260</b>	<b>,976</b>	,295	819
Bolívia	2,866**	<b>,896</b>	1,454**	<b>1,100</b>	<b>1,086</b>	1,266*	<b>1,231</b>	1,396**	1,692**	<b>,929</b>	<b>,953</b>	<b>1,037</b>	1,030**	,140	2219
Brasil	1,979**	1,375*	<b>1,108</b>	1,415*	<b>1,272</b>	1,836**	<b>1,101</b>	<b>1,199</b>	<b>1,102</b>	<b>1,300</b>	1,611**	<b>1,242</b>	<b>1,009</b>	,158	905
Costa Rica	2,607**	1,413*	<b>1,261</b>	1,411*	<b>1,112</b>	<b>1,371</b>	<b>1,023</b>	<b>,952</b>	<b>1,345</b>	<b>1,049</b>	<b>1,267</b>	1,436*	<b>,987</b>	,109	1151
Equador	3,874**	1,383**	<b>,836</b>	1,847**	<b>,835</b>	1,260*	<b>1,201</b>	1,407**	1,577**	1,286*	1,450**	<b>1,149</b>	<b>1,020</b>	,158	2336
México	2,417**	<b>1,039</b>	<b>1,269</b>	1,687**	<b>1,184</b>	1,631**	<b>1,277</b>	1,654**	<b>1,091</b>	<b>1,299</b>	1,670**	<b>1,193</b>	<b>1,017</b>	,226	1147
Panamá	3,087**	<b>,980</b>	<b>1,111</b>	<b>1,288</b>	<b>1,158</b>	<b>,966</b>	2,933**	<b>,847</b>	<b>,971</b>	<b>1,445</b>	1,688**	<b>1,045</b>	<b>1,014</b>	,171	1265
Paraguai	1,979**	1,715*	1,748*	<b>,768</b>	<b>1,152</b>	1,705*	2,202**	1,759**	2,052*	<b>,919</b>	<b>,836</b>	,649*	<b>,999</b>	,243	962
Peru	2,917**	<b>,874</b>	<b>1,007</b>	<b>1,379</b>	<b>1,053</b>	<b>1,352</b>	<b>1,454</b>	1,777**	<b>1,255</b>	<b>,752</b>	2,669**	<b>,784</b>	<b>1,015</b>	,151	637
República Dominicana	2,999**	1,631**	<b>1,119</b>	1,671**	<b>1,241</b>	<b>1,322</b>	1,929**	<b>1,148</b>	<b>1,223</b>	1,462*	<b>1,053</b>	1,839**	1,039*	,273	1069
Uruguai	3,054**	<b>,945</b>	<b>1,375</b>	1,554*	1,722**	1,610*	2,257**	1,526*	<b>1,122</b>	<b>1,363</b>	1,471*	1,773**	<b>,964</b>	,249	1126
Venezuela	5,144**	<b>1,161</b>	<b>1,209</b>	<b>1,268</b>	1,633**	1,537*	2,070*	2,026**	2,444**	<b>1,112</b>	<b>1,241</b>	<b>1,344</b>	,016**	,438	1091

Variável dependente: Satisfação com o funcionamento da democracia.

Nota 1: \*\* sig. a 1% \* sig. a 5%. Em negrito resultados **não** significativos.

Nota 2: Os números das amostras dos modelos são menores do que os totais das amostras (ANEXO 1) devido aos *missing cases* contidos na variável dependente.

Fonte: Elaboração própria a partir do Lapop (2008).

TABELA 4. CORRELATOS DA SATISFAÇÃO COM O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA (2014)

	Avaliação de governo	Confiança justiça	Confiança congresso	Confiança polícia	Confiança partidos	Confiança eleições	Democracia	Eficácia externa	Avaliação economia país	Avaliação economia pessoal	Avaliação educação pública	Avaliação saúde pública	Anos de educação	R2 Nagelkerke	N
Argentina	2,870**	1,451*	<b>,794</b>	<b>1,152</b>	1,458*	1,559**	2,510**	1,821**	<b>1,696</b>	<b>,936</b>	<b>1,136</b>	1,730**	<b>,995</b>	,281	1039
Bolívia	3,926**	<b>1,167</b>	1,261*	<b>,991</b>	,771*	1,752**	<b>,824</b>	1,445**	1,797**	<b>1,263</b>	1,503**	1,560**	1,033**	,185	2241
Brasil	2,486**	<b>,985</b>	<b>1,068</b>	<b>1,100</b>	<b>1,333</b>	1,800**	<b>1,102</b>	1,732**	<b>1,058</b>	<b>1,172</b>	1,854**	1,526**	<b>1,012</b>	,211	1320
Costa Rica	1,794**	1,549**	<b>1,015</b>	<b>1,049</b>	<b>1,101</b>	1,617**	<b>1,404</b>	<b>,909</b>	<b>1,716</b>	<b>,744</b>	2,007**	1,442*	<b>,997</b>	,126	1332
Equador	<b>1,940</b>	1,455*	1,633**	<b>,986</b>	<b>,983</b>	<b>1,377</b>	1,887**	1,436*	<b>1,256</b>	<b>1,424</b>	2,680**	1,890	<b>1,007</b>	,245	1094
México	1,954**	<b>1,332</b>	<b>1,064</b>	1,497**	<b>1,188</b>	1,454*	<b>1,031</b>	1,343*	<b>1,166</b>	<b>1,119</b>	1,369*	2,178**	<b>,692</b>	,220	1155
Panamá	1,791**	1,357**	<b>1,203</b>	<b>1,153</b>	1,633**	1,904**	<b>1,068</b>	1,332*	1,751*	<b>,864</b>	4,753**	1,879**	<b>,993</b>	,361	1343
Paraguai	1,813**	<b>1,179</b>	<b>1,130</b>	<b>1,181</b>	1,422*	<b>1,212</b>	<b>1,001</b>	1,397*	1,940**	<b>1,142</b>	1,387*	1,600**	<b>1,022</b>	,153	949
Peru	1,624**	1,325*	<b>,820</b>	1,321*	<b>1,018</b>	1,527**	1,477*	<b>1,198</b>	1,544*	<b>1,150</b>	1,772**	1,827**	<b>1,020</b>	,159	1169
República Dominicana	<b>1,791</b>	<b>,944</b>	<b>1,038</b>	1,447**	1,495**	1,602**	1,773**	1,933**	<b>1,208</b>	1,540**	2,110**	1,398**	<b>1,014</b>	,208	1297
Uruguai	3,200**	1,638**	<b>1,266</b>	1,498*	<b>1,184</b>	1,721**	3,073**	1,720**	<b>,974</b>	<b>1,178</b>	1,976**	1,475*	<b>,917**</b>	,298	969
Venezuela	6,829**	<b>,525</b>	1,846**	1,511*	<b>,800</b>	1,725*	<b>1,505</b>	1,897**	3,061*	<b>1,629</b>	1,698*	2,258**	1,070**	,601	1248

Variável dependente: Satisfação com o funcionamento da democracia.

Nota 1: \*\* sig. a 1% \* sig. a 5%. Em negrito resultados **não** significativos.

Nota 2: Os números das amostras dos modelos são menores do que os totais das amostras (ANEXO 1) devido aos *missing cases* contidos na variável dependente.

Fonte: Elaboração própria a partir do Lapop (2014).

TABELA 5. CORRELATOS DA SATISFAÇÃO COM O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA (2016-2017)

	Avaliação de governo	Confiança justiça	Confiança congresso	Confiança polícia	Confiança partidos	Confiança eleições	Democracia	Eficácia externa	Avaliação economia país	Avaliação economia pessoal	Avaliação educação pública	Avaliação saúde pública	Anos de educação	R2 Nagelkerke	N
Argentina	<b>1,237</b>	<b>1,103</b>	<b>1,173</b>	<b>1,012</b>	1,746**	1,946**	1,704*	1,565**	<b>1,235</b>	<b>1,192</b>	<b>1,064</b>	1,907**	<b>,984</b>	,190	1205
Bolívia	2,064**	<b>,941</b>	1,478*	<b>1,014</b>	<b>1,164</b>	1,851**	<b>,856</b>	1,896**	1,608**	<b>1,085</b>	1,940**	2,484**	1,041**	,303	1365
Brasil	1,649**	<b>1,048</b>	<b>1,280</b>	<b>1,214</b>	<b>1,367</b>	1,617**	<b>1,152</b>	<b>1,216</b>	1,805**	<b>1,355</b>	1,717**	1,447*	<b>1,000</b>	,169	1401
Costa Rica	1,515**	<b>1,283</b>	<b>,837</b>	1,377*	1,834**	1,472**	<b>1,410</b>	1,341*	<b>1,499</b>	<b>1,199</b>	1,896**	1,981**	<b>,977</b>	,206	1312
Equador	2,353**	1,556**	1,410*	<b>1,210</b>	<b>1,102</b>	1,395*	<b>1,238</b>	1,431**	<b>1,450</b>	<b>1,370</b>	2,291**	1,554**	<b>1,008</b>	,257	1279
México	1,952**	<b>,445</b>	<b>1,353</b>	<b>1,303</b>	<b>1,357</b>	1,856**	<b>1,237</b>	<b>1,077</b>	<b>2,204</b>	<b>1,306</b>	2,183**	1,603**	<b>1,018</b>	,252	1287
Panamá	<b>1,273</b>	1,395**	<b>,964</b>	<b>,862</b>	1,456*	1,627**	<b>,854</b>	<b>1,217</b>	<b>1,127</b>	<b>1,257</b>	1,549**	1,934**	<b>1,002</b>	,150	1347
Paraguai	1,998**	<b>1,276</b>	<b>1,077</b>	<b>1,143</b>	1,801**	<b>1,102</b>	<b>1,157</b>	1,435*	1,981**	<b>1,056</b>	2,249**	<b>1,272</b>	1,037*	,225	1153
Peru	1,608**	<b>1,197</b>	<b>1,108</b>	<b>1,150</b>	<b>1,112</b>	1,431**	1,276*	<b>1,132</b>	1,586**	<b>1,245</b>	2,065**	1,892**	1,048**	,176	2296
República Dominicana	<b>,937</b>	1,899**	<b>1,202</b>	<b>1,208</b>	<b>1,206</b>	1,945**	<b>1,181</b>	1,239	<b>1,373</b>	<b>1,362</b>	1,874**	<b>1,373</b>	<b>1,001</b>	,227	1202
Uruguai	2,359**	1,399*	1,475*	1,694**	<b>1,232</b>	1,733**	2,223**	1,311	1,427	1,359	1,664**	<b>1,247</b>	,932**	,275	1113
Venezuela	2,147**	1,459*	,545**	1,738**	1,473*	1,780**	1,601*	<b>1,375</b>	1,620	1,422	1,322	2,201**	1,045*	,337	1286

Variável dependente: Satisfação com o funcionamento da democracia.

Nota 1: \*\* sig. a 1% \* sig. a 5%. Em negrito resultados **não** significativos.

Nota 2: Os números das amostras dos modelos são menores do que os totais das amostras (ANEXO 1) devido aos *missing cases* contidos na variável dependente.

Fonte: Elaboração própria a partir do Lapop (2016-2017).

Os resultados dos modelos multivariados (Tabelas 3 a 5) são descritos pelos blocos de variáveis explicativas. Primeiramente, com relação aos efeitos da avaliação da economia (do país e pessoal), eles foram significativos em menos da metade dos modelos especificados (16 vezes em um total de 36 modelos), sendo que em 3 casos (Argentina, 2008 e República Dominicana, 2008 e 2014), a variável significativa foi a avaliação da situação econômica pessoal e não a do país. Efeitos consistentes ao longo do tempo da avaliação da economia nacional sobre a satisfação com a democracia só apareceram para os casos da Bolívia e do Paraguai, seguidos dos casos do Peru e Venezuela (avaliação da economia nacional significativa em 2 anos). Esse achado reforça a ideia segundo a qual o efeito da avaliação econômica sobre a satisfação com a democracia não é incondicional, mas relativo a contextos específicos. Embora deva se levar em conta que esse resultado pouco significativo possa ser efeito da variável econômica utilizada (avaliação econômica retrospectiva e não a atual) e ainda deva ser objeto de testes adicionais, ele, por ora, vai na direção das análises que apontam que a satisfação com o funcionamento da democracia transcende a avaliação da economia, a qual nem sempre é preponderante entre as dimensões que os cidadãos levam em conta quando avaliam o desempenho do regime democrático.

Ainda em termos de associações entre a avaliação de resultados do (ou bens produzidos pelo) regime democrático, os achados das Tabelas 3 a 5 apontam que a avaliação dos serviços públicos de educação e saúde são bem mais expressivos do que a avaliação da economia quando os cidadãos avaliam a democracia em termos práticos (apenas na Argentina e Venezuela em 2008 e na República Dominicana em 2016-2017, a avaliação de pelo menos um desses serviços não foi significativa). Esse efeito reforça a ideia de Meneguello (2010) para o Brasil de a gestão do cotidiano faz parte do mapa de questões que os cidadãos levam em conta ao analisarem o desempenho do regime.

De longe, o resultado mais significativo diz respeito à avaliação dos governantes do momento. Embora o tamanho de seus efeitos seja variado entre os países, eles são os mais expressivos no conjunto dos resultados (exceto no Equador (2014), Panamá (2016-2017) e na República Dominicana (2014, 2016-2017), nos quais a avaliação do governo não foi significativa). Essa forte associação entre as variáveis satisfação com o regime e apoio a autoridades/atores sugere que a medida de satisfação com a democracia tem sua identidade marcada como dimensão de apoio específico e caminha junto com a avaliação das autoridades do momento, tal como propuseram Dalton (1999) e Moisés e Carneiro (2010). Esse achado aponta para a necessidade de, em uma próxima etapa de pesquisa, explorar diferenças e similaridades entre as duas medidas. Conforme a perspectiva aqui adotada, a satisfação com a democracia transcenderia a avaliação do governante do momento ao incorporar à avaliação das autoridades e resultados um componente difuso, de desempenho institucional e apoio às normas democráticas.

Com relação à confiança nas instituições, em todos os países e anos pelo menos uma das instituições analisadas (justiça, congresso, polícia, partidos e eleições) está correlacionada, nos modelos multivariados, à satisfação com o desempenho do regime. Chama atenção, porém, que a confiança em partidos e no congresso, individualmente, sejam as instituições com menores impactos sobre a satisfação com o desempenho da democracia nos países da América Latina aqui estudados (a confiança em partidos e a confiança em parlamentos foram significativas em apenas 12 e 10 situações (de um total de 36 modelos analisados), respectivamente, enquanto justiça e polícia tiveram efeitos expressivos em 17 e 14 situações, também de modo respectivo. Ainda entre os resultados institucionais, o efeito da confiança no processo eleitoral sobre a satisfação com a democracia chama atenção: em 28 modelos, a confiança nesse procedimento afeta o nível de satisfação com o funcionamento do regime democrático. Ainda, no Brasil e no Paraguai apenas a confiança em eleições correlaciona-se à satisfação com a democracia.

Desacreditar da ideia de que os governantes levam em consideração o que as pessoas comuns pensam também afeta sobremaneira a insatisfação com o funcionamento do regime democrático: em 25 modelos multivariados os resultados são significativos, além de expressivos (em 10 casos (Argentina, 2008, 2014; Brasil, 2014; Bolívia, 2016-2017; Paraguai, 2008; Peru, 2008; Uruguai, 2014 e Venezuela, 2008 e 2014) as chances de insatisfação com a democracia aumentam em mais de 70% entre aqueles que não acreditam que sejam levados em conta pelo governo em suas decisões). Esse resultado também reforça a associação da satisfação com a democracia com o apoio às autoridades.

No que se refere ao impacto do compromisso normativo com a democracia sobre a avaliação de seu desempenho, os resultados são mistos: embora sejam significativos em apenas 14 modelos, eles têm efeitos bastante substantivos sobre a insatisfação com o regime - em alguns casos dobrando e até triplicando a chance de a discordância normativa e a insatisfação com o funcionamento prático do regime 'caminharemos juntas'. O Uruguai é o único país que apresenta consistência nesta associação entre os apoios democrático normativo e prático (nos 3 anos aqueles que preferem a democracia têm pelo menos 2 vezes a mais de chance de estarem também satisfeitos com seu funcionamento, seguido pela Argentina, Venezuela e República Dominicana, cuja associação entre as variáveis foi significativa e substantiva em dois dos anos analisados).

Em termos gerais, a avaliação do governo do dia, a confiança no mecanismo das eleições e a crença na capacidade de ser levado em conta pelo sistema democrático têm os efeitos mais expressivos sobre a satisfação com o desempenho do regime nas democracias latino-americanas no período aqui analisado. Esse achado traz subsídios à definição de Dalton (1999) de que a avaliação do desempenho do regime aproxima-se do apoio às autoridades. Por outro lado, o impacto apenas localizado do apoio normativo junto com os pequenos efeitos das instituições observadas em seu conjunto diminuem no cenário estudado a possibilidade de pensar a dimensão do desempenho do regime como confiança no sistema e, portanto, como apoio difuso, como propôs Easton (1975).

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre a legitimidade democrática têm demonstrado a multidimensionalidade do fenômeno e destacam a capacidade dos cidadãos de diferenciarem a comunidade política, os princípios da democracia, seu desempenho, suas instituições e as autoridades (Norris 1999, 2011; Dalton 2004; Both, Seligson 2009). Apontam também que os cidadãos acolhem a democracia como o menos pior dos regimes, mas que, ao mesmo tempo, mostram-se críticos a esse regime quanto a seus atores, instituições e resultados. Os dados para os países latino-americanos aqui explorados mostram que a maioria dos países também vivencia cenários de "déficits democráticos", ou seja, que demandam mais democracia do que de fato têm, ainda que em muitos casos os cidadãos tendam a estar mais satisfeitos do que insatisfeitos com suas democracias. No entanto, a democracia assim como a satisfação com seu desempenho são fenômenos dinâmicos e os dados aqui apresentados mostram que as atitudes dos cidadãos ao seu respeito não seguem uma única trajetória.

A questão que se coloca nesse cenário é: como se pode definir a satisfação com a democracia em termos conceituais e empíricos? Canache, Mondak e Seligson (2001) defendem que a principal pergunta para tratar do desempenho do regime ("De uma maneira geral, o sr.(a) está muito satisfeito(a), satisfeito(a), pouco satisfeito(a) ou nada satisfeito(a) com o funcionamento da democracia no país?") está repleta de ambiguidades ao não fornecer aos cidadãos critérios para que possam responder à pergunta de modo homogêneo. Do mesmo modo, os analistas têm interpretado a medida de satisfação com a democracia de modos distintos - como apoios difuso e específico. No entanto, mais do que a medida de



satisfação com o funcionamento da democracia, também têm sido imprecisas as definições da dimensão “desempenho do regime” nas análises de apoio político, ora tratada como processos e trabalhos da democracia, ora tratado como “constituição em operação” ou ainda como “governos democráticos”.

Este artigo, apoiado em Dalton (2004) e Diamond e Morlino (2005), entende que a satisfação com a democracia é, de fato, construto multifacetado, misturando avaliações dos governos do dia, de normas e procedimentos do regime e também de seus resultados. Os resultados aqui apresentados sugerem a identidade da medida de satisfação com a democracia no sentido de percepção de responsividade de atores políticos de modo geral. Mais do que o compromisso normativo e a satisfação com resultados econômicos, é a percepção de ser levado em conta pelos governos que dá conteúdo a (in)satisfação com o regime, seguido pela percepção de serviços públicos básicos. Enquanto a análise aponta para efeitos mistos da avaliação econômica sobre a percepção do desempenho do regime, as fortes associações encontradas entre a satisfação com a democracia e a avaliação dos governantes do momento aponta uma trajetória futura e necessária de investigações, qual seja, explorar também as semelhanças e diferenças entre estes dois objetos políticos.

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aarts, Kees; Thomassen, Jacques (2008): “Satisfaction with democracy: do institutions matter?” In: *Electoral Studies*, 27, pp.5-18.

Anderson, Cristopher (2002): “Good questions, dubious inferences and bad solutions: some further thoughts on satisfaction with democracy”. University of Binghamton, *Working Paper Series*.

Anderson, Cristopher; Guillory, Christine (1997): “Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems”. In: *American Political Science Review*, Vol.91, Issue 1, pp.66-82.

Blais, André; Gélinau, François (2007): “Wining, losing and satisfaction with democracy.” In: *Political Studies*, vol.55, pp.425-441, 2007.

Booth, John; Seligson, Mitchell. (2009): *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. New York: Cambridge University Press.

Bratton, Michael; Mattes, Robert (2001): “Support for democracy in Africa: intrinsic or instrumental?” In: *British Journal of Political Science*, Vol.31, Issue 3, pp.447-474.

Canache, Damaris; Mondak, Jeffrey; Seligson, Mitchell (2001): “Meaning and measurement in cross-national research on satisfaction with democracy”. In: *Public Opinion Quarterly*, vol.65, pp.506-528.

Christmann, Pablo (2017): “Satisfaction with democracy as the evaluation of institutional structure, democratic process and economic performance – a comparative study on the sources of political support”. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, Department of Political and Social Sciences, PhD Thesis.

Dalton, Russell (1999): “Political support in advanced industrial democracies”. In: Norris, Pippa. (org.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2004): *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Del Porto, Fabíola (2016): “Satisfação com a democracia entre os brasileiros no cenário recente (2002-2014)”. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, vol.10, nº3.

Diamond, Larry; Morlino, Leonardo (eds.) (2005): *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Easton, David (1965): *A system analysis of political life*. New York: Wiley Press.

\_\_\_\_\_. (1975): “A re-assessment of the concept of political support”. In: *British Journal of Political Science*, vol.5, nº4.

Farah, Barbara; Barnes, Samuel; Heunks, Felix (1979): “Political dissatisfaction”. In: Barnes, Samuel; Kaase, Max (eds). *Political action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills, CA: Sage.

Fuchs, Dieter; Guidorossi, Giovanna; Svensson, Palle (1995): “Support for the democratic system”. In: Klingemann, Hans-Dieter; Fuchs, Dieter (eds.). *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.

Fuchs, Dieter; Klingemann, Hans-Dieter (1995). “Citizens and the State: a relationship transformed”. In: Klingemann, Hans-Dieter; Fuchs, Dieter (eds.). *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.

Gunther, Richard; Montero, José Ramón (2003): “Legitimidade política em novas democracias”. *Opinião Pública*, vol.IX, nº1.

Hardin, Russell (1999). “Do we want trust in government?” In: Warren, Mark (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Klingemann, Hans-Dieter; Fuchs, Dieter (eds.) (1995): *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.

Listhaug, Olla; Wiberg, Matti (1995): “Confidence in political and private institutions”. In: Klingemann, Hans-Dieter; Fuchs, Dieter (eds.) (1995): *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.

McAllister, Ian (1999): “The economic performance of governments”. In: Norris, P. (org.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press.

Meneguello, Rachel (2010): “Aspectos do desempenho democrático: estudo sobre a adesão à democracia e avaliação do regime”. In: Moisés, José Álvaro (org.). *Democracia e confiança*. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: EdUsp.

Mishler, William; Rose, Richard (1999): “Five years after the fall: trajectories of support for democracy in post-communist Europe”. In: Norris, P. (org.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. (2001): “What are the origins of political trust? Testing Institutional and Cultural theories in Post-Communist Societies”. In: *Comparative Political Studies*, v.34, nº1.

\_\_\_\_\_. (2002): “Learning and re-learning regime support: the dynamics of post-communist regimes”. In: *European Journal of Political Research*, v.41, nº1.

Moisés, José Álvaro. (2011): “Political discontent in new democracies: the case of Brazil and Latin America”. In: *International Review of Sociology*, vol.21, nº2.

Moisés, José Álvaro; Carneiro, Gabriela Piquet (2010): “Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil”. In: Moisés, J. A. (org.). *Democracia e confiança*. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: EdUsp.

Moisés, José Álvaro; Meneguello, Rachel (orgs.) (2013): *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: EdUsp.

Montero, José Ramón; Gunther, Richard; Torcal, Mariano (1998): “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83.

Norris, Pippa. (org.) (1999): *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2011): *Democratic Deficit: critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.

Powell, G. Bingham (2005): “The chain of responsiveness”. In: Diamond, Larry; Morlino, Leonardo (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Sarsfield, Rodolfo; Echegaráy, Fabián (2005): “Opening the black box: how satisfaction with democracy and its perceived efficacy affect regime preference in Latin America”. *International Journal of Public Opinion Research*, vol.18, nº2.

Seligson, Mitchell; Smith, Amy Erica (2010): *The political culture of democracy, 2010*. Democratic consolidation in the Americas in hard times. Nashville: Vanderbilt University.

Tóka, Gábor (1995): “Political support in East-Central Europe”. In: Klingemann, Hans-Dieter; Fuchs, Dieter (eds.) (1995): *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.

ANEXO 1. INFORMAÇÕES TÉCNICAS DAS BASES DE DADOS UTILIZADAS

País	2008		2014		2016/ 2017	
	N	Data	N	Data	N	Data
Argentina	1486	Janeiro e Fevereiro	1512	Fevereiro e Março	1528	Março a maio 2017
Bolívia	3003	Fevereiro e Março	3068	Março a Maio	1691	Março a maio 2017
Brasil	1497	Abril e Maio	1500	Março e Abril	1532	Abril e maio 2017
Costa Rica	1500	Fevereiro	1541	Março a Maio	1514	Agosto e setembro 2016
Equador	3000	Março	1512	Janeiro e Fevereiro	1545	Novembro 2016 a janeiro 2017
México	1560	Fevereiro	1578	Janeiro e Fevereiro	1563	Janeiro a março 2017
Panamá	1536	Fevereiro	1508	Março a Maio	1521	Março a maio 2017
Paraguai	1166	Fevereiro	1515	Janeiro e Fevereiro	1528	Outubro e novembro 2016
Peru	1500	Fevereiro	1500	Janeiro e Fevereiro	2647	Fevereiro a abril
República Dominicana	1507	Março	1520	Março	1518	Outubro a dezembro 2016
Uruguai	1500	Abril e Maio	1512	Março e Abril	1515	Março a maio 2017
Venezuela	1500	Janeiro e Fevereiro	1500	Março e Abril	1558	Outubro 2016 a janeiro 2017

Disponível em: < <http://www.vanderbilt.edu/lapop/core-surveys.php> >

ANEXO 2. ASSOCIAÇÕES (COEFICIENTES DE CONTINGÊNCIA) ENTRE SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA E VARIÁVEIS POLÍTICAS – 2008

	Avalia governo	Confia julgamento justo	Confia congresso	Confia polícia	Confia partidos	Confia eleições	Democracia	Eficácia externa	Avalia Econ país	Avalia Econ pessoal	Avalia Educa pública	Avalia saúde pública
Argentina	,268**	,183**	,235**	,181**	,153**	,172**	,097**	,250**	,142**	,122**	,170**	,111**
Bolívia	,234**	,053**	,148**	,099**	,057**	,093**	,058**	,156**	,181**	,072**	<b>,033</b>	<b>,028</b>
Brasil	,175**	,158**	,127**	,194**	,139**	,214**	,104**	,097**	,095**	,089**	,182**	,112**
Costa Rica	,182**	,096	,148**	,167**	,096**	,140**	<b>,043</b>	,083**	,075**	<b>,025</b>	,091**	,113**
Equador	,231**	,125**	<b>,027</b>	,173**	,050**	,124**	,075**	,124**	,128**	,095**	,120**	,073**
México	,233**	,184**	,217**	,251**	,229**	,273**	,123**	,201**	,067**	,089**	,206**	,139**
Panamá	,249**	,098**	,135**	,187**	,135**	,109**	,198**	,086**	<b>,025</b>	<b>,046</b>	,187**	,113**
Paraguai	,255**	,225**	,242**	,174**	,232**	,258**	,145**	,261**	,138**	,097**	<b>,072</b>	,154**
Peru	,208**	,072**	,092**	,118**	,091**	,098**	,113**	,173**	,150**	,098**	,160**	,111**
República Dominicana	,300**	,184**	,232**	,259**	,180**	,218**	,125**	,178**	,201**	,167**	,169**	,196**
Uruguai	,257**	,154**	,235**	,197**	,206**	,223**	,194**	,224**	,150**	,111**	,140**	,152**
Venezuela	,439**	,258**	,336**	,248**	,226**	,310**	,123**	,312**	,257**	,190**	,212**	,200**

\*\* sig. a 1% (Teste do qui-quadrado)

Obs: em destaque, associações **não** significativas.

ANEXO 2 (CONT.). ASSOCIAÇÕES (COEFICIENTES DE CONTINGÊNCIA) ENTRE SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA E VARIÁVEIS POLÍTICAS – 2014

	Avalia governo	Confia julgamento justo	Confia congresso	Confia polícia	Confia partidos	Confia eleições	Democracia	Eficácia externa	Avalia Econ país	Avalia Econ pessoal	Avalia Educa pública	Avalia saúde pública
Argentina	,331**	,198**	,163**	,157**	,245**	,225**	,161**	,256**	,118**	,056*	,140**	,178**
Bolívia	,213**	,133**	,178**	,116**	,052**	,204**	,046*	,193**	,162**	,119**	,169**	,173**
Brasil	,228**	,149**	,171**	,160**	,252**	,260**	,076**	,190**	,084**	,090**	,216**	,195**
Costa Rica	,152**	,144**	,099**	,111**	,108**	,176**	,083**	<b>,041</b>	<b>,048</b>	<b>,003</b>	,155**	,162**
Equador	,218**	,193**	,217**	,135**	,108**	,202**	,160**	,204**	,170**	,136**	,278**	,271**
México	,280**	,209**	,193**	,260**	,218**	,258**	,098**	,206**	<b>,066</b>	,058*	,209**	,260**
Panamá	,144**	,193**	,219**	,188**	,268**	,263**	,127**	,187**	,190**	,134**	,392**	,342**
Paraguai	,159**	,122**	,166**	,152**	,182**	,187**	,065*	,189**	,147**	,079**	,134**	,181**
Peru	,165**	,072**	,075**	,156**	,073**	,160**	,101**	,113**	,074**	,098**	,215**	,208**
República Dominicana	,102**	,138**	,173**	,202**	,199**	,231**	,117**	,233**	,121**	,116**	,183**	,187**
Uruguai	,275**	,188**	,238**	,175**	,202**	,252**	,203**	,271**	,053*	,045*	,192**	,150**
Venezuela	,529**	,369**	,457**	,405**	,248**	,427**	,130**	,412**	,169**	,236**	,370**	,419**

\*\* sig. a 1% (Teste do qui-quadrado)

\* sig. a 5% (Teste do qui-quadrado)

Obs: em destaque, associações **não** significativas.

ANEXO 2 (CONT.). ASSOCIAÇÕES (COEFICIENTES DE CONTINGÊNCIA) ENTRE SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA E VARIÁVEIS POLÍTICAS – 2016/2017

	Avalia governo	Confia julgamento justo	Confia congresso	Confia polícia	Confia partidos	Confia eleições	Democracia	Eficácia externa	Avalia Econ país	Avalia Econ pessoal	Avalia Educa pública	Avalia saúde pública
Argentina	,159**	,160**	,204**	,169**	,217**	,256**	,128**	,218**	,100**	,072*	,095**	,194**
Bolívia	,230**	,177**	,274**	,199**	,216**	,281**	,066**	,265**	,222**	,159**	,257**	,267**
Brasil	,200**	,120**	,187**	,140**	,183**	,208**	,067*	,135**	,136**	,083**	,191**	,182**
Costa Rica	,175**	,179**	,163**	,201**	,239**	,228**	,128**	,171**	,070**	,116*	,173**	,233**
Equador	,233**	,229**	,274**	,199**	,210**	,245**	,148**	,237**	,154**	,133**	,264**	,241**
México	,233**	,190**	,215**	,208**	,239**	,287**	,126**	,160**	,101**	,067*	,217**	,209**
Panamá	,137**	,149**	,142**	,096**	,176**	,188**	<b>,034</b>	,136**	,087**	,094**	,205**	,237**
Paraguai	,213**	,198**	,194**	,192**	,261**	,188**	,071**	,183**	,171**	,090**	,233**	,196**
Peru	,109**	,143**	,150**	,145**	,121**	,160**	,063	,106**	,111**	,073**	,218**	,244**
República Dominicana	,091**	,265**	,239**	,221**	,206**	,262**	,069**	,169**	,165**	,109**	,155**	,243**
Uruguai	,272**	,243**	,281**	,241**	,248**	,273**	,194**	,238**	,153**	,106**	,166**	,137**
Venezuela	,346**	,296**	,082**	,288**	,185**	,281**	,131**	,262**	,134**	,152**	,240**	,289**

\*\* sig. a 1% (Teste do qui-quadrado)

\* sig. a 5% (Teste do qui-quadrado)

Obs: em destaque, associações **não** significativas.

**PADRÕES DE COMPETIÇÃO ELEITORAL NA ESFERA  
LOCAL: O CASO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE BELÉM DO PARÁ**

DE CASTRO RUBIATTI, BRUNO



# PADRÕES DE COMPETIÇÃO ELEITORAL NA ESFERA LOCAL: O CASO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM DO PARÁ

## I. INTRODUÇÃO

Na ciência política brasileira há um renovado interesse pelos estudos da política local. Nos últimos anos trabalhos sobre perfil das elites locais, padrões de competição eleitoral, organização local dos partidos, inovações na gestão pública local entre outros temas voltam a configurar uma importante agenda entre os pesquisadores da área (Rocha, Kerbauy, 2014). Esse trabalho busca contribuir com esse esforço de investigação apontando algumas características da competição eleitoral nos municípios da região metropolitana de Belém, no estado do Pará. A escolha dessa região se deve a dois motivos: 1) o baixo número de trabalhos que tratem da região norte do Brasil e 2) a região é composta por municípios que apresentam diferentes características demográficas e sociais, o que o torna propício para a análise das semelhanças e diferenças na competição eleitoral.

Com isso, pretende-se apresentar a forma como se deu a competição partidária eleitoral dos sete municípios que compõem a região se essa competição apresenta alinhamento com as disputas nos outros níveis (nacional ou estadual) ou se obedece a uma “racionalidade contextualizada” (Lima Júnior, 1983). Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte forma: na seção seguinte será feita uma breve apresentação da região metropolitana de Belém, mostrando suas principais características sócio-demográficas. Na sequência serão apresentados os dados sobre a competição eleitoral nos diferentes municípios da região. Na quinta seção, serão apontadas algumas relações com as eleições no nível nacional e estadual. Por fim, nas considerações finais serão retomados os principais achados do trabalho.

## II. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015), a região metropolitana de Belém conta com sete municípios: Belém, Ananindeua, Benevides, Castanhal<sup>1</sup>, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel. Além de contar com a capital do estado do Pará, maior cidade do estado e 11ª maior cidade do país, a região conta também com a segunda e quinta maiores cidades do estado (Ananindeua e Castanhal, respectivamente), concentrando, segundo dados do IBGE, aproximadamente 29% da população do estado do Pará. Ao mesmo tempo, também está na Região metropolitana de Belém a 107ª maior cidade do estado (que conta com um total de 145 municípios). Desta forma, na região se encontra diversidade de cidades se considerarmos seu tamanho populacional. Como consequência, também a variações no tamanho do corpo eleitoral nessas cidades, sendo que apenas Belém e Ananindeua possuem um número de eleitores suficientes para a realização de um segundo turno nas eleições para o Executivo municipal.

No que tange a economia, a região se caracteriza pelo predomínio do setor de serviço, em especial a capital Belém. A população é majoritariamente urbana, sendo que 96,27% dos habitantes da região se encontram em meio urbano. Cabe destacar que os municípios de

<sup>1</sup> Castanhal passa a integrar a Região Metropolitana de Belém a partir de 2011

Benevides, Santa Isabel do Pará e Santa Bárbara do Pará apresentam uma maior participação do meio rural na composição de sua população.

No que tange ao Desenvolvimento Humano municipal, as cidades que compõem a Região metropolitana se encontram em duas faixas<sup>2</sup>: i) Belém e Ananindeua ficam no nível alto (com 0,746 e 0,718, respectivamente), ii) os outros cinco municípios ficam na faixa média.

TABELA 1: OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: ASPECTOS SÓCIO-DEMOGRÁFICOS

	População estimada (2017)	Urbanização	IDH-M	Número de eleitores (2016)
Ananindeua	516.057	99,75%	0,718	291.273
Belém	1.452.275	99,15%	0,746	1.043.219
Benevides	60.990	56,01%	0,665	40.607
Castanhal	195.253	88,58%	0,673	121.281
Marituba	127.858	98,96%	0,676	68.598
Santa Bárbara do Pará	20.492	31,84%	0,627	16.017
Santa Isabel do Pará	68.836	72,31%	0,659	43.955

Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE, IPEA (2015), Atlas do Desenvolvimento Humano-Brasil, TSE

Desta forma, os sete municípios da região metropolitana de Belém apresentam diferenças no que tange seu tamanho populacional e eleitoral, no grau de urbanização e no desenvolvimento humano. Tendo em vista essa diversidade, pode-se esperar que a competição política nesses municípios também apresente diferentes padrões.

### III. DISPUTAS ELEITORAIS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Nessa seção do trabalho serão apresentados os dados sobre a competição partidária nos sete municípios que formam a região metropolitana de Belém (PA), destacando o número de candidatos, as coligações, os partidos vencedores do pleito para o Executivo municipal e as bancadas partidárias eleitas para os legislativos municipais. Com essas informações será possível caracterizar o grau de disputa e a configuração político partidária dos municípios da região.

O primeiro elemento a se destacar é o número de candidatos que concorrem ao cargo de prefeito nas diferentes cidades da região. Como se pode observar na tabela 2, a capital, e maior cidade da região aqui estudada, é a que apresenta o maior número de candidatos ao cargo de prefeito. Por outro lado, as duas menores cidades (Santa Bárbara do Pará e Benevides) são as que apresentam o menor número de candidatos em quase todas as eleições aqui analisadas. Entretanto, o caso que aqui se destaca é Ananindeua. Por ser o segundo maior município e, juntamente com Belém, ser um dos municípios que tem a possibilidade de se realizar um segundo turno, seria esperado que nesse município o número de pleiteantes ao cargo de prefeito fosse maior. Todavia, não é isso que se encontra: nas eleições de 2000 e 2004, o número de candidatos em Ananindeua foi de apenas 3, o mesmo número que municípios bem menores, como Benevides e Santa Bárbara do Pará. Esse quadro parece

<sup>2</sup> As faixas do IDH-M são definidas pelo atlas do desenvolvimento humano como: 1) muito baixo (0,000 a 0,499), 2) baixo (0,5 a 0,599), 3) médio (0,6 a 0,699), 4). Alto (0,7 a 0,799) e 5) muito Alto (0,8 a 1,0)

começar a mudar em 2008, quando o número de candidatos sobe para 8 e, nas eleições seguintes chega a 7, se tornando a cidade com o segundo maior número de candidatos a prefeito da Região Metropolitana de Belém.

TABELA 2: NÚMERO DE CANDIDATOS AO CARGO DE PREFEITO

	2000	2004	2008	2012	2016
Ananindeua	3	3	5	7	7
Belém	8	7	7	10	9
Benevides	3	4	3	3	5
Castanhal	3	3	4	4	3
Marituba	4	3	5	4	6
Santa Barbara do Pará	3	3	3	4	3
Santa Isabel do Pará	4	6	4	5	4

Fonte: elaborado a partir dos dados do TSE

Olhar apenas o número total de candidatos ao cargo de prefeito pode não dar uma imagem exata da competição eleitoral, por esse motivo, a tabela 3 apresenta o Número Efetivo de Partidos nessas eleições. Como se pode observar, há uma variação nesse indicador, tanto levando em consideração as cidades, quanto entre as diferentes eleições nos mesmos municípios.

Em 48,57% das eleições, o NEP girou em torno de 2,00 e 2,5, indicando uma competição centrada em dois grandes partidos (ou candidatos), com ou sem uma terceira força, com menor desempenho eleitoral. Em 14,28%, esse número fica abaixo de 1,9, indicando um baixo grau de competição, ou melhor, uma forte concentração de votos em um único partido/candidato. Nesse caso, destaca-se Ananindeua no ano de 2000, onde o NEP atingiu a menor marca de todas as eleições aqui apresentadas: 1,37. Como apontando anteriormente, por esse ser o segundo maior município, ter alta presença urbana e a possibilidade de se realizar um segundo turno, espera-se que a distribuição dos votos no município seja mais fragmentada. Todavia, como veremos posteriormente, em Ananindeua, a disputa gira em torno de dois grupos políticos – o que condiz com o NEP achado na maioria das eleições desse município – e, nas eleições de 2000, um desses grupos não apresentou candidato, nem fez parte da coalisão de nenhum candidato, gerando uma concentração de votos no candidato vencedor<sup>3</sup>. Em suma, em 62,85% das eleições, a disputa girou em torno de dois grandes competidores.

Em 17,14% dos casos o NEP fica entre 2,6 e 3,00, indicando de uma competição entre dois partidos e uma terceira força menor, até a competição entre três partidos. Em apenas 8,57% as eleições esse número atinge entre 3,01 e 4,00, indicando uma maior fragmentação dos apoios eleitorais. Por fim, em apenas 11,42% dos casos, o NEP ultrapassou a marca de 4,00. Cabe aqui notar que é na capital, Belém, que se concentram os casos de NEP mais alta: 75% dos casos de NEP superior a 4 e 33,33% dos casos com NEP entre 3 e 4 estão nesse município – que em apenas uma eleição obteve um NEP abaixo de 3.

TABELA 3: NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS: ELEIÇÕES PARA PREFEITO

	2000	2004	2008	2012	2016
Ananindeua	1,37	1,89	2,2	2,6	2,55
Belém	3,27	2,78	4,46	4,3	4,33
Benevides	1,89	3,48	2,98	2,1	2,43
Castanhal	2,21	2,95	1,6	2,57	2,57

<sup>3</sup> No caso, o candidato eleito recebeu 83,97% dos votos válidos

Marituba	1,99	1,99	3,82	2,61	1,99
Santa Barbara do Pará	2,13	2,00	2,15	2,25	2,83
Santa Isabel do Pará	1,78	4,12	2,52	2,24	2,23

Fonte: elaborado a partir dos dados do TSE

Outro elemento a se destacar é o partido ao qual o prefeito eleito é filiado. Como se pode observar na tabela 4, o partido com o maior número de prefeitos eleitos na região é o PSDB, com 37,14%. Em seguida aparece o PMDB com 28,57%. Esses dois partidos juntos conseguem mais da metade das prefeituras da região metropolitana de Belém no período estudado. O terceiro maior partido, PSD, obtém 8,57%. Cabe destacar que o PSD foi fundado em 2011, por isso só participou das eleições de 2012 e 2016 nos municípios da região. Mesmo sendo recentemente fundado, o partido consegue eleger os prefeitos de Marituba (nas duas eleições) e Santa Isabel do Pará (em 2012), superando em número de prefeituras partidos com mais tempo de existência como o PTB e PPS. Por fim, cabe destacar que o PT, partido que polariza as disputas em nível nacional, consegue apenas uma prefeitura em todo esse período na região. Com esses dados fica clara a predominância do PSDB e PMDB na região metropolitana de Belém, o que, como veremos adiante, não corresponde a configuração da disputa nacional, que se polariza entre PT e PSDB.

TABELA 4: PARTIDOS DOS PREFEITOS ELEITOS

	2000	2004	2008	2012	2016
Ananindeua	PSDB	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB
Belém	PT	PTB	PTB	PSDB	PSDB
Benevides	PSDB	PSDB	PR	PMDB	PMDB
Castanhal	PMDB	PMDB	PR	PMDB	PPS
Marituba	PSDB	PSDB	PPS	PSD	PSD
Santa Barbara do Pará	PSDB	PMDB	PRP	PSDB	PSDB
Santa Isabel do Pará	PSDB	PMDB	PMDB	PSD	DEM

Fonte: elaborado a partir dos dados do TSE

Como o sistema partidário brasileiro é multipartidário, cabe apontar uma classificação dos partidos no eixo ideológico esquerda-direita. Entretanto, a utilização desse tipo de classificação para o caso brasileiro encontra uma série de dificuldades: 1) descontinuidade do sistema de partidos, 2) baixa identificação do eleitorado, 3) personalismo das disputas políticas, 4) infidelidade partidária e 5) fraca coesão e localismo (Miguel, 2010, p. 34). Por causa dessas dificuldades, a classificação dos partidos brasileiros no *continuum* esquerda-direita deve ser entendida como

uma simplificação grosseira, simplificação que, no entanto, é necessária, pois a volatilidade e a fragmentação de nosso sistema partidário exige que as legendas sejam reduzidas a um número ‘maneável’ e a rótulos mais estáveis para que possamos estudá-lo” (Miguel, 2010, p. 34).

Nesse trabalho utilizaremos a classificação dos partidos brasileiros proposta no *workshop* sobre coligações partidárias realizado no Rio de Janeiro em 2009, cujo os trabalhos foram reunidos no livro *Coligações partidárias na nova democracia brasileira* (Krause, Dantas e Miguel, 2010). Nesses trabalhos a classificação em esquerda e direita sintetizam “a reputação de organizações partidárias no interior do campo político” (Miguel, 2010, p. 35), nesse sentido, a

reputação dos partidos políticos remete a sua história. Sendo assim, um partido como o PPS é classificado como esquerda pois, além de ter sua origem dentro do antigo PCB, até o lançamento da candidatura de Ciro Gomes para presidente, poderia ser visto como um partido programático e que continuamente se aliava aos outros partidos colocados à esquerda do *continuum*, fato que se altera no primeiro mandato de Lula, quando este partido se aproxima da coligação PSDB e PFL/DEM, partidos classificados como de centro e de direita, respectivamente<sup>4</sup>.

Esse exemplo serve para mostrar que há inserções dúbias nessa classificação. Entretanto, estas não formam a maioria e nem atingem os principais partidos, por esse motivo resolvemos adotá-la nesse artigo. Sendo assim, foram computados como partidos da direita parlamentar: 1) PDS/PPR/PPB/PP, 2) PFL/DEM, 3) PTB, 4) PDC, 5) PRN/PTC, 6) PST, 7) PL/PR, 8) PSC, 9) PRB, 10) PRS, 11) PTR/PP, 12) PSD, 13) PRP, 14) PSL, 15) PRONA, 16) PSDC, 17) PTdoB, 18) PAN e 19) PRTB. Como partidos de centro temos apenas o PMDB e PSDB. Já a esquerda parlamentar é ocupada por 1) PT, 2) PDT, 3) PPS, 4) PCdoB, 5) PSB, 6) PMN, 7) PV, 8) PHS, 9) PSOL<sup>5</sup>. Além desses partidos, nas eleições posteriores a 2010 foram acrescentados no conjunto da direita: PROS, PSD e SD.

Claro está que essa classificação não é unânime, principalmente no que tange aos pequenos partidos. Todavia, achamos que, na falta de melhor classificação, essa cumpre seu objetivo, uma vez que os principais partidos estão classificados de maneira condizente com a literatura produzida sobre partidos políticos.

Ao utilizar essa classificação, podemos notar o predomínio do centro nas prefeituras da região, o que resulta óbvio pelo predomínio já apontado dos dois partidos de centro, PSDB e PMDB. A segunda maior frequência é a direita com 25,71% das prefeituras. A esquerda fica com apenas 8,57%. Desta forma, se observa o predomínio dos partidos de centro e de direita na região. Cabe notar que das três prefeituras classificadas a esquerda, uma é de Belém, que de 2000 a 2004 teve como chefe do Executivo um membro do PT, e duas prefeituras do PPS: Marituba (2008-2012) e Castanhal (2016 até o presente).

Por fim, um último elemento a ser tratado são as coligações para as eleições ao Executivo municipal. Nesse ponto, cabe destacar que até o momento de fechamento desse trabalho, não foi possível ter acesso às informações sobre as coligações eleitorais para prefeitos no ano de 2008 para as cidades de Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará. Por esse motivo, optou-se por excluir esse ano da análise.

Em média, as coligações vencedoras contaram com 8,64 partidos, mas, como se pode notar na tabela 5, o número de partidos que formam as coligações varia fortemente, indo de dois até 19, além de dois casos em que o prefeito eleito só contou com seu partido na eleição.

O município de Ananindeua se destaca por sempre apresentar a maior coligação vencedora (de 11 a 19 partidos). Benevides também apresenta um comportamento merecedor de destaque: nas duas primeiras eleições apresenta coligações vencedoras pequenas, de apenas dois partidos, mas em 2012 e 2016 há um salto no número de partidos da coligação vencedoras, 12 e 13, respectivamente. Também é possível notar que, com

4 Além do PPS, outra inserção dúbia é a do PMN. Esse pequeno partido também é classificado como de esquerda devido a sua origem: fundado por um antigo membro da Frente Parlamentar Nacionalista, tinha como principais bandeiras a reforma agrária, a moratória conjunta dos países da América Latina e o rompimento com o FMI. Além disso, também participou de coligações com outros partidos classificados como de esquerda, chegando a compor a coligação que elegeu Lula em 2002. Entretanto, nas eleições de 2010 participou da coligação que apoiava o candidato José Serra (PSDB) para presidente, ou seja, se aproximou do centro e da direita do *continuum*.

5 Perissinoto e Miriade (2009), apresentam classificação semelhante, porém formulam uma outra categoria: indefinidos. Nessa categoria estariam partidos como o PAN, PRTB, PHS, PMN e PTC, pois os autores apontam falta de informação para a classificação desses casos.

exceção de Castanhal, todos os municípios apresentaram a maior coligação vencedora nas últimas eleições municipais, o que pode estar relacionado com o momento de crise enfrentada pelo sistema político brasileiro atual.

TABELA 5: NÚMERO DE PARTIDOS NA COLIGAÇÃO ELEITORAL VENCEDORA

	2000	2004	2012	2016
Ananindeua	15	18	11	19
Belém	5	10	8	15
Benevides	2	2	12	13
Castanhal	4	9	8	1
Marituba	8	10	9	17
Santa Bárbara do Pará	3	5	5	8
Santa Isabel do Pará	1	2	9	13

Fonte: elaborado a partir dos dados do TSE

Além do número de partidos, cabe também analisar a consistência ideológica dessas coligações. Para tanto será utilizada a mesma classificação de partidos no espectro ideológico apresentada anteriormente. Nesse caso, será considerada como consistente as coligações que reunirem apenas partidos de um campo ideológico (esquerda-esquerda, centro-centro e direita-direita), semiconsistente as que reunirem o centro e a direita ou o centro e a esquerda e, por fim, inconsistente, quanto a mesma coligação é formada por partidos de direita e esquerda. No caso das coligações da região metropolitana de Belém, a maior parte é inconsistente, ou seja, reúnem partidos da direita e da esquerda o espectro político: 73,1%. As semiconsistentes representam 23,1%. Por fim, apenas um caso (3,8%) é consistente, formado apenas por partidos da esquerda do espectro político – Belém nas eleições de 2000.

Ao mesmo tempo em que se celebram as eleições para prefeito, são realizadas as eleições para o legislativo municipal. Entretanto, o que se observa nessas eleições é uma configuração diferente da disputa. Isso é esperado uma vez que o tipo de cargo em disputa e a fórmula eleitoral diferem: enquanto o executivo municipal utiliza a eleição majoritária, o legislativo apresenta uma eleição proporcional, cujo o distrito é o próprio município. Cabe aqui apontar que os legislativos da região apresentam grandes diferenças em seu tamanho, indo de 9 até 35 membros. Essa diferença de tamanho torna a análise desses Legislativos também problemática: em corpos legislativos pequenos qual o papel ou necessidade de uma coordenação partidária no processo legislativo? Todavia, cabe apontar que nesses legislativos há uma fragmentação da representação, que pode ser observada no próprio número de partidos que conseguem representação nas casas legislativas: mesmo em municípios como Santa Bárbara do Pará e Benevides, o número de partidos que consegue pelo menos uma cadeira na câmara municipal é alto. Como exemplo, em 2016 nove partidos ocuparam o Legislativo municipal de Santa Bárbara do Pará, que é composto por 11 membros<sup>6</sup>. De forma semelhante, em Benevides cinco partidos dividiram as nove cadeiras da câmara de vereadores<sup>7</sup>.

Essa alta fragmentação não se limita aos menores municípios. Em Belém nas eleições de 2016, 21 partidos dividiram as 35 cadeiras do legislativo municipal. Com essa configuração, apenas três partidos conseguiram formar “bancadas” com três membros (maiores bancadas): PMDB, PRB e PSOL. Neste caso, o Número Efetivo de partidos parlamentares atinge a marca de 18,3. De forma semelhante, em Ananindeua no mesmo ano foram 14 partidos para 25 vagas, desta forma o BEP parlamentar ficou em 9,05 e a maior

<sup>6</sup> Apenas dois partidos elegeram mais de um membro: Solidariedade e PTB, com dois vereadores cada

<sup>7</sup> Nesse caso, o PMDB conseguiu três cadeiras e o PDT e PR duas cada

bancada foi a do PSDB (seis vereadores), que foi o dobro da segunda maior (PDT com 3 legisladores municipais), ao mesmo tempo, oito partidos elegem apenas um vereador.

Esse fenômeno não se limita apenas as eleições de 2016. Por exemplo, em 2012 Ananindeua elegeu 16 partidos para seu legislativo municipal, atingindo um maior NEP (11,6) do que em 2016. Em Belém, foram 19 partidos que conseguiram pelo menos uma cadeira na câmara dos vereadores. Já em Benevides foram seis partidos para as nove cadeiras, e em Santa Bárbara do Pará 11 partidos ocuparam as 11 cadeiras, ou seja, cada partido obteve apenas uma cadeira.

No início do período aqui analisado (2000) essa fragmentação pode ser percebida: em Belém 13 partidos para 33 cadeiras; sete para 17 cadeiras; em Benevides 4 para 11 cadeiras. Mesmo ainda podendo se observar uma fragmentação, fica claro que há uma tendência ao seu crescimento no decorrer do período.

Dessa forma, o que se pode notar ao tratar da composição partidária dos legislativos municipais da região metropolitana de Belém é uma forte fragmentação partidária, que se reforça nas últimas eleições, mas que pode ser percebida em todo o período.

#### IV. INFLUÊNCIAS DAS ELEIÇÕES NACIONAIS E ESTADUAIS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Nessa sessão serão destacadas as informações sobre as eleições para o governo estadual e nacional, buscando apontar possíveis relações que se estabeleceriam entre as eleições nos diferentes níveis de governo. Para tanto, serão utilizadas as eleições de 1998 a 2014, uma vez que as eleições para esses dois níveis de governo acontecem com uma diferença de dois anos das eleições municipais. Com isso pretende-se avaliar se há uma nacionalização da disputa municipal ou se a disputa ao governo estadual apresenta maior influência sobre as disputas no nível local da região metropolitana de Belém.

Um primeiro elemento a se tratar é a polarização da disputa. Como apontado, no plano nacional, a disputa ao Executivo se polarizou, a partir de 1994, em dois partidos: PT e PSDB. Cabe aqui observar se essa polarização se reproduz em alguma medida no plano municipal na região. Como observado anteriormente, o PT ganha um baixo número de prefeituras em todo o período (apenas uma), já o PSDB foi o partido com o maior número de prefeitos na região no período analisado. Entretanto, apenas a chefia do Executivo municipal é insuficiente para se tratar da questão devido a existência de um grande número de coligações eleitorais. Por isso, cabe notar a presença desses dois partidos nas coligações vencedoras nos municípios. Das 26 eleições para prefeito no período<sup>8</sup>, o PSDB fez parte de 57,14% das coligações vencedoras, já o PT esteve presente em apenas 14,28% delas. Com isso, 28,58% das coligações vencedoras não eram compostas por nenhum desses dois partidos. Desta forma, ao olhar apenas para as coligações vencedoras, não há como afirmar que esses dois partidos polarizam as disputas no nível municipal na região em questão.

Entretanto, cabe ainda um elemento a ser discutido sobre essa questão: a presença desses dois partidos entre as coligações mais votadas, ou seja, além da vencedora a que ficou em segundo lugar (ou participou do segundo turno, que só se realizou na cidade de Belém). Neste caso, verifica-se que em 25% das eleições analisadas ocorreu essa situação – as duas coligações mais votadas tinham o PT de um lado e o PSDB de outro –, ou seja, em apenas um quarto delas a polarização presente no plano nacional parece se repetir. Entretanto, alguns desses casos merecem uma maior atenção.

<sup>8</sup> Lembrando que não foi possível acessar os dados sobre as coligações para prefeito no ano de 2008 para toda as cidades da região, por isso, essa eleição está excluída dessa parte da análise.

O primeiro dele é o de Ananindeua em 2000. Nesse ano o PMDB, partido que disputa as prefeituras frequentemente com o PSDB, não lança candidato nem participa de nenhuma coligação. Neste caso, o candidato do PSDB foi eleito com mais de 80% dos votos válidos. Desta forma, mesmo o PT participando da segunda coligação mais votada, não houve de fato uma disputa – lembrando que o NEP dessa eleição foi de apenas 1,37. Os outros dois casos que também merecem destaque são os de Santa Bárbara do Pará e Benevides em 2016. Nesses dois casos, apesar das duas coligações mais votadas contarem com PT e PSDB em lados opostos, o PMDB também aparece junto com o PT, sobrepondo a configuração das coligações do plano nacional e estadual. Por fim, em Santa Isabel do Pará, no ano de 2012, a coligação vencedora contou com PT e PSDB juntos, o que contraria a lógica nacional.

Em suma, levando em consideração que a maior parte dos municípios da região metropolitana de Belém não apresenta a disputa PT *versus* PSDB nas suas coligações mais votadas e que mesmo quando essa configuração aparece ela pode estar vinculada a outras questões que não uma nacionalização da disputa, além dos casos onde PT e PSDB aparecem na mesma coligação, não é possível afirmar que ocorra uma forte influência da disputa nacional no plano local.

Tendo isso em mente, cabe agora observar se há traços comuns na configuração da disputa estadual com as disputas municipais. Cabe notar que na maior parte do período da atual democracia brasileira apenas o PMDB e o PSDB ganharam eleições para o governo do estado do Pará. A única exceção foi a governadora Ana Júlia, eleita pelo PT em 2006. Desta forma, pode-se afirmar que a disputa no estado se centra nesses dois partidos: PSDB e PMDB. Ao observar os prefeitos eleitos na região, nota-se que esses dois partidos elegeram 65,7% dos prefeitos. Além disso, em esses partidos aparecem em 85,71% das coligações vencedoras. Cabe destacar que em apenas três casos os dois partidos aparecem na mesma coligação. Somado a isso, em metade das disputas esses partidos aparecem integrando lados opostos nas duas coligações mais votadas.

Desta forma, o que se pode observar é uma maior semelhança entre a competição estadual com a dos municípios da região metropolitana de Belém.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados sobre os resultados eleitorais nos sete municípios que formam a região metropolitana de Belém, é possível apontar que 1) há forte predomínio do PMDB e PSDB nas disputas para os Executivos municipais da região e, conseqüentemente, um predomínio do “centro” do espectro partidário-ideológico; 2) as disputas para prefeito na região se concentram majoritariamente em torno de dois grandes partidos, isto é, só em uma minoria dos casos é que se encontra uma votação mais fragmentada, sendo a capital, Belém, o município que apresenta a maior fragmentação; 3) as coligações formadas para a disputa para prefeito são, em geral grandes coligações, todavia, há alguns casos de pequenas coligações ou prefeitos eleitos apenas por seus partidos; 4) os legislativos municipais apresentam uma configuração diferente: o número de partidos que conseguem representação nas casas partidárias é alto, mostrando que nessas eleições o caráter multipartidário da disputa se efetiva; 5) não há claros indícios de uma polarização da disputa entre PT e PSDB, como ocorre no plano nacional; 6) o que se observa é uma disputa frequente entre PMDB e PSDB, mesmo tipo de disputa que marca o plano estadual em quase todo o período da nova república. Desta forma, é possível apontar certa semelhança entre as disputas municipais da região metropolitana de Belém com as disputas pelo governo do estado do Pará.



## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DANTAS, H. *Eleições Municipais 2012 e o padrão de coligações para a disputa de prefeituras*. Cadernos Adenauer XIV, n. 2, 2013

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STALIBE, Max. *Evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006* Opinião Pública, vol.14, n. 2, 2008

FLEISCHER, D. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). Opinião Pública, v 8, n 1, Campinas, 2002.

IPEA, Governança Metropolitana no Brasil: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana – região Metropolitana de Belem. Brasília: IPEA, 2015

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. Opinião Pública, v. XI, n. 2, 2005

KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. Coligações partidárias na nova democracia brasileira. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2010.

LIMA JÚNIOR, O. B. Os partidos políticos brasileiros – a experiência federal e regional: 1945-1964. Rio de Janeiro: Graal, 1983

MIGUEL, L. F. Os partidos brasileiros e o eixo “esquerda-direita”. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. Coligações partidárias na nova democracia brasileira. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2010.

PEIXOTO, V. Coligações eleitorais nos municípios brasileiros: competição e estratégia. In: KRAUSE, S. DANTAS, H. e MIGUEL, L.F. Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2010

ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. *Poder local e representação política nos municípios brasileiros: contribuições para uma agenda de pesquisas*. In: ROCHA, M. M.; Kerbauy, M. T. M. (Org.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras. *Alianças contextuais ou nacionalizadas? Análise das coligações nas eleições para prefeito em 2012* Cadernos ADENAUER, v. XIV, 2013

SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras. *Candidaturas e coligações nas eleições municipais: análise das disputas para prefeito nas capitais brasileiras em 2012 e 2016*. Cadernos Adenauer v. XVII, n.3, 2016

SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras; ALMEIDA, Maria Vitoria. *As coligações para prefeito nas eleições de 2012 e a presidencialização da competição eleitoral nos municípios*. ROCHA, M. M.; Kerbauy, M. T. M. (Org.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014

**REPRESENTAÇÃO NO BRASIL:  
CONGRUÊNCIA POLÍTICA ENTRE ELEITORES  
E PARLAMENTARES DOS PARTIDOS POLÍTICOS  
MAIS EXPRESSIVOS**

BRITO MACIEL, ANA PAULA  
TONELLA, CELENE

# REPRESENTAÇÃO NO BRASIL: CONGRUÊNCIA POLÍTICA ENTRE ELEITORES E PARLAMENTARES DOS PARTIDOS POLÍTICOS MAIS EXPRESSIVOS

## I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os estudos empíricos de representação são relevantes por constatarem em que medida os cidadãos e seus representantes concordam no que tange aos posicionamentos políticos e ideológicos. Carreirão (2013) mapeou toda a literatura existente sobre análises empíricas de representação política e identificou que no Brasil, apesar de existirem consideráveis estudos que avaliam normativamente a representação política, poucos até então tiveram como foco as instituições mais formais da democracia representativa, analisando especificamente o grau em que o Legislativo brasileiro representa o eleitorado. Considerando a relevância do avanço de estudos que verifiquem a correlação entre representantes e representados no Brasil, o presente trabalho teve como propósito colaborar com estudos que analisam o grau de congruência política entre parlamentares do legislativo federal e cidadãos.

O foco da pesquisa foi verificar a congruência entre as posições dos parlamentares com relação ao que se espera dos partidos mais expressivos do nosso sistema político, sendo eles o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A averiguação da congruência ideológica que há entre os parlamentares e os partidos intentam em temas específicos como a proibição do aborto, o direito ao casamento entre casais homossexuais e defesa do meio ambiente *versus* desenvolvimento econômico, com o objetivo de identificar se há coerência entre a forma que se posicionam e como seus partidos são localizados na literatura.

## II. REPRESENTAÇÃO E CONGRUÊNCIA POLÍTICA

Os estudos de representação política exploram os principais aspectos do conceito e sua relação com a democracia, sendo um dos debates mais expressivos da teoria política contemporânea. Existe um amplo debate teórico normativo em torno do conceito de representação política, tanto no contexto internacional quanto no brasileiro. O conceito de representação construído por Pitkin está no “agir substantivo”, enfatizando duas dimensões: a equivalência recíproca entre representante e representado e a exigência de que o representado deve estar de alguma maneira presente. Sendo assim, para a autora é importante que haja reciprocidade, definindo representação como *responsividade* do representante às preferências dos representados. Uma teoria da democracia representativa marca o início da política como “uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo” (URBINATI, 2006, p. 193). Com isso, a autorização eleitoral é essencial para determinar os limites e a responsabilidade política, entretanto apesar das eleições esboçarem a representação não significa que elas produzam um governo efetivamente representativo.

De acordo com Carreirão (2014a), a literatura tem mostrado a importância de vínculos programáticos e ideológicos entre representantes e cidadãos para uma efetiva *accountability* e até mesmo para a confiança dos cidadãos no sistema. Otero-Felipe e Zepeda-Rodríguez (2010) afirmam que os estudos sobre representação política verificam em torno de qual eixo os regimes políticos democráticos giram, sendo duas as abordagens teóricas predominantes: a análise de representação por meio de eleições e a análise empírica que verifica em que medida os políticos correspondem às preferências dos cidadãos, chamada de congruência política. Comparar a preferência das elites políticas e dos cidadãos é uma questão

central nos estudos de representação, pois através das análises podemos observar em que medida os representantes consideram as opiniões e preferências daqueles que representam.

Os partidos políticos têm, no processo de representação, uma importância fundamental para o tipo de investigação proposto. É possível, dentro dos estudos de congruência, verificar se os partidos representam ideologicamente os seus eleitores e se há conformidade nos posicionamentos em relação a políticas públicas específicas (CARREIRÃO, 2014a). No sistema político brasileiro, a análise de representação política não pode ser entendida sem os partidos políticos, considerando que são organizações através das quais os eleitores canalizam suas demandas (SARTORI, 1976).

É característico da democracia que instituições como os partidos políticos torne efetiva a soberania dos cidadãos. Sendo o objetivo da pesquisa medir a congruência ideológica entre parlamentares e eleitores, o próximo tópico apresentará brevemente a estruturação do nosso sistema partidário e como a literatura especializada os localiza no espectro ideológico em uma escala de esquerda-direita.

### III. OS PARTIDOS POLÍTICOS MAIS EXPRESSIVOS NO BRASIL

Atualmente são três os partidos políticos que mais se destacam no sistema partidário brasileiro: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O predomínio do PMDB se dá por níveis subnacionais, já o PT e o PSDB são partidos que polarizam as disputas majoritárias.

O Brasil vive hoje o maior período de democracia de sua história e conta com 35 legendas partidárias constituídas<sup>1</sup>, porém desde 1994 enfrenta um padrão de disputa eleitoral polarizado entre PT e PSDB, sendo que, desde 1989, os dois partidos são os únicos que apresentaram candidatos em todos os pleitos majoritários e que concentraram ao menos dois terços dos votos válidos nas últimas seis eleições. Em dessa razão da expressividade os três partidos foram selecionados para a análise de congruência política e ideológica. Os três partidos correspondem a quase 45% do total de cadeiras ocupadas, enquanto pouco mais de 56% ficam a cargo de outros 32 partidos políticos. na 54ª legislatura que corresponde ao período de 2011 a 2014.

O sistema partidário brasileiro tem uma trajetória marcada pela instabilidade. Os partidos devem cumprir sua função na arena decisória, no legislativo e executivo, porém as legendas encontram-se pouco enraizadas junto ao eleitorado, demonstrando uma fragilidade no atendimento às expectativas dos eleitores com relação à representação. De acordo com Carreirão (2014b), o Brasil é o país mais fragmentado quando se trata de legendas partidárias e a tendência é se fragmentar cada vez mais. De acordo com Ribeiro e Bolognesi (2017), uma série de pesquisadores debatem a crise entre eleitores e partidos políticos, inclusive em democracias consolidadas e com alto grau de institucionalização, gerando uma discussão acerca da indiferenciação de legendas em que partidos de “esquerda”, “centro” e “direita” teriam cedido suas bandeiras para um pragmatismo eleitoral.

A literatura especializada destaca duas dimensões dentro de debate sobre esquerda e direita: a econômica e a de costumes. Quando se trata da questão econômica, associa-se à direita a diminuição da intervenção e regulamentação estatal e o oposto à esquerda. Em contrapartida, quando se refere aos “costumes” a intervenção do Estado é associado à direita, pois se trata de questões como a criminalização do aborto, regulação de comportamentos

1 BRASIL. TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: dez. 2017.

sociais e culturais. E ser contra o Estado regular tais comportamentos está associado à esquerda.

Trazendo para o debate as questões dos “novos” temas pós-materialistas dentro da polarização dos eixos ideológicos “esquerda” e “direita”, a literatura tem diferenciado os polos acerca de seus posicionamentos. Percebemos que a esquerda tende a apoiar atitudes liberalizantes enquanto a direita tende a um conservadorismo, em se tratando de questões comportamentais. De acordo com Tarouco e Madeira (2013), as análises sobre ideologia partidária quase invariavelmente classificam o PT na esquerda e PMDB e PSDB no centro do espectro ideológico.

#### IV. CONGRUÊNCIA POLÍTICA ENTRE PARLAMENTARES E ELEITORES

O procedimento metodológico para o desenvolvimento desta pesquisa teve como base a metodologia já utilizada em estudos anteriores de congruência política. Conforme salienta Andeweg (2011), os estudos de congruência têm apresentado duas possibilidades de análise: por meio do posicionamento de representados e representantes em uma escala Esquerda-Direita (E/D) e com relação a questões específicas. O propósito da investigação foi englobar as duas possibilidades de análise (*issue congruence* e *ideological congruence*).

Testamos a hipótese geral de que eleitores e parlamentares dos partidos mais expressivos do Brasil apresentam opiniões congruentes no que concerne a variáveis específicas e numa escala geral de E/D.

Os posicionamentos dos parlamentares foram levantados por instrumento da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), projeto iniciado em 1990 por Timothy Power, da *University of Oxford*, que consiste na aplicação de *surveys* aos parlamentares nacionais. No Brasil já foram realizadas sete ondas da pesquisa<sup>2</sup>, às quais responderam 1146 diferentes parlamentares, entre senadores e deputados.

Não se trata de um estudo longitudinal que analisa a congruência política ao longo do tempo, limitando-se, assim, aos anos 2013 e 2014. Esse recorte cronológico ajusta-se ao período da 54ª legislatura (2011-2014) do Congresso Nacional. Uma das razões para nos determos a apenas esses anos é o fato de que variáveis com questões pós-materialistas só foram incluídas na PLB na última edição, em 2013. Esta edição apresentou um número total de 148 respostas, correspondendo a uma amostra que abrange 23,2% da população total formada pelos parlamentares do Congresso Nacional.

Para associarmos os posicionamentos dos parlamentares aos eleitores, utilizamos a pesquisa de opinião pública empreendida pelo instituto internacional de pesquisa *Latin American Public Project* (Lapop), realizada em 2014 com uma amostra representativa da população nacional. O projeto teve 1500 respondentes, porém apenas 334 afirmaram que se identificavam com algum partido político, o que corresponde a 22,3% do total da população entrevistada. Destes respondentes que possuem alguma simpatia partidária serão analisados os eleitores que se identificam com o PT, PSDB e PMDB.

É importante reconhecermos que uma das limitações importantes da pesquisa é o fato de trabalharmos com uma amostra não-probabilística para identificação dos posicionamentos dos parlamentares. Além disso, se tratam de variáveis com escalas

<sup>2</sup> Os anos de aplicação da pesquisa no Brasil foram: 1990, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 e 2013. O banco de dados de todas as ondas está disponível no link <<http://hdl.handle.net/1902.1/14970>> por meio do Instituto de Ciências Sociais Quantitativas da Universidade de Harvard.

desconformes que inviabilizam uma análise estatística robusta, pois trabalhamos com questões que possuem enunciados de naturezas distintas.

## V. POSICIONAMENTO DOS PARLAMENTARES E ELEITORES EM UMA ESCALA ESQUERDA/DIREITA

No questionário legislativo foi verificado como os parlamentares respondentes dos partidos estudados se localizam em uma escala de 1 a 10, sendo 1 “muito de esquerda” e 10 “muito de direita”. A tabela 1 mostra o autopoicionamento dos parlamentares no espectro ideológico comparado ao autopoicionamento dos eleitores, ou seja, cidadãos respondentes que se identificam com os partidos sobreditos. Incluímos “outros partidos” para calcularmos a média geral e número de respondentes, porém não nos compete o levantamento da média de tal categoria.

TABELA 1. MÉDIA DO POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO

Partido	Média Parlamentares	N de respondentes	Média Eleitorado	N de respondentes
<b>PT</b>	2,62	13	6,09	157
<b>PMDB</b>	4,58	19	5,83	49
<b>PSDB</b>	4,10	10	6,03	31
<b>Outros</b>	-	62	-	34
<b>NA</b>	-	44	-	1209
<b>Média geral</b>	4,38	148	5,51	1500
<b>Desvio Padrão</b>	1,987		2,543	

Fonte: PLB (2013) e Lapop (2014)

Percebemos que os cidadãos que se identificam com o PT tiveram uma média de 6,09, que na escala trabalhada indica um posicionamento de centro-esquerda. Como vimos anteriormente, os parlamentares do PT que tiveram uma média voltada para a esquerda – com 2,62 – apresentando assim uma baixa congruência política na média das respostas entre parlamentares e eleitores do PT.

Já os parlamentares do PMDB apresentaram uma alta congruência com seus eleitores, visto que a média de ambos estão bastante próximas, sendo 4,58 e 5,83 respectivamente, o que mostra um posicionamento mais localizado ao centro.

O PSDB também revelou uma congruência considerável, embora menor que o PMDB. Os parlamentares identificaram-se com uma média de 4,10 e os eleitores com 6,03. Ambos estão mais voltados para o centro, entretanto os parlamentares estão ligeiramente mais à esquerda que os cidadãos.

A gritante diferença entre a média da identificação ideológica entre os eleitores e parlamentares do PT pode ser justificada pelo fenômeno do “Lulismo”, ressaltado por Singer (2009) que há forte evidência de uma mistura de elementos de direita e esquerda que o PT trouxe, sendo assim um fenômeno consequente da combinação de ideias: a expectativa de um Estado suficientemente forte que diminua a desigualdade, sem que seja uma ameaça à ordem.

## VI. POSICIONAMENTO DOS PARLAMENTARES E ELEITORES COM RELAÇÃO A TEMAS ESPECÍFICOS

Para entendermos em que medida os representantes e representados atribuem seus valores as questões pós-materialistas dentro da polarização dos eixos “esquerda” e “direita”, selecionamos as seguintes variáveis com relação aos novos temas: a descriminalização do aborto, legalização da união de casais homossexuais e defesa do meio ambiente.

## VII. ABORTO

O tema aborto está em evidência na sociedade brasileira, com disputa enviesada por duas concepções principais: saúde pública e abordagem religiosa. Na perspectiva da saúde pública, os abortos realizados ilegalmente são responsáveis pela morte de milhares de mulheres, especialmente daquelas de baixa renda que se submetem ao procedimento em clínicas clandestinas precárias. A vertente religiosa tem um histórico de luta contra a legalização/descriminalização do aborto por considerar crime e pecado contra a vida do feto. Atualmente – e no período em que as edições das pesquisas analisadas (PLB e LAPOP) foram aplicadas - o aborto é permitido no Brasil em casos que a gestante corra risco de morte, em que a gestação seja fruto de estupro ou quando o feto é anencéfalo. Entretanto, intercorrem nas arenas legislativas projetos que buscam restringir ainda mais o procedimento.

O questionário da PLB (2013) indagava aos parlamentares se o aborto deve ser proibido em qualquer circunstância, apresentando uma escala Likert de 1 a 5, ao qual 1 corresponde a “discorda plenamente” e 5 “concorda plenamente”.

A expectativa é que partidos mais à esquerda sejam menos favoráveis a proibição do aborto e os partidos menos à esquerda sejam mais favoráveis à proibição, considerando que as divergências acerca do tema entre as clivagens ideológicas é que a esquerda defenda a descriminalização do aborto e a direita defenda que o aborto deve ser ilegal (SCHEEFFER, 2017).

A tabela 2 evidencia que os parlamentares respondentes do PT possuem posicionamento médio de 1,83, os do PMDB uma média de 2,8 e os do PSDB uma média de 2,6. A média geral (2,92) com desvio padrão de 1,736 indica que a variação sendo que o desvio padrão é um parâmetro que indica os dados variam pouco em torno da média, ou seja, trata-se de uma amostra homogênea.

TABELA 2. POSICIONAMENTO MÉDIO DOS PARLAMENTARES COM RELAÇÃO AO ABORTO

Partido	Média Parlamentares	N de respondentes
PT	1,83	18
PMDB	2,8	24
PSDB	2,6	14
Outros	2,95	88
NA	-	4
Total	2,92	148
Desvio Padrão	1,1736	-

Fonte: Elaborado pela autora, com base na PLB (2013)

O resultado, conforme apresentado na Tabela 2, a média do posicionamento parlamentares do PT (1,83) indica uma propensão maior a discordarem de que o aborto deve ser proibido em qualquer circunstância. O PSDB e o PMDB com médias, 2,6 e 2,8 respectivamente mostram que há uma predisposição maior de estarem entre na de “não discorda, nem concorda”.

Também apresentamos como os eleitores que se identificam com os partidos supracitados se posicionam com relação a essas questões no Lapop 2014. Os dados são apresentados como possibilidade de cotejamento, no sentido de identificar tendências semelhantes entre eleitores e parlamentares. As naturezas das questões são radicalmente distintas, tendo apenas o tema em comum e, por esse motivo, houve dificuldade para realizar comparações.

Com relação à opinião pública, considerando os simpatizantes dos três partidos políticos foi feita a seguinte pergunta: “O sr./sra. acredita que se justifica a interrupção da gravidez, ou seja, um aborto quando a saúde da mãe está em perigo?” Sendo duas opções de respostas: “Sim, se justifica” e “Não, não se justifica”.

Conforme a tabela 3 nos mostra, o resultado apontou que 67,24% dos eleitores do PT acham o aborto justificável quando a saúde da mãe está em perigo, 70,17% dos eleitores do PMDB tiveram essa mesma opinião, e 68,57% dos simpatizantes ao PSDB opinaram o mesmo. Sendo assim, a maioria dos entrevistados concordam que é justificável um aborto em caso de risco para a mãe, apontando uma opinião menos conservadora acerca do tema.

As respostas dos eleitores em geral são bastante homogêneas, mas devemos destacar que não significa que a maioria seja a favor da descriminalização do aborto, já que o que está em evidencia no enunciado são as condições de vida da mãe e não em qualquer situação, o que já é permitido por Lei.

TABELA 3. POSICIONAMENTO DOS ELEITORES COM RELAÇÃO AO ABORTO

Partido	N	Sim, s e justifica (%)	Não, não se justifica (%)	Total (%)
<b>PT</b>	174	67,24	32,76	100
<b>PMDB</b>	57	70,17	29,82	100
<b>PSDB</b>	35	68,57	31,43	100
<b>Outros</b>	55	70,91	29,09	100
<b>Total</b>	321	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Lapop (2014)

Com relação ao tema podemos afirmar que há uma congruência com relação a forma em que os representantes e representados dos partidos políticos PT, PMDB e PSDB se posicionam sobre o aborto. Além disso, percebemos uma coerência entre a forma como os parlamentares se posicionam acerca do tema com a expectativa relacionada à ideologia dos seus respectivos partidos políticos.

## VIII. CASAMENTO HOMOSSEXUAL

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) em 2011 equiparou a união homossexual à heterossexual, inclusive havendo possibilidades de adoção de crianças. Há movimentos sociais que visam fortalecer e legitimar os direitos aos homossexuais. No período em que as edições das pesquisas analisadas (PLB e LAPOP) foram aplicadas, estava em evidencia o tema do direito civil dos homossexuais se casarem. Em 14 de maio de 2013 entrou em vigor a Resolução n. 175/2013 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que passou a habilitar a celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas do mesmo sexo.

O questionário da PLB (2013) indagava aos parlamentares se casais homossexuais devem ter o direito de casar, apresentando uma escala Likert de 1 a 5, ao qual 1 corresponde a “discorda plenamente” e 5 “concorda plenamente”.

A expectativa é que partidos mais à esquerda concordem com a afirmação e partidos à direita discordem, fundamentando-se em que a esquerda seja a favor da legalização da união entre pessoas do mesmo sexo e a direita seja a favor da proibição da união homossexual (SCHEEFFER, 2017).

O resultado, conforme apresentado na Tabela 4, o PT mostra uma média de 4,8, ou seja, está mais próximo de concordar plenamente com a afirmação. Em contrapartida, os parlamentares do PMDB apresentaram uma média de 3,2, mostrando estarem mais propensos a “não concordarem, nem discordarem”. Os parlamentares do PSDB apresentaram uma média de 2,8, o que os colocam mais próximos de discordarem



plenamente da afirmação que casais homossexuais devem ter o direito de se casar. A média geral (3,22) com desvio padrão de 1,157 indica que os dados variam pouco em torno da média, ou seja, trata-se de uma amostra homogênea.

TABELA 4. POSICIONAMENTO DOS PARLAMENTARES SOBRE O CASAMENTO HOMOSSEXUAL

Partido	Média Parlamentares	N de respondentes
<b>PT</b>	4,8	18
<b>PMDB</b>	3,2	25
<b>PSDB</b>	2,8	15
<b>Outros</b>	-	84
<b>Total</b>	3,22	142
<b>Desvio Padrão</b>	1,1576	-

Fonte: Elaborado pela autora, com base na PLB (2013)

Com relação a esse mesmo tema, o banco de dados de opinião pública questionou “O quanto o sr/sra. aprova ou desaprova que casais homossexuais tenham o direito de se casar?” Apresentando uma escala de 1 a 10. Os simpatizantes ao PT tiveram um posicionamento média de 5,21. Os do PMDB uma média de 5,07, próximos ao “nem aprova, nem desaprova”, enquanto os eleitores do PSDB estão mais próximos da opinião de “desaprovar” casamento entre homossexuais, com uma média de 3,5.

TABELA 5. POSICIONAMENTO DOS ELEITORES SOBRE O CASAMENTO HOMOSSEXUAL

Partido	N	Média
<b>PT</b>	179	5,21
<b>PMDB</b>	57	5,07
<b>PSDB</b>	36	3,5
<b>Outros</b>	57	4,86
<b>Total</b>	329	5,09

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Lapop (2014)

Embora o PSDB tenha surgido a partir das dissonâncias no interior do PMDB que o aquele colocou como um partido mais à esquerda deste, percebemos que em tal questão o PSDB tende a ser mais conservador e mais próximos ao que se espera da direita, ou seja, contra a união homossexual.

Entretanto, conquanto essa incoerência ideológica, podemos identificar uma sumária congruência entre os representantes e representados do partido. O mesmo se repete com relação ao PT e PMDB, em que os parlamentares mostram tendências similares aos simpatizantes dos respectivos partidos.

## IX. MEIO AMBIENTE

De acordo com Layrargues (2006) o movimento ecológico e ambientalista tem um forte viés ideológico. O autor destaca a evidência dada por Inglehart (1988) à questão, com viés pós-materialista e que o conceito de desenvolvimento sustentável está relacionado a uma doutrina ideológica e com uma relação saudável entre humanos e natureza.

Juridicamente a defesa ao meio ambiente sobrepõe-se ao desenvolvimento econômico, considerando que um ambiente equilibrado é um direito à coletividade. O desenvolvimento sustentável está relacionado ao respeito social e ambiental. Considerando

um antagonismo entre meio-ambiente e economia (CONDESSO, 2001), as clivagens ideológicas acerca do tema relacionam à esquerda com uma prioridade para a problemática ambiental e à direita ao crescimento econômico, conforme salientado por Scheeffler (2016).

Com relação ao tema, a PLB (2013) apresenta uma questão que oferece duas alternativas, ao qual o respondente pode escolher uma. A pergunta diz: “Qual dos dois argumentos se aproxima mais do seu ponto de vista? 1) A defesa do meio ambiente deveria ser prioritária, mesmo se causasse atraso no desenvolvimento econômico e menos ofertas de empregos. 2) Desenvolvimento econômico e criação de empregos deveriam ser prioritários mesmo que o meio ambiente sofra algum dano”. Diferencia-se das outras variáveis, por não se tratar de uma escala Likert, porém fizemos a análise a partir da porcentagem, conforme a tabela 6 nos mostra.

A maioria dos parlamentares do PT (57,9%) se posicionaram a favor da defesa do meio ambiente, assim como a maioria dos parlamentares do PSDB (63,64%). Já os parlamentares do PMDB se mostraram mais a favor do desenvolvimento econômico e empregos (69,23%).

TABELA 6 - POSICIONAMENTO MÉDIO DOS PARLAMENTARES COM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE X ECONOMIA

Partido	N	Defesa do meio ambiente mais importante (%)	Desenvolvimento econômico e empregos mais importantes (%)	Total (%)
<b>PT</b>	19	57,9	42,10	100
<b>PMDB</b>	25	30,77	69,23	100
<b>PSDB</b>	10	63,64	36,36	100
<b>Outros</b>	86	26,43	33,57	100
<b>Total</b>	144			

Fonte: Elaborado pela autora, com base na PLB (2013)

Com relação aos eleitores, o questionário do Lapop (2014), fez a seguinte pergunta aos entrevistados: Na sua opinião, o que deveria ter prioridade: proteger o meio ambiente ou promover o crescimento econômico? Sendo três as opções de respostas “Proteger o meio ambiente”, “Promover o crescimento econômico” e “Ambos”. A grande maioria dos respondentes de todos os partidos disseram que proteger o meio ambiente é prioridade, para essa resposta os eleitores do PT tiveram a porcentagem 66,48%, do PMDB 71,19% e do PSDB 63,89%.

TABELA 7. POSICIONAMENTO DOS ELEITORES COM RELAÇÃO A MEIO AMBIENTE X ECONOMIA

Partido	N	Meio Ambiente (%)	Crescimento Econômico (%)	Ambos (%)	Total (%)
<b>PT</b>	179	66,48	19,55	13,97	100
<b>PMDB</b>	59	71,19	16,95	11,86	100
<b>PSDB</b>	36	63,89	25,00	11,11	100
<b>Outros</b>	57	64,91	19,30	15,79	100
<b>Total</b>	331	-	-	-	

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Lapop (2014)

Os parlamentares e eleitores do PT e PSDB mostraram-se congruentes ao se posicionarem majoritariamente a favor da proteção ambiental. Houve uma incongruência com relação aos representantes e representados do PMDB, visto que os primeiros optaram em sua maioria pelo desenvolvimento econômico ser sobreposto à proteção ambiental, ao passo que os eleitores acreditam ser mais importante proteger o meio ambiente.

## X. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo contribuir com o debate sobre representação política no Brasil, com a preocupação de analisar a representatividade dos partidos políticos expressivos nacionalmente (PT, PMDB e PSDB) e seus eleitores. Reconhecemos a relevância dos estudos de representação política que identificam em que medida os posicionamentos e opiniões dos cidadãos estão sendo representados.

Para tanto, apresentamos inicialmente uma revisão teórica que demarca a importância desses estudos empíricos sobre representação no Brasil e como a congruência política pode ser medida. Em seguida conceituamos o estabelecimento do nosso sistema partidário brasileiro e dos partidos políticos selecionados para a análise, expondo suas trajetórias e como estão hoje estabelecidos no espectro ideológico, considerando que a literatura especializada que nos alicerçou localiza o PT como um partido de esquerda e o PSDB e PMDB como partidos políticos de centro.

Assumindo as limitações dos dados disponíveis, a pesquisa apresentou primeiramente uma análise descritiva dos posicionamentos dos representantes e representados sobre as questões trazidas, dessa maneira foi possível evidenciarmos padrões. Os dados da Pesquisa Legislativa Brasileira (2013) e da *Latin American Public Opinion Project* (2014) foram apresentados no último tópico. Em um primeiro momento mostramos como os parlamentares e seu eleitorado do PT, PMDB e PSDB se localizam no espectro ideológico, para, em seguida, descrevermos como se posicionam com relação aos temas aborto, casamento homossexual e meio ambiente *versus* economia.

Ao analisarmos como os parlamentares e os eleitores dos partidos supracitados se auto posicionam em uma escala Esquerda-Direita, observamos que houve congruência entre os respondentes do PMDB e PSDB, porém o mesmo não se repetiu com relação ao PT, visto que os eleitores se classificaram mais à direita da escala. Fato justificado pelo “Lulismo”, um fenômeno micro e macro que afeta as bases sociais dos petistas e o contexto político-econômico nacional.

O quadro 1 expõe de forma sintetizada quais questões apresentaram uma tendência maior e menor em obter congruência política entre os parlamentares e eleitores. Observamos que temos congruência política na maioria das questões (84%), sendo que a única incongruência nos temas específicos foi entre os parlamentares e eleitores do PMDB com relação ao tema meio ambiente *versus* economia. Em que, conforme apresentamos no capítulo anterior, os parlamentares posicionaram-se em sua maioria (69,23%) a favor de que é mais importante um maior desenvolvimento econômico e empregos do que a defesa do meio ambiente. De maneira oposta, 71,19% dos eleitores do partido colocaram-se a favor da proteção ao meio ambiente.

Nos demais temas que fizeram parte do cotejamento identificamos que os posicionamentos e opiniões entre os representantes e representados inclinam-se de forma coerente, sendo assim, consideramos que houve congruência política.

QUADRO 1. CONGRUÊNCIA ENTRE PARLAMENTARES E ELEITORES

PARTIDO	QUESTÕES	CONGRUÊNCIA
PT	Escala E/D	Não
	Aborto	Sim
	Casamento homossexual	Sim
	Meio ambiente	Sim
PMDB	Escala E/D	Sim
	Aborto	Sim
	Casamento homossexual	Sim
	Meio ambiente	Não
PSDB	Escala E/D	Sim
	Aborto	Sim
	Casamento homossexual	Sim
	Meio ambiente	Sim

Elaborado pela autora

No comparativo das questões trazidas neste trabalho pudemos notar que os partidos políticos estão congruentes com relação aos seus eleitores sendo responsivos na maioria dos temas, ao menos no que tange à forma como se posicionam ao responderem os questionários, o que não significa que na prática política se colocarão da mesma maneira. Stokes (1963) salienta que durante as eleições, os representados não necessariamente se posicionam em uma escala unilinear da direita à esquerda; assim, os partidos procuram valências que agreguem os votantes (TELLES, 2016, p. 108). O mesmo pode se repetir ao se tratar de questionários aplicados diretamente aos parlamentares.

Existem possibilidades de ampliação da pesquisa que podem colaborar com os estudos sobre representação política no Brasil, inclusive incluindo outros partidos políticos menos expressivos. Também seria pertinente o desenvolvimento de estudos que comparem o grau de congruência política e ideológica entre representantes e representados do Brasil com outros países, além da possibilidade de estudos longitudinais que comparem diferentes anos e ondas de pesquisas.

Para tanto, devemos salientar aqui a importância de um trabalho de conscientização com os parlamentares federais para que tenhamos um número maior de respondentes nas próximas edições da Pesquisa Legislativa Brasileira, que ocorre regularmente desde 1990. Assim, seria possível a edificação de amostras representativas com as elites políticas, permitindo-nos a execução de análises e inferências estatísticas mais robustas.

Os achados demonstram questionamentos que devem motivar outras pesquisas, visto que há um vasto campo de estudos que pode ser explorado e desenvolvido acerca da representação política e ideológica no Brasil e nosso trabalho teve como objetivo contribuir com o preenchimento de lacunas desse campo que é indubitavelmente relevante à Ciência Política.

## XI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andeweg, R. 2011. *Approaching perfect policy congruence: measurement, development, and relevance for political representation*. In: ROSEMA, M.; DENTERS, B.; AARTS, K. How

democracy works. Political representation and policy congruence in modern societies. Amsterdam: Pallas Publications.

Carreirão, Y. 2013 *Representação política como “congruência” entre opiniões e políticas: uma revisão dos estudos empíricos na literatura internacional*. Águas de Lindóia, 37º Encontro Anual da ANPOCS.

Carreirão, Y. 2014a. *O debate metodológico na literatura internacional sobre representação política como “congruência política” entre representados e representantes*. Caxambu, 38º Encontro Anual da ANPOCS.

Carreirão, Y. 2014b. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº14. Brasília, pp. 255-295.

Condesso, F. R. 2001. *Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina. p. 72/73.

Inglehart, R. 1988. The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review*, 82, 4. 1988.

Layrargues, P. P. 2006. *Muito além da natureza: educação ambiental e reprodução social*. In Loureiro, C.F.B.; Layrargues, P.P.; Castro, R.S.de (orgs.). *Pensamento complexo, dialética e educação ambiental*. São Paulo: Cortez, p. 71-103.

Otero-Felipe, P. E Rodríguez-Zepeda, J. 2010. *Measuring representation in Latin America: A study of ideological congruence between parties and voters*. 106th Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington DC.

Pitkin, H. 1967. O conceito de representação. In CARDOSO, F. H e MARTINS, C. E. (orgs). *Política & Sociedade*. Volume 2. SP: Cia. Editora Nacional.

Power, T. J.; Zucco Jr., C. 2009. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246.

Sartori, G. 1976. *Parties and party systems: a framework for analysis*. New York: Cambridge University Press.

Scheffer, F. 2016. *Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?* Programa de Pós-graduação em Sociologia Política – Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC.

Scheffer, F. 2017. Esquerda, direita e “novos” temas na Câmara dos Deputados. *Revista Eletrônica Direito e Política*. V. 12, n. 3.

Singer, A. 2009 Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos*, 85.

Stokes, D. E. 1963. Spatial Models of Party Competition. *American Political Science Review*, n. 57, pp. 368-377.

Tarouco, G.; Madeira, R. M. 2013. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Revista Civitas*, Poroto Alegre, v. 15, n. 1, e24-e39, 2015.

Telles, H. 2016. A direita vai às ruas: o antipetismo, a corrupção e democracia nos protestos antigoverno. *Ponto e Vírgula* - PUC SP - No. 19, p. 97-125

Urbinati, N. 2006. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, 67.

# **PERFIL Y TRAYECTORIA POLÍTICA DE LOS MINISTROS EN BRASIL, 1995-2014**

BORSANI CARDOZO, HUGO ALBERTO  
MARCELINO VIEIRA, SORAIA  
PUPPIN PRATTI, LUANA

# PERFIL Y TRAYECTORIA POLÍTICA DE LOS MINISTROS EN BRASIL, 1995-2014

## I. INTRODUCCIÓN

El análisis del perfil de la elite política, presenta un escenario complejo y enriquecedor para pensar acerca de la estabilidad y poder de agenda de los diferentes gobiernos, por un lado, y las relaciones entre gobernantes y sus bases de apoyo por otro. Helms (2005) afirma que entender la composición de los gobiernos nacionales y el liderazgo ejecutivo es muy importante para comprender cómo funcionan las democracias contemporáneas. Rodríguez Teruel (2005) argumenta que analizar la competencia ministerial contribuye al entendimiento del gobierno una vez que “los ministros de un gabinete poseen un doble papel como representantes políticos y como directores de departamento”. De hecho, la elite ministerial puede ser considerada el resultado de un complejo proceso de negociación y su configuración es importante para una mejor comprensión de cómo se desarrollan los sistemas de selección de personas en el sistema político.

Conocer el perfil de un gabinete ministerial permite, además de saber las características de estos ministros, conocer en qué niveles los presidentes imprimen, o pretenden imprimir, en su gestión: un perfil más burocrático (tecnocrático) o político; un perfil más tradicional, con mayoría de profesionales de áreas tradicionales de la política (abogacía, economía, ingeniería) o con un perfil más diversificado; más homogéneo en términos de género y etnias, o con más participación de mujeres y diferente grupos étnicos; etc.

Lopes y Praça (2015) llaman la atención para dos clivajes que orientan la elección de los principales colaboradores de un jefe de gobierno: la primera es la relación entre técnica y política; la segunda se refiere al origen de los nombrados: servicio público o no. Para estos autores, cada gobierno va a optar por una de las brechas indicadas dependiendo de sus preferencias, de su apoyo parlamentario o del contexto que enfrenta.

Geddes (1996) argumenta que la elección es influenciada, principalmente por el contexto político. Presidentes que se encuentran fuertes y seguros, que no son acometidos de amenazas de golpes militares y no enfrentan gran competencia de rivales en su partido o entre sus aliados se valen de los nombramientos que colaboran para el desarrollo de la competencia burocrática, basada, especialmente, en criterios técnicos, de competencia gerencial. De esta argumentación se puede derivar una hipótesis complementaria: gobiernos que precisan de apoyo de diversos partidos para llevar adelante su gestión tenderán a incluir colaboradores con un perfil más político y menos técnico. Es posible inferir que un gabinete que prioriza un perfil más político no presenta las mismas características, posicionamientos, prioridades e incluso estrategias de un gabinete que presenta un perfil más técnico (Dogan, 1979). Por un lado, una formación más técnica puede priorizar cuestiones más pragmáticas para implementar el programa del gobierno electo, mientras que en el caso de un gabinete más político se puede tener que renunciar a las características del programa a fin de garantizar el apoyo político de los partidos y sectores que respaldan el gobierno. Por otro lado, los cuadros más políticos, dependiendo de la trayectoria (si ya pasaron por otros cargos comisionados o cargos electivos) pueden tener más habilidad para negociar las políticas.

Este trabajo analiza el perfil y la trayectoria del alto escalafón brasileños entre los años 1995 y 2015. Fueron considerados solamente los gobiernos que concluyeron los 4 años

de gestión. El artículo busca observar si diferentes gobiernos presentan perfiles distintos de los ministros. El artículo cuenta con 3 apartados, en el primer hay una breve analice de los ministerios en Brasil, en el segundo se discuten los criterios metodológicos y en el tercero la presentación de los datos acerca del perfil y trayectoria de los ministros.

## II. MINISTERIOS EN BRASIL

Según Loureiro y Abrucio (1999), en América Latina, y de modo especial en Brasil, hay una brecha en la literatura cuando el tema es el equilibrio entre burocracia y política. En general, lo que se encuentra es el intento de separar la actuación técnica de los funcionarios de carrera, considerada meritocrática de la gestión, de los representantes con trayectoria política, muchas veces vista como clientelista. Un análisis más completo es el que tiene en cuenta que las decisiones de la burocracia no son neutras. Todo lo que se decide es, en realidad, una elección entre los posibles caminos que se pueden seguir, los cuales producen diferentes impactos en la sociedad. Los miembros de alto rango son los encargados de realizar e implementar no sólo opciones técnicas, sino también, obviamente, políticas. El ideal es siempre buscar un equilibrio entre las características políticas, que aseguran el equilibrio de fuerzas y el mantenimiento de la gobernabilidad, y características técnicas, que garantizan que las decisiones tomadas sean eficaces para atender las necesidades o demandas de la sociedad.

En el caso del presidencialismo de coalición brasileño, a pesar de la indiscutible relevancia de la distribución de los altos cargos entre los diferentes partidos, todavía son pocos los trabajos que enfocan los ministerios y el perfil político y profesional de los individuos al frente de los mismos. En este tema se destacan los trabajos de Meneguello (1998), Amorim Neto (1994, 2000 y 2007) y D'Araujo (2009). La elevada fragmentación del sistema político genera un ambiente de alta competición de los partidos por los cargos más relevantes en el gobierno, así como un desafío al presidente para equilibrar la división de poder entre los miembros de la coalición y al mismo tiempo mantener su orientación programática y las políticas públicas de su preferencia. Es importante destacar que las coaliciones no siempre ocurren exclusivamente con partidos con proximidad ideológica, lo que dificulta aún más la implementación de un programa de gobierno más programático. No obstante, a pesar de que el carácter partidario era el principal en la composición del gabinete, algunos gobiernos fueron identificados con un perfil más técnico, por ejemplo, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, según el trabajo de Lopes, Bugarin y Bugarin (2015).

La distribución de cargos en ministerios puede ser analizada como un intercambio entre el control partidista a los órganos gubernamentales y el apoyo parlamentario en el congreso nacional. Diferentes argumentos sostienen que tanto la distribución de los recursos del presupuesto como la división de cargos del Ejecutivo funcionan como una forma de garantizar el apoyo de la coalición de gobierno. Es posible pensar en los conflictos que estos procesos generan debido a la variedad de intereses involucrados en la disputa política.

Una de las grandes dificultades del presidente es construir una alianza con los sectores que pueden garantizar el apoyo suficiente en el congreso para que su agenda de políticas públicas sea aprobada. En análisis recientes se argumenta que el perfil observado en los ministerios brasileños había una combinación entre técnica y política. Inacio (2013) concluye que “cuando se considera la cuota del partido presidencial, queda claro que tales cargos son movilizados con intereses distintos, tanto para incorporar especialistas como para promover nuevos cuadros del partido”.



Sin embargo, Lopez y Praça (2015) explican que es posible notar que hay más espacio para opciones más técnicas en algunos ministerios que en otros, como en el ministerio de Hacienda. En otros se puede observar que el criterio es político, como en el ministerio de Transportes. Cavalcante y Poloti (2016) corroboran que los perfiles se alteran de forma significativa cuanto a los mandatos presidenciales y sectores del gobierno. Codato y Franz (2017), consideran que la elección de ministros con diferentes perfiles señala el "interés y prioridad en las políticas".

### III. NOTA METODOLÓGICA: CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Uno de los aspectos metodológicos más debatidos en los trabajos sobre el perfil de las elites políticas está relacionado con los criterios para clasificar las profesiones (Codato, Costa y Massimo, 2014). Una tarea particularmente compleja en la definición del perfil profesional es cuando el ministro se desempeñó en actividades diversas a la profesión adquirida a través de la educación formal y su correspondiente diploma. O cuando posee más de una profesión. Para responder a la primera dificultad la decisión adoptada en este trabajo fue definir dos variables: una identificando el diploma universitario y otra identificando la ocupación principal.

Las categorías para el diploma derivado de la instrucción formal son: Abogacía, Ingenierías; Economía, Administración/Ciencias Contables; Medicina; Ciencias Sociales, Ciencias Exactas, Humanidades (incluye principalmente Historia, Filosofía y Letras) y Diplomacia. Fue creada una categoría para los casos con formación técnica no universitaria. Los ministros que no obtuvieron diploma, universitario o técnico se incluyeron en la categoría "sin diploma".

Las categorías de la principal profesión, u ocupación efectiva, presentan mayor diversificación y variación a lo largo del tiempo. Cuando se declaran o identifican más de una profesión u ocupación fue considerada la actividad desarrollada por más tiempo antes de ocupar un cargo político por primera vez (o antes de entrar en el equipo de gobierno). Este problema es más complejo en el caso de dos o más profesiones simultáneas. Una de las opciones adoptadas fue priorizar el ámbito institucional donde el profesional se desempeñó la mayor parte de su vida. Cuando la biografía del ministro indica una carrera docente con diferentes cargos de gestión y jerarquía dentro de una universidad, en general universidad pública, fue considerado profesor universitario. Esta situación es típica de los profesionales de Humanidades, Ciencias Sociales y Ciencias Exactas, y también frecuente entre economistas. En otros casos se mantuvo la ocupación definida por el diploma académico. Esta situación coincide, en general, con la actividad docente en instituciones privadas y es más frecuente entre abogados.

Otra situación de profesiones simultáneas se observa en algunos casos de ministros con profesión universitaria y actividad empresarial o de productor rural. En estos casos fue priorizada la categoría de empresario (incluidos productores rurales).

La categoría "Gestor Público" incluye profesionales universitarios (principalmente abogados, ingenieros, economistas y administradores) que han desarrollado su actividad fundamentalmente en cargos de dirección en organismos públicos en la burocracia federal, estadual o municipal, sean cargos de confianza política o de carrera administrativa. Funcionarios públicos en cargos de dirección intermedia también fueron incluidos en esta categoría.

Dos categorías que merecen consideración especial son los políticos y sindicalistas. La categoría político profesional es central en el debate teórico y metodológico de los estudios de elites políticas y profesionalización de la política. Sin embargo, esta debe reducirse lo más posible cuando nos interesa tener información sobre la historia ocupacional de los ministros. En la variable "Profesión" fueron clasificados como "políticos" solamente aquellos que, teniendo o no un diploma universitario, comenzaron a trabajar en cargos electivos desde muy jóvenes, en algunos casos poco después de la obtención del diploma universitario, o inclusive antes, y continuaron en la política electoral de forma ininterrumpida o alternando con períodos en cargos de confianza. De forma semejante los ministros, clasificados como "sindicalistas" son aquellos que, con o sin diploma académico o técnico, contaban con amplia participación en la dirección de sindicatos de trabajadores o centrales sindicales.

La identificación del carácter más o menos político de los ministros es de relevancia para el análisis del perfil de los gabinetes ministeriales. Con ese fin se creó una variable *dummy* identificando perfiles con amplia experiencia en cargos políticos electivos, independientemente de la profesión o título académico. En esa variable se consideró políticos, además de los ya identificados en la variable "Profesión", los ministros con alguna de las siguientes trayectorias antes de ser nombrados en sus cargos: a) por lo menos tres cargos electivos de forma consecutiva; b) por lo menos dos cargos como senador o uno de senador más otro tipo de cargo electivo; c) por lo menos una vez electo gobernador o alcalde de una capital de estado.

La unidad de análisis es el cargo de ministro efectivo, lo que supone contabilizar en más de una oportunidad el perfil de un mismo ministro que participó en más de un ministerio durante un gobierno. Fueron considerados exclusivamente los ministros de Estado más el ministro al frente de la Casa Civil, formalmente una secretaria de Estado, pero incluida en el análisis dada su relevancia. Las demás secretarías con status de ministerios no fueron consideradas. El total de cargos ministeriales identificados en el período analizado es de 240 casos.

#### IV. PERFIL DE LOS MINISTROS EN BRASIL

Se supone que diferentes gobiernos eligen ministros con perfil distinto y la selección de ciertos rasgos indica la característica que el presidente pretende imprimir en su gestión, así como el carácter de las políticas públicas que desea implementar. En primer lugar, son analizadas las características básicas: género, edad y escolaridad; en segundo lugar las carreras universitarias y el perfil profesional y por último la trayectoria política.

##### IV.1 Género, edad y escolaridad.

Sobre género, los datos señalan que la participación femenina en los ministerios brasileños en el período es muy reducida. El porcentaje máximo de mujeres en los cargos directivos es en el primer gobierno Dilma Roussef, en que representan el 13,5% del total de ministros. En media 91,7% de los ministros son hombres y 8,3% mujeres. Estos datos señalan una cuestión histórica: la ausencia de mujeres en cargos políticos, especialmente cuando se trata de cargos de alto rango. A pesar de los avances recientes en relación a las cuestiones de género, todavía falta mucho para alcanzar un nivel mínimamente equiparable entre la cantidad de hombres y mujeres en cargos de relevancia decisoria en la gestión pública.

En relación a la edad, de acuerdo con la tabla 1 el promedio de los ministros brasileños es 55 años y el mayor porcentaje tiene entre 55 y 64 años seguidos de aquellos entre 45 y 54 años, no observándose diferencias relevantes según partidos o presidentes.

TABLA 1- EDAD DE LOS MINISTROS SEGÚN GOBIERNO Y GRUPO DE EDAD (EN %).

Edad	Total	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	DILMA I
25 a 34	0,8	2,9	0,0	0,0	0,0	1,9
35 a 44	10,0	8,6	13,7	27,6	6,1	3,8
45 a 54	33,7	48,5	25,5	27,5	36,8	35,2
55 a 64	43,4	34,3	54,9	45,1	40,8	38,9
65 o más	12,1	5,7	5,9	9,8	16,3	20,4
	100,0 (N=240)	100,0 (N=35)	100,0 (N=51)	100,0 (N=51)	100,0 (N=49)	100,0 (N=54)

Fuente: Elaborado por los autores con base en las informaciones disponibles en las páginas web de los diferentes Ministerios, Cámara de Diputados y Diccionario Biográfico del CPDOC/FGV.

Sobre la escolaridad se observa que en los gobiernos analizados, el porcentaje de ministros curso superior, más los con estudios de posgrado (*latu sensu*, maestría o doctorado) superan el 85%. En todos los gobiernos la categoría mayoritaria es la de ministros con enseñanza superior como máximo grado de instrucción, seguidos de los que poseen título de doctorado. Son los gobiernos de FHC los que registran el mayor porcentaje de ministros con doctorado, con el máximo de la serie observada en el primer gobierno.

TABLA2 – ESCOLARIDAD DE LOS MINISTROS SEGÚN GOBIERNO (EN %)

	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	DILMA I
Doctorado	37,1	29,4	17,6	22,4	20,4
Maestría	2,9	13,7	2,0	12,3	14,8
PosgradoL.S.	11,4	9,8	11,8	12,3	14,8
Superior	40,0	45,1	54,9	46,9	35,2
Média / Técnica	5,7	2,0	11,8	6,1	14,8
Primaria	2,9	0,0	2,0	0,0	0,0
Total	100 (N= 35)	100 (N=51)	100 (N=51)	100 (N=49)	100 (N=54)

Fuente: Elaborado por los autores con base en las informaciones disponibles en las páginas web de los diferentes Ministerios, Cámara de Diputados y Diccionario Biográfico del CPDOC/FGV.

En los cinco gobiernos el porcentaje de ministros con posgrado es superior al 30%, siendo en los dos gobiernos de FHC donde se observa mayor porcentaje con algún posgrado, y el primer gobierno LULA el de menor porcentaje. En todos los gobiernos analizados puede considerarse que los ministros brasileños tienen un grado relativamente alto de instrucción. La amplia mayoría (más del 85%) tiene como mínimo instrucción superior completa y más del 30% en todos los casos posgrado. En síntesis, el ministro típico es hombre, con curso universitario concluido y con edad promedio de 55 años o faja etaria entre 55 y 64 años.

#### IV.2 Carreras universitarias y profesión principal

Según a literatura, las profesiones clásicas encontradas en el ámbito político son de abogados, ingenieros y médicos (RODRIGUES, 2009), en Brasil no es diferente, como es

común en prácticamente toda democracia y entre los diferentes cargos políticos, la mayoría de los ministros brasileños posee estos diplomas.

La tabla 3, muestra que, efectivamente, en las cinco administraciones las graduaciones en derecho, ingeniería y economía son las tres con más porcentaje de ministros, remarcando que se trata de un perfil general y no particular de algunos gobiernos. No obstante esa semejanza entre los diferentes gobiernos, es posible señalar algunas diferencias. Si bien los ministros con diploma de abogado son mayoría en todos los casos, ese porcentaje es más alto en los dos gobiernos de FHC, llegando a 51% en su segundo gobierno. En el gobierno DILMA I es donde se observa menor presencia de ministros con diploma de abogado.

TABLA 3. DIPLOMA UNIVERSITARIO SEGÚN GOBIERNO (EN %)

DIPLOMA	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	DILMA I
ABOGACIA	37,1	51,0	27,5	30,6	24,1
INGENIERIAS	20,0	21,6	9,8	12,2	11,1
ECONOMIA	11,4	13,7	15,7	12,2	16,7
HUMANIDADES	5,7	0,0	7,8	10,2	7,4
ADM. / C. CONTABLES	2,9	2,0	5,9	10,2	7,4
MEDICINA	5,7	0,0	7,8	2,0	7,4
EXACTAS	2,9	0,0	3,9	6,1	5,6
CIENCIAS SOCIALES	5,7	3,9	0,0	4,1	0,0
OTROS DIPLOMAS UNIV.	0,0	5,9	7,7	6,1	5,6
DIPLOMACIA	0,0	0,0	3,9	2,0	1,9
DIPLOMA TÉCNICO	0,0	0,0	2,0	0,0	3,7
SINDIPLOMA	8,6	2,0	11,8	6,1	11,0
Total	100,0 N=35	100,0 N=51	100,0 N=51	100,0 N= 49	100,0 N=54

Fuente: Elaborado por los autores con base en las informaciones disponibles en las páginas web de los diferentes Ministerios, Cámara de Diputados y Diccionario Biográfico del CPDOC/FGV.

A destacar también que en los gobiernos presididos por el PSDB la concentración de ministros en las tres carreras clásicas de la política es la más alta, observándose una mayor distribución entre las diferentes carreras en los gobiernos presididos por el PT.

Otra diferencia a señalar entre los gobiernos presididos por el PSDB y PT es la participación de ministros con diploma de ingeniero, mucho mayor en los primeros, reduciéndose esa participación a cerca de la mitad en los últimos. Por último, los ministros con diploma universitario en áreas de Humanidades, Administración/Contabilidad y Ciencias Exactas están más presentes en los gobiernos presididos por el PT.

En la tabla 4 se observa que en todos los gobiernos los gestores públicos constituyen la primera categoría seguidos de los profesores universitarios. No se observan diferencias relevantes entre los gobiernos del PSDB y los del PT en la distribución de esas categorías profesionales. El segundo gobierno de FHC y el segundo gobierno LULA son los que tuvieron mayores porcentajes de ministros provenientes de la gestión pública. Esto se explica, seguramente, por la incorporación, al alto escalón de gobierno en dichos períodos, de muchos profesionales que ocuparon dichos cargos en las respectivas primeras administraciones. El primer gobierno FHC es el de mayor porcentaje de ministros proveniente del mundo académico, su segundo gobierno es el que tiene el menor porcentaje.

Los ministros políticos o empresarios tampoco muestran una distribución substancialmente diferente según el partido del presidente. Cabe destacar que es en el primer gobierno del PT donde se observa el mayor porcentaje de ministros clasificados como

empresarios. En el caso de los ministros políticos, los valores más altos se observan en FHC I y DILMA I.

Las categorías donde sí se observa una distribución diferente según el partido al frente del gobierno son las de economistas que no integran la administración pública, y los sindicalistas. Los primeros son significativamente más numerosos en los dos gobiernos del PSDB que en los gobiernos del PT. Por otro lado, los sindicalistas están presentes solamente en los tres gobiernos del PT.

Por último, cabe destacar que los porcentajes de otras profesiones son significativamente más altos en los gobiernos presididos por el PT en relación a los registrados en los dos gobiernos del PSDB. Esto indica que en los gobiernos petistas hubo una mayor diversificación del perfil profesional de los ministros.

TABLA 4. PROFESIÓN (U OCUPACIÓN) PRINCIPAL DE LOS MINISTROS SEGÚN GOBIERNO (EN %).

	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	DILMA I
GESTOR PUBLICO	20,0	31,4	14,7	36,5	22,3
PROF. UNIVERSITÁRIO	25,8	9,8	13,7	12,2	14,8
ABOGADO	5,7	19,6	9,8	8,2	7,4
POLÍTICO	14,3	5,9	7,8	6,1	11,1
EMPRESARIO	8,6	5,9	11,8	6,2	7,2
ECONOMISTA	14,3	9,8	2,0	2,0	3,6
DIPLOMÁTICO	5,7	7,8	5,9	4,2	5,6
SINDICALISTA	0,0	0,0	13,7	6,1	7,4
MÉDICO	0,0	0,0	5,9	0,0	5,6
INGENIERO	2,8	2,0	2,0	0,0	1,9
OTRAS	2,8	5,9	11,8	18,3	13,3
Total	100,0 N=35	100,0 N=51	100,0 N=51	100,0 N=49	100,0 N=54

Fuente: Elaborado por los autores con base en las informaciones disponibles en las páginas web de los diferentes Ministerios, Cámara de Diputados y Diccionario Biográfico del CPDOC/FGV.

En síntesis, la principal carrera universitaria de los ministros brasileiros es, como en toda democracia, la de Derecho. No obstante, puede afirmarse que esa predominancia ha disminuido en los últimos gobiernos, presididos por el PT. Los diplomas en Ingeniería y Economía, otras dos carreras tradicionales en la política, siguen al Derecho en importancia numérica. Esa concentración es mayor en los dos gobiernos del PSDB que en los tres del PT. El diploma de ingeniero está notoriamente más presente en los gobiernos del PSDB que en los del PT y los de economía son distribuidos de forma más homogénea. Los ministros con diplomas en el área de Humanidades están más representados en los gobiernos del PT.

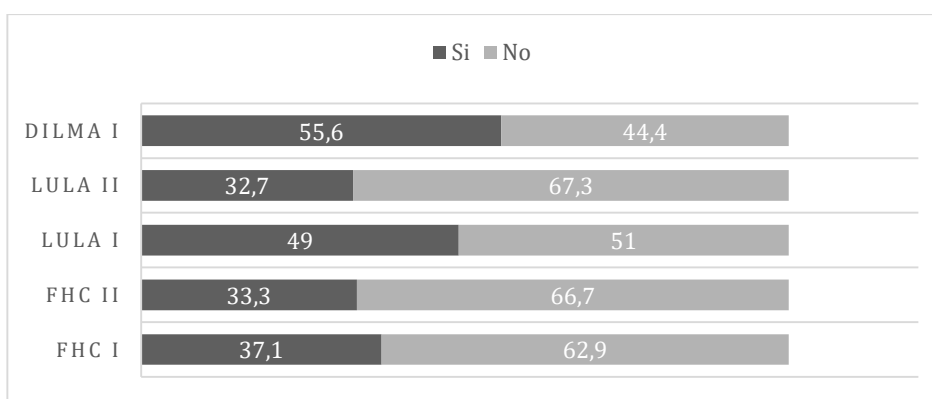
Con relación a la principal profesión u ocupación, puede decirse que los ministros provienen, básicamente, de la administración pública o de las universidades, son abogados o políticos profesionales. En los gobiernos FHC también es muy relevante la cantidad de economistas y el porcentaje de empresarios es importantes en los primeros gobiernos de FHC y LULA. La concentración de profesiones en las principales categorías mayor en los gobiernos presididos por FHC. Los gobiernos que más incluyeron colaboradores provenientes del ámbito de la administración pública fueron las segundas gestiones de FHC y LULA, en ambos casos con más del 30% del total de ministros.

### IV.3 Trayectorias políticas

El análisis identificando los ministros con una experiencia política electiva amplia<sup>1</sup> muestra que tanto en los gobiernos presididos por el PSDB como por el PT, una minoría de ministros podía ser considerados políticos profesionales. En los gobiernos del PSDB dos tercios (66,3%) de los ministros tenían un perfil o más técnico (o menos político) y en los gobiernos del PT ese porcentaje es algo más de la mitad (54,5%).

En el gráfico 1 se observa que el período LULA I es el que presenta más ministros con amplia experiencia política, seguido de DILMA I. Cabe destacar el perfil más técnico de los dos gobiernos de FHC (corroborando los resultados de Lopes, Bugarin y Bugarin, 2015) y del segundo gobierno LULA, todos con menos del 40% de ministros con perfil político. Los primeros gobiernos de FHC y LULA contaron con más ministros políticos que os respectivos segundos gobiernos. El porcentaje alto de ministros políticos en DILMA I parece indicar que esa evolución podría reiterarse. O sea, al asumir por primera vez los presidentes designarían más colaboradores políticos que en la segunda gestión.

GRÁFICO 1- MINISTROS POLÍTICOS Y NO POLÍTICOS SEGÚN GOBIERNO (EN %)

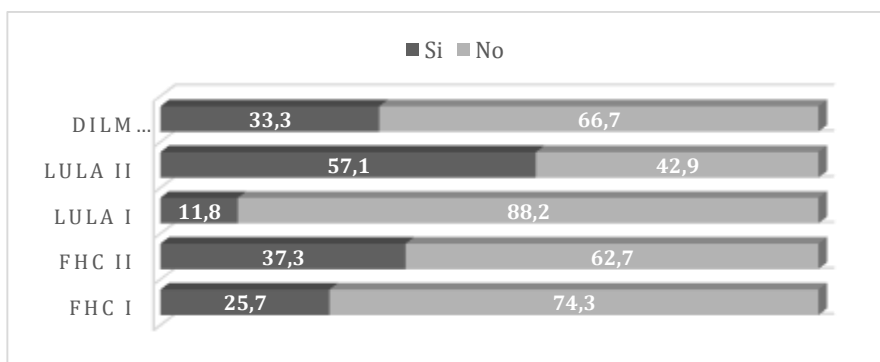


Fuente: Elaborado por los autores con base en las informaciones disponibles en las páginas web de los diferentes Ministerios, Cámara de Diputados y Diccionario Biográfico del CPDOC/FGV.

El gráfico 2 muestra que el gobierno LULA II es el que presenta más ministros con experiencia previa en un cargo de alto escalón, mientras que su primer mandato se destaca por presentar menos ministros con este perfil. Evolución semejante se observa entre los dos gobiernos de FHC, si bien con menor variación. Cabe destacar que la experiencia ministerial se mide no sólo por el hecho de ocupar el cargo en otros gobiernos, sino también por el hecho de asumir diferentes carteras en el mismo mandato. Lo que se observa no es una diferencia significativa entre los partidos, sino una correspondencia entre los primeros y segundos mandatos presidenciales. Los primeros mandatos de FHC y LULA cuentan con menos ministros con experiencia en el cargo que los segundos mandatos. Esta evolución, semejante a la registrada en el gráfico anterior, indica continuidad o rotación de un número importante de ministros en la segunda gestión presidencial. Sin embargo, el menor porcentaje observado en el primero gobierno DILMA en relación al segundo gobierno LULA sugiere que dicha evolución no se reitera en similar proporción entre gobiernos del mismo partido, pero diferentes presidentes.

<sup>1</sup>Incluyendo los ministros que poseían algún tipo de profesión u ocupación previamente.

GRÁFICO 2: MINISTROS CON EXPERIENCIA EN EL CARGO POR GOBIERNO (%)



Fuente: Elaborado por los autores con base en las informaciones disponibles en las páginas web de los diferentes Ministerios, Cámara de Diputados y Diccionario Biográfico del CPDOC/FGV.

Un análisis similar, pero considerando solamente con el primero gabinete ministerial de cada gobierno, o sea, el gabinete nombrado en el momento de pose del presidente, incluyendo aquí el primer gabinete de DILMA II, mostró que hubo un aumento de ministros con experiencia en el segundo mandato de los tres presidentes. Se destaca el segundo mandato de LULA que presenta un gabinete inicial donde el 92% de los ministros poseen experiencia ministerial, contrastando con el 8% en su primer gobierno. Esa diferencia también es significativa entre el gabinete inicial del primer gobierno FHC, con 28.6% de ministros con experiencia en el cargo, y el del segundo gobierno, con 68,2%. La menor diferencia entre los dos primeros gabinetes de cada gobierno está en los gobiernos DILMA, que pasa de 40% para 44%.

Otra posible relación observada en el análisis de todos los ministros de un período presidencial –un gabinete más político en el primer gobierno de cada presidente y menos político en el segundo gobierno– se confirma entre los gobiernos LULA y DILMA pero no entre los gobiernos FHC.

## V. CONCLUSIONES

Las variables analizadas indican que hay diferencias en la composición del gobierno de acuerdo con el partido en la incorporación de mujeres, a pesar de que en todos los gobiernos hubo amplia mayoría de ministros del sexo masculino. Hay pocas diferencias significativas a destacar en las variables edad y escolaridad, excepto el mayor porcentaje de ministros con doctorado en los gobiernos presididos por FHC. En el perfil profesional, se observó una mayor diversificación de carreras y ocupaciones en los gobiernos LULA y DILMA, si bien las principales categorías se reiteran en la mayoría de los gobiernos, destacándose la primacía del diploma en Derecho y la experiencia de gestor público. El análisis de las trayectorias no muestra diferencias relevantes entre partidos, pero sí entre primeros y segundos gobiernos de cada presidente, indicando un perfil más técnico y con más experiencia de gestión en los segundos mandatos. En síntesis, se observa que a pesar de las semejanzas los diferentes gobiernos presentan algunas características distintas en la composición de sus gabinetes de ministros. Las discrepancias más significativas en términos del perfil son entre las dos legadas y en la trayectoria se relacionan al mandato presidencial (primero o segundo mandato).

## VI. REFERENCIAS BIGLIOGRÁFICAS

Amorim Neto, Octavio (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*, UFMG, v. 4, n. 1.

\_\_\_\_\_ (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3.

\_\_\_\_\_ (2007). Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In Nicolau, J. e Power, T. J. (orgs.). *Instituições representativas no Brasil, balanço e reforma*. Belo Horizonte, Ed. UGMG.

Cavalcante, Pedro; Palotti, Pedro (2016). Entre a política e a técnica: quem são os Ministros dos governos democráticos no Brasil (1990 a 2014)? *In X ENCONTRO DA ABCP*. Anais. Belo Horizonte.

Codato, Adriano, Luiz D. Costa, Lucas Massimo (2014). Classificando ocupações em estudos parlamentares: uma tipologia histórica. *In IX Encontro da ABCP*. Anais. Brasília.

Codato, Adriano e Franz, Paulo (2017). Technical-ministers and politician-ministers during the PSDB and PT presidencies. Researchgate. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174301>.

D'Araújo, Maria Celina (2009). *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV.

Dogan, M. (1979) How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870-1978. *Comparative Politics*, v. 12, n. 1, p. 1–25, out.

Gueddes, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity In Latin America*. Berkeley: Universty of California. 1996.

Helms, Ludger (2005). *The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations*. In *The Political Quarterly*. Vol. 76, Issue 3, pages 430–438, July.

Inácio, Magna (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, n. 64, p. 41-66.

Lopez, Felix y SérgioPraça (2015). Critérios e Lógica de nomeação para o alto escalão da burocracia Brasileira. *In LOPES, Gabriel Garcia. Cargos de Confiança no presidencialismo de coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA.

Lopez, Felix, Maurício Bugarin y Karina Bugarin (2015). Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In LOPES, Gabriel Garcia. Cargos de Confiança no presidencialismo de coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA.

Loureiro, Maria Rita y Fernando Luiz Abrucio (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online], vol.14, n.41

Meneguello, Rachel (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.

Rodrigues, Leôncio Martins (2009). *Partidos, Ideologia e Composição Social. Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara de Deputados*. Rio de Janeiro: Centro Edelsteinde Pesquisas Sociais.



Teruel, Juan Rodríguez (2005). *Los ministros de la España democrática: perfil, trayectorias y carrera ministerial del gobierno de Suárez a Zapatero (1976-2005)*. Barcelona: Universitá Autónoma de Barcelona.

# **EL CINE COMUNITARIO COMO RESISTENCIA AL NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA**

MOLFETTA, ANDREA

# COLECTIVO Y COMUNITARIO: VOCES Y ECONOMÍA DEL CINE COMO RESISTENCIA AL NEOLIBERALISMO EN EL GRAN BUENOS AIRES SUR

## I. EL CINE COMUNITARIO EN CONTEXTO: MARCOS LEGALES REGULATORIOS Y DIVERSIDAD CULTURAL

Con los gobiernos Kirchner (2002-2015), el Estado asumió un rol protagónico, regulador y de resistencia al avance de las corporaciones nacionales y transnacionales sobre la energía, los servicios públicos, los transportes, la comunicación y los derechos adquiridos, así como un papel muy activo en términos de distribución de la riqueza y ampliación de derechos civiles y sociales. Dieron impulso a políticas de vivienda, trabajo, educación, salud, cultura, comunicación y ciencia, caracterizando un modelo de franca oposición a las fuerzas neoliberales en el país. Ya a partir de las presidencias de Cristina Kirchner (2007-2015), el Estado asumió una franca oposición a los poderes económicos, poniendo como prioridad los derechos y el bienestar de los argentinos: nacionalizó la empresa nacional de hidrocarburos y promulgó la Ley de Medios, entre tantos otros ejemplos<sup>1</sup>.

En especial en el campo de la comunicación comunitaria, el Estado asumió el fomento, la regulación, la formación y administración financiera del espacio argentino, democratizando el derecho a la expresión y a la comunicación popular que establecía la Ley. Caracterizados por este progresismo de centro-izquierda, los gobiernos kirchneristas expandieron el espacio audiovisual argentino en todos los sentidos, de la infraestructura técnica (terrestre y satelital) a los marcos legales, generando miles de puestos de trabajo para la cultura, como cuestión clave que marca un respeto a la diversidad cultural del inmenso territorio argentino. Los gobiernos del *Frente Para la Victoria* se caracterizaron por este amplio despliegue de políticas estatales de inclusión digital y audiovisual, haciendo que el Estado compensara las desigualdades que generaba el mercado de la comunicación en la Argentina, un mercado centralizado hasta entonces en conglomerados instalados sólo donde la rentabilidad es posible por una cuestión de densidad demográfica<sup>2</sup>.

Así, el Estado argentino, en tiempos “K”, llegó hasta los últimos confines, estimulando una producción cultural diversa y federal. A modo de ejemplo, podemos citar, además de la *Ley de Servicios y Medios de Comunicación Audiovisual* (Ley 26522, del 2009), la

---

<sup>1</sup>Hoy en día, con el giro protagonizado por el presidente Macri, gran parte de la construcción social que se llevó adelante en esos años, ha sido destruida, a partir de un desfinanciamiento, y reorganización política del Estado, la desactivación de planes de inclusión social, la reducción y sub-ejecución del presupuesto en áreas como salud y educación, un endeudamiento internacional sin igual en la historia del país y una serie de reformas legales en pauta, como la reforma laboral. El modelo neoliberal que implanta Macri sólo es posible a partir de la represión de la protesta social y su estigmatización en los medios de comunicación, motivo por el cual la desactivación de los puntos más revolucionarios de Ley de Medios 26522 fue uno de sus primeros objetivos, realizado en la primera semana de gobierno. Me refiero al DNU 247 – decreto de necesidad y urgencia, del poder ejecutivo, sin debate en el Congreso -, sancionado en su primera semana de gobierno, desactiva los artículos más revolucionarios de la Ley de Medios <http://www.lanacion.com.ar/1858627-con-un-dnu-el-gobierno-disuelve-la-afsa-y-cambia-la-ley-de-medios>

<http://www.ambito.com/834143-ratificaron-dnu-que-modifica-ley-de-medios-y-crea-el-enacom>. Por otra parte, el 1/8/2017 sucede la desaparición forzada de Santiago Maldonado, ocurrida durante la protesta social de los mapuche contra el terrateniente inglés Joe Lewis, primer caso de delito de lesa humanidad caratulado por la justicia en democracia.

<sup>2</sup> Argentina, cuyo territorio es equivalente a un tercio de la Unión Europea, posee una distribución demográfica extremadamente desigual, con el 40% de la población concentrada en la ciudad de Buenos Aires y su periferia.

construcción de la *Televisión Digital Abierta*<sup>3</sup> - cuya programación era promovida desde el Instituto Nacional del Cine y de las Artes Audiovisuales (INCAA)-, toda la infraestructura para la comunicación con el plan *Argentina Conectada* - que fue de lo satelital al cableado terrestre, creando empresas estatales que impulsaron la instalación de antenas y señales de radio y televisión de todo alcance-, así como los programas de inclusión *Conectar Igualdad*, *Núcleos de Acceso a la Comunicación*, y el *Programa Puntos de Cultura*<sup>4</sup>, políticas que, coordinadas, llevaron adelante una genuina revolución de toda la infraestructura, y que fortaleció la producción cultural comunitaria, así como incentivó y pluralizó la soberanía nacional sobre el espacio audiovisual argentino.

En particular, la Ley 26522, que es de referencia mundial en cuanto marco regulatorio del derecho a la comunicación<sup>5</sup>, operaba en dos niveles (Becerra, 2010; 11-24). En el primero, establece un límite al crecimiento de los conglomerados multi-mediáticos de la comunicación. En su artículo 89, el espectro radioeléctrico distribuye sus licencias por tercios, siendo un 33% para el Estado, otro 33% de licencias para empresas privadas con fines de lucro, y un 33% de licencias a medios de comunicación privados sin fines de lucro, donde situamos a la comunicación comunitaria. En el segundo, la Ley 26522 crea la AFSCA – Agencia Federal de Servicios y Comunicación Audiovisual. Esta agencia administraba un Fondo de Estímulo a la Comunicación Comunitaria - FOMECA-, gerenciado por la dirección de Proyectos Especiales de este organismo, especialmente dedicada a la promoción del cine y la comunicación comunitaria analizada en este artículo. En el Informe de su Primer Año de Gestión, Martín Sabatella, Director General del AFSCA, relata la creación de mesas territoriales y delegaciones regionales del organismo; talleres de comunicación popular audiovisual; asesoría a cooperativas de TV por cable; encuentros de comunicación comunitaria; creación el FOMECA/Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación; una serie de regulaciones impositivas y convenios interministeriales para la implantación de nuevos medios, entre muchísimas otras acciones tendientes a la desconcentración del mapa de medios y a la estimulación del 33% el espacio comunicacional reservado por Ley al cine y la comunicación comunitaria y sin fines de lucro<sup>6</sup>.

Es así como esta legislación y política comunicacional del Estado argentino intervino fuertemente regulando la dialéctica contradictoria del neoliberalismo en el campo de la comunicación, según la cual “grandes medios y productoras constituyen conglomerados masivos mientras, a través de la inclusión digital, cada vez más personas pueden producir y divulgar mensajes” (Kapura, J. y Wagner, K. 2011; 11). - que reconocemos como cultura comunitaria.

Como efecto de la Ley de Medios, se limitan los grandes conglomerados y surge el fomento a los medios de comunicación comunitaria, instalándose en Argentina una disputa por el control de la opinión pública y los consensos. Entre los sentidos disputados en esa nueva trama audiovisual, estuvieron fundamentalmente dos: las lecturas sobre el pasado

---

<sup>3</sup> La TDA enfrentó, en la práctica, todo el conglomerado de la televisión por cable, ampliamente diseminada en Argentina desde los años 80. La TDA se distribuye gratuitamente y llega a territorios que las antenas de televisión abierta aún no cubren. Sobre la misma, puede consultarse [https://es.wikipedia.org/wiki/Televisi%C3%B3n\\_Digital\\_Terrestre\\_en\\_Argentina](https://es.wikipedia.org/wiki/Televisi%C3%B3n_Digital_Terrestre_en_Argentina)

<sup>4</sup> Éste es el único de los mencionados que continúa activo hasta hoy (abril de 2017). Los restantes, fueron desactivado por el gobierno neoliberal de Macri.

<sup>5</sup> Sobre el proceso de gestación, debate, promulgación e implementación de la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, [http://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/19\\_sintesis\\_70.pdf](http://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/19_sintesis_70.pdf) (consultado en 29/09/2017).

<sup>6</sup> Informe disponible en [http://ricardoportomedioms.com.ar/wp-content/uploads/2013/11/Informe-de-gestion\\_primer-anio\\_web.pdf](http://ricardoportomedioms.com.ar/wp-content/uploads/2013/11/Informe-de-gestion_primer-anio_web.pdf)

histórico y una lucha frontal contra las estigmatizaciones que los medios masivos, antes no regulados, imponían sobre la diversidad cultural argentina.

Entre 2003 y 2015 hubo un contexto gubernamental cuya voluntad y acción política promovió al cine y la comunicación comunitarios como resistencia al neoliberalismo, porque crecen a partir de la redistribución del derecho a la comunicación y de las bases materiales de la industria de la comunicación<sup>7</sup>. Esta producción audiovisual comunitaria está inserida en el exponencial aumento de la producción audiovisual argentina como un todo, que llegó a ubicarnos, en el 2014, como el 4to país productor de contenidos audiovisuales a nivel mundial<sup>8</sup>. Para el cine comunitario en especial, tanto el marco legal de la Ley de Medios, como este accionar del Estado en favor del financiamiento, la descentralización y la diversidad del espacio audiovisual argentino, fueron vitales para su sustentabilidad inicial y promoción.

El cine comunitario argentino pone en escena una poética de la reterritorialización, un modo de producción cooperativista y un modo de organización en redes que son sus principales tres estrategias de resistencia al neoliberalismo y su impacto en la cultura audiovisual. El cine comunitario argentino, realizado por colectivos de vecinos y estudiantes, asociaciones civiles, redes, clusters, micro-empresas y cooperativas de trabajo, se transformó en un actor de resistencia las estigmatizaciones y desinformaciones sobre la realidad de los barrios. Los cineastas comunitarios son apenas realizadore/intermediarios que comparten y transfieren horizontalmente sus saberes técnicos y artísticos a otros que filman por primera vez, en una relación igualitaria, compartiendo equipos en proyectos comunitarios. Las mismas comunidades pasan a ser los enunciadores de sus historias, dejando de ser objetos del poder, para ser sujetos productores, realizadores y protagonistas de enunciacines sobre ellos mismos, haciendo posible que cualquier vecino filme.

Por último, el cine comunitario desmonetizan radicalmente la experiencia audiovisual, ya que no necesitan dinero para comenzar a producir o exhibir, sino que usan las herramientas y dinámicas de la economía social y solidaria (ESS) para gestar y realizar sus filmes. Entonces, ¿cómo se sostienen económicamente estas experiencias espues de la intervención inicial del Estado? ¿Qué soluciones se crearon en la producción del cine comunitario del Gran Buenos Aires? Compararemos dos asociaciones civiles.

## II. DOS MODELOS DE PRODUCCIÓN DEL CINE COMUNITARIO ARGENTINO<sup>9</sup>

En el Gran Buenos Aires Sur, Cine en Movimiento (CEM)<sup>10</sup> y el Cluster Audiovisual de la Provincia de Buenos Aires (CAPBA), presididas repectivamente por

---

<sup>7</sup>Por otra parte, el cine comunitario forma parte de un movimiento regional sudamericano, que hoy posee festivales y plataformas digitales de distribución propias. Este movimiento está construido sobre las bases del movimiento latinoamericano de video popular, que acompañó los procesos de apertura democrática, con el idéntico objetivo de utilizar el audiovisual como herramienta de cambio social.

<sup>8</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/8-31842-2014-04-08.html> En 2014, el diario Página12 menciona que Argentina es el tercer país, en el ranking mundial, exportador de contenidos audiovisuales.

<https://mica.cultura.gob.ar/sector-audiovisual/>, El sitio web del MICA – Mercado de la Industria Cultural Argentina, menciona, en 2014, que la producción audiovisual creció un 164% entre 2003 y 2014, ocupando el 35% del PBI cultural del país.

<sup>9</sup> Nuestro proyecto de investigación, “El cine que nos empodera: mapeo, antropología visual y ensayos sobre el cine comunitario del Gran Buenos Aires Sur y Córdoba” - Proyecto de Investigación Plurianual del CONICET – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. PIP-0733 (2014-2016)- , realizó una etnografía audiovisual que nos permitió identificar los principales núcleos de producción de las dos mayores ciudades argentinas, para establecer una perspectiva comparada, aún en elaboración.

Ramiro García y José Celestino Campusano<sup>11</sup>, fueron las dos principales asociaciones civiles del cine comunitario. CEM y CAPBA recorrieron caminos distintos, compararemos sus objetivos organizacionales y las estrategias de producción cinematográfica que implementaron en los barrios y con los vecinos. Hay distintos sentidos dados a la noción de “comunitario”, que CEM y CAPBA ejemplifican muy bien y nos brindan así una caracterización de la amplitud de sentidos políticos del cine comunitario argentino.

CEM es una asociación civil integrada por comunicadores y cineastas que, a partir de subsidios del AFSCA y otros organismos del Estado<sup>12</sup>, trabajan desde el año 2002 dando cursos cortos, teórico-prácticos, de alfabetización audiovisual, de aproximadamente un mes de duración, a diversos grupos en barrios e instituciones comunitarias de la periferia de Buenos Aires<sup>13</sup>. En el marco de la Ley de Medios, CEM pone a disposición los equipos propios para el proceso de enseñanza y producción con los vecinos o grupos con que trabajen - del rodaje a la edición y el estreno. De esta forma desenvuelven un rol de agentes intermediarios de la cultura en la articulación entre el Estado, sus políticas de comunicación en curso y las organizaciones de base, tornándose un brazo auxiliar y ejecutor de las políticas públicas para el cine y la comunicación comunitaria en curso en estos años.

Su comisión organizadora está integrada por aproximadamente 12 profesionales que llevan adelante un trabajo tanto de contención social, como de estímulo inicial para desencadenar procesos culturales que lleven a los vecinos a la conformación de nuevas pequeñas productoras y medios comunitarios barriales. Por este motivo, casi toda su producción cinematográfica está compuesta por cortometrajes de factura simple, propias de realizadores principiantes. El lenguaje de los cortos producidos por CEM es clásico, simple, de factura técnica prolija, incluyendo documentales y ficciones – es casi inexistente la experimentación expresiva. El objetivo central es desencadenar un proceso expresivo grupal, colectivo, y para que esto alcance un impacto social significativo, es prioridad estratégica finalizar con una buena factura los proyectos de los grupos sociales en y con los cuales trabajan, hasta el estreno.

Coordinan un proceso creativo grupal en el que debaten los temas, historias y anécdotas del guión, brindando asistencia técnica a estos grupos en las diversas etapas, la producción, la realización, el montaje y el estreno. Mientras CEM asesora y alfabetiza equipos nuevos, el CAPBA reúne profesionales dentro de proyectos, ambos con la misma estética comunitaria. Los temas, los lugares de rodaje y los actores no profesionales son las principales marcas de lo comunitario que permiten pensar esta experiencia en términos de un proceso de re-territorialización y, así, de resistencia a los procesos homogeneizantes del desarrollo comunicacional neoliberal. Singularizar esta identidad territorial, poner en escena las historias, paisajes, dialectos y actores locales es reificar esta experiencia artística y expresiva, empoderando a sus protagonistas a partir del hecho de poder aprender a fabricar, enunciar y compartir sus propios relatos. De este modo, el cine comunitario desarrollado por CEM se dedica a generar lo que Guattari (2015) denominara como *nuevos agenciamientos de la subjetividad*, en este caso, colectiva, grupal, horizontal y comunitaria. Nuevas narrativas del *nosotros*.

---

<sup>10</sup> <http://www.cineenmovimiento.org/>

<sup>11</sup> <https://capba.wordpress.com/about/>

<http://capba.weebly.com/>

<sup>12</sup> Ha trabajado con recursos del PAMI<sup>12</sup>, de la Secretaría Nacional de la Juventud, del Ministerio de Desarrollo y Bienestar Social, entre otras.

<sup>13</sup> También han realizado y continúan realizando este trabajo en diversos puntos del país y América Latina, constituyendo una de las asociaciones civiles del cine comunitario más consolidadas y grandes del continente. Sin embargo, la periferia de Buenos Aires es el lugar donde más han trabajado.

Sus cortometrajes, se estrenan en los mismos barrios donde fueron realizados, caracteriando una singularidad en términos de recepción: parte de la experiencia cultural comunitaria pasa por este reconocerse en la pantalla, una cierta circularidad. Los cortos circulan también en festivales de cine comunitario nacionales e internacionales, y luego se conservan y visualizan en canales *youtube*<sup>14</sup>. En este sentido, CEM desarrolla otros proyectos dentro de la cultura audiovisual comunitaria que van más allá del estímulo a la realización, y alcanzan la distribución y el consumo. CEM organiza jornadas y festivales de cine comunitario, nacionales y latinoamericanos; impulsa la formación de nuevos colectivos que trabajan en su misma línea<sup>15</sup>; brinda asesoramiento a la constitución de cooperativas y pequeñas productoras audiovisuales<sup>16</sup>.

Ya el *Cluster Audiovisual de la Provincia de Buenos Aires* (CAPBA) es también una asociación civil, pero de profesionales del cine, y se nutre de la cultura comunitaria para generar un cine cuya estética problematiza las representaciones que el *mainstream* argentino hace de la periferia, sus habitantes, paisajes e historias. Es decir, el objetivo del CAPBA es producir, no alfabetizar, es dar trabajo a artistas, un apoyo estratégico para filmar sus primeros largometrajes. El CAPBA produce filmes que enfrentan las representaciones y discursos sobre la pobreza que fabrican los medios masivos, haciendo nuevamente del cine comunitario un espacio de lucha contra las estigmatizaciones.

El principal objetivo de CAPBA es reunir a realizadores, productores, sonidistas, actores, gente de prensa, músicos, camarógrafos, para coordinarlos en proyectos creación y de capacitación profesional permanente que los mismos asociados proponen llevar adelante, compartiendo sus saberes artísticos, técnicos, y organizacionales, aspirando a la profesionalización del trabajo audiovisual. Por otra parte, el CAPBA es también un espacio donde compartir proyectos creativos, reclutando mano de obra interesada en participar, generando una bolsa de trabajo. En este sentido, un ejemplo fue el programa *Talentos Integrados*, elocuente en su denominación, programa en el cual los diversos miembros del CAPBA se sumaron a la concreción de largometrajes posibles de ser rodados en cinco días. Dentro del *Talentos Integrados* se produjeron casi 20 largometrajes en un año (2014), tal la dinamización de fuerzas laborales y creativas que se generó a partir de esta puesta en marcha de este cooperativismo audiovisual.

Los miembros del CAPBA se reúnen una vez por mes, en las dependencias de la Cámara de Comercio de la Provincia de Buenos Aires, donde se debaten resultados obtenidos y nuevos proyectos para el colectivo. A diferencia de CEM, que trabaja a partir de subsidios del Estado, CAPBA resuelve su sustentabilidad a partir del cooperativismo, generando oportunidades para que sus miembros participen en la producción de teasers y largometrajes comerciales. Es menester comentar que el sistema de subsidios puesto en marcha por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales – INCAA –, por ese entonces exigía un mínimo de producción previa, ser parte de un registro, conocer la elaboración de proyectos, etc, para lo cual era necesario tanto un saber técnico-profesional inicial, como una suma de dinero que el CAPBA, de este modo, socializando equipos y mano de obra, suplió.

---

<sup>14</sup> <https://www.youtube.com/user/Ramirocine> (consultado el 29/09/2017)

<sup>15</sup> Me refiero a la asociación civil Kilombo Audiovisual Comunitario, por ejemplo, integrada por estudiantes y graduados del curso de Audiovisión de la Universidad de Lanús.

<sup>16</sup> Incluso en la Universidad de Buenos Aires, carrera de Comunicación Social, impulsan una serie de cursos de perfeccionamiento para las organizaciones comunitarias. Estos cursos están direccionados tanto al plano organizacional como expresivo de estos agentes comunitarios, haciendo de la universidad un territorio permeable donde los nuevos movimientos sociales encuentran un espacio para la reflexión, la organización y la puesta en marcha de nuevos proyectos.



Así, CAPBA generó, sin otro capital inicial que los recursos humanos y técnicos ya disponibles entre sus miembros, la producción de filmes comerciales, definiendo así a sus integrantes como trabajadores de la cultura. El CAPBA produjo largometrajes documentales y de ficción en casi todos los géneros existentes, del melodrama al terror, pasando por el policial y la ciencia ficción, técnicamente impecables, estrenados en festivales y comercializados en salas, en el país y en el exterior.

Del mismo modo que CEM, el CAPBA ofrece cursos de capacitación profesionalizantes y promueve a nivel nacional la formación de otros *clusters*, llegando a conformar la FARA – Federación Argentina de Realizadores Audiovisuales, espacio donde se reúnen anualmente todos los clusters del país. Como impulso para la formación de la FARA, Campusano generó un proyecto cinematográfico ambicioso que denominó “mega-producción multi-provincial”, en el que participaron técnicos escogidos por su provincia de origen, y que culminó con la filmación del largometraje *El Sacrificio de Neuen Puyelli* (Campusano, 2016)<sup>17</sup>.

A pesar de estar frente a estos dos diversos modos de producción, amateur y profesional, con recursos del Estado o de auto-sustentabilidad cooperativista, ambas organizaciones se inscriben dentro del cine comunitario. Campusano, primer presidente del CAPBA, se define a sí mismo en cuanto *cinesta comunitario*. ¿Por qué? Por una propuesta estética reterritorializante que muestra la vida comunitaria desde adentro. Oriundo de Quilmes, periferia sur de Buenos Aires<sup>18</sup>, Campusano filma en su barrio historias en las que muestra con crudeza – no por acaso su productora se llama *CineBruto* - cómo sus habitantes viven sin protección del Estado. Se trata de barrios carenciados, violentos, sin trabajo, donde todos los derechos están vulnerabilizados, y en los que generalmente la presencia de las instituciones públicas es siniestra, amenazadora, y parte del crimen social que significa la pobreza. Campusano filma las historias que le aporta su comunidad de origen, identificando cuestiones que preocupan a los vecinos. Este autor considera que el cine es y será, siempre, un arte colectivo; cuenta con la colaboración del equipo de colegas del CAPBA, de los vecinos en la producción y actuación no-profesional, vecinos cuyas historias filma en largometrajes de un realismo que irrumpió en las pantallas argentinas destrozando las pautas temáticas del cine de autor, con una fuerza poco vista en los últimos años, mostrando la periferia de Buenos Aires desde dentro - tal como también hace CEM.

A modo de ejemplo de la producción audiovisual del CAPBA, citaré el filme *Fantasmas de la Ruta* (Campusano, 2013)<sup>19</sup>. El filme fue rodado en locaciones del Gran Buenos Aires, protagonizado por residentes del lugar, y cuenta un caso típico de secuestro en una red de trata de personas, un complejo entramado delictivo que incluye al gobierno y a la policía federal. Originalmente rodado como serie para la Televisión Digital Abierta, Campusano la transforma rápidamente en largometraje para alcanzar su exhibición comercial en salas. La historia está co-protagonizada por Vikingo, amigo personal del director e ícono de otros largometrajes anteriores. Con un desenlace no tan feliz, la protagonista secuestrada recupera su libertad, aunque el filme deja en claro que se trata de una excepción y que la red de trata continúa funcionando impunemente sin impedimento del Estado, corrupto en su franco incumplimiento del deber. La serie está disponible por el

---

<sup>17</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=xk6HbPnui-g&v=es-419> (consultado en 29/09/2017).

<sup>18</sup> Tiempo después, se proyecta a dimensiones nacionales, filmando en el interior del país, en la Patagonia, así como inicia un ciclo de producción continental, filmando en México, Bolivia y USA, siempre impulsando su modo cooperativo de pensar la producción audiovisual, y estimulando la formación de organizaciones similares en todo el continente.

<sup>19</sup> Disponible en <http://www.incaatv.gov.ar/movie/2164/> (consultado el 29/09/2017).



sistema CINE.AR<sup>20</sup>, donde se depositan todas las obras producidas o co-producidas con recursos públicos. El director acompaña prácticamente cada una de las proyecciones, en especial aquellas realizadas en barrios, para hacer que el debate lleve la discusión a las problemáticas sociales de las que tratan sus películas. Podemos decir que el cine de Campusano es un cine social y comunitario, tanto por sus temas como por sus modos de producirlo, exhibirlo y debatirlo.

El cine de Campusano se enmarca en un realismo crudo, de ciertas desprolijidades técnicas en la dirección de cámara y actores no-profesionales, lo que le otorga al filme un tono rústico, que luego a conquistar los premios a la mejor dirección de los dos principales festivales de cine de Argentina, Mar del Plata y el BAFICI. Es decir, en el cine del CAPBA, la cultura comunitaria es la que trae una fortaleza poética inusual, singularizante, territorial, que genera relatos donde el Gran Buenos Aires es una geografía narrada desde dentro.

### III. COMUNITARIO, INCLUSIVO Y SUSTENTABLE.

CEM realiza cine comunitario dentro de los procesos de la comunicación popular subvencionada por el Estado. CAPBA, piensa el cine comunitario como solución de sustentabilidad - cooperativa de trabajo. Ambas, sienten lo comunitario en cuanto origen poético, emergencia de estéticas singulares desde las periferias, hacia un cine legitimado como arte y comercializado, o no.

Ambos modos de producción se inscriben dentro del campo comunitario. CEM y CAPBA gestan una riqueza de experiencias comunitarias, vivencias en territorios y posibilidades de intercambios que revolucionan las narrativas y ofrecen una imagen de las periferias desde dentro. Desde el punto de vista de los medios masivos que el cine comunitario desafía, el Gran Buenos Aires es identificado como un territorio productor de pobreza (Bentes, 2009, 92). En el universo de experiencias y de filmes producidos comunitariamente por ambas asociaciones, se produce una reversión, y las periferias urbanas pasan a ser territorios de riqueza, donde se gestan transformaciones de/en las subjetividades participantes, así como surgen poéticas que renuevan, inclusive, al cine consagrado como arte. A modo de ejemplo, en el año 2013, CEM construye con apoyo tanto del Estado como de las organizaciones comunitarias de Florencio Varela, un Centro de Producción Audiovisual en el espacio La Casona de Varela, cuyo principal objetivo es albergar a un importante grupo de jóvenes interesados en profesionalizar su vocación audiovisual<sup>21</sup>. La nota, se refiere a la posibilidad de que *“un grupo de jóvenes podrán elaborar sus productos audiovisuales con total autonomía”*. El mismo año, el CAPBA hace posible que Campusano estrene “Fantasmas de la Ruta”, que consigue por primera vez un Gran Premio Nacional, el de la sección competitiva del Festival Internacional de Cine de Mar del Plata. Sobre su obra y el sentido que le imprime a la noción de lo comunitario, en aquella ocasión el autor declaró:

“(…) lo que estamos haciendo en la Provincia de Buenos Aires es tratar de organizar su potencial. (…)Es el tercer cordón más poblado de América latina. Hasta hace muy poco tiempo el cine del conurbano no tenía presencia, no tenía identidad y hoy tiene una identidad enormemente fuerte, única. Lo que hacemos nosotros es ponerla en primerísimo plano, con todo el orgullo, porque creemos fundamentalmente en el lugar que habitamos, en la complejidad que ese lugar reviste y en la relación de la provincia de Buenos Aires con todos los colegas hermanos del resto de las provincias.”<sup>22</sup>

<sup>20</sup> <http://www.cine.ar/> (consultado el 29/09/2017)

<sup>21</sup> <http://www.cineenmovimiento.org/centro.html>

<sup>22</sup> <http://latinta.com.ar/2017/02/jose-celestino-campusano-el-cine-es-un-tejido-vivo-como-una-piel/>

Tanto Campusano como García multiplican, desde sus organizaciones, las voces, porque sus modos de trabajo implican disponibilizar y socializar lo que cada uno de ellos posee y sabe, favoreciendo la pluralidad en las distintas pantallas. Lo comunitario, el paisaje, su historia, es fuente estética de una narrativa, un estilo actoral, un dialecto, y hasta de nuevos biotipos en las pantallas. Hay dos modos de producción, uno cooperativista, y otro más asistencialista - que trabaja a partir de recursos estatales. Suceden distintos procesos de transferencia de bienes tecnológicos y de saberes que se fijan en un espacio socialmente compartido, con distintos impactos.

Así, ambas asociaciones civiles, CEM y CAPBA, recorren caminos distintos dentro del cine comunitario: para CEM el cine comunitario es la generación de nuevos grupos de realizadores, mientras que para CAPBA, lo comunitario es un modo de producir junto y con los vecinos, algo del orden de la producción y de lo poético. Podemos apreciarlo en detalle cuando estudiamos el discurso de los presentes en sendas entrevistas respecto al sentido del cine comunitario como herramienta de inclusión social y lucha contra la estigmatización masiva de la pobreza. García y Campusano refieren la política inclusiva del cine comunitario a distintos aspectos del proceso cinematográfico. García (CEM) se refiere a la inclusión en términos enunciativos, porque define lo comunitario a partir del trabajo que su organización hace para promover el surgimiento de *nuevas voces/enunciadores*. Habla de pluralización y diversidad a través de la alfabetización y el aprendizaje técnico y artístico que funciona como estímulo al surgimiento de nuevas pequeñas productoras, sean de radio, cine o televisión comunitarios. Para esto, CEM realiza transferencias de saberes técnicos y artísticos, alineándose claramente a la experiencia histórica del video popular en Sudamérica.

Si las organizaciones barriales con las que CEM ha interactuado desearan, a futuro, generar una producción autónoma y autosustentable, tendrán un saber técnico y artístico básico, pero carecerán de equipos y recursos económicos. En este sentido, CEM desenvuelve una interacción vertical, alineando Estado-CEM-barrios. No interfieren en la elección de las historias a ser contadas, aunque asesoran sobre como narrarlas, posibilitando la producción de relatos locales con paisajes, historias y puntos de vista propios. Sin embargo, ninguno de los realizadores militantes de estos colectivos son autores de esos filmes, sino meros realizadores asistentes, dispuestos a continuar con el proyecto de la asociación junto a distintas y nuevas organizaciones barriales que darán la experiencia, casi siempre por primera vez, de contar las historias de sus comunidades. De este primer paso alfabetizador, a la construcción de medios de comunicación comunitarios, hay una gigantesca distancia, y deberíamos discutir si la política pública puesta marcha fue eficaz.

La propia Ley 26522, que reserva el 33% del espacio radioeléctrico argentino a "*las personas de existencia ideal sin fines de lucro*", impide la posibilidad de que esta producción comunitaria se transforme en una fuente de trabajo, cuestión ésta que demuestra una contradicción de la ley, y que termina definiendo distintos perfiles de la participación popular dentro del cine y la comunicación comunitarias. Según la ley, lo comunitario no puede ser lucrativo, y limita sus actores fuera de la economía formal, no reconociéndolos como trabajadores. Es en este punto donde los destinos de García y de Campusano divergen, posicionándose de modo diferente en torno al trabajo audiovisual comunitario.

Los otros dos espectros comunicacionales de la ley (el estatal y el sector privado con fines de lucro), abren espacio laboral para estos cineastas y comunicadores comunitarios. Sin embargo, no nacieron nuevas productoras de medios y, en nuestra

opinión faltó una política pública inter-ministerial, impositiva y crediticia adecuada<sup>23</sup>. Este pasaje frustrado del cine a la comunicación, muestra que la resistencia de las narrativas comunitarias frente al neoliberalismo hecha por la vía de la intervención del Estado en procesos de alfabetización de comunidades fue interesante, pero no muy efectivo, frente a la experiencia del CAPBA, que resolvió su sustentabilidad en el mercado, conquistando premios, buenas críticas y salas comerciales.

#### IV. EL CINE COMUNITARIO: SUBJETIVIDADES, REVERSIONES Y REDES.

Los filmes de estas asociaciones conmueven por su color local, la espontaneidad y la sensación de ver una imagen nueva de esos vecinos en/de sus barrios. Kapur y Wagner (2011, 29) nos recuerdan que el marxismo entiende los textos culturales “como producciones que nos ayudan a comprender aspectos del capitalismo – en nuestro caso, neoliberal – que los tratados económicos no alcanzan a explicar”. En nuestros casos, podemos concluir que el *carácter colectivo del cine comunitario* es el que ofrece, tanto del punto de vista económico (modos de producción), como poético, una confrontación y resistencia directa a las consecuencias culturales del neoliberalismo en el audiovisual argentino.

En el período estudiado hubo una política de colectivos audiovisuales agrupados en asociaciones civiles, auto-percibidas como colectivos, que hicieron del proceso cinematográfico un camino para la conquista de objetivos para la comuna, aliando cine y ciudadanía. Para CEM y para CAPBA, la política cultural es un brazo estratégico de la inclusión social. Ambas reúnen trabajadores precarizados de una economía informal a través de la cultura, y en sus películas asumen un discurso político que responde a las necesidades del contexto donde viven. Los excombatientes de Malvinas narran su pasado reciente liberando las dimensiones subjetivas traumáticas de la experiencia en la guerra, asistidos por los talleres de CEM; del mismo modo, los jóvenes de Florencio Varela se preguntan sobre su futuro mientras ensayan la fundación de centros de producción de cine; los abuelos de Berazategui filman para compartir las vivencias de una tercera edad aún activa.

En los términos de Jorge Alemán (2014, 35), la subjetividad neoliberal, que se cierra y reprime bajo una lógica circular de la posibilidad (“todo se puede comprar”) es combatida por estos procesos del cine comunitario que, a través de subjetividades grupales, transforman la vida de los participantes. Alemán nos habla de la necesidad de este proceso de des-identificación respecto a la imagen que de ellos reproducen los medios, una des-identificación que aparece como “condición de la experiencia del sujeto para ir en la dirección transformadora de la política”. En el discurso capitalista neoliberal “*Se le quita al sujeto la posibilidad de ser experimentado desde lo simbólico*”, (Alemán, 2014, 35), y es exactamente por este motivo que el cine comunitario opera como resistencia, empoderando esta población con la posibilidad de enunciarse, de inventar su simbólico, de registrarse a sí mismos en el horizonte mediático.

Todos estos procesos el cine comunitario bonaerense crean una renovación de las poéticas, que pasan a narrar, en un estilo propio, las formas de vida y expresiones culturales que provienen de la pobreza. Es decir, Bentes (2009) nos llama la atención al hecho de que ya no tenemos relatos sobre la pobreza, sino que ésta – o mejor dicho, el contexto que los medios masivos instauran como *fábrica de pobreza* - son revertidos y transformados, por el

---

<sup>23</sup> Los vecinos que acceden a la producción audiovisual comunitaria por primera vez, al finalizar la intervención de las asociaciones civiles como CEM, difícilmente consiguen proyectarse como medios o productores propios. No tienen equipos. Por otro lado, la adquisición de licencias tuvieron precios inalcanzables, y el Estado tampoco ofreció líneas de crédito, entre tantas otras dificultades para el avance del proceso que la Ley impuso.

cine comunitario, en una fábrica de nuevas poéticas, que destituyen los intermediarios de la cultura, para transformarse a sí mismos en sujetos de la comunicación y productores de un discurso sobre sí mismos. En este sentido, la maniobra comunicacional neoliberal, que estigmatiza estos territorios para debilitar sus subjetividades sociales y así controlarlas, fabricando imágenes de *porno-miseria*<sup>24</sup> (o *cosmética da fome*<sup>25</sup>) desde fuera de los mismos, es resistida y radicalmente cuestionada por el cine comunitario, que transforma estos hipotéticos territorios de pobreza, en territorios de riqueza cultural y laboratorio de nuevas políticas culturales.

Retomando la cuestión de la economía y política de la cultura propuesta por estas prácticas del cine comunitario en Argentina, las producciones culturales de la pobreza pasan a experimentar un nuevo modelo que no depende ni del Estado, ni de la industria. Este tercer modelo (Bentes, 2009, 55) establece nuevas alianzas: *la cultura de redes*. Estas redes rompen con el ideario nacional en por lo menos dos sentidos. Ya no existen producciones en las que el Estado nacional sea un actor imprescindible. En segundo lugar, en la cultura de las redes se rompe con lo “nacional” en el sentido de que estos relatos apuntan a condiciones globales de pobreza, lo que Bentes llama de *guetos-globales el sur*<sup>26</sup>.

El cine comunitario de la periferia bonaerense construye redes y se vincula con otros colectivos del país y de la región. CAPBA se vincula en red con otros *clusters* provinciales, poniendo en marcha modelos de co-producción cinematográfica opuestos a la centralidad de la capital. Ya en el caso de CEM, los festivales *Ojo al Sancocho* y el *FIBAV-Festival Inter-barrial Audiovisual* vinculan, en vivo, actividades de los barrios periféricos de múltiples capitales latinoamericanas.<sup>27</sup>

Los diversos casos confirman la construcción y reafirmación, con base en la experiencia fílmica comunitaria, de grupos que continúan activos como productores culturales hasta el día de la fecha, produciendo sus propios filmes, espectáculos, grupos musicales, y otras actividades. Cuando estas asociaciones civiles se retiran de los territorios donde produjeron sus acciones iniciales, los grupos comunitarios continúan produciendo, en una experiencia que Bentes identifica como una radicalización democrática de la producción social cultural.

CEM y CAPBA, ponen en funcionamiento una dinámica de redes P2P (puerto a puerto) que Michael Bauwens (2014) caracteriza de la siguiente forma:

se produce valor de uso a través de la cooperación libre entre los actores; éstos poseen acceso a un capital distributivo; esta comunidad se auto-administra (no posee jerarquías de empresa, ni del estado); surge un tercer modelo de autoridad, ya que las

---

<sup>24</sup> Término acuñado por los cineastas Luis Ospina y Carlos Mayolo en los años 70, para referirse a la necesidad de generar nuevas poéticas para el tratamiento de nuestras problemáticas sociales, sin la espectacularización victimizante del “pobre”. Este Manifiesto está disponible en <http://tierraentrance.miradas.net/2012/10/ensayos/que-es-la-porno-miseria.html>

<sup>25</sup> Término acuñado por Bentes para referir a las espectacularizaciones de la pobreza presentes en el nuevo cine brasileiro, y para oponerlo a la Estética da Fome de Glauber Rocha.

<sup>26</sup> Joanna Page, en su libro *Crisis and Capitalism in Contemporary Argentina Cinema*, también identifica, pero en el Nuevo Cine Argentino, una esintegración de la nación en términos de un cambio lingüístico que surge como correlato y respuesta social, en un estudio donde la noción e cronotopo (Bajtin) es utilizada para iagnosticar, en las estructuras del lenguaje, las visiones espacio-temporales del mundo en la óptica de sus enunciadore.

<sup>27</sup> Son muchas las redes: *Red Villa Hudson* - une a las instituciones del barrio homónimo, coordinación estratégica que apunta a la solución de sus más importantes problemas desde la base. La *Red Terzer Cordón*, en Claypole, vincula cuatro espacios de cultura. La *Red Colmena* vincula cooperativas de trabajo audiovisual de siete provincias, afiliada a la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo. *Red PAC- Productoras Audiovisuales Comunitarias* (hoy *Red Focus*), espacio donde compartir dificultades y soluciones del sector.

decisiones se toman entre todos; estas redes disponibilizan hacia afuera lo que se produce dentro de las mismas, en un sentido de universalización del capital generado.

Así, la mancomunidad, o nuevo régimen de la propiedad común, es puesta en práctica en el cine comunitario argentino, ya que advertimos la presencia de una propiedad distributiva entre pares. Los bienes técnicos, materiales o simbólicos, no le pertenecen a una persona o entidad, sino que se distribuye entre pares. De esta forma, los modelos en red, o P2P, practicados por el cine comunitario del Gran Buenos Aires, fomentan el surgimiento de un cooperativismo que rompe categóricamente con la clausura atomizante de la subjetividad neoliberal, haciendo del territorio del cine comunitario, en términos poéticos y económicos, un verdadero frente de resistencia frente a la crisis de la “tutela” del Estado. Las experiencias de los colectivos del cine comunitario que mencionamos y estudiamos, incluidas sus redes, son emprendimientos asociativos basados en vínculos de proximidad y una ética comunitaria que alimenta las fuerzas endógenas de la solidaridad con una potencia histórica. Las redes fomentan la resistencia frente al mercado, y las redes de redes le otorgan mayor peso político y económico en territorio. Por este motivo, es tan necesario que los distintos colectivos del cine comunitario se reconozcan entre sí y se asocien. En el Gran Buenos Aires Sur, estos colectivos de producción continúan relativamente aislados, y están ausentes en las MePESS – Mesas de Productores de la Economía Social y Solidaria, de gran trayectoria desde la crisis del 2001. El rol vital y de consolidación de las redes permite socializar y compartir recursos humanos, artísticos y técnicos para lo comunitario, como resistencia a las dinámicas que el neoliberalismo impone en la cultura, haya o no apoyo del Estado.

## V. BIBLIOGRAFIA

Aleman, J, 2014, *En la frontera. Sujeto y capitalismo*. Buenos Aires: Gedisa.

Bentes, I., 2015, *Mídia multidaó: estéticas da comunicacao e biopolíticas*. Rio e Janeiro: Mauad X.

Bawens, M. 2014. *The Political Economy of Peer Production*. <http://www.p2pfoundation.net>

*Cine comunitario en América Latina y el Caribe*. Alfonso Gumucio Dragon (Coord) (2012) República Bolivariana de Venezuela: Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano y Centro Nacional Autónomo de Cinematografía. Disponible en [http://www.fesmedia-latino-america.org/uploads/media/Cine\\_Comunitario\\_FES\\_2014.pdf](http://www.fesmedia-latino-america.org/uploads/media/Cine_Comunitario_FES_2014.pdf) (consultado en 11/10/2017)

Coulry, Nick. 2010. *Why Voice Matters. Culture and Politics After Neoliberalism*. Los Angeles: Sage.

Kapur, J. y Wagner, K. B. 2011. *Neoliberalism and Global Cinemas. Capital, Culture, and Marxist Critique*. London: Routledge.

Kostakis, Vasilis y Bauwens, M. 2014. *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Molfetta, A. 2016. “O cinema comunitario do Grande Buenos Aires: o caso os avos de Berazategui”, In SOBRINHO, G.A.(org), *Cinema em Redes. Tecnologia, estética e política na era digital*. Campinas: Papirus.

Page, Joanna. 2009. *Crisis and Capitalism in Contemporary Argentina Cinema*. Durham and London: Duke UP.

*Revistas*

Bentes, I. 2009. “Redes colaborativas y precariado productivo”, *Revista Periferia*, No 1, Vol.I.

Marino, S., Matrini, G. y Becerra, M.. 2010. “El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina”, *Revista Oficios Terrestres*, Año XVI, No25, pp.11-24.

Molfetta, A. 2017. “Un nuevo Tercer Cine se practica en el Conurbano Sur de Buenos Aires”, Santa Fe /UNL: *Revista Culturas* No16.

-----, 2017). “Una antropología del cine comunitario en Argentina”, Rosario/UNR: *Cuadernos de Antropología*.

Ospina, L. y Mayol,C. “Qué es la porno-miseria?” *Revista Tierra en Transe*. <http://tierraentrance.miradas.net/2012/10/ensayos/que-es-la-porno-miseria.html>

Sabatella, Martin. 2010. “Primer año de gestión al frente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual”, disponible en <http://ricardoportomedios.com.ar/wp-content/uploads/2013/11/Informe-de-gestion-primer-anio-web.pdf> (consultado en 11/0/2017)

Sacroisky, A. y Urturi, A. 2014. “Crédito y comunidad. Debates, esquemas y experiencias en el campo de las finanzas solidarias”. *Documento de Trabajo No56*. Buenos Aires: CEFIAR/Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.

Tasat, José A. 2014. “Políticas culturales de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense”, disponible en <http://www.untref.edu.ar/documentos/indicadores2008/Politicasy%20culturales%20de%20los%20gobiernos%20locales%20en%20el%20conurbano%20bonaerense%20Jose%20Alejandro%20Tasat.pdf>

VV.AA, Síntesis Clave No 70: “Los servicios de comunicación audiovisual y su trascendencia en Latinoamérica”, *Revista Observatorio Social*, Universidad de La Matanza: Noviembre de 2011. [http://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/19\\_sintesis\\_70.pdf](http://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/19_sintesis_70.pdf) (consultado en 11/0/2017)

#### *Diarios*

“El Gobierno modificó la ley de medios y eliminó la Afscsa con un DNU“, Buenos Aires: La Nación, 31/12/2015. <http://www.lanacion.com.ar/1858627-con-un-dnu-el-gobierno-disuelve-la-afscsa-y-cambia-la-ley-de-medios> (consultado en 12/10/2017)

“Empoderamiento es un término neoliberal, yo prefiero hablar de fuerza colectiva“, Buenos Aires: La Tinta, 10/10/2017 <https://latinta.com.ar/2017/10/empoderamiento-termino-neoliberal-prefiero-hablar-fuerza-colectiva/> (consultado 12/10/2017)

Campusano, J.C., “El cine es un tejido vivo. Como una piel”, Buenos Aires: La Tinta, 20/02/2017

<http://latinta.com.ar/2017/02/jose-celestino-campusano-el-cine-es-un-tejido-vivo-como-una-piel/>

“Ratificaron DNU que modifica Ley e Medios y crea ENACOM”. Buenos Aires: Ambito Financiero, 06/04/2016 <http://www.ambito.com/834143-ratificaron-dnu-que-modifica-ley-de-medios-y-crea-el-enacom>. (consultado en 11/10/2017)

“La TV local, todo un bien e exportación”, Buenos Aires: Página12, 08/04/2014. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/8-31842-2014-04-08.html> (consultado en 11/10/2017)

“Televisión Digital Terrestre en Argentina”, Wikipedia.  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Televisi%C3%B3n Digital Terrestre en Argentina](https://es.wikipedia.org/wiki/Televisi%C3%B3n_Digital_Terrestre_en_Argentina)  
(consultado en 11/10/2017)

*Filmografía*

Serie “Fantasmas de la Ruta”, J. C. Campusano (2013). Disponible en  
<http://www.incaatv.gov.ar/movie/2164/> (consultado en 10/11/2017).

**INCONSTÂNCIAS DA INCORPORAÇÃO  
DO CONCEITO DE SECULARISMO NA TEORIA  
DA SECULARIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS ESCRITOS  
DE TALAL ASAD, JOSÉ CASANOVA E AUTORES  
BRASILEIROS**

SANTOS, RENAN WILLIAM  
BORGES, GUILHERME



# INCONSTÂNCIAS DA INCORPORAÇÃO DO CONCEITO DE SECULARISMO NA TEORIA DA SECULARIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS ESCRITOS DE TALAL ASAD, JOSÉ CASANOVA E AUTORES BRASILEIROS

## I. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é afiar algumas das armas conceituais disponíveis ao estudo sociológico da religião, contribuindo, assim, na “luta pela clareza”, que deve ser a luta “de todos que se ocupam profissionalmente de uma ciência” (Pierucci, 2003: 37). E já que a luta é por clareza, cumpre esclarecer, sem demora, a estrutura da presente análise: na sessão inicial, discute-se o conceito de secularização conforme ele é entendido em sua acepção weberiana. Para isso, é feito um destrinchamento da categoria a partir de dois eixos principais: 1) fixa-se a secularização entendida como derrocada cultural de instituições e ideários religiosos, que antes desempenhavam o papel de matrizes organizadoras do mundo social; 2) a secularização é apresentada como processo que se dá no âmbito do Estado, com a subtração dos fundamentos metafísicos sagrados que outrora garantiam legitimidade ao poder político.

Em ambos os enfoques, porém, a análise não situa a modernidade secular tão somente como derrocada do religioso. O processo de secularização, seja ele verificado no horizonte da cultura ou do poder público, leva ao incremento das liberdades individuais, no que se inclui a liberdade de proselitismo e divulgação religiosos. Procura-se desenvolver um argumento menos unívoco do que os que fazem enxergar o avanço da secularização e a multiplicidade de expressões religiosas como fenômenos mutuamente excludentes.

A segunda parte desta análise também conta com dois eixos principais: 1) demonstra como o processo de secularização, ao minar o poder impositivo do religioso (do plano institucional do Estado ao nível interpessoal das identidades e opiniões), possibilitou não só a coexistência de diferentes crenças, mas também a afirmação pública de ideais contrários a essas crenças; 2) discute os problemas decorrentes do uso inconsistente do conceito de secularismo, entendido ora enquanto categoria de identidade (“os secularistas”), ora enquanto qualificador de uma ideologia (“o secularismo político”, por exemplo), ora, ainda, enquanto categoria descritiva de uma realidade social qualquer (“o secularismo francês”, por exemplo).

Ao final do trabalho, esperamos que se possa reconhecer, com nitidez, a *não* conformidade necessária entre o fenômeno social definido como secularização e a identidade que é recorrentemente nomeada de secularista.

## II. SECULARIZAÇÃO COMO MACROPROCESSO

Atualmente, no Brasil e no exterior, é grande o número de pesquisadores que argumentam contra o paradigma sociológico clássico da religião. Alguns desses estudiosos armam seu posicionamento apresentando dados que mostrariam um crescimento de novos movimentos religiosos, nas últimas décadas, em sociedades europeias e norte-americanas (Enroth, 2005; Dawson, 2006). Mas a dessecularização no primeiro mundo não se daria apenas por um *boom* espiritualidades alternativas. Também como contraevidência ao processo de secularização, é citado o possível avanço do cristianismo evangélico nos Estados Unidos (Stark, 2008), para não falar da assim chamada “invasão islâmica” na Europa (Caldweel, 2010).

Faz-se necessário destacar, contudo, certa inexatidão metodológica que se repete em várias das posições contrárias à teoria da secularização. Por diversas vezes, as críticas tratam a religiosidade efervescente do âmbito privado íntimo como prova cabal da “dessecularização” que se experimentaria contemporaneamente.

É urgente que se deixe claro que o processo de secularização, ao menos o analisado por Max Weber, seu principal teórico, trata da secularização *da sociedade*. Não implica obrigatoriamente, de forma alguma, o encolhimento da religiosidade na vida privada. Implica, sim, o abatimento da religião no que diz respeito à sua capacidade de fundamentar a coesão do todo social. Essa apreensão do conceito é reiterada nos argumentos de autores que se veem às voltas com a sociologia de Weber. Bryan Wilson, por exemplo, realça que a crença religiosa pode ter um valor significativo no âmbito da intimidade, o que, todavia, não resulta em maiores consequências para o funcionamento das instituições sociais dominantes (Wilson, 1982: 151-6). Postulado com a qual outro weberiano, Flávio Pierucci, está de acordo: “Desde quando a sociedade moderna repousa sobre as relações pessoais? Delírio microsociológico do mais puro” (1997: 113).

Mesmo que se experimentasse hoje, no Brasil e no mundo, um fantástico reavivamento do sagrado, isso em nada desbancaria o processo de secularização descrito por Max Weber, cuja ênfase está menos nas adesões particulares a confissões religiosas e mais nas mudanças estruturais que marcaram a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas.

Como se vê, o processo de secularização é a rigor um macroprocesso. O que recebe a alcunha de secularização é a retirada da fé de seu protagonismo na matriz cultural totalizante, é a diminuição de alcance da religião sobre a pluralização das esferas autonomizadas, é a saída do sagrado em relação à esfera do Estado (Pierucci, 2008). E é possível ir além. É possível indicar que a variedade religiosa é fenômeno da secularização e não da dessecularização. O agito religioso não só não solaparia a secularização, como, pelo contrário, a confirmaria. À primeira vista, soa paradoxal: a quantidade e a diversidade de vertentes religiosas só fazem crescer na medida em que avança o processo de secularização (Wilson, 1976; Pierucci, 1997). Isso ocorre porque esse processo não é outra coisa senão um processo de valorização da autonomia e da dignidade individual. Com a autonomização e dignificação do indivíduo, as pertenças religiosas tendem a se apresentar tão somente enquanto pertenças fundadas na subjetividade, não mais estabelecidas no consenso da totalidade.

Em outras palavras, vínculos com a fé tornam-se vínculos pós-tradicionais, já que o fracionamento cada vez mais agudo da “consciência coletiva” é também um fracionamento da memória coletiva, implicando na desvalorização da posição de referência do passado religioso. Uma vez que laços de inclusão social atravessam um processo de afrouxamento, relações de pertença deixam de se legitimar com o respaldo da herança e se configuram como opção particular. Com o enfraquecimento da tradição, as escolhas deixam de ser consagradas. Isso faz com que, na modernidade, os compromissos com a religião também percam sua qualidade sagrada, passando a se constituir por critérios experimentais, empíricos, ou seja, por critérios deste mundo.

Na liberdade do ato de vinculação, desvinculação e revinculação religiosas, encontra-se a razão da perda do caráter absoluto e sacrossanto desses pertencimentos. A secularização relativiza as pertenças, abrindo caminho para que elas possam ser passageiras. Assim, a religião majoritária, que antes tinha seu domínio garantido pelo consenso geral e pela hereditariedade, agora, isto é, com a secularização, se vê obrigada a competir com crenças minoritárias igualmente dessacralizadas, as quais devem, todas, majoritárias e menores, legitimar-se a partir de padrões “imanescentes” e subjetivos.

O desterro da abrangência totalizante da religião manifesta-se não só no plano cultural, mas, além disso, no âmbito do Estado. Importante fazer esse paralelo já que também aí, no aparelho estatal, a secularização catalisa a multiplicidade religiosa (Pierucci, 2008). A legislação moderna não implica a instauração de uma ordem que emancipa tão somente o poder público em relação à religião. Trata-se, em simultâneo, de uma emancipação das crenças e das práticas de fé em relação ao Estado, ainda que essa autonomia esteja dentro de certos limites pré-estabelecidos de soberania legal (Grim & Finke, 2011).

É imperioso o reconhecimento por parte das instituições públicas no que se refere à dignidade intrínseca da identidade religiosa, desde que seu conteúdo não contrarie a legalidade do Estado democrático de Direito. Com isso, por um lado, a religião perde em capacidade de pressão sobre os rumos políticos, ao menos no que diz respeito a uma pressão feita enquanto “divina” (Costa, 2014: 70); por outro lado, o Estado, uma vez que também está situado no interior do processo de autonomização das competências, vê-se impedido, pela neutralidade em matéria de crença, a se meter na fé individual.

Logo, o que se vê é um caminho de mão dupla: com a retirada da religião, devolve-se ao poder público o seu aspecto de construção arquitetada sobre os próprios e mundanos pés da política, com leis discutíveis e revisáveis (Pierucci, 1998: 50); semelhantemente, a secularização assegura também o estabelecimento de limites cada vez mais rígidos às tentativas de controle sobre o exercício religioso. Com a liberdade de crença estabelecida de modo efetivo, tanto aos agentes demandantes quanto aos agentes ofertantes de religião, o que se constata, por sua vez, é a resultante diversificação progressiva do cenário religioso (Pierucci, 2008: 14).

Em suma, a secularização, seja vista na esfera cultural ou no plano do Estado, não é um fenômeno que interessa tão somente a certos “anticristãos”, ateus militantes ou para os assim chamados “secularistas”. Interessa, também, e, pode-se dizer, acima de tudo, às múltiplas religiões que pululam em um caldeirão desmonopolizado.

### III. AS INCONSISTÊNCIAS ANALÍTICAS E HISTÓRICAS NO USO DA CATEGORIA SECULARISMO

Cumprе reconhecer que já existiram, e ainda existem, grupos que se autodenominam secularistas. O primeiro de que se tem notícia foi criado em 1846: a *London Secular Society*, que cunhou a expressão “secularismo” para se referir ao intento de “interpretar e regular a vida prescindindo tanto de Deus como da religião” (Catroga, 2010: 60-1). O processo de secularização, entretanto, precede em muito o surgimento desses grupos e deve seu avanço, em grande parte, ao conflito entre as próprias denominações religiosas, não à agenda de associações secularistas. Como lembra Steve Bruce, além de permanecerem marginais até hoje, os “secularistas manifestos chegaram bem tarde no debate sobre as relações entre igreja e Estado” (2013: 84, tradução nossa).

Acontece que, no mais das vezes, não é a tais grupos autoproclamados que a literatura se refere como secularistas (Asad, 2003; Casanova, 2003, 2009). Usa-se (com razão) secularismo para se referir às mais diversas identidades e filiações, tais como certos grupos de feministas, homossexuais, políticos, juristas, cientistas e, até mesmo, religiosos que, de alguma maneira, atuam para diminuir a influência da religião em variados temas. A própria heterogeneidade desse rol de grupos e agentes qualificados como secularistas já demonstra como é complicado falar em “secularismo” como se fosse um movimento social de fato. Além disso, a existência de religiosos nessas fileiras impede de se tratar “secularista” como sinônimo de irreligioso ou mesmo de antirreligioso.

O ponto é que, nas análises referidas, essa nuance entre grupos que se autodenominam secularistas e grupos cujas pautas têm consequências secularizantes é ignorada, dando a entender que são pessoas, organizações e instituições (principalmente o Estado-nação moderno) movidas pelo ideal do secularismo que promovem a secularização. E mais, esse raciocínio é reiteradamente contraposto a espantalhos teóricos que tratam a secularização como um processo determinista, teleológico e a-histórico: “A função do secularismo como filosofia da história, logo, como ideologia, é transformar o processo histórico de secularização particular do Ocidente cristão em um processo teleológico universal” (Casanova, 2009: 1054-5, tradução nossa).

São várias as críticas possíveis ao excerto acima. A começar pela ideia (repetida em outras partes do texto) de que o secularismo tem uma “função”. Se antes a religião é que era denunciada como uma “falsa consciência”, como uma “mistificação da realidade”, parece que agora é o secularismo que assumiria essa pecha – resta saber, porém, a serviço de quem. Fica a dúvida.

De toda forma, é importante ressaltar que em Casanova o termo secularismo pode significar tanto um “princípio de política estatal”, resumido à mera separação entre autoridade política e religiosa, quanto uma ideologia que propaga teorias “sobre o que a ‘religião’ é ou faz” (Casanova, 2009: 1051, tradução nossa). Essa ideologia poderia, na visão de Casanova, ser adotada indistintamente pelo Estado em suas políticas e pelos cientistas sociais em suas análises. A despeito disso, a argumentação parece assumir um tom quase conspiratório: “o autoentendimento histórico do secularismo tem a função de confirmar a superioridade de nosso atual panorama secular moderno” (Casanova, 2009: 1054, tradução nossa).

Segundo Casanova, ao negligenciar a existência dessa ideologia secularista por trás do atrelamento entre modernidade e declínio religioso, a teoria da secularização “tende a funcionar como uma profecia que se autorrealiza”, pois atuaria transformando a “escolha” por ser secular em um “resultado natural de se tornar moderno” (Casanova, 2009: 1055, tradução nossa). Traduzindo em miúdos, já que se secularizar foi meramente uma escolha política contingente e não o resultado de processos estruturais da modernização, a adoção generalizada dessa escolha deve ter sido inculcada por alguém (os secularistas), e se eles tivessem perdido a batalha ideológica, as coisas poderiam ter ocorrido facilmente de qualquer outra maneira que não implicasse a marginalização da religião.

A modernidade não teria, dessa forma, interrelação sociológica com o declínio das crenças e práticas religiosas, mas sim uma interrelação ideológica. O primeiro fenômeno só viria atrelado ao segundo nos contextos em que a “consciência secularista” (responsável por uma visão negativa da religião como algo irracional e antimoderno) já estivesse difundida, isto é, seria “a presença ou ausência dessa consciência secularista” que explicaria “quando e onde o processo de modernização vem acompanhado de uma secularização radical (Casanova, 2009: 1055, tradução nossa). Tal linha de raciocínio também consta nas análises de Talal Asad (2003). Para ele, faria parte da estratégia secularista definir a religião de maneira que ela se tornasse incompatível com a vida política, tendo de se contentar com sua marginalização na esfera privada. Grande parte da execução dessa estratégia seria, segundo Asad, atribuível à ação do Estado-nação moderno, que “requer espaços claramente demarcados os quais ele pode classificar e regular” (Asad, 2003: 201).

Em ambos os autores, portanto, há a intenção de enfatizar a contingência histórica implícita no processo de secularização dos diferentes contextos ocidentais. O problema é que para enfatizar essa contingência, eles acabam deixando de lado os conflitos religiosos e os processos estruturais (avanço do capitalismo, urbanização, burocratização, autonomização das esferas sociais etc.), extrapolando a ênfase no papel de um secularismo

ora visto enquanto ideologia propagada por intelectuais e movimentos sociais, ora enquanto princípio político adotado por um Estado (Bruce, 2013: 87).

Apesar de muito agradar “àqueles que querem aumentar o poder e influência públicos da religião” (Bruce, 2013: 87, tradução nossa), a narrativa de que a secularização foi produto apenas de uma ideologia de certos setores sociais, ou produto da ação de Estados centralizadores, é não apenas historicamente infundada, mas também sociologicamente inconsistente. Se assumirmos que o secularismo precedeu a secularização, seria preciso explicar como uma consciência secularista teria se estabelecido tão fortemente em sociedades que ainda eram dominadas política e culturalmente pela religião. Sem recorrer ao fato histórico dos conflitos religiosos que se entranhavam nas sociedades ocidentais pós-Reforma e a todos os processos estruturais que marcavam a transição das sociedades tradicionais para as modernas, como vimos, não há como conceber a “súbita” simpatia geral pela solução secularista.

Porém, para Casanova, a adoção de uma solução secularizante não foi senão o resultado de um “constructo secular” fundado no preconceito secularista que só faria reforçar a “difundida visão negativa da ‘religião’ como ‘intolerante’ e promotora de conflitos” (Casanova, 2009: 1059, tradução nossa). Para defender essa tese, Casanova argumenta que nenhum dos terríveis conflitos do século XX podem ser atribuídos ao fanatismo religioso e à intolerância, mas sim às “ideologias seculares modernas” (Casanova, 2009: 1059-60, tradução nossa). O deslize lógico no uso do conceito de secularismo aqui fica explícito: para o argumento fazer sentido, os conflitos teriam que ser atribuídos à ideologia secularista, “desmascarando-a”, assim, ao evidenciar que também ela seria geradora de conflitos. Ocorre que Casanova está se referindo às “ideologias seculares modernas” e não às ideologias secularistas modernas, pois é óbvio que nenhum daqueles “terríveis conflitos” do século XX aos quais se refere Casanova foi feito em nome do secularismo ou da secularização.

Assim como Casanova, Talal Asad (2003) também utiliza o conceito de secularismo de forma inconsistente. Como constata Steve Bruce (2013: 80), além de não distinguir claramente os termos “secular”, “secularidade”, “secularismo” e “secularização”, Asad usa o mesmo conceito de secularismo ora para se referir a uma “doutrina política”, ora para se referir a uma realidade social já estabelecida. Essa gangorra semântica entre os mais diversos termos e significados é recorrente em boa parte da literatura que quer tratar do secularismo (Keddie, 2003), inclusive no Brasil, como se verá adiante.

Para contestar “as premissas e o alcance analítico do paradigma da secularização”, Paula Montero (2013: 20), por exemplo, parte da inferência – equivocada, ao nosso ver – de que, assim como em vários lugares do mundo, “também no Brasil as religiões estão em toda parte (e, aliás, sempre estiveram)”. Por isso, as ciências sociais deveriam “enfrentar de uma nova maneira o problema das relações entre religião e política, em particular, repensando o próprio secularismo” (Montero, 2013: 20). Ora, se secularismo é, como Montero diz, uma “doutrina política de emancipação do religioso” (2013: 14), dizer que temos de repensar o secularismo significa que temos de repensar a *doutrina* secularista, atuando politicamente para modificar a separação entre religião e política? Ou o que se estava querendo dizer é que temos de repensar a *teoria* da secularização? Se esse segundo sentido é o intencionado, a inconsistência conceitual é explícita. Se o primeiro sentido é o que se queria expressar, esse não é um papel das ciências sociais e sim dos atores políticos.

Não é preciso, porém, fazer adivinhações. A resposta sobre qual seria o objeto a ser repensado pode ser encontrada no decorrer do mesmo texto. Montero desenvolve a advertência de que é preciso repensar o secularismo afirmando que “levar a sério o que dizem nossos agentes nos estimulou a empreender uma passagem teórica que desloca o foco de investigação da teoria do secularismo para a observação das controvérsias” (Montero, 2013:

20). Nesse trecho, que aparece na mesma página do anterior, secularismo deixa de ser *doutrina* para virar *teoria* – aliás, uma teoria que se oporia à investigação das controvérsias. Mais uma vez, tudo dá a entender que “teoria do secularismo” aqui, na verdade, quer dizer “teoria da secularização”. Um pouco adiante, no mesmo texto, Montero volta a repetir a mesma ideia, só que agora se referindo ao “paradigma das controvérsias – que, em contraposição ao paradigma da secularização atribui um peso heurístico renovado aos discursos dos agentes” (2013: 21).

Os exemplos desse uso errático da categoria secularismo poderiam ser multiplicados, mas ainda é preciso voltar àquele outro problema, também reproduzido na literatura brasileira, que consiste em apresentar a secularização como produto de uma agenda secularista. Eduardo Dullo, por exemplo, mobiliza diversos autores (dentre eles, Casanova e Assad) para afirmar que “a secularização propriamente dita passou a ser descrita não apenas como um processo, mas também como um projeto sociopolítico inacabado (Dullo, 2012: 383). Esse projeto é atribuído a um grupo em especial: “os secularistas”, que, além de tudo, em suas narrativas, “naturalizam aquilo que eles mesmos produziram” (Dullo, 2012: 382).

É de se estranhar que uma literatura que se diz tão atenta e simpática ao que os próprios agentes dizem, os chame de “secularistas”, como se eles assim se identificassem. Usar a qualificação “secularistas” para se referir aos diferentes grupos (com diferentes pautas e orientações) que de alguma forma barram ou procuram barrar a influência religiosa na vida política, social ou individual é perfeitamente legítimo, desde que se tenha em mente que a qualificação tem um sentido meramente analítico. Nós (analistas) é que denominamos determinado ativismo (o feminista, por exemplo) de secularista, porque nós é que identificamos (analiticamente) as consequências secularizantes desse ativismo – não é o próprio ativismo em questão que está perseguindo, reflexivamente, a secularização. Em uma frase: as pessoas, grupos e instituições não promovem a secularização porque são secularistas, elas são secularistas quando e porque promovem de alguma maneira a secularização.

A falta desse rigor e clareza conceitual na literatura sobre o secularismo faz parecer que o processo de secularização é apenas uma contingência ideologicamente sustentada por agentes e instituições preocupados em diminuir ou mesmo eliminar a influência religiosa na vida social, dando a entender que “os secularistas autoconscientes são os mais importantes agentes do processo” (Bruce, 2013: 79, tradução nossa).

Como afirma Steve Bruce, “o secularismo não é o condutor da secularização, ele é a racionalização *ex post facto* da necessária acomodação da combinação entre a diversidade e o igualitarismo que caracterizam a democracia moderna” (Bruce, 2013: 90, tradução nossa). Sem essa secularização prévia à democratização e ao próprio secularismo que ela possibilita, a dissonância religiosa podia ser simples e legitimamente reprimida.

Mesmo que isso cause enorme incômodo aos “eternos descontentes com a autonomização das esferas de valor e a separação de competências” (Pierucci, 2008: 11), o caráter secular das democracias modernas não só não é um mero arranjo ideológico, como só será revertido se o funcionamento da vida social, as leis e as normas que nos regem voltarem a se fundamentar em uma religião compartilhada – o que acaba impossibilitado pela própria diversidade de crenças. A liberdade religiosa, e não sua perseguição, quem diria, é o principal trunfo secularista.

#### IV. REFERÊNCIAS

ASAD, Talal (2003): *Formations of the secular*. Califórnia: Stanford University Press.

BARRET, Justin (2012): *Born believers: The science of children's religious belief*. Nova York: Free Press.

BERGER, Peter (2010): “A dessecularização do mundo: uma visão global”. Em: *Religião e Sociedade*, n. 21, pág. 9-24.

BONATO, Massimo; BORGES, Guilherme; JÁCOMO, Luiz Vicente Justino & SANTOS, Renan William (2016): “Secularização em Antônio Flávio Pierucci – da contemporânea serventia de continuarmos acessando aquele velho sentido”. Em: *Século XXI – Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, pág. 11-43.

BHARGAVA, Rajeev (2010): “States, Religious Diversity, and the Crisis of Secularism”. Em: *The Hedgehog Review*, v. 12, n. 3, pág. 8-22.

BRUCE, Steve (2013): “The Other Secular Modern - An Empirical Critique of Asad”. Em: *Religion and Society: Advances in Research*, n. 4, pág. 79-92.

CALDWELL, Christopher (2010): *Reflections on the revolution in Europe: Immigration, Islam and the West*. Nova York: First Anchor.

CASANOVA, José (2006): “Rethinking Secularization: A Global Comparative Perspective”. Em: *The Hedgehog Review – After Secularization*, v. 8, n. 1-2, pág. 7-22.

CASANOVA, José (2009): “The secular and secularisms”. Em: *Social Research*, v. 76, n. 4, pág. 1049-66.

CATROGA, Fernando (2010): *Entre deuses e césares: Secularização, laicidade e religião civil*. Coimbra: Almedina.

COSTA, Guilherme Borges Ferreira (2014): Ortodoxia em dois tempos: Do clericalismo político à secularização estatal. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – USP, São Paulo, 2014. Orientação de Maria Helena Oliva Augusto.

DAWSON, Lorne (2006): *Comprehending Cults: The Sociology of New Religious Movements*. Oxford: Oxford University Press.

DULLO, Eduardo (2012): “Artigo bibliográfico após a (antropologia-sociologia da) religião, o secularismo”. Em: *Mana*, v. 18, n. 2, pág. 379-91.

ENROTH, Ronald (2005): *A Guide to New Religious Movements*. Downers Grove: InterVarsity Press.

GRIM, Brian; FINKE, Roger (2011): *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century*. Nova York: Cambridge University Press.

HERVIEU-LÉGER, Danièle (2008): *O peregrino e o convertido: A religião em movimento*. Petrópolis: Vozes.

KEDDIE, Nikki (2003): “Secularism and its discontents”. Em: *Daedalus*, v. 132, n.3, pág. 14-30.

MONTERO, Paula (2013): “Religião, Laicidade e Secularismo. Um debate contemporâneo à luz do caso brasileiro”. Em: *Cultura y Religión*, v. 7, n. 2, pág. 13-31.

PIERUCCI, Antônio Flávio (1997): “A propósito do auto-engano em sociologia da religião”. Em: *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 49, pág. 99-117.

PIERUCCI, Antônio Flávio (1998): “Secularização em Max Weber: da contemporânea serventia de voltarmos a acessar aquele velho sentido”. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 13 (37), pág. 43-73.

PIERUCCI, Antônio Flávio (2003): *O desencantamento do mundo: todos os passos do conceito em Max Weber*. São Paulo: Editora 34.

PIERUCCI, Antônio Flávio (2008): “De olho na modernidade religiosa”. Em: *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 20, n. 2, pág. 9-15.

STARK, Rodney (2008), *What Americans really believe*. Waco: Baylor University Press.

TAYLOR, Charles (2012). O que significa secularismo? Em: ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite; MARTINEZ, Marcela Borges; PEREIRA, Taís Silva (Orgs.), *Esfera pública e secularismo. Ensaios de filosofia política*. Rio de Janeiro: EdUERJ, pág. 157-95.

WEBER, Max (1982). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC Editora.

WILSON, Bryan (1982). *Religion in sociological perspective*. Oxford: Oxford University Press.



**ACTORES Y PRÁCTICAS POLÍTICAS  
EN LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA  
DE COMODORO RIVADAVIA: DEL DIÁLOGO  
POLÍTICO A LA CONFORMACIÓN  
DE LA MULTIPARTIDARIA**

OLIVARES, MARÍA LAURA  
MARTINEZ, LORENA JULIETA

# ACTORES Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE COMODORO RIVADAVIA: DEL DIÁLOGO POLÍTICO A LA CONFORMACIÓN DE LA MULTIPARTIDARIA

## I. “LAS BASES” Y LA CONVOCATORIA AL DIÁLOGO POLÍTICO

Luego de casi cuatro años en el poder, en diciembre de 1979 las Fuerzas Armadas hicieron público el documento denominado “Bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional”. Ese documento buscaba generar acciones con el fin de avanzar hacia lo que ellos denominaron “la normalización político - institucional de la Nación”. Su propósito era acordar puntos básicos para propiciar un lento acceso de la ciudadanía a la actividad partidaria. Como considera Paula Canelo (2005), la producción de dicho documento se concretó en un contexto en el cual al interior de las Fuerzas Armadas existía una importante fragmentación inter e intra fuerzas, que se visibilizaba en la disputa de distintos proyectos políticos que discrepaban en torno a las formas en las que se clausuraría la etapa de dura represión, para dar comienzo a otra en la que se institucionalizara su participación en el sistema político del país. Para la autora, el documento representaba el proyecto de la fracción “politicista” dentro de las Fuerzas Armadas que se agrupaba tras la figura del general Viola.

“Las Bases” evidenciaba, además, la importancia dada a los municipios en el proceso, con los cuales se pretendía inaugurar la convocatoria al Diálogo Político (DP). Si bien en el documento se refleja la exaltación de la actividad cívica en el ámbito local como uno de los pilares de la democracia y la representatividad, la estrategia implementada por la Junta Militar radicaba en ampliar sus bases de sustentación y de generación de consenso a partir de los municipios. El objetivo que se proyectaba en el horizonte era el de conformar un partido oficialista capaz de colaborar en una salida institucional gradual y escalonada que partiría desde las esferas municipales, a partir de la promoción de una dirigencia adepta a los postulados de la Junta Militar (Lvovich 2010). La iniciativa del DP era una propuesta ambiciosa en cuanto al alcance que debía tomar el mismo, dado que se ponía como epicentro el diálogo incluso a nivel municipal. Por supuesto el régimen marcaba también los límites y las formas en las que podría materializarse la participación política.

Puede decirse entonces que el propósito del documento era propiciar una salida política “controlada”, presentar un contexto diseñado por el régimen militar con reglas y pautas establecidas por ellos mismos, en donde se hacía explícito el objetivo de reestructurar autoritariamente la vida política. Para ello se debía gestar una clase de dirigentes que dieran continuidad a los valores del proceso, suplantando a los partidos y sindicatos del país, institucionalizando la presencia de las Fuerzas Armadas en el gobierno, al tiempo que se proponía controlar la participación de los argentinos en la vida política municipal tendiendo a que sea apolítica y local. Con ese proyecto en mente, el gobierno militar inició el 26 de marzo de 1980 el denominado “Diálogo Político”, el cual se trataba del primer contacto de la Junta Militar con los civiles de manera pública y dentro de un estricto marco institucional y protocolar, que buscaba en última instancia la convalidación de sectores de la sociedad civil de los crímenes cometidos (Canelo 2016).

Con el objetivo de instrumentarlo en todo el territorio nacional, tal cual lo anunciado en la primera etapa de “Las Bases”, se organizó en la ciudad de Buenos Aires una reunión entre los días 11, 12 y 13 de marzo de 1980, a la cual fueron convocados todos los gobernadores de las provincias para impartirles directivas de cómo llevar adelante la convocatoria al DP. Por la

provincia del Chubut asistieron el Gobernador Contraalmirante Ángel Lionel Martín y el Ministro de Gobierno y Justicia Capitán de Navío (R) Jorge Horacio Suarez. (*Crónica* 5 de marzo de 1980: 12) El gobernador al referirse a la situación política regional sostuvo “en la Patagonia es menos agitada [...] particularmente en Chubut la gente está más preocupada por su trabajo, por tratar de progresar, por llevar la provincia adelante”. (*Crónica* 5 de marzo de 1980: 12)

Uno de los puntos centrales de esta convocatoria radicaba en la definición por parte de la Junta Militar de quienes serían los interlocutores habilitados para establecer el diálogo. Como afirma Canelo, “mientras que elegir individuos aislados podía quitarle legitimidad al diálogo, seleccionar a líderes sectoriales o partidarios implicaba darle representatividad a algunas organizaciones de la sociedad civil en detrimento de otras” (Canelo 2016: 171).

Finalmente la Junta Militar resolvió convocar a dirigentes a título personal, y en la provincia del Chubut el primero de ellos fue el Dr. Manuel Pío Raso, quien se había desempeñado como gobernador de la provincia entre los años 1965 y 1966, al sustituir en el cargo al Gobernador Roque González, destituido a instancias de su propio partido mediante la instrumentación de un juicio político. En ese momento de la convocatoria al DP, Manuel Pío Raso era delegado por Chubut al Comité Nacional del Partido Unión Cívica Radical y días previos a realizarse el encuentro, al ser consultado sobre la actividad partidaria, negó que la UCR estuviera atravesando una situación de inmovilismo y aseguró que no había actividad regular pero sí comunicación entre los dirigentes y explicó que a pesar del decreto ley que prohibía la actividad de los partidos políticos y la actividad gremial, la vida política existía con el visto bueno tácito del gobierno. En tal sentido preconizó que “lo que habrá que hacer es decir: queda levantada la veda política, queda levantada la veda gremial y de aquí en más habrá actividad, pero a partir de estas pautas”. (*Crónica* 11 de mayo de 1980: 6)

La reunión entablada entre Manuel Pío Raso y el Gobernador Contraalmirante Ángel Lionel Martín, estuvo cargada de desentendimientos y tensiones, al juzgar por lo ocurrido en la conferencia de prensa brindada por ambos. Interrogado sobre si había llevado a la gobernación la opinión de su partido o su opinión personal, el ex gobernador ingresó de plano a uno de los momentos más tensos de la rueda de prensa al expresar que “como se lo he manifestado al Señor Gobernador, una de las fallas que tiene esta convocatoria pienso que consiste en que no se pueden desconocer las representaciones políticas, gremiales o sectoriales que tengan las personas convocadas al diálogo”. (*Crónica* 22 de mayo de 1980: 7) Más adelante un periodista refiriéndose a lo expresado por Raso le consultó “¿quiere decir que el diálogo usted lo ha mantenido autorizado por su partido y en representación del mismo?” A lo cual Raso respondió “correcto”. En ese instante intervino el Contraalmirante Martín expresando: “Me gustaría hacer una aclaración, la conversación fue a título personal, para saber qué piensa el Dr. Raso. De ninguna manera para saber qué piensa el radicalismo”. (*Crónica* 22 de mayo de 1980: 7) Raso enfatizaba que el rol de las Fuerzas Armadas era “lo que les fija la Constitución actual cuando la paz interna se ha perdido: defender las fronteras de la agresión externa y quedar como reserva moral para apuntalar el sentimiento nacional” y añadió que si se produjera “una politización de las FFAA les va a hacer perder el objetivo para el cual han sido creadas por la Constitución”. (*Crónica* 22 de mayo de 1980: 7)

Otro de los convocados al DP fue el escribano Roque González, quien además de haber sido gobernador de la provincia, era el fundador del Partido Acción Chubutense (PACH) y máximo dirigente del mismo en ese momento. La reunión con González se llevó adelante el día martes 3 de junio, y al finalizar, el ex gobernador, en presencia del Contraalmirante Martín, brindó una conferencia de prensa en la que no hubo definiciones tan claras como las del dirigente de la UCR. González señaló la necesidad de incorporar, paulatinamente, “figuras de renombre

provincial en los estrados más importantes de la administración con la exclusión de cualquier color político y en especial de la juventud chubutense tan promisoriosa”. (*Crónica*, 4 de junio de 1980: 12)

También fueron convocados al DP el director del diario *Jornada*, Bernardo Feldman y el director y fundador del diario *El Chubut*, José Sáenz, quienes fueron atendidos por separado y posteriormente como ya se había hecho antes, se dio la conferencia de prensa. Los periodistas mantuvieron posiciones un tanto disímiles si analizamos sus dichos. Feldman al ser interrogado por la prensa sostuvo con tono complaciente y en sintonía con los objetivos fijados en la convocatoria al Diálogo: “coincidimos en que las Fuerzas Armadas han ocupado un vacío de poder y que dicha misión debe proseguir hasta que estén dadas las condiciones de un retorno a la Constitución”. Más adelante consideró que se debía instrumentar la forma de que los partidos políticos tengan la posibilidad de reorganizarse para renovar sus cuadros, “nuestra opinión es que no se debe hablar de plazos o que deben estar todas las condiciones para que el país retorne a la constitucionalidad”. (*Crónica* 4 de junio de 1980: 12) En otro tono, José Sáenz, que también era miembro de la UCR de la provincia, al ser entrevistado sostuvo que “el principal problema planteado estuvo referido a la necesidad imperiosa de que el gobierno contemple la posibilidad de que se abra la actividad de los partidos políticos “para no dejar deambulando a la juventud, ya que se lleva un periodo de más de cinco años sin practicarla” y agregó que “en relación a la participación de las Fuerzas Armadas en el poder, puntalicé mi pensamiento, que no es otro que el que marca la Constitución Nacional y creo que todo aquello que debe ser modificado debe dejarse para los gobiernos constitucionales”. (*Crónica* 11 de junio de 1980: 10)

También del DP a nivel local y provincial participaron claras voces a favor de la convergencia cívico militar. Tal es el caso del Dr. Francisco Novo quien fuera Vicepresidente de la Confederación Argentina de Clínicas y Sanatorios y dirigente del Partido Demócrata de Chubut, con el cual fue candidato a gobernador, a diputado y a intendente. Al ser consultado sobre la iniciativa de la Junta Militar para el Diálogo sostuvo:

Yo entiendo que los señores que dirigen los partidos políticos y que hacen críticas, están ya descalificados: no son interlocutores válidos. Y menos si enarbolan banderas partidarias. Yo entiendo que podrían ser llamados al diálogo como ciudadanos argentinos y me parece que han interpretado mal el diálogo, en cuanto que el llamado que se hace es a argentinos, para hablar de soluciones para los argentinos y no a políticos para hablar de plataformas o temas de carácter político para partidos políticos. Los argentinos hasta el 24 de marzo teníamos todos miedo. Se acabó el miedo en la Argentina. Por eso digo estamos en el oasis. Y por eso estoy fundamentalmente con el proceso. (*El Patagónico* 22 de marzo de 1980: 5)

Otro de los actores convocados al DP fue el representante de la Iglesia Católica Obispo Diocesano Monseñor Argimiro Daniel Moure, quien a su turno aclaró: “Que los temas tratados con el Contralmirante Martín no han sido políticos por cuanto están fuera de mi competencia. Lo esencial de la conversación giró en torno al hombre con su estructura, su origen, su destino que debe ser respetado y que es el objetivo de la conducción política”. Puntualizó que en ese contexto “la libertad es el ámbito en que se desenvuelve la persona humana: en especial la libertad religiosa y de prensa”. (*Crónica* 12 de junio de 1980: 8)

El peronismo no fue convocado al DP al sostener que su participación en el mismo estaba condicionada por la libertad de Isabel Perón. Sin embargo, un grupo de referentes del partido a nivel local dieron su parecer públicamente mediante un comunicado de prensa. El mismo reflejaba que tanto dentro del peronismo como de las Fuerzas Armadas, los proyectos políticos no eran unívocos. Un documento emitido por la Agrupación Justicialista Patagónica, firmado por Arturo Campelo, Juan Carlos Bravo y Rino Marconi entre otros, sostenía:

Es necesario lograr de inmediato la libertad de la Sra. Presidenta del MNJ<sup>1</sup> y del compañero Lorenzo Miguel, sin condicionamiento alguno, por cuanto sin ello, no puede haber diálogo sincero que es lo que necesita la nación. A la subversión marxista apátrida, le decimos que no tendrá lugar nunca más en nuestro suelo, desde el MNJ defenderemos nuestros principios cristianos y humanistas. Al Ejército Argentino le pedimos, como justicialistas que sigan vigilantes contra esos apátridas y sepan que en esta lucha todos los compañeros sin excepción, estaremos a vuestro lado, sin condicionamiento, agradecidos de que hayan terminado con la guerrilla en nuestra patria. (*Crónica*, 23 de marzo de 1980: 8)

Lo ocurrido a nivel nacional es coincidente con el plano local, ya que al recuperar distintas voces que se expresaron a instancias del DP se puede observar que el régimen era criticado por pocos actores y solo en algunos aspectos, mientras que no existía una opinión estrictamente contraria a su desempeño en el gobierno. Lo que se puede advertir es que se estaba ante un proceso importante de disciplinamiento social y de apoyo de algunos sectores al programa político de las Fuerzas Armadas en busca de una convergencia cívico militar (Lvovich, 2010)

## II. ASOCIACIONISMO Y ACTIVIDAD POLÍTICA

Paralelamente al movimiento de interés público generado en torno a la convocatoria al DP, las fuentes documentales de la época muestran una intensa actividad asociativa en la ciudad de Comodoro Rivadavia. Este dato no parece corresponderse con otras realidades a nivel nacional como a las que se refieren Cecconi y Luna (2002), quienes analizan la historia de las asociaciones en la Argentina en el período 1976 - 1990 y sostienen que durante la dictadura militar la represión generó temor y produjo una acentuada desactivación del movimiento asociativo. Al respecto señalan que: “Los períodos de represión parecen haber signado la sumisión de movimientos asociativistas en la informalidad” (Cecconi y Luna 2002: 21) Sin embargo, en las fuentes documentales consultadas se observa que en Comodoro Rivadavia, a inicios de 1980, el asociativismo no muestra signos de haberse desactivado. Lejos de caer en la informalidad, las asociaciones voluntarias comodorenses muestran prolijidad y minuciosidad en la preservación de mecanismos que garantizaran la legitimidad democrática de sus instituciones. Ello se debió tal vez a la notable cultura asociativa de la ciudad desde sus orígenes (Crespo 2011) Si bien la participación en las asociaciones podría enmarcarse dentro de actividades sociales, es factible pensar que muchas de ellas tuvieron la intención de generar influencia, por ejemplo, en el ejercicio de la autoridad política. Dicha presunción se funda en el hecho de que muchos de los activos protagonistas en las asociaciones comodorenses que destacan en 1980, se constituyeron en importantes dirigentes en la vida política de la ciudad con posterioridad al año 1983. Esta idea entra en discusión con lo sostenido por Luis Alberto Romero, quien al referirse a la construcción de la democracia sostenía que “la Argentina no tenía por entonces otro material para construirla: ni ciudadanos educados -la ignorancia de lo básico del civismo era notable-, ni dirigentes, ni hábitos, ni tradiciones” (Romero 2004: 274) En lo planteado por Romero subyace la idea de que la democracia “surge” y “nace” en 1983, presentando a dicho año como un punto de ruptura. Desde la perspectiva de este trabajo interesa más ver las posibles líneas de continuidad en este período y establecer que las prácticas asociativas hicieron posible la transición a la democracia en Comodoro Rivadavia, afirmando que la articulación entre representantes e intereses de la sociedad se formó de un trabajo sistemático y continuo de personas que ocuparon lugares de responsabilidad en distintos tipos de asociaciones, quienes supieron tener protagonismo en el proceso de transición democrática ocupando lugares de representación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Las siglas MNJ hacen referencia al Movimiento Nacional Justicialista.

### III. LA CONFORMACIÓN DE LA MULTIPARTIDARIA

La discusión sobre la sucesión presidencial de Videla, durante el segundo semestre de 1980, significó la interrupción de la iniciativa denominada DP debido tal vez a la intensa polémica que las Fuerzas Armadas mantenían hacia su interior en materia económica y política, donde se partían aguas en torno a la definición sobre cuáles cambios eran factibles de ser realizados y cuáles serían las líneas de continuidad que le darían cohesión al Proceso de Reorganización Nacional.

Finalmente el 3 de octubre de 1980 fue designado el Gral. Roberto Eduardo Viola como presidente, aunque su asunción como tal se produjo recién el 29 de marzo de 1981. Las tensiones en el seno de las Fuerzas Armadas no desaparecieron y el compás de espera que se produjo entre mediados del año 1980 y la asunción fue largo para la dirigencia partidaria tradicional y para todos aquellos ciudadanos que se sintieron habilitados por las condiciones del Diálogo para dinamizar la vida política. En momentos en que anunciaba su gabinete y elegía gobernadores para las provincias, comenzaron a llegar las demandas de apertura y diálogo de distintos sectores políticos.

A nivel local, la asunción de un nuevo presidente significaba también la renovación de los dirigentes del gobierno provincial y municipal. En la provincia de Chubut el Contraalmirante Angel Lionel Martin le entregó el cargo al Contraalmirante Niceto Echauri Ayerra en abril de 1981.

La crisis económica que se evidenciaba con la devaluación anunciada el 2 de junio, más los constantes rumores de tensiones y crisis dentro de la Junta Militar, habilitaron a diferentes actores sociales a marcar el notorio desgaste del gobierno. Diferentes dirigentes de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y otros, comenzaron a expresarse con preocupación sobre el rumbo de la economía y el futuro político del país. En ese estado de situación el ministro del interior Horacio Liendo afirmaba su deseo de “reanudar conversaciones con los hombres del mundo civil, que se va a dar cuando concertemos el diálogo político, que estimamos que muy pronto vamos a poner en marcha en todo el país”. (*Crónica* 10 de junio de 1981: 4) El día 12 de junio la Unión Cívica Radical (UCR) convoca al resto de los partidos políticos, sectores sociales y también a las Fuerzas Armadas con el propósito de hallar, en conjunto, las soluciones institucionales que, a juicio de los radicales, reclamaba la república. Desde la columna editorial del diario *Crónica* se sostenía: “las agrupaciones políticas de distinto signo han comenzado a exteriorizar una actividad desusada hasta hace un año. Las prohibiciones para efectuar reuniones y para formular declaraciones de neto corte político, que durante casi cuatro años fueron bastante fielmente observadas, van siendo objeto de gradual distensión”. (*Crónica* 12 de junio de 1981:6)

El mes de julio inicia con el anuncio de que la Junta Militar habría aprobado las pautas para el diálogo político. Las mismas eran tendientes a garantizar la normalización política del país mediante la recomposición del sistema político, basado en un esquema pluripartidista de pocas y grandes agrupaciones políticas ampliamente representativas. Lo expresado da muestras de un claro retroceso en los alcances de la iniciativa dialoguista planteada a inicios de 1980. (*Crónica* 1 de julio de 1981: 24)

Al mismo tiempo, se publica el anuncio del Episcopado llamando a una reconciliación nacional “por medio del retorno al imperio de la ley, de la justicia y el pleno estado de derecho” tras sostener que la Argentina “padece una crisis de autoridad que se manifiesta en el campo económico y en el social”. (*Crónica* 1 de julio de 1981:1) La Iglesia con ese comunicado le soltaba la mano al Proceso. La declaración formulada engarzaba perfectamente con la convocatoria

lanzada desde diferentes sectores y en particular desde el radicalismo en la intención de unir voluntades para salir de la crisis que atravesaba el país.

La convocatoria del radicalismo, al ser presentada con anticipación y ser respaldada por la Iglesia, dejaba en desventaja a la iniciativa del gobierno a convocar a una nueva ronda de DP. Sobre todo, el desacierto del gobierno estribaba en el hecho de querer restringir y digitar la participación política cuando ya estaba instalada la necesidad de construir una salida entre todas las fuerzas políticas.

El primer partido en dar un sí a la convocatoria radical fue el Movimiento Integración y Desarrollo (MID). El titular del partido, el ex presidente Arturo Frondizi declaraba estar conforme con la iniciativa de constituir una comisión de convocatoria a un gran acuerdo de unión nacional, para sacar al país en el punto de crisis que se encontraba. (*Crónica* 1 de julio de 1981: 3)

En el medio de este estado de situación se conoce que la ex presidenta María Estela Martínez de Perón, había recuperado su libertad tras cinco años, tres meses y 13 días de detención.

El 8 julio se reunieron los máximos dirigentes del radicalismo y del justicialismo y anunciaron que comenzarían a trabajar en grupos donde participarían el justicialismo, el radicalismo, el Partido Intransigente (PI), el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), a los efectos de elaborar un primer programa común de soluciones a la grave coyuntura del país. (*Crónica*, 9 de julio de 1981:1)

El 15 de julio se anunciaba por la prensa local que los políticos iniciaron “la etapa de transición a la democracia”. Luego de una reunión, las autoridades de los partidos antes mencionados se autodenominan como una junta multipartidaria que se propone convocar a más sectores. En su primer comunicado la Multipartidaria sostenía:

La Convocatoria Nacional, si bien tiene origen en los partidos políticos, es una gestión que se despliega en toda la comunidad argentina por encima de las diferencias partidarias, religiosas, económicas, sociales y culturales. Es un pronunciamiento de la democracia, para la democracia. Por eso, la Convocatoria no se limita a los partidos políticos, que aquí sólo juegan el rol inaudible de transmisores, orientadores y ejecutores de la opinión pública, se convocará a todos los que coadyuvan de una manera u otra a la realización nacional. Habrá que procurar un cabildo abierto multiplicado por cada población de la República, que reitere, pacífica, solidaria y esperanzadamente, que el pueblo quiere saber de qué se trata y asumir el protagonismo histórico indelegable. De esta manera damos por iniciada la etapa de transición hacia la democracia, objetivo que constituye nuestra decisión intransferible e irrevocable. Lo hacemos bajo el lema del Episcopado Argentino: la reconciliación nacional. (Primer documento de la Multipartidaria, Buenos Aires, 14 de julio de 1981)

Sin embargo, a nivel local la multipartidaria tardó en reunirse e iniciar actividades conjuntas. Recién a fines del mes de septiembre los justicialistas se reunieron para compartir los lineamientos que emanaron de la conducción nacional, por el que se alentaba la constitución de nucleamientos multipartidarios en diferentes puntos del país. Siguiendo dichas pautas, quedó integrada una comisión con los siguientes nombres: Dr. Hebe Corchuelo Blasco; Ramón Lorenzo; Manuel Cardo; Dr. Carlos Guido Freytes; Rolando Campillay; Arturo Campelo; Antonio Morales; Víctor Ojeda; Dr. José Manuel Corchuelo Blasco; Julio Astete; Raúl Coronel y Rodolfo Naumann, actuando como secretario de comisión, José Sixto Almirón. El equipo de trabajo tendría como objetivo establecer contactos con las demás corrientes partidarias. (*Crónica*, 25 septiembre de 1981: 3) Sin embargo, otros referentes de ese partido político cuestionaron que fueran ellos los elegidos para integrar dicha comisión. Mientras tanto, dirigentes radicales mantenían reuniones con los distintos agrupamientos políticos. A principios de octubre se

informó que varios dirigentes de la UCR se reunieron en una confitería céntrica de la ciudad para analizar la convocatoria multipartidaria, siguiendo pautas emanadas de la conducción nacional. (*Crónica* 1 de octubre de 1981: 1)

La Democracia Cristiana mientras que aguardaba las definiciones que se tomarían dentro del radicalismo y el justicialismo, que tenían que resolver temas relacionados a la representación que tendría cada localidad y dónde sesionaría la Multipartidaria provincial, manifestaba que no participaría de la convocatoria a la segunda ronda de diálogo que propiciaba el gobierno nacional. La misma era una iniciativa que se anudaba con la estrategia prístina del DP, la de refundar un movimiento de opinión nacional que garantizase la pervivencia de las Fuerzas Armadas en un espacio de representación política. Además esa segunda iniciativa política, puede ser pensada como una estrategia para tratar de disuadir la participación de diferentes sectores en la convocatoria de la Multipartidaria.

Por su parte el Partido Acción Chubutense (PACH), después de tomar la decisión de tener una convención partidaria, se distanciaba de las Fuerzas Federalistas Populares (FUFPEPO) quienes eran vistos como representantes de la filosofía de Martínez de Hoz.

Desde el gremialismo, Mario Morejón hizo pública su opinión sobre la Multipartidaria y afirmaba que los sectores gremiales pronto serían llamados a integrar ese espacio. (*Crónica*, 15 de octubre de 1981: 3)

Finalmente las reuniones de la Multipartidaria comenzaron a concretarse y tuvieron lugar en confiterías céntricas de la ciudad. En las mismas participaron como asistentes dirigentes tradicionales que tenían trayectoria política antes del golpe de estado dado en 1976, y también participaban de esas reuniones muchos de los dirigentes que venían activándose políticamente desde diferentes asociaciones. El proceso de encuentro entre los diferentes sectores tomó mayor impulso luego del golpe de estado palaciego que sacó del poder a Viola. La operación de destitución fue articulada a partir de la enfermedad del general desde el mes de noviembre y culminó con la asunción de Galtieri en el mes de diciembre del mismo año.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de lo analizado, se puede inferir que la activación de la vida política comodorensis transcurre en dos planos. En el primero se activa la acción política a partir de la convocatoria específica que realizó el gobierno militar provincial a distintos representantes de los partidos políticos con responsabilidades en el gobierno constitucional y en las elecciones de 1973. También al DP fueron llamados otros actores que consideraron importantes, como la Iglesia, dueños de los medios de comunicación y a aquellos que apoyaban la construcción de un partido político “oficial”. En otro plano, la activación de la política se hace presente a partir de la gran cantidad de personas que participaron activamente en asociaciones de tipo profesional, gremiales y deportivas en mayor medida. Aquí residen algunos aspectos de interés para este trabajo. En primer lugar, que muchas de las personas que se encuentran integrando comisiones directivas en las mencionadas asociaciones, ocupando en ellas lugares protagónicos, a partir de la apertura democrática y en años posteriores, van a tener papeles destacados en la vida política local. En segundo lugar, otro aspecto a destacar tiene que ver con que las prácticas políticas que se desarrollaban en esas asociaciones durante el año 1980, al mismo tiempo que se daba el DP, guardan una gran minuciosidad en el respeto por la institucionalización del poder en forma democrática. Es de interés analizar estos dos planos de participación ciudadana, porque de su estudio, es posible comenzar a inferir cómo ha funcionado la política durante la última etapa de la dictadura, temática que aún no ha sido lo suficientemente explorada en el ámbito local.



El presente trabajo resulta importante porque nos permite observar no solo la postura de los partidos políticos y personalidades influyentes durante el transcurso del DP, sino que además permite hacerlo desde un análisis de caso de una localidad del interior del país.

En cuanto a la conformación de la Multipartidaria, podemos pensar que la misma se constituyó como una iniciativa política que permitió que se fueran construyendo nuevas relaciones de poder que se tensarían con las Fuerzas Armadas a futuro. Mientras que el DP fue una instancia en donde el campo político era prefigurado y establecido por los militares, la iniciativa de la Multipartidaria va a invertir esa formulación dado que el campo de la política comienza a ser definido y delimitado por los partidos políticos. Mientras que en el DP el temario, los tiempos y los actores eran definidos previamente y se excluían deliberadamente a ciertos sectores, en esta iniciativa son los partidos políticos los que toman el control, reclamando para sí el dominio sobre el campo de la política. Podría incluso pensarse que la maniobra de la UCR era justamente adelantarse con una propuesta diferente a una convocatoria a dialogar por parte del gobierno de facto, para no someterse a términos similares a los que se habían establecido en la primera llamada al DP.

La Multipartidaria local fue la posibilidad de que todos los actores políticos que se expresaron en los dos niveles de participación que despertó el DP (gremialistas, dirigentes tradicionales y nuevas figuras militantes en el asociacionismo local), pudieran articularse y disputar para sí el campo de lo político, dejando por fuera a los partidarios de las Fuerzas Armadas.

## V. BIBLIOGRAFÍA:

Aelo Oscar (2002): “¿Continuidad o ruptura? La clase política bonaerense en los orígenes del peronismo”. En: Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales, N. 17. pp. 347-369.

Canelo, Paula (2005): “Los fantasmas de la ‘convergencia cívico militar’. Las fuerzas Armadas frente a la salida política durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1981)” En: Cuadernos del CISH (17-18). pp. 67 – 98.

Canelo Paula (2016): La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983). Buenos Aires: Edhasa.

Crespo, Edda Lía (2011): Comunidades mineras, prácticas asociativas y construcción de ciudadanías en la zona litoral del Golfo San Jorge. Comodoro Rivadavia y Caleta Olivia (1901 – 1955). (Tesis de Maestría inédita). Buenos Aires: Universidad Nacional San Martín.

Moreno, José Luis (2002): “La caída del estado de bienestar. (Dictadura y reconstrucción democrática)”. En: Luna, Elba y Cecconi, Élica (Comps.): De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina. 1776-1990. Buenos Aires: Gadis. pp. 277 – 337.

Lvovich, Daniel (2010): “Actitudes sociales durante la dictadura militar argentina: las organizaciones sociales y el diálogo político de 1980”. En: Bohoslavsky, E. / Franco, M. / Iglesias, M / Lvovich, D (comps.): Problemas de la historia reciente en el Cono Sur Vol. II. Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 259 – 276.

Lvovich, Daniel (2010): “Burócratas, amigos, ideólogos y vecinalistas: el reclutamiento de funcionarios municipales de Morón durante la dictadura Militar (1976 – 1983)”. En: Bohoslavsky, Ernesto / Soprano, Germán (Ed.): Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad). Buenos Aires, Prometeo Libros. pp. 411 – 430.

Quiroga, Hugo (2004): El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Romero, Luis Alberto (2004): “Veinte años después: un balance”. En: Novaro, Marcos / Palermo, Vicente (comps.) La historia reciente. Argentina en democracia. Buenos Aires, Edhasa. pp. 271 – 282.

## VI. FUENTES

Documento “Bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional” disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf>, consultado el 20 de junio de 2015.

Diario *Crónica* consultado en las oficinas comerciales de la empresa.

Diario *El Patagónico* consultado en el Centro de Información Pública de Comodoro Rivadavia.

**EDUCAÇÃO COMO DIREITO:  
A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES EVANGÉLICOS  
NA COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO  
DA CÂMARA DE DEPUTADOS NO BRASIL**

MARTINEZ DE MORAES, MONICA CRISTINA

## EDUCAÇÃO COMO DIREITO: A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES EVANGÉLICOS NA COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA DE DEPUTADOS NO BRASIL

O processo legislativo instituído pela Constituição brasileira de 1988 permite à Câmara de Deputados, por meio de Comissões Parlamentares, órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno e constituídos de deputados/as com a finalidade de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara, a apreciação em caráter conclusivo das matérias objeto de projetos de lei ordinária devendo passar pelo Plenário da Câmara os projetos que afetam direitos constitucionais como o direito à vida e à liberdade.

Os dispositivos constitucionais, conforme apontaram Araujo (2010) e Freitas (2012), distribuem competências aos entes federados a partir de uma estrutura cooperativa em que à União, no âmbito das competências privativas e concorrentes, que em relação à oferta educacional são de ordem legislativa, cabe estabelecer diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, Inciso XXIV). Pode-se inferir, portanto, que é nas competências concorrentes que se materializa a afirmação da educação como direito, caracterizado aqui como um dos princípios de um Estado social e democrático de direito em que a elaboração e a implementação de políticas públicas é eixo orientador da atividade dos poderes do Estado (Duarte 2007). Tal é a importância do direito à educação, particularmente detalhada na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, que Oliveira (1995) usa a comparação de Francisco Pontes de Miranda para demarcá-la:

À simetria humana operada pela abolição da escravatura deve suceder a simetria pela escola de todos e ao alcance de todos. Tal o princípio jurídico; ao direito público subjetivo que daí nasce chama-se **direito à educação**<sup>1</sup>. (1933:10 apud Oliveira 1995: 8)

Compreende-se, então, que a Comissão Permanente de Educação se constitui *locus* privilegiado de formulação de políticas públicas para a educação, ou seja, tem significado estratégico na afirmação da educação como direito de cidadania.

A Comissão Permanente de Educação foi criada na Assembleia Constituinte de 1823 e mantida durante todas as legislaturas do Império. Na República, passou por transformações, ora incorporando as áreas temáticas da saúde, cultura, esporte, ora reduzindo sua abrangência. Em 2013, a Câmara dos Deputados alterou seu Regimento Interno para desmembrar as competências da Comissão de Educação e Cultura que passou a tratar de: a) assuntos atinentes à educação em geral; b) política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais; c) direito da educação; d) recursos humanos e financeiros para a educação (Resolução da Câmara dos Deputados no. 21, de 2013).

A composição numérica das Comissões Permanentes é fixada a cada legislatura por Ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, e a composição nominal é definida pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares e renovada a cada ano. Daí desprende-se que tanto a composição numérica quanto a nominal da Comissão Permanente de Educação são condicionantes na configuração dos rumos da educação brasileira.

Partindo do pressuposto da conquista do poder legislativo pelos novos atores políticos religiosos por meio do crescimento numérico do protestantismo popular na América Latina<sup>2</sup> é

---

<sup>1</sup> Grifo do autor.

que apresenta-se aqui a análise da atuação dos parlamentares evangélicos na Comissão Permanente de Educação e sua contribuição para os avanços ou retrocessos no estabelecimento de um dos pilares das democracias modernas, o direito à educação.

Müller (2005) já observava que “[...] Migrações partidárias constituem um traço característico do sistema partidário brasileiro [...]” mas que “[...] apesar das mudanças de partidos, os indivíduos tendem a conservar sua posição no espectro ideológico”. Por isso, a hipótese adotada inicialmente neste trabalho é a de que os parlamentares evangélicos agem menos por fidelidade partidária e mais por lealdade política e, portanto, sua participação na Comissão Permanente de Educação estaria subordinada à sua trajetória num bloco ideológico e não especificamente a um partido político. Sendo assim, a alternativa metodológica seria observar, descrever e analisar a participação dos deputados evangélicos na Comissão Permanente de Educação nas votações de matérias objeto de projetos de lei ordinária nas legislaturas posteriores à Constituição de 1988.

Entretanto, por força das fontes disponíveis, quer seja, os Relatórios de Atividades da Comissão Permanente de Educação, e também pela identificação da 52a. Legislatura como marco da emergência da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados, foi possível proceder a identificação e análise da atuação dos parlamentares evangélicos na Comissão nas 52a., 53a., 54a. e 55a. Legislaturas.

Em linhas gerais, nas 52a. e 53a. Legislaturas, a atuação da Comissão Permanente de Educação oscilou entre forças políticas neoliberais/conservadoras e democráticas/participativas, ora alterando o tratamento da educação conforme esteve em curso nos governos anteriores, ora demonstrando disposição em afirmar a educação básica como direito de cidadania. Ainda assim, pode-se perceber que houve poucas rupturas e pouco avanço do ponto de vista da conexão entre educação e qualidade da democracia em decorrência da predominância de forças políticas conservadoras.

Na 52a. Legislatura (2003-2007) a Comissão Permanente de Educação teve apenas um membro titular evangélico:

**Antonio da Conceição Costa Ferreira**, membro da Assembleia de Deus, foi Deputado Constituinte pelo Partido da Frente Liberal (MA) e, embora manteve mandatos em todas as Legislaturas, foi membro titular da Comissão Permanente de Educação nas 52a., 53a. e 54a. Legislaturas.

Na 53a. Legislatura (2007-2011) a Comissão Permanente de Educação teve, além de Costa Ferreira, outros três membros titulares evangélicos:

**Andreia Almeida Zito Dos Santos**, Batista, Bacharel em Direito, foi eleita Deputada Federal pelo Partido da Social Democracia Brasileira (RJ) para a 53a. Legislatura e reeleita para a 54a. Legislatura. Foi relatora do Projeto de Lei do Executivo que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em 2008 (Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008) e do Projeto de Lei do Senado Federal (Cristovam Buarque – PDT/DF) que viria a ser transformado em norma jurídica, a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamentou Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

---

<sup>2</sup> Utilizando articuladamente estudo e estudo de caso, a tese de doutorado de Silva (2017) analisa em profundidade o tema da constituição de nova elite parlamentar evangélica América Latina.

**Jorge Tadeu Mudalen**, membro da Igreja Internacional da Graça, foi eleito Deputado Federal pelo Partido da Frente Liberal (SP) para a 52ª. Legislatura e reeleito para a 53a. Legislatura; foi eleito Deputado Federal pelo Partido Democratas para a 54a. Legislatura e reeleito para a 55a. Legislatura.

**Sétimo Waquim** foi eleito Deputado Federal pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MA) para a 53a. Legislatura e reeleito para a 54a. Legislatura, tendo sido membro titular da Comissão Permanente de Educação em ambas as Legislaturas. Foi relator de Projeto de Decreto Legislativo com origem na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, transformado no Decreto Legislativo 707/2009, que aprovou o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para Programas Educacionais e de Intercâmbio Cultural, celebrado em Brasília, em 27 de maio de 2008. Relatou, também, o Projeto de Lei de autoria do Senado Federal (Cristovam Buarque – PDT/DF), transformado na Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009, que alterou o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público.

A 54a. Legislatura foi marcada, de forma geral, por forte disposição por parte da Comissão Permanente de Educação em afirmar a educação básica como direito de cidadania já que os parlamentares membros da Comissão observaram a significação dada à educação brasileira pela Constituição Federal de 1988 e configurada na Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases), o que pode ser observado pelo significado estratégico e os desdobramentos, em especial, de quatro proposições transformadas em lei:

- Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu Pronatec, uma alternativa de formação profissional de qualidade para a população mais pobre.
- Lei Ordinária 12.761/2012 que estendeu o Vale Cultura aos professores.
- Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013, instituiu a partilha dos *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal para a Educação no Brasil destinando 75% dos *royalties* do petróleo para a educação e 25% para a saúde, com a ressalva de que as verbas destinadas à educação deveriam ser aplicadas exclusivamente na educação pública.
- Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 aprovou o Plano Nacional de Educação – (PNE 2014 – 2024) que representa um projeto de nação com metas e ações que podem dar um rumo à qualidade social da educação brasileira.

Na 54a. Legislatura (2011-2015) a Comissão Permanente de Educação teve, além de Costa Ferreira e Professor Sétimo, dois parlamentares evangélicos:

**George Hilton Dos Santos Cecílio**, membro da Igreja Universal do Reino de Deus, foi eleito Deputado Federal pelo Partido Progressista (MG) para a 53a. Legislatura, reelito para a 54a. Legislatura pelo Partido Republicano Brasileiro e reeleito para a 55a. Legislatura pelo Partido Republicano da Ordem Social. Foi relator do Projeto de Lei do Senado Federal (Marcelo Crivella – PRB/RJ) transformado na Lei 13.234/2015 que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a identificação, o cadastramento e o atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação.

**Paulo Roberto Freire da Costa**, pastor da Assembleia de Deus, foi eleito Deputado Federal pelo Partido da República (SP) para a 54a. Legislatura e reeleito para a 55a. Legislatura. Foi relator do Projeto de Decreto Legislativo, originado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, transformado no Decreto Legislativo 142/2017 que aprovou o texto do Acordo

de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo de Granada, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2010.

Entretanto, na segunda metade da 54a. Legislatura reacendem as forças políticas conservadoras, e se naquele momento podia-se dizer da incerteza de avanços na conexão entre educação e qualidade da democracia, hoje pode-se afirmar que esse é o marco do princípio dos retrocessos que se verificam no Brasil neste momento de grande tensão na esfera política brasileira.

Por fim, na 55a. Legislatura (2015-2019) a Comissão Permanente de Educação tem, até o momento, além de George Hilton, tres parlamentares evangélicos:

**Alan Rick Miranda**, membro da Assembleia de Deus, eleito Deputado Federal pelo Partido Democratas (AC) para a 55a. Legislatura. Foi relator de Projeto de Lei de autoria do Senado Federal (Cássio Cunha Lima – PSDB/PB), transformado na Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016 que alterou a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.

**Marco Antonio Feliciano**, pastor da Igreja Avivamento da Fé, eleito Deputado Federal pelo Partido Social Cristão (SP) para a 54a. Legislatura e reeleito para a 55a. Legislatura.

**Max Freitas Mauro Filho**, Presbiteriano, eleito Deputado Federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (ES) para a 54a. Legislatura e reeleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (ES) para a 55a. Legislatura.

#### O QUE SE PODE CONCLUIR AINDA QUE PROVISORIAMENTE?

Que os parlamentares evangélicos não divergem significativamente dos demais membros da Comissão Permanente de Educação; trata-se de uma participação que oscila predominantemente entre forças políticas conservadoras e neoliberais pois são filiados a partidos de centro e centro-direita: Partido da Frente Liberal; Partido do Movimento Democrático Brasileiro; Partido da Social Democracia Brasileira; Democratas; Partido da República; Partido Progressista; Partido Republicano Brasileiro; Partido Republicano da Ordem Social; Partido Trabalhista Brasileiro, e acrescenta-se, muito mais guiados por uma prática fisiologista.

Conclui-se, ainda, que os parlamentares evangélicos da Comissão Permanente de Educação ao exercerem as migrações partidárias conservando sua posição no espectro ideológico, atuam predominantemente por lealdade política, portanto, como grupo de pressão organizados em bancadas suprapartidárias e interdenominacionais agindo segundo as agendas dos grupos de interesse que representam (Silva 2017: 456). É nesse cenário que se pode observar a influência da bancada evangélica, surgida na Constituinte em 1986 e constituída Frente Parlamentar em 2003, “[...] que em certos momentos, apresenta estratégia e atuação conjunta e reflete o poder de mobilização dos pentecostais na sociedade brasileira [...]” (Trevisan 2013: 32). Mostra dessa atuação parlamentar é o *lobby* dos evangélicos pelo Projeto Escola Sem Partido<sup>3</sup> (PLS 193/2016, que inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei no 9.394, de 20 de

---

<sup>3</sup> Na 'justificação' do PL 867/2015 o autor afirma que elaborou o Projeto de Lei com base no movimento Escola sem Partido “...uma iniciativa conjunta de estudantes e pais preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis...” (p. 5) e acusa professores e autores de livros didáticos “...de práticas ilícitas, violadoras de direitos e liberdades fundamentais dos estudantes e de seus pais ou responsáveis...” (p. 6). Informa ao final que diversas Assembleias Legislativas e dezenas de Câmaras de Vereadores tramitam atualmente projetos de lei semelhantes a este

dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido" de autoria do Senador Magno Malta; PL 1411/2015, que tipifica o crime de Assédio Ideológico e dá outras providências de autoria do Deputado Rogério Marinho; PL 867/2015, que inclui, entre as diretrizes e bases da educação nacional, o "Programa Escola sem Partido" de autoria do Deputado Izalci) que tramitou na Comissão Permanente de Educação mas que desde 2016 passou a tramitar em Comissão Temporária cuja composição dos 22 titulares, 13 são integrantes da Frente Parlamentar Evangélica, dentre eles alguns integrantes da Comissão Permanente de Educação: Alan Rick, Paulo Freire e Max Filho.

Por fim, os parlamentares evangélicos da Comissão Permanente de Educação ao atuarem como representantes confessionais em favor de causas ou interesses defendidos pelo grupo, fazem retroceder a qualidade da democracia à medida em que impõem ao conjunto da população brasileira, a proibição de acesso de crianças, adolescentes e jovens a uma educação laica, democrática, inclusiva e emancipatória conforme preconizada pela Constituição de 1988.

## REFERENCIAS

Araújo, Gilda Cardoso de (2012): "Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados". In: Retratos da escola, 4(7).

Duarte, Clarice Seixas (2007): "A educação como um direito fundamental de natureza social". In: Educação & Sociedade, 28(100), 691-713.

Freitas, Dirce Nei Teixeira de (2012): "A colaboração federativa e a avaliação da educação básica". In: Retratos da Escola, 6(10), 173-184.

Müller, Gustavo (2005): "Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes". In: DADOS—Revista de Ciências Sociais, 48, 371-394.

Oliveira, Romualdo Portela de (1995): Educação e Cidadania: o Direito à Educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.

Saviani, Dermeval (2013): "A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência". In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, 29(2).

Silva, Héleron da (2017). Da moral privada à ética pública: a nova elite parlamentar evangélica na América Latina. Tese de Doutorado, Universidade de Salamanca, Espanha.

Trevisan, Janine (2013): "A Frente Parlamentar Evangélica: força política no estado laico brasileiro." In: Numen 16.1.



**COMPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES  
DE MÉXICO Y BRASIL:  
SIN HAMBRE – HAMBRE CERO**

ZAMORA GARCÍA, SAUL

## COMPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE MÉXICO Y BRASIL: SIN HAMBRE – HAMBRE CERO

En las últimas décadas, América Latina ha realizado diversos esfuerzos para disminuir significativamente sus índices de inseguridad alimentaria. En la mayoría de los casos, la población sufre hambre porque no cuenta con el ingreso suficiente para poder adquirir alimentos y no, porque exista insuficiente abasto de suministros.

México y Brasil, con las economías más estables y desarrolladas de la región, han implementado programas para combatir el hambre, de acuerdo a las necesidades que presenta cada país. El primero en implementar un programa contra el hambre fue Brasil con el llamado Hambre Cero, en el año 2003; por otro lado, México a pesar de tener amplia experiencia en programas sociales, no había implementado una política alimentaria tan destacada hasta el año 2013, con la estrategia Sin Hambre o Cruzada Nacional contra el Hambre.

Para que los programas sociales garanticen el acceso a una buena alimentación, se requieren acciones integrales que tomen en cuenta otros factores que inciden en la inseguridad alimentaria como ingreso, educación, salud, entre otros (Diario Oficial de la Federación, 2013:3), esto se debe a que al igual que la pobreza, la inseguridad alimentaria puede ser provocada por diversos factores, los cuales deben ser considerados.

A lo largo de este trabajo se compara la iniciativa mexicana Sin Hambre, respecto al programa implementado en Brasil conocido como Hambre Cero, se mencionan sus principales características y posteriormente, se realiza la comparación para destacar las posibles similitudes y diferencias que existan entre ambos para así arribar a las conclusiones.

### I. HAMBRE CERO

Los antecedentes del Programa Hambre Cero se encuentran en los estudios realizados por el grupo de militantes del Partido del Trabajo (PT), los cuales formaban el llamado Gobierno Paralelo. Dicho grupo elaboró diversas propuestas para mejorar los índices de seguridad alimentaria de las familias brasileñas, dentro de las propuestas se optaba por el trabajo en conjunto entre el gobierno y la sociedad civil para hacer más eficientes las acciones (Leão y Maluf, 2012:18).

A partir de estos hechos, en 2001 el Instituto Ciudadanía, brindó una nueva propuesta de Política Nacional de Seguridad Alimentaria que contaba con el respaldo de expertos y de la sociedad civil: el Proyecto Hambre Cero (Oficina Regional de la FAO, 2012:153). La propuesta contaba con el respaldo del BID, el BM y FAO.

Entre los principales objetivos del proyecto se encontraban: evaluar la situación de los programas de combate al hambre en el país, impulsar la movilización de la sociedad civil en temas de seguridad alimentaria, y por último, promover el trabajo en conjunto de los tres órdenes de gobierno, ONG's y sociedad civil para erradicar el hambre (Belik y Grossi, 2003:10).

El proyecto había sido elaborado con los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (Graziano, 2012:19). La información demostraba que la inseguridad alimentaria en Brasil ocurría por la falta de dinero para comprar alimentos y no por la falta de productos alimenticios en el mercado (MESA, 2003:4). Ya que la cantidad de alimentos que contaba Brasil era suficiente para alimentar a su población, sin embargo, los alimentos no llegaban a los sectores más vulnerables.

En el año 2003, Luiz Inácio Lula da Silva se convirtió en presidente de Brasil, teniendo como prioridad durante su campaña política y durante su mandato el tema de la seguridad alimentaria (Belik y Grossi, 2003:10). Ante esto, en ese mismo año ya como presidente, impulsó el Programa Hambre Cero, el cual tenía como población objetivo atender a 44 millones de personas que contaban con ingresos por debajo de la línea de bienestar (Ministerio de Salud, 2006:41) y que se encontraban en situación de pobreza y de seguridad alimentaria. El programa pretendía combatir las causas estructurales del hambre y la pobreza.

Hambre Cero es un programa que conjunta políticas estructurales que pretenden erradicar las causas de la pobreza y el hambre, políticas específicas que atienden a las familias que no tienen acceso a los alimentos, y por último, políticas locales que buscan dar soluciones a las necesidades de cada región (MESA, 2003:5-6). Al conjuntar estos tres tipos de política, el programa intenta atender las distintas causas que generan inseguridad alimentaria.

Entre las políticas estructurales destacan las políticas de generación de empleo y aumento de la renta; la intensificación de la reforma agraria; la previsión social universal; los programas Bolsa Escuela y Renta Mínima; y el incentivo a la agricultura familiar (Graziano, 2012:23-26). A diferencia de las políticas estructurales, las políticas específicas actúan directamente en la cuestión alimentaria como el Programa Tarjeta Alimentación y el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT) (Belik, 2006:174).

Finalmente, las políticas locales se implementan principalmente en zonas rurales. Si bien los programas son similares en los diferentes municipios, la forma de implementarse cambia en cada uno de ellos, ya que se procura adaptarse a las realidades y exigencias de cada región. Las instituciones encargadas de implementar el Programa Hambre Cero fueron el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA) (MESA, 2003:8)

Hambre Cero contaba con cuatro pilares en los que se dividían los programas complementarios: el acceso a la alimentación, el fortalecimiento de la agricultura familiar, la generación de ingreso y la promoción de la movilización social (Raffray, 2012:7). Concentrándose la mayoría de las acciones en el primer pilar, al implementar 15 programas para facilitar el acceso a la alimentación.

El Programa Hambre Cero incluía 32 programas complementarios. Entre los principales programas destacan Bolsa Familia, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA) y el Programa de Construcción de Cisternas (Oficina Regional de la FAO, 2012:156-157). Cada uno de los programas contaba con su propio presupuesto, sin embargo, la mayoría del presupuesto de Hambre Cero provenía del programa Bolsa Familia, seguido por el PRONAF y por el Programa Nacional de Alimentos Escolares (Chmielewska y Souza, 2011:5).

A pesar que la inseguridad alimentaria en Brasil debía ser atendida a la brevedad por los altos índices de pobreza y marginación que existían, el Programa Hambre Cero inició operaciones solo en los municipios de Guaribas y Acauã, por presentar el índice más bajo de desarrollo humano del país (Matrazzo, 2013:879). Ambos municipios se encuentran en la región noreste, que es la zona con más inseguridad alimentaria debido a las sequías.

Poco a poco el programa se fue extendiendo a lo largo del país, y aunque durante el primer año obtuvo buenos resultados, la población consideró que los logros estaban siendo insuficientes, generando reclamos y críticas (Oficina Regional de la FAO, 2012:159), esto debido a las altas expectativas que había generado la estrategia en el país y en la comunidad internacional.

En 2004 el programa fue reestructurado, entre las modificaciones se creó el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), y se amplió la cobertura de algunos programas de transferencia. Además de unificar el Programa Tarjeta Alimentación con otros programas similares (Oficina Regional de la FAO, 2012:159). Dichos programas fueron agrupados en uno solo, quedándose Bolsa Familia como el único y más importante programa de transferencia en Brasil.

A lo largo de su implementación el programa siguió siendo modificado, de acuerdo a las necesidades que se presentaban y a las recomendaciones emitidas por los distintos grupos de expertos y de la sociedad civil. El programa tuvo gran éxito, redujo la desnutrición infantil en 61% y la pobreza rural en un 15%, además de ayudar a 20 millones de personas a salir de la pobreza en ocho años de gobierno (Sbarbi, 2012).

El director general de la FAO, José Graziano da Silva, menciona que el éxito de Brasil en mejorar las condiciones de vida de las familias se explica por la voluntad política, las estrategias coordinadas e integrales implementadas para garantizar seguridad alimentaria, y por último, a la amplia participación social (Notimex, 2014:17).

Ante los buenos resultados, Brasil exportó su modelo. Su estrategia fue implementada en Haití, Timor Oriental, Angola y Mozambique, por mencionar algunos casos (Sbarbi, 2012). Cabe mencionar que el programa en cada país se implementó de acuerdo a las necesidades del Estado, adaptándose a los diferentes presupuestos y situaciones políticas y sociales.

## II. SIN HAMBRE

A través de un decreto presidencial, el 22 de enero de 2013, se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin Hambre) en México, el cual define a la Cruzada contra el Hambre como:

Una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos. (Diario Oficial de la Federación, 2013:4)

La estrategia se puso en marcha debido a que en 2012, 27,4 millones de personas en México sufrían de carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2015), cifra que aunque se había reducido en comparación con 2010, aún resultaba elevada. De acuerdo con el decreto, Sin Hambre, se centraría en atender la pobreza extrema alimentaria, es decir, en personas que presentarían pobreza extrema y carencia alimentaria al mismo tiempo, sin embargo, en esta etapa del proyecto no se definen los conceptos como hambre o pobreza extrema alimentaria dentro de la estrategia.

En esta primera etapa, la Cruzada Nacional contra el Hambre o Sin Hambre contaba con cinco objetivos:

I. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; IV. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. (Diario Oficial de la Federación, 2013:5)

Para llevar a cabo dichos objetivos se creó la Comisión Intersecretarial, encargada de coordinar las acciones, programas y recursos. La Comisión se integró por los titulares de las dependencias y entidades gubernamentales siendo presidida por la Secretaría de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación, 2013:6-7). Dentro de las facultades de la Comisión Intersecretarial destacan el poder realizar ajustes en el número y diseño de los programas sociales que componen Sin Hambre, en la cobertura y focalización, e incluso puede modificar reglas de operación (CONEVAL, 2013:8).

Además de la Comisión Intersecretarial, Sin Hambre se compone de acuerdos integrales con los estados y municipios, del Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre y de los Comités Comunitarios. Los acuerdos integrales son estrategias entre el gobierno federal y los estados o entre los estados y los municipios o gobiernos locales. El principal objetivo de estos acuerdos es establecer los presupuestos y definir las estrategias que se implementarán para cumplir los objetivos de la Cruzada (Gil *et al*, 2014:5).

El Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre busca generar un diálogo entre el sector público, privado y social (Diario Oficial de la Federación, 2013:8-9). Su principal función será emitir recomendaciones a la Comisión Intersecretarial para hacer los ajustes necesarios a la estrategia. Los estados de república además de participar en los acuerdos integrales, cuentan con Comités Estatales y Municipales Intersecretariales, donde existe la presencia de funcionarios de los tres órdenes de gobierno, ahí se acuerdan las acciones de cada municipio que se encuentre incluido en la estrategia.

En los municipios se conforman los Comités Comunitarios, los cuales, identifican las necesidades locales, son los encargados de implementar las acciones y programas, están a cargo de supervisar la rendición de cuentas, además de evaluar y dar seguimiento a las acciones del programa (Gamboa, 2013:46). Finalmente, el último órgano que compone la estrategia es el Comité de Expertos de la Cruzada contra el Hambre, tiene como propósito ayudar en la elaboración de propuestas y recomendaciones para mejorar los mecanismos y acciones de la Cruzada (SEDESOL, 2013:1-2).

Como se ha mencionado, Sin Hambre trabaja en los tres órdenes de gobierno y en varias dependencias gubernamentales, por lo que se conforma por un importante número de programas sociales de diversas Secretarías, en un principio la estrategia incluía 70 programas sociales a nivel federal, sin embargo, el programa Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal al ser citados varias veces, reduce el total de programas a 66 (Yaschine, 2014:5).

Si bien, Sin Hambre no creaba ningún programa, sí hubo programas complementarios, entre los que destacan la Tarjeta de Apoyo Alimentario Sin Hambre y el Programa de Comedores Comunitarios, ambos bajo la coordinación de la SEDESOL. La Tarjeta de Apoyo Alimentario Sin Hambre, brinda una transferencia monetaria bimestral a las familias para comprar 15 productos básicos en tiendas DICONSA (Sin Hambre 2016). El Programa de Comedores Comunitarios, creado en 2013, únicamente contemplaba a los municipios beneficiados por la Cruzada (SEDESOL, 2013:3,6).

En su primera etapa, pretendía atender 400 municipios considerados en situación de pobreza extrema de acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (Sin Hambre: 2016). A pesar que los programas fueran a nivel federal, las principales acciones de la estrategia se centrarían en los municipios seleccionados.

La segunda etapa de Sin Hambre comenzó en 2014, el número de municipios se amplió y llegó a 612, para la selección de estos nuevos municipios fueron utilizados los indicadores de CONEVAL (Sin Hambre: 2016), también fueron tomados en cuenta los resultados del

Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS), que permitió identificar a los hogares en pobreza extrema de alimentación (CONEVAL, 2015:9).

A partir del uso del CUIIS y de los padrones de los programas sociales que se encontraban dentro de Sin Hambre, se construyó un padrón único de beneficiarios, en donde además de tener su nombre y apellido, se cuenta con la su ubicación geográfica (SEDESOL, 2013:7). Este instrumento haría más efectivo el ubicar a la población objetivo de la Cruzada.

A pesar que para la elección de los municipios se contara con cierta metodología, Oliver Azuara (2013) menciona que la mayoría de los municipios beneficiados en la primera etapa de Sin Hambre cuentan con más de 500 mil habitantes, pero solo una cuarta parte de los pobres alimentarios se encuentran en estas zonas. Al investigar por qué los municipios eran seleccionados a pesar de que no existiera una situación prioritaria, concluyó con ayuda de un estudio econométrico, que existía una correlación significativa entre las elecciones locales de 2013 y la elección de los 400 municipios (Azuara, 2013:12).

La estrategia Sin Hambre se formalizó el 30 de abril de 2014, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018 (PNMSH), el cual, definía de manera más precisa la población objetivo, las estrategias y las acciones que se debía emprender para reducir la pobreza extrema alimentaria (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Este nuevo instrumento de planeación, ya contaba con una acotación de pobreza extrema de alimentación, que puede ser entendida como aquellas personas que tienen “un ingreso inferior a los que cuesta una canasta alimentaria y, además, tienen tres o más carencias sociales, incluyendo la carencia alimentaria” (CONEVAL, 2015:123).

El PNMSH, al ser destinado exclusivamente a la población que sufre pobreza extrema alimentaria, solo se enfocaría en atender a los 7,0 millones de personas que en 2012 se encontraban en pobreza extrema alimentaria (Diario Oficial de la Federación, 2014). Lo que dejaba fuera de los beneficios a la población que también tuviera inseguridad alimentaria pero que no estuviera dentro de los parámetros establecidos por el programa.

Al año siguiente, igual que en la primera etapa, no se destinó un presupuesto adicional a la estrategia, el programa solo contaba con los recursos de los programas federales de 19 dependencias, y de los gobiernos estatales y municipales (Sin Hambre: 2016). Cabe destacar que el número de programas aumentó, llegando a 90 programas sociales.

Además el PNMSH realizó cambios en dos de los objetivos de Sin Hambre, sin embargo, el CONEVAL menciona que los objetivos del PNMSH no son del todo claros, puesto que el primer objetivo menciona que se plantea reducir el hambre de personas en pobreza extrema de alimentación, pero el segundo objetivo propone disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, pero no especifica si se refiere a un objetivo de alcance nacional o bien, que se reduzca el índice de la población en extrema pobreza y con carencia alimentaria. Con el objetivo tres, de aumentar la producción de pequeños productores ocurre el mismo caso (CONEVAL, 2015:137).

A pesar de todos los esfuerzos puestos en la estrategia, ésta no ha podido cumplir con todos sus objetivos. Actualmente Sin Hambre sigue operando pero no está brindando los resultados esperados, y de acuerdo a varias evaluaciones realizadas, son necesarios nuevos ajustes porque el problema no está siendo atacado desde sus causas.

### III. COMPARACIÓN

La estrategia Sin Hambre que implementó el gobierno mexicano en 2013 tomó como referencia al exitoso programa brasileño Hambre Cero que había sido implementado en 2003. Con varias modificaciones y adaptado a las necesidades mexicanas, el programa comenzó a operar esperando obtener los resultados tan favorables que había tenido Brasil una década atrás.

El programa Hambre Cero, fue el resultado del consenso entre organizaciones civiles y algunos expertos en el tema del hambre, el proyecto fue implementado dos años después de su creación y contó con el apoyo de organizaciones internacionales como FAO y BM. En el caso mexicano, la Cruzada no contó con tanto apoyo a nivel internacional ni tampoco tuvo un proceso tan largo para su creación. Si bien, México también contaba con experiencia en política social y en la implementación de programas sociales, el proyecto brasileño estaba mejor sustentado y consolidado, principalmente por la asesoría internacional.

Los dos programas surgieron de la preocupación de los altos niveles de pobreza y marginación que arrojaron las investigaciones hechas por el CONEVAL en México y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en Brasil, lo que llevó el tema de la pobreza y el hambre a la agenda gubernamental. Cada país con su propia escala de medición del hambre y con sus propios índices y parámetros. Cabe resaltar que los resultados que presentó CONEVAL se explican a través de sus propios indicadores, es decir, con indicadores que ellos mismo crearon, mientras que Brasil explica sus resultados a través de indicadores de pobreza del BM.

Ante esto Brasil era severamente criticado porque no contaba con un número certero de personas en situación de pobreza, ya que cada instituto o grupo de expertos mostraba resultados diferentes a pesar de que tuvieran las mismas fuentes y los mismos métodos (Graziano, 2012:48). Esto se debía a los criterios adoptados para definir a la población en situación de pobreza.

De acuerdo con las estimaciones del IBGE, el objetivo de Hambre Cero era atender a una población aproximadamente de 44 millones de personas que se encontraban en situación de pobreza, mientras que de acuerdo al CONEVAL, México solo se enfocaría en atender a aproximadamente 7,0 millones de personas que se veían afectados por pobreza y hambre.

Continuando con el diseño, ambos programas apostaron por la institucionalización, Brasil apostó por la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), por su parte Sin Hambre estaría bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, creada desde el año 1992. Dichas dependencias serían las encargadas de coordinar los programas, y realizar las modificaciones necesarias para cumplir los objetivos planteados. Los dos países optaron por coordinar los esfuerzos de diversas dependencias, algo que resulta bastante funcional, porque se podía estar beneficiando a la misma población con dos programas similares pero que provenían de dos secretarías diferentes.

El gobierno de Brasil comenzó el Programa Hambre Cero solo en dos municipios 2 municipios, Guaribas y Acauã, para posteriormente ser implementado en todo el país (Matrazzo, 2013:879). Por su parte, Sin Hambre dio inicio en 400 municipios de todos los estados del país (Sin Hambre: 2016), aunque poco a poco ha extendido el programa a más localidades.

Ambas estrategias coordinaban a cierto número de programas, Sin Hambre en su primera etapa coordinó 66 programas, a los que se le incluyeron otros 20 en la segunda etapa; por su parte Hambre Cero únicamente se componía por 32 programas. En ambas estrategias algunos de los programas son muy parecidos como es el caso del programa que brinda una transferencia monetaria a través de una tarjeta para que las familias puedan adquirir alimentos a precios accesibles.

Las dos estrategias cuentan con políticas estructurales, específicas y locales, sin embargo, en el caso de Brasil las políticas locales tiene mayor relevancia dentro del programa por la alta participación de la sociedad. En el caso de México, Sin Hambre las menciona pero se les da mayor importancia a los programas a nivel federal.

En ambas estrategias la participación social resulta primordial, por tal motivo, los Comités Comunitarios son imprescindibles. En el caso de Brasil los comités fungieron como asambleas en las que se decidían las acciones que se iban a emprender, al igual que la asignación de los recursos a los diversos proyectos comunitarios; esto es lo que se espera que suceda en México, aunque lamentablemente no está ocurriendo.

En lo que respecta al presupuesto, Hambre Cero y Sin Hambre son financiados por los recursos que provienen del gasto social (Graziano, 2012:37). Ambos también reciben aportaciones de otros sectores como ONG's, empresas y sociedad civil, sin embargo, en ambos casos no se especifica la cantidad que proviene del Estado y del resto de las entidades (Gamboa, 2013:125).

La principal diferencia entre ambas estrategias radica en que los programas mexicanos cuentan con evaluaciones periódicas (Azuara, 2013:6), mientras que los programas brasileños no tuvieron evaluaciones tan frecuentes. Ambos programas estipulan dentro de sus reglas de operación que existen comités de expertos que deberán enviar recomendaciones a las dependencias encargadas de coordinar la estrategia, con el fin de hacer las adecuaciones permitidas. México además de las recomendaciones por parte de los expertos, cuenta con las evaluaciones del CONEVAL, que es una instancia gubernamental autónoma, que evalúa no sólo la Cruzada sino también los programas que la componen.

Las evaluaciones de los programas han servido para que se modifiquen, en el caso de Hambre Cero fue modificado en el primer año con ayuda del Banco Mundial. México hasta el momento no ha hecho cambios radicales dentro de su programa, únicamente ha ampliado su cobertura en el país.

Actualmente Sin Hambre sigue operando aunque no con el éxito que se esperaba. Mientras que en el caso brasileño, los logros de Hambre Cero no sólo se le atribuyen a las acciones del programa, si no que se toman en cuenta factores como el crecimiento económico que presentó el país, lo que beneficiaba el incremento del empleo y el ingreso en las familias. Si bien, resultó innovador en su momento, ahora el programa Hambre Cero puede resultar un modelo discontinuado, sin embargo, se ha implementado en otros países con el objetivo de mejorar los índices de inseguridad alimentaria y pobreza.

Sin duda, su experiencia servirá para que más naciones puedan implementar políticas mejor estructuradas, que ayuden a la población a tener mejores condiciones de vida, garantizando uno de los derechos principales del ser humano: el acceso a la alimentación. El Estado, debe de tomar con mayor responsabilidad su papel y ejecutar políticas sociales en beneficio de la población, dichas políticas deberán estar bien diseñadas y contar con todos los elementos necesarios para que sus resultados sean los esperados.

Aún falta mucho por trabajar en ambos países, la problemática del hambre y la pobreza no es un tema solucionado, se necesita darle continuidad a los trabajos realizados, seguir haciendo evaluaciones periódicas para mejorar lo que no esté resultando, pero sobre todo, se debe continuar reconociendo el papel primordial del individuo dentro de las estrategias, principalmente al darle voz a las poblaciones más vulnerables.



#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Azuara, Oliver (2013): Cruzada Nacional contra el Hambre: dudas y preocupaciones. México: México EVALÚA.

Belik, Walter (2006): “Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: Avances y Discontinuidades”. En Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo (ed.): Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre. España: Diputación de Córdoba, pp. 161-179.

Belik, Walter /Mauro Del Grossi, (2003): “Brazil’s Zero Hunger Program in the Context of Social Policy”. En <http://www.eco.unicamp.br/artigos/download/artigo293.pdf> (09 de marzo de 2016).

Chmielewska, Danuta/ Darana Souza (2011): The Food Security Policy Context in Brazil. Brasil: International Policy Centre for Inclusive Growth.

CONEVAL, (2013): “Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019”. En [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA\\_GENERAL\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_CNCH\\_%20F.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf) (25 de febrero de 2016).

CONEVAL, (2015): “Pobreza en México”. En <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> (07 de abril de 2016).

CONEVAL, (2015): “Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre”. En [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf) (25 de febrero de 2016).

Diario Oficial de la Federación, (2013): “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”. En <http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Decreto-por-el-que-se-Establece-el-SistemaNacional-para-la-Cruzada-contra-el-Hambre1.pdf> (18 de febrero de 2016).

Diario Oficial de la Federación, (2014): “Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018”. En [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014) (20 de febrero de 2016).

Gamboa, Claudia (2013): Cruzada contra el Hambre, Análisis Teórico Conceptual, de Marco Jurídico, Políticas Públicas, Derecho Comparado y de Opiniones Especializadas. México: Cámara de Diputados.

Gil, Beatriz; et al (2014): Food Policy and Local Participation a Case of “Cruzada Nacional Contra el Hambre”. Estados Unidos: Indiana University Bloomington.

Graziano, José (2012): “Para los críticos de Hambre Cero”. En Graziano, José/Del Grossi, Eduardo/Galvão, Caio (eds.): Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña. Brasil: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), pp. 41-56.

Leão, Marília/ Renato S. Maluf (2012): La Construcción Social de un Sistema Público de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Brasil: ABRANDH.

Matrazzo, Eduardo (2003): “El Programa Hambre Cero y las Perspectivas del Ingreso Básico en Brasil”. En: Comercio Exterior, vol. 53, núm. 9. México: BANCOMEXT, pp. 879-884.

MESA, (2003): “Política de Segurança Alimentar para o Brasil”. En <http://ieham.org/html/docs/FOME%20ZERO%20Brasil.pdf> (02 de marzo de 2016).

Ministerio de Salud, (2006): Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1999-2005. Brasil: Organización Mundial de la Salud.

Notimex, (2014): “Reto Mundial de Hambre Cero no es un sueño dice la FAO”. En <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/29/politica/017n1pol> (21 de febrero de 2016).

Oficina Regional de la FAO, (2012): “Hambre Cero: Principales Lecciones”. En Graziano, José/Del Grossi, Eduardo/Galvão, Caio (eds.): Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña. Brasil: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), pp. 153-172.

Raffray, Marine, (2012): “Brazil’s Zero Hunger Strategy”. En [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note\\_FaimZe\\_ro\\_Sept2012\\_EN\\_vp.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZe_ro_Sept2012_EN_vp.pdf) (22 de marzo de 2016).

Sbarbi, Maximiliano (2012): “Brasil exporta al mundo su plan Hambre Cero”. En <http://www.lajornadanet.com/diario/opinion/2012/mayo/25.php> (22 de febrero de 2016).

SEDESOL, (2013): “Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre”. En [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9\\_COMITE\\_DE\\_EXPERTO\\_S.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9_COMITE_DE_EXPERTO_S.pdf) (23 de febrero de 2016).

SEDESOL, (2013): “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”. En [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23774/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23774/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios.pdf) (01 de marzo de 2016).

SEDESOL, (2013): “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. En [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/20150227\\_PE\\_Nacional\\_Mexico\\_Sin\\_Hambre\\_27-02-15\\_VF\\_dcd.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/20150227_PE_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_27-02-15_VF_dcd.pdf) (25 de febrero de 2016).

Sin Hambre, (2016): “¿Quiénes participan?”. En <http://sinhambre.gob.mx/quienes-participan/> (19 de febrero de 2016).

Sin Hambre, (2016): “Objetivos de la Cruzada”. En <http://sinhambre.gob.mx/objetivos-de-la-cruzada/> (19 de febrero de 2016).

Sin Hambre, (2016): “Tarjeta sin Hambre”. En <http://sinhambre.gob.mx/tarjeta-sin-hambre/> (01 de marzo de 2016).

Yaschine, Iliana/Ochoa, Sara/Hernández, Citlalli (2014): Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde su enfoque de seguridad alimentaria. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

# **CONSENSO Y DERECHIZACIÓN: ESCENARIOS DE DISPUTA EN EL CONO SUR**

STALIN ANTONIO BALLESTEROS GARCÍA

# CONSENSO Y DERECHIZACIÓN. ESCENARIOS DE DISPUTA EN EL CONO SUR, ESTUDIO DE LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

## I. INTRODUCCION.

En la década del 2000, tras las tensiones sociales manifiestas producto de los distintos gobiernos neoliberales en América del Sur, incapaces de solventar los problemas de la sociedad civil<sup>1</sup>, con esa población que salía disparada a las calles en acción colectiva, protestando consignas de inclusión y de cambios urgentes mientras señalaba a los culpables, y cuya asimetría de los gobernantes con respecto a los intereses de sus gobernados se dilataba cada vez más, un nuevo cambio político evidenciado por la forma de reorganizar la disfuncionalidad siempre latente en los países latinoamericanos se erigió como opción política para solventar las dificultades de la crisis de los 90's. Es decir, abierto el arco de opciones políticas de distintos signo en esas espacialidades a causa de la tesitura disruptiva del contrato social, en el cono sur, que identificamos como unidad de análisis, se propuso como fundamento de su ejercicio político el encadenamiento de distintas tomas de decisiones en beneficio de la base social más golpeada por la avalancha de los gobiernos neoliberales y de su participación en los interrogantes que los aquejaban que fueron, por cierto, los mismos movimientos sociales que lucharon contra sus políticas económicamente egoístas, devolvieron a la calle a los rostros que responsabilizaban («*que se vayan todos*») y a quienes encontraban no idóneos para la tarea de devolverle el país a su dueño natural y, a la postre, asentaron en ese lugar de mando a los llamados gobiernos progresistas.

Sigue siendo incierto en los estudios anteriores por cuales razones esos valores que lograron repatriar fueron involucionando. Por tanto, desde las externalidades, como por contradicciones en la puesta en marcha de sus políticas, se fragmentó a los pueblos del cono sur abriendo la posibilidad de un retorno a experiencias que unívocamente expulsarían del núcleo a las mayorías que más necesitan de ayuda aun hoy. Entonces, ¿cuáles fueron los detonantes de esa involución a opciones políticas neoliberales, retornándolos a los palacios, al tiempo que la sociedad civil criticaba con vehemencia el papel de la izquierda? En este artículo nos planteamos, de entrada, que la no continuación de esos gobiernos pasada una década se debe a: primeramente, una incapacidad de generar una identidad colectiva de irreversibilidad y una apenas tenue valentía a la hora de romper con lo encontrado y hacerle frente a los llamados “poderes de facto”. Lo anterior hace que su discontinuidad en lo pactado sea mucho más discurso personalista (en la mayoría de los casos presidencialista) que impactos sociales en continuado.

Ese medio camino entre la disputa por llevar a cabo un proyecto emancipador y la simple gerencia de lo recibido por sus predecesores como plantea *Svampa Maristella* “*aunque el gobierno de Kirchner está lejos de constituir una supuesta refundación política como sostienen fervorosamente sus defensores, tampoco puede ser interpretado sin más en términos de continuidad lineal respecto de los años noventa, como afirman ciertos críticos del mismo*”(2007), supone un lastre en la profundización democrática que solo se vería enardecida durante los primeros años. Es en ese punto en donde proponemos a la UNASUR, tomando en consideración los cambios políticos en Argentina con el ascenso de

---

<sup>1</sup> El termino sociedad civil tiene varias conceptualizaciones, todas más o menos validas en este caso; no obstante, a este respecto, utilizaremos una visión gramsciana del asunto no por su definición en sí, sino a causa de la luz que nos brinda en la precisión respecto a su relación con el Estado y nos muestra como la posibilidad de irrupción de las, en ese momento, opciones progresistas, estuvieron dadas por la debilidad del mismo “En los estados más avanzados, donde la “sociedad civil” se ha convertido en una estructura muy compleja y resistente a las “irrupciones catastróficas” del elemento económico inmediato”. (crisis, depresiones, etc.) las superestructuras de la sociedad civil son como el sistema de las trincheras de la guerra moderna (Gramsci, *Cuadernos*, III, p. 157)

Mauricio Macri; las dificultades del Partido de los Trabajadores en Brasil, como articulador de políticas regionales de consenso, porque se puede presentar como impugnador hacia un mantenimiento de los planteamientos posneoliberales o, amputado de las fuerzas que la fundaron, terminaría el ciclo progresista de principio de siglo. Entonces, cabría hacerse varias preguntas: ¿Cuál fue el papel de la UNASUR en la sedimentación de los consensos a los que esos gobiernos pudieron llegar? ¿Cuál será su posterior actuación ante el escenario actual con los insumos que hoy posee? Para conocer el escenario ulterior, el tercer lugar del artículo estará encaminado a intentar determinar qué fuente de poder alternativas pueden llegar a revertir ese regreso a lo peor del siglo pasado y como serán reorganizadas esas posiciones en torno al repliegue evidente de la izquierda del sur del continente.

## II. IZQUIERDAS, INSTITUCIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES.

La unidad de análisis escogida para llevar a cabo la investigación ira centrada en el cono sur (Argentina y Brasil) que fue una poderosa fuente de estabilidad regional, ya sea por su parcelación de territorio y, con ello, enorme parte del consumo del continente, sino también por su papel central en la construcción integradora de América del Sur. El gran mérito de las fuerzas políticas posneoliberales fue la de reorganizar en torno a un “espíritu de escisión”<sup>2</sup> las disfuncionalidades propias de un continente pobre, poco educado y que vive mal, en una forma de agrupamiento de sectores subalternos tradicionalmente excluidos socialmente y con limitada participación en las decisiones de las democracias liberales. Esa rígida relación entre sociedad civil y Estado no se podría haber convertido en la década ganada si los procesos que se venían elaborando en Argentina y Brasil, junto con los otros en el resto de La América, no hubiesen estado listos mucho antes de las victorias electorales. En Brasil, por ejemplo, Lula nunca renunció al neoliberalismo propiamente dicho, tan solo desarrolló aún más su capacidad negociadora para tener gobernabilidad a la vez que subía su aceptación por sus reformas sociales. El tono conciliador de Lula a la hora de gobernar lo alejó sistemáticamente de los movimientos sociales que pugnaban por ingresar a la democracia y lo acercó cada vez más a entramados anómalos en su proceder. Las movilizaciones en contra de las políticas inversas a la mayoría social no se hicieron esperar. Lula nunca logró democratizar el poder político bajo la masa social y mucho menos Dilma, foco de oportunidad para muchos que creían que continuaría con la línea Lulista, que gracias a su gran popularidad del 80% hizo posible, en parte, la presidencia del Dilma, pero también cabo su tumba. Ello se debe principalmente a que nunca el PT gobernó con la izquierda, propiamente dicha. Se coalicionó con ella y se sometió muchas veces a la derecha para ser mayoría en el parlamento, y ese revés, terminó alejando por completo de Dilma a los movimientos sociales que apoyaban algunas iniciativas y no dudaban en repudiar con huelgas generales otras. El caso más sonado fue el del Movimiento de los Trabajadores Sin Techo (MTST) que rechazaron tajantemente políticas como “la modificación del sistema de pensiones, reforma fiscal, apertura del presal o la ley antiterrorismo, convirtiéndose básicamente en un gobierno conservador o atenazado por el conservadurismo que parece no tener límites en la entrega de derechos sociales”.<sup>3</sup> Cabe hacer la distinción de que muchos de esos movimientos no

---

<sup>2</sup>Este término gramsciano hace referencia a “*la progresiva conquista de la conciencia de la propia personalidad histórica, espíritu de escisión que debe tender a prolongarse de la clase protagonista a las clases aliadas potenciales; todo esto requiere un complejo trabajo ideológico, cuya primera condición es el exacto conocimiento de la materia volcada en su elemento humano*”. (Gramsci, *Pasado y Presente*, p. 220) Entonces, esas dicotomías y antinomias del Estado fueron los insumos bajo los que el discurso progresista se asentó, recurriendo a los errores del adversario para crear una sensación de ángel y demonio, de rebeldía vs entrega.

<sup>3</sup> Estas declaraciones fueron manifestadas por el coordinador del Movimiento de Trabajadores Sin Techo (MTST) Guillermo Boulos al diario Sputnik en Marzo de 2016. Este movimiento se posicionó muchas veces en favor del gobierno del PT, pero no se puede confundir el apoyo a Rousseff en el “impeachment” “no existe ninguna identificación con las protestas a favor

aceptaron el juicio político posterior, pero los recortes de inversiones en los programas sociales estaban a la orden del día, conducta indefendible sin una buena socialización.

En otras latitudes, al poco tiempo de iniciada la presidencia de Cristina Fernández, las protestas de los sectores empresarios del agro abrieron una nueva etapa de las relaciones políticas que incluyeron cambios significativos (Sidicaro, 2011). Argentina quizá fue el caso más agudo en la separación de estos sectores con el respectivo progresismo. El sector agropecuario resistió sus leyes y paró la producción, las vías y fomentó el cacerolazo por más de cien días poniendo al país al borde del desabastecimiento, interrumpiendo parte de las actividades económicas que sostienen la economía argentina. El componente que es menester revisar es que los Kirchner en cabeza de su primer presidente lograron articular una fuerza soberanista que, si bien se introducía en el panorama internacional, lo hacía de manera redistributiva. No desencantaron tan pronto como llegaron al poder, aunque sí poco después. ¿Se pueden poner de acuerdo sectores sociales de trabajadores y desempleados con empresarios como del sector del petróleo que, incluso en el momento de mayor auge no fueron obligados a pagar más regalías? negativa, pero no decepcionaría tanto si el gobierno argentino hubiese logrado trasladar el peso del discurso presidencialista contra hegemónico a las fuerzas que tradicionalmente han gobernado tanto en el parlamento como fuera de él; en las realidades, en el día a día o, lo que es lo mismo, en beneficios para los argentinos.

La crisis logró que quizá con más capacidades discursivas que con plan de país este gobierno llegara y pusiera encima de la mesa un proyecto a todas luces rebelde, en primera instancia, en contraposición con las ideas desarrollistas del sistema capitalista que considera al crecimiento económico promotor de riqueza y, en ese afán por producir, pone a los países de América Latina en un lugar ya ni siquiera de lacayo, sino de vil limosnero de los países poderosos en ese juego de ganadores y perdedores.

Ese descontento está como huérfano: cuando eso sucede hay posibilidades de que haya nuevos actores, nuevos liderazgos, nuevos discursos, incluso nuevas palabras que sean capaces de producir una identificación popular nueva (Errejón, 2015). La idea de país de los gobiernos progresistas descansaba en el agrupamiento de fuerzas heterogéneas en la música que atrajo muchos oídos ante un discurso en pro de la soberanía y antagónico al precursor que por primera vez las ponía en su plan de gobierno. Cuanto menos de entrada. Ello consolidó su visión del mundo como la llamada a empoderar a aquellos excluidos y, de esa manera, contribuir con la conformación de políticas de igualdad social haciendo clara distinción entre procesos anteriores que sometían a los sectores sociales por estos que los ponían en su agenda.

### III. BIBLIOGRAFÍA.

SVAMPA Maristella. Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. En: Scielo, v.24, (julio, 2007); pp 1.

ERREJÓN Iñigo. (2015). “La construcción de un sujeto popular”. Revista Teknokultura, Vol 12 (1), 39-53.

Redacción Sputnik, (2016). “Movimientos sociales de Brasil planean combatir políticas conservadoras de Rousseff”. Sputnik: Mundo Sputnik. Recuperado de: <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201603071057426700-barsil-movimientos-combate-rousseff/>

---

del impeachment. Criticamos al gobierno por los motivos opuestos”, con un apoyo a sus malas decisiones de gobierno “las pautas de la derecha serán enfrentadas en la calle y sin tregua”.

SIDICARO Ricardo (2011). “El partido peronista y los gobiernos Kirchneristas”: “¿Progresistas? Partidos y movimientos en América Latina”. Nueva sociedad, No 234. Buenos Aires, Argentina.

VARGAS Virginia (2016). “Los feminismos en el laberinto de las izquierdas gobernantes en América Latina. Reflexiones inacabadas”. Rescatar la esperanza: Más allá del neoliberalismo y el progresismo. Entre pueblos.

GUDYNAS Eduardo (2014). “Diez tesis sobre el «divorcio» entre izquierda y progresismo en América Latina”. En: Ideas, suplemento de página 7, La Paz.

MODONESI M (2015). “Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo”. Viento Sur, No 142.

Boaventura de Souza Santos (2014) ¿Reinventar las izquierdas?, en Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un diálogo Norte-Sur. Buenos Aires: José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville. (Universidad Nacional de General Sarmiento.

ERREJÓN Iñigo. (Febrero de 2014). “Estados en transición: nuevas correlaciones de fuerzas y la construcción de irreversibilidad”. “América latina en la disputa geopolítica mundial” organizado por CELAG e IAEN en el Instituto de Altos Estudios Nacionales en Quito, Ecuador.

Gramsci, A., 1975 [2000, Cuadernos de la cárcel, México, Ediciones ERA/Universidad Autónoma de Puebla, seis volúmenes, traducción de la edición crítica del Instituto Gramsci de Roma, a cargo de Valentino Gerratana.

PESSOA João (2010). “El Proceso de Integración Suramericano y Elementos para una Estrategia Sindical”. Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas.

BORDA Sandra (2012). “Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR. CRIES, Buenos Aires, Argentina.

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ENERGIAS ALTERNATIVAS  
NO BRASIL: UMA REDE AUTOSSUFICIENTE  
DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?**

TORRES, PAULO; CARDOSO, MAIONE



# POLÍTICAS PÚBLICAS E ENERGIAS ALTERNATIVAS NO BRASIL: UMA REDE AUTOSSUFICIENTE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

## I. INTRODUÇÃO

As urgências quanto ao Meio Ambiente e para um Desenvolvimento Econômico Sustentável tem levado muitos governantes, e a sociedade, a atuarem de forma proativa quanto à geração de energia limpa. Torna-se imperativo a implementação de políticas que contemplem o tripé da sustentabilidade - economia, social e meio ambiente, vez que é crescente a demanda mundial por instrumentos econômicos alternativos, frente a necessidade emergencial em se repensar uma nova forma de desenvolvimento, aliando o progresso e Meio Ambiente ao avanço social.

O Brasil é um dos países que mais investe recursos na implementação de projetos sustentáveis, como o setor de energias alternativas, por exemplo. Programas de incentivos às fontes de energias alternativas tiveram a finalidade precípua de fomentar a disseminação desse tipo de tecnologia e de contribuir para o desenvolvimento sustentável no país.

Objetiva-se, com o presente estudo, analisar as principais políticas públicas brasileiras voltadas ao setor de energias alternativas e a sua repercussão social, dentro de um contexto de desenvolvimento sustentável local promovido pelo fomento dessas políticas. Como objetivos específicos tem-se resenhar o arcabouço teórico metodológico das políticas governamentais que norteiam as estratégias de Desenvolvimento Sustentável e apresentar um retrato sobre a evolução do setor energético alternativo do Brasil.

A questão norteadora é: As Políticas Públicas voltadas à promoção de Energias Alternativas no Brasil podem servir de rede, promovendo e induzindo o país ao desenvolvimento sustentável? Busca-se averiguar se com a implementação e os investimentos em inovação tecnológica, *via a vis* nas energias renováveis, o alcance do desenvolvimento sustentável, impulsionado regionalmente, é autossuficiente para desencadear uma rede indutora de maior demanda por emprego, melhor qualidade de vida e menor impacto ambiental? E identificar se há participação minimizada do poder público, abrindo espaço para a iniciativa privada, reduzindo um dos gargalos do crescimento econômico brasileiro.

Esta pesquisa se justifica pela importância de se produzir energias alternativas menos impactantes ao meio ambiente e à sociedade brasileira. Isso por que embora nossa matriz energética seja considerada limpa, tem alto impacto social e ambiental. Ademais, busca compreender o papel da política de desenvolvimento regional e sua transversalidade com outras áreas, como o desenvolvimento sustentável, promoção do setor privado e geração de emprego e renda.

Como procedimentos metodológicos, pretende-se utilizar a análise quali-quantitativa, eis que há coexistência de interpretação qualitativa e quantitativa dos dados.

Visto que a definição do Método é o caminho percorrido para se atingir determinado fim, Gil (1999, p. 26) afirma que o método científico é “[...] o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.” O método constitui-se de um “conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade.” (CERVO; BERVIAN, 1999, p. 23).

A coleta de dados e de outros recursos, bem como de valores e quantitativos investidos no setor elétrico e na política pública voltada ao crescimento econômico regional, será realizado via meios digitais fornecidos por órgãos oficiais como Ministérios e Institutos de Pesquisa Federais. Estes delineamentos se fazem necessários para se alcançar resposta à questão norteadora desta pesquisa. As ciências sociais aplicadas, como economia e gestão pública, necessitam de rigor técnico, mas também da maleabilidade da análise da realidade, da observação, do discurso e da prática.

Assim, os métodos que mesclam meios técnicos da investigação objetivam proporcionar maior eficácia e rigor para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais. Esses métodos fornecem orientação necessária à realização da pesquisa social, especialmente à obtenção, processamento e validação dos dados relativos à problemática estudada (DUARTE, 2009).

Após tabulação e apresentação desses dados em gráficos e figuras, busca-se delinear a análise e interpretação dessas informações. Para Minayo (2000, p. 22), “O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage, dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia.”

Logo, se fará um contraponto entre dados empíricos e analisado com a discussão teórica, numa análise de conteúdo. Para autores como Bardin (2011) e Godoy (1995), a análise de conteúdo consiste em uma técnica metodológica que se pode aplicar em discursos diversos e a todas as formas de documentos ou comunicações, seja qual for a natureza do seu suporte. Nessa análise, o pesquisador busca compreender as características, estruturas ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tomadas em consideração.

Feito isto, continuar-se-á ao trabalho apresentando uma resenha teórica sobre os temas abordados e, em seguida, os dados coletados e a discussão em torno deles.

## II. AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL E AS ENERGIAS RENOVÁVEIS

Quando pensamos em Desenvolvimento Sustentável, algumas questões norteiam as discussões em sua volta. Como viabilizar este conceito tão amplo? Como alcançar esse desenvolvimento a partir das potencialidades de cada país? Quais os recursos disponíveis, mediante a escassez e limitações impostas às economias em processos de crescimento, como o Brasil, e que conduzam ao desenvolvimento ao passo que mitiguem a emissão de CO<sub>2</sub>?

Essas não são perguntas fáceis e de respostas simples. Há tempos se investiga e estuda alternativas ao modelo de produção dependente de combustíveis fósseis, seja como matriz energética ou tecnologicamente. Buscamos formas de crescimento econômico com redução das desigualdades e prosperidade com preservação ambiental, mas tudo é muito incipiente.

E, mediante limitações e dificuldades dos emergentes, tentar dar resposta a essas questões mostra-se difuso e tortuoso, pois tentar conciliar a sustentabilidade definida pelo modelo “*Triple Bottom line*” (prudência ecológica, justiça social e eficiência econômica) não é uma tarefa fácil, nem rápida.

Quanto ao Brasil, alguns estudiosos têm defendido que inobstante avanços e ações bem-sucedidas, como a redução do desmatamento na Amazônia e o trunfo de sua matriz energética, tais fatores não caracterizam uma dinâmica própria ao desenvolvimento sustentável (ABRAMOVAY, 2010).

E é neste compasso que o PROALCOOL, PROEÓLICA e o PROINFA tem alicerçado a alavancagem do Brasil rumo a uma matriz energética renovável e com baixo impacto socioambiental.

Os registros da legislação brasileira demonstram tentativas de se incorporar às políticas públicas, enquanto marco de governança, o conceito de Desenvolvimento Sustentável. Ora, se Política Pública:

[...] é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p.39)

Ou seja, o conceito de políticas públicas relaciona-se à atuação do Estado, enquanto Executivo. A implementação de políticas públicas está a cargo da governança do Estado, devendo coadunar-se com os preceitos estabelecidos pelas normas jurídicas.

E a ideia de desenvolvimento sustentável está inserida no arcabouço jurídico brasileiro desde 1981, quando se instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, objetivando a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, com vistas a propiciar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Além disso, a noção de desenvolvimento sustentável aliado às políticas públicas alinha-se com a Constituição Brasileira de 1988 que, embora não contenha o termo “desenvolvimento sustentável”, contempla seus pressupostos, compatibilizando isonomia e sustentabilidade dentro de uma aplicação pública obrigatória e conjunta.

Segundo Rodrigo-Martinez e Mamed (2014), o valor Sustentabilidade hoje está inserido no ordenamento jurídico brasileiro como um ponto de defesa de um Estado promotor da Sustentabilidade. E nesse sentido, uma vez que a crise ambiental força a adoção de mudanças nas estruturas estatais, aponta caminhos e apresenta alternativas que sejam compatíveis com a preservação dos valores ambientais. A inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável e a consideração da sustentabilidade como diretriz de políticas públicas mostra-se uma realidade hoje no Brasil, tornando-se, pois, imperativo que as políticas públicas esteja em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável, exigido pelas legislações brasileiras.

### III. A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E AS ENERGIAS RENOVÁVEIS

A política ambiental adotada pelo Brasil, a partir da criação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza e do Programa Nacional do Meio Ambiente, visa combater o desmatamento, favorecer a redução das emissões e a gestão integrada de ativos ambientais, apoiando projetos de melhoria de qualidade ambiental em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes, nos quais se colocava em prática a ideia de reunir todos os atores relacionados ao equacionamento dos problemas prioritizados (MOURA, 2016).

Isto foi um marco para a “descarbonização” da economia brasileira. Ações de cunho social contribuíram para redução da pobreza, outras exigiram um reposicionamento da sociedade empresarial quanto à responsabilidade pela preservação ambiental.

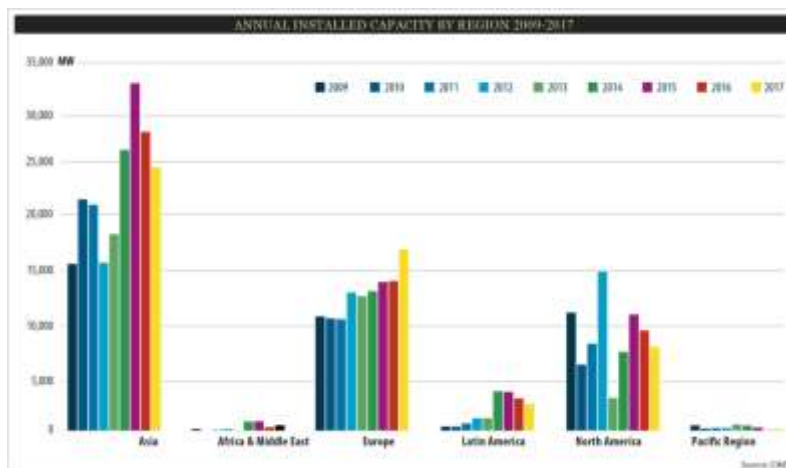
Retrocessos e atrasos também ocuparam “sítios” na busca desses e outros objetivos ao longo dos anos. Apesar da contribuição do poder público e da sociedade, muitos destes têm

compromissos com a produção em massa, com o consumismo, com o lucro fácil e irresponsável, sem um comprometimento real de mudança de postura. (ABRAMOVAY, 2010).

A Política de promoção de energias renováveis no Brasil desenvolveu-se, principalmente, a partir dos anos 2000 com os leilões de energias alternativas e por linhas de crédito, subsídios e isenções fiscais, bem como o fomento em P&D em energias alternativas por IES públicas e institutos de pesquisa federais. Mas tais ações ainda são embrionárias, mediante o potencial de produção energética no Brasil e seus desdobramentos socioambientais que nos direcionam ao Desenvolvimento Sustentável (BAITELO, 2008).

Quando comparamos o progresso do setor energético alternativo no Brasil, com outras nações, vimos que outros países como China, EUA e Alemanha, estão entre os maiores produtores do mundo e o Brasil, em 2017, ascendeu ao 8º lugar no ranking mundial (GWEC, 2018). A figura 1 apresenta o crescimento da matriz energética renovável na Ásia, o investimento dos países europeus, e o discreto crescimento dos USA no setor. Ainda segundo a fonte, o Brasil lidera os investimentos no setor na América Latina, com incremento de 2,022 MW em 2017 (GWEC, 2018).

FIGURA 1. CAPACIDADE ANUAL DE ENERGIAS RENOVÁVEIS INSTALADA POR REGIÃO DO MUNDO. FONTE: GWEC



Esse crescimento mais recente no setor se justifica devido à necessidade de incrementar o setor energético brasileiro, face ao crescimento da demanda, fruto do progresso nos últimos 10 anos.

Como retrata A figura 2 seguir, o crescimento das energias renováveis nos últimos 10 anos é um crescimento expressivo. Saímos de pouco mais de 6 mil MW em 2006 para 22 mil MW em 2015.

FIGURA 2. ENERGIAS RENOVÁVEIS NO BRASIL (FONTE: AGÊNCIA INTERNACIONAL PARA AS ENERGIAS RENOVÁVEIS. IRENA/ÉPOCA<sup>1</sup>)



No entanto, o investimento brasileiro em energias renováveis não-hídricas ficou muito abaixo da capacidade brasileira. O país preferiu investir em hidrelétricas, fato que nos deixou vulneráveis mediante a seca recente, além da redução dos incentivos à biocombustíveis nos últimos anos. A figura 3 mostra nossa grande dependência às hidrelétricas.

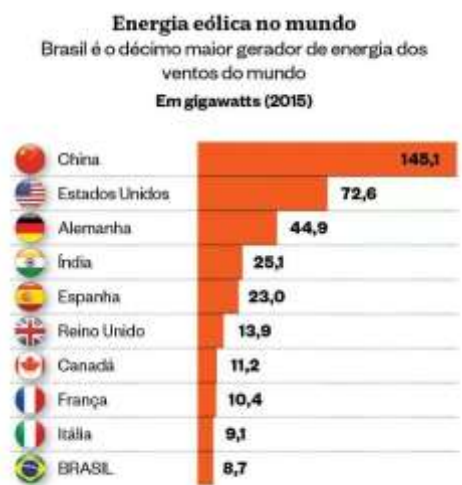
FIGURA 3. ENERGIAS RENOVÁVEIS NO BRASIL (FONTE: AGÊNCIA INTERNACIONAL PARA AS ENERGIAS RENOVÁVEIS. IRENA/EPOCA)<sup>2</sup>



Observa-se o crescimento da oferta de energia eólica no Brasil também. Em 2006, a potência instalada de energia eólica era inexpressiva, pouco menos de 200 MW. Em 10 anos, a energia eólica atingiu mais de 8 mil MW, ultrapassando a energia nuclear e se tornando uma das mais importantes fontes de energia do país. Com isso, o Brasil se torna o 10º maior gerador de energia eólica do mundo, como mostra o gráfico a seguir.

<sup>1,2</sup> Disponível em: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/04/energia-eolica-decolou-no-brasil-solar-continua-engatinhando.html>.

FIGURA 4. ENERGIAS RENOVÁVEIS NO BRASIL (FONTE: AGÊNCIA INTERNACIONAL PARA AS ENERGIAS RENOVÁVEIS (IRENA)/ÉPOCA).



Assim, os programas incentivados pelo governo para o incremento da matriz energética colocou o Brasil entre os países que mais atraíram capital internacional, tornando-se referência na preservação ambiental e produção de tecnologias inovadoras.

O aumento da participação de fontes renováveis na matriz brasileira tem atraído cada vez mais investimentos internacionais, destinados a projetos que envolvem eficiência energética e energias renováveis.

Como visto, a política pública brasileira tem contribuído para a promoção e o desenvolvimento desse setor e os dados demonstram crescimento nos últimos anos.

#### AS POLÍTICAS E PROGRAMAS BRASILEIROS DE FOMENTO À ENERGIAS RENOVÁVEIS

O Brasil é um país que dispõe de grande quantidade de recursos energéticos. Isso é devido sua localização geográfica e geológica, sendo o país que possui a matriz energética mais renovável do mundo industrializado com 45,3% de sua produção proveniente de recursos hídricos, biomassa e etanol, além das energias eólica e solar (BRASIL, 2018).

A vantagem obtida pelos recursos naturais do Brasil é significativa, em comparação à matriz energética mundial, composta por 13% de fontes renováveis, em países industrializados, e 6% entre as nações em desenvolvimento.

Entretanto, tamanha riqueza não se apresenta como uma estratégia para a promoção de um desenvolvimento sustentável eficiente.

Neste sentido, o governo buscou promover políticas que assegurassem a ampla efetividade de sustentabilidade e de eficiência energética nacional, viabilizando o progresso de fontes energéticas alternativas e facilitando-lhes recursos que incentivassem o seu desenvolvimento.

Dentre elas, destacam-se:

- PROÁLCOOL.

Criado em 1975, com objetivo de estimular a produção do álcool, visando o atendimento ao mercado interno e externo, através de uma estratégia para promoção de desenvolvimento sustentável, em substituição aos combustíveis fósseis.

- Programa de Mobilização Energética.

O Programa de Mobilização Energética foi um conjunto de ações e medidas de conservação de energia e substituição de derivados de petróleo por fontes renováveis de energia (MME, 2011).

Criado em 1982, tinha como prioridades a produção, transporte e uso de álcool; a produção, transporte e uso do gás natural e o desenvolvimento da produção e uso de óleos vegetais.

- Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica.

O Programa de Conservação da Energia Elétrica foi criado em 1985, com o objetivo de racionalizar o consumo de eletricidade.

Voltava-se a diminuir o desperdício de energia elétrica no país e buscar a eficiência energética para atingir as metas de desenvolvimento tecnológico; segurança energética, eficiência econômica e a redução de impactos ambientais.

- Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural.

Criado em 1991 com o objetivo de incentivar o uso eficiente de fontes de energia não-renováveis no transporte, nas residências, no comércio, na indústria e na agropecuária, a fim de se obter um ganho de eficiência energética de 25% no uso de derivados de petróleo e do gás natural.

- Política Energética Nacional.

Em 1997 foi lançada a Política Energética Nacional (PEN) visando à conservação energética e a preservação do meio ambiente.

Abordava todas fontes de energia disponíveis, não limitando-se à indústria do petróleo, mas também à do gás natural, do carvão e das fontes alternativas de energia.

- PROEÓLICA.

O Programa Emergencial de Energia Eólica - PROEÓLICA, criado em 2001, fomentou a indústria eólica através de investimentos na área de infraestrutura e incentivos fiscais, inclusive, com isenção de impostos.

- PROINFA.

O Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia foi criado em 2002 com o objetivo de agregar maior diversificação energética a partir da matriz renovável do país, tendo como base a energia eólica, Pequenas Centrais Hidrelétricas e biomassa.

- PROGER.

O Programa Tecnológico de Energias Renováveis foi criado em 2004, para realizar pesquisas com biomassa, biodiesel, álcool e com outras energias renováveis sustentáveis.

- Plano Nacional de Agroenergia.

O Plano Nacional de Agroenergia, criado em 2006, traçou diretrizes para ações públicas e privadas de desenvolvimento e produção de energia a partir de produtos agrícolas, com o objetivo de garantir sustentabilidade, competitividade e maior equidade entre os agentes das cadeias de agroenergia.

- Programa Biodiesel.

A Lei nº 11.097/05 introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira, estabelecendo os percentuais mínimos de adição de biodiesel ao óleo diesel, a serem atingidos, respectivamente, a partir de janeiro de 2008.

Ampliou-se a geração de emprego e renda e promoveu de forma crescente a agricultura familiar e a circulação de renda.

- Programa de Desenvolvimento da Geração Distribuída de Energia Elétrica.

Criado em 2015 com o propósito de promover a geração de energia a partir de placas solares dentro das unidades consumidoras, compartilhada com as distribuidoras de energia. Promoveu a expansão de linhas de financiamento de projetos de tecnologias competitivas para energias renováveis.

Todos estes programas e projetos de cunho governamental, aliados às políticas públicas de desenvolvimento com viés sustentável, mostram que o país tem se alicerçado no alcance de um desenvolvimento sustentável nas esferas social, ambiental e econômica. Não obstante gargalos ideológicos, descontinuidades e falhas na gestão pública, temos nos instrumentos uma trajetória positiva rumo a um futuro promissor. Precisamos, porém, vencer esses impasses para que o Brasil consiga alcançar a autossuficiência energética e atuar sustentavelmente no desenvolvimento econômico.

Quanto às críticas recorrentes, de que as eólicas produzem barulho, matam pássaros, e segregam ou impactam as pessoas e o meio ambiente, isso tem sido tratado de modo a superá-las. Quanto ao barulho, já há uma tecnologia que reduz o ruído do rotor a menos que 50 decibéis, é baixo. Quanto aos pássaros, as torres antes tinham 50 metros de altura; hoje têm 100, 120 metros, ou seja, em geral os pássaros voam abaixo dessa altura. Além disso, no Brasil há um rigor ambiental segundo o qual os parques não podem ser construídos nas rotas migratórias. Sobre a expulsão, ou segregação das pessoas que vivem no entorno ou nos parques, esses conflitos têm sido estudados e o poder público tem buscado apaziguá-los, exigindo compensações e ou delimitando os espaços. Ainda sobre a mudança na paisagem ou assoreamento de lagoas ou a construção em áreas de dunas, reservas, tem sido questões tratadas e com boas resoluções, pois a população tem sido chamada a ser participadas e atuar juntos aos projetos de instalação e manutenção dos parques eólicos (Pinto, Martins & Pereira, 2017).

E quanto ao desenvolvimento socioeconômico “pulverizado” pelas eólicas, dados mostram que as propriedades, onde são instaladas as torres, são pequenas e as terras são arrendadas. Quem vai construir o parque faz um contrato de aluguel com os proprietários pelo prazo de 20 anos, com valores corrigidos pelo IPCA. O pagamento do arrendamento é proporcional à geração de energia, no valor médio mensal de R\$ 800 por máquina. As famílias têm, em média, duas ou três máquinas no seu quintal. É um fonte de geração de renda fixa em uma região em que as pessoas estão acostumadas a viver do Bolsa Família. Existe um segundo fator que é empregar a mão de obra local, para a construção e depois para a manutenção do parque eólico. Isso traz um movimento para a economia local. Há um terceiro fator do impacto positivo: as empresas de energia eólica fazem espontaneamente projetos sociais para população, como, por exemplo, no Rio Grande do Norte e no Ceará. No caso da CPFL, fizeram projetos de segurança hídrica, de parto humanizado e uma biblioteca. A geração eólica deve ter hoje cerca de 60 empreendedores, (Gannoum, 2017).

Em suma, além os aspectos financeiros e técnicos, a definição da localização de parques eólicos envolve também questões socioambientais que podem restringir a área disponível e levar inevitavelmente a conflitos associados à forma como o processo de implantação do parque eólico se realiza. Diante da perspectiva de expansão da geração de energia renováveis no Brasil, esses



conflitos tendem a se intensificar naturalmente com a ocupação de áreas mais sensíveis do ponto de vista ambiental e social. Mas, em termos estratégicos, a ampliação e os investimentos no setor, possibilitará a complementaridade eólico-solar-hídrica colaborando para aumento da segurança energética do sistema elétrico brasileiro nos períodos do ano de maior e menor disponibilidade de água nos reservatórios das usinas hidroelétricas.

No entanto, em razão da curta história do aproveitamento eólico, p.e., no Brasil, estudos para avaliação mais aprofundada dos impactos socioambientais devem ser realizados com apoio de recursos do próprio setor energético a fim de promover um crescimento sustentável da participação desta fonte energética na matriz elétrica nacional

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que podemos deduzir destas políticas é que, em conjunto, elas formam uma rede, autossuficiente, capaz de promover o desenvolvimento sustentável, ainda que localmente, dadas as proporções continentais do Brasil, mas servindo e irradiando seus benefícios para demais setores produtivos e de consumo da sociedade como um todo.

O uso sustentável dos recursos energéticos em todo o mundo e, em particular no Brasil, requer mudanças significativas das matrizes energéticas, nos processos de geração e de utilização, tanto pelo setor privado, público e pelo consumidor final. Cada vez mais, as matrizes energéticas devem contar com a presença crescente e diversificada de alternativas energéticas renováveis tais como a solar, eólica e de biomassa.

Desta forma, a nova política de eficiência energética deverá contemplar outras formas de geração de energia, como as fontes renováveis. Assim, a promoção de um desenvolvimento sustentável nesses moldes requer a presença ativa do Estado, desempenhando o papel de agente regulador, executor e indutor de mudanças capazes de atuar nos segmentos fundamentais para o desenvolvimento.

E, nessa perspectiva, a construção de uma nova ética, desenvolvida dentro dos conceitos de cidadania deliberativa e governança, fornece subsídios para criação de propostas mais abrangentes voltadas para o bem comum.

No Brasil, tais políticas já fazem parte da Agenda governamental, promovendo um crescimento econômico direta e indiretamente. Isso acontece por que a indústria de desenvolvimento de energias renováveis vem alcançando destaque, vez que o Brasil se coloca cada vez mais na frente deste segmento.

Nessa vanguarda, ressalte-se o PROINFA, voltado para promover o desenvolvimento de energia por meio de recursos renováveis. A partir desse programa, o aproveitamento dos recursos naturais do país foi executado com base na sustentabilidade e na mínima ofensa ao Meio Ambiente.

As discussões sobre o que é sustentável e o que é necessário para o alcance da sustentabilidade, como educação e informação, agregam valor à sociedade. O capital social da sociedade é ampliado, com a implantação desses modelos de políticas.

Os ganhos socioambientais são incalculáveis. A implementação dessas políticas possibilitam o desenvolvimento de tais energias e amplia a matriz energética, reduzindo a emissão de CO<sub>2</sub>; inovando com tecnologia renovável e mais barata, propiciando crescimento econômico do país sem olvidar-se do desenvolvimento social.

Percebe-se que, embora haja um longo caminho a ser percorrido na busca de uma economia sólida e bem organizada, como mais estudos e a resolução dos impasses

socioambientais, causados por exemplo, pelos parques eólicos, as políticas e as empresas privadas têm fomentado o desenvolvimento de energias renováveis, e os ganhos e reflexos socioambientais já podem ser observados com a sua implementação.

## V. REFERÊNCIAS

ABEEOLICA (2016). “Relatório anual 2016”. Disponível em: [http://www.abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2017/06/424\\_Relatorio\\_Anual\\_2016\\_final.pdf](http://www.abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2017/06/424_Relatorio_Anual_2016_final.pdf). Acesso em 25/02/18.

ABRAMOVAY, Ricardo (2010). “Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?” Revista Novos Estudos CEBraP, nº 87, , pp. 97-113.

BAITTELO (2008) – Greenpeace Brasil – “A Caminho Da Sustentabilidade Energética” disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1322/92.pdf?sequence=1>. Acesso em 25/03/18.

BARDIN, L.(2011). *Análise De Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

BRASIL, IBGE (2012). “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.” In: Estudos & Pesquisas: informações geográficas. n. 09. Rio de Janeiro: IBGE.

BRASIL, MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIAS. “Boletim anual energia no bloco brics” (2016). Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/1138787/0/BRICS+-+Energia+em+2016.pdf/0ab1f00a-17e2-4989-ac2b-892192a548e8>. Acesso em 25 de maio de 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2006). O conceito de política pública em direito. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva, p. 39.

CASSIOLATO, J.E. (1999). A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas: Informação e globalização na era do conhecimento. Rio de Janeiro: Campus.

CAVALCANTI, Clovis (1997). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas publicas. São Paulo: Cortez.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A (1999). Metodologia Científica. 4. ed. São Paulo: Makron Books.

CPFL Energia (2017). “Relatório V – Formação De Custos E Preços De Geração E Transmissão De Energia Elétrica”. Disponível em: <https://www.cpfl.com.br/energias-sustentaveis/inovacao/projetos/Documents/PB3002/formacao-de-custos-e-precos-de-geracao-e-transmissao.pdf>. Acesso em 25/02/18

DRAIBE, Sonia Miriam (1991). Metodologia de análise comparativa de programas sociais. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1991. Trabalho apresentado em Seminário da CEPAL, em Santiago, Chile, 6-8 maio 1991.

DUARTE, E.N (2009). (e outros) “Estratégias Metodológicas Adotadas Nas Pesquisas De Iniciação Científica Premiadas Na Ufpb”. Rev. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf., ISSN 1518-2924, Florianópolis, v. 14, n. 27, p.170-190.

EPE (2018) “Leilões De Energia Eólica” (MME). disponível em: <http://www.epe.gov.br/pt/imprensa/noticias/leiloes-de-energia-nova-de-2017>.

FIELD, Barry C; FIELD, Martha K. (2014). Introdução à economia do meio ambiente. Tradução: Christiane de Brito Andrei. 6ª Ed. Porto Alegre: AMGH.

FREITAS, Juarez (2012). Sustentabilidade: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum.

GANNOUM, Elbia (2017) -presidente executiva da Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica). Entrevista à: Página22- Disponível em: <http://pagina22.com.br/2017/08/24/os-impactos-sociais-das-novas-renovaveis/>. Acesso em: 25/05/2018.

GIL, Antonio Carlos (1999). Métodos E Técnicas De Pesquisa Social. 4. ed. São Paulo: Atlas.

GODOY, A. S. (1995b). Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, 35(4), 65-71.

GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo (2008). Energia, meio ambiente e desenvolvimento. 3ª Edição. São Paulo: Edusp.

GWEC (2018) Disponível em : <http://gwec.net/global-figures/graphs/>. Acesso em: 02/03/2018.

MINAYO, M. C. (2000). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 17. ed. Petrópolis: Vozes.

MOURA, Adriana M. M. de, (2016). Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil – Capítulo 1. In: Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas, IPEA-BRASIL. Disponível em: [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governanca\\_ambiental\\_cap01.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap01.pdf).

PINTO, Lucía Iracema Chipponelli, MARTINS, Fernando Ramos, & PEREIRA, Enio Bueno. (2017). O mercado brasileiro da energia eólica, impactos sociais e ambientais. *Revista Ambiente & Água*, 12(6), 1082-1100. Disponível em: <https://dex.doi.org/10.4136/ambiente-agua.2064>.

REIS, Elisa Pereira (1989). “Política e políticas públicas na transição democrática”. In: MOURA, Alexandrina de Moura (Org.). O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco. p. 90-104.

RODRIGO-MARTINEZ, Sérgio; MAMED, Danielle de Ouro (2014). “A construção sustentável das políticas públicas a partir do fib (índice de felicidade bruta)”. *Revista Direito À Sustentabilidade - Unioeste - v. 1 - n. 1*.

WWF – Brasil (2016). “Políticas para fontes renováveis de energia elétrica no Brasil”. Resumo para tomadores de decisão. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/publicacoes\\_mudancas\\_climaticas\\_e\\_energia/?uNewsID=32143](https://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/publicacoes_mudancas_climaticas_e_energia/?uNewsID=32143). Acesso em 25/02/18.

# **A MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NA CARREIRA DOS GOVERNADORES BRASILEIROS**

FONTELES, JANINE  
SILVA, PEDRO GUSTAVO

# A MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NA CARREIRA DOS GOVERNADORES BRASILEIROS<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

A troca de partidos é prática bastante comum na política brasileira desde o início da Nova República. Contudo, as diversas investigações existentes sobre o tema contemplam basicamente os ocupantes de mandato eletivo no Poder Legislativo nacional. Pouco se sabe a respeito do fenômeno da migração partidária daqueles que ocupam o posto de chefe do Poder Executivo.

O Poder Executivo no Brasil é representado pela Presidência da República no âmbito nacional, Governador na esfera estadual e Prefeitos nos municípios. Apesar da notória importância do papel do governador no sistema político brasileiro, ainda há poucos estudos acerca da carreira política desses governantes. Para Alcântara (2012), a maioria dos estudos sobre profissionalização da política se centra nas elites presidenciais, bem como sobre integrantes de legislaturas em âmbito estatal. As elites regionais e municipais são menos documentadas, apesar de ser o contingente mais numeroso.

O presente artigo empenha esforços no sentido de diminuir essa lacuna por meio da observação do comportamento dos governadores ao longo de suas carreiras, analisando de forma mais específica, a migração partidária. Pretende-se analisar as migrações partidárias dos governadores brasileiros, entendendo que existe um esforço de coordenação político partidária nos três níveis de governo, não estando a política estadual isolada da local ou da nacional. Santos (2006) define Migração Partidária como “estratégia individual de troca de partido, adotada por candidatos ou parlamentares, buscando incrementar suas oportunidades de carreira política”.

Mediante a análise dos dados, o presente artigo busca responder as seguintes questões: a) a magnitude da migração partidária varia de acordo com o bloco ideológico?; b) a migração partidária teve algum impacto no sucesso eleitoral posterior?; c) após a Resolução TSE n. 22.610/07 (Fidelidade Partidária) houve alguma diminuição na migração partidária dos governadores estaduais? E ainda, existe um perfil comum para o Governador Migrante?

Além desta introdução, o artigo conta com mais quatro seções. A seguir, é apresentado o debate sobre a migração partidária no Brasil tendo como foco os parlamentares. Em seguida, são apresentadas as variáveis e os procedimentos metodológicos envolvidos neste trabalho. Posteriormente, consta a exposição e análise dos dados encontrados e por fim, as conclusões.

## II. MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL

Uma das características mais marcantes da vida partidária brasileira no período de 1985-2007 foi a migração partidária. Em média, 30% dos deputados federais mudaram de partido pelo menos uma vez durante o exercício do mandato no período 1985-99 (Melo, 2000).

Nicolau (1996), em seu estudo sobre parlamentares, destaca três razões para o aumento das mudanças partidárias: a) conflito de natureza ideológico-programática no partido de origem; b) conflito de natureza pessoal no partido de origem; c) maximização das oportunidades na

---

<sup>1</sup> Este trabalho é parte da tese doutoral que está sendo desenvolvida sobre o perfil e a carreira dos Governadores do Brasil, dirigida pelo professor Manuel Alcântara Sáez, na Universidade de Salamanca, e tem por objetivo apresentar alguns resultados encontrados até o momento.

carreira política. Outras causas são apontadas também, como a fragilidade institucional e a falta de coesão dos partidos (Mainwaring, 1991; Ames, 2003).

Melo (2000) analisa a magnitude da migração partidária no interior da Câmara dos Deputados no período 1985-1999. O autor conclui que os deputados federais eleitos pelos partidos de direita tendem a migrar mais do que aqueles pertencentes aos partidos de esquerda. Isto indica que os deputados da direita possuem uma maior autonomia em relação à organização de origem. O menor movimento migratório por parte dos deputados eleitos pela esquerda pode está associado aos vínculos mais sólidos com seus partidos de origem e/ou porque esperam beneficiar-se de estratégias coletivas desenvolvidas por suas organizações (Melo, 2000).

Conforme Melo (2000), as migrações partidárias constituem um indicador dos vínculos entre os partidos e seus membros no Congresso. Partidos que perdem um alto percentual da bancada eleita a cada legislatura não deveriam ser tratados como organizações coesas. Nesse caso, o partido parece apenas um instrumento para a obtenção do assento legislativo, configurando uma situação de laços débeis dos mandatários com o partido (Melo, 2000).

Alguns estudos passaram a matizar a ideia de que a migração parlamentar constitui um reflexo da fragilidade dos partidos brasileiros. Schmitt (1999) pesquisa a relação entre migração partidária e reeleição dos deputados federais da legislatura 1991-1995. O autor verifica até que ponto a chance de um parlamentar ser reeleito é influenciada pela fidelidade à legenda partidária pela qual se elegeu, observando os resultados eleitorais de 1994. São favorecidos os que permaneceram fiéis à legenda pela qual foi eleito, conforme se nota na taxa de reeleição dos não-migrantes (65,8%) e migrantes (54,7%). Entre os deputados migrantes, o desempenho eleitoral é ainda menor quando envolve partidos de distintas orientações ideológicas. A taxa de reeleição para migrantes entre partidos de blocos ideológicos distintos foi de 50%, enquanto para os migrantes entre partidos do mesmo bloco ideológico figurou em 57% (Schmitt, 1999).

A legislação eleitoral revela informações sobre as preferências dos políticos. No Brasil, os legisladores sempre escolheram sistemas eleitorais que maximizam sua autonomia em relação aos partidos. Somente no governo militar houve a aprovação de medidas que fortaleciam a disciplina partidária. Em contextos de redemocratização – tais como 1946 e 1985 –, os parlamentares evitaram mecanismos de fortalecimento dos partidos (Mainwaring, 1991).

A mudança de partido passou a ocorrer em larga escala a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 25 (1985), que aboliu o instituto da fidelidade partidária introduzido pela Ditadura Militar. Em março de 2007, uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sobre a titularidade do mandato produziu forte impacto no funcionamento dos partidos. O TSE decidiu pela punição com a perda do mandato dos parlamentares e chefes do Executivo que optarem por deixar o partido pelo qual foram eleitos. A resolução permite a mudança de sigla diante de quatro situações: 1) incorporação ou fusão de partido; 2) criação de novo partido; 3) mudança programática do partido, e 4) grave discriminação.

### III. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A unidade de observação são os governadores eleitos nos pleitos realizados entre 1982 e 2014, período da redemocratização até a última eleição, em todos os Estados da federação (26 estados e o Distrito Federal). O critério para o preenchimento do banco de dados foi a vitória na disputa eleitoral para o referido cargo. Foi realizada pesquisa prosopográfica por meio de análise das biografias dos governadores e dados apresentados pelo Tribunal Superior Eleitoral, Senado

Federal, Câmara dos Deputados e Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC).

Foram contabilizados 163 governantes estaduais distribuídos em 22 partidos políticos no período em exame. Do total dos governadores, 31 foram eleitos por partidos de Esquerda; 92 por partidos de Centro; e, 40 por partidos de Direita, identificados pela legenda partidária pela qual disputou a eleição. A classificação ideológica dos partidos segue os achados obtidos em Power e Zucco (2011), Mainwaring et al. (2000) e com base num *survey* aplicado junto aos membros da Associação Brasileira de Ciência Política em 2010, constantes no trabalho de Tarouco e Madeira (2015)<sup>2</sup>.

As migrações partidárias compreendem todas as mudanças de legenda identificadas na pesquisa ao longo da carreira do governador, dentro ou fora de um mandato, antes, durante e depois de deixar o cargo no executivo estadual. Não foram consideradas as movimentações decorrentes de fusões entre partidos preexistentes e as mudanças de nome das agremiações partidárias.

Observa-se nesta investigação a movimentação partidária destes personagens ao longo de sua trajetória, nos distintos blocos ideológicos (Esquerda, Centro e Direita), considerando as seguintes variáveis: a) região do país; b) tempo de filiação prévio ao cargo de governador; c) o número de partidos aos quais foi filiado ao longo da carreira; d) a relação entre migração e regra eleitoral; e) a relação entre migração e ideologia partidária; e, f) a relação entre migração e reeleição.

Pela ausência de literatura específica sobre a migração partidária dos governadores, socorre-se da literatura sobre a carreira política dos parlamentares, para formular três hipóteses para guiar as observações:

1) os partidos de esquerda (em comparação com os de centro e de direita) possuem mais governadores eleitos com maior tempo de filiação partidária.

2) os governadores não-migrantes (em comparação com os migrantes) apresentam resultados mais satisfatórios na reeleição.

3) a migração partidária dos governadores estaduais diminuiu com a entrada em vigor da Resolução TSE nº 22.610/2007.

#### IV. ANÁLISE DOS DADOS

##### IV.1 MIGRAÇÃO POR REGIÃO

###### Tabela 1 – Migração Partidária por Região

Considerando toda a carreira dos governadores ao longo do período estudado, tem-se que do total de 163, 127 migraram de partido enquanto que 36, não mudaram.

Dos 163 governadores eleitos, somente sete são mulheres (seis migrantes), representando 4,29%. Este fato ocorre em todo o país, havendo um alinhamento com o que acontece em outras democracias, cujo espaço político é ocupado majoritariamente pelo sexo masculino.

O Nordeste é a região que apresenta mais indivíduos que migraram ao longo de sua carreira, somando 47 (28,83%), incluindo a maioria das mulheres também (três), no total de 127.

---

<sup>2</sup> Foram assim classificados os 22 partidos constantes na pesquisa. *Esquerda*: PCdoB, PROS, PSB e PT. *Centro*: PDC, PDT, PMDB, PMN, PPS, PSDB e PTB. *Direita*: PFL/DEM, PDS, PP, PPB, PPR, PRS, PSC, PSD, PSL e PTR.

O Sudeste aparece como a segunda região com maior número de migrações, 25 (15,34%), sendo uma mulher, enquanto o Sul é a que possui menos, apenas 13 (7,98%). As demais regiões demonstram certo equilíbrio nos números, 20 (12,27%) no Centro-oeste e 22 (13,50%), sendo duas mulheres, no Norte.

Os Estados do Maranhão e do Rio Grande do Norte (ambos na Região Nordeste) elegeram, respectivamente, a Sra. Roseana Sarney por três vezes (1994, 1998 e 2010) e a Sra. Wilma Farias por duas vezes (2002 e 2006). Essas mulheres possuem parentesco com políticos bastante influentes em seus estados, o que demonstra a importância familiar na carreira como capital político.

Em relação às migrações no exercício do primeiro mandato de governador, os números mostram que na região Nordeste, estão a maioria dos migrantes, nove (5,52%), sendo uma mulher, do total de 30 e em seguida, a região Norte com 8 (4,91%). As demais regiões apresentaram semelhanças nos números.

A região Nordeste apresentou o maior número de migrações partidárias não apenas por ser a região com mais estados (nove) ou por ser o segundo maior colégio eleitoral do País, mas também devido a processos tardios de desenvolvimento e implantação dos partidos nessa localidade (Braga, 2006). Muitos estados dessa região estiveram e ainda estão, sob firme controle de famílias e lideranças políticas conservadoras, cujas máquinas partidárias, não raro, foram criadas ainda no Regime Militar (Hochman; Faria, 2013). Porém, o desenvolvimento, a urbanização e a participação de pessoas de baixa renda em grupos associativos afetaram parcialmente as bases de poder local (Avelar; Walter, 2008).

#### *IV.2 NÚMERO DE PARTIDOS NOS QUAIS FOI FILLADO*

Tabela 2 – Migração Partidária e Número de Partidos

Quanto à quantidade de migrações, considerando as trocas de partidos realizadas pelos governadores ao longo de suas carreiras políticas, excluindo-se do quantitativo as fusões partidárias e mudanças de nomenclatura das legendas, observa-se que a maior concentração de migrantes está na faixa de mudanças de até três partidos, totalizando 77 (47,24%) do total de governadores, quatro mulheres. Em seguida, está a faixa de 4 a 5 partidos, com 37 (22,70%) migrantes, sendo duas mulheres.

A faixa de 6 a 7 contemplou 12 (7,36%) migrantes, enquanto a de 8 a 9, apenas um.

Em todas as faixas de quantidades de partidos, a maior concentração de migrações encontra-se na região Nordeste.

#### *IV.3 TEMPO DE FILIAÇÃO PRÉVIO NO PARTIDO EM QUE FOI ELEITO*

Tabela 3 – Tempo de Filiação Prévio ao partido em que foi eleito

O tempo prévio de filiação partidária permite aferir a importância do partido como recurso para o acesso e a continuidade da carreira política. Intervalos temporais mais longos de filiação sugerem lealdade mais forte ao partido, assim como denota a importância da organização como estrutura de treinamento político e oportunidade para o incremento na carreira. No cenário de intervalos curtos de filiação ao mesmo partido, pode-se inferir que a troca de agremiação não afeta substancialmente as chances de progressão na carreira (Santos; Serna, 2007).

Buscou-se medir o tempo de filiação no partido que o governador se elegeu até a data em que o candidato se elegeu para o cargo. Assim, os dados expressam que nas ideologias de Centro



e de Direita os candidatos ao cargo de governador conseguem se eleger a partir do primeiro ano de filiação, enquanto que na ideologia de Esquerda, não houve nenhum caso do tipo. Já a partir do segundo e até o quinto ano, somando os migrantes, tem-se que apenas cinco governadores de Esquerda (29,41% do total dessa ideologia) se elegeram, sendo uma mulher, contra 26 (35,62%) de centro e 17 (45,95%) de direita, uma mulher, demonstrando assim, que na ideologia de Esquerda a estrutura partidária é fortemente hierarquizada, caracterizando também maior fidelidade partidária.

A partir do sexto ano até o 10º, três governadores se elegeram na Esquerda e Direita e 17 no Centro. Do 11º ao 15º ano de filiação, se elegeram cinco de Esquerda e Direita e oito no Centro. Do 16º ao 20º ano, cinco governadores se elegeram na Esquerda e cinco no Centro. E ainda, a partir do 21º, se elegeram um na Esquerda e cinco no Centro.

O intervalo do segundo ao quinto ano de filiação prévia foi o que concentrou mais governadores migrantes, 48 (37,80% dos migrantes). Deles, 31 (24,41% dos migrantes) possuem maior número de migrações antes de assumirem o Governo Estadual, demonstrando assim, a busca por maximizar suas chances na carreira política por meio de mudanças de partido.

Por sua vez, os não migrantes concentraram-se no intervalo de 11 a 15 anos, oito (22,22% dos não migrantes) apresentando um longo tempo de experiência partidária até conquistarem o cargo de executivo estadual.

#### *IV.4 MIGRANTES E NÃO MIGRANTES POR IDEOLOGIA*

Tabela 4 – Ideologia do partido de origem e Ideologia do partido de destino

Dos 127 migrantes, 30 trocaram de agremiação no exercício do primeiro mandato de governador.

Todavia, os dados relativos às ideologias partidárias demonstram que, o contraste entre migrantes de Esquerda e os demais, é bastante significativo. O Centro e a Direita possuem números semelhantes de migrantes, 14 (8,59%) e 15 (9,20%), respectivamente, enquanto na Esquerda, houve apenas uma migração no exercício do mandato (uma mulher), mostrando-se assim, a ideologia com maior fidelidade partidária.

Quanto aos não migrantes, a maioria está no Centro, 19 (11,66%). A Esquerda está em segundo lugar, com 14 (8,59%) governadores, seguido da direita, com três (1,84%) que não realizou qualquer mudança de partido ao longo do período estudado.

#### *IV.5 MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA X IDEOLOGIA DO PARTIDO DE ORIGEM E IDEOLOGIA DO PARTIDO DE DESTINO*

Tabela 4 – Ideologia do partido de origem e Ideologia do partido de destino

Nesse tópico, analisa-se a mudança ideológica nas migrações ocorridas no exercício do primeiro mandato de governador, totalizando 30 migrantes.

Dos migrantes nessa condição, a Esquerda foi a ideologia menos escolhida na troca de partidos e também a que menos migrou. Percebe-se uma baixa tendência à migração nas agremiações de Esquerda, que conseqüentemente apresentam maior capacidade de reter seus quadros.

Dos 14 governadores de Centro, metade permanece fiel a sua ideologia, enquanto seis foram para a Direita e apenas um, para a Esquerda. O mesmo ocorre com os governadores originalmente de Direita, que em sua maioria, tiveram como destino preferencial, partidos da

mesma ideologia (nove), havendo ainda cinco mudanças para o Centro e apenas uma, para a Esquerda.

O único migrante de Esquerda decidiu filiar-se a um partido de Centro. Verifica-se portanto, bastante coerência nas migrações ocorridas, pois em sua maioria permaneceram na mesma ideologia e outra parte menor, ao Centro do espectro político.

O PFL, partido de Direita, foi o que mais abrigou governadores migrantes no exercício do mandato (nove, no total de 30), principalmente na década de 1980. O PTB, partido de Centro (Centro-Direita), vem em seguida, com cinco migrantes, também em sua maioria, tendo ocorrido na década de 1980.

Os mandatos de 1982 e 1986 foram os que concentraram o maior número de migrações, isso se deve ao recente período de reabertura política e a volta do pluripartidarismo. O leque de opções partidárias cresceu substancialmente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 25 (1985), que autorizou a criação de novos partidos políticos e a reorganização das siglas que tiveram os registros indeferidos. Somente no ano de 1985, 24 partidos foram criados.

No período de 1982 a 1985, o PDS era o partido mais alinhado com a ideologia de Direita, representado pelo então último presidente do Regime Militar, João Figueiredo. Já no período de 1986 a 1990, o PMDB, de ideologia de Centro, era o partido do Governo Federal, que tinha como presidente, José Sarney.

Nota-se então, que as migrações ocorreram para partidos do Governo Federal, no caso do PFL, que se originou de parte do PDS, bem como, em direção ao mesmo bloco ideológico, no caso do PTB, como partido de Centro.

#### *IV.6 MIGRAÇÃO AO LONGO DO TEMPO E O IMPACTO DA RESOLUÇÃO DO TSE (2007)*

Tabela 5 – Migração Partidária e Eleições/Ano

Tabela 6 – Migração Partidária e Mudança de partido no primeiro mandato de governador

Após o fim do Regime Militar até 2007, não havia na legislação eleitoral qualquer punição ao político que mudasse de legenda. O tema foi regulamentado pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.610/2007, alterada pela Resolução-TSE nº 22.733/2008, que disciplina a perda de mandato por migração partidária, sem justa causa.

Neste trabalho, considera-se a hipótese de que a Resolução nº 22.610/2007, que trata do tema da fidelidade partidária, possa ter reduzido o número de migrações após sua publicação. Outras alterações na legislação eleitoral foram introduzidas e podem igualmente, ter impactado o fenômeno, no entanto, optou-se por observar apenas a influência da referida norma.

Com os dados coletados, tomou-se por base as nove eleições do período da redemocratização (1982 a 2014, incluindo a de 1988, do então recém-criado estado do Tocantins) e os governadores que se elegeram em cada pleito, identificando os que migraram ao longo da carreira e os que não migraram.

A análise apresentou uma concentração de migrantes no exercício do primeiro mandato de governador, nas eleições de 1982 e 1986. Oito em cada ano, no total de 30. Isso se deve as características do próprio período de redemocratização, com mais abertura política e acomodação partidária em novos partidos criados após o bipartidarismo. Por outro lado, houve uma diminuição no número de migrações no exercício do primeiro mandato a partir das eleições de 2006, apresentando um migrante em cada eleição até 2014.

As migrações quando analisadas ao longo da carreira, se em maior número antes ou depois do cargo de governador, demonstram maiores ocorrências nas décadas de 1980 e 1990. Antes do exercício do mandato de executivo estadual, totaliza 58 migrantes até a eleição de 1998. Todavia, nota-se uma leve diminuição dos migrantes nas eleições a partir de 2006.

Em comparação com as migrações posteriores ao cargo, também ocorreu uma redução dos números nas eleições mais atuais. Em 2006, houve dois migrantes com maior número de mudanças partidárias após deixar o cargo de governador, enquanto em 2010 e 2014, nenhum. Sendo assim, pode-se chegar à conclusão, ainda que com poucos dados, que a Resolução do TSE de 2007, serviu de barreira para as trocas de partidos, haja vista a diminuição do número de migrantes a partir de 2006, confirmando a hipótese levantada no início deste artigo.

Houve apenas um governador (José Roberto Arruda – Distrito Federal) na base de dados que teve seu mandato cassado em razão de desfiliação partidária.

#### *IV.7 REELEIÇÃO X MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA*

##### *Tabela 7 – Migração Partidária e Partido de origem – Partido de destino Reeleição*

Quanto ao impacto da Migração Partidária na Reeleição, de acordo com os dados, 63 (38,65% do total de 163) governadores foram reeleitos no período examinado, 48 (76,19% do total de 63) migraram de partido ao longo da carreira (duas mulheres, anteriormente mencionadas) e 15, não.

Considerando o grupo dos migrantes reeleitos, a maior parte dos governadores de Centro, 24 (38,10%), continuaram na mesma ideologia no segundo mandato, porém, cinco mudaram de partido para a reeleição, enquanto quatro (6,35%) foram para a Direita e um (1,59%), para a Esquerda.

Dos governadores de Direita, nove (14,29%), mantiveram-se no mesmo bloco ideológico, mas seis mudaram de partido. Três (4,76%) governadores migraram para o Centro e nenhum para a Esquerda. O mesmo ocorreu com os de Esquerda, cuja maioria seis (9,52%), permaneceu neste espectro, sem mudanças de partido e um único governador migrou para o Centro no segundo mandato.

As duas mulheres migrantes reeleitas, uma de Esquerda, outra de Direita, mantiveram-se em seus partidos no segundo mandato.

Nota-se o mesmo comportamento, quando se analisa os que conquistaram terceiro e quarto mandatos de governador (15 e três governadores respectivamente). Em sua maioria, os de Centro seguem na mesma ideologia nas reeleições. Já os de Direita, foram para a ideologia de Centro no terceiro e quarto mandatos. No total foram 24 mudanças partidárias nas reeleições no período estudado e em sua maioria, para agremiações tradicionais.

Dentre os 63 reeleitos (48 migrantes ao longo da carreira), apenas 10 governadores, sendo uma mulher, mudaram de partido durante o exercício do primeiro mandato no executivo estadual. Nesse caso, a mudança de legenda no cargo, não influenciou a possibilidade de reeleição.

#### *V. CONSIDERAÇÕES FINAIS*

O trabalho se desenvolveu no sentido de identificar algumas características da migração partidária dos governadores de acordo com sua ideologia partidária, no intento de traçar um perfil do Governador Brasileiro Migrante e responder as hipóteses anteriormente elaboradas.

Para tanto, foram contempladas nesta pesquisa variáveis sociodemográficas e de trajetórias políticas, com os achados e resultados a seguir expostos na Quadro 1 de forma resumida:

#### Quadro 1 – Perfil Governador Migrante

Relativamente às hipóteses formuladas na Introdução, a seguir expõe-se o resultado sumarizado:

a) A Esquerda, em termos percentuais, em relação ao Centro e a Direita, alberga maior número de governadores com maior tempo de filiação partidária; hipótese plenamente confirmada, visto que nenhum governador foi eleito no primeiro ano de filiação e na faixa do segundo ao quinto ano, apresentou o menor número, demonstrando que a estrutura partidária de Esquerda exige mais tempo de fidelidade.

b) Quanto à reeleição, a maioria dos reeleitos continuou na mesma ideologia partidária, havendo poucas mudanças de partidos intra e inter bloco ideológico, totalizando 24 migrações para as reeleições no período estudado. O mesmo aconteceu com terceiro e quarto mandatos daqueles que ali chegaram. Dos 63 reeleitos no total, apenas 10 mudaram de partido no exercício do primeiro mandato. Portanto, a hipótese de que os não-migrantes apresentaram resultados satisfatórios nas reeleições foi confirmada, uma vez que apenas uma minoria migrou nessas circunstâncias.

c) O número de migrantes no exercício do primeiro mandato de governador apresentou uma concentração nas eleições de 1982 e 1986. No entanto, houve uma diminuição no número de migrações no exercício do primeiro mandato a partir das eleições de 2006. Quando analisadas ao longo da carreira, se em maior número antes do cargo de governador, as migrações também demonstram maiores concentrações nas décadas de 1980 e 1990. Por outro lado, nota-se uma leve diminuição dos migrantes nas eleições a partir de 2006. Também ocorreu uma redução no número de migrações posteriores ao cargo nas eleições mais atuais. Conclui-se assim, que a hipótese de que a referida Resolução do TSE serviu de barreira para as mudanças de partido, uma vez que o número de migrantes diminuiu a partir de 2006, foi confirmada.

#### VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.
- Avelar, L. e Walter, M. I. M. T. (2008). *Lentas mudanças: o voto e a política tradicional*. Opinião Pública, v.14, n.1.
- Braga, M. S. S. (2006). *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: Humanitas.
- Hochman, G. e Faria, C. A. P. (Orgs.) (2013). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Mainwaring, S. (1991). *Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada*. Em: Novos Estudos CEBRAP, n. 29, p. 34-58.
- Mainwaring, S., Meneguello, R. e Power, T. (2000). *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra.
- Melo, C. R. F. (2000). *Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados*. Em: Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2.

Nicolau, J. (1996). *A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-1996)*. Em: Monitor Público, Rio de Janeiro, n. 10.

Power, T. e Zucco Jr., C. (2011). *O Congresso por ele mesmo*. Belo Horizonte: UFMG.

Santos, A. M. (2006). Migração Partidária. Em: Avritzer, L. e Anastasia, F. (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.

Santos, A. M. e Serna, M. (2007). *Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai*. Em: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 22, n. 64, p. 93-113.

Schmitt, R. (1999). *Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados*. Em: Novos Estudos CEBRAP, n. 54, p. 127-146.

Tarouco, G. S. e Madeira, R. M. (2015). *Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey*. Em: Civitas, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39.

## VII. TABELAS

TABELA 1

TABELA 1 - MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA POR REGIÃO NO PRIMEIRO MANDATO												
	CENTRO-OESTE		NORDESTE		NORTE		SUDESTE		SUL		Total N	Total %
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
☐ Migrante												
Não	16	9,82%	38	23,31%	14	8,59%	21	12,88%	8	4,91%	97	59,51%
Sim	4	2,45%	9	5,52%	8	4,91%	4	2,45%	5	3,07%	30	18,40%
☒ Não migrante	3	1,84%	9	5,52%	14	8,59%	3	1,84%	7	4,29%	36	22,09%
<b>Total Geral</b>	<b>23</b>	<b>14,11%</b>	<b>56</b>	<b>34,36%</b>	<b>36</b>	<b>22,09%</b>	<b>28</b>	<b>17,18%</b>	<b>20</b>	<b>12,27%</b>	<b>163</b>	<b>100,00%</b>

TABELA 2

TABELA 2 - MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA E NÚMERO DE PARTIDOS POR REGIÃO												
	CENTRO-OESTE		NORDESTE		NORTE		SUDESTE		SUL		Total N	Total %
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
1	3	1,84%	9	5,52%	14	8,59%	3	1,84%	7	4,29%	36	22,09%
2 - 3	15	9,20%	22	13,50%	12	7,36%	18	11,04%	10	6,13%	77	47,24%
4 - 5	3	1,84%	18	11,04%	8	4,91%	6	3,68%	2	1,23%	37	22,70%
6 - 7	2	1,23%	6	3,68%	2	1,23%	1	0,61%	1	0,61%	12	7,36%
8 - 9		0,00%	1	0,61%		0,00%		0,00%		0,00%	1	0,61%
<b>Total Geral</b>	<b>23</b>	<b>14,11%</b>	<b>56</b>	<b>34,36%</b>	<b>36</b>	<b>22,09%</b>	<b>28</b>	<b>17,18%</b>	<b>20</b>	<b>12,27%</b>	<b>163</b>	<b>100,00%</b>

TABELA 3

TABELA 3 - TEMPO DE FILIAÇÃO PRÉVIO AO PARTIDO QUE SE ELEGEU																
	0		1 - 5		11 - 15		16 - 20		21 - 25		26 - 36		6 - 10		Total N	Total %
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
☐ Migrante																
CENTRO	15	9,20%	26	15,95%	5	3,07%	5	3,07%	2	1,23%	3	1,84%	17	10,43%	73	44,79%
DIREITA	11	6,75%	17	10,43%	6	3,68%		0,00%		0,00%		0,00%	3	1,84%	37	22,70%
ESQUERDA		0,00%	5	3,07%	5	3,07%	3	1,84%		0,00%	1	0,61%	3	1,84%	17	10,43%
☒ Não migrante																
CENTRO		0,00%	3	1,84%	5	3,07%	2	1,23%	3	1,84%	3	1,84%	3	1,84%	19	11,66%
DIREITA		0,00%	1	0,61%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	2	1,23%	3	1,84%
ESQUERDA		0,00%	1	0,61%	3	1,84%	4	2,45%	2	1,23%	2	1,23%	2	1,23%	14	8,59%
<b>Total Geral</b>	<b>26</b>	<b>15,95%</b>	<b>53</b>	<b>32,52%</b>	<b>24</b>	<b>14,72%</b>	<b>14</b>	<b>8,59%</b>	<b>7</b>	<b>4,29%</b>	<b>9</b>	<b>5,52%</b>	<b>30</b>	<b>18,40%</b>	<b>163</b>	<b>100,00%</b>

TABELA 4

TABELA 4 - IDEOLOGIA PARTIDO DE ORIGEM E IDEOLOGIA PARTIDO DE DESTINO					
	CENTRO	DIREITA	ESQUERDA		Total Geral
<input checked="" type="checkbox"/> Não	30	12	4	87	133
<input type="checkbox"/> Sim					
CENTRO	7	6	1		14
DIREITA	5	9	1		15
ESQUERDA	1				1
<b>Total Geral</b>	<b>43</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>87</b>	<b>163</b>

TABELA 5

TABELA 5 - MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEIÇÕES/ANO										
	1982	1986	1989	1990	1994	1998	2002	2010	2014	Total Geral
<input type="checkbox"/> Migrante										
Antes	14	12		14	11	7	8	10	6	89
Depois	7	10	1	4	6	3	5			38
<input type="checkbox"/> Não migrante										
Não houve	2	1		3	4	2	5	5	9	36
<b>Total Geral</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>163</b>

TABELA 6

TABELA 6 - MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA E MUNDAÇA DE PARTIDO NO PRIMEIRO MANDATO DE GOVERNADOR										
	1982	1986	1989	1990	1994	1998	2002	2010	2014	Total Geral
<input type="checkbox"/> Migrante										
Não	13	14	1	16	14	9	8	9	5	97
Sim	8	8		2	3	1	5	1	1	30
<input type="checkbox"/> Não migrante										
Não	2	1		3	4	2	5	5	9	36
<b>Total Geral</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>163</b>

TABELA 7

TABELA 7 - MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA E PARTIDO DE ORIGEM - PARTIDO DE DESTINO REELEIÇÃO													
	CENTRO			DIREITA					ESQUERDA			Total Geral	
	PDT	PMDB	PMN	PPS	PSDB	PFL	PP	PPB	PPR	PSD	PSB		PT
<b>⊕ Não Reeleito</b>													
<b>⊖ Reeleito</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>63</b>
<b>⊖ CENTRO</b>													
PDC									1				1
PDT	2				1	1							4
PMDB		13			1				1		1		16
PMN			1										1
PPS		1		1									2
PSDB				1	10								11
PTB					1			1					2
<b>⊖ DIREITA</b>													
DEM										1			1
PDS		1				3		1					5
PFL		1				3							4
PP							1						1
PSL								1					1
PTR		1											1
<b>⊖ ESQUERDA</b>													
PSB		1									6		7
PT												6	6
<b>Total Geral</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>63</b>

QUADRO 1

Quadro 1 - Perfil Governador Migrante	
Variáveis	Resultados
Região predominante	Nordeste
Número de partidos aos quais foi filiado ao longo da carreira	2 a 3
Tempo de filiação prévio ao partido que se elegeu governador	2 a 5 anos antes de se eleger.
Ideologia Partidária	Direita.
Ideologia de destino	A maioria permaneceu na mesma ideologia de origem.
Impacto da Resolução do TSE de 2007 (Fidelidade Partidária)	A diminuição no número de migrações no exercício do mandato de governador e nas migrações ao longo da carreira a partir das eleições de 2006, demonstram que a Resolução do TSE limitou tais mudanças.
Impacto da Migração na Reeleição	A mudança de legenda não influenciou a possibilidade de reeleição, uma vez que a maioria dos reeleitos não migrou de partido para o segundo mandato.

**A INCLUSÃO DIGITAL COMO PRINCÍPIO  
DE CIDADANIA: NOTAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO  
DO GESAC**

DALILA FLORIANI PETRY



## A INCLUSÃO DIGITAL COMO PRINCÍPIO DE CIDADANIA: NOTAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO GESAC

A exclusão denota, antes de mais nada, uma espécie de privatização, de não participação a grupos ou de impossibilidade de acessar determinados bens ou situações. Evidentemente, o conceito de exclusão, ou de exclusões, é extenso e pode anunciar inumeráveis circunstâncias. Essa relatividade é sublinhada por Serge Paugam na conclusão do livro “L’exclusion : l’état des savoirs”, na qual ele afirma que a exclusão é variável segundo as épocas e os lugares<sup>1</sup>. Certamente podemos nos referir aos processos de exclusão↔inclusão a partir de diversas perspectivas, portanto ao evocar políticas públicas de inclusão, logo pensamos em iniciativas governamentais para *incluir* pessoas ou grupos a certas condições ou situações. Ainda segundo Serge Paugam, “cada sociedade identifica seus ‘pobres’ e seus ‘excluídos’ e pretende socorrê-los”<sup>2</sup>. No caso do Brasil, os *excluídos* são facilmente associados aos pobres, sendo a pobreza em si considerada, de um ponto de vista do capital, como uma forma de exclusão.

O Brasil tem uma história marcada pela colonização, dizimação de populações autóctones, escravidão, patrimonialismo – extrema concentração de poder político e econômico –, enfim, por processos complexos e heterogêneos que deram lugar a um país fundado sobre e por grandes desigualdades sociais e, conseqüentemente, a um país com muitos *excluídos*. Nós temos no Brasil, portanto, problemas sociais de base muito complicados, tais como a fome, o analfabetismo, uma grande taxa de mortalidade infantil, situações de miséria etc. Tais problemas são conhecidos e considerados todos, no vocabulário governamental brasileiro, sob a mesma categoria de *exclusão social*.

Esse cenário é bem conhecido na Europa, podemos dizer que há um imaginário sobre a “pobreza brasileira”, a violência urbana, as favelas etc. As políticas públicas de inclusão social e de redistribuição de renda, tais como os programas Bolsa Família e o Fome Zero, colocadas em ação a partir de 2002 com a primeira eleição do presidente Lula, também são muito conhecidas a nível internacional. Em linhas gerais, foi a primeira vez que as políticas públicas de *inclusão* foram tratadas de maneira sistemática no conjunto de um projeto político mais abrangente, de amplitude nacional, recebendo grandes investimentos.

Podemos afirmar que nesses últimos houve mudanças importantes e estruturais com relação às políticas públicas de *inclusão* e de luta contra a *exclusão* no Brasil. E, como um reflexo, houve e há uma série de pesquisas acadêmicas relativas às novas maneiras de perceber e colocar em prática, pelo viés político governamental, a *inclusão* – como bem podemos acompanhar e discutir ao longo do nosso GT. Na esteira das reflexões sobre esse gênero de política pública, considero fundamental a dimensão apresentada por Dominique Schanapper<sup>3</sup>: “a exclusão não designa um estado ou uma categoria de pessoas, mas de processos”, de maneira que existem incontáveis maneiras de ser “incluído” ou “excluído”. No entanto, as categorias utilizadas na formulação de políticas públicas são, na maioria das vezes, generalizadas e tem a tendência de criar homogeneizações, como se os grupos ou as necessidades fossem estáveis. É o caso do Brasil quando falamos de *exclusão social*: há, quase sempre, uma série de pressupostos *a priori*, sem bem considerar as individualizações e os contextos locais.

---

<sup>1</sup> PAUGAM, 1996.

<sup>2</sup> Idem, p. 575 [tradução minha].

<sup>3</sup> SHNAPPER, 1996, p. 27 [tradução minha].

No Brasil, sendo um país de proporções continentais, as políticas públicas de *inclusão social* de dimensão nacional têm (ou deveriam ter) especificações regionais para poder atender as populações alvo. As necessidades e as possibilidades de implementação de políticas públicas em cada região são geograficamente e humanamente muito diferentes. Assim, questões tais como a maneira que se articulam e se gerenciam políticas públicas de *inclusão social*, os recursos que são mobilizados para sua implementação, bem como a sua incorporação e aceitação pelas populações alvo são fundamentais para a compreensão da pluralidade dos processos de *inclusão* no país.

Diante dessas questões, a antropologia pode contribuir com esse debate; uma vez que as pesquisas feitas a partir das perspectivas teóricas e metodológicas da etnografia podem direcionar o olhar do pesquisador de modo a acompanhar essas políticas ao longo de sua implementação. Em outras palavras, de acompanhar essas políticas durante os seus processos de elaboração e de gestão de recursos, as realizações dos planos de execução, a mobilização de recursos durante a sua implementação etc. A descrição etnográfica da *mise-en-œuvre* de uma política pública pode justamente nos permitir confrontar a pluralidade desses processos, assim como a percepção de que a *inclusão* e a *exclusão* não são sempre antônimos diretos.

Considero também importante sublinhar a posição apresentada por Bevilaqua et Leirner<sup>4</sup> de que a análise antropológica dos setores do estado brasileiro não se opõe à produção sociológica, econômica ou das ciências políticas, mas ela é capaz de englobar essa produção pela compreensão de contextos específicos da pesquisa possibilitada pela perspectiva etnográfica.

Estando interessada pelos processos de *exclusão* no Brasil, sobretudo aos processos de políticas públicas para superá-los, estou desenvolvendo uma tese em antropologia sobre o GESAC, uma política pública de *inclusão* digital no Brasil. Mais especificadamente, sobre a parte dessa política que tem por objetivo oferecer acesso à internet nas regiões “longínquas”, ou ditas “isoladas”.

Organizei a minha apresentação em três pequenas partes. Inicialmente eu apresento uma contextualização da pesquisa que estou desenvolvendo, sobretudo descrevendo de maneira geral o trabalho de campo que eu realizei no Brasil. Em seguida eu exponho algumas considerações sobre uma espécie de “urbano isolado” com relação à disponibilização, por meio de políticas públicas, de internet via satélite em grandes cidades. E, por último, eu proponho uma leitura de que uma política pública de *inclusão* também pode, a partir de sua efetivação, criar outras modalidades de *exclusão*.

## I. UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA SUPERAR A “EXCLUSÃO↔ISOLAMENTO”

No conjunto das políticas públicas de *inclusão social* realizadas no Brasil nas primeiras décadas do século XXI<sup>5</sup>, há uma série de programas que foram concebidos para alcançar a *inclusão social* graças à *inclusão digital*. De maneira que a *inclusão digital* começou a figurar como um objetivo

---

<sup>4</sup> BEVILAQUA, C. LEIRNER, P., 2000.

<sup>5</sup> Nossas pesquisas são, evidentemente, também posicionamentos políticos face a nossas temáticas de estudo. Eu destaco – e denuncio – portanto, a situação política atual no Brasil: é de amplo conhecimento que a presidente democraticamente eleita, Dilma Rousseff, foi destituída da presidência sem ter provas de corrupção contra ela. Desde que Michel Temer (com inúmeras provas de corrupção contra si e que tem um posicionamento político que responde à maioria da câmara dos deputados – de direita alinhada ao liberalismo econômico) usurpou a presidência, nós tivemos no Brasil uma diminuição, e em certos casos, supressões de diversas políticas públicas de inclusão. Acho importante precisar que são processos complexos e que não faço aqui uma defesa cega de nenhum governo; portanto, é inegável que após a destituição de Dilma Rousseff – processo que muitas mídias francesas chamam claramente de “coup administratif” – os investimentos em políticas públicas sociais diminuíram explicitamente no Brasil.

em si. O digital e os investimentos nesse setor se transformaram em uma preocupação governamental das políticas de *inclusão*, refletindo a importância do acesso às comunicações digitais, sobretudo pela internet.

Tal destaque pode ser atribuído à popularização da internet<sup>6</sup>. Isso porque nas últimas décadas os meios de comunicação, sistemas de gerenciamento e armazenamento de dados, trâmites burocráticos, transações econômicas etc. transformaram-se de maneira intensiva a partir de incontáveis inovações técnicas das telecomunicações. Podemos, portanto, localizar o discurso da *inclusão digital* nesse contexto: há uma espécie de *necessidade*, para o cidadão que vive no século XXI, de se integrar à *era digital*<sup>7</sup>.

Podemos até mesmo afirmar que, na compreensão geral dos aspectos elementares da cidadania, a inclusão digital é percebida como um direito fundamental e, frequentemente, considerada como um direito inalienável<sup>8</sup>. Do mesmo modo, a *inclusão digital* pode ser percebida como parte fundamental, ou mesmo como sinônimo de *inclusão social*. Durante minhas pesquisas de campo sobre políticas públicas de *inclusão digital* no Brasil, ouvi gestores e/ou beneficiários dessas políticas dizerem inúmeras vezes que “hoje em dia é impossível ter uma *inclusão social* completa se não tiver também *inclusão digital*”. Assim, essa modalidade de *inclusão* tem também, de certo modo, uma espécie de apelo popular.

Diversas ações governamentais são, portanto, lançadas (assim como numerosos dispositivos são colocados à disposição no mercado) para permitir o acesso à internet.

Dentre as numerosas ações que o Brasil efetivou nas últimas décadas, podemos encontrar um conjunto de esforços e de investimentos governamentais voltados para políticas públicas de *inclusão social e digital*. Nesse contexto o GESAC (Governo Eletrônico – Serviço de Assistência ao Cidadão), programa federal presente em todos os estados brasileiros, é a iniciativa governamental mais importante.

Esse programa oferece gratuitamente acesso à internet – por via terrestre ou por satélites – prioritariamente a grupos em estado de vulnerabilidade social e situados em zonas consideradas como “isoladas”, como por exemplo escolas, telecentros, unidades básicas de saúde, comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas, postos de fronteira, nas ilhas brasileiras de Trindade, São Pedro e São Paulo e mesmo na base de estudos do Brasil na Antártica. De maneira geral, o GESAC se apresenta como um programa concebido sobretudo para comunidades que não tem outras possibilidades de se inserirem nas tecnologias de informação e de comunicação.

Minha pesquisa é, portanto, sobre o GESAC e se estabelece mais especificadamente a partir do contato que tive com a política durante uma parte da sua efetivação. A pesquisa que estou desenvolvendo tem como objetivo tentar compreender como os gestores dessa política elaboram e justificam suas conexões via satélite, quais são as medidas tomadas para trabalhar em comunidades compreendidas como estando em situação extrema de *isolamento*; a partir do acompanhamento de algumas ações do programa GESAC em comunidades consideradas como “isoladas”<sup>9</sup>. Em outras palavras, a ideia central é, de uma parte, desenvolver uma análise sobre o

---

<sup>6</sup> Diversos autores dedicam-se a refletir sobre esses processos. Eu cito aqui apenas alguns que são bastante emblemáticos: Castells, 1999, 2002; Lévy, 2003, 2009; Turkle, 1995. Assim como eu cito o GrupCiber (Grupo de Pesquisas em Ciberantropologia), grupo de pesquisas que se dedica às questões da cibercultura a partir de perspectivas antropológicas, o qual integro desde 2009.

<sup>7</sup> Castells, 2010.

<sup>8</sup> Essa ideia de compreender a inclusão digital como um direito essencial para os cidadãos apareceu diversas vezes tanto durante o trabalho de campo que eu desenvolvi para o doutorado, quanto ao longo da pesquisa realizada no mestrado: Floriani Petry, 2013.

<sup>9</sup> “Isolado” pode ser considerado, para essa política, quase um sinônimo de “excluído”.

programa GESAC e suas hipóteses e especificações no tratamento de comunidades consideradas “isoladas” e, de outra parte, produzir uma descrição dessa política *em ação*, considerando diversos dos seus atores (humanos e não humanos) a fim de perceber quais são os elementos mobilizados pelas *mise-en-oeuvre* e como ela é elaborada e incorporada no cotidiano das comunidades beneficiárias.

Nesse sentido eu organizei o meu trabalho de campo de modo a seguir os fluxos das ações do GESAC. Dito de outra forma, eu escolhi um ponto de partida para a pesquisa e em seguida eu procurei seguir as pistas que foram apresentadas, privilegiando, evidentemente, os caminhos capazes de me conduzir a essa discussão sobre a ação dessa política pública em zonas ditas “isoladas”.

Para começar o trabalho de campo, eu escolhi a Secretaria da Inclusão Digital do Ministério das Comunicações em Brasília, que é o responsável pela *mise en oeuvre* do GESAC. Eu estive em contato com os gestores e os técnicos administrativos desse programa, o que foi uma etapa fundamental para apreender alguns dos argumentos que justificam o programa enquanto uma política pública a título de inclusão digital↔social, assim como para perceber alguns dos elementos mobilizados para *coloca-la* ou a *mantê-la em ação*. Foi durante esse período que eu tive a possibilidade de conhecer algumas etapas do trabalho prático de implementação do GESAC, assim como conhecer um pouco da estrutura técnica necessária para um programa de tal dimensão e amplitude nacional. Eu pude assim conhecer algumas das especificidades necessárias à *mise en oeuvre* do GESAC nas diferentes realidades geográficas, estruturais e mesmo linguísticas do país<sup>10</sup>.

Em seguida, e paralelamente, estive em contato com a Embratel que é, a partir de um contrato por licitação, uma das empresas responsáveis por colocar em prática essa política, quer dizer, responsável pela instalação e manutenção dos pontos de acesso do GESAC. Estive em contato com algumas filiais da Embratel. Inicialmente estive na filial de Brasília, responsável sobretudo pela articulação e a negociação com o governo das questões relativas a esse programa; nessa etapa eu pude analisar os argumentos relativos a uma política pública de inclusão social e digital a partir do ponto de vista de uma empresa. Em seguida estive no Rio de Janeiro, onde está localizado o hub – a base de controle de satélites – da Embratel, que é o maior teleporto da América Latina. Nesse espaço são feitos os processos de ativação das antenas de conexão de internet do GESAC. Essa etapa foi fundamental para conhecer a grande estrutura física e humana, frequentemente invisível, que é necessária para disponibilizar os serviços de internet via satélite. Por fim, estive em Capinas, onde está a equipe responsável pelas questões logísticas do GESAC e onde pude compreender diversas questões sobre a logística complicada para colocar em ação uma política como a do GESAC. Essa visita, que foi feita nos momentos finais do trabalho de campo, permitiu uma compreensão mais global do programa, sobretudo sobre os diversos *modi operandi* necessários para *colocar* essa política pública *em ação* em locais muito diversificados entre si.

Eu também *seguí* os técnicos (de empresas terceirizadas pela Embratel) ao longo das instalações e manutenções das redes de internet do GESAC, com o objetivo de acompanhar uma parte essencial da *mise en marche* dessa política pública. Eu acompanhei os técnicos em algumas

---

<sup>10</sup> Por exemplo, a comunicação telefônica entre os funcionários do GESAC e os beneficiários do programa é, algumas vezes, problemática por conta de diferenças linguísticas regionais consideráveis. Ocorrem momentos em que as pessoas não conseguem se compreender por conta de sotaques ou expressões diferentes. Com relação às condições geográficas particulares, também é preciso estruturas particulares para assegurar o funcionamento das redes de internet. Há diversos fatores a considerar: se há uma vegetação densa ou pouca vegetação; se há um excesso ou déficit de satélites em órbita nos arredores; como são as condições de acesso dos técnicos e como os materiais para a instalação da internet via satélite podem ser transportados (há, em algumas regiões, locais com conexão GESAC nos quais o acesso necessita de vários dias de viagem de barco). Essa diversidade exige logísticas, e mesmo investimentos, muito específicos.

idades do sertão do Ceará e em cidades do Amazonas. Essa parte do trabalho de campo foi muito interessante por tornar visível, na prática, diversos agentes que aparecem como atores nesses processos. Eu pude, por exemplo, observar dificuldades técnicas tais como a escassez de sinal telefônico, essencial para ativar o sinal de internet do GESAC.

A um primeiro olhar, a ideia de “isolamento” para o GESAC parecia bastante clara; a internet por satélite é destinada às zonas “isoladas”, que significa lugares onde o acesso não é evidente ou impossível por vias terrestres e/ou que estão situados a grandes distâncias de centros urbanos, ou seja, lugares nos quais a *exclusão* digital parece patente. No entanto, eu vi, sobretudo nas tabelas de controle dos pontos de conexão GESAC que os gestores do Ministério das Comunicações me apresentaram, diversas antenas de internet por satélite do GESAC em grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. A definição de “isolamento” não era, portanto, tão óbvia quanto a ideia de *exclusão* digital parecia indicar.

## II. O URBANO ISOLADO

Essa questão sobre a definição das zonas “isoladas” foi uma questão chave durante a realização do trabalho de campo. Eu questionei, frequentemente, a todos os interlocutores do Ministério das Comunicações e da Embratel com os quais eu dialoguei sobre a categoria do *isolamento*. No entanto, dei-me conta que essa reflexão não estava presente no trabalho cotidiano com o GESAC, de maneira que eu não recebia respostas precisas dos meus interlocutores. Eu imaginava, como grande parte dos funcionários que trabalham com o GESAC, que a instalação de antenas de internet via satélite em grandes cidades pudesse ser um erro logístico.

No entanto, durante a entrevista (a última realizada no trabalho de campo) que eu fiz com o diretor de planejamento logístico na Embratel em Campinas, eu fiz a mesma pergunta. Cito uma pequena parte do diálogo: Por que ter pontos de conexão via satélite em grandes cidades?

- Boa pergunta.

- Não é uma questão técnica?

- Talvez seja político. É uma boa questão para fazer ao Ministério [das Comunicações].

- Quando eu fiz essa pergunta eles me falaram que os satélites são sempre destinados para zonas isoladas.

- Ah, mas isoladas de rede! De rede! Nesse caso, no meio do Rio de Janeiro tu vais ter muitas zonas isoladas, entendes? Nas favelas, quem vai querer instalar fibra ótica lá? Tá maluco! Ninguém. O cara compra internet via satélite, TV via satélite, ninguém é louco o suficiente para passar cabos lá. Tu passas os cabos e no dia seguinte vai ter 60 mil gatos no cabo, é a mesma coisa com a energia elétrica<sup>11</sup> e com a água, muitas pessoas usam esses serviços gratuitamente. Em São Paulo a mesma coisa.

Foi nesse momento que eu tive uma definição precisa do que essa política pública (compreendendo aqui o governo, mas também a Embratel, principal empresa de satélites do Brasil) entende por “isolado”. Não ter acesso à internet significa estar “isolado” mesmo nas duas maiores cidades do Brasil. Por conseguinte, podemos afirmar que a questão central não é geográfica, mas estrutural: não há estruturas, nesse caso cabos de fibra ótica, instalados em certos lugares. Podemos estabelecer uma relação com pequenas cidades “distantes geograficamente” do Ceará e do Amazonas: não é sempre por impossibilidade técnica que não há oferta comercial de internet para a população, mas também por questões econômicas. Para as empresas que oferecem esse tipo de serviço, os custos de instalação e de manutenção da internet (seja por fibra ótica ou

---

<sup>11</sup> Pilo, 2015, fez uma tese muito interessante sobre o consumo de energia elétrica em favelas do Rio de Janeiro.

via satélite) não são rentáveis, afinal são lugares com poucos habitantes para pagar as mensalidades de internet e é preciso, portanto, uma grande estrutura para oferecer o serviço (como, por exemplo, passar cabos de internet por rios) – o que vai seguramente causar prejuízos para a empresa.

No caso das grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, é a mesma lógica: as empresas não oferecem os serviços para evitar prejuízos, dessa vez por conta dos desvios do sinal por cabos piratas. Como o serviço privado de internet não chega nessas zonas, resta ao Estado, através de políticas públicas, oferecer esse serviço.

Com relação à instalação das antenas de internet via satélite nas grandes cidades, nós podemos afirmar que se trata também de uma certa política de gestão dos espaços urbanos, uma vez que há toda a mobilização específica para realizar as instalações. Dependendo dos lugares, por exemplo, em favelas, é frequente a necessidade de ter acompanhamento da política para efetivar instalações do GESAC, ou mesmo ter a autorização de certas pessoas (que têm papel de gestão nas comunidades) para instalar a antena em um lugar específico. Assim, para os processos de *mise en marche* dessa política é necessário mobilizar atores e técnicas específicas se for em um contexto urbano ou em um contexto interiorano.

Essas questões também provocam reflexões importantes quanto ao fato de que, em grandes cidades, os serviços de internet não cheguem a certos lugares. Tais processos podem nos demonstrar questões sobre as dinâmicas contemporâneas de sociabilidade no interior das cidades ou ainda sobre as relações capitalistas com relação a oferta de certos serviços, no interior das cidades. Tais perspectivas nos permitem ainda questionar o papel das políticas públicas brasileiras; quando tratamos de políticas de inclusão, considero importante questionar: inclusão para quem? e, inclusão a quê (ao *mundo globalizado*? ao *mercado*? a *outras possibilidades de comunicações*?) ?

Podemos afirmar portanto, que para o GESAC, a “exclusão” é vista como uma espécie de sinônimo de “isolamento” e que não há uma relação direta com definições geográficas: não ter acesso à internet em uma grande cidade significa estar “excluído” do *mundo digital* quase tanto quanto não ter acesso nas regiões rurais<sup>12</sup>.

### III. A INCLUSÃO QUE EXCLUI

Refletir sobre a *mise en oeuvre* de uma política pública tal como o GESAC revela diversos e complexos processos a considerar. Eu gostaria ainda de apresentar uma última consideração na discussão aqui proposta.

O GESAC é claramente uma política pública de *inclusão* digital, de modo que o seu objetivo principal é possibilitar o acesso à internet à populações que não podem ter esse acesso por recursos próprios. Portanto, essa política pública faz parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas de *inclusão*, sendo ela também fundamental para que outros programas possam ser efetivados, como certas políticas públicas de saúde.

Houve, nos últimos anos, um esforço político para instalar novas unidades de saúde em todo o Brasil, assim como a criação de farmácias populares. No entanto, para o bom funcionamento desses programas é necessário efetuar procedimentos administrativos no sistema online do Ministério da Saúde. Durante o trabalho de campo, eu acompanhei os técnicos durante instalações e manutenções das redes do GESAC também em algumas unidades de saúde, no Ceará e no Amazonas. Os funcionários dessas unidades me relataram que antes de receberem a

---

<sup>12</sup> Com exceção de que, é claro, em uma região urbana é mais fácil de encontrar outras opções de conexão como internet pelo celular ou em lan-house.

conexão do GESAC ou quando a internet não está funcionando (situação comum devido à falta de manutenção ou mesmo por conta do pouco conhecimento técnico dos usuários, ou ainda por escassez de eletricidade), é necessário ir ou na prefeitura da cidade, ou na escola ou em outras unidades de saúde que possuem internet, para poder fazer os procedimentos administrativos a fim de receber os medicamentos e materiais necessários. No entanto, há regiões nas quais não há outras opções de conexão ou que as outras opções são muito distantes<sup>13</sup>. De maneira que, não raro, certos grupos não recebem os medicamentos ou os serviços que lhe são garantidos de direito por outras políticas públicas.

Citei como exemplo os processos de políticas públicas de saúde que devem ser realizados pela internet; mas há diversos programas que são dependentes de procedimentos online. Tal cenário revela, claramente, que as políticas públicas de *inclusão* no Brasil, tem processos de efetivação bastante complexos, relativos e plurais. Assim como a homogeneização dessas políticas de *inclusão* em um território tão extenso e tão variado acaba por, algumas vezes, criar e extensos processos de *exclusão*.

Pensar e efetivar políticas públicas que promovam *inclusões* em um país como o Brasil sempre foi um grande desafio. E cada vez mais.

#### IV. RÉFÉRENCES

BEVILAQUA, C. LEIRNER, P. (2000) *Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro*. In: Revista de Antropologia, São Paulo, USP, v. 43, n° 2.

CASTELLS, M. (2002) *La galaxie internet*. Paris: Fayard.

\_\_\_\_\_. (1999) *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (2010) *Criatividade, inovação e cultura digital: um mapa de suas interações*. In: MORAES, Dênis (Org.). *Mutações do visível: da comunicação de massa à comunicação em rede*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas Editora.

FLORIANI PETRY, D. (2013) *Uma outra floresta, a digital: descrição sociotécnica do Floresta Digital, programa de "inclusão digital" do governo estadual do Acre*. 2013. 124 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Florianópolis.

LÉVY, P. (2003) *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34.

\_\_\_\_\_. (2009) *O que é o virtual?* São Paulo: 34.

PAUGAM, S. (1996) *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte.

PILO' F. (2015) *La régularisation des favelas par l'électricité. Un service entre Etat, marché et citoyenneté*, Thèse de doctorat Université Paris-Est et Universidade Federal Fluminense, soutenue le 6/02/2015, p. 505

SEGATA, J. RIFLOTIS, T. (2016) *Políticas Etnográficas no Campo da Cibercultura*. Brasília: Aba Publicações.

SHNAPPER, D. (1996) *Intégration et exclusion dans les sociétés modernes*. In : PAUGAM, S. (1996) *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte.

---

<sup>13</sup> Quelque fois « très loin signifie plusieurs litres de carburant ». Dans certaines régions amazoniennes la distance entre communautés est mesurée par rapport aux coûts de voyage en pirogue – qui d'ailleurs peuvent durer des heures, voire des jours.

TURKLE, S. (1995) *Life on the Screen: identity in the age of the internet*. New York: Simon & Schurster.



**LA LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS  
REVISITADAS: EL LUGAR DE LAS ELECCIONES  
Y LOS PARLAMENTOS EN LAS DEMOCRACIAS  
LATINOAMERICANAS**

BOLCATTO, ANDREA

## LA LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS REVISITADAS: EL LUGAR DE LAS ELECCIONES Y LOS PARLAMENTOS EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS.

Nos interesa reflexionar sobre el escenario contemporáneo de salida de una oleada progresista o populista que caracterizaron a las democracias de la región centro y latinoamericana, hacia la migración a gobiernos conservadores y/o de derecha, que necesariamente reposicionan a las estructuras tradicionales (Estado y sus instituciones, partidos políticos, etc.) como a los nuevos actores mencionados. Dicha reflexión teórico-política es una reflexión sobre la cosa pública, y es, al mismo tiempo, una reflexión sobre los propios límites que la teoría política tiene, en momentos de transición de regímenes y de incertidumbre conceptual. Por lo tanto, pudiendo describir estos escenarios novedosos, es que podremos dar cuenta de la dinámica de las transformaciones en la relación Estado y Sociedad, la noción de legitimidad y las reconfiguraciones de la idea de representación, como elementos necesarios (aunque no suficientes) para pensar las democracias en la región, fundamentalmente las que hegemonizaron el escenario democrático, o sea, las de carácter representativo-liberal.

Para ello, en el trabajo propuesto, encontramos relevante repensar las instituciones de la democracia representativa concentrándonos centralmente alrededor de tres “actores”: a) el parlamento, b) los grupos de interés, c) las organizaciones ciudadanas, aunque haremos especial énfasis en el primero. Resulta paradigmático estudiar la conformación y acción parlamentaria dado que, en tanto espacio de representación activa que tiene una legitimidad de origen popular (electoral), en los tiempos contemporáneos está dando muestras de escindirse de ese origen, actuando de manera *cuasi* independiente de la ciudadanía, y articulando sus acciones y decisiones de acuerdo a la hegemonía política y económica altamente permeable a los sectores concentrados y conservadores (cabe aquí pensar los casos más espinosos y urgentes de los llamados “golpes parlamentarios”, “institucionales” o “blandos” en casos recientes, como Honduras, Paraguay o Brasil).

A partir de lo expuesto ¿es posible postular las deficiencias de la legitimidad popular en la acción del parlamento? ¿Hay un nuevo modo de dar cuenta del par orden-conflicto, inherente a lo político? ¿Cómo se construye poder público-estatal en los países de América Latina? ¿Qué actores endógenos y/o exógenos están jugando en la formulación de las democracias? ¿Hacia qué tipo de democracias vamos? Son muchos de los interrogantes que el trabajo aborda y sobre el cual intentamos dar cuenta para, a partir de estas notas reflexivas, caracterizar de mejor modo las democracias de la región.

### I. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SUS DILEMAS

Si bien, como afirmara Juan Manuel Abal Medina: “la representación será siempre un concepto multívoco, por lo tanto, problemático y cambiante, irreductible a un solo significado”(Abal Medina, 2004: 47), es conocido que la noción de representación política refiere a actuar sustantivamente en nombre de otro/s. Asimismo, la noción tiene diversas aristas, la individual, simbólica, sociológica, etc. En términos políticos el concepto de representación se distingue por ser pública y formalizada, o sea, no es una idea que suponga homogeneidad “uno a uno”, y debe referir a la actuación en un contexto institucionalizado (referido a partidos, parlamentos, gobierno nacional, provincial, etc.), y respecto de una tarea específica (Pitkin, 1999). En el mundo moderno la idea de representación se ha materializado a través de la existencia de

partidos que representan a los distintos sectores constitutivos de la sociedad, de modo que los partidos políticos y las elecciones reemplazaron a las asambleas y sorteos en cuanto quiénes y cómo se ejerce la acción política pública. Tomando en cuenta estos elementos (partidos y elecciones) es que la noción hegemónica de democracia es la que se asocia al “gobierno electoral representativo” o la “democracia representativa (liberal)” (Abal Medina, 2004; Manin, 1997).

La manifestación de estas características por sobre otras al momento de pensar la representación y la legitimidad supuso también incorporar con mayor fuerza los elementos de la *tradición liberal*, dentro de la cual podemos citar a Benjamin Constant, que sostenía -en el contexto del siglo XVIII- que era el momento de “disfrutar de las ventajas del gobierno representativo (...) el único que puede proporcionarnos hoy cierta libertad y tranquilidad”, ya que antiguamente “la autoridad del cuerpo social se interponía y entorpecía la voluntad de los individuos” (Constant, 1989: 5). Los defensores del liberalismo político entendían que la representación venía a resolver el problema del interés público (reservado a la clase política y los representantes), desligando a los ciudadanos de los asuntos del Estado en forma continua, ya que “en las naciones modernas cada individuo debía ocuparse de sus negocios, de sus empresas, de los placeres privados y no quiere ser distraído con la “cosa pública” (Constant, 1989). En un camino igual, Emmanuel Sieyès afirmaba: “los individuos están ocupados y no tienen tiempo de ocuparse de los asuntos públicos”. Desde estas consideraciones es que poco a poco fueron instituyéndose estas ideas en Constituciones, leyes y normas que valoraban esta tradición por sobre otras y de las cuales nuestra región es heredera.

Por otro lado la idea de representación (que como vimos no se construye por una identidad homogénea) supone: a- un vínculo asimétrico entre representante-representados; b- un necesario hiato, diferencia, distancia entre los mismos; c- una delegación de poder; e- cierta autonomía del representante (mandato libre) y f- cierta autonomía de los representados (libertad de opinión y *accountability*). Estos rasgos se pueden encontrar, con variaciones, en trabajos clásicos en la materia, como los de Giovanni Sartori o Bernard Manin.

Hanna Pitkin destaca ciertas controversias que hay que considerar en la acción del representante cuando debe ejercer su mandato. Ya que se presentan dilemas que ponen en conflicto el peso de a quiénes o qué está representando. Así, puede haber un dilema entre representar a un distrito electoral o a la nación como un todo; o entre representar al electorado en general o al partido que lo lleva al cargo público; o actuar en favor del interés local o en favor del pueblo como un todo.

En conjunto, refiere a pensar que en estas acciones se ponen en juego una sumatoria de aspectos como el conocimiento, las convicciones, argumentos racionales y pasionales, pero sobre todo, el juego de intereses que no siempre están acorde a los representados y que empiezan a interferir en las decisiones públicas (o lo que la autora denomina actuar de acuerdo a una diversidad de demandas en conflicto: electorado diverso, sensibilidad al partido, opiniones sobre temas determinados divergentes, otros compromisos variables). Saliendo de la caracterización general formal, podríamos decir, entonces, que es preciso pensar el problema de la representación, al modo que Cornelius Castoriadis advertía, como un problema en donde los intereses de grupos de presión (financistas de campañas, corporativos económicos, corporativos ideológicos) terminan diseñando buena parte de las políticas públicas interfiriendo en ese vínculo representantes-representados y haciéndolo poco diáfano a la ciudadanía. De allí que el autor afirma que el problema de la democracia, en definitiva, es que la esfera pública no se realiza como verdaderamente pública/pública (Castoriadis, 1990). Dicho autor indica que una de las manifestaciones de esa democracia opaca refiere al poder político que se genera en instancias extraparlamentarias, y la obligación de los representantes a actuar de acuerdo a poderes reales que debilitan la autonomía y pueden producir situaciones irreversibles en términos de políticas

públicas contrarias a la ciudadanía.<sup>1</sup> De allí que sostenemos que uno de los problemas en la actualidad es que *la legitimidad popular de ha vuelto opaca*.

## II. LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Un clásico autor, Claus Offe, describió el acuerdo constitucional e institucional que emergió a partir de la segunda posguerra como el “consenso pos-totalitario” que modificaba sustancialmente la caracterización de la modernidad política. Fundamentalmente el orden social y económico posterior a la segunda guerra mundial se basaría en mixturas de aspectos del liberalismo y de la democracia, formalizadas en experiencias como la de Estados Sociales o de Bienestar (con mayor precisión, siguiendo al autor de un Estado de Bienestar liberal). En términos de la representación política dicho consenso se corporizó en el esquema de la democracia político representativa y mediatizada por los partidos políticos (Offe, 1996). Pero, uno de los grandes problemas fue que, luego de la crisis de los ´70, en el marco de la reestructuración del capitalismo a nivel mundial, ese paradigma de desmoronó. Así, distintos autores plantean en ese nuevo contexto el escenario de la caída de la matriz Estado-céntrica para pensar los fenómenos políticos y el consecuente resquebrajamiento de las instituciones políticas que se desprendía de dicha matriz (por ejemplo, la centralidad de los partidos políticos y sindicatos como medidores de la ciudadanía y como agrupamientos fuertemente identitarios).

Las consecuencias son muchas y muy variadas, entre las que podemos notar: el cuestionamiento a las instancias generales de representación y coordinación de lo político-social, el descentramiento de la política, la fragmentación de las identidades colectivas, la caída y el vaciamiento de las funciones de las viejas instituciones y la metamorfosis de las estructuras tradicionales (Estado, partidos políticos e instancias de poder de la sociedad).<sup>2</sup>

En América Latina se produce un proceso paradójico, ya que, por un lado, los años ´80 constituyen un momento de recuperación y consolidación de la institucionalidad democrática y por otro coincide con el creciente deterioro de las capacidades de articulación y representación de intereses de los partidos, debido a los aspectos antes mencionados: crisis de la matriz Estado-céntrica, déficit de la función gubernativa, fracaso de las capacidades de promover la inclusión social, hiato entre grandes promesas y logros de gestión, impugnación de la política, metamorfosis de las modalidades de representación política. Bernard Manin es uno de los autores que advierte y desarrolla este punto, en su idea de no hablar sin más de crisis de representación e indagar las modalidades de la representación, lo que lo lleva a sostener la idea de metamorfosis de la representación y, precisamente, en los tres tipos especificados el reconocimiento de dichas mutaciones o metamorfosis.

Así, podemos destacar entre las cualidades que le asigna a la representación contemporánea una caída de los partidos políticos en su faceta de organización fuertemente ideológica y en su función de agregación de intereses e identidades políticas. La relación de gobernantes-gobernados se torna vaga, imprecisa, construida sobre soportes poco sólidos. Con el manejo de la ciudadanía devenida en electores consumidores, la política deviene en el mercado electoral y los candidatos en productos dentro de esas opciones, el personalismo tendrá que ver más con la imagen mediática y popularmente construida que por los clásicos liderazgos fuertes y carismáticos. De todos modos, ese elemento se manifestó con vaivenes, dado el carácter que

---

<sup>1</sup>Ya sea porque sean contrarias a cierto “pacto electoral” que se pudiera haber establecido; o contrarias en términos de primar lo privado sobre lo público (lobbies de sectores de salud, energía o medio ambiente, por ejemplo).

<sup>2</sup> Desde distintos puntos de vista podemos citar la dirección que señala Norbert Lechner en “¿Por qué la política ya no es lo que fue?” Así como los aportes señalados por Ulrich Beck, en “La invención de lo político, entre otros.

tuvieron los procesos de la región en la salida de los gobiernos neoliberales. Igualmente, la degradación del voto y la representación precaria contribuyeron más al esquema altamente inestable actual. Un factor que es necesario mencionar es la apelación y la búsqueda de identificación con los aspectos más reaccionarios, individualistas y meritocráticos, sin los cuales el discurso político hegemónico no hubiese podido consolidarse discursivamente y justificar un sin número de acciones fuertemente conservadoras y reactivas, altamente preocupantes al momento de considerar los procesos como relamente democráticos. Hacemos referencia, por ejemplo, a cómo la nueva derecha se monta sobre capas de la cultura de elite pero también de la cultura popular empatizando con -a nuestro entender- disvalores democráticos, a la vez que, construyendo respecto de las movilizaciones o acciones colectivas un contra-discurso fuertemente agresivo y denostativo en operaciones que podríamos llamar de “movimientos espejo”. Ejemplos de estos “movimientos espejo” son, a nuestro entender, la caracterización -y denostación- que el Estado, y otros actores de influencia en la opinión pública, tienen hacia otros actores y/o movimientos colectivos como: a- los movimientos feministas (que han crecido en volumen y movilización, a este/os se los suele catalogar como representativo de acciones violentas, de feminazis, de mujeres poco aseadas, de lesbianas, etc. ; b- los movimientos de derechos humanos y sus papeles potentes en las democracias de la región, a éstos se los suele mencionar con la expresión “el negocio de los derechos humanos (DDHH)”, los DDHH deben ser de todos, etc.; c- el fortalecimiento y reconocimiento de los movimientos de pueblos originarios, su fortalecimiento y reconocimiento, a los que se los califica como ilegales, violentos, vagos, etc.; en todos estos casos, por un lado emerge la potencia organizativa, democrática y contestataria de los movimientos, que dinamiza la democratización, al que se le opone, en este *movimiento espejo* un conjunto de acciones discursivas y de hecho de tipo denostativas y descalificadoras.

Un reciente informe para la región de CLASCO (a propósito de cumplir sus 50 años de existencia), indica que asistimos en casi todos los países de latinoamérica a un debilitamiento de la democracia, tanto en sus aspectos formales como sustanciales, al tiempo que menciona que Rasgos de esta democracia precaria es que el poder de las élites se multiplica al ritmo en que las desigualdades y la injusticia social se expanden. En el período de gobiernos más “progresistas”, donde se habían alcanzado determinados derechos civiles, políticos y sociales, luego de procesos de organización de asociaciones diversas y de fuerte apoyo popular, un conjunto de derechos conquistados se vuelven frágiles, se resquebrajan y son expropiados a las grandes mayorías. Al tiempo que, a nivel del Estado, la soberanía económica, política y militar también se debilitan. Dice el informe de CLASCO que: “América Latina y el Caribe no es sólo la región más injusta del planeta, es también la más violenta, la que más asesina jóvenes, trabajadores y trabajadoras, niñas y niños, líderes y lideresas populares, campesinos y campesinas, indígenas, negros y negras, en definitiva, pobres, excluidos y abandonados” (Gentile, 2017:1).

De manera que asistimos a un momento de fragilidad y opacidad de las democracias representativas liberales, donde en el espacio de la política y lo público emergen nuevamente con gran poder e influencia sectores conservadores de la economía, la política y la cultura (como los grupos de interés en lugares claves de determinación de políticas públicas: salud, energía, obra pública). Más aún, el lenguaje de la política nuevamente empieza a construirse a partir del *lenguaje de la economía*: gasto, escasez, capitales e inversiones que motorizan un país, flexibilización, eficacia, moneda poco competitiva, áreas no rentables, conocimientos prioritarios y no prioritarios, lo que sobra, lo que resta, etc.

Estos escenarios presentan un desafío constante hacia la teoría y estudios políticos, ya que nos enfrentamos a problemas característicos del campo: la autoridad, las reglas, las leyes, la naturaleza de la igualdad (Berlin, 2004) (Wolin, 1974), pero es preciso agudizar los análisis, al

modo en que Pocock advierte: “gran parte de nuestra práctica de historiadores consiste en aprender a leer y reconocer los diversos dialectos del discurso político que eran accesibles en la cultura y momento que estudiamos” (Pocock, 2001).

Lograr esa distancia de los fenómenos contemporáneos, al tiempo que los pretendemos analizar, y , encontrando elementos que aúnan procesos (legitimidad opaca, debilidad de la democracia representativa) y otros propios de cada ámbito particular, cultural e históricamente situado (historia de los partidos políticos, coaliciones de gobiernos, corporaciones, elites económicas y políticas).

### III. LEGITIMIDAD Y ACTORES POLÍTICOS

La idea de legitimidad se asocia en los fenómenos modernos y contemporáneos a la adecuación de las normas, a la legalidad, a ciertos cánones de formalidad. Pero el concepto es sí mismo es un ejemplo claro de cómo en la propia definición de lo político y de los fenómenos políticos la disociación entre razones y pasiones debe dejarse a un lado. Así, la dominación legítima, definida clásicamente por Max Weber como la “probabilidad de encontrar obediencia a ciertos mandatos específicos”; mandatos que son tenidos por válidos, en donde la creencia en la validez de los mismos es crucial. Podríamos en consecuencia decir que dicha noción descansa por un lado en un aspecto formal-objetivo (costumbre, ley) y por otro en un aspecto subjetivo (orden de la creencia).

J. M. Coicaud indica que la legitimidad es el reconocimiento del derecho de gobernar y el desafío es justificar el poder y la obediencia política. Reconoce que para ello deben cumplirse tres condiciones relacionadas: el consentimiento, la ley y las normas.

Las instituciones políticas deberían ser garantes de ese derecho de mando y su reciprocidad -obediencia- En este sentido, la función que han tenido los parlamentos, como una de estas instituciones garantes y los partidos políticos ha resquebrajado la idea de legitimidad, contribuyendo a lo que denominamos una *legitimidad opaca o difusa*.

Las normas son criterios de interpretación que sirven como elementos de apreciación y evaluación de la realidad y luego como garantías de acción. El poder político dispone de instituciones para oficializar, proteger y promover los valores de una sociedad, las que crean leyes (parlamentos, asambleas) y las que las aplican (tribunales, policía). Esas normas deben corresponderse con la integración social, como criterio que fortalezca la legitimidad del poder político. Ocurre que, siguiendo a Noam Chomsky, estas normas, y las acciones justificadas como legítimas (o no), no ocurren en un vacío sino en un modo de constitución de la sociedad y los discursos hegemónicos que ponen en disputan esos valores y normas. El autor asigna una importancia sustantiva a los medios de comunicación, como fuente de información, desinformación, ocultamiento o manipulación. Así, podemos sostener que gran parte de la circulación de dichos valores o disvalores se montan en complejas estructuras que vehiculizan y/o articulan modos de pensamiento y criterios de validez política.

El criterio de legalidad que el concepto adquiere tiene que ver con la subordinación a la ley y la racionalización del derecho, siguiendo a Weber “hoy en día la forma de legitimidad más extendida es la creencia en la legalidad, es decir, la aceptación de reglas formalmente correctas que han sido instituidas en conformidad con las leyes” (Weber, 1992).

En el escenario actual, la oleada de las nuevas derechas o neocon a nivel mundial tiene su correlato en el clima de época que se ha expandido en la región latinoamericana. De la salida de gobiernos progresistas, nacionalistas o denominados populistas se asiste a una reconversión hacia nuevas formas de derecha que unos llamarán neoliberal y otros neoconservadora. Más allá de

dirimir esa cualidad, se reconoce a) una aspiración a consolidar una hegemonía a partir de elites político-económicas; b) el énfasis en formas de legitimidad difusa (cómo se construye las legitimidades de origen y cómo se fortalece la legitimidad de apoyo o por rendimiento; c) el papel de otros actores sociales y políticos que consolidan esa nueva hegemonía de elites y sostienen esa legitimidad difusa (poder judicial, viraje de los partidos hacia lo pragmático, papel de los sindicatos y medios de comunicación).

En conjunto, estas prácticas políticas y la forma de pensar lo político contribuyen a un debilitamiento de los Estados de Derecho y de la propia democracia, en lo formal y sustancial.

Para pensar esta serie de problemáticas, recurrimos a un escrito reciente de Pierre Rosanvallon, donde expone que asistimos a un declive del valor de las elecciones en el desempeño democrático. Para ello, Rosanvallon, retoma lo que entiende constituyen las cinco funciones democráticas esenciales que se les demanda a las elecciones: 1- *una función de representación*, 2- *una función de legitimación* de las instituciones políticas y los gobiernos, 3- *una función de control sobre los representantes*, 4- *una función de producción de ciudadanía*, al dar consistencia al principio de «una persona/un voto» que define el sufragio universal, 5- *una función de animación de la deliberación pública*, históricamente expresada por el modo de organización de las elecciones que reposaba sobre la participación en *asambleas electorales* en las que se podía intercambiar argumentos. Si cumplían estas funciones, las elecciones eran consideradas como el instrumento democrático por excelencia. El diagnóstico que sigue el autor francés es el de la pérdida o el deterioro de dichas funciones, lo que conlleva a ese declive del valor de las elecciones (Rosanvallon, 2017). El argumento también se monta en la idea del desplazamiento del poder creciente de las legitimidades de apoyo (gestión o ejercicio) sobre las legitimidades de origen (o popular o electorales). Ciertamente desde el reconocimiento de distintos puntos o aspectos de la legitimidad se favorece una lectura acerca de cómo ese par funciona en determinado momento histórico-político (por ejemplo, representantes cuya legitimidad de origen haya sido baja y construyan su gobernabilidad a partir de la gestión y apoyo de otros poderes o bien representantes cuya legitimidad de origen haya sido sólida, con un fuerte respaldo popular y cuya legitimidad de ejercicio se viera erosionado por distintos factores. Aunque también valerse sólo sobre la legitimidad de ejercicio implica un sesgo cuanto menos autoritario. Este es el caso que nos interesa sustancialmente, ya que encontramos que se puede contribuir al debilitamiento de la propia democracia. En ese punto es que ubicamos el papel de los parlamentos -como una de las instituciones políticas sustanciales- de la región en casos puntuales como Paraguay y Brasil, por ejemplo, como ejemplos de llamados golpes institucionales, parlamentarios o blandos.

Los casos en América Latina pueden tener una lectura global y encontrar ciertas continuidades políticas y a la vez son bien diferentes. Un aspecto general puede atribuirse al gran momento que la región atravesaba en cuanto a ciertas afinidades en los gobiernos del siglo XXI, con una fuerte impronta regionalista, nacionalista, integrista y proteccionista, con claros signos de debate contra medidas externas impuestas. Atilio Borón los llamó en general “gobiernos pos-neoliberales”. Estas características podemos encontrarlas en la impronta de ampliar los países asociados al Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, sumando a Venezuela), la conformación de la UNASUR y el PARLASUR, las intervenciones contra el ALCA, los frenos a las directivas del FMI, la nacionalización o creación de empresas mixtas en sectores de petróleo y gas, etc.

De todos modos, el papel de los parlamentos que hacen oscilar la democracia, la representación y pone en jaque a la legitimidad de los procesos políticos de la región no pueden explicarse sólo por la variante exógena en cuanto al debilitamiento que los gobiernos con esta impronta están teniendo, sino que hay que sumarle problemas políticos particulares que fueron incorporando para llegar a este momento de resquebrajamiento de los principios democráticos y

de fuerte convulsión de los Estados de Derecho. En el caso de Brasil, plantea Bruno Lupion, se suma el impacto de ajustes fiscales, el desmoronamiento de la coalición de gobierno y del sistema de partidos, con una fuerte fragmentación: 25 partidos constituyendo las cámaras de diputados y senadores (pero fundamentalmente el quiebre de la coalición PT-PMDB (Partido de los Trabajadores-Partido de Movimiento Democrático Brasileño), que obstaculizaron la gobernabilidad e incidieron en la caída del liderazgo de Dilma Rousseff, el “Lava Jato” y la corrupción estatal como motivo de denuncia política (Petrobrás, constructoras y clase política), las corporaciones mediáticas que incidieron e inciden en la dinámica política e histórica.

En el caso de Paraguay, el 22 de junio de 2012, el entonces presidente, Fernando Lugo, fue destituido por el Senado, en un juicio político sumario, acusado de las matanzas de 11 campesinos y 6 policías una semana antes (el 15 de junio), en el distrito de Curuguaty, luego de una ocupación de haciendas. La acusación fue pergeñada por las elites tradicionales y terratenientes. La guerra por la tierra y por el territorio son uno de los conflictos centrales en muchos países, y los centros de poder tradicional ven amenazado sus intereses cuando el Estado y los procesos populares plantean alguna demanda al respecto. Además, cabe recordar que en 2008 Lugo (ex obispo de San Pedro) había puesto en jaque al tradicionalismo político de Paraguay, recostado en 61 años consecutivos de dominio de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado). Las maniobras en un caso y otro, poco claras, llevadas adelante por los parlamentos y actuando en contrario de los partidos originales que los llevan a las bancas, es, extensivamente el modo de actuar contra los intereses de los representados, derivando en esa cualidad que señalamos anteriormente de legitimidad opaca y debilidad democrática.

La legitimidad de ejercicio radica no ya en quién toma las decisiones políticas, en la substancia de la autoridad ostentada, sino en si aquellas satisfacen determinados objetivos o valores. No basta, en definitiva, con que los gobernantes sean elegidos democráticamente o las leyes sean aprobadas por una mayoría de la sociedad. Baste imaginar, dice el autor, como hace Schumpeter, un país que aprueba de forma democrática la persecución de los cristianos, la quema de los brujos o la matanza de los judíos. Nuevamente, el problema es determinar en base a qué elementos, valores, creencias, formas, la autoridad política es legítima.

Uno de los problemas es que se produce un conflicto político entre la legitimidad popular y la legitimidad de ejercicio, dado el carácter ambiguo y los intereses corporativos que definen las acciones de los parlamentos. Otro problema es que aquel consenso acerca del respeto a la libertad individual, a las minorías, a las diversidades y pluralidades de ha resquebrajado, con el advenimiento de democracias frágiles, escenarios de incertidumbre, caída de la autonomía de lo político, y por el avance de las políticas conservadoras que, en sus valores y acciones estatales, hacen recrudecer las persecuciones políticas, las ejecuciones sumarias, los desplazamientos internos a nativos y migrantes, los acuerdos bilaterales y regionales de fuerzas de seguridad, el nuevo papel que se discute en la región acerca de las fuerzas armadas, los inciertos equilibrios de poder de los actores democráticos, los movimientos espejo que despliegan los Estados hacia los movimientos sociales y el debilitamiento de la función de los parlamentos, ajenos a las voluntades populares.

Entendemos que el conjunto de cuestiones que hemos descripto no hacen sino lesionar el núcleo mismo de la legitimidad política y las democracias, parafraseando a Weber, en su origen, desarrollo y efectos.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Abal Medina, J. M. (h) (2004): La muerte y la resurrección de la representación política. Buenos Aires: FCE.



Arbós, Xavier y Giner, Salvador (1993): La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid: S XXI.

Beck, Ulrich (2001): La invención de lo político. Para una teoría de la modernización. Madrid: FCE.

Berlin, I. (2004): “¿Existe aún la teoría política?”. En: Berlin, I., Conceptos y categorías. México: FCE.

Borón, Atilio (2006): “Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión”. En: OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VII, N° 20. Buenos Aires: CLACSO, pp. 289-304.

Castoriadis, Cornelius: “¿Qué democracia?”. En: Castoriadis, C. Figuras de lo pensable. Barcelona: FCE.

Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h) (comp.) (2002): El asedio a la política. Buenos Aires: Homo Sapiens.

Cheresky, Isidoro (comp.) (2006): La política después de los partidos. Buenos Aires: Prometeo.

García Jurado, Roberto (2000): “Fundamentos de la legitimidad”, Estudios Políticos, N° 24, Mayo-Agosto, 2000, Madrid. pp. 129-153.

Chomsky, Noam y Herman, Edward (1996): Los guardianes de la libertad. Barcelona: Grijalbo.

Coicaud, Jean-Marc (2000): Legitimidad y política: contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política. Rosario: HomoSapiens.

Constant, Benjamin (1989): “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. Conferencia de Febrero de 1819. En Constant, B. Escritos políticos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Del Hierro, José Luis (2013): “Legitimidad y legalidad”. En Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, N° 4, marzo – agosto 2013, Madrid. pp. 179-186.

Fukuyama, Francis (2007): América en la encrucijada. Barcelona: Ediciones B.

Lechner, Norbert (1996): “¿Por qué la política ya no es lo que fue?”. En: Revista Nueva Sociedad 144, Julio-Agosto 1996.

Linz, Juan José (2004): “Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas”. En POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 10, Buenos Aires, Grupo Interuniversitario Postdata, diciembre de 2004.

Lupion, Bruno (2017): “Juicio político a Dilma. En nombre de Deus”. En: Revista Anfibia, UNSAM, ISSN 2344-9365 <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/en-nombre-de-deus/>. Consultado el 10/08/2017

Manin, Bernard (1997): Los principios del Gobierno Representativo. Madrid: Alianza Editorial.

Morlino, Leonardo: “Las alternativas no democráticas”. En: POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 10, Buenos Aires, Grupo Interuniversitario Postdata, diciembre de 2004.

Offe, Claus (1996): “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”. En Offe, C. Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. Madrid: Editorial Sistema.

Pitkin, Hanna (1985): El Concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Pocock, J. G. A. (2001): “Historia intelectual: un estado del arte”. En: Prismas. Revista de historia intelectual N°5. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2001, pp. 145-175.

Rosanvallon, Pierre (2017): “La democracia del siglo XXI”. En Revista Nueva Sociedad N°269, mayo-junio 2017, pp. 148-162.

Sartori, Giovanni (1992): “La Dictadura”. En: Sartori, G. Elementos de Teoría Política. Madrid: Alianza.

Sartori, Giovanni (2005): “La Representación”. En: Sartori, G. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial.

Schumpeter, Joseph (2015) Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona: Página Indómita.

Solano Gallego, Esther (2016): “Brasil: la caída del PT y el ascenso conservador”. En: Revista Nueva Sociedad N°266, noviembre-diciembre de 2016, pp. 147-165,

Svampa, Maristella (2011): “Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina”. Working Paper 01. Univ. Kasse.

Weber, Max (1992): Economía y sociedad. México: FCE.

Wolin, Sheldon (1974): “Filosofía política y filosofía”. En: Wolin, Sh. Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental, Buenos Aires: Amorrortu editores.

**ABUSO DE PODER NO ESTADO DEMOCRÁTICO  
BRASILEIRO: A BLINDAGEM INSTITUCIONAL  
DO PEDIDO DE VISTA NO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL**

LUIS FELIPE ANDRADE BARBOSA

# ABUSO DE PODER NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO: A BLINDAGEM INSTITUCIONAL DO PEDIDO DE VISTA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## I. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição de 1988 tem se observado um aumento de funções atribuídas à Corte Constitucional brasileira. A crescente expansão de poder que culminou com a função de último intérprete da Constituição e revisor desta fez com que o Supremo Tribunal Federal assumisse a posição de controlador legal dos atos dos tribunais e demais poderes estatais. No entanto, em que pese essa concentração de autoridade no órgão máximo do Poder Judiciário, não se identifica no desenho constitucional pátrio quem o limita ou efetivamente fiscaliza.

Na verdade, não há uma total ausência de mecanismos coibitivos, pois a Lei nº 13.105/2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil (CPC), prevê que deve haver a reinclusão automática em pauta do processo quando findar o prazo da vista. Entretanto, os ministros do Supremo entendem que a norma geral estipulada não se aplica ao Tribunal, assumindo uma postura ativista, ao continuarem seguindo a norma que melhor serve aos seus interesses, seu Regimento Interno. Tal fato leva à ausência de mecanismos efetivos que coibam os ministros a devolverem os processos no prazo previsto, pois o Regimento Interno do STF nada prevê quanto ao descumprimento do prazo, tampouco o CPC se não for realizada a reinclusão automática.

Nessa conjuntura, ressalta-se que a análise do pedido de vista irá deter-se apenas ao âmbito do STF, não só por ser este o tribunal de maior envergadura do país e, assim, competente para analisar questões de profundas implicações econômicas e sociais, mas também porque sua atuação serve de exemplo para os demais órgãos do Poder Judiciário nacional.

Com efeito, discutir o tema em questão é de extrema necessidade e relevância, pois entende-se que não pode a Suprema Corte, beneficiando-se da ausência de controle externo, desrespeitar preciosos princípios constitucionais e abusar de seu poder atuando, aparentemente, da forma que lhe convém. Afinal, a guardiã da Constituição não deve só aplicar a lei, mas também se submeter a ela.

Sabe-se que a ciência não é exata, em verdade, a incerteza constitui um de seus elementos, pois ao alicerçar-se em teses comprovadas, mas não absolutas, está sujeita a mudanças por outras que a substituam, e é assim que surge o processo do conhecimento. Pensa-se, portanto, que a principal contribuição de um artigo científico seja a inovação das ideias e construção de hipóteses, desde que se consiga comprová-las cientificamente (Popper, 2008:56).

Frente a este panorama, busca-se inicialmente demonstrar, através da análise de dados quantitativos, assim como de pesquisas qualitativas sobre o comportamento do Supremo Tribunal Federal, o reiterado descumprimento do prazo de vista neste tribunal, avaliando os motivos pelos quais os processos não são devolvidos no prazo. Nesse sentido, valendo-se do método hipotético-dedutivo, trabalha-se a hipótese de que a concentração de poder do Supremo e o desenho normativo peculiar do seu Regimento Interno, aliados à ausência de um controle externo efetivo do tribunal, têm levado à utilização do pedido de vista como um poder de veto individual dos ministros, o que caracteriza nos casos concretos o abuso de poder jurisdicional.

O presente artigo, portanto, tem como escopo demonstrar que embora a prerrogativa tenha sido criada inicialmente para possibilitar uma melhor análise do processo em um tempo

adicional requerido pelo magistrado, a ausência de controle do prazo para devolução dos autos e de mecanismos que coíbam os ministros a respeitá-lo, têm possibilitado o desvirtuamento do instrumento através da protelação indevida e estratégica do prazo, o que caracteriza, por fim, o desvio da finalidade legalmente prevista e o excesso de poder através da extrapolação do limite temporal necessária à prestação jurisdicional adequada pelos ministros do Supremo. Por fim, visa caracterizar que tal sistemática reforça um poder político significativo, calcado em aspectos processuais, que destaca a posição hegemônica e estratégica de uma verdadeira elite político-jurídica brasileira.

## II. PEDIDO DE VISTA: CONTORNOS NORMATIVOS E BENEFÍCIOS INSTITUCIONAIS

O pedido de vista é uma prerrogativa posta à disposição dos julgares de órgãos colegiados para que estes, caso não se sintam habilitados ou suficientemente familiarizados para procederem ao julgamento do caso, requeiram os autos do processo para uma análise mais detalhada. Assim, após iniciada a sessão de julgamento e até o encerramento desta, qualquer um dos integrantes do órgão julgador poderá pedir vista do processo, inclusive aqueles que já proferiram o seu voto.

A possibilidade do pedido justifica-se pelo fato de os magistrados poderem, em determinados casos, seja em razão da complexidade da matéria posta em juízo, ou ainda devido à grande quantidade de processos que impossibilita o exame detido de cada caso previamente, esclarecer algumas questões sobre as quais ainda não estejam satisfeitos.

No que concerne a este último ponto, cumpre destacar que, tendo em vista a alta demanda que aflige os tribunais brasileiros, não é raro que alguns julgadores só tomem conhecimento de algumas problemáticas e especificidades do caso concreto quando da prolação do voto pelo relator, pois não há tempo para que todos os julgadores analisem detalhadamente cada processo. Assim, o pedido de vista, nesses casos, é indispensável para que o magistrado profira seu voto baseado em suas próprias convicções e não apenas “siga o voto do relator”.

Também nessa linha de raciocínio, o instrumento em comento pode apresentar como benefício a concretização do contraditório e da ampla defesa materiais. Na sessão de julgamento, após o pregão e relatório do processo, abre-se a possibilidade de oitiva das partes ou do Ministério Público, caso estes tenham requerido previamente ao relator ou ao presidente da sessão. Tal ato é conhecido como sustentação oral, pois aquele que deseja se manifestar deve, através de advogado constituído, explanar oralmente na tribuna os pontos relevantes da causa durante o tempo de 15 minutos.

A sustentação oral está prevista no Código de Processo Civil<sup>1</sup> (CPC) e caracteriza-se como direito das partes ao contraditório e ampla defesa. Ocorre que, na prática, o direito à sustentação oral apenas confere o contraditório e ampla defesa formais, isto é, os julgadores, e em especial o relator, na maioria das vezes, não consideram os argumentos levados à tribuna, pois já formaram suas convicções anteriormente, quando da elaboração de seus votos.

Porém, há casos em que aquela modifica o entendimento do relator ou mesmo amplia o ponto de vista dos demais magistrados. Nesses casos, é comum ocorrer o pedido de vista para que se verifique a tese levantada em juízo e se proceda a um exame mais profundo da matéria, levando em consideração, agora, pontos antes despercebidos. É nessa ocasião que ocorre,

---

<sup>1</sup> Lei 8.906/94, art. Art. 937. Na sessão de julgamento, depois da exposição da causa pelo relator, o presidente dará a palavra, sucessivamente, ao recorrente, ao recorrido e, nos casos de sua intervenção, ao membro do Ministério Público, pelo prazo improrrogável de 15 (quinze) minutos para cada um, a fim de sustentarem suas razões, nas seguintes hipóteses, nos termos da parte final do caput do [art. 1.021](#): [...]

verdadeiramente, a concretização do contraditório material, pois percebe-se que os argumentos levantados foram considerados na análise da questão e não apenas se cumpriu a lei por mera formalidade.

Ante o exposto, verifica-se que o pedido de vista, em tese, é um instrumento fundamental para a consecução da justiça e da segurança jurídica pois, ao permitir um tempo adicional para análise dos autos, proporciona um maior grau de certeza às decisões e efetiva direitos fundamentais.

Acerca dos aspectos formais do pedido, Fredie Didier Jr. (2016:71) esclarece que este pode ser feito de duas formas: em mesa ou em gabinete. A primeira ocorre quando a vista é realizada na própria sessão, suspendendo-se brevemente o julgamento para que o juiz se certifique de algum detalhe do processo, por exemplo. A segunda, por sua vez, ocorre quando o julgador pede vista do processo para um estudo mais detalhado dos autos. Nesta, a sessão deveria ser suspensa por até 10 dias, prorrogáveis por igual prazo, retomando-se, então, o julgamento, segundo preceitua o Código de Processo Civil vigente.

No que concerne às disposições normativas acerca do tema, cumpre destacar que o instrumento do pedido de vista não está disciplinado do mesmo modo em todas as legislações, isto porque apesar de estar previsto na norma geral - o Código de Processo Civil, os tribunais possuem regras próprias em seus regimentos internos a respeito daquele.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil estabelece que:

Art. 940. O relator ou outro juiz que não se considerar habilitado a proferir imediatamente seu voto poderá solicitar vista pelo prazo máximo de 10 (dez) dias, após o qual o recurso será reincluído em pauta para julgamento na sessão seguinte à data da devolução.

§ 1º Se os autos não forem devolvidos tempestivamente ou se não for solicitada pelo juiz prorrogação de prazo de no máximo mais 10 (dez) dias, o presidente do órgão fracionário os requisitará para julgamento do recurso na sessão ordinária subsequente, com publicação da pauta em que for incluído.

§ 2º Quando requisitar os autos na forma do § 1º, se aquele que fez o pedido de vista ainda não se sentir habilitado a votar, o presidente convocará substituto para proferir voto, na forma estabelecida no regimento interno do tribunal.

O Códex limita a prerrogativa concedida estabelecendo um prazo para devolução dos autos, além de certificar-se de que caso este não seja cumprido e nem seja requerido ao presidente do órgão sua prorrogação, ele possa requisitá-los para julgamento. Por fim, esclarece que, caso o juiz continue sentindo-se inabilitado a votar, o presidente deverá convocar um substituto para fazê-lo. Isto é, via de regra, não haveria como se prolongar por tanto tempo a retenção dos processos sob o fundamento de maior estudo sobre o caso, pois a norma estabelece de forma clara os mecanismos que deveriam coibir esta prática.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ainda no período de *vacatio legis* da Lei nº 13.105/15 – Código de Processo Civil, disciplinou o mesmo tema na Resolução nº 202 de 2015<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Resolução nº202 de 27/10/2015: “Art. 1º Nos processos judiciais e administrativos apregoados em sessões colegiadas, quando um dos julgadores não se considerar habilitado a proferir imediatamente seu voto, poderá solicitar vista pelo prazo máximo de 10 (dez) dias, prorrogável por igual período, mediante pedido devidamente justificado, após o qual o processo será reincluído em pauta para julgamento na sessão seguinte. § 1º Se o processo judicial ou administrativo não for devolvido tempestivamente, ou se o vistor deixar de solicitar prorrogação de prazo, o presidente do órgão correspondente fará a requisição para julgamento na sessão subsequente, com publicação na pauta em que houver a inclusão. § 2º Ocorrida a requisição na forma do § 1º, se aquele que fez o pedido de vista ainda não se sentir habilitado a votar, o presidente convocará substituto para proferir voto, na forma estabelecida no regimento interno do tribunal ou conselho. Art. 2º Os órgãos do Poder Judiciário adaptarão os respectivos regimentos internos ao disposto neste Regulamento, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação deste ato, em especial quanto à forma de substituição de que trata o § 2º do art. 1º. [...]”

a qual possui a mesma redação do artigo acima transcrito, com a diferença que determina aos órgãos do Poder Judiciário que adaptem os respectivos regimentos internos ao disposto no Regulamento.

No entanto, o Regimento interno do STF não prevê a mesma possibilidade determinada pelo CNJ e pelo CPC, *in verbis*:

Art. 134. Se algum dos Ministros pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente.

§ 1º Ao reencetar-se o julgamento, serão computados os votos já proferidos pelos Ministros, ainda que não compareçam ou hajam deixado o exercício do cargo.

§ 2º Não participarão do julgamento os Ministros que não tenham assistido ao relatório ou aos debates, salvo quando se derem por esclarecidos.

§ 3º Se, para o efeito do quórum ou desempate na votação, for necessário o voto de Ministro nas condições do parágrafo anterior, serão renovados o relatório e a sustentação oral, computando-se os votos anteriormente proferidos.

A norma não estabelece qualquer mecanismo que coíba os Ministros a devolverem os autos tempestivamente; assim, a morosidade na devolução destes tornou-se tão excessiva que foi editada a Resolução nº278/03, a qual regulava o art. 134 do Regimento interno e possuía dicção semelhante ao atual CPC.

Ocorre que em 2006 a referida Resolução foi alterada pela ministra Ellen Gracie, presidente da corte à época. A nova e vigente Resolução nº 322/06 revogou, então, o §2º da norma anterior, mantendo as demais disposições:

Art. 1º O Ministro que pedir vista dos autos devesse devolvê-los no prazo de 10 (dez) dias, contados da data que os receber em seu Gabinete. O julgamento prosseguirá na segunda sessão ordinária que se seguir a devolução, independentemente da publicação em nova pauta.

§ 1º Não devolvidos os autos no termo fixado no caput, fica o pedido de vista prorrogado automaticamente por 10 (dez) dias, findos os quais a Presidência do Tribunal ou das Turmas comunicará ao Ministro o vencimento do referido prazo.

§ 2º REVOGADO.<sup>3</sup>

Art. 2º Não se dará a prorrogação automática prevista no § 1º do artigo anterior quando se tratar de processo de réu preso, caso em que findo o prazo do caput do art. 1º será feita a comunicação ao Ministro. (Atualizado com a introdução da Resolução 322/06) [...]

Art. 5º As Coordenadorias de Sessões deverão manter rigoroso controle dos processos e dos prazos ora estabelecidos, devendo entregar ao respectivo Presidente, a cada sessão, relatório circunstanciado a respeito. [...]

Apesar de o parágrafo segundo ser “uma regra que a prática do Tribunal já havia desbancado” (Falcão; Hartmann; Chaves, 2014: 91), sua existência trazia a possibilidade de algum tipo de limitação aos Ministros que não cumprissem o prazo, a fim de que o julgamento fosse retomado. Porém, atualmente a prorrogação do prazo é automática e o requerimento dos autos pelo presidente do órgão para que o julgamento do processo fosse retomado transformou-se em apenas um aviso ao Ministro de que seu prazo se encerrou.

---

<sup>3</sup> Redação anterior dada pela Resolução nº 278 de 2003: § 2º Esgotado o prazo da prorrogação, o Presidente do Tribunal ou da Turma requisitará os autos e reabrirá o julgamento do feito na segunda sessão ordinária subsequente, com publicação em pauta.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que, em que pese o Regimento Interno do tribunal ser considerado pela maioria da doutrina como lei em sentido material na hierarquia das fontes normativas do Direito, ele se situa abaixo da lei federal, porquanto deve apenas dar execução a esta. Desta forma, o Regimento só poderia regular a lei formal quando esta apresentasse regras vagas e imprecisas, mas não poderia inovar, nem estabelecer regras que contrariem o disposto na lei, posto que a função daquele é meramente regulamentar o procedimento. (Marques, 1962:186) <sup>4</sup>

Ocorre que, conforme visto, o art. 134 do RI estabelece prazo maior (máximo de 30 dias) que o previsto pelo CPC (lei formal – 20 dias), e, como se não bastasse, a Resolução nº 322/06 contraria o Código ao estabelecer que a prorrogação do prazo se daria de maneira automática, sendo que no CPC tem de ser requerida ao Presidente. Por fim, a referida Resolução determina que haja apenas uma comunicação ao ministro de que seu prazo se encerrou, retirando de sua edição anterior texto idêntico ao que consta no CPC quanto à requisição dos autos pelo presidente do órgão fracionário.

Ora, aparentemente, a edição das normas acima mencionadas pelo STF constitui-se em uma espécie de regulamentação em causa própria, vez que se adequou o texto legal, inovando-o, a fim de garantir a utilização dos pedidos da forma que convém aos ministros. Esquecem-se, entretanto, que o Código de Processo Civil é lei em sentido formal e, portanto, invalida qualquer disposição hierárquica que lhe seja inferior e contrária. Estranha-se, pois, que o Supremo, a despeito de ser o órgão responsável pelo controle de legalidade, continue a seguir seu Regimento como se este em nada infringisse a norma legal e pior, edite normas que inovem o ordenamento quando lhe convém.

Assim, o fato de o tribunal reconhecer apenas as normas elencadas em seu Regimento, ignorando a aplicação do CPC, implica a ausência de controle para a devolução dos processos, pois não há, na prática, mecanismos no Regimento do tribunal que façam com que os ministros obedeçam ao prazo fixado. Desta forma, nas palavras do Ministro do Supremo, Marco Aurélio, “Sem sanção, o pedido de vista acaba se tornando um perdido de vista” (Valença, 2015).

Nesse contexto, renomados autores da escola analítica de jurisprudência, a exemplo de Hans Kelsen e John Austin, defendem que: “uma norma só é considerada jurídica se prevê uma sanção para seu descumprimento, ou, pelo menos, esteja em relação com uma outra norma que o faça.” (Masson, 2007). Destarte, os preceitos que não preveem uma sanção para o caso de sua violação não podem ser considerados norma jurídica, são, na verdade, recomendações, as quais não possuem qualquer natureza coercitiva. Foi o que fez a ministra Ellen Gracie quando revogou o único dispositivo do Regimento Interno que coibia os ministros a devolverem os autos, embora aquele já não fosse aplicado. As normas regimentais de acordo com o pensamento acima esposado, portanto, deixaram de ser jurídicas e passaram ao campo da mera recomendação.

É sobre esse fato que os próximos tópicos deste artigo irão versar. Através de uma análise de dados quantitativos do uso desse instrumento pela Corte Constitucional busca-se demonstrar as consequências negativas da ausência de limitação deste órgão jurisdicional e traçar as possíveis hipóteses que expliquem o porquê do reiterado descumprimento da norma.

---

<sup>4</sup>Sobre o assunto, vide também o Informativo 794 do STF.



### III. O PEDIDO DE VISTA NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF

#### III.1 *O desrespeito ao prazo: uma análise quantitativa de dados*

Sabe-se, com base nos princípios da indeclinabilidade e inafastabilidade do controle jurisdicional, que ao Judiciário não é permitido deixar de apreciar lesão ou ameaça a direito, tampouco alegar obscuridade ou lacuna da lei para tanto. Nesse sentido, em virtude do dever de resposta por parte daquele Poder, o pedido de vista do processo, no âmbito dos tribunais superiores, reveste-se de grande importância, dada a relevância e complexidade jurídica e social da maioria dos pleitos.

Não obstante, o descumprimento reiterado das disposições legais mencionadas no tópico anterior sugere que há uma exceção aos referidos princípios quando da utilização da prerrogativa de vista. A brecha materializa-se não só na utilização estratégica do pedido, como também está prevista no próprio Código de Processo Civil. Explica-se: o art. 940, §2º do CPC prevê a possibilidade de convocação de juiz substituto para proferir o voto no lugar daquele que se sentir inabilitado para tal. Ora, o magistrado que requereu a vista deixará de julgar por não ter certeza do Direito que cabe ao caso, devido à lacuna ou obscuridade no ordenamento jurídico; isto é, a própria legislação relativiza a máxima do *non liquet*. O mesmo ocorre quando o magistrado, após requerer a vista, permanece estrategicamente com o processo até que este perca seu objeto, o que não é raro.

Em verdade, o desrespeito aos princípios, no âmbito do Supremo, é uma consequência da ausência de limitação da prerrogativa, o que acaba por naturalizar a desobediência aos prazos para devolução dos autos e a morosidade dos julgamentos.

Dados compilados por estudos da Fundação Getúlio Vargas e divulgados no III Relatório Supremo em números (Falcão; Hartmann; Chaves, 2014:93) revelam que até 31 de dezembro de 2013 apenas 22,6% dos processos que estavam em aberto e sob pedidos de vista foram devolvidos no prazo regimental, isto é, apenas 1 a cada 5 processos cumpre a norma.

O Relatório destacou, ainda, que os ministros do STF demoram, em média, um ano para devolverem os processos, ou seja, embora o Regimento Interno determine a devolução dos autos em menos de 30 dias, os ministros costumam segurá-los em seus gabinetes por 346 dias, em média. Por fim, é importante mencionar que há processos que estão paralisados há mais de uma década, datando o mais antigo de 1998, requerido à época, pelo ministro Nelson Jobim, o qual se aposentou em 2006. O caso é uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PT, PDT e PCdoB em face da lei que disciplina o contrato de trabalho temporário, editada naquele ano. A ministra Cármen Lúcia herdou o caso em 2010 e, até o ano de 2015, não havia feito qualquer movimentação no processo.

Vale ressaltar que pesquisas com coleta de dados empíricos sobre este tema são quase inexistentes, pois além de haver diversas variáveis que influenciam na utilização do instrumento processual de vista, e que dificilmente permitirão uma conclusão objetiva sobre o assunto, há uma significativa falta de transparência quanto aos dados disponibilizados.

Apenas no início do ano de 2015 o Supremo começou a publicar em seu portal a lista de processos cujos pedidos de vista foram devolvidos, constando também, atualmente, os que ainda não tiveram a vista devolvida. No entanto, Luiz Fernando G. Esteves (Falcão; Arguelhes; Recondo, 2017:81) afirma que: “O Supremo tem a prática de excluir de seu site os registros dos casos que foram incluídos na pauta e não foram apreciados. É a falta de transparência administrativa a serviço da aparência de eficiência jurisdicional.” Assim, não há como se

identificar ao certo se os pedidos que constam no sítio eletrônico do tribunal são realmente os únicos que existem.

Em vista do exposto, apenas uma pesquisa, valendo-se de análise amostral, foi encontrada sobre o assunto. O referido estudo teve como objeto as ações de controle concentrado de constitucionalidade compreendidas entre 05/10/1988 e 30/06/2010 e já encerradas, mas que quando de sua análise pelo Pleno, tenha sido utilizado, por pelo menos um ministro, o pedido de vista. (Pereira, 2010)

Em síntese, observa-se que nenhum dos ministros conseguiu manter a quantidade média de dias que permaneceu com os autos dentro dos parâmetros regulados pelas normas do CPC ou do Regimento Interno do STF. Saylor Pereira (2010:34) afirma que: “A média dos ministros analisados ficou em torno de 456 dias, o que muito supera os, no máximo, trinta dias que são previstos pela norma. O ministro que aparece com a média de dias mais alta é o ministro Nelson Jobim.”. Contudo, dos sessenta e três processos analisados, apenas um pertencia ao referido ministro, fato que demonstra, portanto, o possível desvirtuamento da prerrogativa, o que será aprofundado adiante.

Vale ressaltar, neste ponto, que o excesso a que se refere o título deste trabalho não se relaciona à quantidade de processos que tiveram pedido de vista, visto ser esse número relativamente pequeno (apenas 2,2% dos processos que passam por votação no Pleno), mas sim, ao tempo que leva para sua devolução. (Falcão; Hartmann; Chaves, 2014:93).

De posse de tais dados, é possível afirmar que Órgão de cúpula do Poder Judiciário, responsável por nortear a prestação jurisdicional e dar exemplo para os demais tribunais, é o primeiro a descumprir as normas gerais estabelecidas, ainda que constem em seu próprio Regimento Interno. A situação fica ainda mais preocupante pelo fato de que, no âmbito do STF, “a decisão de um ministro no sentido de pedir vista do processo não pode ser obstaculizada, e, no entanto, pode ser repetida no mesmo processo”. (Falcão; Hartmann; Chaves, 2014:90).

A Corte constitucional brasileira “parece não se preocupar com os efeitos do tempo e dessa utilização dos pedidos de vista que onera, muitas vezes exorbitantemente, a duração de um processo.” (Pereira, 2010:33). Fere, portanto, mais um princípio constitucional e também direito fundamental que deveria defender - a razoável duração do processo, insculpido no art. 5º, inciso LXXVII da Constituição Federal, assim como o dever de eficiência na prestação jurisdicional.

O estudo elaborado sobre as ações diretas de inconstitucionalidade revela, ainda, que os pedidos de vista aumentam, em média, 21, 64% o tempo de duração das ações. Em pedido de vista feito pelo ministro Marco Aurélio (ADI 2999), por exemplo, o tempo que permaneceu com os autos correspondeu a cerca de 68% do tempo total de duração do processo. Isto é, no âmbito do STF são eles quem decidem o que é ou não razoável.

Com efeito, “enquanto as partes, inclusive a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União, respondem aos ministros caso tardem em devolver os autos, os ministros não respondem a ninguém.” (Falcão; Hartmann; Chaves, 2014:93). A ausência de controle sobre o Supremo permite que ele dite as regras de sua própria atuação, decidindo a norma que irá ou não observar.

Ante todo o exposto, observa-se que o descumprimento do prazo estabelecido para a devolução dos autos após pedido de vista fere não só os princípios já citados, como também o devido processo legal e, por fim, cria grande insegurança jurídica ao inexistir qualquer mecanismo que controle de forma efetiva a prerrogativa, ocasionando, assim, a imprevisibilidade quanto à retomada do julgamento e sua própria ocorrência. Ademais, reforça um panorama de poderes

plenos de uma verdadeira elite jurisdicional, aparentemente sem limites institucionais no contexto brasileiro.

### III.2 *Pedidos de vista no STF em foco: quem controla a elite jurisdicional do país?*

A teoria da tripartição dos poderes, pensada inicialmente por Locke e desenvolvida por Montesquieu, tem como objetivo fundamental combater a concentração de poder e, com isso, minimizar os riscos de abuso deste. Desta forma, a teoria caracteriza-se como o exercício das três funções estatais (legislativa, executiva e judiciária) por órgãos autônomos e independentes entre si através do desenho institucional dos freios e contrapesos, o qual determina mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca entre os poderes.

Ocorre que, como observado por Vieira (2008, p.443), as constituições contemporâneas deslocaram a autoridade do sistema representativo para o judiciário. No Brasil, entretanto, esta nova formatação ganhou um contorno ainda mais acentuado em função da paulatina concentração de poderes na esfera de jurisdição do Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>, o que acabou por criar um desequilíbrio no sistema de tripartição e no desenho institucional dos freios e contrapesos, pois em que pese o fato de o Supremo dar a última palavra quanto a legalidade dos atos dos demais poderes, o constituinte originário, aparentemente, esqueceu-se de estabelecer como se daria a fiscalização e limitação deste tribunal.

Ao Supremo Tribunal Federal foram atribuídas funções que, na maioria das democracias contemporâneas, estão divididas em pelo menos três tipos de instituições: tribunais constitucionais, foros judiciais especializados (ou simplesmente competências difusas pelo sistema judiciário) e tribunais de recursos de última instância.” (VIEIRA, 2008:447).

O problema é que, embora a corte constitucional não consiga desempenhar de forma eficiente nenhuma de suas funções, visto sua inegável amplitude, não quer abrir mão de nenhuma delas, pois esta é, acima de tudo, uma questão de poder (Falcão, 2015:97).

O modelo de atuação do Supremo Tribunal Federal não pode ser descrito ou taxado de uma única forma, não se trata de um tribunal puramente ativista ou autorrestrito, mas definitivamente estratégico. Como intérprete último da Constituição Federal, a Corte controla os demais poderes e a si próprio, dita suas competências escolhendo o que, quando e como julgar, utilizando como respaldo jurídico uma interpretação que vai além das palavras escritas, atribui à lei o sentido que deseja que ela possua.

O pedido de vista permite que se observe não só os dois lados da atuação da Corte, como também o abuso que destes advém. De forma ativista, os ministros criam regras próprias e divergentes da lei formal no que se refere ao pedido, além de excederem sua competência ao ultrapassarem o prazo para devolução dos autos. Por outro lado, utilizam o silêncio e o tempo para se esquivarem de um julgamento, seja temporária ou permanentemente, o que evidencia a contenção e desvio de finalidade da prerrogativa legalmente atribuída aos magistrados.

Vale ressaltar que a Resolução n°322/06 do STF, que versa sobre o pedido de vista, estabeleceu em seu artigo quinto que as coordenadorias das sessões seriam as responsáveis por manter o controle dos processos e dos prazos. Contudo, em consulta feita no sítio eletrônico do Supremo, na sessão onde constam todos os componentes do tribunal, denominada “quem é quem” (STF, 2017), nada foi encontrado sobre as referidas coordenarias de sessão, o que leva a crer que estas não são operacionalizadas na prática.

Esta conformação institucional reforça a tese de que há uma elite político-jurídica com poderes plenos, sem um desenho que provoque qualquer limitação à sua atuação, gerando impactos significativos no ordenamento jurídico brasileiro. Entende-se, assim, que o instrumental do pedido de vista corresponde a mais um instrumento de controle formal do que deve ser enfrentado pelo Poder Judiciário, de acordo com as “preferências individuais ou coletivas” dos ministros da Suprema Corte.

Diante deste contexto, resta a dúvida: quem é o responsável por fiscalizar o Supremo e coibir os seus abusos?

Inicialmente pensa-se que esta função caberia ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), uma vez que este é o responsável pelo controle administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário, nos termos do Art. 103-B, §4º, da Constituição Federal. O CNJ, portanto, pode ser entendido como a expressão do mecanismo de freios e contrapesos, pois a este compete limitar e fiscalizar os poderes dos magistrados. Ocorre que, ao julgar a ADI 3367, o Supremo proclamou que o CNJ não tem nenhuma competência sobre a Corte, posto que é o órgão máximo do Poder Judiciário Nacional, conforme destacado:

Ação direta. EC 45/2004. Poder Judiciário. CNJ. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. [...] Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela EC 45, de 8-12-2004, instituem e disciplinam o CNJ, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. Poder Judiciário. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo.[...] Poder Judiciário. CNJ. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do STF. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, *caput*, I, letra *r*, e 103-B, § 4º, da CF. O CNJ não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. [ADI 3.367, rel. min. Cezar Peluso, j. 13-4-2005, P, *DJ* de 22-9-2006.]

A interpretação além do texto constitucional feita pelo Supremo demonstra a postura inegavelmente ativista do tribunal e cria uma blindagem institucional, pois ao afirmar que o CNJ não tem competência sobre ele, admite implicitamente que não há qualquer controle efetivo sobre sua atuação (é ele quem controla a si próprio). Assim, a Corte impede que o CNJ implemente qualquer providência quanto aos seus abusos, a exemplo da já citada Resolução nº202/15, editada pelo CNJ com o escopo de impedir a protelação indevida da devolução dos autos sob vista e, assim, o desvirtuamento do instrumento.

Corroborando com a ideia de que o Supremo não pode ser controlado por ninguém, o CNJ editou a Resolução nº 135 de 2011, a qual impede, em última análise, a aplicação de sanções de natureza administrativa aos ministros. Explica-se: a referida Resolução dispõe sobre as normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados. No entanto, em seu art. 1º restou estabelecido que, para efeitos de sua aplicação não se consideraria os ministros do STF como magistrados. Assim, embora todos os ministros, a exemplo daqueles que integram os demais tribunais superiores do país, sejam também magistrados, abre-se uma exceção não justificada quanto aos membros do STF.

Por conseguinte, posto que para aplicação de toda e qualquer sanção disciplinar faz-se necessária a instauração de um processo administrativo, resta claro que aos ministros não podem ser aplicadas nenhuma das sanções previstas. Assim, utilizando-se de seu poder regulamentar, o CNJ afirma que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, quanto aos dispositivos que

estabelecem sanções disciplinares, não se aplicaria aos ministros do Supremo, reforçando a existência de uma espécie de blindagem institucional.

Vale ressaltar, nesse ponto, que a instauração de processo disciplinar e consequente aplicação de sanções administrativas corresponderia a uma das possíveis formas de coibir os abusos quanto ao pedido de vista, mas não a única. Há duas propostas de emenda à Constituição tramitando no Congresso Nacional (PEC nº 53/2015 e nº 59/2015), que têm por objetivo propor limites ao pedido de vista, buscando “obrigar” os Ministros a respeitarem o prazo legal, sob pena de o processo trancar a pauta de julgamento, mecanismo similar ao que ocorre com a Medida Provisória no âmbito do Poder Legislativo.

O texto da primeira proposta prevê que o ministro deve devolver o processo no prazo improrrogável de 10 dias. “Transcorrido este prazo sem que tenham sido devolvidos os autos, todos os processos, pautados ou apresentados em mesa para julgamento no respectivo colegiado, com exceção de mandados de segurança e habeas corpus, ficarão sobrestados até que seja retomado o exame do processo suspenso pelo pedido de vista”. Assim, enquanto a PEC nº 53/2015 abrange todos os tribunais, a segunda possui como foco apenas as ações no âmbito do STF, estabelecendo que haja a reinclusão automática em pauta dos processos em que o pedido de vista tenha ultrapassado um ano (Câmara dos Deputados, 2017).

Há estudiosos, no entanto, que entendem que as propostas ferem a separação dos poderes e a autonomia do Poder Judiciário, o que poderá impedir sua aprovação.

Por fim, entende-se que o manejo de mandado de segurança contra a protelação indevida na devolução dos autos seria o último mecanismo que coibiria o desvirtuamento da prerrogativa, pois apesar de a impetração de MS contra ato judicial ser medida proibida no ordenamento jurídico brasileiro, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que esta é admitida em situações teratológicas que possam gerar dano irreparável (Valera, 2016), que é exatamente o que ocorre no caso do pedido de vista. Ora, há um direito líquido e certo do cidadão de ver sua questão apreciada e os princípios constitucionais respeitados pelo tribunal. Ademais, o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder é sim uma autoridade pública. No entanto, conforme prevê a Constituição Federal, em seu Art. 102, o julgador do mandado seria o próprio STF, ou seja, haveria um conflito de interesses capaz de gerar uma falta de transparência que acabaria por fulminar a aludida pretensão.

Por esse viés, percebe-se que as soluções apresentadas, ao menos em uma primeira análise, não se mostram possíveis ou eficazes para coibir o abuso de poder praticado pelos ministros através do pedido de vista. Todavia, a atenuação do poder do Supremo talvez seja o primeiro passo para a resolução de muitos dos problemas que o tribunal possui. Necessária é, portanto, a distribuição de suas competências a diversos órgãos, para que assim se tenha, ao menos, um tribunal mais eficiente, transparente e que possa ser melhor observado pelo verdadeiro detentor do poder no Estado democrático: o povo.

Embora o Supremo aparente ser o único fiscal de si próprio, como visto, ele também está submetido a uma espécie de controle externo informal, sendo este exercido pela opinião pública. “As críticas aos julgados”, dirá Häberle (*apud* Costa, 2016), “compõem em uma comunidade onde o controle de constitucionalidade está institucionalizado, o contrapeso imprescindível no âmbito da divisão dos poderes face ao direito constitucional pretoriano do controle de constitucionalidade”.

Como não possui freios e contrapesos institucionais externos, a crítica permanente, reiterada e pública apresenta-se como a única forma de controle e fiscalização da realização dos ideais democráticos pela Corte constitucional. Nesse contexto, o povo, os demais poderes, grupos

e potências públicas é quem devem exercer o controle informal do tribunal, por meio da crítica aberta à sua atuação.

No que concerne ao pedido de vista, tal controle tem servido para agilizar a devolução de processos que tomam grande repercussão social, a exemplo dos atos de protesto que foram feitos ao completar um ano sem que o pedido de vista do ministro Gilmar Mendes na ação sobre o financiamento empresarial das campanhas eleitorais fosse encerrado. No entanto, esse mecanismo não é suficiente para coibir o desvirtuamento do instrumento. Faz-se necessária a implementação de uma medida que tenha forte caráter coibitivo e que impeça de forma definitiva a utilização estratégica do tempo pelos ministros da Suprema Corte.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concentração de atribuições e conseqüente poder somada à ausência de controle externo efetivo e ao desenho normativo peculiar do Regimento Interno criaram uma espécie de blindagem institucional do Supremo Tribunal Federal brasileiro. O tribunal não responde a ninguém que não à opinião pública por suas ações; a qual, leiga em sua maioria, é facilmente manipulada pelas estratégias usadas pelo órgão a fim de atingir seus interesses sem causar insatisfação.

O Supremo é evidentemente político, sendo resultado de uma ação e omissão. A formação de sua pauta é a mais alta expressão de seu poder, uma vez que este não se resume a decisões expressas, mas também ao que deixa de decidir e que acaba por ser uma decisão, pois acarreta conseqüências de ordem prática no país. Não há transparência quanto aos critérios para escolha de sua agenda, dado que os ministros parecem gozar de uma certa discricionariedade quanto ao que irão ou não julgar, pois além de determinarem quando irão liberar os processos dos quais são relatores e solicitar ao presidente sua inclusão na pauta, podem ainda impedir um julgamento, temporária ou permanentemente, ao utilizar o pedido de vista.

Assim, embora a Constituição não tenha dado qualquer poder decisório aos ministros individualmente, mas sim ao tribunal, a grande maioria das decisões tem sido tomadas monocraticamente e o instrumento processual de vista é apenas uma das maneiras pela qual tal atuação tem sido efetivada.

Embora alguns pedidos de vista, mais precisamente 1 em cada 5, sejam devolvidos no prazo processual, a grande maioria não o são. O problema, no entanto, é que estes últimos ultrapassam em muito o prazo que deveriam cumprir, o que somado aos demais fatores apresentados, leva a crer que tal ação não é acidental, mas estratégica, como resultado da manifestação do poder político de uma elite jurisdicional.

A fragmentação, isto é, o fato de os ministros estarem decidindo monocraticamente não é um problema apenas de ordem administrativa, não advindo da enorme quantidade de processos e reduzido tempo e recursos humanos de que dispõe o tribunal, mas é determinada devido ao uso deliberado de poderes individuais não previstos no ordenamento jurídico, como verdadeiras armas políticas.

Nesse diapasão, o pedido de vista deixou de ser um benefício processual e passou a um poder unilateral de veto, desviando-se completamente de sua finalidade. Verifica-se a utilização do pedido para impedir o pronunciamento do colegiado sobre um determinado tema, seja de forma temporária ou definitiva pois, através da utilização do tempo, isto é, da postergação na devolução dos autos, várias possibilidades surgem no panorama fático.

Assim, o pedido pode ser utilizado (a) para que se apaziguem os ânimos sociais e, assim, a decisão nem seja influenciada pela opinião popular, nem gere tanta reprovação caso contrária a esta; (b) para escolha do momento oportuno para julgamento, o que possibilita que o entendimento do requerente seja o vencedor; (c) ou ainda para que uma situação se consolide e assim não se tenha mais tanto ônus argumentativo; mas a prerrogativa também é usada (d) para impedir definitivamente uma decisão quando através da postergação proposital da discussão a ação acaba por perder seu objeto; o mesmo ocorre quando (d) o ministro requer a vista com o intuito de impedir um pronunciamento com o qual não concorde, mas acaba se aposentando sem enfrentar parte significativa dos processos dos quais pediu vista, deixando claro, portanto, que seu objetivo não era estudar melhor o caso.

Desta forma o pedido de vista possibilita que as preferências de um ministro, isoladamente considerado, prevaleçam em detrimento da que resultaria da manifestação do órgão colegiado. A prerrogativa, portanto, corresponde não apenas a um poder de veto, mas de decisão monocrática que permite que os ministros influenciem individualmente no cenário nacional. Assim, se o modelo constitucional contemporâneo já vulnera a ideia motriz do Estado democrático por permitir que um órgão do Poder Judiciário dê a última palavra quanto à legalidade dos atos dos poderes majoritários e assim os invalide, a insegurança é ainda maior quando se permite que apenas um ministro, utilizando-se indevidamente de um instrumento processual para o controle temporal das ações, exerça esse papel.

Por fim, ressalta-se que a transformação da vista limitada em veto ilimitado é também consequência da falta de sanção e controle dos atos do Supremo, pois possibilita uma espécie de acordo tácito entre os ministros para o controle temporal das ações, o que caracteriza nos casos concretos o abuso de poder jurisdicional tanto no aspecto do excesso como do desvio de finalidade. Os ministros têm competência para pedir vista, mas não para postergar indefinidamente a devolução dos autos, tampouco podem escolher a que finalidade a vista irá servir, posto que expresso na lei seu objetivo único de estudo do caso e consequente probabilidade de acerto e segurança da decisão.

Importante destacar, ainda, que embora não haja uma total ausência de mecanismos coibitivos para devolução dos autos sob vista, os ministros do Supremo entendem que a norma geral estipulada (CPC) não se aplica à Corte, o que leva à ausência de mecanismos efetivos que coibam os ministros a devolverem os processos no prazo previsto. Desta forma, faz-se necessária a criação de uma medida que, através do respeito aos prazos estipulados, limite de forma efetiva o uso da prerrogativa apenas para o fim legalmente previsto.

Ante o exposto, percebe-se que embora o pedido de vista tenha sido criado inicialmente para que se fosse preferida uma decisão com mais segurança e menor chance de erro, ou seja, para garantir a segurança jurídica, o seu desvirtuamento provocou exatamente o contrário. O uso indevido e até ilegal do pedido de vista confronta o Estado democrático de Direito e desrespeita os princípios constitucionais, a exemplo da inafastabilidade do controle jurisdicional, da eficiência, do devido processo legal e da razoável duração do processo, este último maculado pela arbitrariedade que transforma o pedido de vista em um poder de veto.

Assim, seja pela ação ou pela omissão, o Supremo decide. Seu silêncio corresponde a um julgamento, acarreta consequências, sem comprometer o tribunal frente à opinião pública e aos demais atores políticos. Destarte, o Brasil fica à mercê de quando o Supremo irá julgar determinada causa, permanecendo no mar da incerteza, da insegurança e da arbitrariedade. E tal sistemática denota como os ministros, representantes da elite política jurisdicional, lançam mão de suas estratégias em termos decisórios, o que repercute significativamente no contexto democrático brasileiro.

## V. REFERÊNCIAS

ANAMATRA, Associação nacional dos magistrados da Justiça do trabalho. Deputados propõem novas regras para pedidos de vista. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/index.php/anamatra-na-midia/deputados-propoem-novas-regras-para-pedidos-de-vista>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhado. O Supremo individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Rio. Direito, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 53/2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1297519>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 59/2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1299826>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

BRASIL. Código de Processo Civil: lei n. 13.105 de 16 de março de 2015. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF): Regimento Interno. Brasília: STF, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CONGRESSO EM FOCO. STF não cumpre prazo em 80% dos pedidos de vista. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/stf-nao-cumpre-prazo-em-80-dos-pedidos-de-vista/>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

CONGRESSO EM FOCO. Pedido de vista de Toffoli suspende julgamento e beneficia Renan na Presidência do Senado. 03 nov. 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/pedido-de-vista-de-toffoli-suspende-julgamento-e-beneficia-renan-na-presidencia-do-senado/>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 135 de 13 de julho de 2011. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_135\\_13072011\\_02012013185028.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_135_13072011_02012013185028.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 202 de 27 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/10/f22fd60d7d15d013e251851028ee27f5.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CONSULTOR JURÍDICO. Barroso critica mudanças frequentes na Constituição. 25 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-25/indicado-stf-barroso-critica-mudancas-frequentes-constituicao>>. Acesso em: 19 abr. 2017.



CONSULTOR JURÍDICO. Ativismo judicial dá o tom da sabatina de Barroso. 5 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-05/ativismo-judicial-tom-sabatina-luis-roberto-barroso-ccj-senado>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DIDIER JUNIOR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

ESPAÇO VITAL. Pedidos de vista ou perdidos de vista? Disponível em: <<https://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/179190114/pedidos-de-vista-ou-perdidos-de-vista>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHER, Diego W.; RECONDO, Felipe. Onze supremos: o supremo em 2016. Belo Horizonte (MG), 2017.

FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar A. CHAVES, Vitor P. III Relatório Supremo em números: o Supremo e o tempo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

FALCÃO, Joaquim. O SUPREMO: compreenda o poder, as razões e as consequências das decisões da mais alta Corte do Judiciário no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

G1.GLOBO. Pedidos de vista atrasam processos no STF em média por um ano, diz FGV. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/09/pedidos-de-vista-atrasam-processos-no-stf-em-media-por-um-ano-diz-fgv.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

MARQUES, José Frederico. Instituições de Direito Processual Civil. Vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1962.

MASSON, Nathália Ferreira. O conceito de sanção na teoria analítica do Direito. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2007. Disponível em: <[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11169/11169\\_1.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11169/11169_1.PDF)>. Acesso em: 18 abr. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Grandes temas de Direito Administrativo. 1º ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2010.

PEREIRA, Saylon Alves. Os Pedidos de Vista no Supremo Tribunal Federal: Uma análise quantitativa nos casos de controle concentrado de constitucionalidade. Monografia de Conclusão de Curso. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público-SBDP. São Paulo, 2010.

POPPER, Karl R. A Lógica da Pesquisa Científica. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Siveira da Mota. 16 ed. São Paulo: Cultrix, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Atos normativos: resoluções nº 278/2003 e nº 322/2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=798>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pedidos de Vista. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoPedidoVistaDevolvido>> .

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Sobre o STF: Conheça o STF, quem é quem. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfQuemEQuem>> . Acesso em: 19 abr. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A Constituição e o Supremo. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=8750>> . Acesso em: 19 abril 2017.

TÁCITO, Caio. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. Rio de Janeiro: Biblioteca digital FGV, 1992.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. 2008. Disponível em: <<file:///G:/MONOGRAFIA/TAYLOR%20IMPRIMIR.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

VALENÇA, Lucas. Pedido de vista é inimaginável. Brasília: Agência de Notícias UniCEUB, 2015. Disponível em: <<http://www.agenciadenoticias.uniceub.br/index.php/pedido-de-vista-e-inimaginavel-diz-ministro-do-stf/>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

VALERA, Renata. Mandado de Segurança contra ato judicial. JusBrasil, 2016. Disponível em: <<https://renatavalera.jusbrasil.com.br/artigos/326245340/mandado-de-seguranca-contra-ato-judicial>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. São Paulo: Revista Direito GV, 2008.

**AS EXPROPRIAÇÕES DOS DIREITOS DO TRABALHO  
NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS DAS RECENTES  
REFORMAS TRABALHISTAS NOS PAÍSES  
DO CONTINENTE**

DE ALENCAR, MÔNICA MARIA  
BARBOSA, ROSANGELA NAIR

## AS EXPROPRIAÇÕES DOS DIREITOS DO TRABALHO NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS DAS RECENTES REFORMAS TRABALHISTAS NOS PAÍSES DO CONTINENTE

O artigo resulta de investigação sobre as características das reformas trabalhistas que estão sendo realizadas na América Latina, como parte da nova ofensiva neoliberal dos anos 2000 e que reposiciona perversamente o continente na divisão internacional do trabalho, aprofundando o caráter dependente e socialmente predatório do subdesenvolvimento. O estágio atual da pesquisa sobre esse tema envolve reconhecimento das principais medidas tomadas nos países no sentido de verificar tendências assemelhadas, acreditando ser possível aprofundar futuramente a investigação no sentido de apreciar a hipótese de que estamos diante de um reposicionamento da América Latina na divisão internacional do trabalho, num novo estágio de dependência sistêmica.

O marco de análise da formação social latino-americana está estruturado em torno da categoria *capitalismo dependente* (FERNANDES, 2009)), entendendo que a tendência da acumulação capitalista, em reprodução ampliada, desdobra um desenvolvimento do capital de modo desigual e combinado na geopolítica mundial. A dominação desse processo se faz pela associação burguesia interna e corporações internacionais, que ao cabo reproduz a insuficiência de excedente econômico e de capacidade tecnológica dos países retardatários para as inversões de capital, com autonomia local. Essa estrutura leva a uma modernização conservadora e truncada da vida urbano-industrial.

A herança da estrutura social do colonialismo – nos termos de Caio Prado Jr. - e o expansionismo imperialista do Pós-Segunda Guerra sobre o continente estruturaram a dinâmica extrativista da natureza, o genocídio das populações, e, também constituíram o mercado de trabalho heterogêneo, incapaz de generalizar o trabalho com ampla proteção legal, fazendo perdurar grandes manchas de informalidade, ainda que tenha criado um parque industrial e mercado de consumo significativo em alguns países. No entanto, a integração à fase da mundialização financeirizada do imperialismo abriu nova etapa de refuncionalização do papel do continente na divisão internacional do trabalho, com a reprodução da especialização econômica em *commodities*, fraca industrialização e superexploração da força de trabalho (MARINI, 2000). Esse quadro foi agudizado pelo neoliberalismo, aprofundando a violência da crise do capital. As expropriações de segunda ordem que recai sobre os direitos do trabalho (FONTES, 2010) são problematizadas no artigo com a exposição de uma parte limitada da pesquisa sobre as reformas trabalhistas nos países da América Latina.

Nesse artigo, escolhemos expor parte menor da investigação, devido ao espaço nesse veículo editorial, abordando particularmente a reforma trabalhista neoliberal em duas formações sociais – México e Argentina. O limite de espaço orientou nossa decisão para não abordar o Brasil, muito embora a experiência nativa seja a alavanca dessa investigação, e os nexos comparativos dos processos sociais e políticos dos países do continente estejam em pleno vigor na dinâmica na pesquisa<sup>1</sup>.

A pesquisa é de base quali-quantitativa, por triangulação de dados, envolvendo fontes primárias com documentos do processo das reformas, mas também de fontes secundárias,

---

<sup>1</sup> A respeito da situação da reforma trabalhista no Brasil indicamos: Souto Maior e Severo (2017); Salas, Krein e outros (2017); Salas e Pernias (2017); Krein e outros (2018).

envolvendo títulos bibliográficos e estudos interpretativos e pesquisas sobre os aspectos da estrutura do mercado de trabalho nos países delimitados.

O texto apresentado para debate e interlocução com os demais pesquisadores envolve uma primeira abordagem sobre as referências analíticas fundamentais, para em seguida apresentamos uma seção sobre o quadro da situação da reforma trabalhista no México, e, posteriormente, uma seção sobre a Argentina. Ao fim apresentamos algumas linhas mestras das conclusões provisórias que estamos amadurecendo na pesquisa.

## I. REFERÊNCIAS PRELIMINARES

As características do capitalismo na contemporaneidade expõem novas ofensivas sobre o modo de exploração da força de trabalho na dinâmica da dominação do valor. A liberalização do mercado internacional e as peculiaridades dos avanços tecnológicos deram nova dinâmica à generalização do trabalho abstrato, com a maior concorrência e centralização de capitais, impulsionado pela financeirização que instrumentaliza grandes empresas na implementação de cadeias produtivas ou parte delas em diferentes territórios sociopolíticos no mundo. Esse aprofundamento do fetichismo do valor com a hegemonia das finanças torna os custos do trabalho um forte alvo para expansão do trabalho excedente. A internacionalização da produção e serviços daí decorrente amplia a população trabalhadora disponível hipertrofiando a concorrência e pressionando as entidades sindicais e os Estados a se curvarem à agenda da desregulamentação dos direitos do trabalho e a flexibilização das condições e relações de trabalho. Nesse processo há recuo das instituições públicas protetivas do uso da força de trabalho, reconfigurando o direito do trabalho que visava amparar a parte subordinada das relações mercantis, assim como destinava maior ação do Estado nessa direção, agora colocado em forte contradição com as necessidades do capital. A base técnica disso é a reestruturação produtiva que envolve aparato tecnológico dinâmico, associação entre a centralização de capitais e a externalização produtiva por meio da terceirização e reconfiguração da força de trabalho com ampliação dos serviços, além da individualização das relações de trabalho por meio da gestão do desempenho (nova onda dos recursos humanos).

Esses fatores caracterizam a neoliberalização do mercado de trabalho que implica (1) a diminuição da proteção social erguida a partir da Segunda Guerra Mundial no modelo *welfareano* e no modelo do ciclo de substituição de importações, assim como (2) a flexibilização das formas de contratação, uso e dispensa da força de trabalho, dando preponderância à livre ação do empregador.

Essas mudanças no padrão de relações de trabalho têm raízes no novo ciclo capitalista aberto a partir dos anos de 1970 quando o sistema entra numa crise estrutural, decorrente das dificuldades para o alcance das taxas de lucro no quadro de superprodução e essas novas estratégias visam burlar as armadilhas que dificultam a realização do valor.

Como se sabe, para Marx, as crises não marcam exatamente uma época, mas a própria dinâmica cíclica da acumulação de capital, por isso “as crises não são mais do que soluções momentâneas e violentas das contradições existentes, erupções bruscas que restauram transitoriamente o equilíbrio desfeito” (2008, p. 327). Por exigência imanente para aumentar a composição orgânica do capital visando o aumento de produtividade, provoca-se a queda da taxa média de lucro, que pode ser sustada por contratendências, mas havendo perda de eficácia dessas iniciativas de retenção, evidencia-se a crise de superprodução, estimulando o capital dinheiro a migrar para a especulação financeira, até que novo *boom* produtivo se mostre rentável. O cerne desse descompasso está situado fundamentalmente na contradição da mercadoria, na medida em que o dinheiro ganhou às vezes de mediador das relações sociais, das trocas entre produtores

particulares. Acrescida dos descompassos no circuito do capital já que o sistema está assentado na produção expansiva de valores de uso sem confirmação social de realização em valor (CARCANHOLO, 2011). Um processo social contraditório que envolve produção expansiva de mercadorias, aumento crescente de trabalhadores e limitado consumo em razão da apropriação privada - “produzidas em excesso – em excesso não para o consumo, mas para manter a proporção adequada entre consumo e valorização; em excesso para a valorização.” (MARX, 2011, p. 334)

Ou seja, a contradição entre o caráter social da produção e o caráter privado da apropriação, como contradição *mater* expõe as demais contradições fundamentais que inquietam o sistema para a acumulação e para a crise, como contradições entre: valor de uso e valor, produção e consumo, desenvolvimento das forças de trabalho e diminuição do trabalho vivo, anarquia da produção e desproporção entre os departamentos da economia (fundamentalmente, entre produção de máquinas e produção de bens de consumo). Desse conjunto de contradições em ação ou parte delas é que resultam as crises, que acabam por se expressarem como queda da taxa média de lucro.

Essa tendência é uma debilidade estrutural do sistema do capital, inerente ao seu próprio dinamismo interno, conforme tematizou Marx quando, correlatamente, evidenciou a capacidade sistêmica de formular contra-tendências a essa queda e à limitação do consumo, conforme capítulos XIII, XIV e XV do Livro III do Capital (MARX, 2008). Todavia, vimos nos últimos quarenta anos a aceleração desses ciclos descendentes intercortados por ciclos curtos de aquecimento, de baixa potência econômica.

Em verdade, a partir dos anos de 1970 as economias cêntricas passam a viver uma espiral descendente com recorrentes epifenômicas recessões. Os dados do PIB mundial são elucidativos a respeito dessa queda, pois em 1961 o índice era de 6,6, em 1975 de 0,77, em 1991 de 1,43 e em 2009 era negativo, -1,73. Não há recuperação dos índices alcançados anteriormente, aos de antes dos anos de 1970. Recuperações episódicas foram entrecortadas com recessões, como a estagnação que imperou entre 1973 a 1995, redefinida pela bolha do mercado de ações e pelo crédito até os anos 2000, quando nova depressão atingiu o sistema em 2008<sup>2</sup>.

Nesse sentido, é compreensível que a etapa atual do capitalismo seja de aguda expressão dessa lei tendencial da queda da taxa média de lucro, observado em indicadores dos principais países cêntricos até o final da década de 1980. Quando, então, as saídas foram consubstanciadas em maior aprofundamento dos mecanismos do mais valor, no ajuste fiscal do Estado, no enxugamento da estrutura produtiva (empresas) e na ampliação de crédito. Ou seja, a contratendência à queda da taxa média de lucro envolveu a agenda neoliberal e a financeirização que têm deslocado temporariamente os intensos entraves à rentabilidade do capital<sup>3</sup>. Mas, a agenda potencializa as contradições sistêmicas, na medida em que expande capital fictício, voltado

---

<sup>2</sup> Para elucidar melhor, é interessante relacionar que os EUA no período de 1961 a 2016 tem um gráfico do PIB de muitos altos e baixos, partindo de um índice de 2,3 em 1961; -0,19 em 1975; - 1,91 em 1982; 0,97 em 2001; -2,77 em 2009; e, 1,5 em 2016. A Alemanha fechou o ano de 2016 com 1,9 de PIB, mas em 1971 o índice era de 3,1, sendo que há uma queda vertiginosa a partir de 1975, nos seguintes termos: 1975 -0,86; 1982 - 0,39; 1993 -0, 956; 2009 - 5,61. O Japão tinha um PIB de 12,04 em 1961, mas em 1970 era de -1,02, alcançando relativo crescimento entre os anos de 1980 e 1990, na casa dos 3, 3, chegando a 2009 com -5,41, revertido em 2016 para 1,03. Esses indicadores sinalizam a magnitude das sérias dificuldades sistêmicas para fazer avançar a acumulação e ao mesmo tempo alertam sobre os entraves disso para humanidade pela natureza do próprio capital (BANCO MUNDIAL, 2017).

<sup>3</sup> Entre as contratendências à queda da taxa de lucro, Marx destacou que o capital pode lançar mão de atenuações, como: aumento da taxa de mais-valia, redução dos salários, aumento da superpopulação relativa, queda de preço dos fatores do capital constante, comércio exterior, aumento do capital por ações e rotação do capital (2008). O neoliberalismo, em verdade, apresenta medidas desse elenco contratendencial.

para valorização especulativa de ações, títulos e dívida pública (sobretudo, sobre os juros da dívida anterior).

O marco das consequências dessa estratégia é a recuperação da economia americana na segunda metade dos anos 1990, seguido pelos primeiros sinais de queda no início dos anos 2000, complementado pela crise *subprime* em 2008, conhecida como bolha das hipotecas<sup>4</sup>. A desproporção dos recursos do capital fictício em relação à economia real atingiu o limite e precipitou a crise, demonstrando a insustentabilidade dessa estratégia financeirizada, a ponto de mobilizar drástica intervenção dos governos dos países cêntricos com aportes de recursos capazes de impedir a bancarrota da economia mundial, contendo transitoriamente a gravidade. Fizeram isso comprando títulos podres, títulos das empresas em risco de quebra o que significava tirar das empresas o capital fictício que estava sendo desvalorizado. Os governos “apoiando-as, retiraram por um lado capital fictício do mercado, mas voltaram a recriá-lo, por outro, uma vez que esse apoio esteve baseado em crescimento da dívida pública” (CARCANHOLO, 2009, p. 54), alimentando a ciranda dos juros às custas dos trabalhadores e suas famílias.

Essa medida não resolve estruturalmente as adversidades e a crise prossegue, a princípio como um processo alongado e de muita instabilidade, com períodos de recessão, estagnação econômica e espasmos de crescimento.

Essas linhas mestras do momento histórico expõem maiores demandas do capital para o trabalho, com implicações sobre a diminuição da regulação pública das relações de trabalho, de modo que as recentes reformas trabalhistas visam exatamente diminuir as proteções sociais historicamente conquistadas pelos trabalhadores, ao longo do século passado, ampliando do trabalho excedente. Essas determinações têm efeitos deletérios na América Latina, pois a minimização da regulação do trabalho é absolutamente perversa dada à heterogeneidade histórica do mercado de trabalho, com cerca de em média 50% da força de trabalho em ocupações informais, além de alta rotatividade no emprego e remunerações de baixa escala.

Na dinâmica capitalista recente a economia aberta requer ampliação da competitividade – porque sem proteção de tarifas e de cerceamentos à mobilidade de capital os países e regiões disputam investimentos – o que significa atração por meio de preços baixos, melhores condições de infraestruturas, envolvendo também facilidades de acesso a matérias primas e distribuição das mercadorias. Para tanto, a normatividade neoliberal exige a eliminação da rigidez da legislação sobre trabalho e sobre o meio ambiente, assim como um bom cardápio de subvenções do Estado. A flutuação dos mercados para transação das mercadorias desde os anos 1970 justificam ao capital a exigência de máximo de flexibilização na quantidade de trabalhadores e nas bases dos seus salários. Isso significa agilidade para diminuir ou expandir a planta fabril, subordinar os salários à produtividade, em especial mobilidade para fracionar a cadeia produtiva em vários processos de trabalho e com trabalhos realizando funções não rigidamente fixadas em contrato. A expressão mais representativa disso opera nas subcontratações de empresas e trabalhadores. De modo geral, essa flexibilização corre o mundo a partir dos anos de 1980, visando diminuir os custos trabalhistas (salários, benefícios laborais e seguridade social) e imprimir maior disciplina para eficiência dos empregados, além de isolar a atuação da organização sindical contestatória a

---

<sup>4</sup>A bolha das hipotecas *subprime* ou hipotecas podres explodiu entre os anos 2007 e 2008 nos EUA. Eram caracterizadas como investimentos com juros altos, concedidos a pessoas físicas com elevado risco de crédito (renda incompatível com as prestações, documentação incongruente, sem renda ou sem trabalho). Depois de largo tempo de disseminação de crédito imobiliário e de renegociações frequentes de novas hipotecas o sistema entrou em colapso, levando o banco central norteamericano e europeu a injetar milhões de dólares no sistema financeiro e baixar os juros. Parecia um negócio muito rentável que dinamizou ficticiamente o mercado imobiliário. Todavia, após dez anos a crise de liquidez e solvência das entidades veio a contrapelo colocando a economia numa dura depressão. É considerada a maior calamidade financeira desde 1929 e não têm ainda suas determinações estancadas, após esses dez anos.

essa flexibilização. De um lado, rasgando os acordos consagrados de direitos do trabalho e de outro ampliando o protagonismo das empresas nas determinações das relações de trabalho.

## II. O MÉXICO E O PIONEIRISMO DA LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Como se sabe, o México tem a segunda maior economia da América Latina e a vigésima no mundo, com uma população de cerca de 127 milhões de habitantes (2017) e uma população economicamente ativa (PEA) de 54.510.000 de indivíduos. Caracteriza-se no continente e no mundo como um dos países que promoveu forte abertura comercial, considerado aquele com maior número de tratados comerciais de liberalização.

Desde os anos 1980, destacam-se em suas estratégias o acordo Nafta (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio) e a promoção das indústrias maquilas<sup>5</sup>, consideradas robustas intervenções de abertura comercial com fortes consequências para instabilidade da economia do país. O Nafta, como é conhecido, foi um acordo estabelecido em 1982, mas efetivado nos anos 1990, envolvendo México, Canadá e EUA, numa dinâmica de desregulamentação de negócios profundamente subordinada da economia mexicana que tem parte significativa da sua produção e serviços destinados aos norte-americanos. Recentemente, em 2016, o México avançou nesse *modus operandi* e assinou o Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica que, quando entrar em vigência, estabelecerá uma área de livre comércio, com variados países do pacífico visando integração econômica dos países membros (redução de tarifas e outras barreiras à circulação de bens, serviços e investimentos); regras comuns de propriedade intelectual; padronização das leis trabalhistas para limitar a migração de empresas atraídas por trabalho barato; aumento dos investimentos nos negócios dos países; e algumas ações ambientais comuns<sup>6</sup>.

Segundo Toledo (2014), ainda que a questão da competitividade envolva a produtividade da economia, no México prevalece o conceito de flexibilização voltada à diminuição dos custos do trabalho, em razão da abundância de força de trabalho não qualificada e da herança do corporativismo sindical. A estratégia de integração ao mercado internacional baseada no modelo industrial das maquiladoras e na extração de *commodities* não são capazes de subverter a baixa produtividade da economia e mobilizar a ampliação do mercado interno<sup>7</sup>.

Essa tendência de desregulamentação vizinhará o debate sobre o trabalho durante 30 anos, mas de fato, a reforma da Lei Federal do Trabalho (LFT) levou alguns anos para ser

---

<sup>5</sup> Empresas maquiladoras são aquelas que realizam parte do processo de trabalho, caracterizando-se como uma manufatura parcial, encaixe de peças ou empacotamento, sem dominar originalmente o processo produtivo. Empresas que realizam parte do processo para empresas estrangeiras tendo como destino principal a economia norte-americana. Trata-se de estratégia de empresas transnacionais para diminuir seus custos produtivos, relocando partes do processo produtivo, de baixo valor agregado, para países com força de trabalho barata. Em verdade, os atrativos de países como México, além de custo trabalhista baixo, são: baixas tarifas, baixo custo de transporte e fracas legislações ambientais. O México desenvolve acordos de estímulo a essas empresas desde os anos 1960, mas ganha forte impulso partir do final dos anos 1970, num nítido movimento de reposicionamento do país nas novas determinações da divisão internacional do trabalho. As maquiladoras são um enclave produtivo exportador que gera trabalho precário, dinamiza divisas usa parcamente insumos do próprio país, o que deixa a economia pouco dinâmica, instável e hiperdependente das ondas do comércio exterior, particularmente da economia dos EUA (SOTELO VALENCIA, 2017).

<sup>6</sup> O acordo TPP envolve doze países - Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã - e abre uma nova fase da pressão sobre a América Latina para adotar políticas liberalizantes, regressivas no tocante aos direitos sociais.

<sup>7</sup> Por isso mesmo e dadas as condições históricas do mercado de trabalho desestruturado do México, “resulta imperioso expandir el concepto de Trabajo y de Relación Laboral, de tal forma que sean materia del derecho laboral los trabajadores no asalariados, los familiares, propietarios que trabajan y la definición de derechos para las zonas cada vez más grandes de “relaciones oscuras de asalariamiento” (de confianza, por comisión, por honorarios, etc.). Entrando con esto al tema del trabajo informal, en el que hay tanto asalariados y como no asalariados o no reconocidos como tales.” (TOLEDO, 2014, p.7)



aprovada; o que só ocorreu em 2012. Sem perder o espírito da liberalização que já era uma tendência na prática empresarial, a reforma sacrificou ainda mais as condições de vida e trabalho dos mexicanos.

Toledo (2014) afirma que ao longo desse tempo é possível identificar duas fases de exposição de narrativas reformistas no México. A primeira tem início em 1988 com a abertura comercial para atrair capitais, tendo como principais locutores das medidas as entidades empresariais do país, que então vão cumprir um papel importante na formulação de propostas para os partidos em disputa, ao longo de trinta anos. A base da argumentação é a dependência da maior competitividade e produtividade do custo do trabalho, o que significa ampliação do poder dos empresários para poder empregar e demitir com facilidade, além de constrianger os variados afastamentos legais do trabalho e o salário sem referência à produtividade. Curioso é que se chega à segunda fase da campanha pela reforma trabalhista com uma flexibilidade expressiva desde os anos de 1990, o que significa que a reforma de 2012, debatida pelos empresários e partidos conservadores por 30 anos, aprofundou um quadro trabalhista já bem desestruturado, o que significa que o seu impacto é maior precarização do trabalho (TOLEDO, 2014).

As promessas eram de que a flexibilização da legislação trabalhista promoveria maior dinamismo na economia, o que redundaria em ampliação do emprego e melhoria salarial certo<sup>8</sup>.

O balanço da vigência no novo regulamento não confirma a promessa, ao contrário os baixos salários permaneceram como uma realidade, a informalidade e os trabalhos precários foram estimulados, além do efetivo desdobramento em maior insegurança social e pobreza. Em verdade, a trajetória do México é um roteiro de verdadeira tragédia se considerarmos os resultados alcançados com a referida orientação neoliberal, como mencionaremos adiante.

Entretantes, vale dizer que o México foi pioneiro na regulação do trabalho diretamente no texto constitucional, em meio à influência da Revolução Mexicana (1910-1917). Com inspiração nas lutas sociais internacionais e na jovem OIT, criada naqueles anos pelas negociações do Tratado de Versalhes, instituiu-se na Carta Constitucional em 1917, com o artigo 123, que todos os mexicanos têm direito ao trabalho digno, devendo o Estado promover o emprego, com jornada adequada, salário mínimo decente, direito a organização sindical, proteção para adoecimentos e proibição do trabalho infantil. Posteriormente, em 1931, a Lei Federal do Trabalho foi criada, detalhando um amplo código de regulação do trabalho. Em 1970 foi realizada uma breve revisão, sem alterar os regulamentos fundamentais. E, somente em 2012 uma densa revisão da regulação do trabalho encontrou destino no México, sendo, nesse momento, sob os auspícios neoliberais, confrontando os anseios utópicos da revolução do início do século passado.

Ao fim do ciclo de substituição de importações e com a crise do capital a partir dos anos 1970, o México viverá as duras contradições de sua economia, em especial com a queda dos preços do petróleo e ascensão, *pari passu*, da dívida externa. Nesse quadro, os créditos estrangeiros ficam restritos e o resgate da economia fica dependente dos acordos com o FMI, redundando numa primeira fase de ajustes neoliberais severos. A dinâmica das privatizações das empresas públicas atinge a telefonia, os bancos e a petroquímica secundária já na virada dos anos de 1980 para os anos 1990, com repercussões estruturais sobre os destinos do país a partir de então.

---

<sup>8</sup> É preciso destacar que os sindicatos corporativos tradicionais apoiaram essas medidas desde os anos 1980: “los sindicatos se articularon historicamente en Mexico com la sociedade política (Estado em sentido restringido) principalmente como signantes de un gran pacto por el cual los primeiros apoyarían las políticas gubernamentales, principalmente económicas y laborales, como piezas clave para mantener la paz laboral y social, evitando que demandas obreras (salariales, em prestaciones, em empleo) rebassen los límites establecidos por el Estado (gobierno y empresarios) que pudieran afectar la ganancia y la inversión, a cambio de garantías em el monopolio de la representación para los dirigentes corporativos.” (TOLEDO, 2014, p. 10)

Concomitantemente, a liberalização conduziu o México ao GATT e em 1992 ao NAFTA, subordinando ainda mais o país aos interesses imperialistas dos EUA, levando a que este recebesse 90% das exportações mexicanas no final do século passado, quando o percentual era de 50% no início desse processo de liberalização em 1982. A competitividade de mercadorias estrangeiras impactou o projeto de industrialização do ciclo da substituição de importações e as conexões das cadeias produtivas foram desfeitas, levando a que a indústria de bens de capitais - ainda pequena, sucumbisse. A chamada indústria de montagem (maquiladoras) que usava apenas 3% de insumos nacionais ganhou maior expressão sob o NAFTA e as importações de bens de capital cresceram 100%.

As reformas da primeira fase neoliberal – 1980/1990 – careciam de completude, ou seja, de desregulamentação do trabalho ainda bastante protegido pela Lei Federal do Trabalho. O impacto da destruição de pequenas e médias empresas, o desemprego e o conflito de Chiapas<sup>9</sup> retardaram o aprofundamento da agenda neoliberal. O que foi revertido na segunda década deste século.

O impacto desse quadro pode ser visto nos indicadores de pobreza que contabilizaram metade da população do país nessa condição no ano 2000. Mas, também no alto índice de perda salarial e na desestruturação da economia, com desindustrialização e ampliação do trabalho informal. A indústria maquiladora com a montagem de mercadorias por junção de peças produzidas em outros países é parte de um processo fragmentado, tecnologicamente pouco rico e baseado em baixos salários.

O padrão de acumulação e reprodução do capital no México é fortemente sustentado por sua subordinação e dependência da economia dos EUA, que, como dito antes, desde a década de 1980 aprofundou sua integração internacional de modo mais subordinado ainda, tendo como eixos centrais: a indústria maquiladora de exportação conectada às indústrias transnacionais norteamericanas, as atividades energéticas privatizadas para o capital estrangeiro, as remessas de moeda do exterior por meio das famílias que migraram para os EUA e o turismo. De acordo com Valencia (2018) todos esses eixos axiais da economia colocam o país hoje em crise em razão da indústria maquiladora não ser mais a melhor alternativa de força de trabalho barata desde que a China despontou como arsenal econômico e de trabalho barato; da queda internacional do preço do petróleo; do crescimento da violência institucional do Estado e do banditismo afrontando oportunidades de turismo; além de reveses econômicos por conta de socorro a desastres climáticos típicos do país.

O governo de Peña Nieto (2013-2019) coetâneo com a implantação da reforma trabalhista – decidida no governo anterior de Felipe Calderón- é marcado por desvalorização da moeda nacional, baixo ingresso de recursos e problemas de saturação do mercado internacional, ficando o país com uma taxa de crescimento baixo, 1,6% em 2016 (contra 2,4% de 2013) quando o PIB mundial foi de 3,1%. As regiões mais pobres do México tem maioria da população em estado de pobreza como são os casos de Chiapas com 77% e Oaxaca com 70%. O índice alarmante de 62% marca a população ocupada que não tem acesso à seguridade social, além de sabermos que 42% da população ocupada está com trabalhos abaixo da linha de bem estar mínimo (SOTELO VALENCIA, 2017).

---

<sup>9</sup> Como se sabe, o referido movimento reivindica conexão histórica com os movimentos da reforma agrária da época da revolução no início do século passado e que teve Zapata como um dos líderes, todavia, é preciso lembrar aqui que a rebelião de Chiapas nos anos de 1990 irrompeu no dia em que o acordo do NAFTA entrou em vigor, em 01 de janeiro de 1994, de modo que essa liberalização não foi institucionalizada sem resistência e o movimento de Chiapas é representativo por representar, inclusive, a luta indígena pela terra (SOTELO VALENCIA, 2017).

Os impactos dessa reforma sobre a estrutura social discrepante são inequívocos. Informe da CEPAL (2016) mostra dados de desigualdades superiores aos da região: crescimento econômico baixo, na casa dos 2,6% entre 2004 e 2014, enquanto a riqueza foi incrementada em 7,9% e 10% das famílias mais ricas concentraram três partes de todos os ativos físicos e financeiros. A informalidade do trabalho é parte desse drama social, pois atinge 58% da população economicamente ativa (cerca de 54 milhões, em 2017), mas em alguns estados o índice chega a 82% como Chiapas, Oaxaca e Guerrero, enquanto outros tem 70% e alguns estados do norte do país mantem cerca de 30% da sua população ocupada na informalidade.

Por esses dados evidencia-se que o emprego da era neoliberal é tipicamente precário, na medida em que os empregos criados após a reforma, entre 2012 e 2017, são de baixos salários, demonstrando que o mercado mexicano caminhou para o aprofundamento da precariedade dos direitos trabalhistas, não resolvendo os problemas estruturais históricos de heterogeneidade, apontando para o recrudescimento da pobreza, porque os trabalhadores estão expostos à instabilidade da dependência de ciclos econômicos recessivos incertos comandados pelo mercado internacional.

Durante os anos de 1950 e 1970 o PIB mexicano cresceu cerca de 7% ao ano, no entanto, a partir da crise da dívida externa as taxas despencaram; em 1985, o crescimento era de 3,5% e nos últimos dez anos oscila entre 1,8 e 2,0 %. Para Valência (2017) as políticas de austeridade neoliberal e a dependência da agenda econômica norteamericana são as causas do baixo crescimento econômico no México. Valência menciona, inclusive, que o uso dos lucros da petroleira para suprir as contas públicas desde a crise da dívida externa associada à redução da carga tributária para atender o comércio exterior - como as maquiladoras - criou uma armadilha, pois a receita tributária que era de 13,4% do PIB em 1988 despencou para 9,0% em 2010. Em decorrência disso a petroleira perdeu capacidade de investimento, reorientando-se para exportação do minério bruto para os EUA. Isso tudo piorou bastante a partir da queda dos preços no mercado internacional depois de 2009, confrontando o equilíbrio fiscal do país.

O governo do período 2006-2012 (Felipe Calderón) levou a frente uma série de alinhamentos com os EUA e com a política de liberalização dos mercados, em especial, ao final do último ano de governo promoveu a reforma trabalhista, liberando uma série de regulações que garantiam relativo controle da exploração da força de trabalho. Mas, antes disso, a vida laboral não era um *mar de rosas*, muito ao contrário, pois a instabilidade e a intensificação do trabalho já eram realidades aparentes. “Entre 2000 e 2010, 54% dos contratos de trabalho assinados eram temporais. (...) o número de trabalhadores que cumpriram jornada entre 35 e 48 horas caiu de 58% para 49% e o número dos que trabalhavam mais de 48 horas aumentou de 22% para 28%” (SOTELO VALENCIA, 2005). Por isso, talvez, tenha sido possível reforma trabalhista, mesmo num ambiente de alta liberalização como esse vivido no México, desde os anos de 1980; exatamente porque por diferentes modos o capital capturava trabalho não pago.

Entre as principais alterações da Lei Federal do Trabalho encontramos como de grande relevância: . Anulação da estabilidade no emprego; Instituição da subcontratação (*outsourcing*); Fragmentação da jornada de trabalho, com instituição da contratação e/ou pagamento por horas descontínuas, permitindo pagamento por horas trabalhadas; Introdução do *contrato por prova* (“*experiencia*”) em que o trabalhador pode ser dispensado com 6 meses, sem direito a indenização; Estabelecimento da polivalência sem aumento da remuneração; Instituição da autorização para o empresário rescindir unilateralmente os contratos (em vigor de 3 meses até 1 ano); Eliminação da necessidade de notificar pessoalmente o empregado pela demissão, optando-se pela informação à Junta de Conciliação; Limitação do pagamento indenização por ruptura de contratos de tempo

indefinido a somente 12 meses de salário<sup>10</sup>; Eliminação da lista de enfermidades e riscos ocupacionais típicos da lei Federal

Recentemente, em fevereiro de 2017, novos ajustes foram propostos, envolvendo: 1) novos critérios para declarar uma greve ilegal, como o fato de que, se afetar serviços públicos e não foi notificado com 10 dias de antecedência aos tribunais ou quando há violência generalizada contra pessoas e bens, a greve será ilegal; 2) pagamento por doença - em caso de doença relacionada com o trabalho, os trabalhadores deixam de receber 100 por cento do seu salário, passando para 50 por cento; 3) estabeleceu que as tabelas de doenças e incapacidades permanentes serão apreciadas por uma comissão consultiva, abrindo margem para definição aleatória das doenças suscetíveis ao pagamento.

As pesquisas mostram que o ganho dessa reforma trabalhista é mais acentuado, do ponto de vista empresarial, sobre o custo salarial, mas, contraditoriamente, dada a deterioração progressiva dos salários no México, isso provoca um efeito regressivo no mercado interno, porque diminui o consumo das famílias ativando as contradições sistêmicas da reprodução ampliada do capital. Por outro lado, vemos que a flexibilidade das condições de demissão e contratação, como marcas fortes dessa reforma, não atuam sobre as históricas características negativas do mercado de trabalho mexicano – de baixos salários e de acentuada informalidade –, na medida em que as causas do desemprego e da depressão da renda não estão nesses fatores, mas decorrem da própria incapacidade do baixo crescimento do país inserir mais trabalhadores em razoáveis condições de vida e trabalho<sup>11</sup>.

Com efeito, a individualização das relações de trabalho do modelo da gestão das competências que orienta a consciência empresarial neoliberal marca as novas formas contratuais e de remuneração dos trabalhadores. No cerne da reforma estão o efeito disciplinador do uso da força de trabalho e a diminuição do custo do trabalho para contratação e dispensa, no sentido do aumento do tempo de uso do capital variável prioritariamente para o mais valor.

SoteloValencia (2018) chama atenção que entre 2012 e 2018 o crescimento econômico está na casa dos 2%, seguindo dígitos semelhantes dos governos anteriores (Fox 2,36%, Calderón 1,58%), argumentando que esses dados confirmam a condição estrutural do capitalismo dependente mexicano nas últimas três décadas, assim como a inconsistência das medidas neoliberais de abertura comercial e precarização do trabalho para fazer frente à nova órbita mundial do capital.

---

<sup>10</sup> Essa medida cria entraves ao acionamento da justiça pelo trabalhador na medida em que esses processos não duram menos que três anos no México segundo Toledo (2014). Deste modo, institui o não direito à indenização, limitando a arbitragem da justiça: “a imposição de limite às indenizações nos casos de despedidas sem justa causa, aliás, razão principal dos conflitos de trabalho em andamento nas Juntas de Conciliação e Arbitragem ([http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012)). A reforma estabeleceu um limite para o pagamento dessas indenizações por um ano e a juros mensais para os anos seguintes de 2% sobre a base de 15 meses, o que equivale a aproximadamente 30% do salário. Esse limite foi proposto sob o argumento de que as Juntas de Conciliação e Arbitragem são muito lentas. Já entre as críticas à medida estava possível aumento das despedidas sem justa causa. Além disso, havia o destaque de que, sem alteração de fundo no sistema de Justiça laboral, o sistema permaneceria ineficaz” (BIAVASCHI, 2017, P. 25). As Juntas de Conciliação e Arbitragem vigoram como instância do executivo, com composição tripartite, com forte reprodução da estrutura corporativista. No bojo do processo de reforma trabalhista está a designação para o sistema judiciário ( BIAVASCHI, 2017, p. 26).

<sup>11</sup> “la reforma laboral entraña un retroceso de 100 años en materia jurídica. Es una contrarreforma (...). Primero: se desconoce la naturaleza del derecho social como derecho equilibrador, que parte del reequilibrio de la desigualdad. (...) Segundo: se rompe la idea de la piramide invertida en materia laboral. Si bien en el derecho general, público como privado, la norma secundaria no puede ir mas allá de lo que establece la norma básica onstitucional (...). Tercero: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como tratados internacionales firmados por México (...) establecen el principio de progresividad en materia de Derechos Humanos.” ( GUADARRAMA, 2012, p.17)

Nessa linha de abordagem encontramos outros estudos que evidenciam que a reforma de 2012 provocou, na verdade, aumento dos trabalhos precários e diminuição da renda do trabalhador. É interessante notar que houve diminuição do desemprego, no entanto, esse dado encobre o aprofundamento da desvalorização da força de trabalho, de modo que somente a triangulação de dados, cruzando diferentes variáveis é possível perceber o impacto dessa reforma trabalhista sobre as condições de vida e trabalho (CAM, 2018).

De acordo com o Centro de Análises Multidisciplinares da UNAM (CAM, 2018) o aumento da população que recebe até três salários mínimos em cerca de 3 milhões e 779 mil trabalhadores, o que significa uma variação de 66,2%, em 2012, para 68,3%, em 2017. O que contrasta com a diminuição, no período, dos trabalhadores que ganham acima de três salários mínimos, que variou de 23,2% a 17,3% do total dos ocupados. Uma clara evidência da diminuição do salário nominal da população ocupada, indicando o efeito de precarização do trabalho por meio da desvalorização da força de trabalho, exatamente no período de implantação da reforma trabalhista. Nesse sentido, a flexibilização viabilizou empregos mais precários, por conta do baixo salário, mas também, como pode ser visto abaixo pela intensificação do trabalho.

De outro ângulo, verificamos que o montante de trabalhadores com jornada de trabalho de menos de 35 horas diminuiu de 25% para 23,3% do total dos ocupados, aumentando em números absolutos para mais 107 mil trabalhadores. Entretanto, os trabalhadores com jornada acima de 35 horas aumentou 3 milhões e 728 mil, variando de 72,6% para 74,1%. Demonstrando que a direção da flexibilização da regulação do trabalho está provocando o alongamento da jornada de trabalho, levando possivelmente o trabalhador a ter que trabalhar mais tempo para conseguir atender suas necessidades de subsistência (CAM, 2018)

O Centro de Análises Multidisciplinares da UNAM (CAM), com metodologia própria, afere que o desemprego em 2012 era de 15% e em 2017 de 12,4%; já o instituto de pesquisa governamental (INEGI) ao contar desocupados – que procuraram trabalho no último mês- aferiu apenas 4,9% e 3,3%, respectivamente<sup>12</sup>.

O aprofundamento da desvalorização da força de trabalho e da intensificação das jornadas ganha maior intensidade como medida de ampliação da exploração tipicamente capitalista se considerarmos a perda do poder aquisitivo dos salários. De acordo com o Centro de Análises Multidisciplinares da UNAM (CAM) a perda acumulada do poder aquisitivo no período de 1987 a 2017 é da ordem de 80%, considerando-se os preços da cesta básica de alimentos recomendada no país<sup>13</sup>. O salário de 2017 só permitia adquirir 32,62% da cesta. Esse quadro determina que os trabalhadores precisem ampliar o tempo dedicado ao trabalho para poder comprar alimentos e permitir os cuidados de educação, moradia e vestimentas a eles e suas famílias. Somente no ano de 1987 o salário permitiu alguma folga para o trabalhador no tocante a aquisição dos meios de reprodução social, pois como mostra o gráfico abaixo, de 2006 em diante aprofunda-se o neoliberalismo concomitantemente – ou em razão dele – ao encurtamento do salário real. Crescem os preços dos produtos básicos da cesta, sem aumento correspondente do

---

<sup>12</sup> Pesquisadores apontam que o dado sobre a desocupação pode estar distorcido também porque em 2015 houve modificação da idade mínima de trabalho, proibindo o trabalho para menores de quinze anos, conforme revisão do artigo 22 da Lei Federal do Trabalho, de modo que a partir desse ano as pesquisas governamentais não mais incluíram os jovens de 14 anos como era feito até então; isso significa que os dados de 2012, 2013 e 2014 contemplavam uma categorização mais ampla ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT\\_ref27\\_12jun15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_ref27_12jun15.pdf)). (cf. CAM, 2018a)

<sup>13</sup> A Constituição da Republica dos Estados Unidos Mexicanos estabelece no artigo 123 que os salários mínimos devem suprir necessidades materiais, sociais e culturais para o chefe de família e seus filhos, incluindo a educação. O que tem sido desconsiderado pelas práticas neoliberais de governos e empresários. A cesta alimentar recomendada (CAR) foi cientificamente elaborada por Abelardo Ávila Curiel do Instituto Nacional de Nutrição Salvador Zubirán, considerando o consumo diário de uma família de quatro pessoas, tendo como referência aspectos nutricionais e tradições culturais fundamentais (CAM, 2018b).

salário mínimo, o que demonstra uma clara evidência de diminuição dos salários reais e o reiterado aumento dos bens de consumo. O salário de \$88,00 pesos contrasta com o cesta que requer \$ 245 pesos diários para alimentação, sem considerar os outros bens de consumo.

A ortodoxia neoliberal rechaça a estratégia de industrialização por substituição das importações que vigorou de 1940 a 1970 porque estaria saturada de instrumentos protecionistas, com subsídios à economia nacional conformando políticas governamentais *hostis ao mercado*. A receita foi do giro pró-mercado, o que redundou, de acordo com Esquinca (2008), na simplificação da consciência burguesa contemporânea reduzindo os instrumentos de governo à “orientação para fora”, com a promoção das exportações, do livre câmbio, a redução do setor público na economia e a desregulamentação dos pactos de regulação do trabalho, como se isso levasse à maximização de vantagens no comércio internacional, “o problema é que as capacidades construídas durante a ISI (Industrialização por Substituição de Importações) têm sido erodidas ou estão estagnadas. (...) as políticas têm colocado o México como plataforma de produção para os Estados Unidos” (ESQUINCA, 2009, p. 265), demonstrando-se que a dinâmica aberta a partir dos anos de 1980 caracteriza-se como um reposicionamento do México na divisão internacional do trabalho, sob os auspícios imperialistas norteamericano. Como consequência, as medidas não são de superação da segmentação do mercado de trabalho mexicano ou de recuperação da renda salarial, mas do seu aprofundamento negativo, partindo-se de uma realidade já bastante acentuada de heterogeneidade e expropriação social histórica dos trabalhadores.

O estudo sobre a reforma trabalhista no México no ano de 2101 fornece elementos paradigmáticos para pensar os resultados da liberalização do mercado de trabalho em países dependentes de industrialização tardia e subdesenvolvida, em razão de seu deletério pioneirismo, expondo o negativo do capital.

### III. ARGENTINA E AS PROTOFORMAS DE UMA REFORMA TRABALHISTA

A Argentina, com a terceira economia da América Latina, tem uma população de cerca de 43.886.748 indivíduos (dados INDEC 2016), sendo a sua população economicamente ativa (PEA) formada por 17,1 milhões de indivíduos (entre 18-65 anos). Entre o período de substituição de importações e a ditadura militar (1950-1976) a Argentina alcançou elevados níveis de qualidade de vida, mas a partir dos anos 1980 o país iniciou um profundo retrocesso aproximando seus indicadores sociais do restante do América Latina. Ainda que o ciclo de Industrialização por Substituição de Importações tenha ampliado as condições urbanas e industriais do país (1950 e 1970), depois de trinta anos neoliberais, o que se observa hoje é o desmonte do parque industrial e a inoperância dos esforços por produção econômica com maior valor agregado. À semelhança do continente, a Argentina além de ainda depender de importação de mercadorias de porte tecnológico, vê minguar o acervo industrial alcançado anteriormente.

De maneira geral, as medidas neoliberais - no sentido de recompor a taxa média de lucro na América Latina - foram impulsionadas primeiramente pela elevação da taxa de juros o que ampliou a estrutura das dívidas externas e comprometeu os saldos comerciais nacionais com o pagamento de juros no conjunto dos países. Seguidamente, a abertura comercial e acordo para recompor a dívida externa - exigência dos credores imperialistas - desarticulou, no final da década de 1980, a estrutura protecionista do ciclo de substituição de importações. Isso forçou medidas como o câmbio sobrevalorizado – que levou à ruína economias como a do Brasil, entre 1999 e 2000, e a da Argentina, em 2002 –, as elevadas taxas de juros, provocando restrição de crédito restrito e consequentemente, limitando o crescimento econômico. Essa dinâmica levou a desindustrialização na região, pela retração dos seus segmentos que proporcionam maior valor agregado. Como uma tendência da América Latina, entre 1980 e 1990, segundo a CEPAL, o

segmento metal-mecânico diminuiu sua participação no PIB industrial brasileiro de 24,7% para 21,3% e, no argentino, de 25,7% para 17,6%, entre 1980 e 1996.

No caso da Argentina, a crise econômica levou inclusive a política de conversão da moeda nacional ao dólar o que agravou essa tendência de abertura comercial do neoliberalismo, o que só foi revertido depois de grave crise do fim da década de 1990 até o ano de 2002.

Na realidade essa dinâmica de liberalização da economia repercute negativamente em todos os países da América Latina, encontrando expressividade nas economias brasileira, mexicana e argentina, por serem as economias mais desenvolvidas. A desindustrialização sofrida com a concorrência internacional e particularmente com os produtos chineses, tendeu a intensificar-se aprofundando o *sistema colonial* por meio das relações comerciais centradas na exportação de produtos primários e importação de produtos manufaturados.

Esse quadro econômico de exigências do capital internacional acompanha a Argentina desde a ditadura (1966-1973) e provocou crises políticas marcantes, com interrupção de mandatos presidenciais, entre 1999 e 2003, exatamente no período de exponenciação dos impactos da liberalização dos anos 1990, levadas a frente por Carlos Menem, por dois mandatos consecutivos. Ao longo dos anos 2000 uma fase de relativo crescimento econômico e governos de apelo popular – Nelson Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015) - deram outras nuances para a pauta neoliberal do capital. A fragilidade da estrutura produtiva e da política não foi capaz de reverter os impactos da crise financeira iniciada nas hipotecas americanas em 2008, na diminuição do crescimento da China e na debilidade dos negócios dos parceiros econômicos.

Em 2015, uma nova aposta do capital é apresentada com o governo de Mauricio Macri, voltado para atender às demandas dos grupos econômicos, aos interesses da mídia nacional e internacional, além das demandas do capital financeiro (especuladores de Wall Street, Washington, Buenos Aires). Segundo James Petras, “Após sua eleição, o regime de Mauricio Macri transferiu cinco bilhões dólares para o notório especulador de Wall Street, Paul Singer, assinaram multimilionários empréstimos com juros altos, taxas de utilidade aumentadas seis vezes, privatizou petróleo, gás e terras públicas e dispensou dezenas de milhares de funcionários públicos” (2018, s/d).

Para isso, a reversão da queda da taxa de lucro e a compensação extraordinária envolve contundente ataque aos direitos dos trabalhadores e rebaixamento dos salários, em termos de reajustes abaixo da inflação - 40% em 2016 e 24,8% em 2017.

A reforma da previdência aprovada em dezembro de 2017 é um indicador da premência do capital no sentido de reverter à crise a seu favor, transferindo valor. Por isso, também, Macri tem se alinhado com Washington para liberar a construção de bases militares norte-americanas na Argentina, defender acordos de livre comércio sobre o controle dos EUA e apoio a grandes corporações por terras ricas em minério ocupadas por populações originárias.

Por outro lado, é preciso ter em conta que essas medidas aprofundam a deteriorização de uma economia para dar centralidade a sua população trabalhadora. Isso é importante quando se pensa a desocupação em perspectiva histórica. O desemprego hoje é da ordem de 8% da PEA (2016), tendo variado ao longo dos anos, apresentando seu período mais acentuado na recessão iniciada na crise da conversibilidade do peso ao dólar no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 – 14% em 1999, 25% em 2001, 21% em 2002, 17% em 2003, 14% em 2004, diminuindo a partir do ano seguinte.

Todavia, os dados de 2014 mostram que a taxa de desemprego juvenil (15-24 anos) é mais dramático perfazendo o índice de 18,8% (dentro desse universo 16,7% são homens e 22,4% são mulheres).

Na realidade, a desestruturação e heterogeneidade do mercado de trabalho argentino merece maior atenção. De acordo com Jaccoud e outros (2015), durante os anos noventa, o quadro do mercado de trabalho foi muito regressivo para os trabalhadores. Os desocupados e subocupados cresceram bastante, enquanto a taxa de emprego permaneceu relativamente estagnada; diminuiu nos anos de 1995 e 1996, mas recuperou-se, atingindo em 1999 patamares semelhantes aos do início da década. Paralelamente, a taxa de emprego pleno (proteção social e regulação jurídica) foi reduzida na maior parte da década, o que mostra a existência de dificuldades para absorção de empregos em tempo integral. Essa é a década da convertibilidade do peso ao dólar, que aprofunda sobremaneira a agenda neoliberal de abertura comercial. Por outro lado, as taxas pioraram de 2000 a 2002, quando tem expressão o ápice da crise profunda sofrida pela economia argentina a partir de 1998. Nesse quadro, em 2002, as taxas de desemprego e subemprego atingiram os níveis mais altos da economia, 26,8% e 16,7%, respectivamente. Coerentemente, o emprego e as taxas de emprego pleno chegam ao mínimo, 33,4% e 25,7%, respectivamente.

Após 2003, um novo ímpeto de crescimento econômico começa na Argentina, após 2003, fazendo o PIB crescer 8%, o que levou o mercado de trabalho a sustentar uma taxa de emprego de aproximadamente sete pontos percentuais entre 2003 e 2013. E a taxa de emprego pleno (com regulação jurídica e proteção social) cresce cerca de dez pontos percentuais até o final da década. A taxa de desemprego diminui em conjunto com a taxa de subemprego, o que demonstra a princípio efeitos positivos sobre o mercado de trabalho.

O período de recuperação, após a convertibilidade do peso ao dólar, o emprego cresceu 33% (entre 2003 e 2013). Incorporando duas fases diferentes, uma que transcorre entre 2003 e 2006, outra de 2007 em diante. Nos dois períodos cresce a ocupação, mas a dinâmica é diferente, porque no primeiro ciclo cresce aproximadamente 19%, com aumento anual de 6%, no segundo o crescimento reduz para 10%, com crescimento médio de 2% ao ano. É possível ver, inclusive, certa estagnação no número de empregados nos últimos três anos. Isso é importante de ser considerado porque dá uma visão dos rápidos voos de ascensão da economia e de sua dependência de processos externos, mas, ao mesmo tempo, mostra que as políticas dos anos 1990 foram mais agressivas sobre o mercado de trabalho, afinal houve um aumento de 35% no número total de empregados na pós-convertibilidade.

Outro dado significativo é que a maioria da força de trabalho é de assalariados, variando ao longo dos anos, mas mantendo essa composição em torno de 70% da PEA. Esse dado precisa ser considerado em paralelo a questão da precarização, em particular no quesito seguridade social. Os trabalhadores não registrados (portanto, não inscritos na seguridade social) no início dos anos 2000 era mais de 40% dos assalariados com emprego. Essa porcentagem diminui e atinge 34% no primeiro período, para depois estagnar.

De acordo com os dados consultados na pesquisa a tendência descendente não decorreu de migração dentro dos assalariados (com registro e sem registro) e sim de destruição de empregos que tem maior impacto sobre aqueles que não possuem empregos protegidos, o que reforça entre a relação falta de proteção e instabilidade do trabalho. Por outro lado, chama atenção nesses dados que os trabalhos não registrados tenham comportamento semelhante tanto na pós-convertibilidade quanto nos anos 1990, sugerindo que a precariedade tem importância relativa, o que se reveste de acentuado interesse para pensar a estrutura do mercado de trabalho argentino. Com efeito, mesmo com a melhora nos índices econômicos e de indicadores de emprego, persiste a incidência relevante de trabalhos não registrados.

Ao apreciar a evolução dos salários, verificamos que a queda acentuada atinge o período dos anos neoliberais da convertibilidade (década de 1990), encontrando forte reversão até os anos



de 2011, com taxa anual de 5,28% entre 2003 e 2007; depois cresceu a taxa de 3,26 por ano. A partir de 2012 há uma dinâmica mais lenta, evidenciando uma estagnação na evolução dos salários reais, nos últimos anos.

As fontes da investigação mostram que a Argentina tem uma economia marcada por capitais com relativo atraso tecnológico e isso se traduz na produtividade do trabalho, em relação aos níveis em vigor no mundo. Como nos países dependentes co-irmãos no continente, as fontes extraordinárias de riqueza são essenciais para compensar seus maiores custos de produção, dada à baixa produtividade relativa. Assim, a produção das empresas, depende da disponibilidade dessa fonte de compensação para valorização de seu capital. De modo que a economia cresce enquanto tiver formas de compensação do seu atraso e a variação na renda da terra e do baixo custo da força de trabalho indicam a magnitude da produção.

Como bem expõe Marini (2000) com a nova divisão do trabalho dos anos 1970 que envolve acumulação com incorporação de força de trabalho mais barata, por meio de abertura dos mercados, a produção consegue custos mais baixos impactando o empresariado nacional. A alternativa, se não é o caso da renda agrária, é compensar com o não pagamento integral do valor da força de trabalho. Isso é visível na diminuição do salário real e na viabilização de trabalho sem registro. Em conjunto essas vias de operar a compensação da acumulação levam a deterioração das condições de vida e trabalho.

Essas seriam as condições favoráveis à revitalização da acumulação no período iniciado em 2003-2006. Nesse sentido, a estrutura do mercado de trabalho é mantida com empregos de baixa qualidade, mas com volume destacável se comparado ao período anterior, prevalecendo esse quadro até o fim de 2015. Nesse processo, além disso, é evidente a redução da taxa de desemprego. Para o ano de 2006, a taxa de desemprego já estava abaixo dos mínimos que, em média, foram verificados no estágio anterior, consolidando essa tendência para o ano de 2010, atingindo 8,1%. Assim, como já apontado, nesta fase, há um crescimento da ocupação.

Nesse sentido, a depreciação sistêmica é de que se trata de escolha perversa, pois o período de conversibilidade tem um alto nível de desemprego e salários maiores, já o período posterior tem mais ocupação com salários mais baixos. Ou seja, condições estruturais de deterioração do trabalho, reiterando que a venda da força de trabalho se faz abaixo do seu valor, com um salário que não é suficiente para aquisição de valores de uso para reprodução do trabalhador e sua família. Além disso, o capital também piora essas condições de reprodução do trabalhador por meio do não pagamento indireto, de contribuições previdenciárias, multas, ou de não investimento em salubridade das condições de trabalho, além de sonegações de impostos para o Estado (deixa de converter recursos para serviços públicos coletivos). Trata-se de uma condição estrutural que abre novos impasses para os trabalhadores e suas lutas, sobretudo com os desdobramentos da crise mundial de 2008, sua repercussão entre os parceiros econômicos e diminuição do investimento da China.

O projeto de reforma trabalhista apresentado pelo Governo Macri é considerado o mais importante depois das mudanças feitas pela ditadura militar em 1976. Mauricio Macri apresentando vantagens nas últimas eleições legislativas (2017), realizou uma reforma da previdência em 2017 e iniciou negociações sobre uma reforma trabalhista, apresentando projeto para o parlamento e a maior entidade sindical CGT. Acredita-se que 2018 a reforma trabalhista será levada a frente, estimulada pela aprovação de normativa semelhante no Brasil, seja por questões ideológicas de confluência dos interesses da burguesia do continente seja por conta da competitividade, afinal medidas desse porte mexem com os outros países – na Argentina o salário médio de um trabalhador industrial é de US\$ 1150, enquanto no Brasil é de US\$ 750 e o Chile é de US\$ 650

De acordo com a CTA o projeto expõe no primeiro artigo os objetivos da lei proposta: “(...) promover a liberação das forças da produção e do trabalho de todos os mecanismos regulatórios e fenômenos distorsivos que impedem o desenvolvimento das empresas como comunidades produtivas, inovadoras, eficientes e competitivas.” Essa passagem bem situa a ressignificação da regulação do trabalho contrapondo a visão de proteção ao trabalhador dependente subordinado para mobilização de esforços para o desenvolvimento das empresas.

Os principais temas envolvem: 1) regularização do emprego não registrado: diminuição das multas e ações administrativas e penais pela falta de registro laboral ou de pagamento de aportes previsionais. 2) Redução das contribuições patronais com a seguridade social – a redução se aplicará a todo trabalhador, não só aos novos, e não está condicionada a nenhuma contrapartida tipo manutenção dos postos de trabalho. 3) lei do contrato de trabalho (LCT) – de modo geral, visa diminuir “custos laborais” retirando dos empregados benefícios históricos do patrimônio do trabalhador.

De maneira geral, o projeto tem um declarado apelo à diminuição de processos judiciais e multas aplicadas contra aos empregadores, o que pode ser identificado com a eliminação de sanções por empregar trabalhador sem registro legal ou ainda por limitar o pagamento de multa para um ano, estimulando o desinteresse do trabalhador pelo recurso à justiça. Por outro lado, o projeto provoca uma transferência de recursos da seguridade social para as empresas sem contrapartida, e, realizando o desfinanciamento da seguridade que provocará como consequências: redução dos recursos da seguridade social e restrição para acessá-los (aumento da idade para aposentadoria, restrição para aumento dos rendimentos de pensão e aposentadorias).

Sobre os contratos, o projeto acaba com a superioridade do contrato individual sobre o acordo coletivo, em caso do primeiro ser mais favorável ao trabalhador (cláusula inserida em 2010); cria a possibilidade de negociação coletiva em torno de banco de horas, fazendo com que horas extras virem compensações em folgas, não podendo a jornada exceder 10 horas diárias de trabalho (permitindo essa jornada diária) (hoje a jornada semanal é de 48 horas, podendo chegar a 52 horas com horas extras); Contrato a tempo parcial: os trabalhadores a tempo parcial não podem realizar horas adicionais ou extraordinárias e seu trabalho não pode exceder 2/3 do horário de trabalho semanal usual na atividade e a remuneração neste caso não pode ser inferior à proporcional que corresponde a um trabalhador a tempo inteiro estabelecido por lei ou convenção coletiva; Indenização para demissão passa a retirar do montante do cálculo o décimo terceiro, horas extras, comissões, prêmios, bonificações ou qualquer outro item que não seja periódico mensalmente; reduz tempo para reclamação por crédito trabalhista de dois anos para um ano; empresas que terceirizam são liberadas de responsabilidade solidária de infrações; a demissão de justa causa poderá envolver retirada de valor de fundo a ser criado, um fundo de contribuição patronal a que fará jus o trabalhador ao ser demitido sem aviso prévio e justa causa, tendo o fundo gestão tripartite (governo, empresa e trabalhador); descaracterização da dependência do trabalhador de pequena e média empresa (5 trabalhadores), passando a nomeá-los de colaboradores, que poderão ter acesso a um regime especial simplificado com taxa mensal que inclua a contribuição para o regime de pensão, para o regime nacional das Obras Sociais e do Sistema Nacional de Seguro de Saúde e do Regime de Risco Laboral; programa de emprego juvenil com parte da remuneração paga pelo Estado e a diferença pelo empresariado.

Entre os principais argumentos para reforma trabalhista está o custo das ações trabalhistas. “Macri atacou sobretudo as dezenas de milhares de ações abertas todos os anos, mais de 185.000 em 2016 somente na cidade de Buenos Aires. Uma cifra 20% maior que a de 2015 e que dobra o total registrado há 10 anos. Ninguém diz isso em voz alta para evitar polêmica, já que há eleições legislativas em outubro, mas o pano de fundo da discussão é conhecido: a Argentina tem um poderoso sistema sindical, integrado por mais de 6.400 sindicatos, com leis trabalhistas

herdadas do peronismo e vistas pelos empresários como a origem de todos os seus males. A aprovação da reforma trabalhista no Brasil, com normas mais restritivas para os trabalhadores e enfraquecimento dos sindicatos, deu impulso ao debate”<sup>14</sup>. Nessa mesma publicação, é mencionado depoimentos de juristas defensores da reforma que afirmam que há interesse em diminuir os litígios, sobretudo de acidente de trabalho que soma 70% das ações, além de também descentralizar negociações coletivas para diminuir a ação centralizada dos sindicatos, flexibilizar contratos e horas extras.

A reforma da previdência aprovada em dezembro último alterou a metodologia para cálculo do reajuste das aposentadorias e pensões, passando a ser pela inflação somente sem recomposição contando também com o PIB, isso significará uma mudança de índice de por exemplo metade do que seria o reajuste a ser feito em março próximo, que será de 5,8% ao invés de 12% pela regra antiga. Vale dizer que na Argentina exceto algumas situações especiais (invalidez, insalubridade e militares) os demais trabalhadores podem se aposentar a partir de 65 anos (homens) e 60 anos (mulheres), podendo, com a nova lei, prosseguir trabalhando até os 70 anos. De certo a mudança de cálculo levará a diminuição do poder aquisitivo dos pensionistas e aposentados, estimulando o retorno a alguma atividade laboral ou ao achatamento dos trabalhadores na linha de pobreza. Como essa reforma foi aprovada mesmo com amplo protesto popular, ainda é uma incógnita se a reforma trabalhista proposta terá o mesmo destino.

A proposta do governo é fatiar o projeto para votar parte a parte. Os sindicatos se estruturam em tono de duas grandes centrais (a Central de Trabalhadores da Argentina e a Confederação Geral do Trabalho) e não demonstraram apoio ao projeto. O receio de atingir sua popularidade leva o governo a vacilar sobre o encaminhamento do tema, mas como que aludindo ao tempo de trabalho socialmente necessário ver o a arena se estreitar por conta da competição neoliberal e os países vizinhas apresentando vantagens competitivas como foi o caso do Brasil com a aprovação da reforma, com a constituição de

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração ao mercado internacional nessa nova etapa visou diminuir as fronteiras ao capital impostas pela *rigidez da segurança* da regulação da admissão, da contratação e da dispensa de força de trabalho, operando desse modo uma estratégia clara de flexibilidade múltipla: flexibilidade na jornada de trabalho, flexibilidade salarial, flexibilidade funcional e flexibilidade externa ou numérica (HARVEY, 1999). Como em outras partes do mundo, trata-se de um reforma institucional que ao fim e ao cabo se desdobra em regressividade de direitos trabalhistas e precarização do emprego, o que representa aprofundamento da exploração do trabalho pelo aprimoramento do domínio do trabalho abstrato.

Esses dados mostram como o processo de troca impulsiona a exploração capitalista na medida em que lança o trabalhador para buscar mais trabalho tendo em vista a apropriação privada dos meios de trabalho, num processo ininterrupto de expropriação social, seja na expropriação de direitos sociais consagrados.

Os fios invisíveis que ligam as tendências de reforma no continente indicam a pertinência de fortalecer o debate teórico sobre os grandes temas políticos da dependência e do subdesenvolvimento, atualizando-os diante do novo estágio do capitalismo tardio, em que há uma

---

<sup>14</sup> El País. Na esteira da reforma trabalhista no Brasil, Macri ataca “indústria de ações”. Buenos Aires, 18/7/2017. [https://brasil.elepais.com/brasil/2017/07/18/politica/1500329470\\_001787.html](https://brasil.elepais.com/brasil/2017/07/18/politica/1500329470_001787.html) Acesso 20 /12/2017.

ofensiva importante sobre as condições de reprodução da força de trabalho. A dinâmica histórica da luta de classes em cada forma social exige maior especulação em nossa investigação, mas é nítido que a reflexão sobre a reforma trabalhista precisa colocar no centro da mesa o conjunto das formas heterogêneas de trabalho que marca o continente com um mercado de trabalho formado parcialmente por emprego enquanto metade do continente se mantém no trabalho informal tradicional (do ciclo da substituição de importações) e do estimulado com o neoliberalismo. Vimos que tanto o México quanto a Argentina carregam essa marca, mesmo em períodos de (leve) aquecimento econômico. Por outro lado, também evidenciamos que a flexibilização do emprego já era uma realidade presente na experiência dos trabalhadores mexicanos e argentinos, marcadamente expresso pelas voláteis formas contratuais e pelo rebaixado salário real, que a reforma pretende fortalecer como estratégia de maior liberdade dos empregadores, com a desconstrução dos direitos e da justiça do trabalho.

## V. REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Carlos Alberto S. (2010): *A revolução mexicana*. São Paulo: UNESP.
- BERTRANOU, Fabio e CASANOVA, Luis. (2015): *Las instituciones laborales y desempeño del mercado de trabajo em Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- BIAVASCHI, Magda Barros e outros. Os impactos de algumas reformas trabalhistas na regulação e nas instituições públicas que atuam no mundo do trabalho. *Texto de Discussão 02*. Campinas: Cesit/Unicamp, 2017.
- CAM. (2018a): Reporte de Investigación 129. Los empleos que no necesitan las familias mexicanas: El presidente del empleo precario. México: Centro de Análisis Multidisciplinario/UNAM. <http://cam.economia.unam.mx/pt/reporte-de-investigacion-129-los-empleos-que-no-necesitan-las-familias-mexicanas-el-presidente-del-empleo-precario/>
- \_\_\_\_\_. (2018b): Reporte de Investigación 127. México 2018: Otra derrota social y política a las clases trabajadoras; los aumentos salariales que nacieron muertos. México: Centro de Análisis Multidisciplinario/UNAM. <http://cam.economia.unam.mx/pt/1018-2/>
- CARCANHOLO, Reinaldo. (2009): A atual crise do capitalismo. *Crítica Marxista*, n. 29. São Paulo.
- CARCANHOLO, M. (2011): Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. Anais do Colóquio Nacional Marx e o Marxismo. Niterói: UFF.
- CARDOSO, Adalberto e GINDIN, Julián. (2008): *Relações de trabalho, sindicalismo e coesão social na América Latina*. São Paulo: IFHC/CEPLAN.
- CEPAL. (2016): *Panorama social da América Latina*. Documento Informativo. Santiago: Nações Unidas/Cepal.
- ESQUINCA, Marco Tulio. (2009): Características da cobertura sindical no México. LEITE, Márcia de Paula e ARAÚJO, Ângela Maria C. *O trabalho reconfigurado: ensaios sobre Brasil e México*. São Paulo: Annablume.
- FERNANDES, Florestan. (2009): *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Global.
- FONTES, V. (2010): *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ.

GUADARRAMA, Martí Batres. (2013): Reforma laboral: continuidade neoliberal y retrocesso social. *El Cotidiano*, 178, marzo-abril. Azcapotzalco: UAM.

JACCOUD, F., MONTEFORTE, E. E PACÍFICO, L. (2015): Evolución del mercado de trabajo en la posconvertibilidad em perspectiva histórica. SALVIA, A. e LINDENBOIM, J. *Hora de balance: processo de acumulación, mercado de trabajo y bienestar*; Argentina 2002-2014. Buenos Aires: EUDEBA.

JACCOUD, F., MONTEFORTE, E. E PACÍFICO e outros. (2015): Estructura productiva y reproducción de la fuerza de trabajo: la vigência de los limitantes estructurales de la economia argentina. *Cadernos de Economia Crítica*, ano I, n. 2, Buenos Aires. <https://www.academica.org/ezequiel.monteforte/19.pdf>

HARVEY, David. (1999): *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola.

KREIN, José Dari e outros (eds.) (2018): *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas /São Paulo: Curt Nimuendajú.

LA CUEVA, Octavio Fabián L. de. (2013): Los grandes retrocesos de la reforma laboral. *El Cotidiano*, 178, marzo-abril. Azcapotzalco: UAM.

LANDA, Ramiro Tovar. (2016): 30 años de apertura comercial em México: del GATT al Acuerdo Comercial Transpacífico. *El Cotidiano*, 200, noviembre-diciembre. Azcapotzalco: UAM.

LORENZO, Marcelo. (2001): Mercado de trabajo com y sin Estado de Bienestar em Argentina. 5. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires, ASET. <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/pdf/lorenzomarcelo.pdf>

MARINI, Ruy Mauro (2012): O ciclo do capital na economia dependente. FERREIRA, Carla e outros (orgs). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo.

\_\_\_\_\_. (2000): *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes.

MARTINEZ, Dulce Elizabeth González e CRUZ, Ángel R. (2012): Regiones, trabajo e salários en la coyuntura. *Ciudades y Regiones*, bolen 1, noviembre y diciembre. Acatlan: UNAM.

MARX, K. (2005). *O capital: crítica da economia política*. Livro I, volume 1 e 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (2008): *O capital: crítica da economia política*. Livro III, volume 4 e 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

PEREZ, Gabriel P. (2014): La Ley Federal del Trabajo: crónica de uma reforma anunciada. *El Cotidiano*, 184, marzo-abril. Azcapotzalco: UAM.

PETRAS, James. *América Latina: o pendulo balança para a direita*. Endereço eletrônico: <https://petras.lahaine.org/>.

PRADO JUNIOR, Caio. (1972): *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense.

QUINTANA ROMERO, Luis. (2016): Crisis neoliberal y reforma laboral en México. *Cuadernos del CENDES*, Ano 33, n. 93, setembro-dezembro. Caracas: CENDES.

SALAS, Carlos e MANZANO, Marcelo. (2017): Emprego e desigualdade em dois blocos de países da América Latina. Leite, Márcia de Paula e outros (orgs.). *Trabalho e regulação em perspectiva comparada*. São Carlos: UFSCAR.

SALAS, C., KREIN, Dari e outros (Eds.) (2017): Trabalho e regulação em perspectiva comparada. São Paulo: UFSCAR.

SALAS, C., PERNIAS, Tomas. (2017). Experiências internacionais; projeto de pesquisa Subsídios para a discussão sobre a reforma trabalhista no Brasil. Textos de discussão n. 1. Campinas: Unicamp/Cesit.

SALVIA, A., DONZA, E. (2016): Estructura social del trabajo y calidad de las inserciones laborales em la Argentina (2010-2015). Observatório de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: UCA. [www.uca.edu.ar/.../2016-Prensa-Informe-laboral-2010-2015.pdf](http://www.uca.edu.ar/.../2016-Prensa-Informe-laboral-2010-2015.pdf)

SALVIA, A. e LINDENBOIM, J. (2015): Hora de balance: processo de acumulación, mercado de trabajo y bienestar; Argentina 2002-2014. Buenos Aires: EUDEBA.

SALVIA, Augustin; GUTIERREZ-AGEITOS, Pablo. (2013): La estructura social del trabajo em Argentina em el cambio de siglo: cuando lo nuevo no termina de nacer. Papeles de Poblacion. México: Universidade Autonoma del Estado de México.

SOTELO VALENCIA, Adrián. (2017): Trabajo precário e informalidade laboral em México. Rebelion, 28 de dezembro de 2017. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=235878>

\_\_\_\_\_. (2015): México. *Enciclopédia Latinoamericana*. São Paulo: Boitempo.

\_\_\_\_\_. (2017): *México desabuciado* : dependencia, régimen político y luchas populares. Buenos Aires: clasco ; Buenos Aires: Fisyp.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz e SEVERO, Valdete Souto. (2017): *Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista*. São Paulo: Expressão Popular.

TRAJTEMBERG, D. E OUTROS. (s/d): Ação sindical na Argentina e no Brasil: uma análise a partir dos casos CUT e da CGT no alvorecer do século XXI. <http://docplayer.com.br/58226465-Acao-sindical-na-argentina-e-no-brasil-uma-analise-a-partir-dos-casos-da-cut-e-da-cgt-no-avorecer-do-seculo-xxi.html>

VOLGUEIN, Evelin e ZORATTINI, Damián. (2009): Mercado de trabajo post-convertibilidad: limites, avance y perspectivas. III Jornada Jornadas de Economia Política. Buenos Aires: Universidad Nacional de General de Sarmiento.

WID.WORLD. Avarage riqueza nacional. [http://wid.world/es/mundo/#anweal\\_pall\\_992\\_i/US;FR;DE;CN;ZA;GB/last/eu/k/p/yearly/a/false/0/300000/curve/false](http://wid.world/es/mundo/#anweal_pall_992_i/US;FR;DE;CN;ZA;GB/last/eu/k/p/yearly/a/false/0/300000/curve/false) (acesso em 12 de novembro de 2017)

Sites consultados:

<https://www.indec.gob.ar/>

<http://www.obderechosocial.org.ar/>

El País. Na esteira da reforma trabalhista no Brasil, Macri ataca “indústria de ações”. Buenos Aires, 18/7/2017. [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/18/politica/1500329470\\_001787.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/18/politica/1500329470_001787.html) Acesso 20 /12/2017.

Redação Olá. Argentina Se Inspira no Brasil Para Fazer Uma Reforma. 20/09/2017.

<http://olaargentina.com/argentina-reforma-trabalhista-brasil/> Acesso dia 20 de dezembro de 2017.

<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/01/1953901-medo-de-reprovacao-leva-macri-a-parcelar-reformas-na-argentina.shtml>

**DEMOCRACIA, JUSTIÇA E PROGRESSO  
NA REPRESENTAÇÃO SOCIAL DOS BRASILEIROS  
MÉDIOS: VELHOS DILEMAS EM CRISES RECENTES**

ARILDA ARBOLEYA



# DEMOCRACIA, JUSTIÇA E PROGRESSO NA REPRESENTAÇÃO SOCIAL DOS BRASILEIROS MÉDIOS: VELHOS DILEMAS EM CRISES RECENTES

## I. INTRODUÇÃO

Mobilizações em redes sociais, multidões nas ruas, efervescência política, intolerância, recoligações de atores, impeachment de Dilma Rousseff, novo governo imerso em corrupção, desesperança política popular: esses fatos, longe de possuir função em si mesmos, encontram seus sentidos na histórica competição dos significados sociais acerca da democracia no Brasil. São episódios novos do velho dilema nacional.

Nisso, tal onda de acontecimentos nos remete aos marcos do acordo jurídico firmado na Constituição de 1988 e aos sentidos políticos ali fixados para democracia, justiça e progresso – categorias heurísticas da crise política experimentada no país, que elucidam a complexidade das relações institucionais com a forma do tecido social nacional, inter cruzado por processos amplos de recomposição continuada da desigualdade social.

Embora esta ebulição tenha iniciado num senso de convulsão indefinido, logo assumiu conotação democraticamente desafiadora: grupos em protesto passaram a mobilizar representações de pátria, valores políticos e morais, Estado e benesses sociais, descoladas das definições jurídico-constitucionais de democracia, conformando um tom de deslegitimação das próprias instituições políticas.

Aqueceu-se aí a circulação de prognósticos autoritários para saneamento nacional: mais que incapaz de combater, o modelo democrático seria o gerador da corrupção generalizada, da violência e insegurança pública, do desencaixe dos valores morais, logo, inábil no zelo pelo bem público. Nessa matriz de entendimento, guardada a variação de formas, o repertório autoritário-conservador tem mostrado avultada força popular, tendo seu principal termômetro na defesa aberta em redes sociais de um ideário contrário à lógica de direitos e tolerância.

Então, os conflitos contemporâneos não são conjunturais. São o balanço crítico de um modelo político que projeta – em essência normativa e não sem imperfeições –, desverticalizar relações sociais numa sociedade que se aprendeu naturalmente verticalizada, peculiarizando um sistema hierárquico de prestígios sociais e distribuição do poder em suas dinâmicas de socialização. Esse modelo político em avaliação questiona o atavismo de uma forma de navegação social fixada historicamente na mobilização de privilégios, sugerindo acionar uma navegação pelos direitos. Por assim ser, na medida em que tal essência normativa intentava converter-se em prática social, atritava com as semânticas sociais fluentes, desembocando no estado de crise que expõe, assim, a dificuldade de equacionar demandas democráticas universalistas como significado de justiça e progresso, frente à racionalização liberal na periferia (meritocracia crua).

Os escândalos de corrupção perfizeram, portanto, o gatilho conjuntural da crise, instrumentalizado nessa concorrência ideológica acerca da democracia. Mas, como essa forma de pensamento social alcança circulação e enraizamento popular? Como ela gera produtos políticos democraticamente conflitivos?

## II. CRISE, AUTORITARISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

A despeito de ter definido “crise” como uma “situação sem precedentes” Hannah Arendt (1972) recomendava recorrer ao passado para pensar o presente, pois, olhar a história permite compreender os elementos em disputa numa sociedade. Nisso se coloca a conflituosa relação do Brasil com a democracia. Foi ela que se perdeu no passado tornando-se de complexa materialidade contemporânea, visto atual recrudescimento conservador-autoritário que opera negação da democracia como substância do modelo societal (Sallum 2017). De outro modo, é como se a crise se fizesse para acomodação dos atores em seus lugares-símbolo constituídos no intercurso histórico de nossa socialização. Por isso, olhar o Brasil hoje é dispor-se a discutir “fenômeno político mais recorrente no processo histórico brasileiro, o autoritarismo” (Silva 1991: 13).

Arraigado no imaginário social desde a colonização, este óbice foi se adaptando no curso da história nacional, conjugando-se nas reconfigurações modernas sem alterar-se substancialmente, e segue impactando sobre as instituições republicanas no Brasil e sobre a construção da cidadania política. Por esse ângulo, Carvalho (2013) aponta que, embora a ideia de República fora firmada constitucionalmente em 1988, ela não se teria materializado, dado que os “repúblicos” ainda não seriam cidadãos, pois distantes da gnoseologia de direitos e afeitos à gnoseologia autoritária da doação: o bom político localizado na figura patriarcal que tem poder, autoridade e benevolência.

Assim, nosso processo peculiar de formação – colonização portuguesa, escravidão e posição periférica na divisão internacional do trabalho (Fernandes, 1981) – resultou numa espécie de política de messianismo: o brasileiro se coloca sempre à espera de um “salvador da pátria”, postura essa de efeitos drásticos sobre a democracia substantiva fixada em nosso ordenamento jurídico, uma vez que, esse senso de fascinação pela “autoridade”, reforça a longa tradição patrimonialista que converte cidadão em ator subserviente.

Nisso percebe-se a plasticidade do autoritarismo brasileiro singularizado: não se renega o direito de escolher governantes, mas escolhe-se uma autoridade investida de licença autoritária, pois legitimada na mitificação de suas habilidades. Nessa imbricação semântica entre o adjetivo “autoridade” e os substantivos “autoritário” e “autoritarismo”, reside, portanto, nexos inteligíveis da vida política brasileira e da atual crise: o difícil arranjo entre liberdade (individualmente valorizada) e negação da lógica de direitos enquanto base societal, porque afeita na lógica dos privilégios.

Assim, Avritzer (2017) pondera que, o próprio processo de elaboração e transição institucional teria sido marcado por uma continuidade viciosa entre o regime autoritário e o democrático, na medida em que as anteriores elites autoritárias se converteram em elites partidárias gerando, por conseguinte, impunidade aos violadores de direitos humanos no regime militar. Nessa configuração, haveria mesmo uma continuidade jurídica autoritária, firmando uma justiça omissa quanto à ordem democrática estabelecida.

Nesse sentido, a despeito de fatores como o fortalecimento dos partidos políticos, das instituições de *accountability* e da liberdade de escolha popular dos governos, o contexto crítico atual evidenciaria que “não tivemos, no caso do Brasil, a derrota do autoritarismo e sim um interregno pactado” (Avritzer 2017: 21). É disso expoente a publicização do repertório que defende uma agenda conservadora patrimonialista, desafiando a própria condição de direitos embaixadores da lógica republicana vigente no Brasil – a democracia em conotação substantiva inscrita na seguridade social fixada em 1988. Olhar, assim, para esse processo de construção do tecido social

nacional nos permite perceber a crise como clímax de tensões sociais agregadas num contexto delongado.

### III. JUSTIÇA, DEMOCRACIA E PROGRESSO: QUAIS OS SIGNIFICADOS PARA OS BRASILEIROS MÉDIOS?

Partindo daí, para verificar a atuação desse óbice autoritário como matriz de sociabilidade orientadora das representações sociais dos brasileiros médios e geradora de produtos políticos contra-democráticos, analisa-se abaixo sentidos e significados elaborados por tais atores acerca dos elementos nodais do autoritarismo brasileiro deslindado na crise: as categorias “progresso”, “justiça” e “democracia”<sup>1</sup>.

Como ponto de partida, observe-se a Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Diagnóstico da Corrupção

Consonante a estes elevados índices de concordância com as afirmações de que a política, o povo e o Brasil, como um todo, são caracterizados pela corrupção, o ressentimento com essa condição emerge amargo nas falas dos entrevistados: “hoje eu defino o Brasil como um dos países mais corruptos que existe. Tenho vergonha de morar aqui...”, lamenta a auxiliar administrativa de 47 anos e ensino superior. Na mesma chave, o engenheiro agrônomo de 62 anos protesta: “Minha vontade de ir embora é grande... A hipocrisia corre solta... ao mesmo tempo que se critica o que está acontecendo, vão negociar vantagens com os políticos e acham que isso não é corrupção”. A universitária de 22 anos arremata: “é um país corrupto e isso está em sua essência, não apenas na política, mas também na população que sempre tenta tirar vantagem em qualquer circunstância...”.

Emerge desse repertório a deslegitimação das instituições políticas em si: “eu enxergo política [como] um negócio pra fazer dinheiro”, comenta um trabalhador manual de 44 anos e ensino básico, consonante ao funcionário público de 47, mestre em direito do trabalho, para quem um governo ditatorial “não seria a solução, seria a consequência” de uma democracia institucionalizada mas não realizada. Repertório semelhante ao da professora de 68 anos que indentifica “uma descrença” total, que faria dum governo ditatorial “uma solução e tanto”. Embora recusando esse remédio autoritário, o supervisor escolar nordestino de 39 anos também projeta em seus argumentos igual deslegitimação das instituições políticas: “o cenário político atual de nosso país vem mostrando que tanto o Congresso como o Senado federal tornaram-se verdadeiros balcões de interesses próprios e negócios escusos”.

Quando indagados, porém, acerca das razões que teriam levado a esse quadro, os entrevistados fornecem pistas, mas não articulam objetivamente essa incipiência institucional, vinculando-a a elementos de ordem sócio-histórica e, muito acentuadamente, ao despreparo político do “povo”. Nessa imbricação, estruturam-se implicações semânticas importantes para a captação dos impasses da democracia no país. Observe-se o Gráfico a seguir:

#### Gráfico 1 – O Povo não sabe votar

---

<sup>1</sup> Os dados apresentados foram coletados entre junho e agosto de 2017, num duplo esforço metodológico: visando medir a transversalidade das opiniões no jogo semântico entre o diagnóstico da corrupção e o prognóstico autoritário, aplicou-se Escalas Sociais de Likert à uma amostra de 500 brasileiros médios, proporcionalmente subdivida entre grupos geracionais e categorias de gênero, abarcando diferentes nichos socioeconômicos, escolares, profissionais e religiosos em distintas regiões do país. Depois, para captar a elaboração de significados políticos mobilizados na avaliação do contexto e perceber como a matriz de sociabilidade autoritária age na construção das representações sociais, realizou-se 22 entrevistas abertas, igualmente subdividas de modo proporcional entre grupos geracionais, gênero, renda e escolaridade. Coletadas no sertão nordestino, zonas interioranas do sul do Brasil e cidades metrópoles, esta variedade interna dos atores é justificada como instrumento de verificação de convergência semântica em trajetórias distintas.

Esse entendimento de incapacidade de escolha popular, afirmado por 87% dos respondentes, fundamenta a circulação de um ideário deslegitimador da validade democrática. Assim, opiniões difundidas, aparentemente sem gravidade, são portadoras discretas da sociabilidade política autoritária brasileira, que atacam a capacidade de proteção do bem público pela prática democrática: se as instituições não funcionam e o povo não está em condições de usufruir delas, elas não têm um valor em si.

Nisso, se 85% dos respondentes concordaram com a assertiva “a democracia contribui para o progresso nacional”, 69% deles concordaram também que “a democracia não funciona no Brasil”, agravados ainda por outros 10% que, se não confirmaram essa assertiva, tão pouco a infirmaram. Ou seja, grande maioria daqueles que entendem democracia como agente de progresso, indicam também sua inoperância no país. Quais os sentidos sócio-políticos atuantes na produção desses dados? Ao indagarmos, nas entrevistas qualitativas, acerca dos efeitos da democracia para o país, obteve-se acentuada ambiguidade como produto, como exemplifica fala do balconista de 28 anos: “Querendo ou não, é boa até: nós somos meio que livre, nós podemos manifestar se não gosto de alguma coisa. Mas... se for querer botar em prática, a gente só vai ficar ali [*expressão de vazijo*]. No fim, ela não é adequada”.

Essa ambiguidade cruza quase todas as falas, ressaltando, de um lado essa essência de liberdade e a possibilidade de escolha como algo positivo, mas objetivamente inadequado no país, seja em razão da atribuída “aversão que o brasileiro tem pela política” (professora universitária nordestina); seja pelo uso impróprio que os políticos fazem dela; seja ainda pela fraqueza de seus mecanismos institucionais. A democracia figura, assim, como princípio equidistante, “um sonho” (funcionário público de 47 anos). Nisso, se de um lado emergem votos de confiança – “eu acredito ainda na democracia, acho que ainda é melhor alternativa” (pastor evangélico, 38 anos) – de outro lado, no balanço entre esse ideal bonito e a realidade da corrupção recorrente, muitos respondentes acabaram assumindo um entendimento radicalizado: “a democracia acabou com o país. Eu queira que o nosso governo fosse uma ditadura” (agricultor aposentado).

Dois traços semânticos se alinham então: I - dificuldade ampliada em firmar um entendimento objetivo sobre democracia; II - localização dessa “tal democracia” como a causa dos males nacionais (pequenos e grandes), recaindo na recusa de sua face substantiva. Quanto ao primeiro ponto, observe-se a instabilidade das respostas dadas à pergunta “o que você entende por democracia”:

A gente nem entende o que é isso aí... (Dona de casa aposentada).

Não é totalmente rígido mas também não é liberal (Professora aposentada).

É... nós temos direitos, mais direitos do que obrigações (Pensionista, 62 anos).

É o livre-arbítrio, a pessoa escolhe o lado certo ou errado... (Mecânico, 61 anos).

Ah... é no sentido de ser bem feita, nas coisas corretas (Professora, 53 anos).

Democracia é a liberdade da pessoa votar (Operador máquinas, 49 anos).

Democracia é os direitos que nós... eles dizem que nós estamos em um país democrático, mas nós não estamos, porque nós somos obrigados a pagar o que eles querem de imposto (Agente administrativa, 47 anos)

Acho que a democracia é um direito de liberdade para escolher (Autônoma, 46 anos).

É quando a vontade do povo prevalece através do voto direto em seus representantes governamentais (Supervisor escolar, 39 anos).

Garantir a representação de pessoas de todas as classes sociais, brancos, negros, religioso, ateus, artistas, classes de minorias... (Pastor evangélico, 38 anos).

Eu entendo que a democracia é negócio né, que como se fosse um tema livre né... mas é outra coisa que também só tá no nome, porque a democracia a gente não tem né (Balconista, 28 anos)

É um sistema de governo que elege seus representantes através de eleições populares (Universitária, 22 anos).

Impressiona o fato de que jovens na faixa dos 20 anos silenciaram frente à questão, não conseguindo formular opinião sobre o tema. Isso denota o quanto a palavra democracia soa sem efeito para muitos populares, bem como, o quão distante parece estar de seus cotidianos, reafirmando a tese da sociabilidade autoritária do brasileiro, oriunda de seu processo histórico de formação na periferia do mundo e cotidianamente reinventada.

Nessa mesma chave reside a problemática relativa ao ponto II: a forma como a democracia é frequentemente iconizada como causa dos males nacionais. Ou seja, vincula-se a liberdade democrática aos micro e macros problemas que o país enfrenta – do desrespeito interpessoal à violência generalizada e à corrupção como marca. Nessas leituras, presentes em falas de idosos e jovens, de católicos e protestantes, de maior ou menor faixa de renda, com escolaridade avançada, média ou básica, emerge um entendimento da democracia como significado de impunidade, ao passo em que os períodos não democráticos são simbolizados como períodos de ordem social e institucional ampla: “Hoje em dia tá roubo de mais, corrupção, assaltos... tá muito largado. Nós não temos segurança, nós não temos polícia... São poucos os que são honestos. A corrupção acho que não acabaria, mas daria um jeito digamos assim, em roubos assaltos, bandidismo, que tá demais... antigamente [regime militar] não tinha” (Administradora, 47).

O grande impasse decorrente desse ideário é o ataque ao princípio elementar do modelo jurídico de 1988 – a democracia substantiva societal. Direitos amplos passaram a ser vistos como permissividade ao crime e ataque à cultura do mérito:

Tem muito favorecimento, o povo se acomoda naquela situação em que está, é bolsa família, é gás, é ajuda escolar, então tudo isso aí é o comodismo... (Evangélico de 49 anos).

O Brasil tem essa cultura de coitadinho. [...] são criados naquela cultura de que alguém tem que ajudar eles, mas se plantar, colhe... [...] E nós brasileiros somos assim... Eu vou lá, pego um peixe, asso esse peixe na hora do almoço, como, e vou dormir. (Pastor, 38 anos)

Quando a pessoa quer progredir ela tem que se esforçar pelo seu mérito. Por exemplo, uma pessoa, se ela se esmera, se esforça, corre atrás dos seus objetivos, ela tem progressão. (Professora católica de 68 anos)

Observe-se que o conceito de progresso projetado nesse ideário localiza o indivíduo isolado como seu autoprodutor, restando ao Estado apenas garantir as dinâmicas de competição fluída, não as benesses sociais: “progresso pra mim é um sonho que você vai realizar futuramente... Progredir financeiramente, progredir no estudo...” (Mecânico de 49 anos); ou “progresso é você trabalhar e sempre ter uma qualidade de vida melhor, conseguir alcançar aquelas coisas ali, aí sim é progresso” (Trabalhador manual, 44 anos)

É marcante, assim, o descolamento entre o conceito de progresso e a ideia de comunidade projetado nestes repertórios. Não por acaso, a maior dispersão nos dados quantitativos aparece na avaliação da representação de progresso vinculada ao autoritarismo:

Gráfico 2 – Em situações de crise, é preferível um governo autoritário

Nessa construção semântica reside a caris marcante do messianismo político: “coloca um presidente bom ali”, é o antídoto à crise que aparece nas falas dos entrevistados, aqui iconizado por um jovem de 23 anos trabalhador manual que não sabe dizer o que é democracia. É essa a marca singular do autoritarismo à brasileira: seja na figura “um homem bom” projetada pelo

jovem de baixa escolaridade, seja na figura “precisamos de um líder” veiculada pelo engenheiro agrônomo de 62 anos de elevada escolarização e perfil crítico-reflexivo, o repertório se reafirma insistente – a solução para os problemas nacionais não passa pelo empoderamento popular, não está no princípio de comunidade, ela é recorrentemente localizada pelas mais diversas fontes na elevação de um mito político, investido de poder, autoridade e benevolência (caráter, procedimento e ideiação autoritária). Isso é tanto mais fortalecido se pensarmos que apenas 23% dos respondentes afirmaram concordar com a assertiva “o regime militar é a solução para o Brasil”. Não se dispensa o direito de escolha, como as próprias falas acima de certo modo indicam, mas se quer eleger o dominador carismático, não o gestor da *res pública*.

Resta uma questão: o que estes brasileiros, com este perfil conformado em nossa trajetória sócio-política, esperam da justiça? Observe-se os dados abaixo:

#### Tabela 2 – Expectativas acerca da justiça

Em que pese o fato de conceberem a Justiça como ator altamente depreciado (79% concordam com a máxima “a justiça não funciona no Brasil”), os brasileiros médios a veem como instrumento capital de correção das mazelas nacionais, todavia, numa perspectiva de intervencionismo judicial alicerçado mesma na lógica do messianismo político. O indicativo preliminar disso está no impressionante percentual de 46% de respondentes que manifestaram concordância com a secundarização do devido processo legal, igualmente agravado pelos outros expressivos 15% de respondentes que não confirmaram nem infirmaram a assertiva.

De modo geral, esse ressentimento com a Justiça provém do fato de não vê-la justa. É generalizada entre os entrevistados a percepção de que a justiça só pesa sobre os ombros dos pobres: “Não tem punição! Se você rouba uma galinha, você vai pra cadeia. Se você rouba um milhão, você fica livre?”, se revolta o agricultor aposentado de uma zona interiorana do Paraná; ou “um presidente, outros tantos que são condenados, ficam aí, de boa, apartamento... agora o coitadinho que rouba uma galinha ali, pronto! Vai lá pra cadeia, e demora pra sair”, completa o administrador residente em cidade metropolitana. Essa justiça, então, é representada no imaginário coletivo não como um instrumento de garantias universalistas, mas como mecanismo de blindagem social e reforço das mazelas políticas: “é falha, é demorada, é onerosa. A Justiça é só pra quem tem dinheiro”, lamenta a comerciante de 46 anos e escolaridade média, complementada pelo funcionário público de 47 anos, com mestrado em direito: “o sistema judiciário brasileiro existe para manter o *status quo*. A justiça penal existe para preto, puta e pobre”.

Nessa configuração, os populares não encontram legitimidade na instituição republicana “sistema jurídico”. Novamente, não a engenharia institucional, mas uma personalidade em destaque localizada num determinado agente jurídico é o recurso salvacionista projetado nas falas dos entrevistados – reforço da construção do mito. Este agente é convertido semanticamente na figura do “vingador público”, que agiria independentemente de regras e leis pré-estabelecidas para salvar o país:

A gente tem que confiar no juiz, ele estudou tudo, passou por tudo né, ele já sabe quando a pessoa tá certa ou tá errada... aí a gente tem que confiar mais na parte dele... (Balconista, 28 anos, ensino médio)

Eu acredito piamente na força de um juiz honesto. Na mídia fala muito do Juiz Sergio Moro. Ele é um, tá fazendo um trabalho excepcional... (Mecânico, 61 anos, ensino básico)

Ah, nós temos agora o Sergio Moro, que é uma pessoa que eu acho que, se não matarem ele né, que você sabe do tipo que é o Brasil quando alguém começa a querer levar para o lado certo e eles

já eliminam. Então se os novos que estão vindo seguir o exemplo dele, espero que o país melhore. (Agente administrativa, 47 anos, ensino superior).

Novamente, o impasse posto nisso é a deslegitimação do aparelho republicano democrático em si e da lógica de direitos. Nesse sentido, os 46% de respondentes que corroboram a secundarização do devido processo legal se fundamentam em argumentos como: “tem leis que servem para ‘proteger’, mas acabam protegendo o que não deve e isso acaba gerando uma bagunça, porquê... ao invés de estar ajudando acaba prejudicando...” (estudante, 20 anos); ou “a justiça tenta fazer seu trabalho, mas por causa das leis ela não consegue fazer muita coisa” (trabalhador urbano, 44 anos, católico). Recobra-se aqui os elementos do autoritarismo, firmado na construção de um perfil de justiça (a expectativa popular em relação a ela) como um ente supralegal, extra procedimentos fixados nos princípios democráticos. É um “Deus Punidor”, legitimado na autoridade da causa – acabar com o “banditismo”, acabar com a “vagabundagem”, acabar com a corrupção.

Estas posturas, em muito irrefletidas, contém, portanto, o elixir de reconversão continuada e sustentada da sociabilidade política autoritária nacional, firmado na constante recusa ao princípio de comunidade, ao empoderamento popular como estratégia de transformação social, bem como no insistente esforço de consagração de um novo mito político e/ou jurídico – com poder e autoridade, benevolência e arbitrariedade.

Em suma, na representação social do brasileiro médio, “a democracia não existe”, o progresso tem vinculação quase nula com a lógica dos direitos amplos que configuram a democracia substantiva de nosso ordenamento jurídico, e a justiça não é vista como um órgão garantidor de direitos, mas é valorizada como vingador supralegal. No imaginário coletivo, portanto, toda a engenharia do sistema político configurado em 1988 está envolta numa densa cortina de ilegitimidade.

#### IV. CONCLUSÕES

Na imbricação semântica entre, de um lado, democracia, progresso e justiça, e de outro, autoridade, autoritário e autoritarismo, se compreende o *telos* essencial da crise política enfrentada no país atualmente: ela é produto do difícil equacionamento entre um modelo societal democrático legitimado por demandas sócio-políticas delongadas e a forma insistente de socialização pelos privilégios, e não pelos direitos, logo, patrimonial e autoritária.

Uma série de pesquisas tem surgido com vistas a avaliar a abrangência da tendência autoritária entre os brasileiros. Muitas delas têm demonstrado, com satisfação, que não estaríamos assim tão abertos à intolerância democrática. Todavia, é preciso não esquecer a lógica do autoritarismo – senso psicológico, senso administrativo e senso ideológico – bem como a sociabilidade autoritária entranhada na construção de significados sociais no país, que se apresenta não exatamente de modo objetivo, mas de modo internalizado nas pequenas coisas que legitimam as grandes e que não são problematizadas, do que são mostra as falas dos entrevistados aqui mobilizadas.

Nesse sentido, as emboscadas da democracia brasileira residem em nossa dinâmica funcional: ditadura não, mas autoritário por princípio sim. Por isso, para entender o Brasil de hoje, é preciso olhar o Brasil de sempre, ou seja, sua forma progressiva de mudar, mantendo em seus pilares estruturais inalterados. Por isso mesmo, se em 1823 José Bonifácio enviou representação à Assembleia Constituinte onde afirmava ser a escravidão um câncer que corroía a vida cívica e impedia a construção do Brasil enquanto nação, igual teor tem hoje a desigualdade em sua face material e simbólica, pois é ela que obstaculiza a materialização de uma sociedade efetivamente

democrática, porquanto recoloca constantemente as formas de produção de significados sociais que agem na conformação das condutas.

Se a democracia como elemento substantivo da sociedade brasileira é possível: sim! Recusa-se qualquer atavismo ou marca genética. Mas, como? É preciso garantir a produção das condições de aprendizado social da democracia. Se o brasileiro médio – agente de importância capital para a manutenção ou transformação de um modelo social – é ainda hoje formado numa sociabilidade autoritária, compete garantir os meios de apresentação, propagação e concorrência ideológica da forma democrática substancial que fundamenta a própria essência de nosso modelo jurídico.

## V. REFERÊNCIAS

- Arendt, H. (1972). *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- Avritzer, L. (2017). *República e democracia: impasses do Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG.
- Carvalho, J. M. (2013). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fernandes, F. (1981). *Revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- Sallum, B., Jr. (2017). *A crise política de 2015-16: para além da conjuntura*. Belo Horizonte: UFMG.
- Silva, J. L. W. (1991). *O feixe e o prisma*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.



# **FUNDAMENTALISMO NEOPENTECOSTAL NO BRASIL: POLÍTICA E INTOLERÂNCIA**

*ALVES, SYNTIA*

# FUNDAMENTALISMO NEOPENTECOSTAL NO BRASIL: POLÍTICA E INTOLERÂNCIA

## I. INTRODUÇÃO

O número de Igrejas Evangélicas tem se multiplicado intensamente na América Latina, em especial a partir de 1960, tanto na América Central, quanto na América do Sul. Ainda que os pentecostais tenham aumentado de maneira significativa em toda a América, o Brasil é o caso mais expressivo e que chama atenção não apenas pela mudança do caráter religioso da população do país com maior número de católicos no mundo<sup>1</sup>, mas também pelo impacto que essa transição religiosa causa na sociedade e, principalmente, na política do Brasil.

A crescente participação de religiosos de orientação neopentecostal na política brasileira tem chamado especial atenção nos últimos 10 anos. A força adquirida pela união destes parlamentares no Congresso e no Senado brasileiro até ganhou um nome, “Frente Evangélica Parlamentar” (FEP), que vem se destacando por seu aumento numérico, mas especialmente por sua ação na tramitação de projetos no legislativo. Tal cenário político causa espanto por seu ineditismo, principalmente se for lavado em consideração a história da os protestantes no Brasil e também chama atenção quando se observa o importante e atual uso dos meios de comunicação pelos religiosos neopentecostais.

Assim, o texto apresenta um histórico da relação entre religião e política no Brasil, em seguida observa o desenvolvimento do uso dos meios de comunicação pelas Igrejas Evangélicas no Brasil, o aumento de políticos de orientação religiosa política brasileira e suas consequências sócias e políticas.

## II. UM PAÍS RELIGIOSO

Não nos deveríamos surpreender ao observar a intrínseca relação entre religião e política que se vê estampada em uma das alas mais importantes do congresso nacional atual – ala essa que é popularmente chamada como “bancada evangélica” -, se pensarmos que o Brasil, primeiro como colônia e depois como Estado Nacional, nasceu justamente do encontro da coroa com a cruz na América Portuguesa. A Igreja Católica, que estabeleceu seu poder no Brasil desde o século XVI, promoveu no país um modelo de Catolicismo que, ainda que subordinado ao Estado, impunha sua presença como religião oficial, funcionando como instrumento de dominação social, política e cultural. Apenas na segunda metade do século XVIII, com a progressiva hegemonia da mentalidade racionalista e iluminista, e no segundo reinado, a partir de 1840, houve uma modificação na relação entre o Estado e a Igreja Católica no Brasil. A separação entre Igreja e Estado, que vai se fortalecer com a proclamação da República, em 1889, não se faz totalmente e ainda possibilita que a instituição religiosa participe da arena política em colaboração com o Estado, tendo como ação fundamental a formação da “Liga Eleitoral Católica” (LEC), no Rio de Janeiro. A LEC, criada em 1932, foi uma resposta de membros da Igreja à crescente secularização, à criação do Partido Comunista do Brasil (1920) e estava destinada a defender os ideais cristãos na vida política nacional.

---

<sup>1</sup> Segundo o Anuário Pontifício 2017.

Uma mudança interessante de viés de posicionamento, mas ainda apresentando clara participação da Igreja Católica na política se deu nas décadas de 1950 e 1960. Nesse momento, a Igreja Católica do Brasil chamou atenção por desempenhar importante papel na articulação da sociedade civil em resposta tanto ao capitalismo industrial que finalmente chegava ao Brasil na década de 1950. Com as consequências socioeconômicas em 1970 nasceu a “Teologia da Libertação”, ala da Igreja Católica que critica a contradição existente entre a pobreza extrema e a fé cristã na América Latina.

Ao contrário dos católicos, os protestantes encontraram muitos problemas para poderem se estabelecer no Brasil em virtude de questões políticas. Durante o período colonial, o Brasil manteve-se isolado e vedava a entrada de protestantes. Apenas em 1808, com a transferência da família real portuguesa, abriram-se as portas do país para a entrada legal dos primeiros protestantes. Esse cenário permanecerá desta forma até a independência do Brasil, quando o país percebe a necessidade de atrair imigrantes europeus. Com a primeira Constituição brasileira, promulgada em 1824, foi concedida relativa liberdade de culto à população (mas impondo restrições ao casamento civil, uso de cemitérios e educação), ainda que na mesma Constituição o catolicismo tenha sido confirmado como religião oficial, como esclarece o afirmou no artigo 5o: “A religião católica apostólica romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo”<sup>2</sup>.

Apenas com a chegada da República e a separação entre Igreja e Estado, em 1890, a Constituição proclamou medidas liberais como a plena liberdade de culto, o casamento civil obrigatório e a secularização dos cemitérios. Além disso, a educação foi secularizada, sendo o ensino religioso omitido do novo currículo. Já no século XX, os protestantes reformistas, conhecidos como “evangélicos”<sup>3</sup>, têm atuado no sentido do que muitos autores têm chamado de “visibilidade social”: realizar uma transformação em relação a um passado de retração e marginalização em meio a um país católico. Gradativamente, os censos realizados pelo IBGE<sup>4</sup> permitem uma observação da mudança na autodeclaração religiosa dos brasileiros e comprovaram um aumento quantitativo e substantivo dos que se denominam evangélicos, como mostra a tabela abaixo:

ANO	% católicos	% evangélicos	% espiritualistas	% outras religiões	% sem religião
1950	93,5	3,4	1,6	0,8%	0,8
1970	91,8	5,2	1,6	1,0	0,8
1980	88,9	6,7	1,3	1,2	1,9
1991	83,0	10,0	1,5	0,4	4,7
2000	73	15,4	1,7	1,6	7,3
2010	64,6	22,2	2,3	2,7	8,0

As possíveis explicações para a mudança observada no quadro acima podem ser encontradas tanto na atuação da Igreja católica na sociedade civil, quanto nas ações das igrejas

<sup>2</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)

<sup>3</sup> Para verificar as diversas segmentações de protestantes, verifique o artigo: “Breve história do protestantismo no Brasil”, de Alderi Souza de Matos.

<sup>4</sup> [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd\\_2010\\_religiao\\_deficiencia.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf)

evangélicas nos últimos anos. Se por um lado, a partir da década de 1950, a própria Igreja Católica incluiu em seu discurso as questões como a liberdade frente ao autoritarismo crescente na América Latina e o cumprimento dos direitos humanos, por outro, Igrejas Evangélicas encontraram visibilidade nos meios de comunicação, como será visto a seguir, além de seus discursos mais moralizantes satisfazerem uma ala da sociedade brasileira que politicamente se coloca à direita. Assim, após ter sido, durante séculos, a guardiã dos princípios de autoridade, ordem e hierarquia no Brasil, no século XX, parte da Igreja Católica se tornou uma força social crítica, colocando-se em oposição aos regimes autoritários e abrindo espaço para os grupos que apoiavam tais regimes.

### III. MEIOS DE COMUNICAÇÃO E RELIGIÃO NO BRASIL

A expansão e o crescimento de programas das Igrejas Evangélicas no Brasil pode ser associada ao aumento do espaço dessas igrejas nos canais de televisão do país, seja esse aumento por meio da compra de espaços em canais abertos, seja pela aquisição de concessões de canais próprios de TV. O uso dos meios de comunicação por instituições religiosas neopentecostais se faz presente no Brasil desde a década de 1960, acompanhando a instauração da TV no país. Os empreendimentos religiosos na TV foram considerados como um movimento elitizado em razão do preço dos aparelhos e, assim, somente alguns podiam ter acesso a TVs em suas casas, relação interessante para a teologia da prosperidade que será melhor abordada adiante. Concomitante ao regime militar começaram as pequenas incursões de programas de organizações religiosas através da compra de espaços em emissoras de TV.

Do ponto de vista ideológico, enquanto a censura do Estado Militar tinha por objetivo organizar as ações da cultura através de uma importante despolitização da população, era fundamental contar com um conteúdo dos programas de rádio e TV que colaborassem em formar um tipo de ideal de cidadão útil. Assim, tão moralista quanto a censura do regime militar, também se apresentavam as Igrejas Evangélicas, contrastando com as ações de parte da Igreja Católica que se aproximava dos movimentos sociais. E foi isso o que foi visto nos primeiros programas evangélicos, ao longo da década de 1960 e 1970, um discurso que visava enaltecer o espírito cívico, a ordem, a família e o serviço religioso, formando indivíduos passivos. Se no Brasil, a partir do início do século XX, os protestantes ganharam espaço tendo como foco os próprios cristãos, vistos como corrompidos em seus costumes e que ignoravam o ideal pregado como o verdadeiro para uma existência cristã, a propagação da ordem e da hierarquia, que antes cabia à Igreja Católica, passa a encontrar nas Igrejas Evangélicas um novo propagador de tais valores. Dessa forma, as ações da nascente mídia evangélica atendiam aos critérios político-ideológicos do regime, assim como às exigências da indústria cultural, que preparava um campo promissor de futuros consumidores.

Como esclarece Fonseca (2003), a concessão de rádio e televisão que vigorava desde 1962, esteve presente nos governos de Sarney (1985 – 1990), Collor (1990 – 1992), Itamar (1992 – 1994) e FHC (1995 – 2003). A partir de 1997, com a criação da Anatel, estabeleceu-se as regras nas quais os candidatos à concessão de rádio e televisão deveriam adequar-se: um esquema de concorrência pública, em que o candidato deveria submeter sua proposta a uma avaliação técnica e financeira que passaria pela avaliação de burocratas quanto à sua aptidão ou não, e quanto às condições de se obter uma concessão. O que deveria regulamentar os meios de comunicação no Brasil, segundo Fonseca, configurou-se novamente como um meio de troca de favores políticos e contatos pessoais nos quais se barganhariam as concessões de rádio e TV. Assim, o crescimento e maior exposição das programações religiosas na TV foram possíveis com o fim do período da ditadura militar, seguido do processo de redemocratização do país. Mesmo com as novas regras determinadas pela Anatel, o poder executivo continuou requerendo para si o poder de decidir

sobre a concessão pública de rádio e TV, o que, devido ao novo esquema articulado, facilitou a aquisição de concessões.

#### IV. RELIGIÕES MUDIÁTICAS

O fortalecimento da “bancada evangélica” é um dado que coloca em cheque a ideia de que o avanço da ciência e de que o conhecimento afastam as instituições políticas das orientações religiosas. De fato, houve um aumento de 40% de candidatos pastores em 2014, com relação ao pleito de 2010. O TSE<sup>5</sup> (Tribunal Superior Eleitoral) registrou em 2014 a candidatura de 32 bispos (25% a menos do que em 2010) e 23 padres (15% a mais). Tal número mostra muito mais uma pluralidade de candidaturas de orientação religiosa do que um movimento uniforme, organizado por um grupo específico, como às vezes parece ser. De modo geral, o que se vê é mais um aumento de representantes religiosos no congresso do que representantes de específicas igrejas, tanto que na “bancada evangélica” encontram-se também congressistas católicos, como o caso do deputado Jair Bolsonaro (PP). O que se tem observado é que, o chegar ao poder, os religiosos, muitas vezes afastam-se dos partidos e buscam decisões que beneficiem os interesses de seus grupos.

Para entender esse fortalecimento político que parece não sair especificamente dos cultos, há a hipótese de que os próprios valores democráticos, como liberdade religiosa e de expressão, abrem espaço para a expansão midiática por parte dos religiosos. Com relação aos canais abertos de televisão as igrejas neopentecostais são as principais beneficiárias da prática das emissoras de arrendar uma parte ou a totalidade de sua grade horária. Em números, a soma de pregação cristã na TV já soma mais de 4.800 horas todos os meses. A Igreja Universal do Reino de Deus, do bispo Edir Macedo, usufrui de mais de 1,5 mil horas de televisão por mês, distribuídas entre seis emissoras. Além de espaços consideráveis na Record, Rede TV!, Bandeirantes e Gazeta, a Universal mantém controle quase integral sobre a programação da Rede 21 e da CNT. A Rede Globo, por sua vez, cede uma hora por semana à Igreja Católica, o que mostra dois pontos importantes a serem analisados: a frequente presença da religião nos meios de comunicação brasileiros e a articulação das igrejas neopentecostais tanto na política como no uso dos canais de televisão.

Em 2012, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, o governo federal tentou implementar o novo Marco Regulatório da Radiodifusão, no qual as emissoras seriam obrigadas a comprar os programas produzidos por terceiros - ao invés de receber pelo aluguel. Tal mudança afetaria as igrejas, pois estas estão entre os principais beneficiários da atual legislação, permitindo o aumento de programas religiosos e exclusivamente comerciais. A resposta a tal proposta foi imediata – adiantou o cenário de crise política que passou a enfrentar o governo Dilma Rousseff. Assim que foi publicada a proposta do Novo Marco Regulatório da Radiodifusão<sup>6</sup>, os representantes dos evangélicos no Congresso afirmaram que o governo enfrentaria oposição se tentasse proibir o aluguel de horários na programação de rádio e TV<sup>7</sup>. O então Presidente da bancada evangélica em 2012, classificou a proposta de “absurda” e afirmou que o governo não poderia mudar a lei por decreto e por isso caberia aos congressistas impedir a aprovação de eventual projeto de lei com a proposta. “O que motivaria o governo a tomar essa medida? Há alguma reclamação do público? Acho que não. Se há uma brecha na lei, tem que passar pelo Congresso. Somos radicalmente contra.” O Líder do Partido da República (PR) em 2012, o

<sup>5</sup> <http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/07/29/eleicoes-terao-270-pastores-21-bispos-e-16-padres.htm>

<sup>6</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/46579-dilma-quer-acabar-com-aluguel-de-horario-na-tv.shtml>

<sup>7</sup> [http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/\\_ed697\\_dilma\\_quer\\_acabar\\_com\\_aluguel\\_de\\_horario\\_na\\_tv](http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/_ed697_dilma_quer_acabar_com_aluguel_de_horario_na_tv)

deputado Lincoln Portela, afirmou na época: “O governo vai ter uma briga com milhões de religiosos (...) Essa mudança não passa nunca. A própria Record aluga programa para a Universal”<sup>8</sup>.

A partir de então, a “bancada evangélica” passou a apresentar resistência ao governo de Dilma Rousseff, e afirmando que havia, por parte do governo, um movimento de “evangélico-fobia”<sup>9</sup>. A movimentação de oposição ao governo de Dilma, que veio a seguir – como a PEC que dá à Igreja poder de questionar Supremo<sup>10</sup>, ou o próprio processo de impeachment – mostrou a articulação dos deputados de orientação religiosa e o uso das questões morais pelo congresso, para manter o apoio da população. Outro elemento importante de ser levado em consideração para entender a relação entre o fortalecimento da “bancada evangélica” e os meios de comunicação é observar em que estados brasileiros foram eleitos os maiores números de deputados de orientação religiosa. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro apresentam um número muito maior de deputados evangélicos que todo os demais estados do país.

A igreja evangélica tem apresentado importante trabalho na sociedade e usa os meios de comunicação para adquirir visibilidade e assim acaba aumentando a confiabilidade das pessoas na instituição, uma confiança não só na área religiosa, mas também na área política e social. Assuntos que interessam a sociedade encontram respaldo nos políticos de orientação religiosa, como (como a união estável entre pessoas do mesmo sexo), criando na classe evangélica a possibilidade de ser ouvida e representada na política.

Do ponto de vista social, aumento das religiões neopentecostais no Brasil tem apresentado um curioso movimento, pois tem se caracterizado por uma grande participação de pessoas negras, enquanto os terreiros de candomblé e umbanda têm apresentado um interessante aumento de frequentadores brancos. Juntamente com essa alteração nas questões étnico-raciais no que diz respeito às religiões, é importante ter em mente que, no Brasil, as igrejas neopentecostais definiram as religiões de matriz afro-brasileiras como suas grandes inimigas. Em sua cosmogonia, algumas igrejas evangélicas definiram os Orixás (deuses afro-brasileiros) como o demônio e a salvação da alma do fiel cristão estaria diretamente ligada ao afastamento, físico e espiritual, deste mal. Nesse sentido, tem-se observado casos de agressões morais, verbais e físicas que, ainda que venham se agravando, são tratados pela polícia e pela política, como casos isolados.

Diversos casos de intolerância religiosa contra praticantes e templos de religiões afro têm sido registrados em muitas partes do Brasil. Porém, um caso de intolerância tem chamado especial atenção: desde 2013, mães de santo<sup>11</sup> e praticantes do candomblé e da umbanda têm sido hostilizados e até expulsos de morros e favelas cariocas por traficantes de orientação religiosa neopentecostal. Em 2015, segundo a Associação de Proteção dos Amigos e Adeptos do Culto Afro Brasileiro e Espírita<sup>12</sup>, pelo menos 40 pais e mães de santo já foram expulsos de favelas da Zona Norte do Rio de Janeiro por pessoas ligadas ao narcotráfico. A intolerância religiosa não é exclusividade dos narcotraficantes, e o que chama atenção é o fato do morro, local de concentração e desenvolvimento de movimentos de resistência da comunidade de ex-escravos e

---

<sup>8</sup> <http://www.verdadegospel.com/pt-e-o-governo-querem-impedir-a-pregacao-do-evangelho-no-radio-e-tv-2/>

<sup>9</sup> <http://www.ultimato.com.br/comunidade-conteudo/o-marco-regulatorio-da-radiodifusao-e-a-evangelico-fobia-parte-6>

<sup>10</sup> <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-11-04/bancada-evangelica-aprova-pec-que-da-a-igreja-poder-de-questionar-supremo.html>

<sup>11</sup> Maneira pela qual são conhecidas as sacerdotisas do candomblé.

<sup>12</sup> Associação de Proteção dos Amigos e Adeptos do Culto Afro Brasileiro e Espírita, disponível em: <http://www.apaacabe.com.br/>

seus descendentes, passar a ser um local de repressão de expressões religiosas de matriz afro brasileira.

## V. RELIGIÃO E POLÍTICA NO BRASIL

O importante aumento da população que se autodeclara evangélica, observada pelo IBGE, não se reduz somente ao campo das instituições como as Igrejas, mas também pode ser vista no campo político, o que poderia ser visto como uma contradição até tempos atrás, em que esses indivíduos eram vistos como apolíticos, pregando – e ainda pregam - um “apartamento das coisas do mundo”. Nos últimos quinze anos tem-se observado um claro interesse de religiosos de orientação evangélica em ocupar a cena política e participar do jogo eleitoral, penetrando espaços de poder, obtendo prestígio e influência, protagonizando ações públicas e participando de decisões de importância nacional, o que gerou transformações efetivas no cenário político brasileiro.

Episódios de importante repercussão nacional mostram a força do compromisso religioso com a política e a instrumentalização política da religião. Nas eleições presidenciais de 2010, por exemplo, questões de natureza religiosa e moral assumiram o centro do debate político com finalidades eleitoreiras. Acusou-se a candidata Dilma Rousseff (PT) de ser favorável à descriminalização do aborto, o que lhe rendeu uma queda significativa nas pesquisas eleitorais. A partir de tais afirmações, a campanha da candidata assumiu um tom moralista, mesmo tom de seus concorrentes. As agendas dos candidatos do pleito de 2010 mostravam um cuidado na comunicação com líderes religioso que, por sua vez, advertiram os fiéis dos perigos de se eleger um candidato que apoia “práticas abortistas”, interferindo significativamente na disputa presidencial. Assim, os candidatos correram para ampliar suas alianças com segmentos da Igreja Católica e das denominações evangélicas assim como passaram a utilizar exaustivamente mensagens e símbolos religiosos, visando obter a vitória eleitoral.

O segmento evangélico, sobretudo o pentecostal, ganha espaço, principalmente no Poder Legislativo, às vezes somando-se e às vezes se separando dos parlamentares da bancada católica. As bancadas evangélica e católica costumam votar juntas em projetos que envolvem questões morais (aborto e casamento de homossexuais, entre outros) e em algumas matérias sociais (saúde, educação, trabalho, moradia, assistência social e em outras que não envolvam interesses específicos de cada igreja).

Atualmente, na legislatura de 2015/2018, a Frente Parlamentar Evangélica conta com 87 deputados federais e 3 senadores, e contou por um tempo com a liderança do congresso na figura do parlamentar Eduardo Cunha (PMDB). Já na legislatura anterior (2011/2014), os parlamentares evangélicos eram notícia nos principais veículos de comunicação do país, dado o barulho que faziam por questões que são contra suas pautas políticas, como, por exemplo, o material anti-homofobia que o Ministério da Educação pretendia distribuir nas escolas públicas. Declarações proferidas em plenário, alegando que o kit de combate à homofobia era uma forma de incitar os estudantes da rede pública a se tornarem homossexuais, fez tanto estardalhaço que a então Presidente da República, Dilma Rousseff, resolveu suspender a distribuição do material educativo, atendendo, assim, às reivindicações dos paladinos da moral cristã. Ainda que a Frente Evangélica Parlamentar não seja a maioria no legislativo, a bancada possui grande influência nas votações e acabam travando temas polêmicos como casamento homoafetivo, adoção por casais homossexuais, descriminalização do aborto, legalização da maconha.

Ainda que haja uma tentativa de fortalecimento dos congressistas que se opõem à bancada evangélica, temas contrários às doutrinas das igrejas ficam travados no Congresso Nacional, causando morosidade no sistema legislativo e polêmica na mídia. Um caso recente é a

derrota da proposta de criação da Frente LGBT, de sugestão do deputado pernambucano Edilson Silva (Psol). O assunto foi debatido na Assembleia Legislativa de Pernambuco e negado pela maioria – 23 votos contra 10. Normalmente questiona-se a razão desta expansão levando em consideração teorias de secularização das sociedades ocidentais, tendo como importante perspectiva a ideia de que a política não deve ter nenhum envolvimento com a religião, assim como as instituições religiosas devem manter-se afastadas da política. Segundo essa ideia, política e religião possuem territórios delimitados e definidos. Em meio à racionalidade moderna, acreditou-se no declínio da religião e a extinção da fé como resultado do avanço da ciência e do progresso tecnológico. Os defensores da razão desprezavam profundamente as tradições confessionais e acreditavam na morte da divindade (Roldán, 2008).

Porém, se por um lado exalta-se o conhecimento científico, e a ideia de que secularização está regularmente associada à privatização e individualização da fé, verifica-se que atualmente esse processo engloba também a publicização e coletivização da religião. Ademais, percebe-se ainda nas sociedades contemporâneas a desinstitucionalização da religião, o colapso das tradições, a erosão da autoridade religiosa, a desestruturação hierárquica do sistema eclesiástico, a perda da credibilidade institucional, a crise das estruturas normativas e a desconfiança em relação às instituições dedicadas à produção de sentido e à imposição de preceitos morais (Catoggio, 2008; Negrão, 2000).

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando o Brasil passou pela redemocratização, as Igrejas Evangélicas já sabiam como ganhar visibilidade através dos meios de comunicação. O caminho estava traçado há anos, bastava agora seguir nos acertos e consertar as falhas. Assim, com a democracia, as Igrejas sabem que gozam da liberdade de culto e de imprensa para ganhar espaço, e esse espaço acaba se estendendo ao poder legislativo brasileiro. A frequente presença religiosa na política brasileira e como essa presença é assegurada tanto pela estrutura do Estado Democrático, quanto pela população brasileira, que sempre teve nos religiosos importantes líderes políticos e sociais, e não apenas para questões espirituais.

Nada há de antidemocrático na expansão da Frente Parlamentar Evangélica ou do uso dos meios de comunicação por Igrejas, mas uma expressão da democracia representativa do Brasil, expressa os valores morais que permeiam a sociedade atualmente e o entendimento que a liberdade pode ser usada inclusive pelos grupos mais conservadores. Assim, para entender a expansão dos políticos com orientação religiosa no Brasil, mais do que pensar que a resposta está na política, a resposta está na sociedade que, ainda que se creia cada vez mais moderna e racional, ainda escolhe seus representantes a partir de valores arcaicos, tanto quanto os dogmas religiosos.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azevedo, Dermi (2004): A Igreja Católica e seu papel político no Brasil. Estudos Avançados, v.18 n.52, set./dez Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)

Catoggio, María Soledad (2008). Gestión y Regulación de la diversidad religiosa en la Argentina. Políticas de “reconocimiento” estatal: el Registro Nacional de Cultos. In: MALLIMACI, Fortunato [Editor]. Religión y Política: perspectivas desde América Latina y Europa. Buenos Aires: Editorial Biblos, p. 105 – 116.



Dantas, Bruna Suruagy do Amaral (2011). *Religião e Política: ideologia e ação da “Bancada Evangélica” na Câmara Federal*. Tese de doutorado. São Paulo, PUC-SP.

Fonseca, A. B. (2003): *Evangélicos e mídia no Brasil*. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco.

Mafra, Clara (2001): *Os Evangélicos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. p. 16-25.

Matos, Alderi Souza de. “Breve história do protestantismo no Brasil”. Portal Mackenzie. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/6994.html>

Negrão, Lísias N. (2000): “Mercadologicismo: mercado na religião e religião do mercado”. *Revista Estudos da Religião*, ano XIV, no 18, p. 55 - 67.

Roldán, Verónica (2008): “Religión y Política en Italia: la recuperación de los elementos culturales del cristianismo”. In: MALLIMACI, Fortunato [Editor]. *Religión y Política: perspectivas desde América Latina y Europa*. Buenos Aires: Editorial Biblos, p. 59 - 70.

Stepan, Alfred (1987) *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Xavier, Érico Tadeu (2009): “Teologia da Prosperidade: História, Análise e Implicações”, in *Revista Kerygma*, Ano 5 - Número 2 - 2º. Semestre. Disponível em: <https://revistas.unasp.edu.br/kerygma/article/view/202/203>

**CONSELHOS JUDICIAIS E CAPACIDADE  
DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS  
TECNOLÓGICAS EM SISTEMAS JUDICIAIS:  
DO CASO BRASILEIRO ÀS PESQUISAS COMPARADAS  
NA AMÉRICA LATINA**

BAIA DO NASCIMENTO, MARICILENE ISAIRA

# CONSELHOS JUDICIAIS E CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS TECNOLÓGICAS EM SISTEMAS JUDICIAIS: DO CASO BRASILEIRO ÀS PESQUISAS COMPARADAS NA AMÉRICA LATINA

## I. INTRODUÇÃO

Recentemente, debates sobre a atuação de Conselhos Judiciais têm surgido para trazer ao campo das investigações sobre reforma de sistemas judiciais as implicações do desenho institucional que dispõem tais instituições para o desempenho da reforma desses sistemas. Três variáveis são tratadas pela literatura recente, no objetivo de trazer para a discussão fatores institucionais para explicar o desenvolver das reformas no mundo inteiro: (1) as funções, (2) a composição e (3) o lugar institucional das instituições responsáveis pela reforma (Hammergren, 2002; Garoupa & Ginsburg, 2008; Pásara, 2014).

Mais especificamente, a literatura recente, a partir de uma abordagem econômica, adotou critérios para julgar o que torna um Conselho Judicial poderoso/forte, tendo como independente as três variáveis mencionadas (tipo de função, composição, lugar institucional) para explicar em que medida elas aumentam a qualidade da justiça (variável dependente, que significa o objetivo final da adoção de reforma em um sistema de justiça).

A partir disso, tendo como ponto de partida uma crítica a este modelo, este ensaio apresenta como objetivo principal debater o que torna um Conselho Judicial capaz de implementar reformas administrativas, tendo como objetivos específicos (1) repensar os critérios adotados pela literatura recente e (2) sugerir um novo modelo analítico a partir de uma abordagem dos arranjos institucionais de implementação.

Especificamente, a crítica está para os critérios adotados por Nuno Garoupa e Tom Ginsburg, na pesquisa intitulada *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence* (2008). As críticas e as propostas trazidas foram embasadas nas premissas de que os arranjos (e não o ambiente institucional) dotam um Conselho Judicial de capacidade de execução de políticas de reforma, capacidade que pode ser compreendida a partir de dois componentes: técnico-administrativo e político, componentes que nos permitem desenhar um modelo levando em consideração aspectos sociológicos do poder.

Na primeira parte do texto, além desta introdução, é apresentado o que defende a literatura sobre a relação entre Conselhos Judiciais e reforma do judiciário. Em seguida, esses critérios são rediscutidos a partir do ponto de vista da abordagem dos arranjos institucionais de implementação de políticas, trazendo também elementos de pressupostos pragmatistas e interacionistas de capacidade político-relacional. Na seção seguinte, as lições do caso brasileiro são trazidas para fortalecer o argumento de que é necessário repensar os critérios que a abordagem econômica recente traz para o debate sobre o que condiciona o efetivo desenvolvimento de políticas de reforma em sistemas judiciais, em especial no contexto latino-americano.

## II. CONSELHOS JUDICIAIS E REFORMA DO JUDICIÁRIO: O QUE DEFENDE A LITERATURA?

Duas preocupações centrais estão pautadas nos processos de reforma em sistemas judiciais em todo o mundo: fortalecer a independência do Poder Judiciário em relação aos outros poderes e melhorar a administração das instituições judiciais. Aqui está, portanto, o encontro de

dois grandes objetivos da reforma: independência judicial e *accountability* judicial (Garoupa & Ginsburg, 2008). Grosso modo, a independência judicial está referente à garantia de despolitização (ou despartidarização) nas decisões do Judiciário, enquanto que a *accountability* judicial está referente, entre outras, à responsabilização da justiça perante as instituições e a sociedade civil.

Para mediar esses dois grandes objetivos, independência e responsabilização, diversos países têm criado conselhos judiciais, que são instituições desenhadas para insular as funções de nomeação, promoção e disciplina de juízes de interferências político-partidárias e para garantir algum nível de controle. Diversos países, entre eles os da região latino-americana, consideram a adoção de conselhos judiciais uma “melhor prática” para alcançar os objetivos-chave da reforma (Hammergren, 2002; Id., 2008; Pásara, 2014).

Há uma grande variedade de modelos de conselhos, considerando a composição e as competências que lhes são conferidas, em um contexto específico. Garoupa e Ginsburg (2008) argumentam que diferentes desenhos de conselhos judiciais afetam a qualidade da justiça; e embora haja pouca relação entre adoção de conselhos e qualidade judicial, a necessidade de equilíbrio entre independência e controle aponta que os conselhos continuarão ser um locus atraente de reforma institucional.

Na América Latina, por exemplo, os conselhos judiciais têm surgido como parte do processo de reforma da justiça também como uma instância encarregada em melhorar a qualidade dos magistrados e constituir locus motor da reforma. E as variações nessas instituições na região estão refletidas em três aspectos: nas funções, na composição e no lugar institucional onde podem ser encontradas.

Sobre as competências dos conselhos, Garoupa e Ginsburg consideram apresentarem tais instituições três funções principais: (i) função gerencial: gerenciamento do orçamento, recursos materiais e operações; (ii) indicação de juízes; e (iii) avaliação de desempenho: promoção, disciplina, remoção e retenção de juízes, e salários no judiciário. Os autores consideram a primeira competência puramente gerencial, enquanto que a segunda e a terceira contribuem mais diretamente à qualidade judicial, o que não significa que a primeira não desempenhe um papel importante na garantia da qualidade do sistema judicial.

Em relação à composição, os mesmos autores ainda argumentam haver três possíveis tipos de membros: (i) juízes; (ii) membros do governo e (iii) advogados. Em relação ao lugar institucional, Pásara (2014) considera que o conselho pode ser um órgão anexo à Suprema Corte; pode estar localizado dentro do Poder Judiciário, mas fazer-se dotar de composição e certas funções que lhe concedem algum grau de autonomia; pode ocupar a mais alta hierarquia de todo o ramo judicial. Ainda: os conselhos, segundo o autor, podem ter surgido de uma lei ou podem ser reconhecidos constitucionalmente.

Ginsburg e Garoupa argumentam que se o conselho está ou não constitucionalizado é um debate importante: se a composição e os poderes dos conselhos são levados por leis ordinárias, eles estão mais sujeitos a favorecer a manipulação pelo governo e outros autores e menos de garantir independência. A hipótese que levantam é a que esses conselhos aprendem mais a desempenhar papéis que estão no polo da *accountability* que no polo da independência.

Em contrapartida, quando um conselho está entranhado na constituição, está para além de responder aos arbítrios de políticos ordinários, e refletem um desejo para o alcance de grandes níveis de independência e insulamento. Conforme já mencionado, conselhos judiciais variam em termos de competência e estrutura.

A defesa de Garoupa e Ginsburg é que amplas competências apontam para conselhos fortes, enquanto que aqueles limitados a funções gerenciais são considerados conselhos fracos, de pouca influência política. Apesar de os estudos de Garoupa e Ginsburg relacionarem qualidade da justiça como consequência direta de independência judicial que, por sua vez, relaciona-se com o desempenho das funções de nomeação, promoção de disciplina de juízes por parte dos conselhos judiciais, a adoção dessa nova instituição por motivação da preocupação com o gerenciamento dos tribunais e problemas de natureza administrativa também é ponto de muito debate sobre os ímpetus da reforma. E ainda: quanto maior a participação (ou porcentagem) de juízes na composição, mais forte o conselho se apresenta. E essas possíveis características geram tipologias de conselhos, conforme Tabela 1.

[Tabela 1]

Sobre a relação entre competência e composição, os achados de Garoupa e Ginsburg são: poder e composição andam juntos, sob duas configurações diferentes, no entanto. Quando conselhos são muito fracos, envolvimento judicial é extensivo; quando os poderes são extensivos, envolvimento judicial é relativamente alto também. A partir disso, consideram que envolvimento judicial pode ser extensivo quando não importa muito, mas também pode refletir um judiciário independente e muito poderoso, extensivamente envolvido em política.

Sobre a relação entre estrutura do conselho e qualidade da justiça (independência do judiciário), não encontraram evidência de haver uma relação (estatisticamente) significativa. Sinteticamente, a partir de todos os seus achados, os posicionamentos finais de Garoupa e Ginsburg (2008) são: (a) consideram complexo o papel de um conselho judicial; (b) rejeitam a visão simplista de que importar ou transplantar certos tipos de conselho judicial é provavelmente assegurar um impacto decisivo sobre a qualidade do judiciário; e (c) rejeitam a visão de organizações internas que assegura que juízes deveriam sempre e em todo lugar formar a maioria de membros do conselho.

A partir de tais posicionamentos finais, abre-se oportunidade para repensar critérios e desenhar nova proposta de investigação da atuação de Conselhos Judiciais.

### III. REPENSANDO OS CRITÉRIOS: PROPOSTAS A PARTIR DE UMA ABORDAGEM DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO E DE PRESSUPOSTOS PRAGMATISTAS DO PODER

Como a abordagem dos arranjos institucionais de implementação investiga a capacidade de efetivação de políticas? Modelo proposto por Pires e Gomide (2013), para investigar capacidades de implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo e sua burocracia, primeiro consideram importante separar conceitualmente o que é ambiente institucional e o que são arranjos institucionais:

[...] o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sob os quais operam múltiplos arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores. Por isso, entende-se, a relação entre as instituições e o desenvolvimento [de políticas] não deve se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas (Ibid., p. 13).

A partir disso, a defesa dos autores é que compreender a efetivação de políticas requer considerar os arranjos institucionais que dão sustentação aos processos de implementação de políticas, que é uma fase compreendida entre o lançamento de uma política e os resultados percebidos, envolvendo atividades de execução, reformulação e tomada de decisão, ao mesmo

tempo. Arranjos institucionais são, portanto, um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (p. 13).

Afinal, o pressuposto básico desta abordagem é que arranjos institucionais dotam o Estado de capacidade de execução das políticas públicas, ou seja, são eles que determinam as capacidades estatais na fase de implementação de uma política em questão. Estas capacidades, segundo este modelo, podem ser investigadas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político: o primeiro, referente à habilidade do Estado para efetivar suas políticas; o segundo, referente à dimensão política, quer dizer, às habilidades de incluir atores diversos “e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos” (p. 14).

O entrelaçamento de tais componentes pode ser colocado em duas dimensões (Figura 1), sendo possível estabelecer tipologias a partir de variações de arranjos institucionais de políticas. Importante observação de Pires e Gomide é que não se trata tipificar os casos a partir de dicotomia (existência ou não de capacidades), mas em que grau elas se manifestam a partir do que se propõe. Idealmente, as políticas deveriam ser efetivadas com alta capacidade técnica e alta capacidade político-relacional.

[Figura 1]

Aliás, os arranjos institucionais, por si só, não dotam automaticamente o Estado de capacidade de execução de política. Os atores têm de perceber a importância da política, para legitimá-la. Isto pressupõe que o processo de empoderamento das instituições requer a capacidade dos atores de engajarem outros a cooperar. Latour (1986) argumenta que quando um ator simplesmente tem o poder nada acontece; sendo assim, esse ator é menos poderoso. Em contraste a isso, quando um ator exerce o poder, são outros que performam a ação. Desse ponto de vista paradoxal trazido por ele, poder não é algo que se possui ou acumula. Poder é consequência e não causa, ou pelo menos deve ser considerada mais como a primeira coisa. O pressuposto paradoxal pragmatista aqui é: ou um ator tem o poder na prática e não tem o poder (outros têm), ou esse ator tem o poder na teoria e não tem.

O processo de empoderamento defendido por Latour atravessa dois estágios: poder sobre alguma coisa ou alguém é uma composição feita por muitas pessoas, que ele chama de mecanismo primário, e atribuído a um deles (mecanismo secundário). A partir disso, conclui: o montante de poder exercido, portanto, varia não de acordo ao poder que alguém tem, mas ao número de pessoas que entra na composição.

Nessa abordagem, Allen (2007) considera que, em contraste a uma visão de poder que mensura a efetividade de uma organização pelo tamanho e magnitude dos recursos a sua disposição, recurso e poder não são a mesma coisa: a abundância do primeiro não pressupõe que indivíduos ou organizações serão capazes de trazer uma mudança social efetiva, porque o que trabalha melhor em uma situação não se pode conhecer antecipadamente, apenas na prática. Portanto, o que importa é como os recursos são usados para produzir um efeito que se denomina poder.

Sendo assim, para se produzir um efeito que se denomina poder, recursos têm de ser manejados pelo que Fligstein (2001) considera de atores estrategicamente habilidosos. A partir de uma visão interacionista simbólica, mais especificamente, argumenta que é a combinação de regras e recursos pré-existentes, e as habilidades dos atores que trabalham para produzir e transformar campos. Esses atores sociais habilidosos traçam suas ações dependendo da organização corrente do campo e do lugar onde ocupam naquele campo.

A partir desta defesa, Fligstein constrói proposições para direcionar investigações que tenham como problemática o que esperar de atores sociais habilidosos estarem fazendo sob diferentes condições estruturais de regras estáveis e lugares diferentes no sistema de poder em um campo. Duas proposições são de interesse para os objetivos deste ensaio.

A primeira proposição está ligada à emergência de novos campos, que ocorre quando um número de atores de diferentes grupos percebe novas oportunidades: *“skilled social actors are pivotal for new fields to emerge. They must find a way to translate existing rules and resources into producing local orders by convincing their supporters to cooperate and finding means of accommodation with other groups”* (p. 116). Mesmo que se encontrem em campos estáveis, atores habilidosos necessitam manipular regras e recursos para ajudar a reprodução de ordens locais.

A segunda proposição está ligada à transformação de campos existentes, que ocorre quando atores estratégicos usam recursos e regras, baseados muitas vezes no poder de outros campos, para configurar uma nova ordem. Nesse processo de transformação, empreendedores institucionais inventam novas concepções culturais para possibilitar a produção de instituições inteiramente novas e a transformação de identidades e de interesses grupais. Por decidir quem e como ser, argumenta Fligstein, grupos aceitam uma posição na ordem que pode redefinir quem eles são e o que eles querem.

#### IV. TRABALHANDO OS PRESSUPOSTOS: A NATUREZA DOS CONSELHOS JUDICIAIS NA AMÉRICA LATINA

Em matéria de reforma judicial, Garoupa e Ginsburg (*op. cit.*) destacam que na atuação dos conselhos, a independência judicial é um recorte amplamente estudado, enquanto que a atuação sobre a responsabilização tem sido objeto de muito menos inquérito, que é um recorte que discute especialmente a exigência do Judiciário em manter/desenvolver algum nível de capacidade de resposta à sociedade, bem como um nível de profissionalismo e qualidade nos serviços oferecidos pelo poder.

A partir disso, pode-se fazer a primeira revisão, de ordem conceitual, dos critérios adotados por eles. Garoupa e Ginsburg reconhecem que cada país molda o seu Conselho Judicial conforme a necessidade apresentada. Sendo assim, ao relacionar qualidade da justiça estritamente com independência judicial, as reais necessidades por que cada país adota no propósito de criar um conselho judicial são desconsideradas. Por exemplo, o Judiciário brasileiro já desfrutava, a partir da Constituição de 1988, de grande autonomia, mas desde então “a prestação de serviços nunca foi preocupação do poder e a área meio sempre foi considerada uma área menos importante por magistrados e juristas.” (Mendes, s. d., p. 2). Renault (2005) e Sena, Silva e Luquini (2012) consideram que características como morosidade/lentidão na tramitação dos processos judiciais, ineficiência/obsolescência administrativa, falta de transparência, dificuldade de acesso, complexidade estrutural, concentração de litigiosidade e desarticulação institucional resultaram por um longo período a inércia deste núcleo estratégico do Estado brasileiro.

Senso assim, o Brasil necessitava de um órgão que se preocupasse em desenvolver estratégias para superar esses entraves. Este cenário de dificuldades vem sendo trabalhado sistematicamente desde a criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2005, órgão fixado na estrutura do Poder Judiciário, com a incumbência pela Constituição Federal de fiscalizar e controlar a atividade jurisdicional no país, grande inovação da Emenda Constitucional nº 45, em 2004, que legitimava a reforma do Judiciário brasileiro. “Essa alteração constitucional incluiu diversos pontos, desde a organização estrutural do Poder Judiciário, até questões ligadas à competência dos órgãos jurisdicionais, visando, com isso, oferecer à sociedade brasileira uma justiça mais célere e transparente” (Sena, Silva, & Luquini, 2012).

Então, sendo qualidade da justiça também relacionada a tornar o judiciário mais acessível, eficiente e transparente, a primeira proposta pode ser destacada:

Proposição 1: Se cada país investe poderes institucionais ao Conselho Judicial conforme as necessidades de seu judiciário, então a efetividade de um Conselho deveria ser julgada a partir dos objetivos originais de sua criação em um determinado contexto judicial.

Apesar de haver poucos estudos ainda sobre as experiências de Conselhos Judiciais na América Latina, por ora, Hammergren (2002) argumenta que embora haja poucas características estruturais e funcionais à nova instituição, há uma enorme variação entre os conselhos. Mais especificamente, considera que não há uma obviedade relacional entre tais características e outras variáveis contextuais, como idade do conselho, tamanho do judiciário, ou diferenças no desempenho das funções desses conselhos, havendo necessidade de se investigar mais de perto as estratégias que estão para além das estruturas e funções inscritas na Constituição ou em uma lei ordinária.

A partir disso, a segunda revisão pode ser feita, já que está intimamente ligada à primeira: Garoupa e Ginsburg (*op. cit.*) relacionam poder ao tipo de competência (ou à extensão dela) e na consideração de se juízes são maioria ou não no conselho. Ao considerar poder de um Conselho Judicial ao tipo de competência (ou a extensão dela) que lhe é conferido, é uma visão de poder que, nos termos da abordagem dos arranjos institucionais, parte do que podemos considerar de ambiente institucional.

Ter competência estendida ou não ser meramente gerencialista não pré-determina a capacidade de um conselho judicial de efetivar mudanças (aumentar qualidade da justiça). Aliás, Bunjevac (2017) considera que a transferência de responsabilidade pela administração dos tribunais do Poder Executivo para um Conselho Judicial independente tem o potencial não apenas de salvaguardar a independência judicial, mas também de aumentar o desempenho, alcançar maior foco no beneficiário e trazer inovação institucional do judiciário como um todo.

Conforme as abordagens aqui trazidas, o importante para a análise de efetividade são os arranjos institucionais que dotam o Conselho Judicial de implementar políticas de reforma, permitindo o alcance de capacidade técnico-administrativa e político-relacional. Além disso, os recursos institucionais apenas são efetivados de maneira ideal quando os atores conseguem estrategicamente captar outros à cooperação. Sendo assim, podemos ter conselhos meramente gerencialistas muito fortes/poderosos/capazes e conselhos com competências estendidas muito fracos/pouco poderosos/pouco capazes.

Como podemos então explicar a variedade de capacidades entre Conselhos Judiciais de implementar reformas? Resposta proposta, a partir da síntese das abordagens trabalhadas:

Proposição 2: A partir dos arranjos institucionais específicos, dentro de uma política de reforma específica, considerando as estratégias dos atores de induzir outros a cooperarem, para alcançar resultados esperados

## V. LIÇÕES DO CASO BRASILEIRO

Pela classificação de Ginsburg e Garoupa (*op. cit.*) o conselho judicial brasileiro está voltado fortemente para a modernização do sistema judicial, por isso Brasil tem um conselho fraco em poder. Pelas abordagens que foram adotadas para revisar este modelo, Brasil pode ser considerado um país que possui um conselho forte, poderoso, capaz. Quais evidências apontam para isso?



Houve uma estratégia pensada pelo Conselho Nacional de Justiça brasileiro para fazer com que suas políticas de modernização administrativa fossem adotadas por todos os tribunais: a organização dos encontros anuais do Poder Judiciário (desde 2008). Os objetivos de realizar o evento eram: “avaliar a estratégia nacional; divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores” (CNJ, n. d.). Inicialmente, o objetivo crucial era “viabilizar a proposta conjunta que vai mudar o perfil do Judiciário” (Id., 2008, p. 1).

Podemos começar a analisar o nível de poder do Conselho Judicial brasileiro, a partir dessa abordagem relacional que ele mesmo adota. Nas ações estratégicas do CNJ, são outros que performam a ação: “presidentes e servidores [...] encaminharão sugestões para a elaboração do Planejamento de Estratégia e Gestão”; “O objetivo é unificar as diretrizes estratégicas de atuação, com base na cooperação mútua entre as instituições” (Id., 2008, n. p.). Com base nisso, as reuniões anuais estão voltadas para apresentação das metas que deverão ser alcançadas pelos tribunais para o ano vindouro, bem como para fazer um balanço do cumprimento das anteriores.

A estratégia é: quem elabora e aprova não é simplesmente o CNJ, mas uma rede de atores que são parte importante de um grande campo chamado judiciário brasileiro. Se um tribunal não adota as políticas formuladas, não fere simplesmente a autoridade do conselho, mas a decisão de uma convenção. Então, fazer com que a elaboração e a decisão sejam coletivas cria um constrangimento maior, induzindo todos a cooperarem.

A estratégia recentemente institucionalizada adotada pelo CNJ foi a criação de reuniões preparatórias, oportunizando a criação de novos campos, práticas formalizadas pela Resolução 221 de 10 de maio de 2016, que instituiu princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das políticas estratégicas, a saber: (1) rede de priorização do primeiro grau; (2) rede de governança colaborativa do poder judiciário.

Com o *slogan* “A nossa meta é você”, a rede de priorização do primeiro grau é oriunda da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, “instituída com o objetivo de estruturar e implementar medidas concretas e permanentes com vistas à melhoria dos serviços judiciários prestados pela primeira instância dos tribunais brasileiros” (CNJ, n. d, n. p.). Já na consideração da “necessidade de desenvolver gestão estratégica mais adaptativa, conectada com a realidade de cada segmento de justiça e região geográfica” e a “importância de gerar maior consenso, compromisso e responsabilidade com a melhoria permanente do Poder Judiciário” (Id., 2013, n. p.), a Rede de Governança Estratégica do Poder Judiciário é um campo maior, composto pelos: Comitê Gestor Nacional, Comitês Gestores dos Segmentos de justiça e subcomitês gestores, com a função de representar todos os campos que compõem o Judiciário, nos processos de formulação de políticas de modernização.

Reunindo esses dois campos, além de representantes de associações de magistrados e entidades de servidores do judiciário, as reuniões preparatórias objetivam “a exposição e o diálogo sobre temas estratégicos, a fim de elaborar propostas de metas [...], que serão aprovadas [...] durante o...ENPJ” (Id., 2016, n. p.); além de compartilhar experiências e construir soluções alternativas.

Outra estratégia político-relacional adotada pelo CNJ para induzir a cooperação dos atores do Judiciário no planejamento e na execução das políticas de modernização dirigidas por ele, foi a criação, em 2013, do Selo Justiça em Números, que, em 2016, pela adesão maciça, tornou obrigatória a participação de todos os tribunais. O Selo:

[...] visa ao reconhecimento dos Tribunais que investem na excelência da produção, gestão, organização e disseminação de suas informações administrativas e processuais [...] também serão avaliados outros itens, tais como: nível de informatização do Tribunal, uso de relatórios

estatísticos para o planejamento estratégico e cumprimento de resoluções do CNJ alinhadas à gestão da informação (Id., 2016, n. p).

Aliás, destaca o CNJ:

O início desta revolução [planejamento e execução das estatísticas judiciais oficiais] se deu com a instituição do Selo Justiça em Números, outorgado a cada Encontro Nacional do Poder Judiciário. Com adesão maciça dos tribunais desde a primeira edição, a cada ano, novos critérios de excelência na gestão da informação foram sendo acrescentados, o que criou um expressivo movimento de melhora dos tribunais na produção dos seus dados, o que tem redundado em relatórios nacionais melhores, assim como aberto para o CNJ os caminhos de aprimoramento (Id., 2016, p. 13).

Isso (se a coletividade adere ou não determinada política) é importante para verificar quão capaz é um Conselho, e tendo normas que viabilizem as instituições disporem de recursos para induzir atores a cooperar, possibilita a efetivação da política planejada. Aliás, no caso brasileiro, para fazer cumprir políticas, os tribunais tem se capacitado tecnicamente para atender aos critérios estabelecidos para tal cumprimento. Sendo assim, não apenas a adoção é importante como consequência, mas em que nível também políticas têm sido cumpridas ou não.

## VI. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DE TRIBUNAIS BRASILEIROS

Para verificar a questão do cumprimento das políticas encabeçadas pelo CNJ por parte dos Tribunais, a política escolhida neste ensaio é a modernização tecnológica. Aliás, um dos temas de grande visibilidade nas ações do CNJ é o que diz respeito à diretriz “modernização operacional e tecnológica”, diretriz incentivada para a implantação do sistema PJe (Processo Judicial Eletrônico) em todos os tribunais brasileiros.

No que diz respeito à informatização dos tribunais, várias foram as metas que especificamente o CNJ formulou, no decorrer dos anos do 1º ciclo plurianual (2009-2014). Conforme pode ser consultado na Tabela 2, no começo das atividades de reforma administrativa do Judiciário no Brasil, as metas revelam que muitas unidades judiciárias dispunham precariamente de ferramentas tecnológicas básicas, como computadores e internet (meta 3/2009), e que as atividades processuais ainda eram manualizadas e pouco acessíveis ou transparentes (meta 4/2009; meta 7/2009).

[Tabela 2]

Na Figura 2 são apresentados os resultados dos esforços dos tribunais brasileiros em nivelar as TICs no Judiciário. O CNJ (2014) levantou esse nivelamento entre os anos 2010 e 2014, dos 91 tribunais que compõem o Judiciário, estabelecendo 6 níveis para avaliar: crítico, baixo, médio, satisfatórios, aprimorado e excelente. O alcance acima de 95% dos critérios avaliados recebia um nível excelente; entre 80% e 94%, aprimorado; entre 70% e 79%, satisfatório; entre 50% e 69%, médio; entre 30% e 49%, baixo; abaixo de 29%, crítico.

Percebe-se que houve uma evolução que se mostra significativa. O quantitativo de tribunais que se posicionava em nível médio, em 2010, era de 76%. No ano de 2014, apenas 28,57% ainda se encontravam nesse nível. Isso significa que houve aumento nos níveis superiores: no ano de 2010, 15,38% dos tribunais encontravam-se no nível satisfatório, ao passo que em 2014 o quantitativo foi de 43,96%. Apesar de este último quantitativo de 2014 não representar o mais alto, isso pode explicar a elevação ao nível aprimorado, que em 2010 era de 7,69%, e em 2014, 26,37%. Nenhum tribunal alcançou o nível de excelência. E no ano de 2014, foi constatado tribunais em estado crítico (1,1%).

[Figura 2]

Na Tabela 3 são apresentados os resultados das áreas avaliadas pelo CNJ (2014) para mensurar o nível de evolução de TI dos 91 tribunais. O nível percentual máximo para avaliação de cada área em cada ano é de 20%. A partir desse teto, o relatório classificou os tribunais com diferentes níveis de desempenho. Conforme detalhado, as 5 áreas avaliadas são: tecnologia, força de trabalho mínima em TIC, automação, governança de TI e capacitação. Em cada área, gradativamente mais tribunais aumentavam seus desempenhos.

[Tabela 3]

Adoção de políticas gerenciais de governança de TI foi destaque no nivelamento de tecnologia da informação de tribunais brasileiros. Em 2010, dos 91 tribunais, apenas 6 adotavam o gerenciamento de TI em alto desempenho (entre 18% e 20%), e em 2014, esse número aumentou (43 tribunais). Outro indicador que ganha destaque é a Força de Trabalho Total mínima de TIC, mas nesse caso ainda em baixo desempenho. Em 2010, 56 tribunais se encontravam em situação de “escassez” de pessoal na área de TI (entre 0% e 8%), sendo que em 2014 esse número diminuiu quase sem significância (53 tribunais), que é uma condição temática, aliás, que compromete o desempenho de TICs em tribunais (CNJ, 2010): se as TICs não dispuserem de pessoal preparado/especializado, tais ferramentas não se mostram potencializadas. Afinal, em todas as áreas, à exceção dessa última, os tribunais experimentaram crescimento no desempenho de nivelamento, o que pode ser perceptível na concentração da maioria entre 15% e 20%.

A partir dos resultados alcançados pelo judiciário brasileiro na área de informatização, oriundos de capacidade técnica e relacional na formulação e avaliação de políticas de reforma, condicionados por arranjos institucionais e pelas estratégias habilidosas que criaram os atores, na emergência de novos campos, desenhando políticas consensuais e coletivas, e criando estratégias de recompensa, pode-se considerar as causas da efetividade desta política.

## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante considerar, a partir do modelo que foi proposto, que a capacidade de um Conselho Judicial de implementar políticas de reforma pode variar entre políticas. Isto implica que em pesquisa comparada, capacidade tem de estar relacionada a uma política específica, comum entre os casos. Talvez este seja o caminho para diminuir as dificuldades de comparação entre os Conselhos na América Latina, que dispõem de grande variedade em seu desenho institucional, que aqui neste ensaio é considerado o ambiente institucional da reforma, e não o arranjo.

## VIII. REFERÊNCIAS

Allen, J. (2007) Pragmatism and Power, or the Power to Make a Difference in a Radically Contingent World. *Geoforum*, 39 (4), 1613–1624.

Bunjevac, T. (2017). From individual judge to judicial bureaucracy: the emergence of judicial councils and the changing nature of judicial accountability in court administration. *UNSW Law Journal*, 40(2). Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2916913](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2916913). Acesso em: 19 mar. 2018.

Conselho Nacional de Justiça (n.d). *Programas e ações*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>> Acesso em: 29 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. (2016). *Relatório Justiça em Números: ano-base 2015*. Brasília (DF): Autor.

\_\_\_\_\_. (2014). *Relatório Evolução do Nivelamento de Tecnologia da Informação e Comunicação 2014*. Brasília (DF): Autor.

\_\_\_\_\_. (2010). *Relatório de Metas 2010*. Brasília (DF): Autor.

\_\_\_\_\_. (2011). *Relatório de Metas 2011*. Brasília (DF): Autor.

\_\_\_\_\_. (2012). *Relatório de Metas 2012*. Brasília (DF): Autor.

\_\_\_\_\_. (2013). *Relatório de Metas 2013*. Brasília (DF): Autor.

\_\_\_\_\_. (2014). *Relatório de Metas 2014*. Brasília (DF): Autor.

Fligstein, N. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19 (2), 105-25.

Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2008). Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper*, n. 250. Disponível em: [http://chicagounbound.uchicago.edu/public\\_law\\_and\\_legal\\_theory/134/](http://chicagounbound.uchicago.edu/public_law_and_legal_theory/134/) Acesso em: 09 ago. 2016.

Hammergren, L. (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. *Working-Paper Series Democracy and Rule of Law Project*, n. 28. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2016.

Latour, B. *The Powers of Association*. (1986) In Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?, edited by John Law, London: Routledge & Kegan Paul, 264–280.

Mendes, G. (2014). *Organização do Poder Judiciário brasileiro*. Disponível em: <[www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/JudicBrasil.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/JudicBrasil.pdf)>. Acesso: 29 jun. 2014.

Pásara, L. (2014). La experiencia comparada de los consejos. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 18, 107-135. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/18/jec/jec6.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2016.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2014). Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. *Texto para discussão*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

Renault, S. R. T. (2005). A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (2). Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2564](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2564)>. Acesso: 3 ago. 2014.

Sena, G. A., Silva, E. A., & Luquini, R. A. (2012). A reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. *Revista de Ciências da Administração*, 14 (33). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2012v14n33p68>> Acesso: 3 ago. 2014.

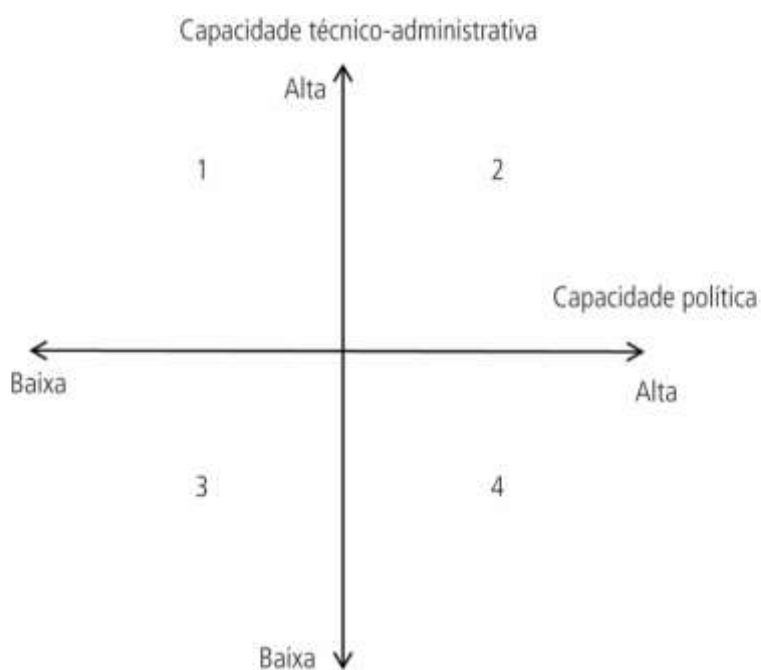
TABELA 1

RELAÇÃO MATRICIAL QUALITATIVA ENTRE TIPOS DE COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS JUDICIAIS

Competências	Dominância de juízes da suprema corte	Dominância de juízes de tribunais menores	Dominância de não-juízes
Extensiva (disciplina, remoção, promoção, indicações)	Conselho judicial forte hierárquico (Japão, México, Tailândia)	Conselho judicial forte não-hierárquico (Itália, França)	Conselho judicial politizado (Equador, Barbados, Singapura)
Intermediário (indicações somente)	Comissão de indicações judiciais de própria regulação hierárquica (Bangladesh)	Comissão de indicações judiciais de própria regulação não-hierárquica (Bélgica)	Comissão de indicações judiciais (EUA, Reino Unido, Canadá, Holanda, Alemanha)
Mínimo (funções gerenciais)	Conselho judicial fraco (Panamá)	Conselho judicial fraco (Brasil, Hungria)	Conselho judicial fraco (Paraguai)

Fonte: Adaptado de Ginsburg e Garoupa (2008).

FIGURA 1. VARIAÇÕES EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS



Fonte: Pires e Gomide (2014).

TABELA 2

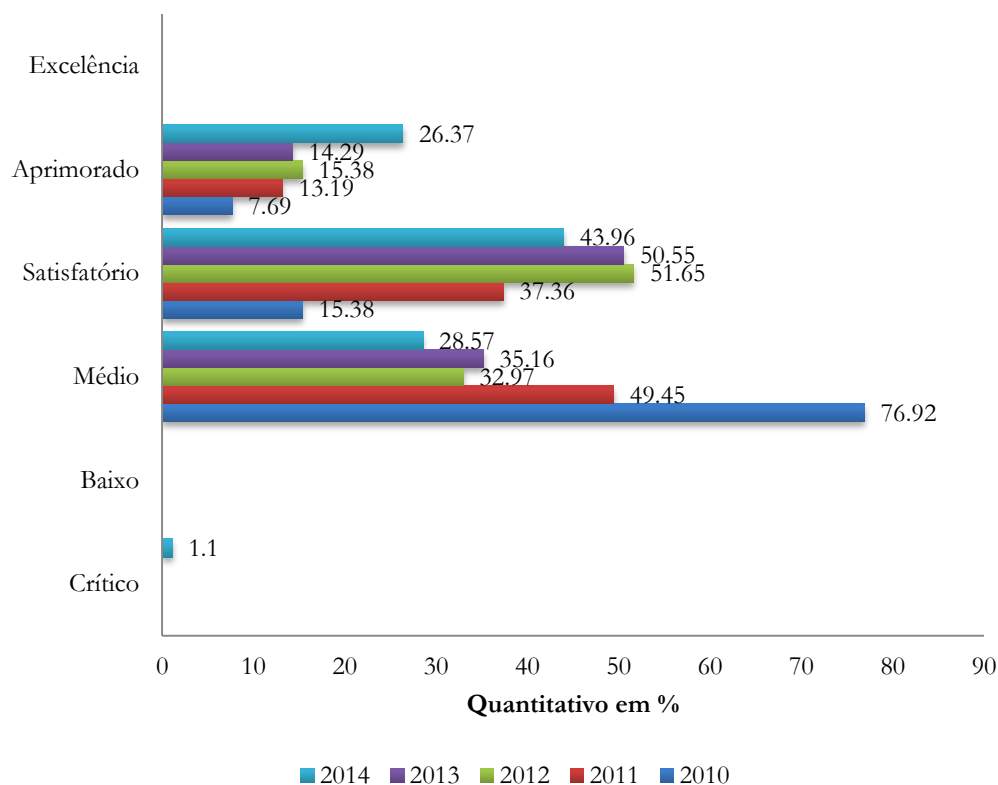
METAS RELACIONADAS À MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS FORMULADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2009-2014)

Ano-base	Metas correspondentes
2009	Meta 3: Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet)
	Meta 4: Informatizar e automaizar a distribuição de todos os processos e recursos
	Meta 5: Implantar sistemas de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias

	Meta 7: Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitando o segredo da justiça
	Meta 10: Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias
2010	Meta 9: Ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na capital e, no mínimo, 20% das unidades das unidades do interior
	Meta 10: Realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário, inclusive cartas precatórias e de ordem
2011	Meta 2: Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em pelo menos uma unidade judiciária de primeiro grau em cada tribunal
	Meta 6: Implantar sistemas de videoconferência em, pelo menos uma unidade judiciária, para oitiva de testemunhas, em cooperação com outros segmentos da justiça
2012	Meta 8: Implantar o processo eletrônico em pelo menos cinco rotinas administrativas
	Meta 9: Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em 100% das unidades de 1º grau
	Meta 4: Implantar o processo eletrônico em 25% das unidades judiciárias (Justiça Miliar)
	Meta 11: Capacitar, com duração de 20 horas, 50% dos magistrados e 50% dos servidores na utilização do Processo Judicial Eletrônico e na gestão estratégica
2013	Meta 12: Implantar o Processo Judicial Eletrônico em, pelo menos, 40% das Varas do Trabalho de cada Tribunal
	Meta 15: Desenvolvimento do sistema de gestão eletrônica de processos, documentos, arquivos e informações

Fonte: Elaborado a partir de CNJ (2010; 2011; 2012; 2013; 2014).

FIGURA 1. ALCANCE PERCENTUAL DO NÍVEL DE NIVELAMENTO DE EVOLUÇÃO DE TI DE TRIBUNAIS BRASILEIROS



Fonte: Construído a partir dos dados do CNJ (2014).

TABELA 3

EVOLUÇÃO DO NIVELAMENTO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS, POR ÁREA AVALIADA (2010 A 2014)

Ano	Nível/Tema	A	B	C	D	E
		≥ 18%	≥15% e <18%	≥12 e <15	≥8% e <12	>0 e <8%
2010	Tecnologia	5	57	28	1	
	Força de Trabalho Total					
	Mínima de TIC	18		14		59
	Automação	17	57	11	6	
	Governança de TI	6	28	24	32	1
2011	Capacitação		11	23	52	5
	Tecnologia	5	64	22		
	Força de Trabalho Total					
	Mínima de TIC	17		18		56
	Automação	20	58	9	4	
2012	Governança de TI	14	32	29	16	
	Capacitação	1	30	40	20	
2012	Tecnologia	6	69	16		

	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	13		23		55
	Automação	18	60	11	2	
	Governança de TI	25	36	24	6	
	Capacitação	1	42	32	16	
	Tecnologia	11	59	21		
2013	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	14		16		61
	Automação	3	67	15	6	
	Governança de TI	34	27	26	4	
	Capacitação	7	43	35	6	
	Tecnologia	17	53	17	3	
2014	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	14		23		53
	Automação	34	45	7	3	1
	Governança de TI	43	21	22	5	
	Capacitação	8	36	26	17	4

N=91 Tribunais

Fonte: Construído a partir dos dados do CNJ (2014).



**NOVA CORRELAÇÃO DE FORÇAS NA AMÉRICA  
LATINA: O LUGAR DOS ARRANJOS DE INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANOS NA POLÍTICA EXTERNA  
DE MICHEL TEMER E DE MAURÍCIO MACRI**

FABIANA DE OLIVEIRA

# NOVA CORRELAÇÃO DE FORÇAS NA AMÉRICA LATINA: O LUGAR DOS ARRANJOS DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANOS NA POLÍTICA EXTERNA DE MICHEL TEMER E DE MAURÍCIO MACRI

## I. INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização, em 1985, o Brasil e a Argentina caminharam, ainda que não sem sobressaltos, em direção à construção de instituições políticas sólidas, da estabilidade econômica e de uma política externa que reflita os interesses de longo prazo de sociedades complexas e fragmentadas. A partir dos anos 2000, com a chegada ao poder de uma série de lideranças progressistas na América Latina, retomou-se em grande parte da região um perfil de inserção internacional mais endógeno e cujo principal promotor era o Estado nacional. Assim, a integração regional recuperou a sua concepção estratégica e novos arranjos foram fundados – a UNASUL, a ALBA e a CELAC –, ao mesmo tempo em que o Mercosul era relançado dentro das bases do que convencionou-se chamar de “consenso de Buenos Aires”.

No entanto, a nova correlação de forças que produziu o realinhamento conservador observado a partir de 2015, especialmente com a vitória eleitoral de Mauricio Macri, na Argentina, e a chegada de Michel Temer ao poder após o processo de impeachment empreendido contra Dilma Rousseff, em 2016, alterou os rumos das políticas externas destes países. Em consequência disso, alterou-se também o papel dos arranjos de integração regional anteriormente citados, que terminaram por cair na estagnação e no ostracismo, ao mesmo tempo em que se fomentava a Aliança do Pacífico, arranjo de tipo exógeno, propulsado pelos mercados e baseado em interesses comerciais imediatistas.

O presente artigo se propõe, então, a analisar os fatores que novamente levaram o Brasil e a Argentina à adoção de uma estratégia de ação externa subordinada a interesses tão imediatistas como pode ser a simples atração de capitais estrangeiros, ao mesmo tempo em que os arranjos de integração de tipo endógenos foram esvaziados de sua importância estratégica.

## II. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DOMÉSTICA: DEBATES TEÓRICOS

Enquanto diversas teorias dão especial atenção à estrutura internacional e ao Estado como um ator unitário e racional, a Análise de Política Externa propõe a abertura da “caixa preta” do Estado, apontando para a relevância das preferências e das percepções dos tomadores de decisão. Hudson (2005) recorda que tudo o que ocorre entre nações está baseado em decisões tomadas por humanos que atuam sozinhos ou em grupos, o que torna a compreensão de como estes percebem e reagem frente ao mundo que os rodeia fundamental para o estudo das Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, estes indivíduos responsáveis pela tomada de decisão não são uma tábula rasa, mas, ao contrário, são movidos por complexos e intrincados padrões que derivam das informações de que dispõem, das crenças e valores que possuem, das experiências e emoções observadas, da memória coletiva. Isso porque “Each decision-maker’s mind is a microcosm of the variety possible in a given society. Culture, history, geography, economics, political institutions, ideology, demographics, and innumerable other factors shape the societal context in which the decision maker operates (idem, p.10)”. Putnam (2010), por sua vez, afirma que é infrutífero questionar se é a política doméstica quem determina as Relações Internacionais ou se é o inverso que ocorre, já que a resposta efetiva é que “algumas vezes uma influência a outra (p.147)”. Segundo o autor, é equivocado pressupor que o Estado, mesmo se reduzido ao

poder Executivo, é coeso em suas opiniões ou que esteja insulado em relação à política doméstica.

Diferente do que se pensava anteriormente, que a opinião pública ou mesmo as elites não eram capazes de exercer grande impacto sobre a política externa por ter uma tendência fragmentária e por contar com numerosos indecisos, a Guerra do Vietnã forçou os estudiosos a repensarem este posicionamento. Desta forma, Holsti (1970) buscou analisar como a percepção por parte das elites nacionais quanto ao papel internacional que cabia ao seu país influencia a sua política externa, assim como diversos autores se debruçaram sobre como diferentes culturas e processos de socialização determinam as diversas formas de enfrentar os desafios internacionais (CUSHMAN & KING, 1985; PYE, 1986). A política externa de um país reflete, então, uma determinada correlação de forças entre os diversos grupos que disputam o poder e, ao mesmo tempo, estes grupos espelham fatores como o nível de desenvolvimento econômico do país em questão, o grau de concentração de capital, a cultura e a geografia (CERVO, 2008).

Carlos Escudé (1995), ao analisar os diversos atores a quem uma determinada política externa pode servir, definiu como quatro os tipos de racionalidade no processo de tomada de decisão: cidadão-cêntricas, estado-cêntricas, governo-cêntricas, elite-cêntricas e estadistas-cêntricas. Amado Luiz Cervo (2003), por sua vez, formulou quatro conceitos de Estado: liberal-conservador, desenvolvimentista, normal e logístico. O paradigma liberal-conservador era o hegemônico no período que se estendeu entre as independências latino-americanas e a década de 1930 e esteve marcado pela política de portas abertas, através da qual a periferia do sistema capitalista abria os seus mercados para as manufaturas europeias e se limitava a explorar as suas vantagens comparativas, reduzindo-se às atividades primárias. Como resultado a este paradigma, obteve-se uma “diplomacia da agroexportação”, expressão que Cervo empresta de Clodoaldo Bueno: “Aqueles dirigentes confundiam, logicamente, o interesse nacional com os próprios interesses, ou seja, os do grupo sócio-econômico hegemônico: dispor de mão-de-obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados (p.10)”. O Estado havia sido, então, apropriado pelas elites e adotava um perfil de ação externa voltado para uma leitura restrita do interesse nacional feito pelas mesmas.

O Estado desenvolvimentista, por sua vez, foi o resultado de um pensamento modernizador que criticava a dependência e o atraso histórico, implicando em uma política externa que concebia o desenvolvimento como expansão da indústria, visava a eficiência mediante a autonomia externa e que buscava realizar os interesses de uma sociedade complexa. Como afirma Cervo, “Desde a era Vargas, consignou-se ao Estado satisfazer necessidades de empresários, industrialistas, agricultores, operários, camponeses, militares e outros segmentos (2003, p.14)”. Este modelo vigorou até a década de 1990, quando o paradigma do Estado normal tomou lugar e promoveu um retrocesso ao recuperar a política externa subserviente do primeiro período, ao mesmo tempo em que ocorria a abertura comercial e a integração aos fluxos da globalização. Com os processos decisórios sendo liderados, em grande medida, por monetaristas, ao Estado passou a caber a função de promover a estabilidade econômica, reduzida à estabilidade monetária, enquanto que o desenvolvimento seria obtido através da atração de capitais estrangeiros. Como recorda Cervo (idem, p.18), o Ministro da Fazenda do governo Fernando Henrique Cardoso, Pedro Malan, defendia o “novo normal” ao declarar que “um país como o Brasil não poderia sonhar com projeto nacional, algo reservado apenas a grandes potências”. O Estado logístico, por fim, era aquele que promovia a ideia de desenvolvimento como responsabilidade dos agentes nacionais, enquanto recupera a autonomia decisória com o fim de elevar o patamar nacional ao nível das nações mais avançadas. Neste paradigma, o Estado assume a função de defesa dos interesses nacionais, mas transfere à sociedade as responsabilidades do

Estado empresário, ocupando-se principalmente de dar apoio logístico aos empreendimentos públicos ou privados com o fim de torna-los competitivos internacionalmente. Assim,

A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (CERVO, 2003, p.21).

As políticas externas implementadas por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e por Dilma Rousseff (2010-2016), no Brasil, e por Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), na Argentina, apresentaram muitos dos elementos que caracterizam o paradigma de Estado logístico. Em maior ou menor medida, estes países contaram com as condições domésticas e internacionais favoráveis para que operassem de forma a buscar a conclusão do desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que projetavam a internacionalização econômica através de meios de poder não tangíveis, tais como a ciência e a capacidade industrial.

Adotando uma nova estratégia de inserção internacional que tinha como principal base a formulação de um novo regionalismo – a partir, especialmente, do relançamento do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, e da criação da União das Nações Sul-Americanas, a UNASUL, a da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, a CELAC -, Brasil e Argentina consolidaram o seu papel de liderança regional sobre uma base subcontinental ampla e por uma atuação internacional mais protagônica em temas de economia e segurança internacional. No entanto, o ano de 2015 implicou em uma profunda mudança de rota no que diz respeito às políticas externas destes dois países, quando Mauricio Macri venceu as eleições presidenciais argentinas e, no Brasil, a crise de governabilidade em que caíra o governo de Rousseff provocou a reorientação de sua estratégia internacional, o que se aprofundou com a desinstitucionalização da política externa brasileira provocada pelo governo de Michel Temer. Nas próximas sessões, analisaremos os efeitos destas mudanças sobre a ação externa atual do Brasil e da Argentina, especialmente no que diz respeito à integração regional.

### III. TEMER E MACRI: O RETORNO DOS PARADIGMAS DE ESTADO NORMAL, DE RACIONALIDADE ELITE-CÊNTRICA E A ESTAGNAÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Como afirma Cervo (2008), no sistema internacional prevalece a disparidade de peso relativo entre governos e “essa disparidade de peso pode ser explicada pelo maior ou menor poder de que dispõe cada Estado ou bloco de Estados que compõem o sistema internacional (p.08)”. Como parte de uma estratégia para fazer frente à assimetria do cenário global, a conformação de uma série de iniciativas integracionistas, dotadas das mais distintas características e perseguindo os mais diferentes objetivos, passaram a surgir na América Latina. Parte da região adotaria, segundo Comini e Frenkel (2014), uma estratégia de inserção internacional transversal, priorizando o mercado internacional e implicando em negociações com diversos atores globais. Os países adeptos deste modelo até podem se associar a iniciativas de integração regional, desde que estas não impliquem na imposição de compromissos que os limitem ou impeçam de firmar outros acordos com atores extra-regionais. A outra parcela de países da região seria, segundo os mesmos autores, adepta da opção “concêntrica”, priorizando os mercados regionais e a aliança estratégica como forma de contornar as limitadas margens de negociação internacional que possuem. Estes países tratam, então, de negociar em conjunto acordos políticos e comerciais através do consenso e da priorização de dinâmicas de articulação horizontal que favoreçam os seus projetos desenvolvimentistas.

O relançamento do Mercosul e a criação da UNASUL, em 2008, são resultados de um contexto em que grande parte dos países da região convergiam a respeito da estratégia de inserção internacional que deveriam adotar, optando pelo modelo concêntrico, já que a chegada ao poder de Néstor Kirchner e de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, motivou uma nova convergência ideológica e estratégica entre os principais sócios do Mercosul. Ao mesmo tempo, a nova correlação de forças no âmbito regional foi o que permitiu que a UNASUL fosse dotada de um perfil mais autônomo e endógeno, levando o organismo a contabilizar importantes logros no sentido de atuar como substituto da Organização dos Estados Americanos (OEA) na região, mediando conflitos e tensões entre os países membros. No entanto, estes arranjos de perfil “concêntrico” se viram profundamente afetados pelo novo contexto político em que se encontra o sub-contidente, que é de uma reorganização das forças que se encontram no espectro conservador da política latino-americana.

No caso brasileiro, ainda no final do primeiro governo de Dilma Rousseff, os efeitos tardios da crise econômica terminaram por impor à ação diplomática o objetivo de abrir mercados para as exportações e de atrair investimentos para o país. As novas urgências criadas pela crise também implicaram em uma perda de intensidade no que diz respeito à integração regional. A preferência pelas saídas bilaterais em detrimento das multilaterais e a ideia de que o Mercosul “emperra” a abertura comercial brasileira estiveram presentes tanto nos debates das eleições presidenciais de 2014, quando o então candidato Aécio Neves defendeu uma reformulação do bloco, quanto na percepção de setores do empresariado nacional. Ademais, ocorreria também o esvaziamento da UNASUL após a clara ausência de consenso produzida na ocasião da destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, e frente ao bloqueio aéreo sofrido pelo presidente boliviano Evo Morales quando este sobrevoava o espaço aéreo de países europeus, em 2013. A “Declaração de Cochabamba”, documento produzido para rechaçar tal feito, não contou com a assinatura brasileira (OLIVEIRA, PENNAFORTE & MARTINS, 2018).

A substituição de Dilma por seu vice, Michel Temer (PMDB), após a aprovação por parte do legislativo brasileiro do pedido de impeachment, diferente do que afirmavam os seus articuladores, contribuiu para um aprofundamento sem precedentes da crise política, econômica e social em que submergira o país. Contestado quanto à sua legitimidade e extremamente fragilizado devido a diversas denúncias de corrupção contra figuras importantes de seu governo e contra ele próprio, Temer deu início à imposição de um projeto apresentado ainda durante o governo Dilma, o documento “Uma ponte para o futuro”<sup>1</sup>, típico do paradigma de Estado normal e de racionalidade de tipo elite-cêntrica. Prometendo a “desideologização” da política externa brasileira, o documento defendia a cooperação do Estado com a iniciativa privada com o fim de ampliar os mercados para as exportações brasileiras a partir de alianças com as áreas econômicas relevantes – EUA, União Europeia e Ásia –, ignorando alinhamentos ideológicos, a reforma do Mercosul e a importância de concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura.

A submissão do Ministério de Relações Exteriores (MRE) a uma lógica partidária ficou imediatamente evidente com a indicação de José Serra ao cargo de chanceler, em maio de 2016. Ainda em seu discurso de posse, Serra apresentou o “Delineamento da Nova Política Externa Brasileira” e afirmou que a diplomacia do Brasil voltaria a refletir seus valores e os interesses de sua economia, e não mais estaria a serviço “das conveniências e preferências ideológicas de um

---

<sup>1</sup> PMDB. Uma ponte para o futuro. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2018.

partido político e seus aliados no exterior”<sup>2</sup>. Serra defendeu, ainda, a reforma do Mercosul em parceria com a Argentina, país com quem o Brasil passara a compartilhar referências que levariam à sua reorganização política e econômica. Ao mesmo tempo, o novo chanceler afirmava que medidas que anteriormente estiveram associadas ao interesse nacional podem já não ser compatíveis com a nova realidade do país e as novas dinâmicas internacionais.

A materialização de algumas destas diretrizes pôde ser rapidamente observada, pois, ainda em maio de 2016, o MRE divulgou notas afirmando que rejeita enfaticamente as manifestações de preocupação com respeito à manutenção da ordem democrática brasileira por parte dos países membros da ALBA-TCP e da Secretaria Geral da UNASUL. Na ocasião, o ministério afirmara que estes organismos propagam falsidades sobre os acontecimentos políticos no Brasil e que deixam transparecer valores infundados e preconceitos contra o país e seus poderes constituídos (OLIVEIRA, PENNAFORTE & MARTINS, 2018).

No caso argentino, a política externa sempre oscilou, até 1983, entre projetos autonomistas e esquemas de alinhamento (FRANKEL & AZZI, 2017). O país passara, nos anos 1990, por um cenário marcado pela recriação de coalizões que redefiniram as alianças tanto domésticas como internacionais e que abandonara a política externa “confrontativa” que marcara o país no passado, acompanhando as novas tendências da ordem mundial, seguindo uma lógica que pode ser categorizada, a partir dos paradigmas de Cervo (2008), como Estado normal e, dentro dos conceitos de Escudé (1995), como orientada por uma racionalidade de tipo elite-cêntrica. Isto porque, segundo Saraiva e Tedesco (2007), o Estado argentino dos governos de Carlos Saúl Meném era marcadamente neoliberal por ter como principal objetivo a atração de capitais estrangeiros a partir da construção de uma imagem externa de sócio confiável e previsível. O reestabelecimento das relações diplomáticas com o Reino Unido, poucos anos após o dramático episódio da Guerra das Malvinas (1982), ou a famosa frase do chanceler Guido Di Tella sobre a necessidade de estabelecimento de “relações carnis” com os Estados Unidos foram exemplos desta nova estratégia de inserção internacional. Ainda segundo Saraiva e Tedesco (idem), estas mudanças foram possíveis devido à que a formulação da política externa argentina concentra-se especialmente no vínculo entre a Presidência e a cúpula do Ministério de Relaciones Exteriores e Culto, integrada basicamente por funcionários de origem política, o que torna o ministério mais permeável às ideias gestadas entre as coalizões que ocupam o poder.

A chegada de Néstor Kirchner à Presidência da Argentina, em 2003, deu início a um período de busca de maior autonomia em um contexto de importantes mudanças na ordem regional, especialmente pelo surgimento de novos polos de poder como a China. Ademais, o caráter combativo da política externa argentina voltou a se fazer presente, como as reclamações pela soberania sobre as ilhas Malvinas e os enfrentamentos com os organismos financeiros internacionais – especialmente devido às controvérsias com os chamados “fundos abutres” - evidenciaram.

Em dezembro de 2015, Mauricio Macri assumiu o poder após sua vitória contra o candidato peronista Daniel Scioli. No entanto, ainda que Macri apresente a si mesmo e aos membros de seu governo – muitos deles oriundos da iniciativa privada - como uma novidade na política argentina, muitos dos princípios que o presidente defendeu ainda em campanha não pareciam nada novos. A indicação de Susana Malcorra como chanceler, por exemplo, sinalizavam

---

<sup>2</sup> MRE. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 07 de maio de 2018.

o retorno a uma política externa próxima das potências tradicionais e uma ruptura no que diz respeito a uma integração regional “com viés bolivariano” (VIDIGAL, 2015).

Como recorda Simonoff (2017), a administração Macri assumiu o poder prometendo um giro de 180 graus com relação ao que havia sido o período kirchnerista, especialmente no que se refere às relações com as potências tradicionais. A nova política argentina, segundo declarava o novo presidente, se adaptaria às novas realidades da interdependência mundial, ou seja, o país reencarnaria a postura passiva do chamado realismo periférico, atuando como um espectador e não mais como um agente que busca imprimir mudanças no ordenamento internacional. Sintomático disso foi a afirmação de Macri de que o agronegócio e as atividades extrativistas do setor mineiro mostravam o potencial argentino de ganhar os supermercados do mundo, o que evidencia a passividade do país frente à reprimarização da economia em plena 4ª revolução industrial.

Ademais, um dos objetivos centrais da política exterior macrista era a atração de capitais estrangeiros que reestabelecessem a capacidade de pagamentos do país. Para tanto, a Argentina aceitou as imposições dos fundos abutres e retomou os pagamentos, esperando, assim, recuperar a imagem de país confiável diante dos investidores estrangeiros. Assim, não apenas se abandonou o projeto impulsado pelo kirchnerismo junto às Nações Unidas no sentido de criar um marco regulatório internacional para a questão da reestruturação de dívidas soberanas (FRENKEL & AZZI, 2017), como também se deu início a uma escalada do endividamento público e que culminou no retorno do país à lista dos credores do Fundo Monetário Internacional (FMI). Ao mesmo tempo, o presidente prometeu, ainda durante a campanha, repetir a tentativa menemista de descongelar as relações com o Reino Unido em detrimento dos reclamos de soberania sobre as Malvinas.

Como recorda Gonçalves (2017), a Argentina aproveitou a ocasião da sua presidência *pro tempore* da UNASUL para denunciar o governo de Nicolás Maduro, quando, juntamente ao Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai, foi lançada uma nota crítica devido ao Tribunal Supremo de Justiça venezuelano ter assumido funções legislativas. De fato, Macri não tem economizado esforços no sentido de promover o isolamento da Venezuela em todos os fóruns regionais e internacionais e já prometia propor a aplicação da cláusula democrática contra este país em sua primeira visita oficial como chefe de Estado ao Brasil, na época ainda governado por Dilma Rousseff. No que diz respeito ao acordo comercial negociado no âmbito do Mercosul com a União Europeia, a Argentina, que antes obstaculizava as negociações por acreditar que o acesso ao mercado agrícola europeu não se daria com a mesma velocidade em que os europeus acessariam o mercado de manufaturas latino-americano, abandonou a resistência e este se tornou um dos principais pontos de sua agenda.

O Mercosul, antes visto uma ferramenta que pode promover o desenvolvimento e minimizar as assimetrias regionais, se reduziu à sua configuração inicial: um bloco livre cambista e que tem como principal objetivo atualmente a conclusão das negociações de um acordo de livre com a União Europeia, meta esta que constantemente esbarra no protecionismo agrícola de alguns países europeus. Com a aprovação do “Brexit” em referendo organizado pelo Reino Unido, em junho de 2016, e as incertezas sobre como se dará a sua saída do bloco europeu, as negociações voltaram a um estado de paralisia (PENNAFORTE, 2017).

O fato de que a própria estrutura do Mercosul impede que seus membros firmem, de maneira individual, acordos extra-bloco é uma das razões para que o arranjo seja alvo de uma série de críticas, sendo usado, então, como justificativa para a falta de dinamismo comercial do Brasil. Pennaforte (2017), no entanto, chama a atenção para problemas estruturais da economia brasileira que, mais que o Mercosul, provocaram a estagnação comercial do país, tais como a

baixa produtividade, a alta carga tributária e o baixo investimento em inovação. Além disso, é preciso levar em consideração o cenário de lenta recuperação da economia global após a crise financeira de 2008. Cabe dizer, ainda, que países que tradicionalmente vêm optando por alianças comerciais de tipo *ad hoc*, firmando acordos comerciais com diversos parceiros, tais como Colômbia, Chile e México, tampouco experimentaram recentemente níveis de crescimento econômico muito superiores a 2%.

Assim, a lógica de promoção da integração regional como funcional para a obtenção de mercados para as exportações brasileiras foi abandonada em decorrência da lenta retomada do crescimento econômico na região. Em razão disso, os Estados Unidos voltaram a figurar como eixo central da ação externa brasileira e argentina, com vistas a uma futura integração à Parceria Transpacífico (TPP) e ao Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP). A vitória eleitoral de Donald Trump, no entanto, e sua opção pela retomada do protecionismo econômico são fatores que inviabilizam a restauração de uma configuração na qual Brasil e Argentina sejam vistos como sócios prioritários dos estadunidenses na região, como o caso da ameaça por parte do governo Trump de sobretaxar o aço e o alumínio brasileiros ou quando o mesmo suspendeu o acordo que flexibilizava a concessão de vistos para argentinos demonstraram. Ademais, Brasil e Argentina não foram nem ao menos os primeiros países da região contatados por Trump logo após a sua vitória – talvez a contestação da legitimidade de Temer e as declarações públicas de apoio à candidata Hillary Clinton por parte dos chanceleres Susana Malcorra e José Serra tenham sido fatores relevantes para que o republicano se inclinasse por México, Colômbia e Peru como sócios prioritários. Não é apenas que a América Latina perdeu importância na agenda estadunidense, com a exceção de México e Venezuela, mas também que os EUA representam hoje a antítese da globalização neoliberal defendida por diversas lideranças latino-americanas (SIMONOFF, 2017).

Ademais, a solicitação formal de adesão do Brasil e da Argentina à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em maio de 2017, tende a limitar a capacidade destes países de atuarem como lideranças não apenas no subcontinente como também entre os países emergentes, algo que já havia ocorrido com o México, em 1994. Por fim, a expansão das empresas brasileiras na América Latina, elemento fundamental para a estratégia de um Estado de tipo logístico e que havia marcado o Brasil do período anterior, se viu diretamente afetada pela evolução da Operação Lava Jato (CERVO & LESSA, 2014). As investigações terminaram por desdobrar-se em ações similares em diversos outros países da região, o que colocou diversas empresas brasileiras no centro de denúncias de pagamentos indevidos, restando a elas a imagem de ter “internacionalizado” a corrupção de agentes públicos e privados.

Do ponto de vista político, o Mercosul experimentou uma dura crise no momento em que Temer e Macri se aliaram com o fim de isolar a Venezuela chavista. O ápice ocorreu entre julho e agosto de 2016, quando a presidência *pro tempore* que o Uruguai exercia sobre o bloco se encerrou e, seguindo a ordem alfabética, o próximo país a liderar o Mercosul deveria ser a Venezuela. Afirmando que o país governado por Nicolás Maduro não havia cumprido as normas técnicas e tratados necessários para a adesão ao bloco, o Brasil terminou por se unir à Argentina e ao Paraguai para promover a suspensão da Venezuela alegando ter havido uma ruptura da ordem democrática no país vizinho. O presidente uruguaio Tabaré Vázquez afirmou posteriormente ter votado a favor desta medida por temor às represálias comerciais que seu país poderia sofrer por parte dos demais sócios do bloco<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cronista. Uruguay sanciona a Venezuela por presión del Mercosur. Disponível em: <https://www.cronista.com/internacionales/Uruguay-sanciona-a-Venezuela-por-presion-del-Mercosur-20170811-0017.html>. Acesso em 12 de maio de 2018.



Ainda quanto à questão da Venezuela, outra demonstração de que a política externa “ativa e ativa” liderada por Celso Amorim ficara no passado foi o posicionamento do Brasil com respeito à posição adotada pelo Brasil diante da crise no país vizinho. Após haver liderado os esforços que levaram à suspensão do país no âmbito do Mercosul, o Brasil perdera qualquer condição de atuar como mediador da convulsão política que assola a Venezuela. Cabe recordar, ainda, que o atual chanceler Aloysio Nunes (PSDB) havia integrado a “caravana” de senadores opositores que viajara à Caracas em 2015 com o intuito de denunciar as violações dos princípios democráticos e de direitos humanos na Venezuela, o que o governo de Nicolás Maduro entendera como uma tentativa de ingerência nos assuntos internos do país.

No que diz respeito à UNASUL, o seu momento atual consegue ser ainda mais crítico que o do Mercosul, pois o dissenso ideológico observado atualmente provocou a paralisia do bloco. Devido à sua arquitetura flexível e pouco burocratizada, apresentando princípios e objetivos abstratos que representavam o mínimo denominador comum capaz de reunir os 12 países da América do Sul, o bloco sofre um processo de asfixia desde a crise provocada pelo impeachment do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012. A partir de então, a desaceleração da UNASUL pode ser verificada até mesmo pelo número de normativas aprovadas em cada ano, decaindo de 51, em 2012, para 44, 39, 30 e 23 em 2013, 2014, 2015 e 2016, respectivamente (GONÇALVES, 2017). Em 2017, apenas 07 normativas foram aprovadas, o que se explica não apenas pelo desprezo que os governos Macri e Temer parecem sentir com respeito aos arranjos de integração regional, mas especialmente ao fato de que as decisões na UNASUL são tomadas por unanimidade e, em um momento de marcadas divergências ideológicas entre os Estados membros, o consenso é cada vez mais difícil de ser obtido. Em razão disso, a UNASUL tem se mostrado incapaz até mesmo de chegar a um consenso para a escolha de um novo Secretário Geral, de modo que o bloco se encontra sem liderança desde que se encerrou o período de Ernesto Samper à frente da UNASUL, o que provocou o anúncio de suspensão temporária de sua participação no mesmo por parte da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai.

É importante recordar, ainda, a influência da UNASUL no questionamento internacional que se fez quanto à legitimidade do governo Temer. Na ocasião do julgamento do impeachment de Dilma Rousseff, Ernesto Samper, então Secretário Geral do organismo, emitiu seu apoio à presidente, afirmando que Dilma era honesta e que havia sido eleita constitucionalmente. Ao mesmo tempo, a Secretaria Geral do bloco afirmava, através de nota oficial, que a forma como se dava o processo de impeachment contra Dilma era motivo para uma séria preocupação para a região, apelando, ainda, para que o Senado brasileiro detivesse tal processo que poderia afetar a democracia regional e a segurança jurídica hemisférica (OLIVEIRA, PENNAFORTE & MARTINS, 2018).

Em seu momento inicial, o compromisso dos líderes regionais com a UNASUL era evidente devido à criação de uma série de fóruns que visavam o aprofundamento da integração em diversas áreas. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, assim como de um Conselho Eleitoral, e os diversos outros fóruns que promoviam as relações com países do Sul global pareciam apontar para um futuro em que a Organização dos Estados Americanos (OEA), por muito tempo entendida como uma ferramenta da ingerência estadunidense na América Latina, já não teria mais razão de existir. Aos poucos, no entanto, uma das iniciativas mais inovadoras de integração regional por buscar, dentre outras coisas, a construção de uma visão compartilhada em matéria de defesa e a integração de infraestrutura e telecomunicações no subcontinente, se esvaziou.

No que diz respeito à Aliança do Pacífico, criada em 2011 e formalizada em 2012, é, desde o seu estabelecimento, anunciado pelos meios de comunicação e por políticos posicionados à direita no espectro político regional como sendo um bloco aberto, flexível e pragmático. Integrada por países de vocação multilateral, como o Chile, Colômbia, Peru e México, a Aliança do Pacífico se difere dos demais arranjos vigentes na região por seus objetivos de curto prazo e por possuir uma vontade clara de trabalhar diretamente os seus respectivos setores privados em detrimento dos demais grupos de interesse nacionais. Se, em um passado recente, Brasil e Argentina viam a criação deste bloco com algum grau de reticência por vê-lo promover um redesenho geoeconômico na região, hoje estes mesmos países não cessam de elogiar a Aliança do Pacífico e de buscar uma aproximação com este bloco. Como lembra Simonoff (2017), a chanceler Susana Malcorra já afirmou em diferentes ocasiões que a Aliança do Pacífico é uma oportunidade para uma projeção da Argentina no Pacífico, especialmente para aproximar-se comercialmente do Japão, Coreia do Sul e Singapura. No entanto, o “êxito” deste bloco estava, em grande medida, vinculado às negociações do TPP e do TTIP, acordos que se encontram bloqueados pela atual política econômica dos EUA.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa é uma política pública que difere das demais apenas por ser implementada não em âmbito doméstico, mas internacional. Assim, da mesma forma que uma política de defesa ou de educação, ela pode se mostrar mais eficiente sempre que reflete objetivos de médio e longo prazo, amparando-se nos interesses de uma determinada sociedade, demandando continuidade e coerência em sua condução e não podendo ser submetida aos interesses imediatistas de grupos sociais isolados. No entanto, o que recentemente observamos, tanto no caso brasileiro como no argentino, é a submissão da política externa aos embates políticos, à partidarização e aos conflitos de interesse que perpassam estas sociedades como um todo.

A integração regional, por sua vez, é uma ferramenta que pode auxiliar no atendimento dos imperativos de progresso, de modo que pode refletir uma estratégia que busque fazer frente às assimetrias de poder que marcam o cenário global e as limitadas margens de negociação que alguns atores possuem ou simplesmente atender aos interesses de mais curto prazo ligados ao aproveitamento de complementariedades comerciais já existentes. No entanto, a chegada de Macri e Temer ao poder tem implicado no fortalecimento dos arranjos de integração marcados pelo regionalismo aberto, ao mesmo tempo a suspensão da Venezuela no âmbito do Mercosul serve aos interesses dos que desejam a reconfiguração do bloco no sentido da promoção pura e simples do livre comércio e de uma maior convergência com a Aliança do Pacífico.

A completa mudança de rota na política externa do Brasil e da Argentina parecem mais mostrar um desejo partidário-eleitoreiro de enterrar todas as práticas que caracterizaram o período anterior do que estar apoiadas por uma real confiança de que esta nova estratégia possa resultar efetiva. Efetivamente, o abandono dos arranjos de integração em um contexto de crise do multilateralismo e de retorno à lógica das negociações bilaterais que reforçam as assimetrias de poder, as opções feitas por Macri e Temer parecem refletir um misto de ideologia, fé e crença na benevolência dos mercados com aqueles que seguem de maneira fundamentalista os seus princípios. As memórias da experiência do Estado normal dos anos 1990 e os escassos resultados obtidos até aqui parecem evidenciar que este caminho carece de coerência.

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CERVO, Amado L. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.46, n.02, p.05-25.

\_\_\_\_\_. (2008). Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.

\_\_\_\_\_; LESSA, Antônio C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.57, n.02, pp.133-151.

COMINI, Nicolás; FRENKEL, Alejandro (2014). Una Unasur de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Revista Nueva Sociedad*, n.250, março-abril, pp.58-77.

CUSHMAN, Donald P.; KING, Sarah S. (1985). National and organizational culture in conflict resolution. In: GUDYKUNST, William; STEWART, Lea; TING-TOOMEY, Stella. *Communication, culture and organizational process*. Beverly Hills: Sage.

ESCUDE, Carlos. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. (2017). Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil. *6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI*, Belo Horizonte, julho.

GONÇALVES, Thiago M. (2017). Processo decisório em contextos de consenso e dissenso político-ideológico: um estudo de caso sobre a UNASUL (2008-2017). *9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política da Associação Latino-Americana de Ciência Política*. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNTToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSUZPIjtzOjQ6IjMwOTEiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjojNGVIMmFkNGYyMTEfjYTjNDAyMDJiN2VmODVIMmlyMWUiO30%3D>. Acesso em 15 de maio de 2018.

HOLSTI, Kalevi. J. (1970). National role conceptions in the study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v.14, n.3, pp.233-309.

HUDSON, Valerie. (2005). Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, v.01, n.01, pp.01-30.

OLIVEIRA, Fabiana de; PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos A. F. (2018). Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira. *Revista de Estudos Brasileños*, v.05, n.09, pp.148-160.

PENNAFORTE, Charles. (2017). A política externa brasileira pós-impeachment: mudança ou estagnação?. XVI Congresso Internacional FOMERCO. Disponível em: [http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503771154\\_ARQUIVO\\_FOMERCO.pdf](http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503771154_ARQUIVO_FOMERCO.pdf). Acesso em 12 de maio de 2018.

PUTNAM, Robert D. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v.18, n.36, pp.147-174.

PYE, Lucian W. (1986). Political psychology in Asia. In: HERMANN, Margareth G. *Political psychology*. San Francisco: Jossey-Bass.

SARAIVA, Miriam G.; TEDESCO, Laura (2001). Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v.44, n.02, pp.126-150.

SIMONOFF, Alejandro. (2017). Inserción argentina en los inicios de la era Trump. *Revista Relaciones Internacionales*, n.52. Disponível em: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/07/RI-52-SG-pOLITICA-EXTERIOR-simonoff.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2018.

VIDIGAL, Carlos. (2015). A eleição de Maurício Macri e a política externa argentina: desafios para o Brasil. *Mundorama*. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=16891>. Acesso em 12 de maio de 2018.

# **SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS E GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO CONTEXTO BRASILEIRO**

GUILHERME, MANSUR DIAS

# LIMITES E CONSTRIÇÕES DOS DISCURSOS DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

No decorrer das últimas duas décadas, período que coincide com a vigência dos precedentes governos democráticos e populares no Brasil, as autoridades governamentais adotaram um discurso mais aberto sobre a mobilidade humana, calcado nos direitos humanos e de cidadania de migrantes e refugiados. Essa perspectiva buscava se distanciar de uma abordagem euro-americana que se tornou hegemônica no período, e que atrela de forma veemente o campo migratório às políticas securitárias e criminais (Dias, 2014). Entretanto, foram inúmeras as ambiguidades e contradições na adoção desta “nova abordagem” sobre as migrações, particularmente quando se analisam casos empíricos ou a difusão de agendas criminais e de segurança inextricavelmente ligadas à perspectiva outrora criticada.

Nesta apresentação, busco refletir sobre esse conjunto de contradições e ambiguidades, apontando alguns dos motivos que o impulsionaram, tal como a cooperação internacional em matéria migratória (feita essencialmente com base na agenda de enfrentamento ao tráfico de pessoas) e determinadas políticas de segurança nas fronteiras, reforçadas particularmente a partir de 2010<sup>1</sup>. A análise será feita em diálogo com autores que vêm problematizando as práticas e discursos concernentes à governabilidade migratória contemporânea e os recentes processos de fronteirização na América do Sul, além de considerar os resultados de determinadas pesquisas sobre migração e tráfico de pessoas conduzidas por Organismos Internacionais especializados.

## II. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E GOVERNANÇA MIGRATÓRIA CONTEMPORÂNEA

Um conjunto relevante de pesquisas e reflexões vem há algum tempo buscando desnudar as características e especificidades que conformam os atuais modelos de governança internacional das migrações (Geiger et Pécoud, 2012). Estes trabalhos partem da premissa de que existe uma relação intrínseca entre a constituição de um regime global de controle das migrações internacionais e o capitalismo neoliberal, com sua ênfase na flexibilização do capital e do trabalho, terceirização e governança tecnocrática (Feldman-Bianco, no prelo).

Creditada a experts como Bimal Ghosh, a perspectiva do *new migration management* foi lançada na década de 1990 em comissões, fóruns e reuniões de caráter global da Organização das Nações Unidas (ONU), e replicada em processos consultivos regionais (Estupiñán Serrano, 2014: 257). Com ela, as migrações internacionais passaram a ser interpretadas enquanto “verdadeiro processo global”, capaz de beneficiar a todos os atores envolvidos, desde que bem gerida e dimensionada. Sublinha-se, ainda, a referida confluência entre migração e segurança, na qual todo um arcabouço conceitual relacionado aos direitos

<sup>1</sup> Segundo reportagem do jornal O Globo, “o Ministério da Justiça investiu nos anos de 2011 a 2013 R\$ 342.174.577,54 em capacitação profissionais de segurança pública, pesquisa e aquisição de equipamentos dentro da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras”. Esses recursos foram em média mais de dez vezes superiores ao volume que vinha sendo investido no fim do governo Lula. Retirado de <http://oglobo.globo.com/infograficos/dilma-promessas-tres-anos/>. Acesso em 11/01/2013.

humanos e ao campo humanitário é apropriado para justificar uma série de políticas de controle e criminalização da mobilidade.

Tal enfoque aparentemente “otimista” dos fluxos humanos vem deslocando a compreensão do fenômeno migratório para um plano que demanda novos marcos normativos sobre mobilidade, a harmonização de interesses entre os atores envolvidos, além do envolvimento de experts, organismos intergovernamentais, ONGs e empresas privadas (Estupiñán Serrano, 2014: 252).

Dois componentes bastante incentivados nesse sentido têm sido os programas de migração circular ou temporária e os programas de retorno “voluntário” de migrantes: os primeiros, iniciativas altamente seletivas e baseadas na produção subjetiva de migrantes empreendedores e responsáveis (Dias, 2007, Piché, 2012); e os segundos, programas que encobrem a complexidade de questões afetas à reunificação familiar e adaptação dos migrantes à sociedade receptora, conformando uma nova racionalidade de deportação, que apela ao incentivo econômico e à individualização das estratégias de administração da pobreza e do crime (Andrijasevic e Walters, 2010: 994).

Outra característica da “governança internacional das fronteiras” (Andrijasevic e Walters, 2010: 978) tem sido seu enfoque em múltiplos níveis e atores, não apenas governamentais ou institucionais, difundindo-se com base em distintas táticas, manobras e relações de poder (cf. Kron, 2011).

Neste cenário, o papel de organizações como a OIM (Organização Internacional para as Migrações) vem ganhando proeminência. Andrijasevic e Walters (2010) consideram que as intervenções da instituição têm tido um papel constitutivo na maneira como diferentes Estados, através de seus especialistas nacionais, burocratas e guardas de fronteira, passaram a compreender o “problema” da fronteira e a atuar segundo normas técnicas (Andrijasevic e Walters, 2010: 985-987).

Magliano e Clavijo (2013) descreveram a importância da OIM na legitimação do discurso sobre o tráfico de pessoas como problema migratório no âmbito global e sul-americano, atuando na formação acadêmica e de profissionais envolvidos com a gestão pública e na criação de espaços supranacionais, como a Conferência Sul-americana das Migrações. Voltaremos a este ponto mais à frente.

Por ora, é importante destacar que a OIM não é o único organismo internacional a promover o atual alinhamento das políticas migratórias do oeste da África e da América Latina às normas e aspirações do norte global (Duvell, 2003). Uma série de outras instituições tem ajudado a fomentar uma agenda de mobilidade humana restrita e atrelada ao campo securitário, vinculando o fenômeno migratório ao mundo do crime e da segurança (Dias, 2014a).

Essas organizações desempenham hoje um papel importante, já que seus discursos e ações estão respaldados por uma espécie de “moral cívica internacional”. Operando como consultores governamentais, elas têm impacto não apenas nas decisões, mas também no desenho e implementação de políticas e programas específicos, através do desenvolvimento de perfis de migração e análise de riscos que levam à definição de situações que requerem intervenção (Estupiñán Serrano, 2014: 68). Assim, sua importância na padronização das visões hegemônicas sobre o fenômeno migratório é, via de regra, reforçada pela suposta imparcialidade que outorgam a suas atividades “técnicas” (Dias, 2014b).

Outro aspecto corrente nas práticas e discursos acerca da governança contemporânea das migrações é o apelo à linguagem humanitária, com a valorização do “sofrimento social” e a conseqüente criação de “vítimas”, reconhecidas com base em corpos dóceis e submissos (Fassin, 2001, 2006). O incremento da centralidade da “vítima”, neste caso, é correlato ao

crescimento da agenda punitiva em diferentes partes do mundo (Garland, 2001; Simon, 2007), fenômeno que tem embaralhado os conceitos de “migração/refúgio” e “crime/segurança”.

Mais importante do que as noções que este novo discurso de governança migratória explicita é o que ele permite igualmente esconder. Assim, ao falar em vantagem/benefício dos envolvidos, por meio da classificação dos fluxos como “desejáveis/indesejáveis” de acordo com seu caráter “ordenado/desordenado”, “voluntário/forçado”, “reduzido/massivo”, e do redimensionamento de critérios e classificações étnico-nacionais tradicionais (Domenech, 2010), o que geralmente se ignora é a compreensão dos processos de mobilidade vinculados historicamente ao colonialismo, além das reticentes desigualdades entre os países emissores e receptores de migrantes.

Na América do Sul, a chegada deste novo paradigma de governança migratória deu-se por meio de atores internacionais específicos e em um período de governos democráticos e populares, o que amplia ainda mais o conjunto de contradições e ambiguidades. Portanto, se houve certa convergência entre os processos de integração regional, como o MERCOSUL e a UNASUL, e a difusão de uma nova perspectiva de governança migratória ancorada em pressupostos de direitos humanos (Pereyra, 2011), isso não significou, na prática, a diminuição das deportações e expulsões de estrangeiros.

Como mostra o trabalho de Eduardo Domenech (2015), feito com base nos dados oficiais sobre rejeições/expulsões ou deportações de países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia e Equador), “a média anual de expulsões ou deportações varia entre 300 e 3.000 casos, dependendo do país e, em grande parte, são baseadas em situações de ‘irregularidade migratória’. Excepcionalmente, nos últimos anos, tem atingido cifras muito mais altas, perto dos 5.000” (Domenech, 2015). Um dado interessante da análise do autor é que, no âmbito sul-americano, onde predomina a migração intra-regional, o maior número de imigrantes expulsos ou deportados é formado por pessoas oriundas dos países limítrofes que são, não por acaso, os que exportam também o maior número de imigrantes para o continente sul-americano.

Na próxima seção, acompanharei algumas dessas contradições mais de perto, tendo como referência o contexto brasileiro.

### III. OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A AGENDA DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Uma via privilegiada através da qual a cooperação internacional em matéria migratória se estabeleceu no Brasil foi a das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Vale salientar que desde sua introdução no Brasil, as políticas de combate ao tráfico de pessoas receberam um olhar atento e crítico por parte de pesquisadores e integrantes da sociedade civil. Estes atores sempre chamaram a atenção para a distinção entre migração e tráfico de seres humanos, as inconsistências da legislação internacional com a jurisprudência brasileira, a disseminação e a mistificação do tráfico como luta prioritária para a nação e a ausência ou fragilidade dos dados produzidos por pesquisas encomendadas (Blanchette e Silva, 2011, Dias, 2014, Dias e Sprandel, 2010 e 2011, Lowenkron e Piscitelli, 2015, Olívar, 2015, 2016, Piscitelli, 2008, Teixeira, 2008)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Tais preocupações alinham-se a uma série de pesquisas realizadas em diferentes contextos e que mostram como as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes vêm usualmente resultando na restrição e criminalização da mobilidade de determinados grupos e indivíduos, particularmente prostitutas e imigrantes indocumentados (Augustín, 2007, Bernstein, 2012, Chaumont, 2009, Fassin e Surkis, 2010, Jaksic, 2016, Mahdavi, 2011, Kempadoo, 2005 e 2016, Ticktin, 2008, Wong, 2005).



De qualquer modo, muitas ações de cooperação internacional no país foram realizadas em colaboração com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e (UNODC) e do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (ICMPD). Iniciativas mais modestas também emanaram do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e do Fundo das Nações Unidas para a mulher (UNIFEM).

Tomadas em conjunto, as iniciativas e projetos desses organismos internacionais podem ser interpretadas como catalisadores políticos-conceituais da pauta anti-tráfico, desempenhando um papel eficaz na disseminação de um conceito até então marginal e visivelmente deslocado das graves e distintas questões de violação de direitos presentes na sociedade brasileira.

De 2002 a 2016, o UNODC criou ou traduziu para o português mais de 20 publicações sobre tráfico humano, além de diversas pesquisas e publicações em parceria com outras instituições. Além de apoiar o governo federal na criação de seus planos e políticas, a instituição organizou inúmeros eventos de treinamento e mobilização para atores governamentais, além de campanhas nacionais e locais, com distribuição de material informativo e inserções publicitárias contra o tráfico de pessoas. O escritório brasileiro do UNODC também coordena a ação recente global para prevenir e combater o tráfico de pessoas e contrabando de migrantes (2015-2019), uma iniciativa conjunta do UNODC, União Europeia, OIM e UNICEF.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) também emergiu como um ator político relevante na disseminação das políticas antitráfico no Brasil. A instituição vem trabalhando de forma recorrente na formação de autoridades públicas na América do Sul, usando a expertise das instituições de segurança europeias e posicionando-se, conforme salientado anteriormente, como um dos principais expoentes da "governança migratória" contemporânea. A OIM também atuou na consolidação de espaços supranacionais, como a Conferência Sul-Americana sobre Migrações, onde ocupou o cargo de Secretária Técnica, o que não ocorreu sem desentendimentos e tensões (Magliano e Clavijo, 2013).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, coordenou um grande projeto de combate ao tráfico de pessoas entre junho de 2006 e julho de 2009, também financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Tal projeto, iniciado antes do lançamento da Primeira Política Nacional de Combate ao Tráfico em 2008, desempenhou um papel importante na articulação deste Plano (OIT, 2009). Com o tempo, a OIT acabou afastando-se da promoção da agenda de combate ao tráfico, redirecionando seus esforços para a histórica luta contra o trabalho forçado no país.

Finalmente, outra instituição intergovernamental que ganhou relativo destaque na disseminação da pauta anti-tráfico no Brasil foi o Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (ICMPD). Com sede em Viena e fortemente implicada na disseminação do ideário europeu de governança das fronteiras (Hess, 2010), a instituição passou a operar no Brasil em um período de projeção internacional do país. O ICMPD estabeleceu um escritório regional em Brasília, com o objetivo de dar continuidade às atividades de cooperação internacional no campo da migração, resultantes da assinatura de um memorando de entendimento com a Secretaria Nacional de Justiça do Brasil em 2009 (Dias, 2014a: 111).

O resultado desse conjunto de ações foi uma priorização política da referida pauta, particularmente quando comparada à histórica luta em defesa dos direitos dos migrantes. Em

um momento em que ainda vigia o Estatuto do Estrangeiro e que as demandas por políticas públicas para migrantes e refugiados se arrastavam há décadas, a agenda anti-tráfico rapidamente mobilizou as estruturas de poder brasileiras, resultando em planos nacionais e ações diversas de sensibilização.

No âmbito do poder legislativo, por seu turno, duas comissões parlamentares de inquérito sobre o tráfico de pessoas foram instauradas, ambas presididas por parlamentares do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL): uma no Senado (2011-2012) e outra na Câmara dos Deputados (2013-2014). Essas Comissões também contribuíram para a disseminação do conceito contemporâneo de tráfico de pessoas no Brasil, aumentando a pressão por mudanças legislativas relativas ao tema.

Em síntese, trazida pelas mãos dos organismos internacionais, a difusão da agenda anti-tráfico no contexto brasileiro acabou cumprindo a função de desviar a atenção das autoridades para as graves e recorrentes violações de direitos humanos no país<sup>3</sup>, não necessariamente contribuindo para a melhora das condições de vida de migrantes e refugiados. Além disso, a adoção de tal agenda acabaria por orientar conceitualmente muitas das discussões governamentais sobre mobilidade humana, impedindo uma abordagem crítica e pouco vacilante no tocante aos direitos dos migrantes.

#### IV. SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS E MIGRAÇÃO: (RE) ATUALIZAÇÃO DE UM IDEÁRIO DE VIGILÂNCIA E CONTROLE

Nas últimas décadas, migração e segurança nunca deixaram de estar articulados no âmbito da legislação e das práticas governamentais brasileiras. A Lei 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que esteve em vigor por mais de trinta e cinco anos e só foi recentemente revogada pela Lei 13.445/2017, tinha seu enfoque no controle e seleção migratória, colocando o estrangeiro em constante suspeição e associando-o a um potencial contraventor.

Conforme analisado por Marcia Sprandel (2015), no caso da referida legislação, produzida no período da ditadura militar e num contexto de Guerra Fria, “a ameaça que vem de fora é pensada como intrinsecamente ligada aos ‘inimigos internos’, os brasileiros considerados ‘subversivos’. Ou seja, ao estrangeiro ‘alienígena’ equivaleria, estruturalmente, tanto em termos de suspeição política quanto de necessidade de controle jurídico, o cidadão brasileiro ‘subversivo’. Além de ocuparem uma mesma posição estrutural, estes dois grupos, na medida em que poderiam entrar potencialmente em relação, eram vistos como extremamente ameaçadores para o regime e para a ‘segurança nacional’” (Sprandel, 2015: 147).

Nos discursos de aprovação do referido corpo legislativo, portanto, a figura do inimigo interno se entrelaça à qualificação da Amazônia enquanto um lócus privilegiado de atuação de potenciais inimigos estrangeiros. Ainda segundo a autora, “chama a atenção o grande número de discursos denunciando interesses ‘alienígenas’ na Amazônia, ameaçando nossa soberania e nossos minérios. Neste pacote se destacam as críticas de políticos aliados ao governo militar à presença de religiosos estrangeiros, que estariam ‘insuflando’ populações

<sup>3</sup> Para ficar apenas em alguns dados comparativos da área de segurança pública, após todos os recursos investidos em campanhas e demais ações governamentais, houve, entre 2007 e 2016, apenas 705 inquéritos instaurados para investigar o crime de tráfico de pessoas (Sistema Nacional de Procedimentos, Polícia Federal). No período, 284 pessoas foram indiciadas pelo crime (Sistema Nacional de Informações Criminais, Polícia Federal), enquanto, no mesmo período, as cifras de homicídio no Brasil atingiram a escandalosa marca de mais de 60 mil assassinatos/ano, com uma taxa de impunidade acima de 90%. A população carcerária do país, por sua vez, tornou-se a terceira maior do mundo, com um contingente de mais de 700 mil pessoas presas.

tradicionais a lutarem por seus direitos, pondo em risco a segurança nacional” (Sprandel, 2015: 152).

Esse tipo de abordagem perdura no tempo e a região amazônica segue tendo centralidade na reposição de ideais de vigilância e controle concernentes às fronteiras brasileiras. Para Lúcio Pinto (2002), “desde que o Itamaraty foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional e os diplomatas de carreira (à sombra do barão do Rio Branco) trocados pelos militares, a gestão dessa fronteira obedece a diretrizes geopolíticas. O objetivo é manter o controle nacional sobre a linha divisória internacional, impedindo a entrada de clandestinos e prevenindo a violação do espaço nacional” (Pinto, 2002: 137).

Nessa perspectiva, convivem o auto-centramento da ideia de nação – que despreza as continuidades e características similares dos vizinhos hispano-americanos, considerados essencialmente na chave da ameaça – e uma relação no mínimo ambivalente das políticas de defesa com os habitantes da “faixa de fronteira”, especialmente grupos indígenas e comunidades tradicionais.

Conforme salientado por Daniel Hirata (2015), nos últimos anos a categoria “ilícitos transfronteiriços” passou a associar “a insegurança nas fronteiras a certos circuitos mercantis, sobretudo o tráfico de drogas ilícitas, o tráfico de pessoas e o contrabando de produtos informais, assim como as suas conexões reais ou imaginárias com os grandes centros urbanos brasileiros” (Hirata, 2015: 30). Nessa construção, criminalidade e ilegalidade articulam-se aos velhos ideais do desenvolvimentismo, mesclando a retórica criminal às noções de pobreza e “ausência” do Estado.

O trabalho etnográfico de José Miguel Olívar (2015) complexifica essas assunções, ao permitir a quebra de generalizações acerca da “Amazônia” e da “fronteira”, mostrando como tais “fronteiras” são pensadas, imaginadas e produzidas, e como o Estado e outras formas de governamentalidade se produzem a partir dessa articulação (Olivar, 2015: 153). Segundo ele, as políticas/discursos sobre tráfico de pessoas, em relação com exploração sexual e com políticas de fronteiras, têm sido um elemento privilegiado para perceber a assimetria dos processos de fronteirização em curso, assim como as mais recentes construções políticas e conceituais em torno das fronteiras internacionais amazônicas.

É importante assinalar que as migrações – e particularmente alguns grupos de migrantes – nunca deixaram de estar no radar de ações de inteligência. De acordo com Amorim (2012), “se no passado, a atuação repressiva dos órgãos que compunham o serviço secreto brasileiro direcionavam-se a grupos específicos de judeus (Wiazovski, 2001), espanhóis (Souza, 2001), italianos (Santos, 2001) e japoneses (Dezem, 2000), atualmente, os fluxos migratórios na América do Sul são tema de interesse do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR)” (Amorim, 2012).

Tendo por base tal lastro, não surpreende que, ao fomentarem pesquisas e diagnósticos nacionais sobre tráfico de pessoas e migrações transfronteiriças, as autoridades brasileiras tenham acabado por reforçar (de forma consciente ou não) o vínculo entre migração, segurança, criminalidade e fronteira.

A primeira dessas pesquisas de caráter nacional, o “Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil”, respondeu a uma das ações estratégicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) no âmbito do *Plano Estratégico de Fronteiras* e da *Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras* (ENAFRON), englobando ainda metas do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (2013-2016).

Tal iniciativa tinha como objetivo geral “diagnosticar o fenômeno do tráfico de pessoas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará,

Paraná, Rio Grande do Sul, Roraima, Rondônia e Santa Catarina, que são estados que fazem fronteira com nove países da América do Sul e um território além-mar da França” (SNJ/ENAFRON, 2013: 16).

Como salientou José Miguel Olívar (2016), “the production of borders and the Amazon/north-region as territories of special vulnerability to trafficking gained force from 2010 on, as much through the expansion of the range of agentes involved and positions in the Brazilian anti-trafficking agenda, as through the reinvigoration of Brazilian international border policies in the name of ‘security’, ‘development’, ‘integration’, and ‘defense’” (Olivar, 2016: 64).

O referido Diagnóstico foi alvo de críticas de organizações entrevistadas e de pesquisadores que dela participaram, devido à maneira antiética como os dados foram trabalhados, favorecendo os discursos sobre a ocorrência de tráfico de pessoas nas fronteiras e/ou a situação de vulnerabilidade envolvendo as populações fronteiriças (Olivar, 2016: 65). Além disso, os pesquisadores sequer estiveram nas cidades de fronteiriças estudadas, derivando seus dados de entrevistas realizadas com autoridades e/ou associações nas capitais dos estados pesquisados.

Além do referido Diagnóstico, outra pesquisa que reforçou o vínculo entre migrações, fronteira e criminalidade ocorreu no âmbito do projeto “Migrações Transfronteiriças: fortalecendo a capacidade do Governo Brasileiro para gerenciar novos fluxos migratórios” (MT Brasil), financiado pela União Europeia, Secretaria Nacional de Justiça (MJ), Conselho Nacional de Imigração (MTE) e Escritório Federal para Migrações da Suíça. Mais uma vez, a instituição implementadora do projeto foi o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Conduzido em um contexto de chegada de imigrantes, particularmente do Haiti, e de brasileiros retornados do exterior, o objetivo do projeto MT Brasil foi o de “fortalecer a capacidade do Governo Federal brasileiro para melhor gerir os fluxos migratórios, com foco na assistência e integração laboral de grupos vulneráveis, como os retornados, migrantes e as potenciais vítimas de tráfico de pessoas” (ICMPD, 2016). Novamente, a categoria tráfico de pessoas ganhou prevalência no âmbito da “governança das migrações” no país, agora intercruzamento com as políticas de fronteira.

Tal projeto, estruturado com base nos eixos clássicos da cooperação técnica – transferência de capacidades; políticas de desenvolvimento; e, mais recentemente; a aproximação entre migração e segurança/criminalidade (Dias, 2014) –, tinha o intuito de apoiar o governo federal brasileiro na implementação de Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, Casas do Migrante e Centros de Fronteira (ICMPD, 2016: 10-11). Para isso, foram realizadas diferentes atividades de pesquisa, além de seminários, atividades de capacitação de agentes públicos, etc.

A condução da principal dessas pesquisas – cujos resultados foram publicados no Relatório *Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Inserção Laboral* (ICMPD, 2016) – esteve envolta, uma vez mais, em problemas éticos e conceituais. Embora tivesse o intuito de abordar as migrações transfronteiriças e os direitos de migrantes e pessoas em deslocamento, as atividades de pesquisa foram conduzidas como uma continuidade do *Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil* (ENAFRON, 2013). Ou seja, mesmo que o foco de atenção dos pesquisadores, neste caso, girasse em torno dos direitos sociais e de cidadania de migrantes e retornados, a categoria “tráfico de pessoas” foi tratada pela coordenação do projeto como fio condutor imprescindível no processo de produção de dados.

A insistência dos pesquisadores envolvidos em não aproximar migração e criminalidade – buscando apartar a vinculação automática entre tráfico de pessoas, fronteira e mobilidade – acabou gerando um tensionamento com a coordenação do projeto, que se mantinha atrelada à centralidade da categoria “tráfico de pessoas”. Uma parte da equipe de pesquisa, formada por profissionais qualificados e especializados na temática migratória, manteve-se no projeto até o momento em que a independência da produção de dados foi ameaçada, em decorrência da demissão do Coordenador da pesquisa e da falta de confiança em relação à utilização dos dados e entrevistas realizadas<sup>4</sup>.

De todo modo, a implementação das estruturas de atendimento a migrantes na fronteira acabou não ocorrendo, muito em função do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff e da descontinuidade de uma série de políticas conduzidas no âmbito do governo federal brasileiro. Embora a necessidade de estruturas estatais de apoio e acolhimento a migrantes e refugiados fosse (e continue a ser) uma realidade no país, o debate sobre sua criação deveria passar longe de discussões sobre tráfico de pessoas e/ou segurança nas fronteiras. É nesse sentido que o inter cruzamento entre mobilidade humana e segurança/criminalidade acaba por reforçar ainda mais os ideais de vigilância e controle concernentes às fronteiras brasileiras, alimentando uma perspectiva quase sempre irrealista dos fluxos humanos.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando olhamos para os discursos e práticas de governabilidade migratória contemporânea no Brasil, nos deparamos com um conjunto de contradições e ambiguidades, que derivam tanto da importação de um arsenal de conceitos externos (dentre eles, mais uma vez, “tráfico de pessoas”) quanto de construções políticas e conceituais próprias, referidas à noção militar da fronteira brasileira e à visão dos estrangeiros como “inimigos internos” ou agentes potencialmente desestabilizadores da segurança nacional. Nesse sentido, a tentativa de se construir um discurso progressista sobre a mobilidade humana encontrou uma série de limites e restrições no âmbito das estruturas de Estado e governo no Brasil.

Ao mostrar algumas das características da “nova abordagem internacional da governança das migrações”, chamo a atenção para o fato de que os conceitos dela derivados não sinalizam necessariamente para uma ruptura. Ao contrário, parece que as continuidades em relação às visões mais “tradicionais” de fronteira, migração e segurança estão postas, havendo sempre o risco do clássico modelo administrativo estatal (*raison d'état*) ser apenas substituído por agências que, embasadas na produtividade e empreendedorismo de seus funcionários, têm se mostrado mais eficientes que modelos coloniais na gestão e controle de populações<sup>5</sup> (Feldman, 2012).

4 Como um desses profissionais contratados, fiz parte do projeto de pesquisa até o momento em que não pude ter a garantia de que a independência dos dados seria preservada.

5 A etnografia de Gregory Feldman (2012) mostra como a governança migratória contemporânea na Europa se dá a partir de um vasto, acéfalo e descentralizado mundo de tecnologias e políticas, justificadas a partir de discursos criminais e humanitários. As implicações restritivas de uma série de práticas e ações dessas agências se dão em conjunto com justificativas positivas atreladas a noções de segurança e gestão eficiente da circulação: “The apparatus serves a drastically imbalanced global economy, the displacing effects of which are treated through negative border control measures, narrowly defined visa requirements, and pervasive biometric surveillance. However, its legitimation is framed in such positive terms as safeguarding the creative entrepreneurs, preventing brains drain, enhancing migrants’ skills, and saving people from smugglers, traffickers, identity theft, and risky clandestine border crossings” (Feldman, 2012: 181).

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Sérgio Gonçalves de, “Contextualização do debate brasileiro acerca das migrações internacionais – uma análise a partir do caso haitiano”. *Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP. Águas de Lindóia, 19 a 23 de novembro de 2012.

ANDRIJASEVIC, Rutivica & WALTERS, William, “The International Organization for Migration and the international government of borders” In *Environment and Planning D: Society and Space*, 28: 977-999, 2010.

AUGUSTIN, Laura Maria, *Sex at the Margins: Migration, Labour Markets and the Rescue Industry*. Londres, Zed Books, 2007.

BLANCHETTE, Thaddeus B. e SILVA, A. P., “Mulheres vulneráveis e meninas más”. *I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Série Pesquisas e Estudos*. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça - Ministério da Justiça, 2011.

BERNSTEIN, Elizabeth, “Carceral politics as gender justice? The “traffic in women” and neoliberal circuits of crime, sex, and rights”, *Theory and Society*, 41(3): 233-259, 2012.

BIGO, Didier, “Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease” In *Alternatives* 27, Special Issue, 2002.

CHAUMONT, Jean-Michel, *Le mythe de la traite des blanches. Enquête sur la fabrication d'un fléau*, La Découverte, 2009.

DIAS, Guilherme Mansur, *Experiências de Trabalho Temporário nos Estados Unidos: uma abordagem etnográfica do Okemo*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_, *Migração e Crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. Tese de doutorado em Antropologia Social. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2014a.

DIAS, Guilherme Mansur & SPRANDEL, Marcia Anita, “A temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro” In *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, 35: 155-170. Políticas Migratórias, 2010.

\_\_\_\_\_, “Reflexões sobre políticas para migrações e tráfico de pessoas no Brasil” In *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, Brasília, 37: 59-77. Tráfico de Pessoas, 2011.

DOMENECH, Eduardo, “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’”. Trabajo presentado en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Facultad Latinoamericana de Ciencias, Sociales, 18, 19 y 20 de mayo. Quito, Ecuador, 2010.

\_\_\_\_\_, “O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul”, *Ciência e Cultura*, vol.67 n.2, São Paulo abr./jun, 2015.

DÜVELL, Franck. 2003 “The globalisation of migration control” In *OpenDemocracy* - Versão eletrônica disponível em [http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article\\_1274.jsp](http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp).

ESTUPINAN SERRANO, Mary Luz, “Migration management: a propósito del gobierno de las migraciones a escala global”, *Sociológica*, año 29, número 81, pp. 263-281 enero-abril de 2014.

FASSIN, Éric. “National Identities and Transnational Intimacies: Sexual Democracy and the Politics of Immigration in Europe” In Dossier on Sexual Boundaries, National Identities, and Transnational Migrations in Europe, *Public Culture*, 22(3): 507-529, 2010.

FASSIN, Éric e SURKIS, Judith, “Introduction: Transgressing Boundaries” In Dossier on Sexual Boundaries, National Identities, and Transnational Migrations in Europe, *Public Culture*, vol. 22(3): 487-505, 2010.

FASSIN, Didier. “Quand le corps fait la loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers” In *Sciences sociales et santé*, Toulouse, 19(4): 5-33, 2001.

\_\_\_\_\_. “Souffrir par le social, gouverner par l'écoute: une configuration sémantique de l'action publique” In *Politix*, Paris, 19(73): 37-157, 2006.

FELDMAN, Gregory, *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*. Stanford (CA), Stanford University Press, 2012.

FELDMAN-BIANCO, Bela, “O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências”, *Travessia*, no prelo.

GARLAND, David, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

GEIGER, Martin e PÉCOUD, Antoine (Eds.) *The New Politics of International Mobility: Migration Management and its Discontents*, Universität Osnabrück, 2012.

HIRATA, Daniel, “Segurança Pública nas fronteiras: apontamentos a partir do 'Arco Norte””, *Ciência e Cultura*, v. 67, p. 30, 2015.

JAKSIC, Milena, *La traite des êtres humains en France. De la victime idéale à la victime coupable*, CNRS Editions, 2016.

KEMPADOO, Kamala. 2005 “Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres”, *Cadernos Pagu*, Campinas, UNICAMP, 25: 55-78, 2005.

\_\_\_\_\_, “Revitalizing Imperialism: Contemporary Campaigns against Sex Trafficking and Modern Slavery”. *Cadernos Pagu*, no.47, Campinas, Epub Aug 22, 2016.

KRON, Stephanie, “Gestión Migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 37: 53-85, 2011.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Inserção Laboral*, Viena, 2016.

LOWENKRON, Laura e PISCITELLI, Adriana, “Categorias em Movimento: a gestão de vítimas do tráfico de pessoas na Espanha e no Brasil”, *Ciência e Cultura*, vol.67 n.2, São Paulo abr./jun, 2015.

MAGLIANO, María, CLAVIJO, Janneth, “La OIM como trafficking solver para la region sudamericana: sentidos de las nuevas estrategias de control migratorio”, KARASIK, Gabriela A. (Ed.) *Migraciones internacionales: reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial contemporánea*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2013.

MAHDAVI, Pardis, *Gridlock. Labor, Migration and Human Trafficking in Dubai*. Stanford (CA), Stanford University Press, 2011.

OLÍVAR, José Miguel, “Performatividades governamentais de fronteira: a produção do Estado e da fronteira por meio de políticas de tráfico de pessoas na Amazônia brasileira” In *Revista Ambivalências*, Jan-Jun/2015.

\_\_\_\_\_. “Exploring traffic and exploitation on the Brazilian international border in the Amazon”, *Social and Economic Studies*, 65 (4): 57-86, 2016.

PEREYRA, Silvana S., “El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”, V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)/III Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD), Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 16 de sep. de 2011.

PICHÉ, Victor, “In and out the back door: Canada’s Temporary Worker Programs in a Global Perspective”, GEIGER, M. e PÉCOUD, A. (Eds.) *The New Politics of International Mobility: Migration Management and its Discontents*, Universität Osnabrück, 2012.

PINTO, Lúcio F., “Três reflexões sobre segurança nacional na Amazônia” In *Estudos Avançados*, São Paulo, 16(46): 131-140, 2002.

PISCITELLI, Adriana G., “Entre as máfias e a ajuda: a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas” In *Cadernos Pagu*, Campinas, UNICAMP, 31: 29-63, 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira*, 2013.

SPRANDEL, M. A. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*[online]. 2015, vol.23, n.45, pp. 145-168.

SIMON, Jonathan. *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

TEIXEIRA, Flávia, “L’Italia dei Divieti: entre o sonho de ser europeia e o babado da prostituição” In Dossiê Gênero no Tráfico de Pessoas. *Cadernos Pagu*, Campinas, UNICAMP, nº 31: 275-308, 2008.

TICKTIN, Miriam, “Sexual Violence as the Language of Border Control: Where French Feminist and Anti-immigrant Rhetoric Meet” In *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 33(4):863–89, 2008.

WONG, Diana, “The rumor of trafficking” in Schendel, W. e Abraham, I. (orgs) *Illicit Flows and Criminal Things: States, Borders, and the Other Side of Globalization*. Bloomington, Indiana University Press, 2005.



**“EU MORO COM ELE”: OS EFEITOS DOS FRAMES  
DE LUTA LIVRE DAS REVISTAS VEJA E ISTOÉ  
SOBRE O DEPOIMENTO DE LULA**

ERICA CRISTINA VERDERIO BIANCO

# “EU MORO COM ELE”: OS EFEITOS DOS FRAMES DE “LUTA LIVRE” DAS REVISTAS VEJA E ISTO É SOBRE O DEPOIMENTO DE LULA

## I. INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o enquadramento noticioso da operação Lava Jato nas matérias de capa das revistas Isto É e Veja, no tocante à relação entre o ex-presidente da república Luís Inácio Lula da Silva e o juiz Sérgio Moro, titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, responsável pela ação penal da Operação Lava-Jato. Enquadra-se as notícias de véspera do depoimento de Lula como réu na ação penal. Além disso, interessa-nos se os *frames* encontrados nas reportagens também estão presentes nos comentários postados na página “Eu MORO com ele”, criada na rede social Facebook pela Sra. Rosângela Wolff Moro, esposa do juiz Sérgio Moro, e atualmente com 827.644 seguidores.

As coberturas midiáticas das duas revistas semanais analisadas parecem retratar o juiz Sérgio Moro como um herói que luta contra o mal da corrupção, personificado na figura de Lula. Da análise visual das capas das duas revistas, publicadas na semana que antecedeu o depoimento pessoal de do ex-presidente ao juiz, chegamos ao pressuposto que Veja e Isto É, conferiram ao depoimento ares de confronto direto, embate, luta livre, colocando o magistrado, perante a opinião pública, à condição de rival do réu.

Por fim, partimos da premissa que os enquadramentos de Veja e Isto É ignoram os princípios constitucionais da imparcialidade do juiz e da presunção de inocência do réu, basilares do Estado Democrático de Direito, consequentemente provocando a degradação da esfera argumentativa (considerando-se os órgãos jurisdicionais e a imprensa como instituições da esfera pública). (GOMES, 2008:127).

## II. A OPERAÇÃO LAVA-JATO: UM BREVE PANORAMA

Deflagrada em 17 de março de 2014 pela Justiça Federal de Curitiba, a Operação Lava Jato tinha como objetivo inicial a investigação de uma rede de postos de combustíveis e lava jato de automóveis, os quais eram usados para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas. Durante este período, surgiram novos indícios a partir dos quais decorreram 42 fases investigatórias (até julho/2017) e desdobramentos que somaram outros 20 processos penais. O esquema inicialmente envolveu empreiteiras, funcionários públicos da Petrobrás, operadores financeiros e agentes políticos; a ideia era superfaturar contratos públicos por meio de fraudes em licitações em troca de propina que variava de 1% a 5% do valor do montante contratado. As empreiteiras, que em um cenário normal concorreriam entre si a uma licitação formaram, no entanto, um “clube” em que se alternavam como vencedoras das licitações. Funcionários públicos da Petrobrás fraudavam as licitações favorecendo empresas deste clube, além de firmarem contratos superfaturados e realizarem aditivos de contrato sem necessidade. Os operadores financeiros, por sua vez, intermediavam o pagamento da propina.

As empreiteiras tinham ressarcido todo o dinheiro gasto em propinas por meio de contratos superfaturados, a média calculada era de três vezes o valor “investido” para cada contrato. O Ministério Público Federal considera a Lava Jato a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro realizada no Brasil. Estima-se que o esquema de lavagem de dinheiro movimentava aproximadamente de 42 bilhões de reais, de acordo com Laudo Pericial 2311/2015 emitido pelo Departamento Técnico da Polícia Federal. Neste contexto, outro fato que torna esta

investigação de caráter inédito são as Delações Premiadas, previstas na Lei 12.850/2013, em que se admite a “Colaboração Premiada” como meio de obtenção de provas. A Operação Lava Jato é a investigação com o maior número de delatores; são 40 acordos de delação com mais de 80 pessoas em colaboração com a justiça. Neste período, foram 66 condenações para 65 pessoas, com 83 inquéritos em andamento e 198 prisões. Por esses números, entendemos que é relevante pesquisar o enquadramento deste objeto empírico.

### III. O PARADIGMA DA TEORIA DO ENQUADRAMENTO (*FRAMING*)

A teoria do enquadramento é, atualmente, uma abordagem em ascensão nas pesquisas do campo de comunicação política (VIMIEIRO, 2010:62). Através dos estudos de *framing*, pesquisadores da área buscam explicar como a mídia seleciona, organiza e constrói o conteúdo noticioso (mídia frames) e como a audiência o compreende, a partir do entendimento individual sobre o que importa numa dada situação. (ROSSETO; SILVA, 2012: 107). Segundo Entman, enquadrar um tema diz respeito a selecionar alguns aspectos da realidade – tornando-os proeminentes no discurso – e excluir outros. Neste sentido:

“Enquadrar é selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto, promovendo uma definição de problema em específico, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou uma recomendação de tratamento para o item descrito”. (Entman apud FONTES e col., 2016: 243).

Sobre este ponto, Fontes e col. (2016:244) ensinam que, para processar a informação, a audiência a relaciona com as referências anteriores que possui, dado que o receptor não é um sujeito passivo e interage com a mensagem. No entanto, ele adverte que o público consome informações as quais não vivencia e são mediadas por empresas de comunicação que escolhem alguns fatos e ignoram outros que são igualmente necessários para a formação da opinião individual. Os discursos midiáticos oferecem perspectivas particulares da realidade, numa tentativa de fazer prevalecer certas visões de mundo, interferindo nos processos de construção social da realidade. Desta forma, para a comunicação política “importa como se dá a cobertura dos meios jornalísticos e midiáticos em relação aos atores políticos” (FONTES e col., 2016:240).

Ao analisarem os enquadramentos predominantes nas matérias de capa das principais revistas semanais brasileiras que faziam referência à operação Lava Jato no período de abril de 2014 a setembro de 2015, Sampaio e col. (2016) enfatizaram a função da revista semanal no contexto da comunicação política:

“(…) que é organizar e aumentar a repercussão das notícias diárias ocorridas em uma semana. Assim, é factível supor que seus enquadramentos serão especialmente contundentes na opinião pública, podendo levar, de fato, a algum nível de framing effects”. (FONTES e col., 2016: 261).

Os dados coletados por Fontes e col. mostram que as reportagens de capa de *Veja* e *Isto É* enfatizaram o julgamento moral “condenação prévia do PT” e a solução “confiança no trabalho de Moro e Janot”, corroborando nossa premissa, segundo a qual o enquadramento noticioso de *Veja* e *Isto É* ignora os princípios constitucionais da imparcialidade do juiz e da presunção de inocência do réu, ao retratarem o juiz Sérgio Moro como o herói anti-corrupção e o réu Lula como a personificação do mal, utilizando molduras de luta livre para enquadrar o depoimento de Lula, presentes na capa e respectiva matéria da revista *Veja* (edição de 10 de maio de 2017) e da revista *Isto É* (edição de 12 de maio). Nas próximas sessões, apresentaremos nossos achados sobre o enquadramento noticioso da relação réu *versus* magistrado e como esses frames são refletidos nas discussões online.

#### IV. A ANÁLISE DO DISCURSO

Para compreendermos a relação das matérias propostas pelas revistas *Veja* e *Isto É*, utilizaremos a metodologia de Análise do Discurso (AD) de linha francesa. O surgimento da Análise do Discurso, derivada de Michel Pêcheux, foi fortemente marcado pelo trinômio *Saussure-Freud-Marx*; pois a conjuntura política e intelectual francesa dos anos 60, sob a égide do estruturalismo, propiciou uma articulação entre três domínios disciplinares (que são ao mesmo tempo uma ruptura com o século XIX) derivados dos estudos desses autores, foram: a Linguística, a Psicanálise e o Marxismo. Dessa forma, podemos afirmar, junto com Orlandi (2000), que a AD situa-se: a) linguística: com a problematização do corte saussureano. A AD entende que a língua tem sua ordem própria, mas só é relativamente autônoma. b) Materialismo Histórico, considerando a releitura que Althusser fez da obra de Marx. Foi com base na teoria da interpelação do sujeito segundo a qual só há ideologia pelo sujeito e para os sujeitos, que Pêcheux trouxe para a AD a noção de assujeitamento. c) Psicanálise: a partir da releitura lacaniana de Freud. Neste campo, emerge a ideia do sujeito na sua relação com o simbólico, pensando o inconsciente como estruturado por uma linguagem.

A AD provoca um deslocamento no modo de se conceber tanto a linguagem quanto o sujeito, isto é, a epistemologia que interessa à Análise do Discurso, segundo Orlandi (1996, p.36) “não se alinha no paradigma da epistemologia positivista, mas no da histórica, e, em relação a esta, no da descontinuidade, suprimindo, com efeito, a separação entre objeto e sujeito, exterioridade e interioridade, concreto e abstrato, origem e filiação, evolução e produção, etc”.

Ao fazermos Análise do Discurso, estamos buscando compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico. A AD não trabalha com a *língua* fechada nela mesma, vista como um sistema abstrato, mas com o *discurso*, tomado como um objeto sócio histórico em que o linguístico intervém como pressuposto. É nesse sentido que a AD apresenta uma nova maneira de interpretar as materialidades escritas e orais, pois o que interessa observar nas pistas linguísticas é o modo como elas funcionam discursivamente. Assim, para se ter alguma significação dos processos discursivos, é necessário considerar juntamente com a superfície linguística, os interlocutores e o contexto histórico-social. Trata-se, portanto, de um objetohistórico-ideológico, que se produz socialmente através de sua materialidade específica: a língua. E só pode ser entendido a partir da análise de seus processos de produção

Tendo em conta, portanto, que não há uma separação estanque entre o lugar em que acontece a linguagem (o linguístico) e a exterioridade necessária para que se possa apreender o seu funcionamento, a AD investiga os processos que constituem os fatos de linguagem e não somente os produtos já prontos desse processo. Para interpretar um texto, por exemplo, busca-se compreender os processos de sua produção. Nas palavras de Fernandes, vemos que a complexidade do discurso decorre do fato de que existe uma “exterioridade à língua”; que ele somente pode ser apreendido no social e sua compreensão “coloca em evidência aspectos ideológicos e históricos próprios à existência dos discursos nos diferentes contextos sociais”. (FERNANDES, 2007, p. 10)

#### V. ANÁLISE DISCURSIVA: A IMAGEM DO JUIZ *VERSUS* RÉU NAS PÁGINAS DE *ISTO É* E *VEJA*

Começaremos nossa análise com a matéria de capa da revista *Isto É* “A caminho da condenação” de 12 de maio de 2017, na semana do depoimento do ex-presidente Lula ao juiz Sérgio Moro. Para tanto, separamos trechos da matéria em Sequências Discursivas (SD) que serão nosso corpus de análise. Sobre isso, transcrevemos as seguintes Sequências Discursivas:

Sd1: Um réu sem argumento é como um rei despido. Seus súditos inebriados pelo poder que um dia ele já exerceu e pela imagem imaculada de outrora, o enxergam como se seu corpo estivesse crivado de ouro. Mas o rei está nu, sua alma desvelada, exposta ao constrangimento. Como suas palavras não correspondem mais aos fatos, ele busca táticas escapistas de modo a fugir da realidade. Só que a maioria, à exceção de seu séquito cada vez mais restrito, o vê como ele realmente é. Assim é o réu Luiz Inácio.

Os autores da matéria da revista *Isto É*, começam o texto estabelecendo um comparativo entre o ex-presidente Lula e um rei de forma pejorativa, estendendo o tom pejorativo aos apoiadores do ex-presidente, quando diz que a “exceção de seu séquito cada vez mais restrito”, ou seja, à exceção do restrito grupo de apoiadores de Lula, os demais têm noção de uma realidade em que as palavras do ex-presidente não correspondem aos fatos e que seus argumentos não são mais válidos; afirmando de forma implícita que os apoiadores de Lula não possuem esta noção de realidade. Novamente, ao utilizar no seu discurso o termo “súditos inebriados” os autores crivam mais uma vez o desrespeito aos apoiadores de Lula, por tratá-los como sujeitos passivos e bêbados, sem capacidade de reflexão. E ainda, em nenhum momento considera que tais sujeitos possam ter feito a escolha em apoiar o ex-presidente por diferentes motivos, que não nos interessa analisar. No contexto desta primeira sequência discursiva, podemos recorrer à Psicanálise de Freud, abordada anteriormente, que é quando o sujeito inconscientemente utiliza de elementos simbólicos para compor ou expor o seu discurso, que por sua vez, será carregado de elementos ideológicos.

Sd2: Enquanto o juiz Sergio Moro estava munido de agendas e de fatura de documentos, Lula, movido por uma espécie de compulsão pela mentira, combatia a realidade.

Na segunda sequência discursiva, a revista *Isto É* faz uma clara defesa à imagem do juiz Sergio Moro, quando estabelece em seu discurso elementos que demonstram o preparo do magistrado ao comparecer diante do ex-presidente (não que o mesmo não estivesse preparado). Porém, partindo do pressuposto de imparcialidade que deve seguir o jornalismo, no qual pressupõe que devam apresentar apenas fatos excludentes de opiniões, verifica-se no discurso acima parcialidade por parte dos autores da revista. Parcialidade esta, comprovada, na segunda frase da oração “Lula, movido por uma espécie de compulsão pela mentira”, em que a revista estabelece claro julgamento sobre o discurso do réu. Este posicionamento da revista pode ser explicado pelo *Materialismo Histórico*, em que se baseou a teoria de relação entre ideologia e sujeitos, no qual Pêcheux defende que não existe discurso sem sujeito e nem sujeito sem ideologia. Portanto, nesta sequência discursiva é perceptível o momento em que o sujeito, munido de sua ideologia existente, extravasa a mesma através do discurso.

Sd3: De antemão, Lula já sabia que não teria argumentos jurídicos para enfrentar Moro. Por isso seus advogados fizeram uma verdadeira maratona nos tribunais. Estava em curso a estratégia do “tapetão”. No total, sua banca impetrou sete habeas corpus no Tribunal Regional Eleitoral da 4ª Região (TRF-4) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Lula perdeu todas. Primeiro, tentaram tornar o juiz Moro incompetente para julgar o caso. Depois quiseram adiar a audiência, alegando que não haviam tido tempo para analisar documentos recebidos da Petrobrás.

Na terceira sequência discursiva, a revista, além de novamente apresentar aparente tom pejorativo ao falar do ex-presidente, critica o direito à ampla defesa do réu, que se trata de um direito constitucional, previsto no Art.5º - Inciso LV da Constituição Federal de 1988: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Neste caso, podemos observar a superfície linguística dos interlocutores, que por meio da materialização da língua profere discursos discriminatórios de modo a cercear o direito de outros indivíduos.

Sd4: O depoimento, as circunstâncias que o cercaram, bem como as estratégias adotadas pelo petista para não encarar a realidade dos fatos, deixaram claro: Lula não é inocente.

Na quarta Sd, o sujeito que discursa novamente admite um posicionamento, no qual não seria o seu lugar de fala, uma vez que afirma que Lula não é inocente. Aplicando-se a Análise do Discurso, verificamos o entrelaçamento entre o lugar em que acontece a linguagem e a exterioridade em que se dá o seu funcionamento, pois não podemos analisar o discurso de forma isolada; a que FERNANDES chamou de “exterioridade à língua”. Neste contexto, é passível suscitar um posicionamento por parte da revista Isto É no qual se estabeleceu um julgamento prévio, com valor condenatório e não respeitando neste caso o princípio da presunção de inocência. O princípio de presunção de inocência presente no Art. 5º - Inciso LVII estabelece garantia processual ao acusado pela prática de infração penal, sob a prerrogativa de não ser considerado culpado por um ato delituoso até que a sentença penal condenatória seja transitada em julgado. A essência do princípio é que não se estabeleça nenhum juízo de valor ou sanções jurídicas errôneas ao acusado, garantindo-lhe o direito à ampla defesa, o julgamento de forma justa e o respeito à dignidade humana. O curioso na sequência discursiva analisada é o não-lugar de fala da revista, ou seja, a revista Isto É sentencia sobre um assunto que não a pertence e no qual não tem autoridade para falar ou julgar, uma vez que a decisão final sobre a inocência ou não de qualquer indivíduo compete ao sistema judiciário brasileiro, a quem compete o julgamento de atos ilícitos.

Adiante, analisaremos a matéria de capa da revista Veja “O primeiro encontro cara a cara – Lula x Moro” de 10 de Maio de 2017, da semana que antecede o depoimento do ex-presidente Lula ao juiz Sérgio Moro, em Curitiba. Para tanto, separamos as seguintes Sequências Discursivas (SD) para análise:

Sd5: O ex-presidente Lula se sentará diante do juiz Sergio Moro nesta quarta-feira, às 14 horas, para prestar seu primeiro depoimento ao magistrado que virou herói nacional no comando da Lava-Jato.

Nesta sequência discursiva, consideramos apenas a parte que a revista Veja fala do juiz Sergio Moro, em que utiliza o termo “herói nacional” pelo fato de o juiz coordenar a Operação Lava Jato. A revista utiliza de aspectos simbólicos para caracterizar o sujeito, no caso o juiz, colocando de forma implícita sua opinião a respeito da temática. Utilizando-se da formação discursiva para construção de uma imagem em torno do juiz, que o confere “poderes especiais” além do poder judicante.

Sd6: Com tamanho bombardeio à sua volta, o ex-presidente vem planejando dar ao seu depoimento ares de luta livre, aquela modalidade de disputa meio acrobática e meio circense celebrizada pelos mexicanos, em que os lutadores usam máscaras coloridas e fazem movimentos abusadamente cênicos.

Na sexta sequência discursiva, chegamos ao cerne desta análise, em que a revista Veja faz referência a um tipo de luta, chamada luta livre, em que são válidos todos os golpes, em uma tentativa de inserir nos discursos das arenas políticas, uma espécie de enfrentamento entre o juiz e o réu; trazendo para a tônica do debate discursos raivosos entre defensores do juiz Sergio Moro e defensores do ex-presidente Lula.

Sd7: Em parte, o juiz Sergio Moro contribuiu para o clima de luta livre. Tomou decisões que acabaram ajudando a caracterizar um enfrentamento contra o ex-presidente, sobretudo em duas ocasiões: quando divulgou irregularmente uma conversa telefônica entre Lula e a então presidente Dilma Rousseff no ano passado e quando exigiu que o petista estivesse presente na audiência com as 87 testemunhas que elencou – uma sacada até divertida, destinada a revidar o abuso de chamar tantas testemunhas, mas que foi considerada irregular.

Nesta sequência discursiva, a revista *Veja* pela primeira vez, faz críticas ao posicionamento do juiz Sergio Moro enquanto no exercício da profissão, ao cometer atos irregulares no decorrer do processo criminal que envolve o ex-presidente Lula. É interessante observarmos que existe uma mudança de discurso por parte da revista, que passa a tratá-lo na figura de juiz e não como um “herói” ou “salvador da pátria”. Nas últimas linhas do trecho analisado o autor coloca sua opinião sobre os dois episódios em que o juiz haveria cometido irregularidades ao dizer “uma sacada até divertida, destinada a revidar o abuso de chamar tantas testemunhas”. Novamente, reiteramos o que já foi dito neste artigo a respeito da imparcialidade que o jornalista deve manter diante das informações a serem noticiadas. Neste contexto, comprovamos mais uma vez o pressuposto da análise do discurso, em que o sujeito não se separa do objeto, a exterioridade não pode ser separada da interioridade, e de forma implícita ou explícita o sujeito acaba perfazendo em seu discurso traços da sua formação ideológica.

## VI. OS EFEITOS DOS MEDIA FRAMES NAS DISCUSSÕES ONLINE: DEGENERACÃO DA ESFERA ARGUMENTATIVA?

Passamos neste ponto para a análise descritiva do enquadramento das discussões ocorridas no âmbito do Facebook, especificamente na *fanpage* *Eu MORO com ele*, a partir das quatro características do enquadramento apontadas por Entman (1993, *apud* FONTES e col., 2016) e dos resultados da pesquisa realizada por Fontes e col. (2016) sobre objeto semelhante. Consideramos o vazamento do conteúdo de conversas telefônicas gravadas no bojo da operação o principal espetáculo midiático da operação, seguido da maneira como o réu (um ex-presidente da república, ator político por excelência), o órgão jurisdicional e a imprensa enquadraram a audiência de oitiva de Lula: uma arena de luta livre.

Quais são os possíveis efeitos do enquadramento noticioso para a qualidade da esfera argumentativa? Wilson Gomes (2008) conceitua esfera pública, a partir da obra de Habermas, como a esfera de mediação entre o Estado e a sociedade civil, dividindo-a em esfera de discutibilidade (ou argumentativa) e esfera de visibilidade (representada pela mídia). Ao discorrer sobre a degradação da esfera argumentativa, Gomes (2008, p. 49) adverte que “a imprensa finda por ser o lugar, ocasião e meio mediante o qual aquilo que se quer que se torne opinião pública deve circular para obter assentimentos privados”. Nas palavras do pesquisador, “a esfera pública degrada-se quando passa a ser dominada pela comunicação e pela cultura de massa” (2008, p. 44). Quando a esfera de visibilidade passa a servir de instrumento a interesses privados que visam a adesão da opinião pública a determinadas temáticas, tem-se a degradação da esfera pública.

Como pudemos perceber na análise discursiva, *Veja* e *Isto É* enquadraram o depoimento de Lula ao juiz Sérgio Moro como um embate direto, uma luta livre, alçando o magistrado à condição de rival do réu, perante a opinião pública. Entretanto, espera-se que o órgão jurisdicional seja imparcial na condução do processo, não assumindo posições públicas nem conclamando o público a apoiá-lo desta ou daquela maneira. Se considerarmos os órgãos jurisdicionais e a imprensa como instituições da esfera pública, então essa moldura – a qual ignora os princípios constitucionais da imparcialidade do juiz e da presunção de inocência do réu, basilares do Estado Democrático de Direito – possivelmente provoque a sua degradação, uma vez que o público leigo em assuntos jurídicos aceita como corretos os papéis atribuídos pela mídia aos atores do processo.

Ao gravar um vídeo para agradecer o apoio popular à operação Lava Jato e solicitar ao povo que não saia de casa no dia do depoimento de Lula, para evitar confrontos, publicando-o na página da sua esposa Rosângela Wolff Moro, o juiz contribui para transformar o processo judicial em um show para ser consumido pelo público. O vídeo, postado na *fanpage* “*Eu MORO com*

ele” em 06 de maio de 2017, recebeu 11,1 mil comentários e teve 103 mil compartilhamentos. Da análise parcial dos comentários, pudemos verificar como o enquadramento noticioso neste caso reverbera nas discussões em ambiente online. A maioria das pessoas que comentou favoravelmente ao juiz utilizou pelo menos um dos seguintes termos para referir-se a ele: admiração, homem de bem, zelador das pessoas de bem, escolhido/enviado por Deus, esperança, exemplo, homem digno, honrado, justiça divina, confiança, grandeza, sensato, ídolo, orgulho, guerreiro, pessoa iluminada, patriota, sábio, corajoso, herói.

Por outro lado, a maioria das pessoas que se posicionaram contrariamente ao magistrado, fizeram uso dos seguintes termos: palhaço, juiz fabricado, paranoico, corja, lixo, burro, safado, juizeco, partidário, incompetente, injusto, tendencioso, conspirador. As manifestações de apoio a Lula foram no sentido de reconhecimento de alegados avanços sociais enquanto ele esteve na presidência da República. De forma oposta, muitos dos que se manifestaram favoravelmente ao juiz, expuseram sua reprovação ao réu, utilizando-se das seguintes palavras: ladrão, corja, petralha, nojento, vagabundo, bandido, besta fera, canalha, psicopata, corrupto, “encantador de burros”, lularápio, safado, mafioso, crápula, pinguço, cretino, verme.

## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que qualquer ação judicial cujo objetivo é apurar denúncias contra políticos e outros cidadãos com grande influência nas esferas de poder necessita receber maior visibilidade, de modo a desencorajar práticas de constrangimento de agentes públicos, devido à relação desigual de poder entre as partes. No entanto, atitudes parciais do juiz em resposta a algumas provocações por parte do réu, coloca em cena uma “disputa” que não deveria haver, pois o papel do juiz é apenas julgar e se pronunciar nos autos.

Sobre as estratégias discursivas, verificamos que a revista Isto É é claramente parcial ao tratar o réu sempre em tom pejorativo, não respeitando os direitos do mesmo, fazendo prévio julgamento e perfazendo a formação de uma imagem do juiz Sergio Moro como aquele que irá “salvar o país”, atribuindo aspectos simbólicos a imagem do juiz, em uma tentativa de influenciar a opinião pública sobre o caso. Em um contraponto, a revista Veja utiliza o mesmo discurso de forma mais branda, no qual admite-se em certa medida a inocência de Lula, porém nega-se a ausência de culpa do réu. É interessante notar que nenhuma das revistas encontra-se no seu lugar de fala ao julgar o réu, uma vez que isso caberá ao sistema judiciário brasileiro.

Ambas as publicações estabelecem um cenário de luta entre o bem e o mal, produzem discursos que levam a opinião pública a reproduzir ódio em direção à parte contrária em suas discussões online. Identificamos esses frames na página “Eu MORO com ele”, em que a reprodução dos discursos de raiva contra o ex-presidente Lula e o “endeusamento” ao juiz Sergio Moro está presente na maioria dos comentários.

O contrário também acontece, uma vez que os apoiadores do ex-presidente fazem fortes críticas ao posicionamento do juiz, e muitas vezes, referem-se à autoridade judiciária como “juizeco”, colocando em cheque a competência profissional do mesmo. As revistas trazem para a cena a “visibilidade” do assunto, porém produzem uma falsa “discutibilidade”, uma vez, que os atores da arena política apenas reproduzem os discursos já inseridos nas revistas. Assim, como propõe Gomes (2008), as esferas públicas parciais têm seu complemento no governo legalmente regulado; e a opinião pública procedimentalizada deve informar e sustentar processos formais de deliberação em sistemas políticos, legalmente regulamentados.



## VIII. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 12.850/2013 (Define organização criminosa). Disponível em: <<https://goo.gl/4sweKB>>. Acesso em 13/08/2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <<https://goo.gl/zaRrL>>. Acesso em 14/08/2017.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 13, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/HYn19N>>.

FERNANDES, Cleudemar. Análise do Discurso – Reflexões Introdutórias. São Carlos, SP. Claraluz, 2ª edição, 2007.

FERREIRA, Maria Cristina. Glossário de termos do Discurso. Porto Alegre, RS: UFRGS, Instituto de Letras, 2001.

FONTES, G. S.; FERRACIOLI, P.; SAMPAIO, R. C. Petrolão na mídia: o enquadramento de 18 meses da operação Lava Jato nas revistas impressas. Agenda Política, v. 4, p. 238-266, 2016.

GARCIA, Naiara Diniz. A mídia versus o poder judiciário: a influência da mídia no processo penal brasileiro e a decisão do juiz / Naiara Diniz Garcia. Pouso Alegre – MG: FDSM, 2015. 165p. Disponível em: <<https://goo.gl/BLKkZi>>.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e Democracia – Problemas e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2008. 372 p.

MACEDO, F. Lava Jato estima que prejuízo da Petrobras com empreiteiras que pagaram Lula foi de R\$ 20 bi. Jornal O Estadão. Disponível em <<https://goo.gl/4s8bE5>> Acesso em 13/08/2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Caso Lava Jato. Disponível em <<https://goo.gl/VZ9ABC>>. Acesso em 13/08/2017.

ORLANDI, Eni P. Análise do Discurso – Princípios e Procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 4ª edição, 2002.

\_\_\_\_\_. Interpretação – Autoria, Leitura e Efeitos do Trabalho Simbólico. Rio de Janeiro: Vozes, 1ª edição, 1996.

RIZZOTTO, C. C.; FERRACIOLI, P.; ANTONELLI, D. A política nas páginas dos jornais: uma discussão metodológica sobre o enquadramento noticioso. Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación, v. 13, p. 85-95, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/EFVaG2>>.

ROSSETTO, G.P.; SILVA, A.M. 2012. Agenda-setting e Framing: detalhes de uma mesma teoria? Intexto, 26:98-114. Disponível em: <<https://goo.gl/zkYszt>>.

VIMIEIRO, A. C. S. C. Cultura pública e aprendizado social: a trajetória dos enquadramentos sobre a temática da deficiência na imprensa brasileira (1960-2008). Belo Horizonte: Dissertação de mestrado – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/RtvZUF>>.

## IX. ANEXOS

Facebook. MORO, Rosângela Wolff. Eu MORO com ele. Último acesso em: 21/08/2017. Disponível em: <https://www.facebook.com/rosangelawolffmoro/>

Revista Isto É. A caminho da condenação. Ed. nº 2474, 12.05.2017.

Revista Veja. Moro X Lula. Ed. nº 2529, p. 45, 10.05.2017.

**FÉ E POLÍTICA NA NOVA REPÚBLICA BRASILEIRA:  
MANIFESTAÇÕES RELIGIOSAS ENTRE A ASCENSÃO  
E A QUEDA DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

BORGES, GUILHERME

# FÉ E POLÍTICA NA NOVA REPÚBLICA BRASILEIRA: MANIFESTAÇÕES RELIGIOSAS ENTRE A ASCENSÃO E A QUEDA DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

## I.

No interior da crise que desembocou no impedimento da presidente, é possível destacar, dentre uma série de datas memoráveis, o dia 17 de abril de 2016, quando o afastamento foi aprovado por ampla maioria na Câmara Federal. Deputados que haviam apoiado Dilma em sua eleição e reeleição, agora votavam pela saída daquela que eles ajudaram a colocar no poder. Inversão de bases legitimada e justificada, “acima de tudo, por amor a Deus”, pois “feliz é a nação cujo Deus é o Senhor”. Nas palavras que precedem os votos dos deputados, foi possível contabilizar “Deus” surgindo e ressurgindo 58 vezes (Reis, 2016). O próprio presidente da casa legislativa, ao optar pela admissibilidade do impeachment, firma sua escolha com uma súplica para “que Deus tenha misericórdia desta nação”. O diretor de pesquisas do Datafolha chega a ressaltar: “menções a Deus e à família dominaram ostensivamente a votação pela abertura do processo de impeachment na Câmara dos Deputados” (Janoni, 2016).

Como se vê, atores do setor político encontraram-se livres de embaraços para trazer à tona recursos de outro setor – o de suas confissões específicas, no caso. Uma ampla gama de deputados se valeu do respaldo da religião para legitimar e justificar seus votos, sendo que o texto que foi votado na Câmara dizia respeito à aprovação ou à rejeição de uma denúncia em que não consta nenhuma temática de fundo religioso.

Parece que vai se confirmando, nesse sentido, o diagnóstico proposto pela sociologia das crises políticas, que tem em Michel Dobry seu principal teórico. Na perspectiva formulada por Dobry, as sociedades complexas são assim caracterizadas na medida em que apresentam múltiplos setores diferenciados. Tais setores são portadores, cada qual, de lógicas de funcionamento específicas. A ênfase da análise recai na percepção de que, em conjunturas “normais”, os setores se caracterizam “por sua capacidade de realizar o fechamento do espaço de referência obrigatório dos cálculos de seus membros” (Dobry, 2014: 89). Entre os fundamentos que amparam essa autonomia setorial, Dobry leva em conta, além dos recursos burocráticos daquelas “entidades fortemente institucionalizadas” (2014: 101), a “microfísica de demarcação de fronteiras” própria a cada setor (2014: 95). Nessa microfísica, há de se examinar os discursos oficiais e oficiosos que resguardam as lógicas setoriais, bem como o jogo de jurisdições internas, as linguagens esotéricas, mas também o não-dito, as leis do silêncio diante do exterior.

Ou seja, os setores contam com regras próprias, tácitas ou manifestas, pragmáticas ou solenes, que orientam, em particular, as ações e percepções dos atores ali inseridos. Ao fazer referência a determinado setor, identificam-se os atores presentes e os recursos, materiais e simbólicos, distribuídos, os quais são mobilizados segundo certos marcos de avaliação e de previsibilidade que condicionam as possibilidades de jogadas. Por exemplo, quando se trata do espaço social que abrange a atividade política parlamentar, é imprescindível que se localize os atores – membros do senado, deputados, entre outros – e os recursos – medidas provisórias, alianças partidárias, etc. – de que esses atores se valem, levando em conta as “regras do jogo” pertinentes à casa legislativa. Dessa forma, será possível apontar jogadas características daquela lógica setorial (2014: 88).

Porém, nas conjunturas de crise política, o modelo teórico de Dobry prevê que os setores, anteriormente circunscritos, passam a embaralhar suas lógicas ao se imiscuírem mutuamente na realidade social (2014: 105). Ou seja, com as situações críticas, advém uma mudança de estado nas sociedades complexas, pelo esmorecimento da autonomia entre setores. Nesse ponto, manifestam-se as assim chamadas mobilizações multisetoriais: é aberta a deixa para que indivíduos de diferentes setores possam adentrar o campo político<sup>1</sup> e lá agir, empregando recursos de seus setores originários; da mesma forma, também fica desimpedida a ação daqueles que, pertencentes ao setor político, procuram trazer recursos exteriores a esse âmbito, para fazer uso em suas jogadas.

No processo que desembocou no impeachment da presidente, constata-se essa justaposição de referências próprias a diferentes setores. É possível observar que os atores não inscreveram suas estratégias de ação nos referenciais rotineiramente vinculados aos setores em que se localizavam. As lógicas setoriais da religião e da política foram permutadas e confundidas junto ao desenrolar da queda presidencial. Eis aí as conjunturas fluidas que caracterizam as problemáticas políticas de alguma profundidade. A questão, porém, é que essas mobilizações multisetoriais já ocorriam antes do nascedouro da crise política pela qual passa o Brasil. Para averiguar isso, basta olhar alguns episódios que marcaram a campanha eleitoral de 2010, justamente quando Dilma ascendeu à presidência da república.

## II.

Na antevéspera do segundo turno das eleições presidenciais de 2010, o jornal *Folha de S. Paulo*, logo em sua primeira página, estampou a foto do candidato José Serra, em campanha, a beijar devotamente uma imagem de Nossa Senhora da Abadia. Ao lado da foto, a manchete para a principal notícia do dia: “Papa cobra ação de bispos do Brasil contra o aborto - Bento 16 afirmou a religiosos [...] que é dever dos bispos intervir na campanha política” (Schwartzman, 2010). Naquele mesmo mês, os pastores Silas Malafaia e Wellington Bezerra, lideranças da Assembleia de Deus, maior denominação evangélica do país, tiveram seus discursos repercutidos em pleno horário político gratuito. Em suas falas, os religiosos pentecostais declararam apoio aberto à candidatura de Serra (Balloussier, 2010a).

Em oposição a esses pastores da Assembleia de Deus, o bispo Edir Macedo, chefe da Igreja Universal do Reino de Deus, apela a seus seguidores para que votem em Dilma. Edir Macedo orienta abertamente os fiéis sobre como eles devem proceder diante da urna eleitoral. Para isso, faz uso das pregações nos quase 50 mil templos da sua denominação (Balloussier, 2010b). Mas não só. A *Folha Universal*, jornal de distribuição gratuita dessa igreja, com tiragem de 2,5 milhões de exemplares, dedica, em seguidas edições, grande espaço a matérias sobre as razões pelas quais o voto cristão deveria ser dado à legenda do PT. Em uma das publicações, o periódico elenca, por exemplo, sete motivos que necessariamente levariam o religioso a escolher o lado petista da disputa. No rol dos argumentos enumerados, está a afirmação de que Dilma “respeita os valores cristãos de defesa da vida e da família. Tem um compromisso pessoal em apoiar os ideais do Evangelho” (Crivella, 2010). Em outro artigo, explora-se o fato de o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, apoiador de Serra, ter dito que seu aliado “tem uns demônios dentro dele que, às vezes, nem ele mesmo controla” (Balloussier, 2010a).

Nesse contexto de alta movimentação religiosa, é apresentada a “Carta da Dilma”, texto de autoria do PT distribuído a líderes de igrejas que apoiavam a campanha da candidata à

---

<sup>1</sup> Quando se refere ao setor em que se localizam as competições por bens ou posições definidas como políticas, Dobry fala, indistintamente, em campo ou em setor político. Da mesma maneira, assim será feito neste trabalho.

presidência da república. A publicação é lançada para ser distribuída em cultos evangélicos e católicos. Na carta-compromisso, Dilma afirma: “Sou pessoalmente contra o aborto e defendo a manutenção da legislação atual sobre o assunto” (Pires, 2010). A mesma candidata, quando era ministra-chefe da Casa Civil, havia dito que “tem de haver descriminalização do aborto. Hoje, no Brasil, é um absurdo que não haja a descriminalização” (Silva, 2010). Não é só o discurso dela a respeito da legalidade da interrupção voluntária da gravidez que muda. O programa eleitoral petista é reestruturado para inserir menções à religião. Em todo o primeiro turno da campanha, não são veiculadas referências às credenciais cristãs de Dilma. Porém, quando a disputa fica apenas entre PT e PSDB, passa-se a sublinhar a “sólida formação moral e religiosa” recebida pela candidata desde a infância. Essa mudança na intimidade com a religião é ilustrada por registros da petista frequentando igrejas e por fotos dela posando de véu ao lado do papa, os quais aparecem intercalados por dizeres como “braço direito de Lula, Dilma viaja o mundo [...] reafirmando seus valores e sua fé” (Neves, 2010).

Em resposta à modificação no discurso de sua adversária, José Serra jacta-se, na bancada do “Jornal Nacional” da Rede Globo, de ser ele o presidenciável mais religioso da campanha: “Eu sou uma pessoa religiosa. Não é nada forçado [...]. Aliás, a candidata [Dilma] não fez outra coisa senão passar a visitar igrejas, coisa que ela não fazia” (Franco, 2010). Antes disso, Serra já havia se declarado favorável a que o posto maior da República fosse ocupado por alguém que acreditasse em Deus (Macarenhas e Stangler, 2010). A campanha tucana chegou a distribuir “santinhos” com a imagem do candidato justaposta à frase “Jesus é a verdade e a justiça” (Cardoso, 2010).

Esse feixe de incidentes eleitorais quiçá já é o bastante para se ter em conta certo fato crucial à presente investigação: uma série de características que permite classificar o impedimento como uma crise política, se fez presente, de maneira semelhante, na campanha presidencial desenrolada em 2010. Também na eleição que este trabalho toma como objeto de análise, vê-se uma disputa que mobilizou atores, jogadas e recursos para além daqueles circunscritos ao poder público. Indivíduos e valores provenientes do âmbito religioso penetram o jogo político, transfigurando-o em jogo ampliado e multissetorial.

Pode ser o caso de identificar ambos os episódios recortados para análise, o impeachment de Dilma e sua eleição seis anos antes, como momentos excepcionais e de ruptura com procedimentos políticos rotineiros. Afinal, nas duas conjunturas, presencia-se um deslocamento da agenda política cotidiana para uma disputa de proporções nacionais. Nessas condições, ficaria explicada a entrada da lógica religiosa no campo político: atores os mais diversos – religiosos, inclusive – abandonam seus espaços circunscritos, em que comumente se movem, para agirem na arena política ampliada (Dobry, 2014: 99); além disso, atores próprios ao setor político, que ali já estavam previamente inseridos, deixam de jogar segundo as regras específicas desse âmbito, descortinando recursos outros que não são os de sua lógica setorial.

Dessa forma, em condições críticas, ou, no caso, quando uma grande questão política nacional monopoliza as jogadas, seria possível enxergar atores e recursos sobrepostos, insubordinados às lógicas setoriais específicas que anteriormente os ordenavam. Mas, tão logo superada essa mobilização, o modelo de Dobry indica que as conjunturas fluidas tendem a arrefecer. Os setores da religião e da política voltariam a funcionar com autonomia. Ou seja, em situações rotineiras, atores e recursos originários do setor religioso não seriam lançados na dinâmica do setor político, e vice-versa. Entretanto, quando são observadas as condutas de lideranças religiosas que atuam em território brasileiro, o que se constata é que, ao menos na realidade nacional, parece inexistir esse fechamento dos setores, mesmo em conjunturas rotineiras.

### III.

No intervalo de tempo entre a eleição e o afastamento de Dilma, salta aos olhos o incremento na quantidade de projetos de lei propostos por membros das bancadas religiosas do Congresso (Dip, 2015). E não é à toa. A bancada evangélica, formalmente registrada como Frente Parlamentar Evangélica, cresceu 30% só com a inauguração da legislatura 2015–2018, já agrega mais de 90 parlamentares – os números podem variar devido a trocas de titulares por suplentes – e conseguiu emplacar um de seus membros na presidência da Câmara (Dip, 2015).

Fortalecidos, esses deputados se valem de alianças com colegas declaradamente católicos, os quais também contam com uma coordenação suprapartidária inscrita no Congresso Nacional: a Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana. As duas frentes, juntas, se mobilizam em favor de propostas que dizem respeito, no mais das vezes, ao campo da moralidade, com especial predileção pela moralidade de cunho sexual. A título de exemplo, pode-se identificar, entre os projetos atualmente em tramitação, aquele que visa criminalizar o anúncio de métodos abortivos e a prestação de auxílio ao aborto, inclusive por parte de profissionais de saúde (PL 5069/2013); o Estatuto do Nascituro (PL 478/2007), que proíbe a interrupção voluntária da gravidez mesmo em caso de estupro, transformando-a em crime hediondo; e o Estatuto da Família (PL 6583/2013), que desqualifica relações homoafetivas, interditando os direitos de matrimônio e adoção a casais gays.

Na dianteira de tais projetos, estão lideranças provenientes de igrejas. Esses atores são indicados pelas cúpulas das denominações a que pertencem, que dessa forma buscam cavar um espaço nas estruturas do Congresso. O setor religioso, assim, se faz presente no poder público, e o faz inserido na normalidade política, por meio de representantes legitimamente eleitos. Tais representantes procuram fazer valer as orientações do estrato religioso que os elegeu, atuação esta que se dá de maneira rotineira, dentre as atribuições regulares, que cabem a qualquer membro do Legislativo, de proposição, discussão e aprovação de leis.

Dessa forma, constatada a entrada cotidiana de atores e recursos religiosos no campo político, a conclusão a que se chega é semelhante à de Brasília Sallum Jr. ao analisar o processo de impeachment de Fernando Collor:

A despeito das virtudes da inovação teórica introduzida por Dobry, a polarização entre conjunturas rotineiras e críticas nem sempre ocorre de forma clara. [...] o contraponto conjuntura rotineira/conjuntura crítica nem sempre tem correspondência no processo histórico-político examinado. (Sallum Jr., 2016: 202)

Com o respaldo da análise de Sallum Jr., cabe reiterar: as divisões previstas por Dobry, tanto entre setores, mas também entre rotina e crise, não se confirmam em uma configuração que tenha em vista o quadro político brasileiro. Não é possível identificar o contraponto entre rotina e crise exatamente porque a separação das lógicas setoriais, prevista pelo modelo de Dobry, não se apresenta verificável na realidade empírica observada. Antes de avançar, porém, é preciso reconhecer que Dobry confere à separação entre setores, até em situações rotineiras, um peso relativo. Ele chega a reiterar que a disposição dos setores não é, e está longe de ser, “funcional”, apresentando componentes cuja historicidade é caótica (Dobry, 2014: 87). Mesmo para Dobry, a autorreferência e a demarcação de fronteiras não são, a rigor, indestrutíveis ou invulneráveis (2014: 93). Ainda assim, como Sallum Jr. pontua, o destaque da sociologia das crises políticas reside na caracterização dos setores como portadores de lógicas de funcionamento específicas (Sallum Jr. 2016: 185). O fulcro da análise repousa no endodeterminismo setorial.

Quiçá seja o caso de inverter esse destaque e, na apropriação analítica das categorias desenvolvidas, enfatizar menos a autonomia setorial e mais a porosidade às atividades táticas dos

atores, inclusive em situações que não são as de crise. Dessa forma, a ideia de setor pode propiciar ganhos classificatórios ausentes, por exemplo, no conceito de campo de Pierre Bourdieu (2012), na medida em que ela possibilita abranger o jogo de contradições que perpassa os vínculos políticos, sem reduzir esse jogo a uma luta inter-burocrática.

Como diria Michel Foucault, “a única marca de reconhecimento que se pode testemunhar a um pensamento [...] é precisamente utilizá-lo, deformá-lo, fazê-lo ranger, gritar” (Foucault, 1979: 143). É com esse espírito que a presente análise passa a utilizar o aparato conceitual de Dobry para traçar um raciocínio que pode ser útil ao investigar a realidade social brasileira. Quando Dobry localiza e identifica as sobreposições de diferentes setores, ele classifica essas aglutinações como críticas, ou seja, próprias de tempo de exceção. Habitualmente, o setor da política se apresentaria como campo apartado em relação a outras lógicas setoriais. Contudo, ao observar a eleição de 2010, o impeachment de 2016 e o dia a dia do Congresso Nacional, constata-se, de maneira inequívoca, a constante permeabilidade do setor político a valores e atores religiosos. O cenário considerado compele a descartar a hipótese de que mobilizações multissetoriais não ocorrem regularmente. No quadro recortado para análise, a justaposição dos setores, por sua permanência, mostra-se como regra. É o caso, então, de ver as conjunturas fluidas como fenômenos normais, isto é, como algo durável, consistente e até mesmo trivial.

Porém, para conferir esse estatuto de normalidade às mobilizações multissetoriais, faz-se necessário empreender um esforço analítico. É fundamental que se desconstrua a aparência de autonomia que os setores carregam e que os atores reforçam. Exercitar esse zelo durante a investigação evitaria dizer, por exemplo, ao observar os discursos parlamentares, que a votação do impeachment na Câmara “foi o evento mais singular da política brasileira nos últimos anos” (Sandes, 2016). Engajamentos por parte de atores religiosos ocorrem cotidianamente na cena político-partidária. O espantoso não é contemplar essas mobilizações multissetoriais, mas ver analistas que ainda se surpreendem com isso.

Além da consideração pelos fatos empíricos, a ênfase na sobreposição dos setores proporciona outros ganhos investigativos. Para exibir esses proveitos, cabe retomar e desenvolver, de maneira sucinta, certa análise de Dobry que ainda não foi suficientemente explorada. A *Sociologia das crises políticas* enuncia que os atores, quando se veem em meio às tais conjunturas fluidas, deixam de se mover tão somente nos setores em que rotineiramente marcam presença. Devido a essa redefinição setorial, eles não mais fundamentam suas táticas nos referenciais costumeiros. Em consequência, recursos empregados regularmente passam por um deslocamento de seus valores. Essas alterações várias acabam por implicar a desestruturação de rotinas estratégicas. Devido a isso, Dobry enxerga as crises como situações de incerteza generalizada entre os atores, o quais são constrangidos a executar suas manobras sem conseguir antecipar possíveis resultados delas, e sem ter condições de presumir as manobras adversárias.

Entretanto, a partir dos episódios aqui recortados para análise, o que se notou foi a presença de mobilizações multissetoriais até em circunstâncias que podem ser qualificadas propriamente como rotineiras. Parece ser o caso, então, de enxergar aquelas imprevisibilidades que caracterizam as conjunturas fluidas também nas situações de normalidade. Mesmo as estratégias setoriais regulares seriam atravessadas por incertezas quanto a sua efetividade e quanto ao valor dos recursos colocados em disputa. As indeterminações, que Dobry enxerga como próprias às crises políticas, se estenderiam e tomariam também a rotina política.

Reinhard Bendix já ressaltou a necessidade de devolver aos fenômenos sociais a imprevisibilidade que lhes é própria, e ele assim o fez sem entrar no mérito se esses fenômenos seriam ou não constitutivos de alguma crise política. Trata-se apenas de tomar a sério nos acontecimentos, inclusive nos mais cotidianos, o poder do acaso e a incerteza referente ao futuro



(Bendix, 1996: 47). Tendo em vista as inferências desenvolvidas a partir do quadro empírico da análise, tais sugestões de Bendix soam bastante salutares. Convém trabalhar com o modelo conceitual desenvolvido por Dobry, mas levando em conta a rotinização das conjunturas fluidas, que nem por isso deixam de ser fluidas. A anomia é a norma que atravessa o cenário político observado.

O desafio é estampar, para além dos momentos excepcionais de crise, a regularidade com que se pode antever as atividades políticas conduzidas por indivíduos religiosos. Tais atividades caminham, par a par, com suas variantes igualmente corriqueiras, ou seja, com as atividades religiosas conduzidas por indivíduos políticos. Nas dinâmicas do poder público, verifica-se não somente uma rotinização do carisma religioso a partir do setor político, mas também uma rotinização do carisma político a partir do setor religioso. Ao final deste artigo, oxalá tenha ficado claro o caráter costumeiro, pode-se dizer vulgar, das ações religiosas contempladas no interior da política brasileira. Religiões se fazem presentes nos “palácios algo metafísicos de Brasília” (Wisnik, 2015), e o fazem a todo instante, de forma costumada e usual, cingidas por sujeitos, estratégias e anseios que, a princípio, nada têm com o universo da fé.

#### IV. REFERÊNCIAS

BALLOUSSIÉ, Anna Virginia (2010a): “Pastores e viúva de Chico Mendes apoiam Serra na TV”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A11, 18 de outubro de 2010.

BALLOUSSIÉ, Anna Virginia (2010b): “Pastor da Universal orienta fiéis a não deixar o Brasil ‘ir por Serra abaixo’”. Disponível em: [http://presidente40.folha.blog.uol.com.br/arch2010-10-16\\_2010-10-31.html#2010\\_10-30\\_15\\_56\\_31-148400191-0](http://presidente40.folha.blog.uol.com.br/arch2010-10-16_2010-10-31.html#2010_10-30_15_56_31-148400191-0) (13/12/2016).

BENDIX, Reinhard (1996): *A Construção nacional e cidadania. Estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo, Edusp.

BOURDIEU, Pierre (2012): *Sobre o Estado. Cursos no Collège de France (1989-92)*. São Paulo, Companhia das Letras.

CARDOSO, Daiene (2010): “Serra distribui santinho com mensagem sobre Jesus”. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,serra-distribui-santinho-com-mensagem-sobre-jesus,625284> (14/12/2016).

CRIVELLA, Marcelo (2010): “7 razões para votar em Dilma”. *Folha Universal*, São Paulo, p. 24, 31 de outubro de 2010.

DIP, Andrea (2015): “Os pastores do Congresso”. Disponível em: <http://apublica.org/2015/10/os-pastores-do-congresso> (29/11/2016).

DOBRY, Michel (2014): *Sociologia das crises políticas*. São Paulo, Editora Unesp.

FRANCO, Bernardo Mello (2010): “PT pôs aborto na campanha, diz Serra”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A14, 20 de outubro de 2010.

JANONI, Alessandro (2016): “Votação revela mais sobre eleitores do que sobre deputados”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1762545-votacao-revela-mais-sobre-eleitores-do-que-sobre-deputados.shtml> (11/12/2016).

MACARENHAS, André & STANGLER, Jair (2010): “Ausente de debate de TVs católicas, Dilma vira alvo de rivais”. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/radar-politico/sem-dilma-tvs-catolicas-realizam-primeiro-debate-entre-presidenciais-acompanhe/> (14/12/2016).

NEVES, Lucas (2010): “Biografia de Dilma na TV é alterada e agora cita ‘sólida formação religiosa’”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A8, 13 de outubro de 2010.

PIRES, Carol (2010): “Em carta, Dilma assina compromisso contra o aborto”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,em-carta-dilma-assina-compromisso-contra-o-aborto,625257,0.htm> (13/12/2016).

REIS, Thiago (2016): “Deus, filhos... Veja os termos mais citados na votação do impeachment”. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/deus-filhos-veja-os-termos-mais-citados-na-votacao-do-impeachment.html> (11/12/2016).

SALLUM JR., Brasílio (2016): “Crise política e impeachment”. *Revista Novos Estudos Cebrap*, nº 105. São Paulo, Cebrap: pp. 183-203.

SCHWARTSMAN, Hélio (2010): “Papa pede ação no Brasil contra aborto”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2910201007.htm> (13/12/2016).

SILVA, Fernando de Barros (2010): “Nas trevas de Deus”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A2, 6 de outubro de 2010.

**A CIRANDA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO  
MUNICIPAL DE FORTALEZA-CE: UMA PERSPECTIVA  
AVALIATIVA QUADRIDIMENCIONAL**

CRISTIANE VIEIRA DOS SANTOS

# A CIRANDA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL DE FORTALEZA-CE: UMA PERSPECTIVA AVALIATIVA QUADRIDIMENCIONAL

## I. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo fomentar uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas, baseada nos conhecimentos desenvolvidos por Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008). Estes autores partem do pressuposto da impossibilidade de fazer ciência somente a partir dos modelos positivistas de apreensão da realidade. Com a extração de aportes específicos (círculo hermenêutico-dialético, experiência e análise da trajetória institucional da política) dessas três correntes de pensamento, intentamos compreender a participação social de Fortaleza-CE, institucionalizada em 2005, através do Orçamento Participativo, e que, em 2013 transformou-se em participação social.

## II. A CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A construção do referencial teórico-metodológico da referida investigação, não foi aportado apenas a partir de um único olhar. Ressaltamos que se trata de um ensaio metodológico que, até então não fora apresentado, mas, que se dispõe como uma propositura investigativa, sem com isso, direcionar para verdade absoluta. Nessa perspectiva, nossa proposta foi estabelecer uma conversa epistemológica a partir de Guba e Lincoln (2011) com a avaliação construtivista ou de quarta geração, combinada com a análise pós-construtivista de Lejano (2012) e a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008).

Guba e Lincoln (2011) como potenciadores do paradigma de quarta geração dão novos significados a ontologia, epistemologia e metodologia, que correspondem primeiro, a um relativismo composto de múltiplas realidades, por isso, a pluralidade de verdade; segundo, a relação entre observador e observado repercute em um subjetivismo monista de criação processual da investigação; terceiro, o processo hermenêutico-dialético circunda uma interação de análise, crítica, reanálise entre as partes envolvidas, de maneira circular e contínua.

Por avaliação, os autores compreendem ser um processo sociopolítico, conjunto e colaborativo, de ensino-aprendizagem contínuo, recorrente, divergente, emergente, com resultados imprevisíveis, que nega o real absoluto e converge para um relativismo responsivo e compartilhado, de concessão de poder, baseado na compreensão e na ação, cujo resultado não é generalizável mas, que pertence a uma realidade específica (Guba e Lincoln, 2011).

Para os construtivistas, o avaliador possui as funções de (1) identificar os grupos de interesse; (2) extrair de cada grupo de interesse (*stakeholders*) suas construções sobre o sujeito-objeto da avaliação: reivindicação, preocupação, questão; (3) oferecer um contexto e metodologia hermenêutico-dialética e, por fim, (4) mediar os grupos para construção de um consenso, quando este se apresentar como possibilidade. Além disso, torna-se um narrador de “descrição densa”<sup>1</sup> mediador de consensos, aprendiz de agente de mudanças.

O segundo paradigma, que tentamos aproximar foi o de Lejano (2012) na perspectiva da fusão de texto e contexto da política. Constata-se que, o autor não traz o termo avaliação, mas,

---

<sup>1</sup> De acordo com Guba e Lincoln (2011) e Lejano (2012) o termo “descrição densa” foi utilizado primeiro por Ryle em 1971 e atribuído, posteriormente à Geertz em 1973 (Guba e Lincoln 2011: 267) e (Lejano 2012: 24).

análise da política que, embora sejam palavras sinônimas, possuem significados distintos. No caso em estudo, percebe-se que o autor aproxima análise de avaliação.

Lejano (2012) desenvolve sua teoria do conhecimento baseada no contexto, experiência e complexidade. Redireciona a análise da política fazendo o caminho inverso, ou seja, não parte da exploração do objeto investigado a partir do texto institucional, suas “lentes múltiplas” (Lejano 2012: 24) detêm-se àquele que é favorecido com a política. É na experiência, na dimensão fenomenológica que o texto se materializa, texto este que pode ser implementado de maneira divergente ao que fora descrito nos planos institucionais, por isso, nossa compreensão quanto a intenção do autor dessa inversão paradigmática está em apreender a política da maneira que ela realmente acontece na vida prática, para depois, refazer o percurso de sua formulação. Mas, o cerne do trabalho de Lejano é não separar formulação e implementação, mas, sim, unificá-las como uma grande “ação política” (Lejano 2012: 208).

O objetivo do autor pós-construtivista é que a análise da política tenha uma “descrição densa” (Lejano 2012: 24-208) e, possa, com isso, tornar ausente a separação de texto e contexto, em outras palavras, encurtar a distância entre o *policymaker* (agente decisório de política) e aqueles para quem a política está sendo efetivada. Quanto à ênfase dada para o contexto, segundo Lejano (2012), se fundamenta na compreensão de que não existe sapiência se o investigador não estiver no *locus* da política, pois, é no campo da prática que reside toda complexidade e singularidade que necessitam ser desnudadas. As políticas deveriam ser pensadas pela contingencialidade de cada local, com a participação de seus habitantes, em um processo de fruição entre projeto e ação, políticos, e ir além dos aspectos formais uma vez que, a própria política não consegue dar conta da realidade.

Algumas passagens do paradigma lejaniano parecem aproximar-se de Guba e Lincoln, como a proposta de que o analista visa “entender o problema como ele é, e onde ele está” (Lejano 2012: 225), com o “estudo e oferecer uma descrição ampla e cuidadosa do momento, do lugar, do contexto e da cultura” (Guba e Lincoln 2011: 268), elaborando de maneira particular e não universal a política, e chegando mais perto dos pós-positivistas<sup>2</sup> Lyotard (1979) e Freire (1973), das pequenas narrativas filosóficas em contraposição às grandes narrativas, e na contracorrente do modelo hegemônico de ensino-aprendizagem, entre quem sabe e quem aprende, pois ambos ensinam e aprendem simultaneamente, de forma dialogal, respectivamente.

O ápice do pensamento de Lejano (2012) está na construção da topologia como sinônimo multidimensional e na constituição do mapeamento de relacionamentos conduzido pelas dimensões de *self*, *self-para-o-outro* e *self-e-outro*. (Lejano 2012: 272) Esse mapeamento relaciona entre si, como na teoria matemática dos conjuntos e suas interseções, uma teia de relações dos atores políticos, por isso, tais dimensões são apresentadas como (1) a identidade de alguém no contexto; (2) a identidade de alguém em relação e/ou reação a outro; e, (3) a posição de união dos outros atores como um grupo. Essas estruturas de cuidado abrangem relações fora do circuito formal das organizações, ou seja, perpassa pelos relacionamentos informais dos atores políticos, que o autor institui como ligações transacionais (Lejano 2012).

Por fim, intentamos estabelecer uma aproximação com a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), modelo desenhado e desenvolvido no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que converge com a reflexão interpretativa de política de Raul Lejano (2012), ao passo que também a inova, dada a ênfase aos pressupostos conceituais da política, de sua trajetória e de construção de indicadores (Rodrigues 2011). Dito isso, a avaliação em profundidade está balizada em quatro pilares que percorrem toda

---

<sup>2</sup> Na perspectiva de Lejano.

estrutura da investigação: (i) conteúdo da política e/ou programa; (ii) trajetória institucional; (iii) espectro temporal e territorial e (iv) análise do contexto de sua formulação Rodrigues (2008).

A concepção de avaliação para Rodrigues (2011) é o de conhecer o processo de vivência da política e, com isso, dar-lhe uma propositura compreensiva. No escopo do conteúdo da política itens como formulação, bases conceituais e coerência interna devem ser abordados, bem como os diferenciais de poder. Para a análise do contexto é preciso estar atento ao período político, social e econômico e relacioná-los às instâncias do local até o transnacional. Quanto à trajetória institucional é possível identificar a coerência e/ou incongruência da política ao longo do caminho percorrido nas diversas instâncias institucionais, principalmente se a política for transversal, por ter que atravessar os vieses de coalizões ideológicas e político-partidários ocorridos no período eleitoral. Outro fator que deve ser pesquisado é o do espectro temporal e territorial, de como realizar uma conexão com a historicidade do local onde será implementada tal política.

Extraímos, portanto, desses três modelos de apreensão do conhecimento os aspectos e dimensões para forjar uma nova perspectiva para conhecer a realidade. De Guba e Lincoln (2011) a concepção do círculo hermenêutico-dialético, como maneira circular e dialogal para conformar e confrontar as reivindicações, preocupações e questões (RPQs) dos interlocutores<sup>3</sup> da pesquisa.

Em Lejano (2012) a imersão está na concretude da política, segundo ele “[...] o analista não é o pensador olhando para o movimento da maré. Em vez disso, é um “peixe que nada no oceano” (p. 206) pois, a “Política é, no entanto, um processo público, comunicativo, e precisamos de algum modo unir o intervalo que há entre experiência, natureza, contexto, campo, objeto, de um lado, e análise, teoria, texto, centro e sujeito, de outro” (p. 259).

Com o compromisso de intentar alargar o conhecimento da política e, influenciados pelo pensamento de Rodrigues (2011) recorreremos a um de seus quatro eixos – o da trajetória institucional que, como tudo indica, foi conformada a partir da concepção de Gussi (2008), em pesquisa realizada para avaliação do Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). De acordo com Rodrigues (2011), Gussi (2008) traslada a percepção de trajetória, do pensamento de Pierre Bourdieu, de trajetória de vida e de biografia. Para a autora, Gussi dialogalmente com Bourdieu compreende que a vida das pessoas não possui um curso linear, fato que ocorre similarmente com a política pública, existem às encruzilhadas, desvios, ressignificações. A trajetória institucional da política pública se materializa numa percepção de processo e de multiplicidade próprios do local e, a partir deste, é possível identificar os percalços ocorridos desde a formulação até sua implementação, por meio dos mais diversos atores envolvidos com a política.

Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012), Rodrigues (2008), se aproximam ao colocar as pessoas no centro da reflexão, estejam elas em suas instituições ou em suas vidas cotidianas. Por isso, a inclusão de pessoas e/ou grupos de pessoas antes excluídos dos processos avaliativos, na participação do que se vivencia na prática, faz desses três paradigmas o seu diferencial, que poderão imprimir uma reflexão de avaliação endógena para os países latino-americanos, mesmo trazendo em seu bojo perspectivas externas.

---

<sup>3</sup> Guba e Lincoln (2011) utilizam o termo respondente mas, nesta pesquisa, será empregado o termo interlocutor, por este ser um participante do processo de interação por meio do diálogo, proporcionando maior aproximação do investigador com o campo. Outra alteração é no próprio círculo, este não estará fechado, como criticou Lejano (2012) quanto à questão dos sistemas fechados.

### III. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM FORTALEZA

#### III.1 *A cidade de Fortaleza*

O Município de Fortaleza está localizado na porção norte do Estado do Ceará, Região Nordeste do Brasil, com uma extensão territorial absoluta de 313,14km<sup>2</sup> (Censo Demográfico do IBGE, 2010), é a sexta região metropolitana do Brasil, ficando entre as 120 maiores áreas metropolitanas do mundo, em termos populacionais. Referente à divisão político-administrativa, a cidade está oficialmente dividida em 05 Distritos: Fortaleza, Antônio Bezerra, Messejana, Mondubim e Parangaba, porém, dado o surgimento de novos bairros e a fragmentação de bairros antigos, a gestão municipal se baseia atualmente na divisão por Secretaria Regional<sup>4</sup> (SER) I, II, III, IV, V, VI e Centro.

Fortaleza apresenta índices que necessitam ser cambiados. Quando se trata do índice de pobreza<sup>5</sup>, nossa capital tem um percentual de 13,6%, enquanto a cidade de Curitiba ocupa a melhor colocação 3,8%. No que se refere ao índice de desigualdade Gini, mensurado de 0 a 1, no qual quanto mais perto de zero, melhor é a distribuição e, quanto mais perto de 1 maior o nível de desigualdade, a capital cearense apresentou em 2010, um índice 0,61. Dados assustadores são revelados quando o tema é violência, com maior impacto entre jovens, na faixa etária de 15 a 29 anos, no espaço periférico da cidade. Em 2002 ocorreram 35,9 homicídios e, em 2010, saltou para 164,3, tendo o tráfico de drogas como principal fator. (Caderno de Trabalho Fortaleza 2040, A Fortaleza que Queremos).

Na educação, houve um avanço positivo nas escolas públicas, mas, ainda persiste um distanciamento qualitativo frente às escolas privadas. Já no campo da saúde, o que chama atenção são as mortes por causas externas, classificadas por acidentes e assassinatos. No maior hospital de trauma, o Instituto José Frota (IJF), diariamente, dão entrada, cerca de 40 a 80 vítimas de acidentes com motos. Outro fator preocupante é o crescente uso abusivo de drogas, que gera uma rede de problemas e conflitos, ocasionando mais demanda por políticas públicas, além da ausência de médicos e remédios nos postos de saúde. Ademais, cerca de 44% da população fortalezense vive em situação de vulnerabilidade social, com a existência de 843 assentamentos precários, os quais abrigam 1.077.000 pessoas, pertencente a baixa renda. Apesar disso, em 2010, a expectativa de vida da população chegava a 74,4 anos. (Caderno de Trabalho Fortaleza 2040, A Fortaleza que Queremos)

Se configura como um desafio gerir uma cidade com tamanhos abismos sociais. Neste contexto, dois momentos marcam a política da participação social de Fortaleza, o primeiro com a formulação e implementação do OP, em 2005, o outro, sua continuidade em 2013, com a chegada de uma nova gestão na prefeitura.

#### III.2 *Luizianne Lins: “Você construindo Fortaleza bela”*

Luizianne Lins, do PT, vence às eleições de 2004, para a Prefeitura de Fortaleza, após derrotar o projeto político de Moroni Big Torgan, do Partido da Frente Liberal (PFL), no segundo turno, com 56,21% dos votos válidos, contra 43,79%. A campanha eleitoral de Lins teve como pilar a dinâmica da militância ao alcançar periferia e centro, discutindo o plano de governo e trazendo a demanda da população. Nessas discussões foi possível entender o anseio da

<sup>4</sup> No governo de Lins eram Secretarias Executivas Regionais (SERs), com a reforma administrativa ocorrida na gestão de Roberto Cláudio, por meio da LC 0137/2013, foi retirado o poder de execução das mesmas.

<sup>5</sup> Medido através da % de pessoas que ganham até ¼ salário-mínimo de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

sociedade civil pela implantação do OP em Fortaleza, que resultou no principal instrumento de sua gestão.

O desafio em implementar o OP começou a partir da reduzida equipe de trabalho e pela ausência de conhecimento teórico-metodológico da política. Sendo necessária para capacitação da equipe, a contratação da assessoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que havia coordenado o processo participativo de São Paulo, na gestão de Marta Suplicy, 2000-2004. Após a efetivação da política, descreveu Lins, acerca do PPA e do OP “[...] inauguramos em Fortaleza uma nova relação entre o poder público municipal e a população, estabelecida com base no reconhecimento da cidadania ativa e no compartilhamento do poder de decisão sobre as prioridades para o investimento público. (Plano de Ações do OP 2005: 1)

Não obstante, duas percepções sobre políticas públicas que se complementam e confluem Holfling (2001, *apud* Paese et al 2012: 68) políticas públicas são o “Estado em ação”, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. E Rua [...] as políticas públicas são “públicas”. [...] a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social [...] sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. [...] são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público. (Rua 2009: 20-21)

A política do OP foi normatizada pela Lei Orgânica do Município (LOM), em seu Art. 5º. através de revisão ocorrida em 2006, por meio das Leis 9.044/2005 do Plano Plurianual Participativo (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamentária Anual (LOA)<sup>6</sup>. A metodologia aplicada para o OP de Fortaleza, foi de dividir a cidade em Áreas de Participação (APs) que, no período de 2005 a 2012, oscilaram entre 14 e 51<sup>7</sup> e segmentos sociais: crianças e adolescentes, idosos, jovens, GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros), mulheres, pessoas com deficiência e população negra. Posteriormente, se organizou dois ciclos: o preparatório e o deliberativo. No ciclo deliberativo, havia o acolhimento das propostas e eleição dos delegados (as). No Conselho do OP (COP) os Delegados (as) votavam entre eles, para escolha dos Conselheiros (as).

Esse ato de participar significa tomar parte de alguma coisa, envolver-se com alguma atividade. Sendo assim, como afirma Souza (1999: 81) "A participação é processo social que existe independente da interferência provocada por um ou outro agente externo".

É por meio da participação que o munícipe exerce a cidadania, ao propor e intervir nos projetos para a cidade. É o Estado partilhando com a sociedade civil o poder que se tem, quer de maneira limitada, provocada, concedida, consultiva e deliberativa institucionalmente, pois, cada uma dessas formas representam um jeito de participar e de construir uma participação mais ativa.

Mudanças ocorreram na política em 2008/2009, principalmente na composição prioritária da demanda e aporte financeiro para efetivação. A necessidade da mudança foi motivada devido à ausência de repasse do governo federal. A pasta mais afetada foi a saúde que, embora sendo uma das áreas com maior investimento do OP, não foi o suficiente para zerar a demanda da sociedade civil.

---

<sup>6</sup> O orçamento público do Brasil<sup>6</sup> é composto por três leis (i) Plano Plurianual (PPA), Lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que precede o Orçamento Programa definindo as diretrizes gerais para sua elaboração; (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA) que contém a discriminação da receita e da despesa pública durante um ano, são elaborados pelo poder Executivo e enviado ao Legislativo para aprovação. Ver Leis 4.320/64 e LC 101/2000.

<sup>7</sup> No ano de 2006 subiu para 40 e no período de 2007 a 2009 para 51 áreas de participação, em 2010 houve uma diminuição para 26, em 2012 tornou a subir, dessa vez para 27 (Arão 2012: 64).



### III.3 “Roberto Cláudio, prefeito”

Rupturas entre aliados se consolidaram e, por sua vez, novas alianças se formaram na composição do jogo político das eleições de 2012. Vence a disputa eleitoral em Fortaleza o então deputado estadual Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), pela coligação “Para Renovar Fortaleza”, composta por mais de 13 partidos políticos.

No Plano de Governo do prefeito Roberto Cláudio, encontram-se 12 Fortalezas, dentre elas a Fortaleza participativa, transparente e justa, cujo princípio é de assegurar “a inclusão social, a redução de desigualdades e a participação democrática no planejamento, no acompanhamento e avaliação do plano de governo da cidade” (Plano de Governo para Renovar Fortaleza 2012: 151). No que se refere ao OP esse mesmo plano traz duas informações a saber: seria implantado o Planejamento Participativo utilizando indicadores sociais e econômicos de cada bairro, bem como a implementação de todo o orçamento e não apenas só numa pequena parte de investimentos. (Plano de Governo para Renovar Fortaleza 2012)

De acordo com o Plano Fortaleza 2040<sup>8</sup>, em Fortaleza existem 285 conselhos escolares, 112 conselhos locais na área da saúde, 6 conselhos tutelares, 6 conselhos regionais de saúde, 30 conselhos municipais de políticas públicas. O Instituto de Planejamento do Município (IPLANFOR) em pesquisa realizada no universo dos conselhos de políticas públicas, no ano de 2014, constatou que somente 54% dos conselhos estavam ativos, 36% não tinham regimento interno, 71% dos representantes não eram paritários, apresentando maioria composta pelo poder público e 79% não possuíam plano de trabalho.

A criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através da LC 0137/2013, tem para o governo, dupla finalidade: (i) modernização do Estado e (ii) de instrumentos de participação da sociedade nas políticas públicas. (Avaliação PPA 2010-2013, Relatório de Avaliação 2012 2013) Na Lei 10.095/2013, do PPA 2014-2017, a gestão acredita ter fortalecido a CPP, dando a ela o *status* de Secretaria, com o intuito de ocasionar uma participação para além do OP. Ademais, a CPP trabalhará conjuntamente com o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), no Observatório de Governança, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento, produzir informações e promover o controle social.

De acordo com Bordenave (1983: 12), “A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos, além de ser “uma necessidade fundamental do ser humano, como o são a comida, o sono e a saúde”. (Bordenave 1983: 16) A compreensão de participação está associada à democracia participativa e constitui um processo de revitalização de espaços públicos e construção de novos, onde a arena é dominada pela disputa para que aja atendimento às demandas da comunidade pelo poder público.

A Coordenadoria de Participação Popular (CPP) ou Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), vinculada ao Gabinete do Prefeito, IPLANFOR e Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (SEPOG), organizou a participação social a partir da divisão da cidade em 32 territórios, com o Ciclo do Planejamento Participativo (mobilização, assembleia eletiva e fórum devolutivo), Agentes de Cidadania e Controle Social e Conselheiros. Houve a inclusão do PPA Digital e a utilização de aparelhos de totens, os quais foram distribuídos pela cidade e permitia a votação online, essa ferramenta contribuiu para uma maior descentralização da participação.

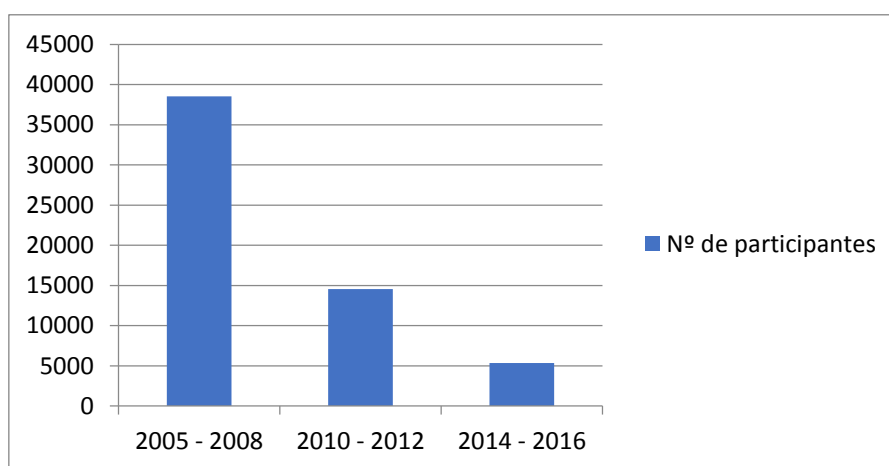
---

<sup>8</sup> O “Fortaleza 2040” é um plano de desenvolvimento estratégico para a cidade e para a sociedade, iniciado em 2014 e finalizado em dezembro de 2016.

#### IV. AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A avaliação da participação social foi realizada a partir de duas variáveis, a própria participação da população no processo, bem como a demanda dela decorrente. Os dados foram organizados de maneira tal que os anos de 2005 a 2008 e 2010 a 2012 correspondem, respectivamente, a primeira e segunda gestão de Luizianne Lins, e os anos de 2014 a 2016 a gestão do prefeito Roberto Cláudio. O Gráfico 1 nos mostra o número de participantes em assembleias deliberativas dividido por gestão onde é possível observar um decréscimo constante na participação da população.

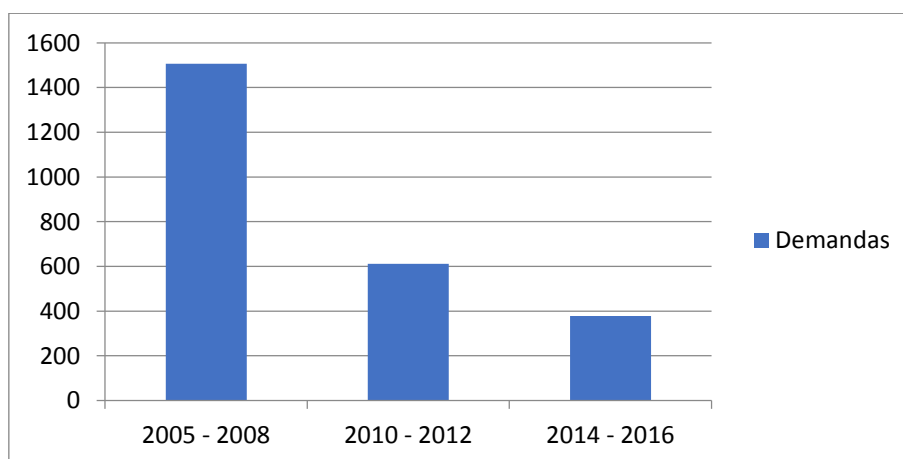
FIGURA 1: NÚMERO DE PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS DELIBERATIVAS POR GESTÃO



Fonte: Adaptado de Silva (2017)

No que se refere a quantidade de demandas, pode ser observado que no período compreendido entre 2005 e 2016 (excetuando-se 2009 e 2013 dos quais não foi possível obter os dados) foram 2495 demandas aprovadas, sendo estas distribuídas como mostra o Gráfico 2.

GRÁFICO 2: NÚMERO DE DEMANDAS POR GESTÃO



Fonte: Adaptado de Silva (2017)

Do gráfico 2, é possível observar claramente uma queda abrupta da primeira para a segunda gestão, estando esse fato diretamente ligado ao número de participantes nas assembleias

deliberativas. Vale salientar ainda que o elevado número de demandas ocorridos no primeiro triênio relaciona-se com o forte processo de mobilização ocorrido nesse período.

O que ocorreu nas gestões de Luizianne Lins, de acordo com as entrevistas de gestores e técnicos, está relacionado com a ausência de repasse do governo federal para atender as propostas eleitas, bem como com a grande demanda reprimida. Isso ocasionou uma mudança metodológica do acolhimento de novas propostas no período de 2009 a 2012. Na gestão de Roberto Cláudio aumentou a desconfiança na política que contribuiu com a diminuição da participação, principalmente com a exclusão dos segmentos sociais. Em 2015, houve uma crescente participação, ocasionada pelas eleições dos novos Agentes de Cidadania e Controle Social e dos Conselheiros.

No contexto, o que se percebe é que o problema não está especificamente na falta de participação, mas, na ausência do atendimento das demandas populares por parte do poder público que, acaba por gerar momentos de tensionamento e esvaziamento na política de participação social.

## V. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A cidade de Fortaleza desde 2005, experiencia a participação social institucionalizada. Em ambos governos, de Luizianne Lins (2005/2012) e Roberto Cláudio (2013/2016), reivindicam uma melhor participação da sociedade. Ocorre que, na gestão de Lins embora grande demanda da população tenha sido atendida, muita coisa ficou por fazer, conseqüentemente, o governo de Roberto Cláudio, herdou uma descrença dessa participação, visto que, para aqueles que sua reivindicação não havia sido atendida causou-lhes frustração e descrédito, ao passo que, para os cidadãos cuja demanda foi executada encontravam-se satisfeitos com a política implementada.

Com a proposta de uma nova metodologia avaliativa, que reunia CHD, experiência e trajetória institucional, para avaliar a política da participação social, foi possível apreender a partir dos três grupos pesquisados (gestores, técnicos, sociedade civil), a experiência da política de forma distinta e inter-relacional dos atores envolvidos. Outro fator importante, foi trajetória da política social, como política transversal que permeia todas as secretarias e órgãos do Município, que, devido a coalizão político-partidária ocorrida nas eleições acabaram por modificar ou trasladar a relação entre Estado e sociedade civil, cujo termômetro direcionava para uma participação efetiva e, por vezes, estagnava nos burocratas institucionais. É no desenho do (i) ambiente natural, (ii) com instrumento humano, (iii) aplicação do método quali/quantitativo e (iv) conhecimento tácito como mencionam Guba e Lincoln (2012), que está o aspecto construtivista quadridimensional investigativo. Embora com resultados consideráveis, faz-se necessário novos estudos com a respectiva metodologia, para aprofundar sua estratégia de conhecer a realidade.

## VI. REFERÊNCIAS

Arão, Márcia Regina Mariano de Sousa. 2012. Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções (Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Fortaleza: UECE.

Bardin, Laurence. 2011. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

Bordenave, Juan E. Diaz. 1983. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.

Comissão Plano de Governo. 2012. "Para Renovar Fortaleza". Propostas para o Plano de Governo de Roberto Cláudio.

Guba, Egon G., Lincoln. Yvonna S. 2011. *“Avaliação de quarta geração”*. Tradução Beth Honorato. – Campinas, SP: Editora da Unicamp.

Gussi, Alcides Fernando. 2008. “Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito”. Em *Aval*, Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC. v. 1, n.1, jan./jun. pág. 29-37.

Lejano, Raul P. 2012. *“Parâmetros para uma análise de políticas: a fusão entre texto e contexto”*. Tradução de Letícia Heineck Andriani Campinas, SP: Arte escrita.

Paese, Cláudia Regina; Aguiar, Anne Adelle Gonçalves de. 2012. “Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil”, Revista

“NUPEM”, v. 4: pág. 65-81.

Pires, Valdemir. 2001. *“Orçamento participativo. O que é, para que serve, como se faz”*. São Paulo: Editora Manole.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. “Avaliação 2010-2013 ano 2012”. Disponível em:

< [http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30.jul. 2015.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. “Avaliação 2010-2013 ano 2013”. Disponível em:

< [http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30.jul. 2015.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. “Plano de Ações do OP 2005”. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano\\_2005.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano_2005.pdf)>. Acesso em: 10. set. 2011.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. “Coordenadoria de Participação Social”. Disponível em:

<<http://www.fortaleza.ce.gov.br/ceps>>. Acesso em: 11. jun. 2016.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. “Plano Plurianual Participativo (PPA) 2006-2009”. Disponível

em: < [http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30.jul. 2015.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. “Plano Plurianual Participativo (PPA) 2014-2017”. Disponível

em: < [http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30.jul. 2015.

Prefeitura Municipal de Fortaleza. “Caderno de Trabalho Fortaleza 2040”. Visão de Futuro. A Fortaleza que queremos.

Rodrigues, Lea C. 2008. “Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais”. Em *Aval*, Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC. v. 1, n.1, jan./jun. pág. 7-15.

Rodrigues, Lea C. 2011. “Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectiva”. Em Prado, Edna Cristina do; Diógenes, Elione Maria Nogueira. (Orgs). *“Avaliação de políticas públicas: interface entre educação e gestão escolar”*. Maceió / AL – EDUFAL.

Rua, Maria das Graças. 2009. *“Políticas Públicas”*. Florianópolis: Departamento de Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB.

Silva, Franklin Augusto Soares da. 2017. A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Campinas-SP: Universidade Estadual de Campinas.

Souza, Maria Luiza de. 1999. *“Desenvolvimento de comunidade e participação”*. 8. ed. São Paulo: Cortez.

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO  
ECONÓMICO: ENFOQUE TEÓRICO  
PARA EL ECUADOR**

VARELA ENRIQUEZ, AMILCAR MARCELO

# DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: ENFOQUE TEÓRICO PARA EL ECUADOR

## I. INTRODUCCIÓN

A partir del año 1980, América Latina se convierte en una de las áreas geográficas que presentan una mayor desigualdad a nivel mundial, situación que ha llevado que cada vez sea más necesaria la aplicación de políticas públicas que persigan como objetivo una mejora sostenida en la redistribución del ingreso y la riqueza. Para ello, el incentivo a las inversiones y la generación de actividades económicas, es muy importante. En este sentido, la política fiscal juega un papel fundamental, considerándose que la política fiscal es el conjunto de políticas de ingresos y gastos públicos aplicados con el fin de garantizar la estabilidad económica (Varela, 2011). Además, la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico está definida por políticas públicas que propicien una política local más efectiva que la llevada a cabo por el gobierno central, debido que los funcionarios locales pueden controlar las situaciones de promoción de políticas desde el lado de la oferta y la demanda.

La literatura sobre Descentralización Fiscal ofrece múltiples enfoques que caen más o menos en dos categorías principales: a) La teoría del federalismo fiscal, generada principalmente en el caso de EE.UU., y b) La rendición de cuentas. En el presente estudio nos remitiremos a la primera, la teoría del federalismo fiscal. Considerando que el crecimiento económico tiene la facultad de mostrarnos el desempeño de variables macroeconómicas a partir del funcionamiento de la oferta y la demanda de un país, se debe comprender que desde el lado de la oferta el producto nacional va a estar determinado por el total de la producción nacional, mientras desde el lado de la demanda el consumo nacional está determinado por el gasto privado y público.

Al referirnos al caso ecuatoriano, la Constitución del Ecuador del año 2008 se refiere a la descentralización de la siguiente manera: En el Art. 238 se menciona que “los Gobiernos locales o subnacionales gozarán de autonomía política, administrativa y financiera...”, y en los Art 262 y 263 sobre las competencias de los Gobiernos locales o subnacionales se indica “6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencias de tecnologías necesarias para el desarrollo...7. Fomentar las actividades productivas...”. Además, el Art. 270 refiere que “Los Gobierno locales o subnacionales generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”. Para ello, en el Art. 284 se menciona que “La política económica tendrá los siguientes objetivos...2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación de conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias” basado en el marco del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2017). Sin embargo, en la actualidad la descentralización fiscal en los Gobierno local o subnacional del Ecuador se da a través de transferencias del gobierno central y de impuestos locales muy pequeños (Ministerio de Economía, 2015), de ahí la importancia de estudiar la relación entre la descentralización fiscal y el crecimiento económico.

El interés teórico sobre el problema de como el crecimiento económico puede ser afectado por la descentralización fiscal ha llevado a que se desarrollen varios estudios a nivel internacional que aparecieron en la década de los años 50 del siglo pasado: Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972, 1993); y en la actualidad con estudios de Martínez-Vázquez y McNab (2003), Brueckner (2006), Carrión i Silvestre, Espasa y Mora (2008); Rodríguez y Escurra

(2009); Feld, Kirchhanner y Schalteger (2005, 2012); Baskaran (2012); Kappeler, Solé-Ollé, Stephan, Valila (2013); Bird (2000, 2013), Blöchliger (2013); Cournéde, Pina y Goujard (2017).

Braña y Serna (1997), analizan la descentralización de competencias del gasto público, dando un direccionamiento diferente al análisis de la descentralización fiscal como parte fundamental del gasto, es decir se analiza desde el lado de la demanda. Así mismo, existen estudios como parte del análisis de las variables que afectarían al crecimiento económico en relación a una mayor o menor descentralización atado al gasto en inversión pública como en De Mello (2010), Sachhi y Salotti (2011); Kappeler, et al (2013); Kis-Katos y Suharnoko (2017). Estudios de la relación inversa, es decir como el nivel de crecimiento económico es afectado por la descentralización fiscal han marcado relaciones positivas como lo presentaron Oates (1972), Woo (1977), Pommerehne (1977), Bahl y Nath (1986), Wasylenko (1987), Panizza (1999), Stansel (2005); Balaguer et al (2010); Kappeler et al (2013), Kis-Katos y Suharnoko (2017).

## II. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: ESTUDIOS TEÓRICOS

### *II.1 Teorías de primera y de segunda generación*

En las teorías de primera generación, la eficiencia en la asignación de recursos se manifiesta como beneficiosa en la descentralización, esto se refleja en los trabajos de Musgrave (1969), Oates (1972) y Tiebout (1956). Los supuestos de descentralización basada en asignación eficiente de recursos se sustentan en la facilidad de una gobernanza eficaz, tal cual se llevan a cabo en países desarrollados o avanzados, que han facilitado el proceso de descentralización, a partir de la existencia de gobiernos subnacionales relativamente transparentes y eficaces. En la “Teoría de Votar con los Pies” de Tiebout (1956) y la “Teoría de la Descentralización” de Oates (1972), el vínculo entre descentralización fiscal y crecimiento económico está centrada en el principio de eficiencia económica dado por el suministro de bienes y servicios públicos, acorde a la capacidad empresarial e individual de elección de dónde vivir, dadas las preferencias heterogéneas que existen entre las diferentes localidades. En esta heterogeneidad, las localidades rivalizan entre sí para estimular la elección y la eficiencia como efecto positivo en la economía, con lo cual la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico se establece. Así, la descentralización fiscal aumenta la eficiencia económica y con ello el crecimiento económico.

En las teorías de segunda generación, expresada en el trabajo de Weingast (2009, 2013) — se pone en duda los supuestos tradicionales de Musgrave, Oates y Tiebout, ya que su aplicabilidad a países en vías de desarrollo no es viable por las limitaciones impuestas por los bajos ingresos, viviendas precarias y movilidad ciudadana atada a fuertes lazos étnico-regionales. Además, se menciona que las élites económicas dominan las instituciones públicas impidiendo una amplia participación ciudadana, dada las condiciones o limitaciones impuestas por los bajos ingresos, déficit de vivienda, así como la escasa existencia de movilidad de sus ciudadanos atada a fuertes lazos étnico-regionales. Además, indica este autor que las élites económicas pueden dominar las instituciones públicas locales, por la existencia de impedimentos estructurales en condiciones de baja participación ciudadana.

Los gobiernos sub-nacionales juegan un papel clave en el apoyo al sector privado, como agentes activos del desarrollo a nivel regional, pero para que esto ocurra, es necesario contar con un sistema de apoyo del gobierno, lo que implica que el gobierno sub-nacional tenga un papel importante en el proceso de desarrollo (Tirtosuharto; 2010). De esta manera, se afecta el manejo macroeconómico en el corto plazo acorde a la eficacia presupuestaria de los gobiernos subnacionales que pueden cumplir con los objetivos de crecimiento, inflación y balanza de pagos.



Al respecto, Oates (1989) mencionó que de lo contrario transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales puede causar dependencia económica y política, así como retardo económico, ineficiencia fiscal y el denominado comportamiento “rent-seeker”.

Además, en todo proceso de descentralización, la relación entre las instituciones, los mercados y las empresas es crucial. Los institucionalistas creen en la importancia de las estructuras de incentivos para motivar a las instituciones, los mercados y las empresas a ser más productivos y eficientes, siguiendo el concepto de preservar el mercado local (Qian y Weingast 1997). Por tanto los mercados eficientes requieren instituciones y gobiernos locales eficientes para proporcionar incentivos de mercado positivos al premiar los éxitos económicos y castigar los fracasos económicos. Brueckner (2006) señaló que si no hay descentralización fiscal -sino por el contrario se da la dependencia fiscal desde el gobierno central- se pierde el incentivo para generar mayor crecimiento económico debido al poco impacto de las finanzas públicas locales sobre el crecimiento económico.

Bahl y Bird (2008) señalaron que el crecimiento económico puede ser afectado si la descentralización fiscal implica un menor gasto de inversión en infraestructura dados menores niveles de descentralización, lo cual empeoraría las disparidades regionales, la economía regional y el crecimiento económico tanto nacional como regional; pudiendo la descentralización fiscal cambiar la estructura del gasto público puesto que las preferencias de inversión nacional son diferentes a las preferencias de inversión local. Por esta razón, si la descentralización fiscal aumenta o reduce las disparidades existentes entre las provincias a partir del crecimiento económico provincial, esta situación se convertirá entonces en una parte importante del estudio económico. Al respecto, Prud'homme (1995) señaló que la disminución en las desigualdades de ingresos entre las regiones puede conducir a una disminución de las diferencias de renta regionales, si existe una distribución equitativa en las regiones dado el proceso de descentralización, porque cuando los ingresos de la población son bajos el crecimiento económico también lo será.

Por esta razón, los requisitos en los objetivos del desarrollo están cambiando en muchos países mediante reformas a la descentralización fiscal, la razón es que “la descentralización mejorará las posibilidades de desarrollo a nivel de la comunidad y de la sociedad” (Reingewertz, 2012: 8). En el mismo sentido, Khalil & Adelabu (2012) señalaron que la práctica del sistema descentralizado ha hecho que muchos gobiernos locales y regionales se conviertan en responsables de las actividades de desarrollo en su jurisdicción fundada en las necesidades, las prioridades y recursos existentes.

Para Brueckner, J. (2006: 14) “la ausencia de la descentralización fiscal implica que las instituciones descentralizadas no tendrían los medios financieros para implementar proyectos”, mientras Bahl y Linn (1992: 42) sostuvieron que “la descentralización fiscal tiene la tendencia a aumentar la satisfacción en la población local con los servicios del gobierno”. Es así, que la práctica de la descentralización fiscal no puede acabar con una estructura para abordar el problema fundamental de la asignación de gastos e ingresos como responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, sino por el contrario el gobierno central con sus autoridades debería tener un papel importante en el diseño de las políticas locales y regionales para mantener el control de la estructura de los gastos (Bahl y Linn, 1992).

Braña y Serna (1997) expusieron contundentemente que la teoría del federalismo fiscal no ha respondido a las competencias de gasto, ni a los tipos de bienes y servicios que deben ser descentralizados. Esta fundamentación es importante porque define “la clasificación funcional del gasto, señalando a que nivel o niveles de gobiernos se ejercen las competencias” (Braña y Serna, 1997: 58). Además, estos autores señalan cuatro criterios para definir las competencias (1997: 59):

- a) “Si las competencias son exclusivas o compartidas con otros niveles”.
- b) “Si las competencias se ejercen directamente o por intermediación de otros organismos públicos o privados”.
- c) “Si la competencia se realiza por cuenta propia o por cuenta de otra autoridad o nivel superior”.
- d) “Si la competencia es obligatoria o facultativa, especificando su ámbito”.

Esta clasificación permitirá definir con claridad la descentralización de competencias por gasto público. Además, señalan criterios para un proceso de descentralización del gasto público que permita que un modelo acoja además de criterios técnicos, variables político-institucionales, todo ello basado en la “clasificación funcional del gasto público, por ser la que más se acerca a explicar cuál es el papel que está jugando en cada país el sector público” (1997: 66).

Además, Braña y Serna (1997) señalan criterios para un proceso de descentralización del gasto público que permita que un modelo acoja además de criterios técnicos, variables político-institucionales, todo ello basado en la “clasificación funcional del gasto público, por ser la que más se acerca a explicar cuál es el papel que está jugando en cada país el sector público” (1997: 66). Además, señalan que “los criterios técnicos deberían ser cinco” (1997: 66):

- 1) “El área de beneficiarios”.
- 2) “La consistencia con los objetivos fundamentales de la política monetaria”.
- 3) La presencia de economías de escala”.
- 4) “La existencia de externalidades, aplicando el principio de equivalencia fiscal”.
- 5) “La uniformidad técnica y la unidad de políticas”.

Mientras los “criterios político-institucionales son dos” (1997: 66-67):

- 1) Las exigencias políticas ligadas a peculiaridades regionales”.
- 2) La consistencia política derivada de la existencia de un consenso sobre el grado de descentralización”.

Así, la descentralización ha recibido una gran cantidad de desafíos, y los estudios han puesto de manifiesto que muchos países en vías de desarrollo se resisten a descentralizar debido al miedo de poseer sistemas débiles, ser pobres en información, tener necesidades ilimitadas, así como una escasa capacidad administrativa para manejar sus economías y sobre todo la responsabilidad presupuestaria descentralizada daría lugar a la pérdida de control del gasto de parte del gobierno central.

### III. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: ESTUDIOS EMPÍRICOS

La revisión sobre la evidencia empírica marca la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico, para lo cual estudios que determinan esa relación tratan de mostrar al detalle las propuestas, modelos, aportes y limitaciones. Para ello, se considera como el estudio seminal lo realizado por Zou ya que es el primer trabajo que presenta “un marco de equilibrio general para analizar los efectos de variaciones en impuestos de distintos niveles de gobierno y transferencias sobre dicho crecimiento económico” (1996: 11).

#### III.1 *La evidencia empírica de Heng - Fu Zou*

Heng Fu Zou en 1996 consideró dos niveles de gobierno, uno local y otro federal, ambos niveles de gobierno con renta propios basados en impuestos al consumo, transferencias entre

niveles de gobiernos y equilibrios presupuestarios. Con ello, basado en la acumulación de capital público local bosqueja un modelo de crecimiento económico regional para examinar “cómo variaciones en los impuestos y las transferencias afectan a los valores de equilibrio de largo plazo del consumo y el stock de capital privado, así como del consumo y stock de capital público local” (Zou, 1996: 12).

A partir de un sistema dinámico establece cuatro ecuaciones diferenciales y cuatro variables endógenas: el consumo público y consumo privado, y el capital público y capital privado local. Este sistema dinámico lo obtiene partiendo de una función de utilidad de la familia (productora) a partir del consumo privado ( $c$ ) y el consumo público local ( $E$ ). En estas condiciones, el ingreso total del gobierno local estará determinado por lo que recibe del gobierno central, esto es impuestos y transferencias, y su gasto determinado por el consumo y la inversión local del sector público. Asume nuevamente un presupuesto equilibrado de tal manera que se tiene:  $\tau_s y + \tau_c c + \alpha k's + \beta E = k's + E$ , determinando con esta ecuación una restricción presupuestaria de los gobiernos local y central.

Con este estudio, Zou (1996) determina la primera evidencia que consiste en una variación del crecimiento económico a largo plazo a partir de un gasto público eficiente como participación del gasto total nacional, con lo cual no explicita una relación lineal entre descentralización fiscal y crecimiento económico, es decir que a mayor descentralización fiscal más rápido crecerá la economía, sino que desde el punto de vista de crecimiento económico los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno deben lograr el crecimiento económico. Esto dio inicio a otros trabajos que distinguen el gasto público en sus diferentes niveles.

### *III.2 Otros trabajos sobre la relación de descentralización fiscal y crecimiento económico*

Xie et al. (1999) al igual que Zou determinaron un marco de entendimiento a partir de una función de producción CES:  $y = [\alpha k \zeta + \beta f \zeta + \gamma s \zeta + \omega l \zeta]^{1/\zeta}$  con  $-\infty < \zeta < 1$ ; donde  $\zeta$  es un parámetro de sustitución, la elasticidad de sustitución constante. Siguiendo el mismo procedimiento que Zou (1996), los autores llegan en el largo plazo a determinar la tasa de crecimiento de la renta per cápita, y en contraposición al trabajo anterior “determinan explícitamente la tasa impositiva maximizadora del crecimiento económico ( $\tau^*$ )”, es decir la tasa impositiva que influya en el crecimiento económico (Xie et al., 1999: 8).

A partir de los trabajos de Zou (1996), Xie et al. (1999) se plantearon un modelo de descentralización de ingresos y crecimiento económico para reconocer que “dado un cierto grado de descentralización del gasto público, la dependencia de los gobiernos subcentrales de sus propios recursos hasta un determinado nivel, tendría efectos positivos sobre el crecimiento económico” (Xie et al., 1999: 24). En este sentido, de acuerdo a la asignación del gasto y considerando las diversas fuentes de financiamiento de los gobiernos locales existe un diferente grado de eficiencia en estos gobiernos, y acorde a ese grado de eficiencia del gasto público se maximiza el crecimiento económico (Agúndez, 2002) llegando a “una composición óptima de los recursos totales del gobierno local representativo desde el punto de vista del crecimiento económico” (Akai & Sakata, 2002, p. 17), similar a lo planteado por Davoodi y Zou (1998) o Xie et al. (1999).

A diferencia de los trabajos de Davoodi y Zou (1998) o Xie et al. (1999), en el trabajo de Akai & Sakata (2002) por el condicionante que cada gobierno local grava la renta en forma distinta, no se puede considerar una única restricción presupuestaria consolidada para los distintos niveles de gobierno, sino se consideran dos restricciones presupuestarias distintas, una para el gobierno local y otra para el gobierno nacional. Posteriormente, con el fin de llegar a establecer la relación entre estructura de ingresos de los gobiernos locales y el crecimiento

económico a nivel país, se especifica las subsecuentes variables: ingresos del gobierno local e ingresos del gobierno nacional que constituyen “la participación en el total de ingresos locales que suponen las transferencias desde el gobierno nacional y los ingresos propios, respectivamente” (Agúndez, 2002, p. 20).

Por otro lado, Zhang y Zou (2001) estudiaron el efecto de la composición del gasto público sobre el crecimiento a partir de lo planteado por Devarajan (1996) donde identifican aportaciones en cada nivel de gobierno a partir de diferentes tipos de gasto público. Para ello, estos autores trabajan con una tasa de imposición invariable con restricción presupuestaria que maximiza la utilidad alcanzando en el largo plazo una renta per cápita mayor a partir de “la asignación del presupuesto público entre distintos niveles de gobierno y distintos tipos de capital dentro de cada uno de estos niveles” (Zhang y Zou, 2001, p. 11). Este último estudio perfeccionó lo propuesto por Davoodi y Zou (1998), puesto que incluye en los diferentes niveles de gobierno una diferencia sectorial de los presupuestos públicos con el objetivo de lograr como resultado asignaciones selectas en los diferentes niveles de gobierno debido a esos destinos diferentes del gasto público. Por tanto, si nos alejamos de esos niveles bajos de gasto público a largo plazo, se vería afectado el crecimiento económico.

En otros estudios, Gong y Zou (2002) partieron de trabajos estáticos para llegar a trabajos dinámicos; con dos agentes del sector privado, dos gobiernos subnacionales y un gobierno central o federal que supone un impuesto central a la renta así como impuestos subnacionales al consumo y la propiedad. Además, estos autores consideran una transferencia proporcional al gasto público hacia los gobiernos locales desde el gobierno federal. Así, impuestos locales en particular sobre el consumo financiarían un subsidio así como los gastos públicos regional y central, en contraposición de la realidad en la cual las transferencias provienen desde el gobierno central. Por último, estos autores hacen un estudio de bienestar para establecer similitud de efectos cualitativos en el bienestar y el crecimiento a partir de variaciones en impuestos y transferencias, debido que después de impuestos existe un mayor consumo resultante del efecto positivo en la renta de dicho incremento en los impuestos.

#### IV. METODOLOGÍA

Se propone una metodología que permita analizar la relación entre la descentralización fiscal y el crecimiento económico en el contexto de la economía ecuatoriana a partir de una serie temporal. La población será de las 20 provincias del Ecuador de las cuales se obtendrá para cada una la información necesaria para construir las variables dependientes e independientes (interés y de control) sobre una base de datos, para obtener un panel.

##### *IV.1 Instrumentación*

La instrumentación partirá del enunciado que marca la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico circunscrito en la corrección de errores de especificación, la especificación de la ecuación de crecimiento. Por ello, es fundamental el análisis de sensibilidad que permita valorar la consistencia y robustez de la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico como lo planteó Levine (1998). De esta manera, la importante necesidad de incorporar al análisis las variables de control apropiadas que evite correlaciones disfrazadas.

De la misma manera que Xie et al. (1999) para Estados Unidos, Zhang y Zou (2001) para China e India, Pérez y Cantarero (2001) para España, Cantarero y González (2009), Akai y Sakata (2002) para Estados Unidos, Agúndez (2002) para España, Feld, Kirchhanner y Schalteger (2005) para Suiza, se evaluará la presencia de una relación entre descentralización fiscal y crecimiento

económico para el caso ecuatoriano durante el periodo 2000-2017. La instrumentación partirá del enunciado que marca la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico, una aproximación lineal tipo:

$$Y_i = \alpha + \beta' X_i + \varepsilon_i$$

Donde  $i$  es el índice de observaciones,  $Y_i$  es la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita provincial,  $\alpha$  es un término independiente,  $\beta'$  y  $X_i$  son los coeficientes y las variables explicativas conformadas por las variables de control e interés; y  $\varepsilon_i$  es el término del error. Además, las estadísticas sobre los componentes de crecimiento económico se utilizarán para determinar los errores de especificación para la ecuación de crecimiento. De esta manera, se entiende la importante necesidad de incorporar al análisis las variables de control apropiadas que evite estimadores sesgados.

La medición de la descentralización fiscal se medirá de dos maneras, por un lado con la ratio de gastos sobre los gastos nacionales y por otro lado a partir de ingresos propios de los gobiernos subcentrales sobre ingresos nacionales del conjunto de los niveles de gobierno tal como lo determinaron Davoodi y Zou (1998), Zou (2001), Xie et al (2002), para determinar el proceso de convergencia en el Producto Interno Bruto per cápita de las provincias y su relación con el crecimiento económico provincial.

En la presente investigación se utilizará una especificación que combine variables de interés adecuadas con variables de control para evitar el sesgo de causalidad mutua. Para ello se utilizará una variable instrumental a partir de la aproximación lineal:  $Y_i = \alpha + \beta' X_i + \varepsilon_i$

El parámetro  $\beta$  es el efecto causal de  $Y_i$  de un cambio de una unidad en  $X_i$ , manteniendo todas las demás causas de  $Y_i$  constante. El objetivo es econométrico para estimar  $\beta$ . Para simplificar asumir los sorteos de  $\varepsilon_i$  están correlacionados y que provienen de distribuciones con la misma varianza, es decir, que los errores son serialmente correlacionados y homocedásticos. Supongamos también que se propone un modelo de regresión nominalmente con la misma forma. Dada una muestra aleatoria de  $T$  observaciones de este proceso, se procederá a realizar mínimos cuadrados ordinarios, en dos etapas.

Se controlará el modelo por variables relevantes ( $X_{t2} \dots n$ ) como: Ratio inversión privada (inversión privada sobre el total de la inversión nacional) tal como lo utilizaron Davoodi y Zou (1998), Zhang y Zou (1998) o Martínez-Vásquez y McNab (2002); ratio de comercio exterior (ratio entre exportaciones e importaciones sobre el Producto Interno Bruto nacional) tal como lo utilizaron Zhang y Zou (1998), Enikolopov y Zhuravskaya (2012) o Xie et al (2000); que serán las variables de interés. Mientras que las variables de control consideradas serán el ratio de consumo nacional (Consumo del gobierno central sobre el Producto Interno Bruto nacional) por la relación existente que tiene con la descentralización del gasto, tasa de inflación tal como lo utilizaron Xie et al (2000), Cantarero y Gonzalez (2009), y tasa de presión fiscal porque está relacionada con los ingresos impositivos tal como lo señalaron Pérez y Cantarero (2001).

#### IV.2 *Análisis de Datos*

Los métodos estadísticos a utilizarse estarán basados en datos de panel que combinan una dimensión temporal con otra transversal. Para las estimaciones, en primer lugar se determinará la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita provincial, luego el parámetro de descentralización fiscal de gastos/ingresos, la inversión y consumo privado y público, así como el consumo del gobierno local, para estudiar el efecto que cada una de ellas tiene sobre el crecimiento de la economía ecuatoriana. En segundo lugar, se estudiará la posible relación que

pueda existir entre la descentralización fiscal y la inversión y consumo utilizando variables de control que nos lleve a estimaciones sin sesgo, por lo cual se utilizarán el ratio del consumo nacional, nivel de empleo, pobreza, inflación, desigualdad y presión fiscal; lo que permitirá que el modelo sea controlado y evite sesgo en la medición entre descentralización fiscal y crecimiento.

Para ello se manejarán los siguientes instrumentos de análisis inferencial:

1. Matriz de correlación de la data.
2. Matriz de covarianza.
3. Bondad de ajuste a través de máxima verosimilitud, maximum likelihood, pruebas chi-cuadrado, R2.
4. Prueba t de student
5. Test-retest (para fiabilidad del instrumento).
6. Se utilizará la herramienta Stata para la obtención de resultados.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La descentralización fiscal en el sector público debe entenderse desde dos perspectivas: los ingresos y los gastos para incluir la transferencia de autoridad y los mecanismos de gestión del nivel central a los gobiernos locales. Sin embargo, existen dos justificaciones para el concepto de descentralización: a) Justificación económica y b) Justificación no económica. La primera tiene que ver con la economía de bienestar social y la economía institucional, mientras que la segunda justificación es la descentralización desde la perspectiva de base. En Ecuador, la descentralización se define a través del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial de las Administraciones Autónomas Descentralizadas (COOTAD, 2017), la cual define cuatro niveles de gobierno: un nivel metropolitano y tres niveles de gobierno local: Consejo Provincial, Municipios y Juntas Parroquiales.

La discusión teórica en economía sobre descentralización fiscal y crecimiento se centra en los aspectos de eficiencia de una disposición descentralizada y la financiación de los servicios públicos. Mientras la discusión empírica analiza la descentralización fiscal atada al gasto en inversión pública, gobernanza, impuestos, salud, desigualdad e incluso a la política económica. Además se debe mencionar que existen estudios teóricos de la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico a nivel de países. También existen estudios a nivel regional en países.

Empíricamente la relación entre la descentralización fiscal y el crecimiento económico se analizará en el contexto de la economía ecuatoriana a partir de una serie temporal. Para ello, los indicadores de descentralización y variables explicativas propuestos por varios autores serán utilizadas. La investigación será cuantitativa, por cuanto se busca una relación entre dos variables, descentralización fiscal y crecimiento económico que aplicará un modelo de regresión múltiple, mínimo cuadrados ordinarios. Y la instrumentación partirá del enunciado que marca la relación entre descentralización fiscal y crecimiento económico circunscrito en la corrección de errores de especificación, la especificación de la ecuación de crecimiento.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Agúndez García, A. & Pedraja Chaparro, F. (2002). La descentralización del impuesto sobre la renta. Madrid: *Instituto de Estudios Fiscales*. Tomado de

[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Investigaciones/Inves2003\\_02.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Investigaciones/Inves2003_02.pdf)

Akai, N. & Sakata, M. (2002). Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 93-108. [http://dx.doi.org/10.1016/s0094-1190\(02\)00018-9](http://dx.doi.org/10.1016/s0094-1190(02)00018-9)

Bahl R. & J. Linn (1992). Urban Public Finance in Developing Countries. (1992). *Choice Reviews Online*, 30(04), 30-2176-30-2176. <http://dx.doi.org/10.5860/choice.30-2176>

Bahl, R. & Bird, R. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1-25. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x>

Bahl, R. & Nath, S. (1986). Public Expenditure Decentralization in Developing Countries. *Environment and Planning C: Government And Policy*, 4(4), 405-418. <http://dx.doi.org/10.1068/c040405>

Balaguer-Coll, M., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2010). Devolution Dynamics of Spanish Local Government. *Environment And Planning A*, 42(6), 1476-1495. <http://dx.doi.org/10.1068/a42506>

Baskaran, T. (2012). Tax Decentralization and Public Deficits in OECD Countries. *Publish: The Journal of Federalism*, 42(4), 688-707. <http://dx.doi.org/10.1093/publius/pjr051>

Bird, R. (2000). Fiscal Decentralization and Decentralizing Tax Administration: Different Questions, Different Answers. SSRN Electronic Journal. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2694651>

Bird, R. (2013). Below the Salt: Decentralizing Value-Added Taxes. *International Center for Public Policy, Working Paper 13-02*. Recuperado de <http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=icepp>

Braña, Francisco, Víctor Manuel Serna (1997). *La Descentralización de competencias del gasto Público. Teoría y Aplicación a España*. Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Colección Economía. España, Madrid; Editorial Civitas.

Brueckner, J. (2006). Fiscal Federalism and Economic Growth. *Journal of Public Economics*, 90(10-11), 2107-2120. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.05.003>

Cantarero, D. & Gonzalez, P. (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions. *Public Budgeting & Finance*, 29(4), 24-44. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00941.x>

Carrion-i-Silvestre, J., Espasa, M., & Mora, T. (2008). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Spain. *Public Finance Review*, 36(2), 194-218. <http://dx.doi.org/10.1177/1091142107304649>

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, (2017). *Ley de Descentralización y Gobiernos Autónomos del Ecuador*.

Cournéde, B., Pina, Á., & Goujard, A. (2017). Reconciling Fiscal Consolidation with Growth and Equity. *OECD Journal: Economic Studies*, 2013(1), 7-89. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2013-5jzb44vzbkhd](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5jzb44vzbkhd)

Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257. <http://dx.doi.org/10.1006/juec.1997.2042>

De Mello, L. (2010). Fiscal Decentralization and Public Investment: The Experience of Latin America. *OECD Economics Department Working Papers, No. 824*, OECD. Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5km347r2hhbp-enJT03293997>

Devarajan, S. (1996). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, 37(2-3), 313-344. [http://dx.doi.org/10.1016/0304-3932\(96\)01249-4](http://dx.doi.org/10.1016/0304-3932(96)01249-4)

Feld, L., Kirchhanner G. y C. Schalteger (2005). Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons. *German Economic Review*, 10(1), pp. 91-114. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0475.2008.00443.x>

Feld, Lars P., Thushyanthan Baskaran y Jan Schnellenbach (2012). Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis. *Econ Inq*, 54(3), pp. 1445-1463. <http://dx.doi.org/10.1111/ecin.12331>

Gong, L. & Zou, H. (2002). Optimal Taxation and Intergovernmental Transfer in a Dynamic Model with Multiple Levels of Government. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 26(12), 1975-2003. [http://dx.doi.org/10.1016/s0165-1889\(01\)00017-3](http://dx.doi.org/10.1016/s0165-1889(01)00017-3)

Kappeler, A., Solé-Ollé, A., Stephan, A., & Väililä, T. (2013). Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?. *European Journal Of Political Economy*, 31, 15-25. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003>

Khalil, S. & Adelabu, S. A. (2012). Fiscal Planning and Local Government Administration in Nigeria: The Quest for Sustainable Rural Development. *African Journal of Business Management Vol. 6(9)*, pp. 3482-3489. <http://dx.doi.org/10.5897/AJBM11.2154>

Kis-Katos, K & Suharnoko, B. (2017). The Impact of Fiscal and Political Decentralization on Local Public Investments in Indonesia. <http://dx.doi.org/10.1353/jhr.2011.0008>

Levine, R. (1998). Robert J. Barro, Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. *Journal Of Comparative Economics*, 26(4), 822-824. <http://dx.doi.org/10.1006/jcec.1998.1532>

Martínez-Vásquez, J. & McNab, R. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9), 1597-1616. [http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x\(03\)00109-8](http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x(03)00109-8)

Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates W. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, Vol 46, issue 2, pp. 237-43. Recuperado de <http://www.ntanet.org/NTJ/46/2/ntj-v46n02p237-43-fiscal-decentralization-economic-development.pdf>

Panizza, U. (1999). On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence. *Journal Of Public Economics*, 74(1), 97-139. [http://dx.doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00020-1](http://dx.doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00020-1)

Pérez González, P., y David Cantarero (2001). *Descentralización fiscal y crecimiento económico en las regiones españolas*. Departamento de Economía, Universidad de Cantabria. España: Instituto de Estudios Fiscales.

Pommerehne, W. (1977). Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries. *Journal Of Cultural Economics*, 21(3), 249-271. <http://dx.doi.org/10.1023/a:1007388024711>.

Prud'homme, R. (1995). The Danger of Decentralization. *World Bank Research Observer*, Vol 11, Número 1, pp. 201-220. <http://dx.doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>



Qian, Y. and B. Weingast (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), 83-92. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.11.4.83>

Reingewertz, Y. (2012). Fiscal Decentralization: A Survey of the Empirical Literature. *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2523335>

Rodríguez-Pose, A. & Ezcurra, R. (2009). Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. *Journal Of Economic Geography*, 10(5), 619-644. <http://dx.doi.org/10.1093/jeg/lbp049>

Sacchi, A. & Salotti, S. (2011). The Effects of Fiscal Decentralization on Household Income Inequality: Some Empirical Evidence. *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2098757>

Stansel, D. (2005). Local Decentralization and Local Economic Growth: A Cross-Sectional Examination of US Metropolitan Areas. *Journal Of Urban Economics*, 57(1), 55-72. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2004.08.002>

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal Of Political Economy*, 64(5), 416-424. <http://dx.doi.org/10.1086/257839>

Tirtosuharto, D. (2010). The impact of fiscal decentralization and state allocative efficiency on regional growth in indonesia. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 1(2), 287-307. <http://dx.doi.org/10.1142/S1793993310000160>

Varela, Marcelo (2011). *Valoración y ponderación de las actividades económicas para el cobro de impuesto por patente municipal*. Gran Bretaña - Alemania: Editorial Académica Española.

Wasylenko, M. (1987). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Budgeting & Finance*, 7(4), 57-71. <http://dx.doi.org/10.1111/1540-5850.00764>

Weingast, B. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, Volume 65, pp. 279-293. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>

Weingast, B. (2013). Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>

Woo, S. K. (1977). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Finance Review*, 5(1), 79-97. <http://dx.doi.org/10.1177/109114217700500106>

Xie, D., Zou, H., & Davoodi, H. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal Of Urban Economics*, 45(2), 228-239. <http://dx.doi.org/10.1006/juec.1998.2095>

Zhang, T. & Zou, H. (2001). The Growth Impact of Intersectorial and Intergovernmental Allocation of Public Expenditure. *China Economic Review*, 12(1), 58-81. [http://dx.doi.org/10.1016/s1043-951x\(01\)00043-8](http://dx.doi.org/10.1016/s1043-951x(01)00043-8)

Zou, H. (1996). Taxes, Federal Grants, Local Public Spending, and Growth. *Journal Of Urban Economics*, 39(3), 303-317. <http://dx.doi.org/10.1006/juec.1996.0016>

**AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE:  
DEMOCRACIA, MANIFESTAÇÕES CULTURAIS  
E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

DANIELLE MAIA CRUZ

## AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE: DEMOCRACIA, MANIFESTAÇÕES CULTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O artigo analisa a política de editais implementada em Fortaleza na gestão da prefeita Luizianne Lins, com atenção especial à criação dos editais de fomento das festas do pré-Carnaval e do Carnaval. Atento, em relação a seus objetivos, bases conceituais, categorias utilizadas, contradições, além de suas ações e justificativas. Como estratégia metodológica, utilizo a abordagem sugerida por Rodrigues (2008) para a avaliação de políticas públicas. Sobre a avaliação em profundidade, a autora destaca tópicos apontados como essenciais à efetivação do que ela considera uma avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social, a saber: i) análise de contexto, que diz respeito à apreensão do modelo político, econômico e social que deu suporte conceitual à formulação da política; e ii) análise de conteúdo, que se volta para a apreensão das bases conceituais do programa e de sua coerência interna, isto é, a percepção de se a mesma lógica do que é proposto, os paradigmas e conceitos que lhe dão consistência, são coerentes ou contraditórios com o que efetivamente se realiza. Nesta metodologia, além dos tópicos de contexto e conteúdo, Rodrigues (2008, p. 12) propõe também a análise da *trajetória institucional do programa*, que pretende dar a perceber o grau de coerência do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Aqui, priorizei somente as duas primeiras dimensões analíticas citadas, pois o foco era compreender o contexto em que os editais foram implementados e o conteúdo dos mesmos.

Para que se tenha uma noção inicial, é importante saber que a criação de editais para as festas carnavalescas em Fortaleza provocou mudanças na relação entre o poder público e os brincantes. Desde então, foram estabelecidas regras específicas pela prefeitura com relação à composição das apresentações de Carnaval e ao uso do espaço público. Como mostrei no capítulo anterior, o controle do poder municipal sobre essas festas existe há décadas, mas novos mecanismos foram estabelecidos com a implementação dessa política cultural. Exemplo disso é que a partir dos editais somente blocos de pré-Carnaval e agremiações carnavalescas com projetos aprovados de acordo com as exigências da Secultfor passaram a ser contemplados com a verba municipal. Outro aspecto relevante é o crescimento e a visibilidade das festas carnavalescas após a criação do edital. Se até então Fortaleza era divulgada principalmente por suas paisagens naturais, com a notoriedade das festas carnavalescas, as representações em torno de tradições festivas foram mais fortemente difundidas, implicando na divulgação da cidade ao turista também a partir de manifestações culturais.

O artigo está organizado da seguinte forma: no primeiro tópico, discuto a formulação da política de editais em Fortaleza, priorizando a atenção na criação dos editais do pré-Carnaval e do Carnaval. Nos dois tópicos seguintes, centro-me na análise dos editais em si, isto é, nos critérios postulados pela prefeitura com relação às apresentações carnavalescas dos blocos de pré-Carnaval e maracatus. Os pontos discutidos nesses dois tópicos oferecem o embasamento teórico para uma melhor compreensão da tentativa de controle das manifestações carnavalescas por parte da prefeitura, tanto quanto ao conteúdo como à ocupação dos espaços públicos.

### I. POR UMA POLÍTICA DE EDITAIS: IDEIAS, NOÇÕES E JUSTIFICATIVAS

A promessa de apoio financeiro e simbólico às manifestações culturais de Fortaleza foi aspecto marcante da gestão da prefeita Luizianne Lins. Um marco importante se deu com a realização de diversas ações com o objetivo de demarcar o papel político, institucional e

administrativo do poder municipal no campo cultural da cidade. Entre as principais ações destaco a realização das Conferências de Cultura (2005, 2007, 2009 e 2011), a criação da Secultfor em 2007, a criação do Conselho Municipal de Política Cultural em 2010 e do Sistema Municipal de Fomento à Cultura em 2012, além da elaboração do Plano Municipal de Cultura, peça orientadora das políticas culturais na cidade para os próximos dez anos (2013-2023). No âmbito das festas, o incentivo às festividades carnavalescas foi evidenciado principalmente no período entre 2009 e 2012. Afirma-se, por exemplo, no Programa de Governo do segundo mandato da prefeita o intuito de consolidar o pré-Carnaval e o Carnaval de Fortaleza (FORTALEZA, 2008, p. 46).

De um modo geral, houve, por parte da prefeitura, maior investimento financeiro na infraestrutura do pré-Carnaval e do Carnaval, ampla divulgação publicitária dessas festas pelas secretarias municipais de Cultura e Turismo, criação de espaços festivos oficiais (denominados pela prefeitura polos de Carnaval), contratação de artistas de repercussão nacional para realização de *shows* na cidade, entre outras medidas. Mas, das mudanças promovidas nas festas carnavalescas de Fortaleza, a implementação de uma política cultural de fomento às apresentações dos blocos de pré-Carnaval e das agremiações carnavalescas foi a de maior amplitude. Isso ocasionou o notório crescimento da festa, principalmente do pré-Carnaval. Surgiram também novas agremiações carnavalescas, mas nada comparado aos blocos de pré-Carnaval. Em partes, isso se deveu ao fato de que as agremiações carnavalescas já contavam com o apoio financeiro do poder municipal desde a década de 1960, quando ocorreu a inserção oficial da prefeitura na festa. Considere-se também que os trâmites de criação dos blocos são mais simplificados do que o das agremiações. No caso dos maracatus, por exemplo, além dos elevados custos para a preparação de uma apresentação, há questões simbólicas que atravessam o surgimento de um grupo na cidade, como as ideias em torno da tradição.

A implementação da política de editais em Fortaleza não foi uma ideia original da gestão de Luizianne Lins, mas uma medida em consonância com a linha de atuação do Ministério da Cultura (MinC) no governo do presidente Lula e, posteriormente da presidenta Dilma Rousseff. Segundo Fátima Mesquita, secretária de cultura durante a gestão de Luizianne Lins, as ações políticas da Secultfor estavam em plena sintonia e consonância com o Governo Federal, através do Ministério da Cultura, originalmente gerido por Gilberto Gil. De fato, a garantia feita por Luizianne Lins sobre o repasse “[...] de pelo menos 1% do orçamento geral do município para a cultura” (FORTALEZA, 2006, p. 113) estava em acordo com as propostas do MinC, que garantiram, a partir da gestão do ex-ministro da cultura Gilberto Gil, a ampliação do orçamento destinado à esfera cultural para um mínimo de 2% do orçamento nacional, 1,5% dos orçamentos estaduais e 1% dos orçamentos municipais.

No processo de redemocratização do Brasil com a eleição de Fernando Collor de Mello, ganharam força as propostas do Estado mínimo a partir da lógica das políticas neoliberais. Com isto, na área cultural, a iniciativa de propor projetos e mobilizar recursos foi transferida para a sociedade civil. Foi marcante neste período político a implementação de políticas de financiamento à cultura associadas a interesses de empresas privadas, desencadeando assim uma estreita relação entre o poder público e o setor privado em que este último investia recursos particulares em atividades culturais e como contrapartida recebia um abatimento fiscal do Estado. A mesma orientação política de incentivo fiscal marcou o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Barbalho (2007), neste período, o financiamento à cultura sob a responsabilidade do mercado foi a maior marca da gestão de FHC, senão a única política cultural que vigorou no país entre 1995 e 2002. A ideia disso tudo, esclarece Barbalho (2007, p. 47), não era somente conceder incentivos à cultura, mas “[...] introduzi-la na esfera da produção e do mercado da sociedade industrial”.

Com a implementação dos editais municipais de pré-Carnaval e Carnaval, a relação entre o poder municipal e os brincantes mudou, como sinalizou a propaganda política referente à reeleição de Luizianne Lins em 2008. Dada a experiência com a criação dos editais para diferentes áreas na primeira gestão da prefeita, divulgou-se no material publicitário da campanha que “[...] os editais inauguraram uma nova forma de relação entre o poder público e os agentes da cidade”. No âmbito das festas carnavalescas, as mudanças ocorreram, sobretudo no pré-Carnaval, pois no passado a participação da prefeitura ocorria exclusivamente mediante apoio logístico e eventuais repasses de verbas municipais. A partir dos editais, com o apoio financeiro da prefeitura, surgiram blocos de pré-Carnaval em diferentes partes da cidade. Além disso, a criação do edital implicou em regras quanto ao conteúdo das apresentações carnavalescas, contrariando o que vinha ocorrendo desde 1981, quando surgiu o primeiro bloco de pré-Carnaval na cidade e desde então as apresentações eram elaboradas pelos brincantes a partir de suas ideias e interesses.

Sobre o Carnaval propriamente dito, antes da política de editais, não havia critérios preestabelecidos pela prefeitura sobre a concessão da verba municipal, nem um valor fixo a ser repassado às agremiações carnavalescas, de modo que os recursos variavam de acordo com o orçamento municipal de cada ano. Assim, da década de 1960, quando a prefeitura se inseriu oficialmente nos festejos de rua de Fortaleza, até o ano de 2007, quando ocorreu a suspensão das atividades da FACC em razão de problemas de prestação de contas com a prefeitura, um percentual do orçamento municipal para as festas de Carnaval era diretamente repassado à Federação no período do Carnaval. De acordo com o estatuto da Federação, a partir de critérios próprios, ela retinha 20% do valor total e distribuía o restante dos recursos entre os grupos de maracatu, escolas de samba e blocos de sujos, de acordo com a categoria na qual estivessem inseridos. Havia, portanto, agremiações que recebiam um percentual mais elevado em relação a outras.

Durante todo o seu período de atuação, a FACC representou os interesses das agremiações frente à sociedade civil e ao poder público, exceto dos blocos de pré-Carnaval, pois estes não eram associados à entidade e também não tinham nenhuma associação representativa. Quanto aos maracatus, era de responsabilidade da FACC pleitear apresentações em datas comemorativas da cidade, buscar apoio de patrocinadores para os desfiles de Carnaval, além de receber o fomento municipal, repassá-lo às agremiações e dele prestar contas ao fim das festas. Mas em razão da suspensão de suas atividades, nos anos 2008 e 2009 a Secultfor arcou sozinha com a organização dos desfiles na avenida Domingos Olímpio.

Para credenciar uma entidade com competência para assumir algumas responsabilidades que antes cabiam à FACC, como a organização dos desfiles das agremiações, a Secultfor lançou em 2009 o I Edital de Chamamento Público. A Associação Cultural das Entidades Carnavalescas do Estado do Ceará (ACECCE) venceu o concurso. Fundada em 1999, essa entidade era responsável, até 2008, pelo apoio às agremiações carnavalescas e pela realização de eventos, como o Dia do Maracatu, em Fortaleza. Com a nomeação, coube à Associação organizar junto à Secultfor os desfiles das agremiações carnavalescas, representar as entidades frente à sociedade civil, captar recursos e elaborar as regras da competição.

Os recursos municipais passaram a ser repassados diretamente pela prefeitura às agremiações com projeto aprovado conforme as exigências do edital, quanto às regras específicas para a composição das apresentações carnavalescas e para a ocupação do espaço público pelos brincantes. Antes dos editais, os desfiles ocorriam de acordo com os critérios dos próprios brincantes e com algumas regras postuladas pela FACC e relacionadas aos elementos obrigatórios na competição carnavalesca dos maracatus.

Como já apresentado, a política de editais implementada em Fortaleza foi pautada nas bases conceituais formuladas pelo MinC com relação à política de editais em âmbito federal, e, principalmente, na ideia de democracia participativa difundida no governo do presidente Lula. De acordo com Rubim (2010, p. 13), um dos mais expressivos estudiosos no Brasil sobre a temática da política cultural, diferentemente do que ocorreu em gestões passadas, no governo Lula, entre 2003 e 2010, houve uma iniciativa para “[...] formular e implantar políticas culturais em circunstâncias democráticas”. Isto, segundo o autor, sinalizou o fortalecimento da presença do Estado no campo cultural e propiciou a instauração de um modo de atuação do MinC balizado pela noção de democracia participativa. Ou seja, uma linha política contrária às práticas clientelistas e arbitrarias do Estado, pois previa a participação da sociedade civil nos processos de decisão das políticas culturais do país. Segundo Rubim (2007), no governo do presidente Lula, precisamente a partir da gestão do ex- ministro da cultura Gilberto Gil, colocou-se em pauta que o papel do Estado se faria em conexão com a sociedade civil, de forma que as políticas culturais seriam elaboradas a partir desses diálogos, isto é, em circunstâncias democráticas.

Na gestão seguinte a de Gilberto Gil, Juca Ferreira, então ministro da Cultura, reafirmou tal propósito estabelecido pelo MinC. Para efeitos de exemplificação, o texto de divulgação do evento “Diálogos Culturais”, promovido pelo MinC em outubro de 2008, declarava o seguinte: “[...] Eu não acredito em construção de política pública dentro do gabinete. Vamos para rua, ouvir as pessoas que fazem a cultura no seu dia a dia”. De acordo com Lacerda, Marques e Rocha (2010, p. 116), tendo a noção de democracia participativa como premissa, a finalidade do MinC era “[...] ampliar e diversificar o público atendido e dar transparência ao processo de financiamento”. Segundo Soto *et al.* (2010, p. 27), para os defensores da democracia participativa “[...] a comunhão de instrumentos participativos com ações de fortalecimento da representação política é apontada como uma solução”.

A ideia de democracia participativa na base da formulação dessas políticas chama a atenção para a própria definição do conceito de política cultural. Nos últimos anos, apesar do crescente interesse de pesquisadores de diversas áreas pela temática das políticas culturais, ainda é inexpressiva a bibliografia sobre esse assunto. De acordo com Rubim (2006), além de não haver um consenso sobre o conceito de política cultural, os estudos sobre o tema estão dispersos em algumas áreas de estudo com especial atenção para a Sociologia, a História e, sobretudo, a Comunicação Social. Afirma o autor que, no Brasil, os estudos sobre tal temática têm ocorrido a partir de casos empíricos específicos, especialmente quando se trata de financiamento da cultura por administrações públicas e empresas privadas. Assim, para o autor, pouca atenção foi concedida à definição do conceito de política cultural.

Após uma compreensão sobre a política de editais para as festas carnavalescas, proponho a seguir uma discussão sobre os editais em si, de forma que a partir da análise dos critérios postulados pela prefeitura para as apresentações dos blocos de pré-Carnaval e dos maracatus sejam evidenciados de forma ainda mais clara os propósitos do poder municipal para essas festas, especialmente as tentativas de controle dessas manifestações, tanto de seu conteúdo como da ocupação do espaço público.

## II. CULTURA, MERCADO E TURISMO: ANÁLISE DE CONTEÚDO

Considerando as regras específicas quanto ao conteúdo das apresentações carnavalescas e à dinâmica dos espaços festivos, entendo o edital como um mecanismo de controle, pelo poder municipal, dos festejos carnavalescos. Por meio das entrevistas com os funcionários da Secultfor e do exame do Programa de Governo da prefeita em seus dois mandatos, sobretudo no segundo, verifiquei que o apoio às festas carnavalescas da cidade, com especial atenção à implementação

dos editais, foi inserido em uma proposta maior da prefeitura: a de redimensionar, com interesse turístico, as imagens de Fortaleza. O objetivo era associar a cidade às suas manifestações culturais, de modo que, além das belezas naturais, se tornasse atrativa ao turista também em razão de suas festas populares.

Nos depoimentos, os funcionários da Secultfor atestaram que a finalidade central da prefeitura com as festas carnavalescas não era turística, mas sim incentivar os festejos da cidade, para que fossem desconstruídas representações de Fortaleza como uma cidade sem tradição carnavalesca. Em relação à criação do edital, os funcionários entrevistados afirmaram que o propósito era por fim à prática do clientelismo, recorrente em administrações passadas. Entretanto, vários elementos sinalizaram o interesse da prefeitura em movimentar a indústria do turismo na cidade a partir de festas tradicionais, como o Carnaval. Mais que isso, dados os critérios postulados nos editais quanto ao conteúdo das apresentações carnavalescas, é possível entender que o objetivo do poder municipal era divulgar a cidade a partir de festas populares idealizadas.

No Caderno de Diretrizes e Propostas para o Plano Municipal de Cultura, elaborado na segunda gestão de Luizianne Lins, uma das metas destacadas era “[...] aumentar em 100% o fluxo turístico cultural na cidade, fortalecendo economicamente toda a cadeia produtiva da cultura” (FORTALEZA, 2012, p. 203). No *Caderno* também está pontuado que “[...] as dezenas de blocos e manifestações por toda a cidade atraem a atenção da mídia nacional e aumentam o fluxo turístico” (FORTALEZA, 2012, p. 58). Também o Programa de Governo do segundo mandato da prefeita afirmava o propósito da gestão de “[...] consolidar o pré-Carnaval e o Carnaval de Fortaleza como opção turística” (FORTALEZA, 2008c, p. 46). O enlace entre as políticas de turismo e de cultura também consta no texto de abertura do livro publicado pela prefeitura referente ao balanço dos oito anos de gestão: “[...] o turismo e a cultura merecem atenção, pois com o pré-Carnaval, o Carnaval e outros eventos que se desenrolam durante todo o ano, aproveitamos nossa vocação para o turismo” (FORTALEZA, 2012, p. 6).

Dentre outras finalidades, o interesse turístico estava no centro dessas ações. Surgiram, por exemplo, projetos de requalificação para espaços públicos com forte valor simbólico e turístico, além dos projetos culturais para tombamento de antigas edificações e de manifestações culturais tradicionais. Iniciou-se, por exemplo, o processo de patrimonialização, em âmbito municipal, do maracatu. Com relação às festas populares, o *Réveillon*, as festas juninas e os festejos carnavalescos foram bastante incentivados. Do ponto de vista turístico, o apoio a essas festas foi de fundamental importância, pois as mesmas compõem o ciclo festivo anual da cidade e, dessa forma, podem movimentar o fluxo turístico em diferentes períodos do ano letivo.

Tais medidas municipais para tornar a cidade ainda mais atrativa ao turista estavam em consonância com as propostas da esfera estadual. Além do apoio às festas tradicionais, o governo do estado realizou na cidade a construção do novo Centro de Eventos do Ceará (CEC), considerado o maior espaço de exposição do país, bem como planejou a construção do Oceanário, um equipamento turístico que, nos próximos anos, será construído à beira-mar com quatro andares, nos quais estará um tanque de 18 milhões de litros para acomodar animais marinhos. Segundo o governador do estado Cid Gomes, esses dois projetos buscam potencializar a vocação do Ceará que é o turismo. “O CEC deve atrair o turista de negócios que deve melhorar a ocupação na baixa estação, já o segundo deve consolidar o Estado com destino turístico para famílias, além de incentivar a pesquisa científica”.

Ainda de acordo com Rodrigues (2013), a intensificação da indústria do turismo em distintas regiões do mundo iniciou-se na década de 1970, quando o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a incentivar os países dotados de

fortes atrativos naturais e culturais a voltar-se para o desenvolvimento de atividades turísticas nesses segmentos. Da experiência mundial, uma constatação é que os países em desenvolvimento vêm realizando esforços para desenvolver atividades atrativas ao turismo, tanto no plano nacional como internacional. A partir das considerações de Harvey (1993), pode-se entender que a busca de entretenimento via turismo está associada à lógica do capitalismo contemporâneo, pautado não mais no sistema produtivo industrial, mas no que o geógrafo denominou de acumulação flexível do capital, um processo de mudança decorrente do declínio das indústrias extrativo-manufatureiras, em contrapartida ao surgimento das indústrias de serviços. Nesse contexto, instaurou-se uma economia voltada para a produção de bens simbólicos, sendo marcante a notoriedade adquirida pela indústria cultural e do turismo.

Para Greenwood (1989), o turismo é um fenômeno que opera como um movimento de larga escala de mercadorias, serviços e pessoas, e em várias circunstâncias, promove impactos diversos, de forma que a cultura está sendo embalada e vendida como lotes de construção civil, *fast-food* ou mesmo serviços de quarto. O autor argumenta também que a indústria do turismo sugere que todos os recursos naturais, incluindo tradições culturais, têm seus preços; com dinheiro à mão se pode adquiri-los.

No entendimento de Yúdice (2004), nas últimas décadas, a cultura tem sido vista como recurso de desenvolvimento econômico de uma localidade tanto pelo Estado como por empresas privadas. Assim, passou a ser um valioso recurso para investimentos, contestações e interesses socioeconômicos, afirma o autor. Para ele, a cultura passou a ser negociada em vários níveis, dentro de diferentes contextos globalizados; tornou-se um pretexto para o crescimento sociopolítico e econômico de um lugar, sendo assim entendida.

Portanto, é dessa perspectiva, que, no Brasil, algumas manifestações tradicionais vêm sendo foco de atenção de gestores públicos e empresas privadas. No Ceará, a mercantilização das festas carnavalescas via ações do turismo foi bastante evidente na década de 1990, quando o governo do estado apoiou as festividades com trio elétrico realizadas em municípios situados no litoral. Embora a gestão municipal anterior tenha realizado alguns esforços para incentivar o Carnaval de rua de Fortaleza, mudanças significativas ocorreram somente na gestão da prefeita Luizianne Lins, sobretudo a partir da implementação dos editais.

Com a expansão do turismo e o crescente interesse do poder público pelas manifestações tradicionais, medidas diversas, foram tomadas na gestão da prefeita com a finalidade de tornar a festa atrativa ao turista, sendo a criação dos editais de Carnaval a de maior interesse para os objetivos desta tese. Pela forma como o edital foi criado em Fortaleza, entende-se o mesmo como uma ferramenta de controle por parte do poder municipal – tanto do conteúdo das apresentações das agremiações como da dinâmica dos espaços festivos –, pois o fomento concedido aos brincantes, como mencionado anteriormente, ocorre mediante o cumprimento dos quesitos estabelecidos no documento.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões pontuadas nos relatos dos funcionários da secretaria de cultura trazem aspectos importantes quanto à coerência interna da política de editais, pois explicita as contradições entre o que foi proposto e o que efetivamente se realizou na prática. Os pontos de conflito e contradição explicitados pelos brincantes com relação à inexpressiva participação da sociedade civil no processo de elaboração da política de editais, remetem às considerações de Rodrigues (2008, p.12): quando ocorrem esses acontecimentos, há “[...] quebras na continuidade do fluxo entre concepção e ação, ou seja, a interrupção ou redirecionamento daquilo que foi inicialmente planejado”. De acordo com a autora, esses são momentos ricos de significados, pois



permitem compreender com mais acuidade a natureza dos *fatores de entrave*, que ela entende como: a) mudanças de direção de uma política ou programa com relação aos objetivos e metas inicialmente almejados; b) aspectos que expressam incongruências entre a idealização e a realização das propostas; c) pontos de fusão, que dizem respeito à sobreposição de programas e às dificuldades de precisar na avaliação; d) discrepâncias semânticas atribuídas aos sentidos conferidos pelos agentes institucionais às políticas formuladas e àqueles percebidos pelos supostos beneficiários. Os dados apontam ainda para os entraves no tocante aos próprios processos de efetividade da democracia brasileira.

#### IV. REFERÊNCIAS

CALABRE, Lia. Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. *In*: BARBALHO, Alexandre *et al.* (Orgs.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: UFBA, 2011.

FEDERAÇÃO DAS AGREMIÇÕES CARNAVALESCAS DO CEARÁ. Estatuto. Fortaleza: FACC, 2006.

FORTALEZA. Programa de Governo. *Por amor a Fortaleza: construir uma cidade bela, justa e democrática*, Fortaleza: PMF, 2006.

\_\_\_\_\_. Diário oficial do município: edição de 17 de março de 2007. Fortaleza: PMF, 2007. \_\_\_\_\_. *Cultura de bolso: guia com a programação cultural da Prefeitura de Fortaleza*.

Fortaleza: Secretaria de Cultura de Fortaleza, 2008a. \_\_\_\_\_. *Secretaria de Cultura de Fortaleza*. Edital: outubro. Fortaleza: PMF, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Nossa grande obra é cuidar bem das pessoas: programa de governo*. Fortaleza: PMF, 2008c.

\_\_\_\_\_. *Secretaria de Cultura de Fortaleza*. Edital: outubro. Fortaleza: PMF, 2009. \_\_\_\_\_. *Programa de Governo. Juntos construindo a Fortaleza bela: 2005 – 2011*. Fortaleza: PMF, [2012].

GRABURN, Nelson. *Antropologia ou antropologias do turismo?* *In*: \_\_\_\_\_. *Turismo e antropologia*. Campinas, SP: Papius, 2009.

GREENWOOD, Davydd J. *Culture by the pound: an anthropological perspective on tourism as cultural commoditization*. *In*: SMITH, Valene (Ed.). *Hosts and guests: the anthropology of tourism*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 1989.

HARVEY, David. *The condition of postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell, 1993. HOBSBAWM, E. *Introdução: a invenção das tradições*. *In*: HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (Orgs.). *A invenção das tradições*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

KOSLINSKI, Anna Beatriz Zanine. *“A minha nação é nagô, a vocês eu vou apresentar”*: mito, simbolismo e identidade na nação do Maracatu Porto Rico. 2011. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Políticas culturais entre o possível e o impossível*. *In*: *Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT)*, 2., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: UFBA, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais no Brasil. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas culturais no governo Lula. Salvador: UFBA, 2010.

SALGADO, Gabriel Melo; PEDRA, Layno Sampaio; CALDAS, Rebeca dos Santos. As políticas de financiamento à cultura: a urgência de uma reforma. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas culturais no governo Lula. Salvador: UFBA, 2010.

YÚDICE, George. A conveniência da cultura: usos e abusos da cultura na era global. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

**RELIGIÃO, ESTADO E SECULARIZAÇÃO:  
A TENSÃO EM TORNO DO ENSINO RELIGIOSO  
NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

FRANCISCO MARQUES VARGAS, EVANDRO  
GARCIA PINHO, LEANDRO

# RELIGIÃO, ESTADO E SECULARIZAÇÃO: A TENSÃO EM TORNO DO ENSINO RELIGIOSO NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

## I. RELIGIÃO, ESTADO E SECULARIZAÇÃO E SEUS EFEITOS NO BRASIL.

O presente texto é um fruto de resultados parciais de pesquisa de doutoramento em programa de pós-graduação interdisciplinar em Políticas Sociais (PPGPS-UENF-Brasil), no qual buscamos construir uma reflexão sistematizada acerca do ensino religioso na escola pública brasileira. Tomamos como baliza a área de concentração do programa: Regulação e Participação. Nesse sentido, buscamos explicitar a relação entre os conceitos de Religião, Estado e secularização encontrados na literatura para identificar os atores e agências que, de alguma forma, tiveram e têm influxo sobre a operação destes conceitos e as tensões resultantes deste debate no plano cultural e político que se manifestam contemporaneamente em diversas tonalidades e sob diferentes campos do saber.

O campo de conhecimento das políticas sociais cobre a esfera do pensamento político e por isso está diretamente relacionado ao conceito de poder, um conceito polissêmico que tem uma ampla gama de questões envolvidas. Desta forma delimitamos que ao nos referirmos à política a entendemos como representação de interesses que são implementados ou bloqueados pelas políticas públicas. Segundo Coutinho (2004) existem três perguntas básicas sob as quais giram as reflexões sobre as políticas: 1) Como os interesses são representados? 2) De quem são os interesses representados? 3) Qual é a justificativa para representar interesses? A primeira questão envolve o problema da legitimidade, portanto da hegemonia. As duas últimas referem-se claramente a identificar a natureza e a estrutura do Estado.

O próprio Estado também é alvo de representação dos interesses, que se manifesta em diferentes concepções teóricas. A teoria liberal de Locke está baseada na busca do interesse pessoal, vista como fator positivo, racional, e benéfico à ordem social e ao progresso da civilização. No contratualismo lockiano a ordem política existe para garantir a livre expansão dos direitos naturais do indivíduo, por isso o pensamento liberal toma como postulado a limitação do poder, em um Estado-mínimo.

O jovem Marx irá criticar, com a publicação do *Manifesto Comunista* de 1848, esse Estado liberal caracterizado pela rigorosa seletividade, denominado como ‘Estado restrito’, uma vez que não representa o interesse de todos, só o dos proprietários. Essa leitura foi uma inovação para a teoria social e para o pensamento político. Ao definir o Estado em sua relação com os interesses, Marx apresenta-o como instituição que representa os interesses comuns de uma classe, o interesse da classe burguesa, proprietária dos meios de produção. Nesta concepção está implícita a ideia de que o estado não representa os interesses de cada um dos indivíduos, mas tão somente se os interesses individuais não se choquem com os de classe.

Outra abordagem de como os interesses são representados no Estado liberal se encontra no conceito de ‘seletividade estrutural’ proposto pelo neomarxista Claus Offe. Segundo o Offe (1984) o que define a natureza de classe de um Estado são seus padrões de seletividade, ou seja, os critérios que adota para selecionar o que deve ser e o que não deve ser objeto de política pública. Nesse tipo de estado o critério básico de seletividade é negativo, consiste na proibição de intervir na ordem econômica, no mundo privado.

O desvelamento oferecido pela teoria social de Marx coincide com o aumento da luta pelos direitos sociais durante a segunda metade do século XIX. Com a pluralização dos atores sociais, a partir de múltiplos interesses, sempre postos em discussão e em debate, assume peso cada vez maior a busca de consenso entre governantes e governados na busca pela hegemonia. *“Gramsci observa que toda relação de hegemonia implica un mayor o menor grado de concesión a los intereses de la clase o grupo sobre el cual se quiere ejercer hegemonia”*. (Coutinho 2004: 113)

Desse modo, para obter a base material para o consenso as classes dominantes precisam fazer concessões às classes dominadas, permitindo que alguns de seus interesses sejam representados no Estado pela formulação de políticas públicas. Configura-se então o que Gramsci conceitua como ‘Estado ampliado’, no qual a sociedade civil passa a ter maior participação no Estado. Por conseguinte, a busca pelo consenso num cenário plural traz novos desafios para a hegemonia, pois o sentido ideológico da orientação cultural fragmenta-se em diversas concepções de mundo.

O Estado situado com essa natureza e estrutura precisa de um arcabouço cultural sólido, que restabeleça a relação orgânica, naquele momento já atrelado a um contexto não só moderno, mas também industrial. O pensador sardo identifica que a força da religião se dá justamente pela busca em manter uma unidade hegemônica entre dois estratos sociais distintos:

A força das religiões, notadamente da Igreja Católica, consistia e consiste no seguinte fato: que elas sentem intensamente a necessidade de união doutrinal de toda a massa “religiosa” e lutam para que os estratos intelectualmente superiores não se destaquem dos inferiores. A Igreja Romana foi sempre a mais tenaz na luta para impedir que se formassem “oficialmente” duas religiões, a dos “intelectuais” e a das “almas simples”. Esta luta não foi travada sem que ocorressem graves inconvenientes para a própria Igreja; mas estes inconvenientes estão ligados ao processo histórico que transforma toda a sociedade civil e que contém, em bloco, uma crítica corrosiva das religiões, o que torna ainda mais necessária a capacidade organizativa do clero na esfera da cultura, bem como a relação abstratamente racional e justa que a Igreja, em seu âmbito, soube estabelecer entre os intelectuais e o povo simples. (Gramsci 1999: 99)

Outra instituição destacada pelo autor supracitado que contribui para a formação cultural é a escola. “A escola — em todos os seus níveis — e a Igreja são as duas maiores organizações culturais em todos os países, graças ao número de pessoas que utilizam”. (Gramsci 1999: 112) Logo, a esse caráter quantitativo das duas instituições na organização da cultura tem um atenuante qualitativo:

[...] deve-se notar que em todos os países, ainda que em graus diversos, existe uma grande cisão entre as massas populares e os grupos intelectuais, inclusive os mais numerosos e mais próximos à periferia nacional, como os professores e os padres. E isso ocorre porque o Estado, ainda que os governantes digam o contrário, não tem uma concepção unitária, coerente e homogênea, razão pela qual os grupos intelectuais estão desagregados em vários estratos e no interior de um mesmo estrato. (Gramsci 1999: 112)

Pretendemos refletir a partir destes excertos, escritos no período do cárcere de Gramsci, sobre a importância de retomar a função unificadora da cultura através da análise da relação entre religião e o Estado no contexto atual. Sintetizando essa relação no ensino religioso propomo-nos a operar com o conceito de secularização para balizar a atual configuração do Estado Laico no Brasil.

Nós entendemos que na relação entre religião e Estado há inegavelmente elementos constitutivos fundacionais em comum: no berço das civilizações surgem as teocracias. Nestas sociedades pré-modernas a orientação para o sentido fazia-se dentro de um reservatório social do sentido com sistemas hierárquicos de saber e valor.

Esta estrutura se caracteriza pela proporção diferenciada entre conhecimento geral, que é proporcionado a todos os membros de uma sociedade e o conhecimento específico que é limitado. [...] Configurações de valores superiores foram transformadas em sistemas de valores por peritos religiosos e, mais tarde, também filósofos desde as antigas culturas mais avançadas. Estes sistemas pretendem explicar e regular significadamente (teodicéias) a conduta do indivíduo, tanto na relação com a sociedade e nas rotinas do dia-a-dia, quanto na superação de suas crises em vistas das realidades que transcendem o cotidiano. Ao controle da produção do sentido associa-se a comunicação de sentido. Através da educação ou da doutrinação orientada visa-se que o indivíduo só pense e faça o que corresponde às normas da sociedade. (Berger/Luckmann 2004: 20 – 23)

Esta orientação de sentidos era buscada sob a égide do monopólio. Condições diferentes serão encontradas na modernidade, que diferem no grau de coerência nos sistemas de valores e aumento da competitividade interna e externa na produção, comunicação e imposição de sentido. Todavia mantém-se o vínculo entre o crer e o poder, pois a autoridade das instituições é sustentada pela capacidade de produzir credibilidade. (Certeau 1994: 278)

Entretanto, houve um determinado momento histórico e geográfico em que esta inter-relação entre religião e Estado atingiu seu ápice e a indefinição entre estes limites não parecia ser mais arrazoada (absolutismo monárquico) e, tampouco, ajuizava uma representação dos interesses públicos, do novo grupo social que passa a disputar a hegemonia política (burguesia). Portanto, o movimento histórico social não mais justificava os interesses representativos presentes no discurso dos grupos que se beneficiavam no antigo regime da relação entre religião e Estado. Nesse contexto, urge e ganha legitimidade a formulação de teoria social que vislumbra maior automatização de outras esferas da sociedade em suas relações com a religião: a secularização.

No caso brasileiro, os efeitos deste debate irão instalar-se no período da transição entre a monarquia (regime de padroado) e a República (Estado laico). Marcado pelo pressuposto da liberdade religiosa, a separação entre Estado e religião (laicidade) dar-se-á mediante a retirada do clero nos processos decisórios oficiais e do enquadramento dos discursos religiosos em âmbito eclesiástico (proselitismo). (Ciarallo 2011: 98) Todavia, a herança cultural da economia teopolítica da dominação colonial deixou lastros difíceis de serem superados pelo processo democrático nos países latinos americanos. (Quadros 2010: 32) Principalmente nas agendas relacionadas à sexualidade e aborto. Mas também em temas mais profundos como o machismo e obediência subserviente à hierarquia aspectos ainda presente na cultura brasileira.

Para além dessas agendas atuais, a herança colonial pode ser notada na disputa pela direção intelectual que os quadros clericalistas passam a exercer na esfera da sociedade civil para influenciar/pressionar tomadores de decisão. Gramsci, ao analisar a reimplantação do Ensino da religião nas escolas elementares e médias italianas na reforma de feita por Giovane Gentile (1875-1944) ministro da instrução pública no regime fascista, nota que este “justificou seu ato através da concepção hegeliana da religião como filosofia da infância da humanidade.” (Gramsci 1999: 364) E reflete logo a seguir que essa concepção “tornou-se um mero sofisma e uma maneira de prestar serviços ao clericalismo.” (Gramsci 1999: 365) Não seria esse posicionamento válido também para o Brasil no caso da reimplantação do ensino religioso nas escolas públicas?

De fato, logo após a instauração do regime republicano houve uma conjuntura propícia ao Estado laico. As liberdades religiosas e de culto deram origem a novos modelos educacionais com as inovações da pedagogia moderna. Tendo inclusive inflexões no documento *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* publicado em 1932. Nesse sentido podemos afirmar que foi quebrado o monopólio da orientação do sentido contido no regime de padroado e na pedagogia jesuítica. A igreja católica tinha que competir com o Estado e com outras denominações religiosas pela

direção cultural dos valores. Poderíamos dizer que alcançamos um estágio embrionário de pluralismo.

Outrossim, há que se destacar aqui que um movimento contraditório pode ser identificado na relação entre sociedade civil e Estado num cenário plural. Se de um lado a modernidade permite a ampliação do “espaço público” para outros atores e agentes; por outro, mantém as mesmas arenas em que são travadas as disputas do sentido objetivo e racional finalista. As três grandes instituições – econômicas, políticas, religiosas – (Berger/Luckmann 2004: 34) continuam exercendo controle sobre produção, comunicação e reprodução dos conteúdos culturais.

Todavia, nas sociedades modernas as três grandes instituições se desligaram dos sistemas supra-ordenados de “sentido de comunidade”, e tendem a maior autonomia entre elas. Poderíamos, portanto, deduzir que a modernidade possibilitou uma sociedade propensa a crises, uma vez que essas instituições incorrem em maiores heterodoxias umas com as outras? Em certo sentido sim, todavia uma nova área definida socialmente como “espaço privado” pode ter a pretensão de integrar a vida dos atores num sistema supra-ordenado, que inverte a lógica prevalecendo enquanto “comunidades de sentido”. E, assim, constituirão os pressupostos para outra coisa: a coexistência de diferentes ordens de valores na mesma sociedade. (Berger/Luckmann 2004: 35)

A partir dessas colocações podemos aprofundar a discussão sobre a realocação do religioso nas esferas públicas e privadas. Geralmente a religião é entendida como de foro privado, contudo está presente na esfera pública: dentro do corpo social pautada por normas de conduta e convenções sociais que permeiam a sociabilidade. Este espaço público é ampliado no contexto do Estado laico que promove o pluralismo, garantido pela liberdade religiosa, de organização e culto. E retroalimenta o espaço privado na medida em que ao indivíduo é possível transitar livremente entre as denominações religiosas ou não religiosas sem que lhe seja imposta alguma coerção pública. Assim, embora o indivíduo seja livre no espaço privado, para que suas concepções de mundo sejam hegemônicas, é preciso disputar a direção do sentido na esfera pública.

Nesse sentido, destacamos a crescente atuação de setores mais secularizados, com interação com os movimentos sociais e ligados à cultura de massas:

As emissoras de TV veiculam filmes e novelas onde as relações entre pessoas do mesmo sexo e de sexos distintos contrastam com o padrão homem-mulher-casamento-família. Aliás, família já não corresponde, para todos, ao modelo “sagrado” pai-mãe-filhos, assumindo diferentes configurações, com crescente aceitação social. As marchas de orgulho gay atingiram a dimensão de maiores eventos nas maiores cidades brasileiras, e crescem as manifestações de mulheres pelo direito de decidir sobre seu próprio corpo, inclusive a interrupção voluntária da gravidez. (Cunha 2017: 510)

Além disso, a força do processo de secularização pode ser notada nos movimentos de reação que promove. No Brasil, surgem movimentos que buscam reavivar os valores tradicionais, há os que o buscam nas reformas curriculares, como é o caso da inserção do ensino religioso na escola pública, e mais recentemente em projetos como a da *Escola sem Partidos* que, para além do âmbito curricular, buscam restringir a autonomia docente por julgarem que os valores modernos que envolvem a discussão sobre gênero e sexualidade são contrários aos valores morais da família que estão na Bíblia.

## II. A DESSECCULARIZAÇÃO E A AMPLIAÇÃO DA RELIGIÃO NO CONTEXTO PÚBLICO BRASILEIRO: IMPACTOS NO CAMPO EDUCACIONAL.

No contexto atual da sociedade brasileira podemos operar com o conceito de dessecularização. (Berger 1999: 1- 18) O sociólogo da religião sustenta que é falsa a hipótese de que vivemos em mundo secularizado. Argumenta que o uso do termo secularização deu-se em trabalhos situados nas décadas de 1950 e 1960, em que a ideia principal foi traçada por um grupo de intelectuais, incluindo ele próprio, que etiquetaram vagamente a teoria da secularização. Estes se amparavam na tese de que a modernização induziria necessariamente ao declínio da religião, seja na sociedade ou na consciência individual. Em seguida, busca reduzir essa simplificação afirmando que a modernização certamente trouxe efeitos de secularização maiores em alguns lugares e menores em outros. Nesse processo surgiu um movimento de contra secularização, e percebeu que mesmo onde a secularização alcança níveis sociais isso não está ligado diretamente ao nível da consciência individual.

Estas considerações nos fazem retomar ao pensamento de Gramsci e sua reflexão acerca da organicidade entre intelectuais e as massas. Uma teoria só ganha sentido histórico se ganhar a adesão das massas. “Toda relação de “hegemonia” é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais.” (Gramsci 1999: 399) Disto se deduz a importância da escola no processo de construção da hegemonia, temática que trataremos de agora em diante.

Como vimos anteriormente, um fator importante da secularização da sociedade brasileira veio à tona no período posterior à instalação da república, o que Luiz Antônio Cunha denomina a primeira onda laica:

A primeira onda laica levou décadas a se formar, mas seu amortecimento foi rápido, porque uma parte dos protagonistas da laicidade do Estado se satisfez com as conquistas jurídico-políticas expressas na Constituição de 1891 e acionou os freios de segurança para deter o processo em curso; a outra parte não teve forças para levar o processo adiante. (Cunha 2017: 20)

Por conseguinte, pode ser notada uma “resistência ativa” (Saviani 2005: 33) da igreja católica, que, para enfrentar os desafios vindos da secularização no início da república, coordena o clero para ocupar posições nos quadros de direção cultural do Estado laico. E, nesse plano, ocupar a escola pública é uma estratégia central. Afinal, não é da escola pública o controle da educação das massas?

Desde então buscam, a partir da organização civil, influir na esfera estatal. O efeito deste movimento é que a única constituição do período republicano que não faz menção ao Ensino Religioso foi a de 1891, em todas as outras (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) a garantia legal foi estabelecida, embora atenuada sob a forma de disciplina facultativa ao aluno. Na promulgação da lei de diretrizes e bases em 1996, no artigo número 33 ficou estabelecido que esta disciplina fosse oferecida, sem ônus aos cofres públicos, e em menos de um ano (em 22 de julho de 2007) o artigo foi alterado pela Lei número 9.475, vindo a suprir a suprimir essa parte. Em 11 de fevereiro de 2010 é promulgado o Decreto número 7.107 em que é estabelecido um acordo entre a o Governo da República Federativa Brasileira e a Santa Sé referente ao Estatuto jurídico da Igreja católica no Brasil.

A todo esse conjunto de regulações poderíamos, de maneira imediata, associar a um dos efeitos da dessecularização. Todavia uma reflexão mediada permite a seguinte questão, qual o papel e posicionamento de outros agrupamentos religiosos, e não religiosos, tendo em vista a mudança demográfica ocorrida nas últimas décadas?



De fato, nas últimas décadas, o campo religioso tem passado no Brasil por rápidas e profundas mudanças. A mais importante foi a redução do contingente católico (de 93% da população, em 1960, para 65%, em 2010), enquanto se elevou o número de cristãos não católicos, de adeptos de outras religiões e de declarantes “sem religião”. No Estado do Rio de Janeiro, desde o Censo Demográfico de 2010, os católicos já não constituem maioria da população. (Cunha 2017: 508 – 509)

Elegemos como locus essencial para desenvolvimento desta questão os posicionamentos tomados em audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal sobre ação direta de inconstitucionalidade sobre o acordo Brasil Santa Sé: para assentar que o ensino religioso em escolas públicas somente pode ter natureza não confessional, com proibição da admissão de professores na qualidade de representantes das confissões religiosas. A audiência ocorreu em 15 de junho de 2015. As entidades e representantes selecionadas pelo Supremo Tribunal Federal totalizam trinta e uma (31), entre institutos, comissões, associações, ligas e entidades religiosas. Dentre estes contabilizamos doze (13) representantes de entidades religiosas das quais computamos os seguintes posicionamentos: seis (6) representantes destas entidades manifestaram-se contra o ensino religioso. Uma (1) absteve-se de posicionamento e outras seis (6) foram favoráveis.

Destacamos que houve uma sobreposição nas representações da Igreja Católica e da Assembleia de Deus com duas representações cada. Sendo que os católicos votaram com a mesma posição favorável, enquanto os diferentes ministérios da Assembleia de Deus (Madureira e Belém) votaram com posições diferentes um a favor e o outro contra.

O julgamento final em plenário ocorreu em 27 de setembro de 2017 e o tribunal por um placar de seis votos contra cinco julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade. O que mostra evidente traço do movimento de dessecularização. Com este resultado foi permitido no Estado laico o ensino religioso confessional garantido por instrumento legal (estatuto) com a Igreja Católica que lhes assegura a admissão de professores representantes das confissões religiosas.

Embora esta tenha sido uma vitória importante para a igreja no sentido de legitimar sua credibilidade, contraditoriamente o uso desta estratégia acaba revelando um movimento subliminar: a reação ao movimento de pluralismo, no qual a igreja vem perdendo espaço para outras religiões e para seitas seculares e humanistas. E da mesma forma que ela vem acionando mecanismos de participação na sociedade civil para garantir a representação de seus interesses, por meio da regulação visando retomar sua força hegemônica. Outros setores sociais e religiosos também lançam mão dessas mesmas estratégias de mobilizar massas para atuação política.

Uma ação nesse sentido é o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 160/2009, alcunhado de Lei Geral das Religiões, que agora tramita no Senado. E é uma busca de isonomia em relação ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil o decreto 7.107/2010. E que busca reiterar algumas normas vigentes como: isenção de impostos às entidades religiosas e de seus patrimônios, rendas e serviços. Assegura-lhes, ainda, que as instituições religiosas assistenciais e educacionais sem fins lucrativos tenham tratamento idêntico ao dado a entidades filantrópicas. Além de dispensar às manifestações religiosas com relação à participação de músicos, instrumentistas e cantores das obrigações previstas na lei que regulamentou a profissão de músico (Lei 3.857/1960), independentemente de haver vínculo empregatício entre os profissionais e as entidades religiosas.

Ambas as proposições legais apresentam uma ofensiva ao Estado laico, pois golpeiam princípios trabalhistas, fiscais e de controle social. Numa evidente “retomada da simbiose das instituições religiosas com o Estado – até mesmo bancadas católicas e evangélicas se formaram

no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas estaduais e nas Câmaras Municipais.” (Cunha 2017: 510)

Esse movimento de contra secularização dá-se em termos de disputa pela hegemonia entre duas tradições do conhecimento: de um lado a moderna que prima pela liberdade de ação do indivíduo frente à sociedade, tendo como fundamento a narrativa da cultura científica, e de outro a tradicional que prima pela norma de conduta da sociedade frente ao indivíduo e tem como fundamento a narrativa do campo religioso. É do embate entre essas duas premissas que surge o novo campo de conhecimento da Ciência das religiões e suas agências veiculadoras.

Neste campo podemos encontrar uma racionalização não aos moldes da tradição intelectual eclesiástica, mas uma racionalização da tradição científica. Esse novo campo permite a elevação dos conteúdos pelo refinamento conceitual operado em meio ao desenvolvimento de uma nova teoria social para explicar os desdobramentos políticos, da participação destes novos atores no cenário brasileiro, como esboçado anteriormente. Seja enquanto agentes desenvolvedores de releitura, tal como a seguinte passagem ilustra: “No campo da religião, talvez a história do Brasil contenha "modos de ser mais antigos" cuja lição articulada às conquistas da modernidade, mereça continuar a inspirar os desenvolvimentos de amanhã.” (Sanchis 2001: 42) E, assim, contribuindo para superar o proselitismo da religião na escola pública brasileira.

### III. CONCLUSÃO

Pelo que foi exposto, pretendemos explicitar como a participação de grupos ligados ao campo religioso tiveram e têm influxo sobre o projeto político de uma teoria social para a garantia do Ensino Religioso nas escolas públicas. Se antes sob a forma confessional, agora sob a forma não confessional, o atual estágio de Estado laico faz com que o proselitismo torne-se anacrônico: ainda que nos Estados do Espírito Santo, Bahia e Rio de Janeiro o ensino religioso seja confessional. No caso do último Estado, tanto na rede de ensino municipal quanto na rede estadual há forte ligação à arquidiocese católica. Entretanto, vale lembrar que é o estado que mais perde adeptos para denominações pentecostais e neopentecostais, bem como para segmentos não religiosos. Todavia, é importante manter atenção aos movimentos de ataque à educação pública, pois estes podem ser ponto de partida para critérios de “seletividade negativa”, que podem mais que atacar a laicidade do Estado reduzir a ampliação do Estado.

### IV. REFERÊNCIAS

Berger, Peter Ludwig (1999): "The Desecularization of the World: a Global Overview". Em: Berger, Peter Ludwig. (ed.). *The Desecularization of the World. Resurgent Religion and World Politics*. Washington: Grand Rapids, Ethics and Public Policy Center/Eerdmans, pág. 1 – 18.

Berger, Peter Ludwig/Luckmann, Thomas (2004): *Modernidade, pluralismo e crise de sentido: A orientação do homem moderno*. Petrópolis: Vozes.

Certeau, Michel de (1994): *A invenção do cotidiano*. Rio de Janeiro: Vozes.

Ciarallo, Gilson. (2011): “O Tema da liberdade religiosa na política brasileira do século XIX: uma via para a compreensão da secularização da esfera política”. EM: *Revista de Sociologia e Política*. Nº 38, pág. 85 – 99.

Cunha, Luiz Antônio (2017): *A Educação Brasileira na Primeira Onda Laica : do Império à República*. Rio de Janeiro: Edição do Autor.

Demerval Saviani (2005): “A trajetória da pedagogia Católica no Brasil: da Hegemonia à Renovação pela Mediação da resistência Ativa”. Em: Ramos, Lilian Maria Paes de Carvalho (Org.). Igreja, Estado e Educação no Brasil. Rio de Janeiro: Papel Virtual, pág. 29 – 48.

Quadros, Eduardo Gusmão de. (2010): "O teo-político na dominação colonial." Em: Horizonte-Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião. Nº 15, pág. 32 – 52.

Coutinho, Carlos. Nelson (2004): “Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonia”. Em: Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos. (orgs.). La política social hoy. 2. ed. São Paulo: Cortez, pág.103 – 118.

Gramsci, Antonio (1999): Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Offe, Claus (1984): Problemas estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Sanchis, Pierre (1997): “As religiões dos brasileiros”. Em: Horizonte. Nº 2, pág. 28 – 43.

**REVOCATORIA DE MANDATO Y SUCESIÓN:  
DEL CONTROL CIUDADANO A LA MANIPULACIÓN  
POLÍTICO ELECTORAL**

EBERHARDT, MARIA LAURA  
SERRAFERO, MARIO DANIEL

# REVOCATORIA DE MANDATO Y SUCESIÓN: DEL CONTROL CIUDADANO A LA MANIPULACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

## I. BREVE DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta última en términos de un conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal (Altman, 2005:204).

El *recall* otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular (Zovatto, 2008:260). Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os cargo/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía (García Lema, 1994:260).

Conforma un instrumento de rendición de cuentas o *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial (O'Donnell, 1998). Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendentes a monitorear el comportamiento de los gobernantes, a exponer y denunciar sus actos ilegales y activar la operación de agencias horizontales de control (Smulovitz, 2001:2) Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales.

La revocatoria abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana “negativa” o de control, más que de expresión o gestión positiva de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido (Eberhardt, 2013).

Sin embargo, uno de los mayores riesgos que conlleva este mecanismo, es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización (Lissidini, 2007:4).

Fue incorporada junto con otros institutos de democracia directa en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida desde fines de los años 80 y 90, en un contexto de crisis de la representación. El objetivo de estas reformas era abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública, en un intento por recrear ciertos consensos sociales y políticos desgastados en medio de un clima de pérdida de legitimidad de los mandatarios.

Algunos Estados la adoptaron para revocar cargos a nivel nacional, alcanzando en ocasiones al mandato presidencial: Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que podría implicar una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista (Serrafero y Eberhardt, 2017). Los cargos provinciales y locales fueron los más alcanzados por este mecanismo

## II. SALIDAS ANTICIPADAS Y SUCESIÓN DE LOS REPRESENTANTES

Este artículo pretende aportar evidencia a la hipótesis aquí propuesta respecto de que la probabilidad de activación del mecanismo de revocatoria es mayor cuando el reemplazo o

sucesión del revocado se decide a través de elecciones y no por otros medios (como la continuidad automática de un suplente o sucesor predeterminado por ley o la selección interna entre un grupo cerrado). En el primer caso, los agentes promotores de la convocatoria suelen ser personas vinculadas con la competencia electoral-partidaria: ex candidatos derrotados en la última elección, futuros candidatos al cargo, opositores políticos, etc; más que ciudadanos descontentos con el desempeño de algún mandatario. Es decir, que en caso de que la vía de reemplazo sea electoral, la probabilidad de que quienes impulsen un revocatorio sean antiguos y/o potenciales contendientes del mandatario en cuestión es muy elevada, convirtiéndose la competencia electoral intra-élite (y no el control ciudadano), en el principal y más efectivo motor de dicho mecanismo.

Lo anterior hace suponer que la vía de reemplazo de un mandatario revocado es un factor crucial que puede influir en las características de su aplicación: cantidad de convocatorias, frecuencia y quiénes la promueven.

Ahora bien, para hacer más explícitas estas hipótesis cabe comenzar por definir qué se entiende por interrupción del mandato y por sucesión accidentada de un representante.

### II.1 *Interrupción del mandato*

La sucesión de los cargos electivos tiene dos momentos (fácticos y jurídicos) distintos, que no suelen distinguirse en la literatura específica. Los dos momentos son: a) la conclusión/interrupción del mandato del representante, y b) la decisión sobre el reemplazo en cabeza del nuevo representante.

La conclusión/interrupción de los cargos electivos se produce, en los hechos, de diversa manera. Lo normal y pautado según las constituciones y las legislaciones respectivas es que un mandato finalice cuando se ha vencido el tiempo correspondiente y el sucesor sea el electo según las reglas electorales vigentes.

Sin embargo, no siempre el mandato concluye por expiración del tiempo, sino que pueden ocurrir ciertos “accidentes” que truncan o ponen fin anticipado a la representación de un representante. Entre estos accidentes pueden mencionarse: la muerte, la renuncia, la destitución (por el *impeachment* o algún mecanismo legislativo o mixto), la inhabilidad física o mental, y también, la revocatoria del mandato. Todas éstas son causas de un modo de interrupción del mandato que implica la salida anticipada del representante. La mayoría de las interrupciones referidas se producen por acción de agentes institucionales o políticos, con excepción de la muerte (excepto el magnicidio).

Lo dicho puede resumirse en que hay dos modos de conclusión/interrupción del mandato en términos constitucionales y legales: a) la conclusión normal, cuando el plazo del representante expira por acción del tiempo, y b) la interrupción accidentada, cuando el plazo se ve truncado por la acción de agentes institucionales (que pueden ser el propio presidente en caso de renuncia, el Congreso en caso de *impeachment* y de inhabilidad física o mental, y los ciudadanos en caso de revocatoria) o por la muerte.

El segundo momento es la decisión sobre el reemplazo del representante que ha dejado de serlo. En la interrupción normal, es decir, la conclusión del mandato, la decisión sobre quién es el titular reemplazante en el cargo se ha dado con anterioridad a dicha conclusión (a través de elecciones), de modo que se produce una suerte de “sucesión automática”. Cuando se concreta la conclusión por finalización del período, ya se ha solucionado previamente y se sabe de antemano quién sucederá al representante cuyo mandato ha expirado. Se da así una *sucesión constitucional normal*.

En la interrupción accidental la decisión sobre el reemplazo del mandatario puede decidirse, al menos, de dos maneras: a) existe un sucesor predeterminado que asume luego de producido el accidente institucional (suplente, el siguiente en la lista partidaria), y b) se procede a una selección del reemplazante que puede obedecer a distintos procedimientos entre un universo de candidatos *restringido* (por ejemplo, entre los miembros del Concejo Municipal) o *ampliado*. El acto electoral es el procedimiento de selección ampliado por antonomasia.

¿Cómo se relacionan los dos momentos de las sucesiones? En las sucesiones constitucionales normales la interrupción y el reemplazo van por carriles diferentes, dentro de una dinámica electoral regular. Antes de expirar el mandato se realizan elecciones que proveen la decisión sobre sucesión del cargo (el reemplazante). El cumplimiento de las reglas de sucesión en condiciones de normalidad genera una dinámica que se reproduce.

Pero en sucesiones accidentadas, el modo de resolver el reemplazo puede incidir —o inducir— en la producción misma de la interrupción de acuerdo a los intereses de los agentes promotores del accidente. Si el reemplazo está pautado automáticamente en un sucesor legal, ello significa que estará clausurada la posibilidad de que el reemplazante sea una persona distinta a quien está predeterminado por ley para cubrir la vacante. En cambio si se trata de una selección amplia que conlleva una elección del reemplazante entre los ciudadanos habilitados, existe mayor incentivo para que agentes institucionales o políticos provoquen la ocurrencia de un accidente institucional.

Llevadas estas reflexiones al caso concreto de la revocatoria del mandato, la interrupción por vía de este mecanismo podrá verse influida por el segundo momento, esto es el modo en que se resuelve el reemplazo. Si el mecanismo de cobertura de la vacante son las elecciones, es más probable que existan incentivos para promoverla en todos los que creen tener chances de lograr el cargo. Es decir, el revocatorio se convierte en una herramienta política útil para dirimir las disputas de poder intra-élite. En cambio si el mecanismo de cobertura del cargo es a través de un sucesor legal (por ejemplo el suplente o el vice), existen menos incentivos electoral-partidarios para que se ponga en marcha el proceso de revocatoria (salvo por los propios seguidores del sucesor legal). Es decir, el revocatorio permanece cercano a su fin original de funcionar como un mecanismo de control vertical societal de los ciudadanos hacia sus representantes.

### III. MECANISMOS DE SUCESIÓN EN CASO DE REVOCATORIA: VENEZUELA, BOLIVIA, ECUADOR, PERÚ Y COLOMBIA

#### III.1 *Venezuela:*

En Venezuela, la revocatoria de mandato fue introducida por primera vez a nivel constitucional en 1999, con la aprobación de la nueva Ley Fundamental del presidente Hugo Chávez. Desde sus comienzos, este mecanismo alcanzó a todos los cargos, incluyendo al primer mandatario. Respecto de los efectos de la revocatoria y los modos de reemplazo de los revocados, la Constitución determina que si la revocatoria es aprobada bajo las condiciones estipuladas, prosigue el cese inmediato del correspondiente funcionario (falta absoluta). Excluyendo la consideración de la sucesión del presidente a los fines de este artículo, la Ley Fundamental prevé que para el caso de un diputado a la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar por presentarse a cargos de elección popular en el siguiente período (art. 198°). La modalidad de revocación para los cuerpos colegiados se delega a lo que en adelante estableciere la ley y la prescripción para los subniveles de gobierno se define desde la Constitución y las leyes nacionales.

La Ley Orgánica de Referendos<sup>1</sup> reglamenta los procesos de revocatoria de mandato iniciados con posterioridad a su fecha de aprobación, el 20 de abril de 2016. Desde 2003 hasta 2016 inclusive se sucedieron numerosas resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) que regularon su implementación hasta tanto se aprobase dicha norma, prevista ya en 2002 en Ley Orgánica del Poder Electoral<sup>2</sup> (LOPE). Si bien en virtud de la LOPE la formulación del proyecto legislativo estaba a cargo del CNE, su incumplimiento durante tantos años dio lugar a que la coalición antichavista Mesa de Unidad Democrática (MUD) presentara y aprobara su propia iniciativa legal en un Asamblea Nacional de mayoría opositora al gobierno de Nicolás Maduro.

No obstante, en este país el reemplazo de los funcionarios revocados no aparece incluido en la reglamentación del mecanismo sino que se regula por otras normas específicas. Dejando de lado el cargo de presidente y vice que no incluiremos en este análisis, según la Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado<sup>3</sup>, las faltas absolutas y temporal de los gobernadores serán suplidas por el funcionario que corresponda, de acuerdo con el procedimiento y con las formalidades previstas en la correspondiente Constitución del Estado (art. 16°). Mientras las constituciones de los Estados no regulen la forma de suplir la falta absoluta de los gobernadores electos, conforme a lo previsto en esta Ley, se procederá de la siguiente manera: si la falta absoluta se produjere en la segunda mitad del período (el caso de la revocatoria), la Asamblea Legislativa (luego Consejo Legislativo), dentro de los 30 días siguientes, procederá a designar por votación secreta, un nuevo gobernador para el resto del período. Mientras se elige el nuevo gobernador, se encargará de la gobernación el secretario general del gobierno o el funcionario ejecutivo a cargo de los asuntos políticos. Esta interinaria deberá ser ratificada por la Asamblea Legislativa o la Comisión Delegada en su caso, dentro de las 48 horas siguientes (art. 21°).

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>4</sup> estipula que cuando la ausencia absoluta del alcalde se produjera transcurrida más de la mitad de su período (el caso de la revocatoria) el Concejo Municipal designará a uno de sus miembros para ejercer el cargo vacante por lo que resta del período municipal. El alcalde designado debe cumplir sus funciones de acuerdo al plan municipal de desarrollo aprobado para su gestión. Mientras se cumple la toma de posesión del nuevo alcalde, asume el presidente del Concejo Municipal (art. 87°). Aclara que cuando la ausencia absoluta se deba a la revocatoria de mandato por ejercicio del derecho político de los electores, se procederá según la ley nacional que desarrolle esos derechos. En ausencia de dicha ley o ante el silencio de las resoluciones reglamentarias sobre el reemplazo, se aplica esta. Nótese que los cargos de alcalde y gobernador, no tienen vice.

Por último, las faltas absolutas producidas por la revocatoria del mandato de los funcionarios principales; cuando se trate de diputados de la Asamblea Nacional, legisladores a los consejos legislativos de los Estados, concejales de los concejos municipales y miembros de las juntas parroquiales; serán llenadas por sus respectivos suplentes, los cuales terminarían el periodo iniciado por los funcionarios revocados. La previsión de que los diputados de la Asamblea

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Referendos, Asamblea Nacional el 20/04/2016, República Bolivariana de Venezuela, en [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot\\_e1e24955f3d466bee7c5b4b27a039d061dea8462.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_e1e24955f3d466bee7c5b4b27a039d061dea8462.pdf). Acceso el 27/04/16

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Poder Electoral, Asamblea Nacional, Caracas, 20/09/2002 y referendada el 19/11/2002, Gaceta Oficial N° 37.573, en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/poderelectoral.pdf>. Acceso el 01/05/16.

<sup>3</sup> Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, Palacio Federal Legislativo, Caracas, 13/04/1989, en <http://venezuela.justia.com/federales/leyes/ley-sobre-eleccion-y-remocion-de-los-gobernadores-de-estado/gdoc>. Acceso el 23/09/2016.

<sup>4</sup> Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Asamblea Nacional, Caracas, 21/12/2010, en [http://www.cne.gov.ve/web/normativa\\_electoral/LEY\\_ORGANICA\\_DEL\\_PODER\\_PUBLICO\\_MUNICIPAL.pdf](http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_PUBLICO_MUNICIPAL.pdf). Acceso el 23/09/16.



Nacional cuyos mandatos fuesen revocados no pueden optar por cargos de elección popular para el siguiente período (art. 198° de la Constitución) se extiende a los legisladores de los Consejos Legislativos estatales<sup>5</sup>.

Como vemos, en ninguno de los casos aquí analizados (que excluyen al presidente de la República) se prevé elecciones para reemplazar al mandatario revocado. De este modo no se generan incentivos electorales directos en potenciales competidores. No obstante, para cubrir los cargos de gobernador y alcalde (ejecutivos subnacionales) se produce una selección a manos del órgano legislativo correspondiente entre un grupo restringido de aspirantes, lo que puede despertar cierta expectativa de acceso anticipado, sobre todo entre los miembros del partido mayoritario en la asamblea.

### III.2 *Bolivia:*

En Bolivia, la revocatoria de mandato se introduce por primera vez en la nueva Constitución Política del Estado<sup>6</sup>, promulgada el 7 de febrero de 2009. Al igual que en Venezuela, alcanza a todos los cargos electivos, también al del presidente. Este mecanismo se reglamentó por la Ley N° 026 del Régimen Electoral<sup>7</sup> (LRE) de 2010, aún vigente (Eberhardt, 2016).

Otra vez dejando de lado el Ejecutivo nacional, según la LRE, en caso de revocatoria de mandato de los gobernadores y alcaldes, se aplicarán los mecanismos de sucesión establecidos en la Constitución Política del Estado, las Leyes, los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas, según corresponda.

Esta misma ley prevé que ante revocatoria del mandato de asambleístas plurinacionales, departamentales, regionales y concejales, la Asamblea Legislativa Plurinacional convocará a la elección de nuevos titulares y suplentes, para la sustitución de las autoridades revocadas, hasta la finalización del periodo constitucional. Si pasados 15 días de la revocación la Asamblea Legislativa Plurinacional no realiza la convocatoria, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocará al proceso electoral de forma inmediata. La elección se realizará en un plazo máximo de 90 días a partir de su convocatoria para completar el mandato (art. 198°).

En síntesis y tomando en cuenta las especificaciones de diversas normativas: conocido el resultado de la consulta, los representantes que fueran revocados perderían el mandato. De tratarse de legisladores de cualquier nivel, la Asamblea Legislativa debería convocar a elecciones para su reemplazo en un plazo máximo de 15 días, vencido el cual, automáticamente lo haría el TSE.

La diferencia se produciría si el revocado fuese un gobernador o un alcalde: si bien el mandato se perdería también automáticamente en ambos casos, no se procedería a una nueva elección para reemplazarlos, sino que se elegiría internamente a una nueva autoridad. En el caso del gobernador, los encargados de este proceso serían los asambleístas departamentales, mientras que para alcaldes, serían los concejales quienes definirían una nueva autoridad<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Sentencia N° 1.399 de la Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia, República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 4/07/2007, en <http://puzkas.com/wp-content/uploads/2014/02/TSJ-Sobre-revocatorios.pdf>. Acceso el 23/09/2016.

<sup>6</sup> Constitución Política del Estado, Asamblea Constituyente, República de Bolivia, 7/02/2009, en [http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf). Acceso el 26/02/2016.

<sup>7</sup> Ley N° 026 del Régimen Electoral, Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia, 30/06/2010, en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>. Acceso el 26/02/2016.

<sup>8</sup> “Recolección de firmas definirá qué autoridades van al revocatorio”, Opinion.com.bo, Cochabamba, 9/04/2013, en <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0409/noticias.php?id=91309>. Acceso el 18/07/2015.

Esto es, procederían elecciones solo cuando fuesen revocados cargos legislativos: senadores, diputados, asambleístas departamentales y concejales. Por el contrario, los cargos ejecutivos subnacionales, más apetecibles para la competencia electoral que los puestos legislativos en virtud de sus mayores competencias y visibilidad, estarían excluidos del llamado a elecciones, siendo en cambio reemplazados por designación del cuerpo legislativo correspondiente.

### III.3 Ecuador:

En este país, la revocatoria de mandato se incluyó por primera vez en la Constitución Política del Ecuador<sup>9</sup> de 1998. En esa oportunidad, los ciudadanos adquirieron el derecho a revocar el mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Diez años después, la reforma constitucional de 2008<sup>10</sup> mantuvo este mecanismo pero reduciendo sus requisitos y ampliando su alcance a todas las autoridades de elección popular.

Según la Ley Fundamental, los efectos del pronunciamiento popular son obligatorios y de inmediato cumplimiento para la revocatoria de mandato. En caso de revocar a una autoridad, será cesada de su cargo y reemplazada por quien indique la Constitución (art. 106°). Esto se refuerza en el artículo 145°, donde la revocatoria aparece como motivo de cese de funciones y vacancia del cargo presidencial, al igual que la terminación del período, la renuncia voluntaria, la destitución según la Constitución, la incapacidad física o mental permanente y el abandono del cargo.

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia, de 2009<sup>11</sup>, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 2010, reglamentaron esta versión del mecanismo. Al poco tiempo, en respuesta a una acción de inconstitucionalidad presentada por el secretario general de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), la Corte Constitucional emitió la Sentencia N° 001-11-SIO-CC<sup>12</sup>, del 26 de enero de 2011, a partir de la cual se suspendieron los procesos vigentes. Tras lo anterior, el CNE expidió, entre sucesivas modificaciones, la nueva versión del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa<sup>13</sup>, cuyo texto, aprobado el 22 de agosto de 2011, volvió a restringir y limitar el mecanismo de revocatoria.

En cuanto al aspecto que aquí nos interesa, y dejando nuevamente fuera de este análisis la sucesión del presidente y vicepresidente, los mecanismos previstos para reemplazar a los restantes mandatarios electivos revocados son los siguientes: en ausencia de un gobernador (máxima

---

<sup>9</sup> “Constitución Política de la República del Ecuador”, Asamblea Nacional Constituyente, Ecuador, 1998, en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>. Acceso el 28/01/2016.

<sup>10</sup> Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008, en [http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal\\_a/base\\_legal/A.\\_Constitucion\\_republica\\_ecuador\\_2008constitucion.pdf](http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf). Acceso el 18/08/2015.

<sup>11</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia, Asamblea Nacional, Quito, Ecuador, 9/04/2009, en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con4\\_uibd.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=B6132D9EC224175E05257D6D0072B56E&View=yyy](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con4_uibd.nsf/$$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=B6132D9EC224175E05257D6D0072B56E&View=yyy). Acceso el 03/02/16.

<sup>12</sup> Sentencia N° 001-11-SIO-CC, Corte Constitucional, Quito, 26/01/2011, en <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/afe6cb0b-e067-4d81-9065-295ad0651226/0005-10-IO-res.pdf?guest=true>. Acceso el 05/02/16.

<sup>13</sup> Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria Del Mandato PLE-CNE-8-22-8-2011, Consejo Nacional Electoral, Quito, 22/08/2011, en <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-reglamento-para-el-ejercicio-de-la/>. Acceso el 05/02/2016.

autoridad administrativa de una región autónoma), lo reemplaza el vicegobernador (elegido por el consejo regional de entre sus miembros, sin que pierda su calidad y atribuciones de consejero regional electo)<sup>14</sup>; si se trata de un prefecto (máxima autoridad administrativa provincial), es nombrado el viceprefecto (también elegido por votación popular)<sup>15</sup>; en caso de un asambleísta (nacional o provincial) lo reemplaza el suplente o alterno que es elegido en una lista pluripersonal junto con su principal<sup>16</sup>, al igual que si falta un concejal (representante de los cantones) o vocales miembros de las juntas parroquiales rurales<sup>17</sup>; si el revocado es el alcalde (máxima autoridad administrativa de cada cantón y distrito metropolitano autónomo), asume el vicealcalde (que es un concejal elegido en la primera sesión del concejo cantonal o metropolitano para que cumpla esa función)<sup>18</sup>; finalmente, ante ausencia definitiva del presidente de la junta parroquial rural lo reemplaza su vicepresidente (el vocal que haya alcanzado la segunda más alta votación)<sup>19</sup>. Es decir, en ningún caso se contempla el llamado a elecciones para completar el período, eliminando el incentivo electoral para los aspirantes tempranos al cargo.

### III.4 Perú:

La Constitución Política del Perú<sup>20</sup> (1993), luego modificada por la Ley N° 28.480 publicada el 30 de marzo de 2005<sup>21</sup>, concede a los ciudadanos el derecho a revocación o remoción de autoridades junto con el de elección, iniciativa legislativa y referéndum (art. 2° inc. 17). A diferencia de Venezuela, Bolivia y Ecuador que habilita la revocatoria a todo representante elegido, en Perú este mecanismo limita sus alcances a los ámbitos regional y local.

La primera ley reglamentaria de la revocatoria de mandato es la de los Derechos de Participación y Control ciudadanos N° 26.300<sup>22</sup> (1994), modificada inicialmente por la Ley N° 29.313 de 2009 y luego en 2015. Durante el amplio período que va desde 1994 hasta esta segunda modificación (2015), rigió la mencionada ley de 1994 en estado puro primero y luego con los ajustes incorporados en 2009 (tras 15 años de vigencia). Esta normativa, en su estado previo al segundo cambio, esto es, de 1994 a 2015, ha moldeado la extensa práctica acumulada de aplicación de la revocatoria en el Perú, y sus resultados inspiraron las últimas modificaciones de 2015. Es por ello que cabe referirse en primer lugar a dicha ley de 1994/2009, antes de considerar las reformas de 2015 que, entre otras cuestiones, cambiaron el modo de reemplazo de los mandatarios revocados.

---

<sup>14</sup> Artículo 251° de la Constitución nacional y artículo 38° del CODIGO ORGANICO ORGANIZACION TERRITORIAL AUTONOMIA DESCENTRALIZACION, Asamblea Nacional, Ecuador, 11/08/2010, en [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_ORGANIZACION\\_TERRITORIAL.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_ORGANIZACION_TERRITORIAL.pdf). Acceso el 23/01/18

<sup>15</sup> Artículo 252° de la Constitución nacional y artículo 52° del Código Orgánico...

<sup>16</sup> Artículo 4° de la Constitución nacional.

<sup>17</sup> Artículo 5° de la Constitución nacional

<sup>18</sup> Artículo 253° de la Constitución nacional, artículo 62° del Código orgánico y “Las revocatorias de mandatos tienen requisitos”, El Telégrafo, Ecuador, 22/01/2015, en <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/las-revocatorias-de-mandato-tienen-requisitos-infografia>. Acceso el 30/08/16.

<sup>19</sup> Artículo 71° del Código orgánico.

<sup>20</sup> Constitución Política del Perú de 1993, Congreso Constituyente Democrático, Perú, 29/12/1993, en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf>. Acceso el 26/02/16

<sup>21</sup> Constitución Política del Perú 1993 con reformas hasta 2005, Perú, 30/03/2005, en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html>. Acceso el 26/02/16.

<sup>22</sup> Ley N° 26.300 “De los Derechos de Participación y Control ciudadanos”, Congreso Constituyente Democrático, Lima, 18/04/1994, en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf>. Acceso el 26/02/16.

A fin de sustituir a las autoridades revocadas y completar su mandato, el artículo 24° de la Ley 26.300 de 1994 preveía que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debía acreditar como reemplazante (salvo para los jueces de paz electos), a quien hubiere alcanzado el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista. Tratándose de magistrados judiciales electos revocados, el JNE procedería según la ley correspondiente (art. 26°).

Únicamente si se confirmase la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convocaría a nuevas elecciones para cubrir dichas vacantes. Mientras no se eligiera a los reemplazantes en el cargo, asumirían las funciones los accesitarios. Se debía seguir el mismo procedimiento en el caso de confirmarse la revocatoria de al menos un tercio de los miembros del Consejo de Coordinación Regional, elegidos directamente. Quienes reemplazaran a los revocados completarían el período para el que habían sido elegidos aquellos (art. 25°). En caso de que se revocara a menos de un tercio del cuerpo, las vacantes se cubrirían con los subsiguientes candidatos de la lista partidaria del funcionario revocado.

Esta posibilidad de convocar a nuevas elecciones ha sido interpretada como un incentivo para el uso del referéndum revocador, pero no solo ni principalmente por la ciudadanía, sino, en mayor medida, por las fuerzas políticas que pudiesen albergar expectativas de acrecentar su presencia en el órgano colegiado. Ello debido a que, de alcanzarse dicho mínimo de destitución de un tercio de sus integrantes, se estarían adelantando elecciones y conformando un Concejo o Consejo diferente por el tiempo restante.

La Ley 29.313<sup>23</sup> de 2009 modifica los artículos 2°, 20°, 21°, 23°, 24°, 25° y 34° de la Ley 26.300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (art. 1°). Una modificación importante a los fines de este trabajo fue la realizada en el artículo 24°, según el cual el JNE acreditaría como reemplazante de la autoridad revocada (salvo respecto de los jueces de paz) para que completase el mandato a las siguientes autoridades: a) tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional; b) tratándose del vicepresidente regional, quién resulte elegido por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros; c) tratándose simultáneamente del presidente regional y el vicepresidente regional, a quienes resulten elegidos por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros; d) tratándose de un consejero regional, al correspondiente accesitario; e) tratándose del alcalde, al primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a que pertenece la autoridad revocada; f) y tratándose de un regidor, al correspondiente suplente en la lista electoral a que pertenece el regidor revocado.

El artículo 25° consigna que únicamente si se confirmase la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o del Consejo Regional, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesitarios o suplentes. Quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos.

En marzo de 2015 se realizó la segunda reforma a la Ley N° 26.300. En virtud de los preocupantes resultados arrojados tras la aplicación de la anterior normativa, esta modificación aumenta y hace más férreos los requisitos legales fijados para realizar una consulta de revocatoria

---

<sup>23</sup> Ley N° 29.313 “Ley que modifica a la Ley N° 26.300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos”, Congreso de la República, Perú, 6/01/2009, en <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Leyes/29313.pdf>. Acceso el 26/02/16.

contra alcaldes y presidentes regionales<sup>24</sup>. El artículo 1° de la Ley N° 30.315<sup>25</sup>, promulgada el 13 de marzo de 2015, modifica los artículos 21°, 22°, 24, 25° y 29° de la anterior normativa e incorpora los artículos 29° A y 48°<sup>26</sup>.

Nuevamente la reforma del artículo 24° se expresa sobre el reemplazo de la autoridad revocada. De su formulación anterior solo se modifica el punto b), según el cual el JNE acredita a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, con votación simple (en lugar de la anterior mitad más uno del número legal de los consejeros), para reemplazar al vicepresidente regional.

El nuevo artículo 25° agrega que quienes reemplazan a los mandatarios revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos y, fundamentalmente, que en ningún caso hay nuevas elecciones. Se suprime así la anterior convocatoria a nuevas elecciones prevista en caso de que se revocase a más de un tercio del Concejo Municipal o del Consejo Regional. Es decir que si la consulta es aprobada y la/s autoridad/es es/son obligada/s a abandonar el cargo, en ningún caso se convocarán a nuevas elecciones. Las autoridades revocadas en los Concejos y Consejos serán reemplazadas por sus segundos inmediatos o por el accesitario. Esta modificación ayudaría a evitar que los candidatos que perdieron los comicios sean quienes incentiven la revocatoria para llegar al puesto deseado a cualquier precio. Tal dificultad fue advertida en el desempeño práctico de este mecanismo, cuyo excesivo uso con fines estratégico-electoral en ese país, redundó en inestabilidad y dificultades en el ejercicio del gobierno (ver más adelante los casos empíricos).

Finalmente, el artículo 29° prohíbe a la autoridad revocada postular a cargo alguno en la entidad de la que ha sido revocada en la elección regional o municipal siguiente, según corresponda. Tampoco le permite acceder a función pública bajo ninguna modalidad de contratación en la entidad de la que ha sido revocada hasta terminar el mandato. Cabe hacer notar que en la versión de 1994 este artículo habilitaba a la autoridad revocada a presentarse a elecciones para cubrir su mismo puesto en la siguiente convocatoria (justamente aquella lanzada para reemplazarlo, siempre que se hubiese destituido a más de un tercio del órgano que integraba). Esto es, se permitía al mandatario desvinculado por referendo competir en las contiendas convocadas para ocupar su propia vacante: reemplazarse a si mismo. Dicho contrasentido fue eliminado en esta nueva versión.

### *III.5 Colombia:*

La Constitución Política de Colombia de 1991<sup>27</sup>, incluye la facultad de todo ciudadano de revocar el mandato de los elegidos, como parte del derecho a participar en la conformación,

---

<sup>24</sup> “¿Se convoca a nuevas elecciones de proceder la revocatoria en un distrito?”, Elecciones en Perú, en <http://www.eleccionesperu.com/informacion-electoral-nuevas-elecciones-por-autoridades-revocadas-75.html>. Acceso el 04/12/2015.

<sup>25</sup> “Ley N° 30.315, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26.300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos”, El Peruano, Perú, 7/04/2015, en <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/04/07/1220807-1.html>. Acceso el 9/12/2015.

<sup>26</sup> “Reforma Electoral: Congreso aumenta requisitos para solicitar la revocatoria de autoridades”, La República.pe, Perú, 05/03/2015, en <http://larepublica.pe/05-03-2015/reforma-electoral-congreso-aumenta-requisitos-para-solicitar-la-revocatoria-de-autoridades>. Acceso el 9/12/2015.

<sup>27</sup> Constitución Política de Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 6/07/1991, en [http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion\\_Politica\\_de\\_Colombia.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm). Acceso el 26/02/16.

ejercicio y control del poder político (art. 40º). Este derecho solo alcanza a gobernadores y alcaldes (poder ejecutivo subnacional).

Las primeras leyes que regularon el ejercicio de la revocatoria de mandato en Colombia hasta el mes de julio de 2015, fecha de la última modificación registrada al momento de finalización de este artículo, son: la N° 131 Sobre el Voto Programático<sup>28</sup>, la N° 134 Estatutaria de los Mecanismos de Participación (ambas de 1994), y la N° 741 de 2002, que reforma las dos anteriores.

De modo similar a lo ocurrido en Perú, esta reglamentación, que se mantuvo vigente hasta mediados de 2015, fue la que efectivamente modeló la puesta en práctica de la revocatoria durante los 21 años posteriores a la aprobación de las primeras leyes de procedimiento (1994), y cuyos resultados (ver casos más adelante) motivaron la reforma de 2015.

Respecto del tema que aquí nos convoca, la Ley N° 131 “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”, publicada el 9 de mayo de 1994, estipulaba que, revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocaría a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurriera entre dicha fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, sería designado en calidad de encargado por el presidente de la república o el gobernador (según fuese el caso), un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado (art. 14º).

Esta modalidad sucesoria por elecciones, que además caía sobre los cargos más apetecibles para la contienda electoral: los ejecutivos subnacionales (tanto por su importancia y visibilidad en un sistema presidencial, como por ser más accesibles que los puestos nacionales), alentaba expectativas electoralistas anticipadas, así como un uso estratégico-electoral del mecanismo por parte de potenciales competidores, en forma contraria a su finalidad original como herramienta de control ciudadano.

Por su parte, en la Ley N° 134<sup>29</sup> estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo, también de 1994, los artículos 71º, 72º y 73º repiten lo prescrito por los artículos 12º, 13º y 14º de la Ley 131 respecto de la remoción del cargo, la ejecución inmediata de la revocatoria y la elección del sucesor, salvo que en este último caso el plazo previo de dos meses concedido al llamado a elecciones se reduce a la mitad.

En refuerzo de lo mencionado respecto de la Ley N° 131 sobre el voto programático, esta Ley N° 134 dispone que el sucesor del mandatario revocado debe dar cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período (art. 74º).

La Ley N° 741<sup>30</sup> de 2002, reformó las anteriores leyes 131 y 134, suavizando las exigencias estipuladas para la puesta en práctica de la revocatoria de mandato, pero sin alterar el mecanismo electoral para el reemplazo de los revocados.

La anterior normativa tuvo vigencia y aplicación hasta el 6 de julio de 2015, fecha en la que el Congreso aprobó la Ley Estatutaria N° 1.757 "Por la cual se dictan disposiciones en

---

<sup>28</sup> Ley 131 Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, Congreso de Colombia, Colombia, 31/05/1994, en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley131-94.html>. Acceso el 04/01/16.

<sup>29</sup> Ley 134 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, Congreso de Colombia, Colombia, 31/05/1994, en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>. Acceso el 04/01/16.

<sup>30</sup> Ley N° 741 Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Congreso de Colombia, Colombia, 31/05/2002, en <http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley-741-de-31-mayo-2002-congreso-colombia.pdf>. Acceso el 26/02/16.

materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática”<sup>31</sup>. Al igual que la reforma de 2002, esta ley redujo los requisitos de aplicación del *recall* aunque manteniendo el llamado a elecciones para completar el período del representante revocado.

En síntesis, excluyendo la consideración del revocatorio presidencial, Bolivia y Colombia son los únicos países que mantienen hasta el día de hoy el llamado a elecciones para cubrir algunas (el primero) o todas (el segundo) las vacantes producidas por revocatoria. De este modo, cuentan con claros incentivos electorales para que los potenciales contendientes electorales, ansiosos por llegar lo antes posible al poder, promuevan el uso del revocatorio con fines muy diferentes del control popular. Perú eliminó esta vía en 2015 tras largos años de resultados ajenos a la *accountability* vertical y adversos a la gobernabilidad y la estabilidad política. Por el contrario, Venezuela y Ecuador no cuentan (ni contaron) con este sistema de reemplazo de mandatarios revocados, tanto en lo que respecta a los cargos legislativos nacionales como a los puestos electivos subnacionales en general.

CUADRO I: INCENTIVOS DE ACCESO ANTICIPADO

País	Modo de reemplazo		
	Sucesión por vice o suplente <b>Incentivo de acceso anticipado bajo</b>	Selección entre un grupo restringido <b>Incentivo de acceso anticipado medio</b>	Con elecciones (grupo ampliado) <b>Incentivo de acceso anticipado alto</b>
Venezuela	Cargos legislativos de todos los niveles (suplentes)	Gobernador (Consejo legislativo), alcalde (Concejo municipal)	
Bolivia		Gobernador (asambleístas departamentales), alcalde (concejales)	Cargos legislativos de todos los niveles (convocada por la Asamblea Nacional o por el Tribunal Supremo Electoral)
Ecuador	Cargos legislativos de todos los niveles (suplente) Cargos ejecutivos subnacionales (vice)		
Perú (2009 a 2015)	Presidente regional (vice), consejero regional (accessitario, el que sigue en la lista), alcalde (el regidor hábil que sigue en la lista de la autoridad revocada), regidor (suplente en la lista del revocado)	Vicepresidente regional o presidente regional y vicepresidente regional (Consejo Regional entre los consejeros de la lista de la autoridad revocada)	Cuando se revoque a más de 1/3 del Concejo Municipal o del Consejo Regional

<sup>31</sup> Ley Estatutaria N° 1.757 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática", Congreso de Colombia, 6/07/2015, en Ley Estatutaria N° 1.757 del 6/07/2015. Acceso el 25/04/16.

Colombia			Gobernador y alcalde
----------	--	--	----------------------

Fuente: Elaboración propia

CUADRO II: TIPOS DE REVOCATORIA SEGÚN MODO DE REEMPLAZO

Modo de reemplazo	Cantidad de solicitudes esperables	Promotor	Tipos de revocatorias
Elecciones (incentivo de acceso anticipado alto)	- Muchas solicitudes	-Actores político-partidarios	- Política
Selección entre un grupo restringido (incentivo de acceso anticipado medio)	-Solicitudes moderadas	-Actores político-partidarios con influencia mayoritaria en el órgano decisor	- Política
		- Ciudadanía	- Societal
Sucesión por vice o suplente (incentivo de acceso anticipado bajo)	- Pocas solicitudes	- Ciudadanía	- Societal
		- Seguidores del vice/suplente <sup>32</sup>	- Política

Fuente: Elaboración propia

Cabe aclarar que este segundo cuadro debe completarse con el análisis de los requisitos de aplicación de la revocatoria de mandato, los que pueden ser altos, medios o bajos impactando no solo en la cantidad de solicitudes que se presenten sino también en el número de referendos que lleguen a votarse y, finalmente, en la cantidad de revocatorias que resulten aprobadas. Esta consideración excede los límites del presente artículo pero serán presentadas en un próximo trabajo.

#### IV. LA REVOCATORIA DE MANDATO EN LOS HECHOS: USO Y RESULTADOS

##### IV.1 Venezuela (2007):

El 7 de febrero de 2007 el Consejo Nacional Electoral (CNE) dictó la Resolución N° 070207-036 “Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referendos revocatorios de cargos de elección popular”<sup>33</sup>. Poco después, el 27 de marzo de 2007, el mismo Consejo aprobó una nueva normativa, la Resolución N° 070327-341<sup>34</sup>, que sustituía la utilizada en

<sup>32</sup> Esta situación es bastante excepcional. Es más probable para los cargos ejecutivos de mayor relevancia (como gobernador) que para las bancas legislativas (menos visibles y relevantes). Puede esperarse cuando se suscita un enfrentamiento claro entre el titular y su vice/suplente que incentiva a los seguidores del segundo a planificar la caída del titular con miras a su reemplazo definitivo.

<sup>33</sup> Resolución N° 070207- 036 “Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”, Consejo Nacional Electoral, Caracas, 7/02/2007, en [http://puzkas.com/wp-content/uploads/2014/02/RESOLUCION\\_SOLICITUD\\_REFERENDO\\_7feb2007.pdf](http://puzkas.com/wp-content/uploads/2014/02/RESOLUCION_SOLICITUD_REFERENDO_7feb2007.pdf). Acceso el 24/02/2016.

<sup>34</sup> Resolución N° 070327-341 “Normas para regular los referendos revocatorios”, Poder Electoral – Consejo Nacional Electoral – República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 27/03/2007, en



ocasión de la revocatoria presidencial de 2004 contra Chávez. Esta nueva legislación mantuvo el espíritu de aquella, aunque incorporó algunas innovaciones como el sistema automatizado de votación por máquinas (art. 167° a 169°) y ciertos ajustes: dio más injerencia al Consejo Nacional Electoral (CNE) en el proceso revocatorio, limitó la iniciativa a agrupaciones ciudadanas y/o políticas (que ahora debían acompañar la solicitud con el 1% de firmas respecto de los empadronados), obligó al uso de dispositivos biométricos en la recolección de avales (administrados por el Estado y desconfiados por los ciudadanos) para identificar a solicitantes y votantes, definió fechas y lugares fijos de recolección de firmas, redujo a 3 (de los ya escasos 4) los días para efectuar la recolección.

Ciertamente, en ese año ocurrió el segundo intento de aplicación de la revocatoria en el ámbito local (el primero había sido en 2003, pero fue suspendido en este nivel por irregularidades procedimentales). Hacia el mes de marzo de 2007 el CNE había aprobado, de un total de 65 solicitudes, la recolección de firmas para revocar el mandato a 4 gobernadores, 20 alcaldes y 4 diputados de asambleas regionales. Estas autoridades habían sido electas el 31 de octubre de 2004, por lo cual a mediados de 2007 habían cumplido ya la mitad de sus períodos y, con ello, el requisito estipulado en la normativa de la revocatoria.

Al cierre de ese período se aprobaron 167 solicitudes de revocatoria: 9 correspondían a gobernadores, 49 a legisladores de estados y 109 a alcaldes (28,35% de las autoridades regionales y municipales electas en 2004). Muchas fueron iniciadas contra representantes de partidos que en 2004 integraban la alianza gubernamental y para 2007 se habían distanciado o rompieron con ella.

De las 167 solicitudes formalizadas solo 10 superaron la etapa de recolección y verificación de firmas: las revocatorias contra 9 alcaldes y 1 legisladora de estado, todos en distritos de poca población. El 7 de octubre se sometieron a referendo revocatorio dichos mandatos, en forma simultánea e involucrando a 7 estados del país. Finalmente, se revocaron cinco autoridades: tres alcaldes, una alcaldesa y una legisladora<sup>35</sup>.

Por el contrario, no procedió la revocatoria contra 5 alcaldes<sup>36</sup>. La improcedencia se debió al incumplimiento de alguna de las tres condiciones requeridas para revocar el mandato de un funcionario electo: que acudiera a votar el día de la elección al menos el 25% de los ciudadanos anotados en el Registro Electoral, que la opción del SI obtuviese la mayoría de los votos, y que la cantidad de votos revocadores fuese igual o mayor al número de votos con el cual resultó electo el/la candidato/a (art. 72° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

La forma en la que serían sustituidos los funcionarios revocados se regiría en cumplimiento estricto de lo establecido en la Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que señalaba que los legisladores serán sustituidos por los suplentes. En el caso de los alcaldes, la Cámara Municipal debía nombrar al sustituto<sup>37</sup>. En ningún caso correspondía el llamado a elecciones.

Si bien lograron concretarse algunos procedimientos y revocaciones, solo el 5,99% del total de las solicitudes aprobadas ese año llegó a instancia de votación, y solo el 2,99% de dicho

---

[http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/elecciones/2007/referendo\\_revocatorios/documentos/RESOLUCION\\_DEFINITIVA\\_NORMAS\\_PARA\\_REGULAR\\_REFERENDOS\\_REVOCATORIOS.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2007/referendo_revocatorios/documentos/RESOLUCION_DEFINITIVA_NORMAS_PARA_REGULAR_REFERENDOS_REVOCATORIOS.pdf). Acceso el 01/09/15.

<sup>35</sup> “Elecciones Regionales 10/2004”, Consejo Nacional Electoral, Venezuela, en <http://www.cne.gob.ve/regionales2004>. Acceso el 9/09/2015.

<sup>36</sup> “CNE anunció revocatoria de cuatro alcaldes y una legisladora regional”, Consejo Nacional Electoral, Venezuela, 9 de octubre de 2007, en [https://www.cne.gob.ve/web/sala\\_prensa/noticia\\_detallada.php?id=579](https://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=579). Acceso el 09/09/15.

<sup>37</sup> “CNE anunció Revocatoria de cuatro alcaldes y una legisladora regional”, Consejo Nacional Electoral, Venezuela, en [https://www.cne.gob.ve/web/sala\\_prensa/noticia\\_detallada.php?id=579](https://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=579). Acceso el 9/09/2015.

total terminó en revocatoria. La evaluación posterior acumuló críticas en contra de las dificultades que el diseño institucional del mecanismo oponía a su efectiva utilización. Ello derivó en la sanción de la primera ley reglamentaria (la Ley Orgánica de Referendos) en 2016, a iniciativa de la oposición antichavista (mayoritaria en la Asamblea Nacional), que pretendió suavizar algunas de las exigencias y facilitar su implementación.

En definitiva, la revocatoria de mandato en Venezuela se rigió durante largos años (2003 a 2016) por resoluciones reglamentarias y decisiones *ad hoc* que tendieron a dificultar su uso por parte de la población y la oposición política en general. Sus resultados fueron limitados y registraron una baja participación (la mayoría de los procesos no logró juntar los avales necesarios).

Además, el hecho de que la sucesión de los revocados se resolviera en estos cargos por los suplentes (del mismo partido) y por designación de la Cámara Municipal según correspondiera, excluyó de antemano cualquier incentivo electoral para potenciales contendientes anticipados al cargo, eliminando por tanto uno de los motores que emergen de hecho como fundamentales para el funcionamiento exitoso de este mecanismo: no tanto el control ciudadano sino la utilización político-partidaria.

Ello, sumado a que en 2008 correspondía el llamado a nuevas elecciones en varios ámbitos, restó impacto político e interés a los revocatorios de 2007, tanto por parte de la oposición (ocupada en los preparativos para los próximos comicios), como por parte de la ciudadanía (que pronto podría reemplazar a su gusto por sufragio electoral a los mandatarios cuestionados).

#### *IV.2 Bolivia (2012):*

Desde mediados de 2012 podía emplearse por primera vez en forma plena la revocatoria de mandato en Bolivia, luego de la aprobación de la Constitución por referendo (2009) y la reglamentación de este mecanismo en 2010 y 2012. Esta vez era el turno de las autoridades asumidas en 2010, que por ese entonces ya habían cumplido la mitad de su mandato y quedaron habilitadas para enfrentar procesos revocatorios. El reglamento de 2012 fijó los calendarios para las solicitudes a cargos nacionales y subnacionales.

Ese año se presentaron 124 solicitudes de revocatoria contra 216 autoridades elegidas: 168 concejales, 37 alcaldes, 5 asambleístas departamentales, 3 diputados uninominales, 1 gobernador, 1 ejecutivo seccional y 1 indígena de circunscripción especial. Entre ellos se encontraba el gobernador del departamento de la Paz y el alcalde de La Paz. Solo 79 presentaciones fueron aceptadas y pasaron a la etapa de recolección de firmas. Cada tribunal debía verificarlas, tras lo cual entregaría a la Asamblea Legislativa un informe sobre los funcionarios cuyos procesos revocatorios estaban habilitados y aquellos que habían sido rechazados. Acto seguido, ésta debía pronunciarse sobre la aprobación de una ley para convocar los referendos. De revocarse un gobernador o alcalde se lo reemplazaría con selección interna entre legisladores. Para legisladores de todo nivel se convocaría a elecciones.

De las 79 presentaciones inicialmente aceptadas, 48 fueron archivadas por no presentar las firmas correspondientes. De las restantes 31 solicitudes solo 3 (contra alcaldes y concejales) lograron presentar el libro de avales. Sin embargo, de estas 3, ninguna superó el control de firmas por falta de adhesiones.

El proceso revocatorio (incluso cuando no llegó a votarse en ningún caso) duró 16 meses para las autoridades nacionales y 12 para los funcionarios subnacionales (Verdugo Silva, 2014:148). El calendario único establecido por el gobierno no permitió acelerar los tiempos de

cada etapa. De haberse revocado algún mandato, solo se hubiera adelantado la salida del titular 11 meses para los cargos nacionales y 15 para los subnacionales.

La rigidez del calendario único para todos los procesos, unido a los altos requisitos impuestos por la normativa (las firmas de al menos el 25% o el 30% del padrón según el ámbito de que se tratase), obstaculizaron la aplicación completa de este mecanismo y el logro de las pretendidas revocaciones: si ninguna de las 124 solicitudes de los diferentes niveles de gobierno logró superar esa barrera, deja sospechar que el piso es excesivamente alto (Verdugo Silva, 2014:151).

Por último se suma un detalle no menor, no aplicado al caso estudiado, y es que la convocatoria final a votación en referéndum, en un escenario poco probable en el que alguna de las solicitudes lograra superar los obstáculos previos, queda en manos de la Asamblea que debe dictar, en un plazo muy breve, la ley correspondiente. Con lo cual el esfuerzo ciudadano depende finalmente de la voluntad política legislativa.

Los actuales arreglos jurídicos e institucionales que regulan el mecanismo son muy complejos. No solo que los requisitos y el proceso que se debe transitar para lograr que se convoque a referendo revocatorio de una autoridad de elección popular son burocráticos, largos y dificultosos, sino que los arreglos normativos desincentivan que actores políticos de diferente origen traten de culminar con éxito un proceso de este tipo (Verdugo Silva, 2014:153).

Cabe recordar que en Bolivia el reemplazo de los mandatarios revocados es por elección solo para los cargos legislativos de todos los niveles: senadores, diputados, asambleístas departamentales y concejales<sup>38</sup>. Por su parte, las vacantes de cargos ejecutivos subnacionales se cubren por designación del cuerpo legislativo correspondiente: en el caso del gobernador, los encargados de este proceso serían los asambleístas departamentales; mientras que para alcaldes, la definición de la nueva autoridad estaría a cargo de los concejales. Si bien existe un cierto incentivo electoral para destituir legisladores y aspirar a ocupar su puesto en forma anticipada, los puestos más visibles y de mayor poder para el sistema presidencial (los ejecutivos), quedan fuera de esta motivación.

#### *IV.3 Ecuador (198-2017):*

En el plazo que va de 1998 a 2008 (año de la reforma constitucional que amplió y agilizó este mecanismo), el diseño institucional de la revocatoria estipulaba altos requisitos para su implementación, lo que redundó en una gran dificultad para reunir tanto los avales necesarios para llegar al referendo, como los votos para aprobar la destitución (Castellanos, 2014:89). Como resultado, “durante este primer período las solicitudes para revocar una autoridad no se concretaron ni se activó ningún proceso, lo que si ocurriría doce años más tarde” (Castellanos, 2014:92).

La reforma de la Constitución Nacional de 2008 (y las reglamentaciones de 2009 y 2010) extendió los alcances de este mecanismo a todos los cargos de elección popular y suavizó las exigencias para su puesta en marcha: redujo las firmas necesarias para la convocatoria a referendo (del 30% al 10% y 15% para el presidente), disminuyó el piso de votos solicitados para aprobar la destitución (de la mayoría absoluta de electores a la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos –excepto para el presidente que mantuvo la base anterior), eliminó la presentación de causales y de documentación respaldatoria y otorgó un plazo amplio para la recolección de firmas (180 días).

---

<sup>38</sup> “Recolección de firmas definirá qué autoridades van al revocatorio”, *Opinion.com.bo*, Cochabamba, 9/04/2013, en <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0409/noticias.php?id=91309>. Acceso 18/07/2015.

Como consecuencia de tales reformas, en el año 2010 surgieron las primeras solicitudes de revocatoria en virtud de la mayor accesibilidad del *recall*, las que pronto se multiplicaron. En total se presentaron 730 iniciativas de recolección de firmas, más a nivel local, y llegaron a votarse 78 referendos revocatorios en este ámbito (Tuesta Soldevilla, 2014:17): 40 municipales, de los cuales 14 (el 37%) fueron revocados; y 38 parroquiales, resultando revocados 6 (el 16% de los mandatos) (Castellanos, 2014:99-101). Si bien el dispositivo logró un nivel de uso positivo en relación con su desempeño anterior, aún así hubo una baja correspondencia entre el número de solicitudes y la cantidad de los mandatarios finalmente revocados, denotando una pérdida de respaldo del proceso a lo largo de sus diferentes etapas (Castellanos, 2014:99).

Ante tal afluencia de solicitudes aceptadas, las autoridades electas no tardaron en apelar ante el Tribunal Contencioso Electoral cuestionando los procesos de verificación de firmas (Castellanos, 2014:95). A ello se sumó la acción de inconstitucionalidad presentada por el secretario general de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el 10 de noviembre de 2010. En la misma solicitaba suspender los procesos revocatorios en curso y reformar la normativa a las que consideraba contrarias a la Constitución y de inadecuado desarrollo. Ambas demandas fueron concedidas.

En 2011 se aprobó un nuevo reglamento que endureció los requisitos de aplicación de la revocatoria, revirtiendo los avances habilitados por la reforma constitucional: el aumento del mínimo de firmas (del 10% al 25%), la exigencia del certificado de votación en la última elección para iniciar un proceso, el recorte del plazo de recolección de firmas (de 180 hasta 60 días dependiendo del ámbito de que se trate), el restablecimiento de las causales justificatorias y su correspondiente respaldo con documentación probatoria, la admisión de la solicitud por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Ese año se presentaron 54 solicitudes pero ninguna prosperó: la mayoría no fue admitida por el CNE por falta o fallas en la justificación de la solicitud o porque el promotor no había votado en la elección anterior. Lo mismo ocurrió en 2015: hubo 17 pedidos contra 15 alcaldes, una vicealcaldesa y un prefecto. Y es que, como se detalló más arriba, para que una solicitud fuese admitida se debía adjuntar elementos de apoyo (no sólo denuncias) sobre, al menos una de las siguientes tres causales: incumplimiento del plan de trabajo, incumplimiento de normas relativas a la participación ciudadana y/o incumplimiento de las leyes y la Constitución, desafío no menor para un ciudadano común.

Castellanos (2014:98) señala al nuevo proceso de admisión de solicitudes a cargo del organismo electoral, como uno de los principales responsables de la disminución de las activaciones del mecanismo. En efecto, con la nueva normativa de 2011 el ciudadano debía justificar su solicitud de revocatoria en base a las causales prefijadas, pero además el CNE tenía como nuevas funciones las de verificar los requisitos de admisión exigidos al proponente y juzgar la pertinencia de los motivos esgrimidos, pudiendo aceptar o rechazar la solicitud. De este modo, la revocatoria de mandato perdía gran parte de su calidad de ser un mecanismo de democracia “directa” y se antepone el filtro (indirecto) de su verificación por parte de un organismo propio de la democracia vertical.

En lo que hace al interés específico de este artículo (los mecanismos de reemplazo de las autoridades revocadas), es menester destacar que en el caso de Ecuador, a las prácticamente insuperables dificultades de implementación que debe sortear un ciudadano para llevar adelante un proceso revocatorio, se adiciona, como la otra cara de la misma moneda, la ausencia del incentivo electoral de reemplazo, ya que la sucesión se resuelve por suplentes y vices. Un incentivo estratégico que, de estar presente, podría activar el motor político, bastante más efectivo

que el motor popular (control vertical), para volver accesible o poner en marcha el mecanismo revocatorio.

#### *IV.4 Perú (1997-2013):*

Este país se caracterizó por un uso recurrente y creciente de la revocatoria de mandato en el período 1997-2013, antes de la reforma legislativa de 2015, llegando a ser el mecanismo de participación ciudadana más usado en ese país y el país latinoamericano donde más se ha usado.

Por encima incluso de la nación con mayor antigüedad en el uso de este mecanismo en el continente, Estados Unidos, se observa que entre los mencionados años 5.304 autoridades pasaron por consulta de revocación en Perú y, para el referéndum de 2012, “el 54,5% de los municipios ya habían tenido algún proceso de revocatoria” (Welp, 2015:17).

En el plazo de 16 años se llevaron a cabo 10 procesos de Consulta Popular de Revocatoria (CPR): mucho más a nivel distrital (municipal) que provincial o regional. Estos procesos abarcaron 4 períodos de gobierno; involucraron a 11 provincias (incluida la capital) y a 1.146 distritos o municipios (de un total de 1.645), de los cuáles la mayoría eran pequeños (menos de 5.000 electores) y el 90% eran rurales (de mayor precariedad y pobreza); hubo 5.304 autoridades afectadas (1.124 alcaldes distritales y provinciales y 4.180 regidores), de las cuales 1.739 (el 32,7%) resultaron revocadas: 303 alcaldes y 1.436 regidores.

La cantidad y frecuencia de solicitudes presentadas respondió no solo (ni en mayor medida) al control ciudadano sino también a los deseos de revancha electoral, ambición y oportunismo de ex y/o futuros competidores al cargo. En términos generales, el alto número de autoridades revocadas en todo el Perú, muchos de cuyos procesos fueron iniciados a solo un año de asumido el respectivo mandato y que puso al país en el primer puesto en cantidad de casos respecto de toda América Latina; ha sido atribuido a una combinación de razones, entre las cuáles Welp destaca el diseño institucional del mecanismo (al menos hasta su reforma de 2015) y la estructura de incentivos de los actores políticos (Welp, 2015:2).

Tras las múltiples y frecuentes experiencias de aplicación relevadas en el país se observó que, si bien “este mecanismo se ha convertido en una herramienta con respaldo ciudadano”, “se utiliza para cobrar deudas electorales”: “los candidatos perdedores utilizan este mecanismo en contra de los ganadores, y estos, increíblemente, resultan ser más que vulnerables ante una eventual revocación” (Vásquez Oruna, 2014:32-33).

En concordancia con la hipótesis central de este trabajo, tal número y frecuencia de casos ocurridos a nivel subnacional, al igual que el carácter político-partidario de la mayor parte de sus promotores, pueden tener relación con el modo de reemplazo previsto para las autoridades revocadas. Como se vio más arriba se trata de las nuevas elecciones, que se realizan cuando más de 1/3 de los miembros del concejo municipal (cuerpo colegiado del que forma parte el alcalde) o del concejo regional resulta revocado.

Quizás fue esta una de las razones para que las CPR a nivel municipal terminaran siendo solicitadas no solo para el alcalde o para algunos concejeros, sino para todos los miembros del concejo, abriendo la posibilidad del llamado a elecciones para su reemplazo. Se remite entonces a “una serie de elementos –especialmente referidos al diseño institucional- que crean incentivos perversos, alentando la utilización frecuente de la revocatoria” (Welp y Serdült, 2014:2-3). Además, “estas prácticas (...) derivan en problemas de gobernabilidad y no resuelven los de falta de legitimidad democrática” (Ídem).

A nivel municipal, además de inestabilidad en el gobierno, el uso de este instrumento genera provisionalidad en el lapso de tiempo que media entre la destitución de un funcionario y la elección del reemplazante (especialmente cuando el alcalde no es revocado pero sí 1/3 del concejo), al igual que dificulta al alcalde la tarea de llevar adelante las políticas de gestión. Incluso puede ocurrir que el alcalde pierda su mayoría absoluta de regidores garantizada por el sistema electoral que lo invistió y enfrente dificultades para mantener la gobernabilidad. Finalmente, cuando se revocan regidores pero el alcalde continúa en pie suele ocurrir que varias (o incluso todas las) organizaciones que promovieron la revocatoria no se presenten a las elecciones, ya que su expectativa rondaba exclusivamente en torno de la figura del alcalde (Tuesta Soldevilla, 2014:26-27).

En el Perú, la revocatoria del mandato ha sido un mecanismo altamente corrosivo. Pensado para los gobiernos subnacionales, para ejercer control ciudadano, se ha vuelto una herramienta de intimidación y perjuicio contra los gobiernos locales (...). La revocatoria se convirtió así en el recurso de los que perdieron las elecciones y de antiguas autoridades, pero también un mecanismo de canalización de insatisfacción más allá de la gestión de la autoridad que se busca revocar (Tuesta Soldevilla, 2014:28).

Tan preocupantes efectos motivaron la reforma legislativa de 2015 que, no casualmente, entre sus principales medidas incluyó la de eliminar las nuevas elecciones como mecanismo de reemplazo de las autoridades revocadas. Además, limitó las iniciativas de revocatoria a una solicitud por autoridad y por período, estableció una fecha fija para todas las CPR y reguló la rendición de gastos de campaña. Habrá que esperar unos años para conocer los efectos empíricos de esta reforma.

#### *IV.5 Colombia (1994-2012):*

En toda Colombia, desde la promulgación de las dos leyes reglamentarias de la revocatoria de mandato en 1994 y su modificatoria de 2002, hasta el año 2012, se produjeron 134 intentos de *recall* pero ninguno prosperó. El panorama puso de manifiesto la esterilidad de un mecanismo que en tantos años de existencia no pudo concretar revocatoria alguna.

De modo similar a lo ocurrido en Perú, aquí también se verificó que la mayoría de las solicitudes de revocatoria fueron promovidas, no por las organizaciones o por la ciudadanía, “sino por ex alcaldes o gobernadores, candidatos derrotados o precandidatos electorales, que en defensa de intereses personalistas abusan del mecanismo en detrimento de la construcción de la democracia participativa” (Franco-Cuervo, 2014:57). Cabe hacer notar que los intentos por revocar mandatarios se incrementaban en los años preelectorales como 2013 (Franco-Cuervo, 2014:69). El incentivo electoral para el reemplazo de los gobernadores y alcaldes revocados podría ser una de las explicaciones más firmes de tal interés en el uso del revocatorio demostrado por la elite política.

Respecto de los casos, entre 1996 y 2010 se votaron 37 solicitudes de revocatoria, pero ninguna de ellas fue aprobada y los mandatarios continuaron en sus cargos. De las revocatorias votadas ninguna prosperó porque no alcanzaron el mínimo de participación exigido en la normativa. En 2011, luego de los comicios de autoridades locales, solo una solicitud fue a las urnas, pero no alcanzó el caudal de votos exigidos para desvincular al mandatario (RNEC, 2013).

En 2013 se presentaron 33 solicitudes; la mayoría no superó la verificación del mínimo de firmas obligatorias (equivalente al 40% de los votos que obtuvo el mandatario en su elección) y, de las que sí cumplimentaron este requisito, varias pasaron a revisión o apelación. Solo 7 llegaron a las urnas pero, siendo el voto optativo en ese país, no alcanzaron el mínimo de participación necesaria para validar el referendo (un número de sufragios no inferior al 55% de la votación

válida registrada el día en que se eligió al mandatario), aunque la gran mayoría de los que votaron lo hizo a favor de la revocación.

Lo que sigue resume lo ocurrido con este mecanismo hasta ese momento.

Desde 1996 y hasta la fecha se han presentado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil un total de 102 solicitudes para la revocatoria del mandato de diferentes mandatarios, de las cuales 52 no superaron la primera etapa de revisión de firmas, 6 superaron la revisión de firmas y están en proceso de resolver recursos, 5 se encuentran en revisión de firmas y otras 39 llegaron a las urnas, incluyendo la de Achí, Bolívar. 37 ya se votaron y ninguna ha prosperado porque aunque el voto por el “sí” haya sido mayoritario, no se ha alcanzado el umbral mínimo necesario para revocar el mandato, que equivale al 55% de la votación válida registrada<sup>39</sup>.

Franco-Cuervo hace una síntesis de los argumentos críticos que se formularon contra lo que se consideraron las limitaciones de distinta índole presentadas por la revocatoria: reglamentación y requisitos excesivos, falta o inoperancia de garantías para los promotores, desconocimiento y falta de información de la ciudadanía, desinterés frente a las instituciones y a los mecanismos participativos (Franco-Cuervo, 2014:62).

En cuanto a la primera limitación, la relativa a la ingeniería institucional, el autor recoge un estudio de la Misión de Observación Electoral (MOE)<sup>40</sup> (2012) donde se destaca que en los primeros 8 años transcurridos desde la reglamentación legal en 1994, de las 34 iniciativas presentadas, 11 llegaron a instancia de votación pero ninguna logró el apoyo necesario para destituir al funcionario. La reforma de 2002 pretendió allanar las dificultades encontradas y eliminó el primer paso (recolección de firmas del 5 por mil del censo electoral para inscribir oficialmente la revocatoria), se cambiaron las características de los apoyos y se redujeron los umbrales de participación respecto del padrón<sup>41</sup>. Consecuentemente, aumentó la cantidad de solicitudes en un 182% (96 iniciativas entre 2002 y 2012) pero solo 21 lograron superar la primera etapa del proceso y tampoco ninguna prosperó (Franco-Cuervo, 2014:62). La ley 1.757 de 2015 también redujo los requisitos de aplicación pero manteniendo el reemplazo electoral de los mandatarios revocados.

Los deficientes resultados de la revocatoria de mandato en Colombia pueden tener su origen en: a) haber sido convocados por políticos opositores en base a los incentivos electorales de reemplazo de los mandatarios revocados; b) la falta de apropiación del mecanismo por la población y; c) el desinterés o apatía de la ciudadanía en procesos motivados en disputas partidario-electorales (potenciado por el voto optativo).

En efecto, a juicio del ex alcalde Jaime Castro, elegido en 1992 por el Partido Liberal Colombiano, el fracaso del mecanismo se debía a que dichos intentos habían sido promovidos y liderados por políticos opositores al mandatario de turno, así como a la falta de pertenencia de los habitantes con y para la ciudad (carencia de cultura cívica o ciudadanía) (Franco-Cuervo, 2014:67-68). El primer motivo implicaba la simultánea escasez de respaldo y disciplina partidaria a tales iniciativas. Incluso algunos promotores eran adversarios poco conocidos que usaban ese

---

<sup>39</sup> “El domingo 25 de agosto los ciudadanos de Achí, Bolívar, acudirán a las urnas para decidir si le revocan o no el mandato a su actual alcalde”, Comunicado de Prensa N° 478 de 2013, en <http://www.registraduria.gov.co/El-domingo-25-de-agosto-los.html>. Acceso el 21/01/2016.

<sup>40</sup> Misión de Observación Electoral (MOE) 2012 Mecanismos de participación ciudadana en Colombia -20 Años de Ilusiones-, Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica.

<sup>41</sup> La Ley 134 de 1994 requería, como primer paso, reunir el 5 por 1000 de firmas respecto del censo electoral para inscribir el proceso (art. 10°). En segundo lugar, se exigía un aval equivalente al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario. Tercero, solo se permitía solicitar la revocatoria a quienes habían participado en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente (art. 63°).

mecanismo para salir a la luz con vistas a la próxima contienda: “un enfrentamiento entre políticos” (Franco-Cuervo, 2014:68).

El mismo Castro (1992-1994) sufrió un intento de revocatoria organizado por los opositores Antonio Navarro Wolf y Gustavo Petro; el de Enrique Peñalosa (2000-2003) fue promovido por Luis Fernando Rojas, ex candidato a ese cargo, y por Germán Navas Talero, Bruno Díaz, entre otros. El intento contra Petro es liderado por el representante Miguel Gómez Martínez y con él y tras bambalinas figuras tales como el ex alcalde Jaime Castro (Ídem).

En cuanto al segundo motivo, el alto ausentismo verificado en el referéndum podría entonces estar vinculado a un desinterés lógico del ciudadano común respecto de una iniciativa que le resulta extraña y que tampoco le despierta un interés claro como para apoyarla. Esa falta de adhesión era previsible en ausencia de una real insatisfacción hacia el gobernante en cuestión, necesaria para motorizar su presencia (voluntaria) en el cuarto oscuro.

Si bien entre los sufragios emitidos el día de la consulta siempre triunfaba, y con amplia diferencia, el apoyo a la destitución, el bajo número de adhesiones totales que tal opción acumulaba podía estar dando cuenta de las adhesiones partidarias recolectadas por el futuro (y/o ex) candidato (devenido promotor) en torno a expectativas electorales comunes, más que de una decepción o hartazgo popular legítimo y mayoritario.

Por ello, a pesar de que hasta el momento no se hubiera revocado a ningún funcionario en Colombia por la baja participación ciudadana (en la recolección de firmas y en el referéndum), la solución no transitaría por el camino de continuar disminuyendo los requisitos (Franco-Cuervo, 2014:73), ya que en ese país, con un voto optativo y una baja participación electoral general, ello conduciría a que los mandatarios fuesen destituidos con una porción mínima de votos en relación con el censo electoral y con los apoyos logrados en sus respectivas elecciones. Asimismo, dicha simplificación de exigencias alimentaría aún más la especulación electoral de reemplazo por parte de los contendientes derrotados, desvirtuando la razón de ser del mecanismo como instrumento de control ciudadano.

Y si la causal es “insatisfacción general de la ciudadanía”, ¿qué tan válido o democrático sería justificar esa insatisfacción con tan solo el 5% del censo electoral, es decir, con la “inmensa minoría”? Así las cosas, con los actuales requisitos podría ocurrir que alcaldes o gobernadores elegidos democráticamente, pero sin amplio apoyo, solo puedan ejercer sus cargos durante un año, pues adversarios avezados en el juego político solo tendrán que esperar el segundo año para promover la revocatoria, argumentando la insatisfacción general de la ciudadanía, algo tan general y ambiguo que se vuelve simplemente un ejercicio de percepción de algunos sectores, y cuyo éxito dependería de la coyuntura, de los intereses en juego y del apoyo o no de los medios (Franco-Cuervo, 2014:73).

Si el fortalecimiento de la revocatoria de mandato como herramienta de democracia directa y de *accountability* societal en este país no radica en seguir disminuyendo los requisitos de aplicación, puede en cambio comenzar por eliminar el incentivo electoral de reemplazo de los gobernadores y alcaldes revocados, al menos para evitar usos netamente partidario-electorales, ajenos al ejercicio del control ciudadano.

CUADRO III: LA REVOCATORIA EN LOS HECHOS

<b>País / Año</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Solicitudes presentadas</b>	<b>Promotor</b>	<b>Solicitudes aprobadas</b>	<b>Celebración del referéndum</b>	<b>Autoridades revocadas</b>	<b>Sucesión por elección</b>



Venezuela // 2007	Altos		Muchas contra representant es de partidos que en 2004 integraban la alianza gubernamental y en 2007 estaban fuera	167 (100%)	10 (5,99%)	5 (2,99%)	No
Bolivia // 2012	Altos	124 contra 216 autoridades		79	0	0	Cargos legislativos de todo nivel
Ecuador // 2010	Bajos	730	Ciudadanía		78	20	No
Ecuador luego de la reforma // 2011 / 2015	Altos	54 / 17	Ciudadanía	0 / 0	0 / 0	0 / 0	No
Perú // 1997-2013	Medios		En su mayoría candidatos perdedores y antiguas autoridades (principalmente las revocadas)		5.304 (100%)	1.739 (32,7%)	Hasta 2015: si se revocase más de 1/3 del Concejo Municipal o Consejo Regional
Colombia // 1994-2013	En disminución / Bajos	167	En su mayoría ex alcaldes o gobernadores, candidatos		45	0	Si

			derrotados, opositores políticos o precandidat os electorales				
--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

## V. CONCLUSIONES

Los estudios realizados sobre la revocatoria de mandato se han centrado en analizar los motivos que la habilitan, los requisitos y pasos que deben seguirse para implementarla, y los resultados arrojados. En este trabajo el foco se pone, fundamentalmente, en la forma de reemplazo del mandatario revocado, como una suerte de variable que incentiva o no la presentación de solicitudes de revocatoria, el tipo de uso dado a este mecanismo y hasta sus resultados esperables.

El *recall* es una forma anticipada de salida del cargo. Este tipo de sucesión “accidental” (pues lo “normal” es la expiración del período), presenta dos pasos: la interrupción del mandato del titular del cargo y, luego, su reemplazo. En esta ponencia se ha puesto en evidencia que no solo los motivos o causas son los que determinan la puesta en marcha del proceso de revocatoria (como se presupone debiera ser su uso esperable en tanto mecanismo de control ciudadano), sino que el reemplazo a través de elecciones constituye un fuerte incentivo para que se inicie el proceso (dando lugar a un uso político partidario del revocatorio).

En este segundo caso, son los opositores y/o competidores políticos (y no los ciudadanos “de a pie”) los interesados en desalojar anticipadamente del cargo a sus titulares. De tal modo, la especulación de los actores interesados en ocupar esos cargos convierte al mecanismo en un tipo de “revocatoria política” a diferencia de la “revocatoria societal” donde son los ciudadanos genuinamente interesados los que promueven el desalojo de los representantes cuestionados por el desempeño deficiente en el ejercicio de sus cargos. La importancia de esta distinción no es menor pues la “revocatoria política” puede convertirse en una revancha electoral de perdedores/opositores, independientemente de la gestión de los representantes. Si ello es así, el diseño institucional de una revocatoria en servicio del “buen gobierno” y de la participación de la ciudadanía tendría que tener presente que el reemplazo por la vía electoral podría no ser el mejor formato para este mecanismo.

Los distintos casos aportan una serie de evidencias y reflexiones. En Venezuela las solicitudes que prosperaron fueron realmente pocas y escasas las revocatorias de mandato aprobadas. Ello puede atribuirse no sólo a los altos requisitos impuestos para su progreso, sino también a la falta de incentivos electorales que obraron en esa dirección. Efectivamente, los revocados eran reemplazados por suplentes del mismo partido o por designación de las Cámaras correspondientes.

En el caso de Ecuador se cumple la hipótesis de este trabajo: el reemplazo del representante sin elecciones se corresponde con un bajo uso del revocatorio y un empleo mayormente ciudadano o societal. A ello se agrega que los requisitos de implementación del mecanismo en este país han imposibilitado la culminación y éxito de los procesos iniciados por la población. Si bien hubo un intento de suavizar sus exigencias para hacer accesible su empleo, frente a los resultados positivos cosechados, pronto se echó atrás con dichas mejoras, volviéndolo estéril. Daría la sensación de que, como este instrumento no arroja incentivos para el

uso partidario/electoral, la elite política prefiere que tampoco pueda ser usado por la población en su contra.

En Perú también se cumple esta hipótesis pero de modo inverso: hubo reemplazo electoral del órgano colectivo de gobierno a nivel local y su uso fue muy elevado, mayormente motorizado por la oposición con fines electorales. Aquí, los resultados arrojados por el revocatorio fueron contraproducentes, dificultando la gobernabilidad y la estabilidad de gobierno. En 2015, frente a tales efectos, la legislación eliminó toda forma de reemplazo electoral de los mandatarios revocados.

Un caso diferente es Colombia. Si bien los requisitos comenzaron siendo elevados, luego se fueron disminuyendo. Allí sí hay reemplazo electoral y alto uso del revocatorio por parte de los sectores partidarios/opositores. Sin embargo, el voto optativo en este país y la falta de interés cívico en el proceso han hecho naufragar todas las solicitudes, ya sea por falta de presencia en las urnas o de sufragios favorables a la revocación.

Como se desprende de este trabajo, el uso de la revocatoria de mandato en los distintos países tendrá relación no sólo con los motivos que la ciudadanía tenga para romper el contrato representativo con un mandatario que la ha decepcionado, ni únicamente con la cantidad y el tipo de requisitos que se fijen para su implementación, sino también con el modo establecido de reemplazo de los revocados. Si se decide el camino electoral, es dable esperar una mayor utilización de este mecanismo a manos de partidos, candidatos, rivales políticos, todos ellos con fines de especulación electoral, y muy lejos de los fines originales de control societal de los gobernantes por sus gobernados.

## VI. BIBLIOGRAFÍA:

Altman, D. 2005 “Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? En *Política y Gobierno* vol. XII, N° 2, II Semestre, pp. 203–232.

Castellanos S. A. S. 2014 “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”. En Welp, Y. y Serdült, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

Eberhardt, M. L. 2013 “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción?”. *Revista Elecciones*, vol. 12, N° 13, Lima: ONPE.

Eberhardt, M. L. 2016 “La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008)”, *Revista Acciones e Investigaciones Sociales*, Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

Franco-Cuervo, A. B. 2014 “Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)”. En Welp, Y. y Serdült, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

García Lema, A. M. 1994 *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional* Buenos Aires: Planeta.

Lissidini, A. 2007 “Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación”. Documento de Trabajo, N° 17, Serie de Documentos de Trabajo, Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno – UNSAM, pp. 1-45.

O'Donnell, G. 1998 “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Ágora, cuaderno de estudios políticos*, N° 8, Buenos Aires, pp. 5-34.

RNEC, 2013 “Ya se pueden solicitar revocatorias de mandato”. *Nuestra buella* Bogotá.

Serrafero, M. y Eberhardt, M. L. 2017 “Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina”, *Política y Sociedad*, Revista N° 54, vol. 2, junio-julio 2017, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 497-519.

Smulovitz, C. 2001 “Judicialización y *Accountability* Social en Argentina”. *XXII International Conference*, Latin American Studies Association, Washington D. C.

Tuesta Soldevilla, F. 2014 “Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)”. En Welp, Y. y Serdült, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

Vásquez Oruna, E. M. 2014 “Cuando los vientos revocadores azotaron Lima”, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

Verdugo Silva, J. T. 2014 “Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación”. En Welp, Y. y Serdült, U. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

Welp, Y. 2015 “Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?” *Democratization*, Centre for Research on Direct Democracy, Aarau: University of Zurich.

Welp, Y. y Serdült, U. 2014 “La revocatoria de mandato: propuesta de análisis”. En *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

Zovatto, D. 2008 “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”. En Lissidini, A; Welp, Y. y Zovatto, D. (Coords.) *Democracia Directa en Latinoamérica* Buenos Aires: Prometeo.

# **LA TRAYECTORIA POLÍTICA Y LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN MEXICO Y ARGENTINA**

MONTAÑO REYES, MONICA

# LA TRAYECTORIA POLÍTICA Y LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA: COMPARACIÓN DE DIPUTADOS EN MEXICO Y ARGENTINA 2015- 2018<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca contribuir al estudio de dos grandes temas. Por un lado, el tema de la calidad de los políticos (Alcántara 2006, Montaña 2012, etc.) que aún tiene pendiente resolver si existe una causalidad entre los atributos personales (opiniones, competencias, trayectoria) y su desempeño en los cargos públicos. Y por otro, la teoría de la representación sustantiva o "actuar en nombre de" (Pitkin 1967) y sobre las causas del comportamiento de los legisladores en los congresos (Miller y Stokes 1963). En torno a estos dos grandes temas hay una gran producción de trabajos académicos que han tomado otros caminos teórico-metodológicos que no se tocarán a profundidad<sup>2</sup>. Así pues, a partir de estos enfoques lo que buscábamos responder es ¿existe una relación entre la trayectoria política de los legisladores y su producción legislativa? Nuestra hipótesis fue que sí debía haber una relación en términos del perfil académico-profesional (estudios y experiencia profesional) y de la pertenencia a grupos de interés (Mattina 2011).

Para esto pensamos en la selección de casos en dos países federales y que han desarrollado mucho interés en los estudios comparados en América Latina: México y Argentina. Para el desarrollo de la muestra, primero se seleccionaron los principales bloques (Argentina) o partidos políticos (México) a nivel nacional presentes en el Congreso Nacional. Después de manera aleatoria elegimos cuatro diputados por bloque o partido político siguiendo la siguiente lógica: dos mujeres y dos hombres, de los uno debía pertenecer a algún grupo de interés y el otro no. De cada uno de ellos se hizo el análisis de su biografía y currículo laboral, además de todas aquellas iniciativas presentadas como firmante o en solitario.

En Argentina se analizaron legisladores presentes en el periodo 2015-2019, no se tomó en cuenta si terminaron su labor en 2017 (debido a que en ésta Cámara se renueva la mitad cada dos años). Se analizaron dieciocho diputados pertenecientes a los principales cinco bloques del país Sudamericano: FRENTE PARA LA VICTORIA – PJ, PRO, UCR, JUSTICIALISTA y el bloque FEDERAL UNIDOS POR UNA NUEVA ARGENTINA. En el caso mexicano se analizaron legisladores pertenecientes al periodo 2015 – 2018 para abarcar los mismos años que los argentinos. Se analizaron un total de treinta y dos diputados, pertenecientes a los siguientes grupos políticos que conforman el congreso: PRI, PAN, MORENA, PANAL, PVEM, PMC, PES y PRD. En ambos casos se analizaron diputados titulares.

Se realizó la investigación de sus trayectorias en base a páginas oficiales, notas periodísticas, entrevistas, redes sociales, spots de campaña; que siempre permitiera mantener información confiable y exacta. Debido a la importancia de cuidar las fuentes de información, se omitió cualquier información que fungiera sólo como un señalamiento o calumnia, sin embargo, se incluyó en el estudio aquellas que se hubiesen realizado mediante ya una investigación periodística previa.

---

1 El presente trabajo es un estudio piloto para reproducirlo a mayor escala, las conclusiones no son definitivas

2 Por ejemplo, la relación ejecutivo-legislativo, el clientelismo, la profesionalización y el funcionamiento institucional dentro de estas instituciones.

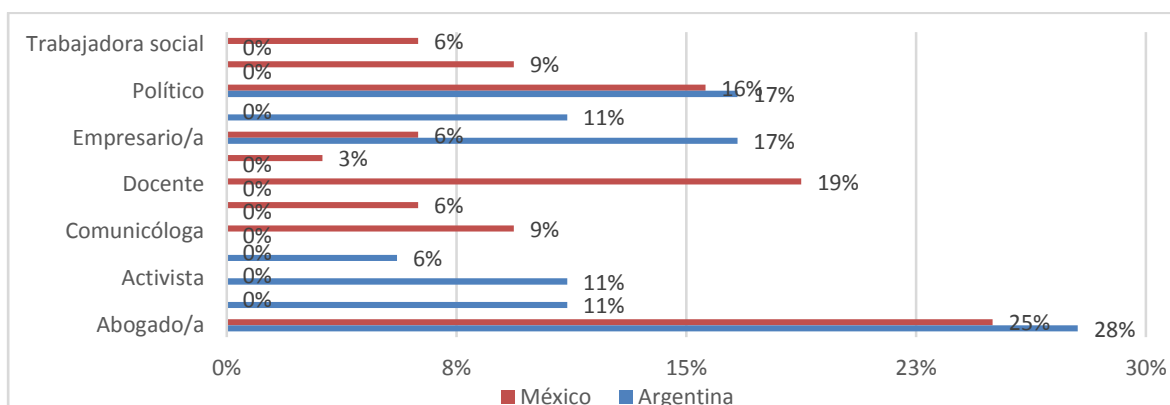
En general, descubrimos cierta influencia de los atributos personales (variables independientes) en la producción legislativa (variable dependiente), aunque no así en ambos casos. Nuevamente como en un estudio previo de estos países (Montaño, 2012) los partidos políticos jugaron un rol central en las diferencias de los candidatos por lo que con este estudio exploratorio y sus conclusiones aportan elementos para futuros estudios sobre las variables más importantes en el desempeño legislativo de los diputados.

## II. EL PERFIL DE LOS DIPUTADOS SELECCIONADOS

En esta parte mostraremos los datos más relevantes en cuanto a los atributos personales de la muestra de diputados nacionales seleccionada para este estudio: perfil académico-profesional, inicio en la política y relación con grupos de interés.

En los escritos sobre calidad de los políticos un elemento fundamental es la formación académico-profesional. Ésta se refiere a aquellas competencias formativas académicas o de experiencia laboral con las que el actor político puede intervenir en la vida política de un país en los grandes temas. Sin duda, el trabajo en comisiones del Congreso Nacional y la elaboración de iniciativas de ley son actividades donde el autor puede aplicar conocimientos más especializados. En los casos analizados de México y Argentina es evidente la presencia de abogados en su mayoría (25% y 28%) seguidos por el político profesional (16% y 17%). En las demás carreras presentes hay mucha diferencia entre ambos países, sobre todo, se observa por la composición de los partidos políticos y sus espacios de reclutamiento.

GRÁFICO 1. PERFIL ACADEMICO-PROFESIONAL DE LOS DIPUTADOS FEDERALES



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (México) y Dirección de información Parlamentaria (Argentina) y sitios oficiales del congreso, los legisladores y partidos políticos.

Otro dato fundamental y el cual se ha observado como un indicador para evaluar la “vocación política” del actor en cuestión es la primera actividad política que han tenido los diputados analizados. Para esto, capturamos los orígenes de los actores en cuatro tipos de inicios en la política (Montaño, 2012): a) *Militantes*, es decir, todos aquellos que iniciaron su actividad política en la afiliación a algún partido o a algún grupo político perteneciente al partido b) *Activistas*: se refiere a aquellos integrantes que lideraron o participaron en movimientos colectivos con motivaciones para defender algún programa o idea en específico (Payne 1972) c) *Designios*, o aquellos que llegan a la política por recomendación directa para ocupar un puesto remunerado en alguna dependencia de gobierno, para después ser candidatos d) *Líderes escolares*: Incluye a todos los legisladores que llegaron a la política teniendo como primera experiencia haber sido líderes estudiantiles o haber logrado crear alguna colectividad en entornos universitarios. Entonces, según observamos estos diputados que han pertenecido y no a grupos de interés, se encuentran distribuidos de la siguiente forma en los partidos políticos en Argentina:

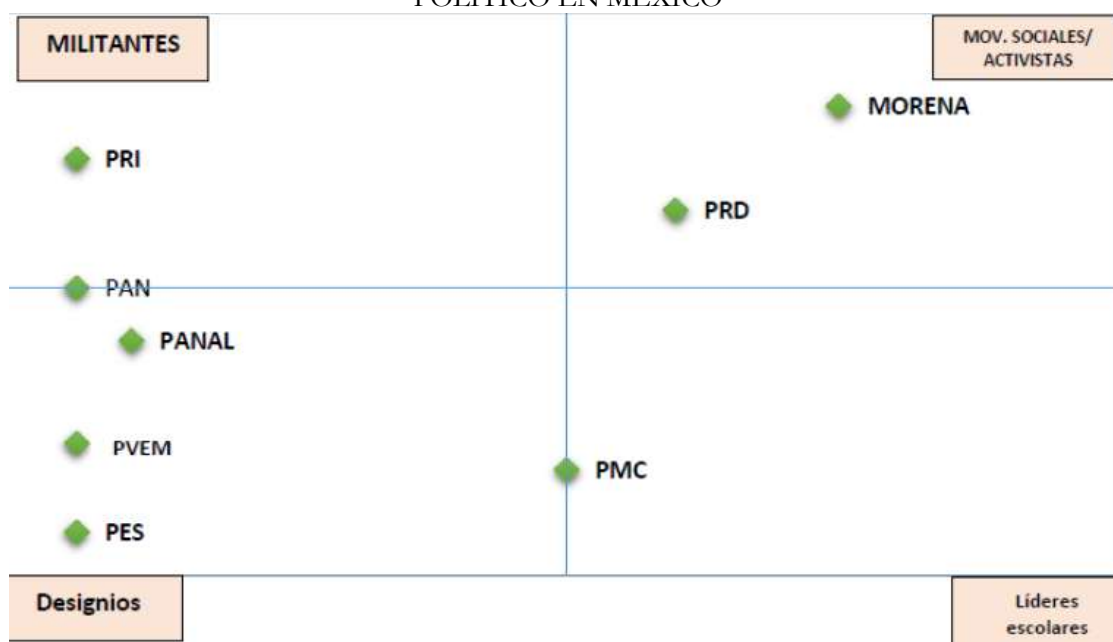
GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DE LA PRIMERA PARTICIPACIÓN POLÍTICA POR GRUPO POLÍTICO EN ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (México), Dirección de información Parlamentaria (Argentina) y sitios oficiales del congreso, los legisladores y partidos políticos.

De manera gráfica presentamos la distribución de los diputados nacionales de cada grupo político en referencia a sus inicios en la política. En el caso del Frente para la victoria – PJ, sus integrantes en su gran mayoría son *Militantes* aunque también en sus filas podemos encontrar algunos activistas o líderes de movimientos sociales. En la observación de PRO: el resultado fue un más neutro, pues está integrado por legisladores de cada una de las 4 tipologías. El Justicialista es un bloque que se integra por ciudadanos que fueron militantes y también con designación directa a cargos públicos. En cuanto a la UCR, si bien sus integrantes llegaron a sus filas de un designio previo, la gran mayoría se desarrolló como líderes escolares.

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DE LA PRIMERA PARTICIPACIÓN POLÍTICA POR GRUPO POLÍTICO EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (México), Dirección de información Parlamentaria (Argentina) y sitios oficiales del congreso, los legisladores y partidos políticos.

Del mismo modo, en el plano cartesiano podemos ubicar a los legisladores de los partidos políticos mexicanos. En el caso del PRI, se sigue con la tendencia nacional de un reclutamiento



sobre todo militante o de grupos políticos del partido. El PAN también cuenta con integrantes que llegaron a la política mediante la militancia y algunos por designación. En el caso del PANAL fue difícil ubicarlo pues sus actores dependen mucho de los puestos de designación del sindicato que es su base organizativa. En el caso de PVEM y PES sus legisladores, en definitiva, llegaron a la política por conocer a dirigentes o a políticos con experiencia que les brindan la oportunidad de desarrollarse en el ámbito público y quienes obtuvieron un puesto de designación. Sobre Movimiento Ciudadano, sus legisladores en su mayoría han sido líderes estudiantiles o designados en sus inicios. El caso del PRD cuenta con activistas pero también con militantes. MORENA cuenta con muchos ex militantes de otros partidos pero también con presencia de activistas sociales.

Finalmente, el último indicador consistió en observar los grupos de interés que están presentes en ambos congresos nacionales. Un marco de análisis al respecto lo otorga Mattina (2010) quien sostiene que existe una relación directa entre los intereses de los partidos políticos y la de grupos sociales distintos, toda vez que ambos de una forma u otra mantienen como eje central de su existencia la incidencia en el ámbito social y político de las comunidades organizadas. Mattina sostiene que “el liderazgo de los grupos y de los partidos se proponen representar sus intereses a través de alianzas más o menos vinculantes para hacerse más competitivos en la sociedad política” (p. 242) es decir, que ambos elementos grupales – integrados por individuos – mantienen como actividad fundamental imponer sus visiones en la organización social por medio de canales legales o cuando menos prácticos<sup>3</sup>. Algunos vínculos pueden ser: la “afinidad ideológica, existencia de canales comunes o diferentes de reclutamiento de líderes y de funcionarios, elevado o escaso grado de sobreexposición de los miembros y presencia o ausencia de un apoyo financiero recíproco” (p. 243). En este caso nos vamos a enfocar en esta relación que hay entre grupos y partidos políticos en términos de reclutamiento de líderes.

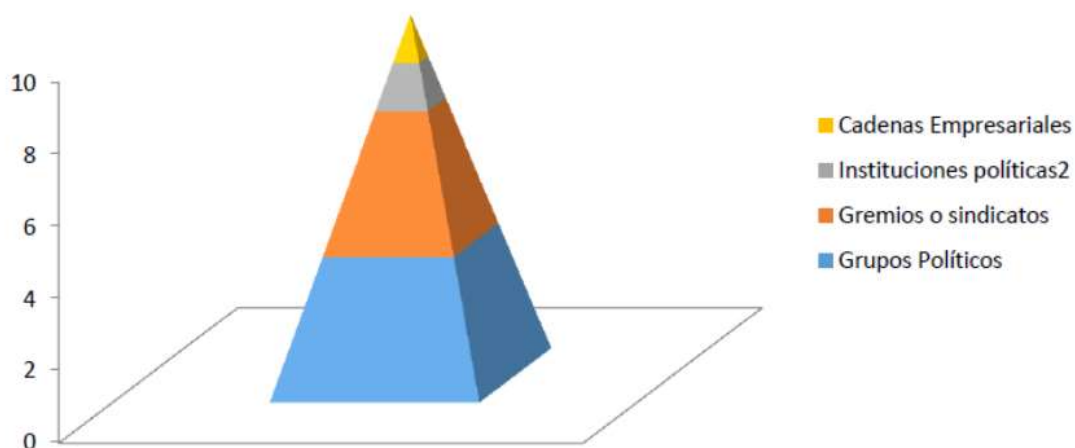
Para nuestro análisis, aún en proceso, hemos tratamos de clasificar la naturaleza de estos grupos. La clasificación fue de la siguiente manera: a) Grupos políticos (entendido como sectores políticos organizados ej. campesinos) b) Sindicatos de cualquier sector y gremios, constituidos como tal en una relación con trabajadores y c) Sector empresarial que incluye cadenas empresariales, confederaciones de empresas, grupos de desarrollo económico, conjuntos de industrias, empresas individuales, etc.; siempre que no estén constituidos bajo la lógica de algún sindicato. El nombre de Instituciones políticas se refiere a un elemento que no puede clasificarse en otro.

La clasificación aún no se encuentra del todo terminada y ante la pluralidad de grupos presentes en la sociedad política es difícil su clasificación precisa. Sobre todo porque no es el principal objetivo de este *paper*, sin embargo, es necesario mostrar al menos una base sólida para poder discutir sobre el mismo.

---

<sup>3</sup> Mattina considera que se articulan con esta forma de entender las alianzas entre individuos o partidos con relación a otros grupos de presión a partir de cinco tipos de alianzas, a saber: dominio, colaboración, simbiosis, intercambio y subordinación.

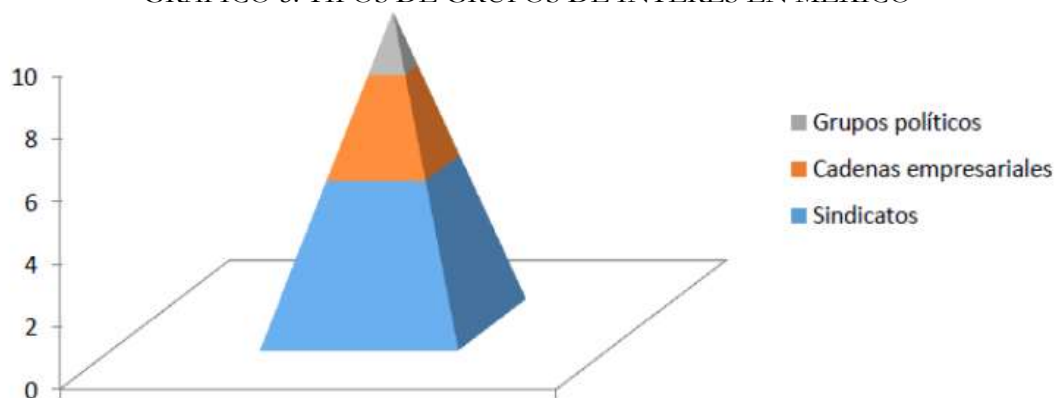
GRÁFICO 4. TIPOS DE GRUPOS DE INTERÉS EN ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (México), Dirección de información Parlamentaria (Argentina) y sitios oficiales del congreso, los legisladores y partidos políticos.

Los grupos de interés más frecuentes en la relación de los legisladores de Argentina son los siguientes: en cuanto a grupos políticos sobresalen aquellos que defienden programas sociales específicos o de medio ambiente. El sector agropecuario también tiene gran presencia. Los sindicatos más representados son el sector gastronómico, energético y el campo. Y los grupos empresariales e industriales.

GRÁFICO 5. TIPOS DE GRUPOS DE INTERÉS EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (México), Dirección de información Parlamentaria (Argentina) y sitios oficiales del congreso, los legisladores y partidos políticos.

En México los grupos de interés que predominan son el sector campesino (como grupo político) y tres principales sindicatos: industrial, salud y educación. En cuanto a las cadenas empresariales están muy presentes los que se refieren al turismo y a los alimentos y a las telecomunicaciones.

Entonces, para poder confirmar la pregunta principal tendríamos que hacernos las siguientes preguntas ¿cuántos de estos legisladores han presentado iniciativas que tengan relación con sus profesiones? O ¿respecto a su primera actividad en política? Y ¿cuántos de ellos han promovido iniciativas que tengan relación con sus grupos de interés?

### III. ALGUNOS RESULTADOS

De acuerdo a la información obtenida, podríamos crear las siguientes sub- hipótesis en relación a los grupos que dominan el congreso: En Argentina, los legisladores pertenecientes a grupos de interés legislarán mayormente en los siguientes rubros: Medio Ambiente, agropecuario, industrial y empresarial. En México nos esperaríamos que los legisladores pertenecientes a grupos de interés legislarán mayormente en los siguientes rubros: educación, salud, sector empresarial.

GRÁFICO 6. PRINCIPALES TEMÁTICAS SOBRE LAS QUE LEGISLARON LOS DIPUTADOS ARGENTINOS



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Dirección de información Parlamentaria (Argentina)

Lo más relevante del caso argentino es que puede verse en el gráfico una visible tendencia opuesta en el comportamiento de los legisladores que pertenecen a los grupos de interés y los que no. A final de cuentas, los temas son tocados por todos los partidos políticos ya que se observaron diputados nacionales de un mismo grupo político pero con el diferenciado del grupo.

En cuanto a la formación académico-profesional a pesar de que en su mayoría hay abogados en el recinto legislativo, suelen ser los temas de justicia y de reformas más interesantes para los que están en los grupos de interés. Los otros temas no muestran alguna tendencia significativa.

GRÁFICO 7. PRINCIPALES TEMÁTICAS SOBRE LAS QUE LEGISLARON LOS DIPUTADOS MEXICANOS



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (México)

Por otro lado, en el caso mexicano es evidente un comportamiento más homogéneo entre los diputados nacionales que apoyan o no a un grupo de interés en particular. Resalta la participación de los diputados que pertenecen a grupos de interés sobre todo en los temas de justicia y trabajo, pero menor en los demás. Por otro lado quienes no pertenecen a grupos de interés también tienen muy definidos los temas como de grupos vulnerables y medio ambiente.

Si se viera en términos de formación académica, la legislación sobre asuntos de justicia responde en un mismo modo a la gran cantidad de juristas en el recinto. Sin embargo, los docentes que son también una cantidad importante con presencia en la cámara no parecieran hacer de la educación un tema de interés para legislar.

#### IV. CONCLUSIONES

A partir de este estudio exploratorio, se puede concluir que en Argentina el grupo de interés al que pertenezcan los diputados tiende a influir en las iniciativas presentadas. Esta situación se vuelve más notable cuando el grupo de interés es del tipo G1. Este tipo de legisladores presentan incluso iniciativas totalmente distintas a los legisladores que no pertenecen a grupos de interés, aunque estos últimos también en algunas ocasiones se ven influenciados por su profesión.

Por el contrario, en México el grupo de interés al que pertenezcan los diputados no ejerce influencia en las iniciativas presentadas. Puede que exista disciplina partidaria, y eso debería explorarse como otra variable importante en estos escenarios. El caso de Nueva Alianza y el SNTE, pareciera que más que enfocados a legislar sobre la educación se trata de iniciativas que favorezcan al grupo de interés. Esta otra variable sería importante analizar en futuros trabajos.

Sin duda, el acercarnos al ejercicio de la representación y el desempeño de los legisladores es un esfuerzo titánico sobre todo para la obtención de datos y la sistematización de información cualitativa. Por ello, este primer acercamiento a la relación entre atributos personales y defensa de iniciativas de ley personales nos da elementos a considerar en futuros estudios.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Ai Camp, Roderic 2006 *Las elites del poder en México*, Siglo XXI México 2006
- Alcántara, Manuel 2006 “Calidad de los políticos y calidad de la política”. *Paper* presented at the Latin American Studies Association Puerto Rico.
- Mattina, L. 2011. “Los grupos de interés: alianza entre partidos y grupos” en *Repensar la ciencia política*. Miguel Ángel Porrúa, IIEEG.
- Montaño Reyes, M. 2012 “La calidad de los políticos. Análisis de diputados en Italia, España, México y Argentina 2008-2012” *Tesis Doctoral*, Florencia Italia
- Payne, J. 1972 “Incentives for political participation” en *World Politics* Vol. 24, No. 4 (Jul., 1972), pp. 518-546 en <http://www.jstor.org/stable/2010455>
- Pitkin, Hanah 1967 *The concept of Representation*, 1967 Univesity of California Press
- Siavelis, P. and Morgenstern (eds.) 2008. *Pathways to power*, the Pennsylvania State University. PDF.
- Warren E. Miller and Donald E. Stokes. 1963. “Constituency Influence in Congress.” *American Political Science Review* 57 (March): 45–56
- Sitios web
- [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- [www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)
- [www.impactolegislativo.org](http://www.impactolegislativo.org)
- [www.congreso.gov.ar](http://www.congreso.gov.ar)
- [www.directoriolegislativo.org](http://www.directoriolegislativo.org)
- <http://radiorecope.blogspot.mx>

**EXCEPCIONALIDADES TERRITORIALES  
EN LOS ESTADOS – NACIÓN DE AMÉRICA LATINA:  
UNA TENDENCIA CRECIENTE**

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO

# EXCEPCIONALIDADES TERRITORIALES EN LOS ESTADOS – NACIÓN DE AMÉRICA LATINA: UNA TENDENCIA CRECIENTE.

## I. DESNACIONALIZACIÓN Y EXCEPCIONALIDADES TERRITORIALES

Si la idea de soberanía siempre tuvo algo de ficción, en la nueva etapa capitalista el concepto se vuelve aún más problemático, pues las fuerzas “desnacionalizadoras” del capital se vuelven explícitas, evidentes. De este modo se configuran formas actualizadas de economía de enclave que será el centro de atención de este trabajo. El foco está puesto en América Latina, con alguna especificidad en Uruguay.

Debe quedar claro que las excepciones que se configuran pueden ser mucho más diversas y de distinta naturaleza, con diferentes ensamblajes de la relación formal – informal, con distintos actores y distinta capacidad de reproducción social. La lista es extensa para la región: autonomías de hecho con una visión emancipatoria (Chiapas y el EZLN), territorios controlados por el narcotráfico y sus redes informales dentro del Estado (Veracruz en México, favelas en ciudades de Brasil o zonas rurales como en Colombia), pueden implicar territorios con permanente cuestionamientos por reclamos indígenas históricos enfrentados a otros intereses del Estado (como los mapuches en Chile y Argentina), pueden ser ensamblajes comerciales y sociales informales que implican circuitos transnacionales (La Salada en el conurbano de Buenos Aires, la conexión con Bolivia, la informalidad y las propias reglas que se reproducen), en suma pueden existir una enorme variedad de casos.

En el caso de enclaves económicos, es el propio Estado-nación que habilita excepciones territoriales -suspendiendo o suprimiendo normativas- principalmente para actividades de grandes empresas transnacionales. Saskia Sassen, por ejemplo, ha marcado como los gobiernos dictan medidas legislativas, decretos ejecutivos y resoluciones judiciales que las favorecen para la operación de sus territorios (Sassen, 2010). Pero, se entiende que no se ha avanzado lo suficiente en las implicaciones sociales y políticas de recreación y revitalización de las dinámicas de economía de enclave en tanto verdaderos “cierres territoriales” (no necesariamente visibles) desde lo cual operan con muchas facilidades intereses globales.

En ese sentido deben examinarse y ponderarse situaciones diferentes en América Latina: no toda inversión extranjera directa produce los mismos efectos, no todo supone economía de enclave. Por otro lado, tampoco se debe escapar de una sobredeterminación conceptual del tipo todo es extractivismo y “consenso de los commodities” como hace Svampa (2013). Y en tal sentido, es preciso abrir la comparación en cuanto a la flexibilidad para generar excepciones territoriales o frenarlas; hasta donde el tema se naturaliza como la tendencia de lo “nuevo”, hasta donde se generan mecanismos de contención, hasta donde se generan contradicciones en diferentes casos.

Con la perspectiva de reactualización del concepto de enclave -Cardoso y Faletto (1990), por ejemplo, la utilizaron para un contexto histórico muy diferente- se propone visualizar estas excepciones territoriales, se trata de pensar como se posiciona un Estado-nación frente al tema y por tanto conceptualmente se trata de proyectar un potencial heurístico del concepto (Falero, 2015). Aquí solo es posible recordar tres de las características básicas: a) importancia decisiva de la conexión económica entre el territorio donde se establece el enclave y la región central de acumulación desde donde procede el emprendimiento; b) diferentes modalidades de ensamblaje como las zonas francas o las zonas económicas especiales; c) separación pero a la vez control social del territorio que rodea un enclave.

## II. ZONAS FRANCAS, MAQUILAS Y OTRAS SITUACIONES.

Según la World Free Zones Organization, existen unas 3.600 zonas francas en 138 países que –se estima- mueven alrededor del 25 % del comercio internacional. De ese total, unas 400 se ubican en América Latina. Colombia –de los Estados de la región que tiene más zonas francas- cuenta con más de cien. Si bien hay muy diferentes situaciones, son los propios Estados los que admiten que allí determinadas legislaciones, particularmente económicas, están “suspendidas”.

Si se analiza históricamente la utilización del mecanismo de zona franca a nivel global para generar procesos de inversión extranjera directa relacionados con la industria, debe recordarse que a fines de la década del setenta su papel era modesto en la entonces llamada “nueva división internacional del trabajo” (Frobel, Heinrichs y Kreye, 1980). Dentro de los “estímulos a la inversión”, ya se ofrecían en muchos casos limitación de derechos políticos y sociales de la fuerza de trabajo empleada, incluyendo legislación laboral, salario mínimo y limitaciones sindicales. Una de las conclusiones que se anotaba entonces era que allí solo se realizaban algunas fases específicas de producción de algunos productos industriales y de electrónica. Pasadas casi cuatro décadas de este estudio, el número y las características de las zonas francas se ha ampliado considerablemente.

En América Latina, hay casos en que no ha sido un mecanismo de desnacionalización privilegiado. En el caso de Brasil, no se ha replicado alegremente el paradigma de la zona franca de Manaus. En Cuba la apertura en el 2014 de una Zona Económica Especial (ZEE) en el puerto de Mariel, a 45 km al oeste de la Habana, en alianza con Brasil, supone igualmente ventajas fiscales significativas para promover las inversiones extranjeras e incrementar el nivel de exportaciones de Cuba y se espera que pueda formar parte de un eje en el Caribe junto con el canal de Panamá ampliado en la conexión con Asia. ¿La existencia de una lógica política nacional-popular supone frenos a la expansión de esta dinámica?. Tema abierto.

Otro formato es el de las maquilas de exportación –por ejemplo de textiles para importantes marcas en Centroamérica- y en ese sentido también deberían analizarse los diversos casos para visualizar si configuran –como todo hace presumir- dinámicas de economía de enclave. Existen casos de instalación en zonas francas pero en otros no, existen casos de operación de transnacionales pero en otros se trata de empresas locales que sin embargo se vuelven dependientes de la lógica de transnacionales, y así podría seguirse. En general, el perfil es de una fuerza de trabajo femenina, con condiciones de trabajo y salariales lamentables. En algunos casos, núcleos de la economía criminal global se alimentan de una población marginalizada y precarizada.

Si bien se ha ido generando una sofisticación de lo que se hace en las maquilas como en algunos casos de la frontera mexicana con Estados Unidos y las llamadas de “cuarta generación” (Carrillo y Lara, 2004), esto no tiene porqué inhabilitar el planteo general. Siguiendo una tesis desarrollada en trabajos anteriores (Falero, 2011), el salto tecnológico y organizacional repotencia el concepto de enclave. En el caso mencionado, se siguen visualizando tres ejes que aportaba Sotelo Valencia (2004): a) disociación con el comportamiento del sector productivo interno del país, b) intensificación de la relación con el ciclo productivo de Estados Unidos (en el caso de México) y c) superexplotación de la fuerza de trabajo local, mayoritariamente compuesta por mujeres.

Con la actividad turística y su expansión global, puede aplicarse la misma herramienta: no toda actividad turística implica lógicas de enclave, pero muchas formas en que se cristalizó en México, Centroamérica, el Caribe y América del Sur permiten identificar economía de enclaves.



Esto significa pensar en operadores globales de la actividad, en ocasiones con socios locales, en ocasiones por métodos oscuros de acceso al territorio que delimitan, frecuentemente costero.

Los “all inclusive” que suponen la mercantilización turística de un territorio cerrado han sido estudiados justamente como enclaves por algunos trabajos (por ejemplo, Blázquez, Cañada y Murray, 2011) Como ocurre con cualquier enclave, la relación entre sede de la transnacional y la escala subnacional es mucho más importante que con el Estado-nación en que se emplaza, más allá que formalmente sea parte del territorio del mismo.

Por lo expuesto, se está lejos de visualizar que el problema de las excepcionalidades se reduzca a las dinámicas de minería a cielo abierto a partir de empresas transnacionales y las exportaciones directas de mineral. Lo que ocurre es que la historia -como analiza Horacio Machado (2014)- la evidente discontinuidad territorial y las más graves consecuencias ambientales están asociadas a estos emprendimientos mineros. Y todo ello permite visualizar lógicas de enclaves más rápidamente pues aparece poca o nula conexión con cadenas de valores locales o nacionales.

Pero también se podría hablar hoy de economía de enclaves vinculada a la soja y la forestación. Sin embargo, no necesariamente supone generación de excepcionalidades territoriales. Aunque a veces sí ocurre como en Uruguay. Las dos plantas de celulosa para la exportación instaladas durante los gobiernos del Frente Amplio (UPM en la localidad de Fray Bentos sobre el río Uruguay y Montes de Plata –Arauco / Stora Enso en Punta Pereyra sobre el río de la Plata) funcionan en régimen de zona franca (en el caso uruguayo es una legislación muy permisiva que viene de 1987), con abastecimiento de sus propias plantaciones que en buena medida explican la concentración de la tierra del país desde los noventa. La tercera mega planta de celulosa proyectada en el centro del país -el acuerdo de la primera fase de negociaciones se firmó en noviembre de 2017- tendría las mismas características. De hecho, se puede decir que tal negociación expresa el grado de excepcionalidad territorial que tendrá el nuevo emprendimiento.

### III. REVOLUCIÓN INFORMACIONAL Y NUEVOS TIPOS DE ENCLAVE.

Con la idea de “informacional”, se toma como base general un trabajo de Jean Lojkin (1995) se consideraran críticamente las contribuciones conocidas de Manuel Castells particularmente desde fines de los noventa (1998) y se consideraran autores vinculados al llamado “capitalismo cognitivo” que en verdad, supone posturas muy diversas: Hardt y Negri (2002, 2004 y 2011); Lazzarato y Negri (2013); Vercellone (2011), Moulier-Boutang (2004 y 2018) entre otros y que en algunos casos comienzan a desarrollar elementos sobre el tema de este trabajo que no estaban presentes en esa perspectiva (Mezzadra y Neilson, 2016).

Considerando estos aportes, pero procurando generar una perspectiva propia que evite confusiones –como la desaparición de los conceptos de centro y periferia o la de asimilar la idea de redes y flujos informacionales con cierta intrínseca horizontalidad (Falero, 2006)- puede denominarse como “revolución informacional” una nueva etapa del capitalismo que enfatiza el rol -más importante que antes en la valorización del capital- del conocimiento, la información y la comunicación. Pero el concepto clave es “información”. Se entiende por tal el conocimiento científico y tecnológico cristalizado en un algoritmo o en un programa de computador y que puede adoptar la forma de código digital, símbolo, molécula, etc. Por tanto, ahora las capacidades cognitivas, sígnicas, creativas y comunicativas se vuelven más esenciales para la acumulación en un proceso de nuevas formas de interpenetración entre actividades productivas -que no es solo producción de bienes materiales (Marx, 1985) e improductivas, fabriles y de “servicios” (noción vuelta ya muy vaga), de trabajo y de concepción, de producción y de conocimiento científico (Falero, 2011).

Es preciso marcar diferencias notorias entre actividades informacionales que se realizan en los centros de acumulación y actividades que se desplazan a la periferia. Los primeros siguen reteniendo la producción científica que hace al desarrollo de I + D en áreas como biotecnología y nanotecnología mientras a la periferia es desplazada el procesamiento de información que no se considera central pero que resulta necesario para la reproducción de un conjunto enorme de actividades. Así como no todo desplazamiento industrial a la periferia adoptó la forma de enclave, no siempre la deslocalización del procesamiento de información tiene ese carácter.

Es decir que la polaridad global se recrea bajo nuevas condiciones en que la relación Estado-nación y grandes empresas transnacionales adquiere un nuevo sentido. La extracción de biodiversidad o de biopiratería de saberes tradicionales y las luchas por las patentes y los derechos de propiedad intelectual constituyen formas nuevas de esa lógica polar global. Las patentes sobre la vida tienen mucho de apropiación gratuita de recursos y saberes de las regiones periféricas como América Latina.

La deslocalización puede ocurrir en los niveles más estandarizados y que requieren a su vez desarrollos en logística o pueden implicar la aplicación de conocimiento más sofisticado. En general, son deslocalizadas tareas de oficina de grandes empresas, de consultoría, call centers (para servicio de atención de clientes, manejo de quejas y reclamos, toma de pedidos, información sobre productos y servicios, todo tipo de atención posventa, información sobre promociones de productos, entre otros), servicios de informática, de gestión de los llamados “recursos humanos”, contabilidad, financieros y de administración en general.

La transferencia puede implicar a la propia empresa que se instala en otro lugar (como filial) o a la subcontratación de otra empresa específica para estas actividades. Finanzas, seguros, telecomunicaciones, comercio al por menor, viajes y transporte, entre otros entran decididamente en este proceso de deslocalización informacional de carácter global<sup>1</sup>. Naturalmente se ha observado la aparición de toda una literatura que presenta todas estas actividades como “nuevas oportunidades” de desarrollo para América Latina. Más allá de lo discutible de la reactualización de la narrativa del desarrollo basado en tales “oportunidades”, es cierto que puede haber “servicios” con mayor o menor valor agregado.

Si se siguen trabajo como los de Gereffi, Castillo y Fernandez-Stark (2009), se identifican tres segmentos claves o niveles en esta “industria de servicios”, que por sus siglas en inglés y en función de la complejidad creciente, serían ITO (Information Technology Outsourcing), BPO (Business Process Outsourcing) y KPO (Knowledge Process Outsourcing). La primera está formada por desarrollo y aplicación de software y administración de oficina en general y por infraestructura de gestión, la segunda por gestión de recursos de la empresa incluyendo “recursos humanos” y los mencionados call centers y la tercera por consultoría financiera, legal y de negocios e investigación y desarrollo para diseño e innovación. Se puede sostener que asociar una zona franca con actividades “KPO”, aumenta el poder simbólico de la misma, particularmente en una región periférica, y por tanto su capacidad de negociación (Bourdieu, 2005).

Otras ventajas de la deslocalización informacional –acentuadas cuando se adopta la forma de enclave– además del menor costo de la fuerza de trabajo que es un factor sustantivo, es el bajo costo de los insumos principales como energía eléctrica y telecomunicaciones y ventajas impositivas. Cuando se trata de call centers, en general se trata siempre de jóvenes, muchas veces universitarios y bilingües, donde ese es el primer trabajo al que acceden y, en consecuencia, las

---

<sup>1</sup> Véase el sitio de la Union Network International:

<http://www.uniglobalunion.org/Apps/iportal.nsf/pages/homeEn>

condiciones de trabajo suelen ser masivamente aceptadas. También existen otros elementos vinculados a la fuerza de trabajo y sus habilidades así como condiciones generales de afinidad cultural, capacidad de estar 24 horas en servicio, entre otros elementos que configuran un “infoproletariado”.

#### IV. EL CASO URUGUAYO COMO EJEMPLO: UN PANORAMA RÁPIDO.

Por su escala poblacional (de acuerdo al último censo del 2011 no se llegaba a los tres millones y medio de habitantes) y geográfica y limitada capacidad de influencia en relación a sus vecinos Argentina y Brasil, cuesta proyectar el caso como ejemplo. Sin embargo, para el tema de este trabajo es relevante hacerlo. Pues el país durante los tres períodos de gobierno progresista (a partir del 2005) profundizó su apertura económica y las zonas francas fue uno de los mecanismos para ello.

En 2017, el país tiene once zonas francas pero todo indica que promoverá hacia el futuro diferentes formas de excepcionalidades territoriales en función de las inversiones extranjeras directas que se presentan. En 2016 se estima que las exportaciones totales de bienes de Uruguay superaron levemente los US\$ 8.267 millones. De este total, aproximadamente 31% fue enviado al exterior desde las 11 zonas francas<sup>2</sup>. Por actividad económica y fuerza de trabajo empleada, Zonamérica es la zona franca más importante. Y para las dimensiones anotadas que allí trabajen unas 10.000 personas (según cifras de la empresa e incluyendo la que corresponde al mantenimiento de la propia zona franca) que se distribuyen en unas 300 empresas vinculadas a la logística y distribución, servicios financieros, consultoría y auditoría, call center y desarrollo de software, entre otras, no es menor. Algunas empresas concentran un conjunto importante de trabajadores. Por ejemplo y en cifras manejadas públicamente en los primeros meses del año 2012, RCI (rubro tiempos compartidos, marca de Wyndham Worldwide) empleaba a unos 400 trabajadores y SABRE (viajes y turismo) más de 900 solo en esa zona franca. Se trata de dos call centers vinculados a actividades turísticas globales.

Pero debe hacerse notar que las cifras son variables y muy sujetas a los vaivenes de la economía global. Además el cálculo de los datos sobre lo que representa en relación a la economía nacional también se ha venido ajustando (en particular con la metodología de los censos –autoadministrados- de 2007-2008), no obstante la contribución de Zonamérica al PIB total está cerca del 2 %. Dígase entonces nuevamente: se trata de una dimensión importante para el caso uruguayo.

En cuanto a la excepcionalidad territorial que se configura, en este caso es claro. Para quien ingresa a Montevideo por su acceso noreste de Montevideo (véase mapa de ubicación inmediatamente) el cambio en el paisaje es notorio: entre edificaciones modestas bruscamente asoma un espacio cuidadosamente parquizado y cercado pero con absoluta visibilidad desde el exterior en el que emerge un conjunto de edificios de diseño moderno y con un importante movimiento de entrada y salida de vehículos y personas. La imagen que se proyecta –y que se asocia a modernidad, tecnología, desarrollo, globalización entre otras posibles- es una dimensión cuidadosamente trabajada por este emprendimiento que integra una zona franca de unas 100 hectáreas, aunque en total ya suman más de 600 hectáreas, explotado por un empresario local, el Cr. Orlando Dovat asociado con la transnacional belga Katon Natie (que a su vez tiene otras inversiones como usuaria de logística en la propia Zonamérica y en el puerto de Montevideo). Ahora bien, que existe discontinuidad visual, no necesariamente implica proyectar idea de separación, de cierre fortificado, de estética de seguridad.

---

<sup>2</sup> Informe “Oportunidades de inversión. Exportaciones de bienes desde zonas francas”, Uruguay XXI, 2017.

Menos visible, a un lado de la zona franca y pasando la misma rumbo a Montevideo, se encuentra un camino que conduce a “Jacksonville” o “barrios del parque”, una especie de gran apéndice territorial de la zona franca que la empresa buscó afanosamente convertir en barrio privado lo cual le llevó a conflictos –no necesariamente públicos- por el uso del territorio con la administración departamental de Montevideo. En la actual administración departamental, ese desarrollo en el sentido de barrio “cerrado” pero no “privado”, será impulsado.

Cabe señalar para terminar con el ejemplo que el “producto” Zonamérica se ha “exportado” a Cali en una alianza entre el empresario uruguayo y un empresario colombiano con la idea de replicar el modelo.

MAPA 1. UBICACIÓN DE LAS 11 ZONAS FRANCAS EN URUGUAY.



Fuente: Agencia estatal Uruguay XXI. Las actividades de “servicios globales” se ubican preferentemente en Montevideo y su zona metropolitana.

MAPA 2. UBICACIÓN DE ZONAMÉRICA EN LOS ACCESO NORESTE DE MONTEVIDEO DONDE SE APRECIA LA RÁPIDA CONEXIÓN CON EL AEROPUERTO Y EL PUERTO DE MONTEVIDEO MEDIANTE EL ANILLO PERIMETRAL



Fuente: <http://www.mercosoft.com/mtp/images/imagen6.png>

La ley utilizada -generada en 1987, en otro contexto en que no se visualizaba ninguna revolución informacional- resulta extremadamente permisiva sobre zonas francas y sus agentes económicos implicados, explotadores y usuarios. Cada zona franca agrega a la venta de la infraestructura específica que ofrece (edificios, comunicación, seguridad, etc.) los beneficios del régimen vigente que admite no solo exenciones fiscales y aduaneras, libre movimiento de capitales y “repatriación de utilidades”, sino también que allí no rigen los monopolios estatales. Además, no es menor la posibilidad de contratar hasta un 25 % de personal extranjero (sobre el cual, además, no es obligatorio realizar aportes a la seguridad social uruguaya). Naturalmente que

además de personal extranjero más estable, existe una población internacional “flotante” vinculado a las empresas establecidas en el enclave. Cuando se presenta este trabajo aún está en discusión una nueva ley que lejos de limitar, profundiza la configuración de excepcionalidades territoriales. No obstante, no deja de ser interesante que se modifique el nombre de algunas figuras y el “explotador” privado de la zona franca pase a llamarse “desarrollador” y se promueva la idea de “zona económica especial” más que zona franca.

## V. SOBRE LOS ENTORNOS DE LAS EXCEPCIONES: ENTRE LA SEGREGACIÓN SEGURA Y LA PROYECCIÓN DE CONTINUIDAD TERRITORIAL.

Como en general ocurrió en América Latina, la zona metropolitana de Montevideo se llenó de separaciones pero esto no quiere decir de muros y de una ostentosa estética de seguridad. Por el contrario, zonas francas, barrios privados, diferentes emprendimientos, tienen un mínimo cerco de separación y en general un cuidado enjardinado, todo lo cual no genera ninguna producción simbólica de separación sino más de lo contrario, de continuidad. Claro está, igualmente subsiste la separación con un control de desplazamientos apoyado con un sofisticado equipamiento tecnológico y accesos restringidos.

Es decir que la lógica de cierre y separación puede ser ostensible o al contrario ocultada, invisibilizada bajo la imagen contraria de continuidad, de parque, dependiendo de la sociedad y región donde se instale. En Uruguay es mucho más conveniente la separación “amable”, cuando en muchos lugares de América Latina, cercas y muros son esenciales no solo por razones de seguridad y segregación sino por razones estéticas y de distinción social. Algunas ciudades de la región se ha vuelto verdaderas ciudades de muros (Caldeira, 2007).

Pero no se trata solo de control de lo que ocurre al interior del enclave, sino también de las técnicas de intervención y control de su territorio inmediato. Una cuestión central en el terreno de las “tecnologías sociales”, implica advertir las dinámicas de control en el territorio cercano donde se genera una excepcionalidad territorial. Puesto que el entorno puede ser conflictivo y por tanto problemático para las actividades que se desarrollan, no se trata de un aspecto menor.

Para desconfliktivar el entorno puede recurrirse a diferentes modalidades. En primer lugar, el Estado-nación debe asegurar la aceptación de la “desnacionalización”. En este tema, siempre se pone en juego una narrativa para construir sentidos de sociedad como la de desarrollo. Dependiendo de la actividad, también es frecuente un discurso donde se plantea la minimización de la afectación sobre el medio ambiente y la idea de “gestión ambiental” del proyecto. Dentro del protocolo discursivo, las salidas públicas de la empresa envuelta en la generación de una excepcionalidad territorial, suelen ser puntuales, medidas, acotadas, principalmente cuando existen negociaciones con el gobierno por ejemplo en relación al canon o a las características del proyecto o si se generó algún conflicto.

En segundo lugar, se intenta domesticar el tejido social: las promesas de empleo constituyen con frecuencia un fuerte catalizador de apoyos de una comunidad y un entorno. En estos casos siempre existe un sofisticado manejo de expectativas. Luego se trata de tomar en cuenta que la relación entre movimientos sociales, acciones colectivas y territorio es significativa en América Latina y resulta igualmente cierto que ello se plantea y manifiesta como multiplicidad de demandas.

Además existe una agenda global fuerte que integra al protocolo de actuación de las empresas la temática de la filantropía -al punto que se habla de “filantrocapitalismo” y de cómo los ricos pueden “cambiar el mundo” (Bishop y Green, 2009)- y de la responsabilidad social

empresarial (RSE) a distintos niveles, entre los cuales cabe destacarlo en términos de desconflictivización territorial para promover proyectos. Las políticas de RSE supone realizar acciones a nivel comunitario-territorial en relación con la educación, la salud, el deporte, etc. procurando construir una subjetividad colectiva favorable o al menos fracturando posiciones anteriores (Falero, 2013). Es usual manejar la idea de compromiso con el ambiente y de filantropía a través de profusas prácticas a nivel local-comunitario en instituciones como escuelas, hospitales, dispensarios, talleres comunitarios. Esto se acompaña con todo un universo iconográfico en que se registran, por ejemplo, escenas de donaciones.

El tercer plano a considerar es de la coerción directa. Por ejemplo, la implantación de un enclave minero, agrario o turístico en un territorio ocupado por una población con campesinos o indígenas, puede requerir su desplazamiento y posterior control. América Latina está repleta de antecedentes de conflictos por apropiación de tierras y segregación de poblaciones. En América Latina existen casos muy notorios hasta ahora no resueltos como el de los mapuches y los enclaves forestales en el sur de Chile o en Brasil por diversas situaciones que van desde desplazamientos de indígenas y campesinos por la expansión del agronegocio o extracción de recursos minerales que muchas veces configuran lógicas de enclave. Movimientos como el de los afectados por la construcción de represas (Movimiento dos Atingidos por Barragens) es una de las expresiones sociales de lucha por el territorio.

Naturalmente toda empresa atrás de la generación de un enclave apuesta a que un potencial conflicto con una localidad, con campesinos o con indígenas quede localizado y ello lo vuelva manejable con dosis diversas –según los casos- de consenso y coerción. Pero en ocasiones comienza a adquirir escala nacional y ello puede llevar a graves problemas no previstos. Por ejemplo, los efectos medioambientales de un enclave minero pueden adquirir el carácter de problema nacional y suponer graves perjuicios económicos, de imagen empresarial, de costo político, etc. Esto ha ocurrido con proyectos mineros en Argentina, pero también podría ser el caso de la explotación aurífera de Conga (Cajamarca) en Perú y lo que significa en términos de afectación de recursos hídricos.

La represión siempre puede tener complicidades varias para favorecer su minimización u ocultamiento, pero no deja de ser un problema. Puede implicar paramilitares contratados por las empresas, o a ambos pero es un recurso para el control territorial cuya utilización es muy diferente dependiendo de la sociedad. En el Río de la Plata es el último recurso, en otros lugares la impunidad es absoluta.

## VI. TRES CONCLUSIONES RÁPIDAS.

La generación de excepcionalidades territoriales aplicada a dinámicas económicas implica recuperar la idea de economía de enclave en América Latina y abre una amplia gama enorme de preguntas de investigación sobre un “Estado – colador” con múltiples excepciones en su territorio.

Con estas dinámicas no solo se cede autoridad territorial en múltiples planos frente a intereses económicos globales sino que el propio Estado contribuye a su desnacionalización. También proporciona infraestructura, apoyo material y simbólico en general para hacerlo, promueve consensos y aplica coerción si es necesario.

Finalmente, los agentes para disputar sentidos de sociedad, para evitar que las empresas controlen el tejido social son –siempre lo fueron en América Latina- movimientos, organizaciones, comunidades movilizadas. Pero la fractura territorial, las excepcionalidades territoriales, también fracturan intereses comunes y generan situaciones sociales que parecen –se

perciben- alejadas entre sí. Este escenario en relación con los movimientos y las posibilidades de resistencia es viejo y nuevo a la vez y abre otras interrogantes para la investigación.

## VII. BIBLIOGRAFIA

Bishop, Mattheu y Green, Michael (2009) *Filatrocapitalismo. Cómo los ricos pueden cambiar el mundo*, Barcelona, Ediciones Urano.

Blázquez, Marcià, Cañada, Ernest y Murray, Ivan (2011) *Bunquer playa-sol. Conflictos derivados de la construcción de enclaves de capital transnacional turístico español en el Caribe y Centroamérica*, en *Revista Scripta Nova* N° 368, Universidad de Barcelona.

Bourdieu, Pierre (2005 [1989]) *O poder simbólico*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil Ltda.

Caldeira, Teresa Pires do Rio (2007) *Ciudad de muros*, Barcelona, Editorial Gedisa.

Cardoso, Fernando, Faletto Enzo (1990) *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI editores (1969).

Carrillo, Jorge y Lara, Arturo (2004) *Nuevas capacidades de coordinación centralizada. ¿Maquiladoras de cuarta generación en México?* en *Estudios Sociológicos* N° 66, México, El Colegio de México.

Castells, Manuel (1998) *La era de la información*, 3 tomos, Madrid, Alianza Editorial.

Falero, Alfredo (2015) *La potencialidad heurística del concepto de economía de enclave para repensar el territorio* en *Revista NERA*, N° 28, Edición Especial (pp 223 – 240). UNESP – Universidade Estadual Paulista.

Falero, Alfredo (2013) *El papel de la responsabilidad social empresarial en la regulación del tejido social. Aperturas analíticas para el caso uruguayo*, en “*El Uruguay desde la Sociología XI*”, Montevideo, Dpto. Sociología – FCS – UDELAR

Falero, Alfredo (2011) *Los enclaves informacionales de la periferia capitalista: el caso de Zonamérica en Uruguay. Un enfoque desde la Sociología*, Montevideo, CSIC – Universidad de la República.

Falero, Alfredo (2006) *El paradigma renaciente de América Latina. Una aproximación sociológica a legados y desafíos de la visión centro – periferia*, en libro colectivo *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO.

Frobel, Folker; Heinrichs, Jurgen y Kreye, Otto: (1980) *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Madrid, Siglo XXI editores (1ª edición en alemán, 1977).

Gereffi, Gary, Castillo, Mario y Fernandez-Stark, Karina (2009) *The Offshore Services Industry: A New Opportunity for Latin America*, Duke University – Center on Globalization, Governance & Competitiveness (noviembre, documento).

Hardt, Michael y Negri, Antonio (2011) *Commonwealth. El proyecto de una revolución del común*, Madrid, Ediciones Akal.

Hardt, M. y Negri, A. (2004) *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*, Buenos Aires, editorial Debate.

Hardt, M. y Negri, A. (2002) *Imperio*, Buenos Aires, editorial Paidós (1ª edición en inglés, 2000).

Lazzarato, M. y Negri, A. (2013) Formas de vida e produção de subjetividade, Rio de Janeiro, Lamparina Editora.

Lojkin, Jean (1995) A revolução informacional: San Pablo: Cortez editora.

Machado Aráoz, Horacio (2014) Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea, Buenos Aires, editorial Mardulce.

Moulier Boutang, Y (2018) Marx et la stupéfiante hypothèse du general intellect, contenido en Alternatives Economiques, Les Dossiers N° 013.

Moulier Boutang, Y (2004) Riqueza, propiedad, libertad y renta en el capitalismo cognitivo, contenido en Capitalismo cognitivo: propiedad intelectual y creación colectiva, varios autores, Madrid, Traficantes de Sueños.

Marx, Karl (1985) Capítulo VI inédito: México: Siglo XXI editores.

Mezzadra, Sandro y Neilson, Brett (2016) La frontera como método. O la multiplicación del trabajo, Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones.

Sassen, Saskia (2010) Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales, Buenos Aires, Katz editores.

Sotelo Valencia, Adrián (2004) Desindustrialización y crisis del neoliberalismo. Maquiladoras y telecomunicaciones: Barcelona: Universidad Obrera de México / Escuela Nacional para Trabajadores / Plaza y Valdés S.A.

Svampa, Maristella (2013) “Consensus de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina, en revista Nueva Sociedad N° 244, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Vercellone, Carlo (2011) Capitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época posfordista: Buenos Aires: Prometeo Libros.



**O DISCURSO ECONÔMICO E A POLÍTICA:  
A “CIÊNCIA” DO MERCADO CONTRA O PODER  
DO ESTADO E A DEMOCRACIA**

VIEIRA LAIDLER, CHRISTIANE

# DISCURSO ECONÔMICO E POLÍTICA: O MERCADO CONTRA O PODER DO ESTADO E A DEMOCRACIA

## I. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é expor as limitações da democracia representativa a partir das reformas neoliberais que tiveram início no Brasil nos anos de 1990. Um dos fundamentos das reformas foi a construção do consenso sobre a responsabilidade do Estado ampliado e dos gastos públicos nas crises brasileiras. Proponho uma genealogia da construção da estrutura de conceitos no debate público, mostrando suas implicações lógicas para as atribuições do Estado e, em consequência, para a democracia.

## II.

Nos anos de 1990, o Brasil e a América Latina enfrentaram a dupla tarefa de renegociar as dívidas acumuladas pela grande crise da década anterior e solucionar o problema inflacionário. As tarefas estavam associadas, pois a crise da dívida externa foi o motor do desequilíbrio fiscal permanente e da desvalorização cambial que produziram a inflação crônica e a instabilidade econômica, impedindo qualquer forma de planejamento. Portanto, equacionar o problema da inflação dependia da renegociação da dívida e da possibilidade de estancar o fluxo financeiro direcionado ao mercado internacional. O preço da renegociação das dívidas foi o compromisso com as reformas estabelecidas no Consenso de Washington. Cada um dos países da América Latina, em negociações individuais, entrou no primeiro ciclo de reformas neoliberais que deixou um rastro de endividamento, aumento do desemprego e da desigualdade e desindustrialização.

Nessa primeira fase, o Brasil abriu o mercado para importações, equiparou as empresas estrangeiras ao capital nacional, privatizou empresas estatais e pôs fim ao monopólio da Petrobrás sobre a exploração e comercialização do petróleo. A estabilização da moeda se deu por meio da valorização cambial e da abertura comercial, produzindo aumento das importações e deficit da balança de pagamentos, compensado por meio dos investimentos externos diretos, ou de curto prazo, remunerados com altas taxas de juros. Uma receita insustentável, como provaram as crises cambiais no México, no Brasil, no Equador e na Argentina. Os países dependiam de entradas de capitais que fugiam ao menor sinal de crises internas e externas, inviabilizando os pagamentos.

Iniciadas no governo de Fernando Collor de Mello, as reformas foram ampliadas com Fernando Henrique Cardoso nos dois mandatos, entre 1995 e 2002, período em que o Brasil viveu duas graves crises cambiais e recorreu ao FMI. A retórica que subsidiou este programa foi a da necessidade de readequação do papel do Estado, apontado como responsável pelos desequilíbrios que levaram o país à estagnação da década anterior. Devia, portanto, se retirar de qualquer atribuição produtiva ou planificadora para se transformar em regulador. Naquela conjuntura as atribuições sociais sobreviveram. Elas eram caras à maioria política que lutara pela afirmação da democracia e estabelecera o consenso em torno da Constituição de 1988. Ao mesmo tempo, serviam como argumento para o desmonte do setor produtivo estatal que deveria gerar sobra de recursos para os serviços sociais.

Os resultados dos anos 90 foram muito ruins. Houve deficit da conta corrente, elevação da dívida pública, baixo investimento e aumento do desemprego (Averbug, 200). O que é menos lembrado, entretanto, é que o custo do Estado, que diminuiu, ficou mais alto para o contribuinte. A carga tributária saiu de 24,1% do PIB, em 1989, para 32,6% em 2000, patamar em que foi mantida nos governos do PT. Em 2014, quando se iniciou a recessão, a carga tributária foi de 31,87% do PIB (Fazenda, 2017).

Os paradigmas macroeconômicos que garantiram a estabilidade foram mantidos pelo PT, eleito em 2002 após o fracasso da onda neoliberal. Durante os treze anos de governo o câmbio flutuante, a meta de superavit primário e o controle da inflação permaneceram como dogmas. Um ciclo próspero de exportações de commodities garantiu a distribuição da renda na base da pirâmide por meio da elevação do salário mínimo e de programas de transferência, além da ampliação de investimentos em educação e saúde.

O fim do ciclo coincide com o agravamento da crise europeia, a partir de 2011, e a desaceleração do crescimento da China. O governo brasileiro procurou então viabilizar uma reorientação do setor produtivo, notadamente o industrial, com medidas como o corte das taxas de juros, o controle das tarifas de energia e dos preços de combustíveis, desonerações fiscais de empresas, financiamentos subsidiados pelo BNDES e um programa de obras públicas – o PAC. No conjunto, esperava-se que as medidas anticíclicas estimulassem o mercado e os investimentos privados, pois coincidiam com as reivindicações da FIESP em 2011 (Singer, 2018). Mas os investimentos não se elevaram e o Brasil registrou baixo crescimento entre os anos de 2011 e 2014. A crítica ao governo por intervenções no mercado e pela elevação de gastos foi intensificada. O tom do discurso econômico subiu, com o adensamento da campanha contra a chamada “nova matriz econômica” nos meios de comunicação e a criminalização do gasto público. Duas operações marcantes de combate a corrupção, tornadas públicas como espetáculos televisivos ao vivo reforçaram a condenação dos gastos públicos. O Estado “paquidêmico”, que representa um peso nas costas do indivíduo empreendedor, permitia a grupos políticos que se servissem de contratos e de estatais como meios para perpetuarem-se no poder.

O conflito distributivo que se estabeleceu em 2014 foi o resultado da queda do PIB e do superavit primário que levou a distribuição da riqueza a depender do endividamento. Vetada pelo mercado a discussão sobre a tributação da renda e da riqueza, a equação passou a depender do corte de gastos – desde que preservados os gastos financeiros. Por outro lado, o baixo crescimento da economia global e a intensificação da competição intercapitalista tornaram o mercado de serviços públicos e os ativos nacionais estratégicos objetos de disputa.

Na segunda fase neoliberal que se inaugurou, aquelas atribuições do Estado, poupadas anteriormente, deixaram de existir no discurso. No programa do PMDB é possível encontrar orçamento de base zero, sem vinculação a quaisquer atribuições, ideia também defendida por Armínio Fraga, economista do PSDB.

### III.

Em 2015, o discurso econômico ultrapassou os obstáculos dos direitos e garantias constitucionais. O Estado precisava ser reduzido como único meio de superar a crise econômica atribuída exclusivamente ao excesso de gastos públicos. Apesar da diversidade das fontes de informações e da produção autônoma de conteúdos, a comunicação de massa continuou a ser

pautada por organizações do mercado e ao serviço do mercado, ignorando os fatos, o pensamento acadêmico e até as atribuições jornalísticas.

Com o fim de atingir as massas, as empresas de comunicação atuam com métodos do marketing, ativando as emoções como o entusiasmo, o medo e o ódio, despertando o estado de alerta e a cognição (Castells, 2015).

Em 2013, grandes manifestações tiveram lugar no Brasil a partir da luta contra o aumento das tarifas de transportes. As manifestações se espalharam com reivindicações múltiplas referidas aos serviços públicos. Dez dias depois do início, o movimento passou a ser pautado por agentes indeterminados, com o surgimento de uma agenda denominada “as 5 causas”, estranha às reivindicações das ruas, mas noticiada pela TV Globo, em 20 de junho, como o conjunto de reivindicações dos manifestantes, sem liderança reconhecida. Entre as reivindicações estava a rejeição de uma Emenda Constitucional que tramitava o Congresso Nacional restringindo o direito do Ministério Público fazer investigações. As outras também se relacionavam à corrupção, incluindo a investigação das obras da Copa (O Globo 20/6/2013).

As empresas de mídia, atuando para capturar o movimento e exercer liderança, colocaram a questão da corrupção no centro do movimento. O Brasil havia saído de um longo julgamento de corrupção com a condenação de empresários e políticos, do PT e de partidos da coligação do governo. O espetáculo televisivo havia sido transmitido pela TV Justiça no segundo semestre de 2012.

O ano de 2013 representaria uma inflexão. A insatisfação generalizada que se expressou nas manifestações de junho abriu espaços para o ataque direto ao governo. Havia demandas populares em torno de maiores investimentos sociais, o que significava necessariamente maiores gastos. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico minguava e a economia mundial não dava sinais de recuperação.

O ataque das organizações de direita em favor do Estado mínimo ganhou força. Surgiram movimentos de extrema direita e pró mercado, como o Movimento Brasil Livre - MBL, saído do EPL, uma organização com financiamento da Atlas Network (Baggio, 2016). Além do MBL, o Vem pra Rua e o Revoltados On Line também passaram a atuar nas redes, constituindo-se como lideranças. Seu papel nas manifestações pelo impeachment em 2015 e 2016 seria grande. Bem financiados, esses grupos desenvolveriam relações com partidos de oposição, propagariam ideias liberais e ataques ao PT.

Os desafios colocados pelas ruas e a diminuição da capacidade de investimentos do governo em meio à desaceleração econômica ativou o comportamento defensivo do mercado contra o aumento das atribuições do Estado e do gasto público. Apesar das desonerações tributárias que o governo promoveu, o empresariado fez oposição na campanha de 2014, quando a agenda neoliberal se ampliou. Como demonstra André Singer (2018) o empresariado produtivo via a política de valorização salarial no contexto de retração como ônus, diminuindo a margem de lucro. Os projetos de terceirização e da reforma trabalhista, com o contrato de trabalho intermitente, uniram o empresariado. Havia ainda as dificuldades de exportação e a contrariedade diante da disposição do governo de não participar de acordos de livre comércio, notadamente o TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership.

Em 2014 o governo contingenciou gastos, teve contração expressiva da arrecadação e sofreu o impacto da queda dos preços das commodities. O Brasil estagnou, com 0,1% de crescimento e o primeiro déficit primário da série histórica iniciada em 2001 (32,53 bilhões de reais, ou 0,63% do PIB). Com alarme, os jornais noticiaram a deterioração das contas públicas acusando como responsáveis as desonerações e os aumentos de gastos durante a queda da atividade econômica (G1 30/01/2015). A partir do resultado das eleições, cresceu a narrativa de que o governo havia promovido gastos para vencer o pleito. A interpretação que dominou os meios de comunicação e o discurso da oposição foi a de que o gasto público era a causa da retração. Dilma e sua “nova matriz econômica” haviam quebrado o Brasil. Esse discurso esteve na base do julgamento do impeachment em 2016. Ele justificou junto ao eleitorado o golpe contra a presidenta e sedimentou a opinião contrária ao Estado planejador e intervencionista.

O senador Aloysio Nunes, do PSDB, durante o julgamento do impeachment, afirmou que “Dilma praticou crime com dolo específico, pelo desejo imoderado de se manter no poder, valendo-se da fraude. Crime qualificado pelo resultado: essa crise (...) lojas fechadas, os empregos se esvaindo, esse é o resultado dos crimes”. A linguagem do PSDB na tribuna de maneira foi a da condenação a crime, para despertar a indignação do eleitor, mobilizando seu sofrimento com as dificuldades econômicas e apontando o gasto público como causa.

No ano de 2015, entretanto, Dilma Rousseff havia implementado um forte ajuste fiscal, com corte de mais de 60 bilhões nos gastos e aumento da taxa básica de juros, política advogada pela oposição e pela imprensa. Essa política econômica era a agenda da oposição liderada pelo PSDB e jogou o país em profunda recessão, com a queda de 3,8% do PIB. Portanto, era preciso relacionar a crise ao intervencionismo anterior do ajuste implementado em 2015, que era o programa da coalizão golpista e uma das razões do golpe.

Outro combatente do PSDB, Cássio Cunha Lima, sustentou o mesmo discurso. Desqualificou as justificativas em torno da crise internacional e afirmou que o crime de Dilma não tinha defesa. “O crime é a abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa. A pena é severa demais? Não! Severo são 12 milhões de desempregados, duro é conviver com um país que está há três anos em recessão, indústrias fechando, comércio encerrando suas atividades, um povo sem esperança, desiludido. Isso sim é grave. E toda essa grave crise, a maior da nossa história, é consequência dos crimes que V. Exa. cometeu”.

Desde o início da Lava Jato, as tvs ampliaram o tempo dos noticiários exclusivamente voltados para a cobertura da operação. Demais temas da vida social perderam espaço para a Lava Jato. Das tvs e jornais para as mídias sociais, por meio dos portais de notícias ou de memes e vídeos dos grupos da ultradireita, a operação foi compartilhada pelos brasileiros. A pauta política passou se concentrar na luta contra a corrupção. Deixamos de ter qualquer veicidade de projeto político ou econômico. A corrupção era a causa de todos os males. Uma falácia repetida para empobrecer nosso diálogo político, mas instrumental à medida que reforçava a opinião sobre o Estado como o lugar do mal, em oposição ao mercado, o lugar da eficiência (Jessé Souza, 2016). Uma mudança da cultura política visando a estabelecer a postura hostil a todo o intervencionismo.

O importante, entretanto, foi estabelecer a relação entre gasto e crise de forma ainda mais abrangente. No impeachment, os gastos considerados crimes relacionavam-se ao Plano Safra, que subsidia produção rural, e a créditos suplementares do Ministério da Educação.

Criminalizados, reiterava-se que na falta de dinheiro qualquer atividade ou obrigação deve ser descontinuada. Nada pode estar acima da meta fiscal.

O golpe de 2016 tem como estrutura o projeto de alinhamento do Brasil ao livre mercado, o que implica a manutenção da moeda estável, a precarização do trabalho e a diminuição da carga tributária, exigindo ajuste fiscal permanente. Até aqui a fórmula não teve resultados. Os investimentos privados não aconteceram desde o início do programa de austeridade, em 2015. O problema foi atribuído à falta de confiança do investidor em razão do aumento da dívida pública.

No programa de governo apresentado pelo PMDB (MDB), *Uma ponte para o futuro*, o diagnóstico sobre a recessão iniciada em 2014 aponta a crise fiscal como responsável. Não é um acaso que o PMDB, um partido fisiológico e sem identidade programática, tivesse um programa de governo publicado meses antes do início do processo de impeachment. Era o partido que podia conferir legitimidade ao golpe, pois detinha as cadeiras da sucessão presidencial. O maior obstáculo ao crescimento, segundo o documento, era o endividamento do Estado. O gasto público havia levado ao aumento da inflação, dos juros, e das incertezas, desencadeando pressão cambial e retração de investimentos. Nenhuma dessas relações é explicada no programa.

O ataque aos direitos constitucionais era direto. “O crescimento automático das despesas não pode continuar entronizado na lei e na Constituição”, afirmava. E a previdência social aparecia como principal alvo (PMDB, 2015:7). A primeira prescrição foi acabar com as vinculações constitucionais do orçamento. Um novo regime fiscal exigia um “novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo”. (PMDB: 2015:9).

#### IV.

O Novo Regime Fiscal estabelecido foi diferente. No lugar das desvinculações, que provavelmente não passariam no Congresso, o governo propôs um congelamento de gastos por 20 anos como Emenda Constitucional. O projeto tramitou nas duas casas legislativas e foi aprovado em dezembro de 2016. Comemorando a “vitória” do governo, a jornalista e comentarista de economia, Miriam Leitão, afirmou em sua coluna do O Globo que o Brasil precisava enfrentar o desequilíbrio das contas públicas para evitar um “desastre”. As despesas públicas do Brasil haviam crescido desde 1997 em média 6,1% acima da inflação, e haviam sido cobertas pelo aumento da arrecadação, cenário que se alterou no governo Dilma. O que devia ser uma razão de comemoração, pois o Brasil havia crescido para permitir que o Estado investisse mais, era motivo de condenação. Por outro lado, o argumento esconde o que de fato importa que é a relação entre o gasto e o PIB, mantida em rigorosa disciplina até 2014. Nesse sentido, trata como desequilíbrio um ciclo virtuoso que permitiu o aumento dos gastos sociais e investimentos em infraestrutura.

A retórica do medo tem acompanhado a nossa propaganda contra iniciativas desenvolvimentistas de Dilma Rousseff. “É preciso dizer com todas as letras: o risco é de uma crise de confiança na dívida pública, e isso afetaria todas as aplicações financeiras dos brasileiros. A PEC dos gastos não evita o perigo contratado pela irresponsabilidade do governo anterior na economia, mas começa a dar um horizonte para as contas públicas” (O Globo, 14/12/2016).

O gasto público ganhou uma nova enunciação valorativa na expressão populismo fiscal. Retomando um dos significados originais do termo populismo, que começou a circular no Brasil nos anos 50 e 60 para desqualificar o governo Vargas e o trabalhismo, por manipular as massas (Jorge Ferreira, 2001), think tanks e imprensa elegeram-no como sinônimo da irresponsabilidade fiscal derivada de uma relação pouca republicana entre governo e sociedade baseada no engano predominantemente lesivo ao Estado e, em consequência, ao povo. O engano só pode existir à medida que existe aquilo que se supõe ser a norma, o verdadeiro. Numa sociedade complexa com conflitos de interesses não pode existir o certo, mas apenas a expressão de posições políticas. O único parâmetro que pode se aproximar do certo é o que está pactuado no contrato social, na Constituição. Se os gastos se elevaram em razão deste pacto, como aconteceu com os gastos da Previdência e demais gastos sociais, não é admissível falar em populismo fiscal. Por outro lado, as despesas discricionárias que têm lugar na lei orçamentária, aprovada pelo Congresso, são o reflexo da escolha política feita pelo eleitorado.

Quando o crescimento desacelerou no Brasil, a partir de 2013, e a arrecadação foi menor do que as projeções, os investimentos públicos diminuíram e, igualmente, o superavit primário – a economia para pagamento de juros da dívida pública. Entretanto, somente em 2014, com a estagnação, o Brasil deixou de fazer o superavit. Não pelo excesso de gastos, mas pela contração da receita. E boa parte dessa contração se deveu a desonerações fiscais feitas para restaurar a lucratividade das empresas, que, no entanto, não investiram. Desse momento em diante, tendo em vista o processo eleitoral e depois a campanha do impeachment, o populismo fiscal passou a figurar na nossa estrutura discursiva sem explicações de seu significado. O repetido uso garante o entendimento. Trata-se da forma de enganar a população, praticando irresponsabilidade com o dinheiro público e semeando crises.

Em 1991, o economista Bresser Pereira, favorável naquela data a um ajuste fiscal, mas compreendendo a necessidade da renegociação da dívida, falou de populismo econômico, um distributivismo ingênuo com indisciplina fiscal. Adiante, depois da desilusão com as reformas neoliberais, o economista desenvolveria a tese da “doença holandesa”, apontando a valorização cambial como fundamento da desindustrialização e resgatando o tema do desenvolvimento no chamado novo desenvolvimentismo. A tese do populismo fiscal, entretanto, era adequada às interpretações que responsabilizavam o Estado pelas crises desde os anos 80 e advogavam a liberalização e desregulamentação da economia. Quando a crise despontou, em 2014, a ideia da irresponsabilidade fiscal foi revigorada.

Se a Constituição estabelece direitos ainda não totalmente atendidos, que implicam a majoração do gasto público, o equilíbrio está garantido apenas enquanto a economia cresce nos mesmos patamares do aumento das despesas. Quando há estagnação, o Estado precisa se endividar para financiar os direitos. A disputa pelos recursos e a possibilidade de majoração de impostos abre o conflito de interesses que o Estado democrático deve ser capaz de disciplinar por meio das suas instituições. Se um grupo de interesses obtém a vitória eleitoral e seu programa é condenado e vetado, a democracia deixa de representar os interesses. A natureza democrática é ela mesma desqualificada como populista.

Entretanto, há uma forma ótima de impedir que os direitos sejam garantidos e que novas demandas sejam atendidas: manietar o Estado. A propaganda que justifica o mercado desregulado, criminaliza o gasto público, e passa a advogar que todos os serviços sejam privatizados, estabeleceu amplo consenso social contra o “dirigismo” estatal e em favor do Estado mínimo, numa operação que separa definitivamente economia e política.

É notório que a totalidade dos profissionais da grande imprensa compartilha a fé na necessidade da diminuição de gastos, cortes em todas as áreas e a fórmula necessária da reforma do sistema de previdência. Não faz parte do repertório dialógico a questão sobre como financiar o custo crescente do envelhecimento da sociedade e da diminuição do emprego. Não há que financiar. O limite da contribuição coletiva já foi estabelecido à medida que a estrutura de diagnósticos e projetos tem como fundamento a relação entre atraso e hipertrofia do Estado.

Nesse sentido, estabeleceu-se o teto de gastos públicos, congelando as despesas por 20 anos no Brasil. Ficaram livres apenas os gastos financeiros que representaram, nos últimos anos 8% do PIB e mais de 40% do orçamento. E isso não parece uma excentricidade. Implementada como dispositivo constitucional, a medida inviabiliza qualquer mudança de política econômica e fiscal que se imponha pela disputa eleitoral. Se mantida, serão 5 mandatos presidenciais sem a possibilidade da implementação de um plano de investimentos, um salto na educação ou a solução para o subfinanciamento da saúde. O processo em curso é de desoneração do capital e garantia de sua lucratividade, pela menor tributação e maior participação nos serviços públicos. Mesmo que a economia tenha crescimento, os investimentos estão vetados, o que significará a diminuição da carga tributária ao longo do tempo e a diminuição do Estado e de suas funções distributivas. Na prática, os royalties advindos da exploração do petróleo da camada pré-sal, que haviam sido destinados à educação e à saúde pela Lei 12.858 de 2013, serão apropriados de outra forma e abrirão espaços para a redução de impostos.

O sequestro do orçamento e a redução forçada do Estado se soma à autonomia da política monetária, sob o comando do Banco Central e de um comitê que decide sobre a transferência de renda via aperto de liquidez e pagamento de juros sem mandato popular. Desde o Plano Real o Brasil convive com elevadas taxas de juros e com a autonomia do Banco Central. Com a implementação do sistema de metas de inflação, em 1999, sua atribuição ou mandato passou a ser determinado para a manutenção da taxa de inflação, sem nenhum compromisso com crescimento e emprego. Diferente do Federal Reserve cuja função é fazer o desemprego recuar tanto quanto possível sem gerar inflação (Stiglitz, 2003), no Brasil, a política monetária é, em tese, usada exclusivamente para controlar a inflação. Digo em tese porque o Banco Central, diante da fragilidade cambial, nos anos 90 usava a taxa de juros para reter capitais voláteis no país. Nos anos recentes, entretanto, prevaleceu a regra antiinflacionária, com o pequeno interregno do governo Dilma, entre o final de 2011 e abril de 2013.

A relação entre a taxa de juros e a inflação é muitas vezes apresentada pelos economistas de forma complexa, considerando um horizonte de expectativas racionais que ao cabo significa tão somente que altas taxas resultam em inflação baixa. Na verdade, a relação na economia real se daria à medida que a restrição e o encarecimento do crédito diminuem a demanda determinando a queda dos preços. No entanto, em 2015 a economia desaqueceu, portanto, não podia justificar uma política de controle de demanda (Belluzzo e Galípolo, 2017). Evidentemente, os setores rentistas se beneficiam da política monetária e constituem o apoio político ao processo. E dada a maior participação de rendimentos financeiros na lucratividade das empresas, que se protegem por meio das operações com títulos públicos, temos uma coalizão rentista que sustenta politicamente o modelo que os comentaristas e especialistas reiteram cotidianamente, apesar dos efeitos recessivos.

O começo dessa ciranda de remuneração de capital ocioso se deu no governo FHC, depois do Plano Real. O custo para o Estado com o aumento da dívida, tem sido alto, sobretudo nos ciclos de baixo crescimento. Depois de renegociada a dívida externa em 1992/93, o



endividamento do Estado brasileiro caiu. Em 1994, ano do Plano Real, a dívida brasileira correspondia a 37% do PIB, chegando a 71% em 1999 e a 76% em 2002, anos das crises cambiais. Durante os governos do PT a dívida começou a cair e oscilou na faixa dos 60%. Nos anos do primeiro governo de Dilma Rousseff, entre 61% e 63% do PIB, saltando para 73% no ano recessivo de 2015, quando as taxas de juros foram responsáveis por engordar a dívida bruta do país.

Em 2017, o economista André Lara Resende, da equipe econômica do Plano Real, lançou um livro questionando a política de juros e a ortodoxia monetária. Tratava de mostrar a dominância fiscal e também uma questão muito mais sensível e relevante que é o poder dos economistas de, atrás de uma linguagem matemática, justificar fórmulas sem nenhuma base teórica e impor ao país um custo enorme ao longo de mais de duas décadas, o que ele chegou a chamar de “impostura”, em debate no Insper, em 7/7/2017.

Entre o início das reformas neoliberais, em 1990 e a crise de 2015, o Brasil construiu um arcabouço institucional que garantiu a estabilidade da moeda para os investidores, o superávit primário nas contas públicas e o câmbio flutuante. O resultado de longo prazo foi a dependência de investimentos externos e a reprimarização da economia. Quando as condições externas se tornaram desfavoráveis e a desaceleração seguida de recessão derrubou “a nova matriz econômica”, a retórica do populismo fiscal passou a dominar os meios de comunicação e o discurso da elite empresarial, repetindo a tese do início dos anos 90 para uma crise de natureza diversa. O objetivo, no entanto, era o mesmo: diminuir o Estado.

Esse movimento se construiu com a personificação do mercado. Entre analistas e comentaristas dos meios de comunicação e das consultorias o sujeito da narrativa é o mercado. O boletim *Focus* do Banco Central é a institucionalização dessa personalidade que comanda a política. A publicação, atualizada semanalmente, indica as expectativas do mercado em relação ao crescimento, à inflação, às taxas de juros de curto e longo prazo e ao câmbio, os preços estruturais da economia. As expectativas vão compondo um fluxo traduzido em gráficos que expressam projeções positivas ou negativas. Quem formula essas projeções são consultores do mercado de capitais, que os jornalistas chamam de investidores. Suas expectativas informam o comando da economia, como um chicote criado para açoitar o governo. Se a inflação tem tendência de alta, o conjunto dos atores da mídia cobra providências, se os gastos públicos saem do padrão com reflexos nas expectativas dos juros, o governo apanha, se o dólar sobe, o governo é criticado porque haverá reflexos sobre a inflação. Na linguagem diária, o mercado fica nervoso, o mercado está preocupado, o mercado quer a reforma da previdência para restabelecer a confiança. Enfim, o mercado governa.

Se entendemos que a economia é economia política, ou seja, que o mercado é um conjunto de atores tomando decisões sobre a alocação de recursos em uma determinada estrutura institucional; se compreendemos que o objetivo da política em uma democracia está além da disputa eleitoral para o próximo ciclo, e que necessariamente deve mediar conflitos e garantir direitos que implicam a redistribuição dos recursos e o planejamento, precisamos reconhecer que os mecanismos do Estado democrático foram sequestrados. No Brasil, moeda e orçamento público já não estão disponíveis para a decisão discricionária do poder democrático. O povo escolhe um gestor das decisões do mercado anunciadas pelos meios de comunicação dos quais partidos e líderes dependem na democracia de massas. Não há espaço para negociações ou projetos de desenvolvimento econômico e social. O campo político vive a rotina de aprovar as

leis para o mercado e lutar pela próxima eleição. Não à toa, a gestão da economia está a cargo de agentes do mercado. É isto a democracia?

#### V. REFERÊNCIAS:

AVERBURG, A. e GIAMBIAGI, F. *A crise brasileira de 1998/1999 – origens e consequências*. Textos para Discussão 77. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BAGGIO, K. “O poder da Atlas Network: conexões ultraliberais nas Américas”. <https://voyager1.net/politica/atlas-network-conexoes-ultraliberais-nas-americas/> acessado em 20/5/2018.

BELLUZZO, L. G., GALÍPOLO, G. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e DALL’ACQUA, F.. “Populismo econômico versus Keynes: a reinterpretação do déficit público na América Latina”. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.) *Populismo econômico*. São paulo: Nobel, 1991.

CASTELLS, M. *O poder da comunicação*. São Paulo/ Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FERREIRA, J. “O nome e a coisa: o populismo na política brasileira”. In *O populismo e sua história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p.125-165.

INSPER. *Juros, Moeda e Ortodoxia*. <https://www.youtube.com/watch?v=5UAJxRZ5oI4>, acessado em 10/12/2017.

LIMA, C. C. <https://www.youtube.com/watch?v=sv2-Vdf7hB0>, acessado em 21/5/2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil*, 2016. Dezembro de 2017.

NUNES, A. Discurso. <https://www.youtube.com/watch?v=6QVcxwUxH50>, acessado em 21/5/2018.

PMDB. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PORTAL G1 <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/contas-do-setor-publico-tem-primeiro-deficit-da-historia-em-2014.html>, acessado em 24 de maio de 2018.

SINGER, A. *O lulismo em crise*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, J. *A tolice da inteligência brasileira*. São Paulo: Leya, 2015.

STIGLITZ, J. *Os exuberantes anos 90*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

**TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO  
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO:  
ANÁLISE DE NOVAS REGRAS À LUZ DO PRINCÍPIO  
DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO**

BARRETO DA SILVA, JULIANA  
VIVACQUA VIEIRA, FERNANDA

# TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ANÁLISE DE NOVAS REGRAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO

## I. INTRODUÇÃO

O Brasil foi a última nação moderna a abolir a escravidão no mundo. Depois de forte pressão interna e externa, finalmente, em 1888, foi sancionada a abolição da escravatura. No entanto, este mal se tornou a maior marca (estigma) identitária nacional, como aponta a literatura clássica desde Freyre até, mais recentemente, Jessé Souza. Não tem como negar, nossa sociedade é fundada na escravidão. Foram pelo menos 350 anos de regime escravocrata contra menos de 130 anos de trabalho livre. Por isso, os números em relação ao trabalho escravo ou análogo à escravidão continuam alarmantes.

Em outubro de 2017, eram 130 empresas catalogadas na chamada ficha “suja”, ou seja, acusadas de se valerem de trabalho análogo ao escravo. Entre elas, encontram-se duas gigantes da agro-indústria como a JBS-Aves e a Sucocítrico Cutrale. A agricultura é historicamente o setor econômico que tem mais padrões no cadastro. Segundo dados da Agência Pública (uma organização sem fins lucrativos), hoje, a agricultura ocupa(31%), a maior parte em lavouras de café (14% do total de empregadores). Em seguida, está a criação de animais (25%), com predominância do gado para corte (19%). Em terceiro lugar, empatados, estão a construção (8%) e o setor madeireiro (8%). (FONSECA, 2017)

Não é de hoje que o trabalho análogo à de escravo vem sendo alvo de preocupação do ordenamento jurídico brasileiro. Em vários momentos no século XX o Estado pátrio vem acatando medidas para combater condutas degradantes e desumanas em ambiente de trabalho.

Combater o trabalho em condições indignas não deixou de ser uma prioridade no século XXI, principalmente no Brasil que por ser um país de proporção continental, ainda se verifica dificuldades para fins de fiscalização.

Somado à legislação nacional e internacional, políticas públicas governamentais, bem como núcleos de estudos de universidades também vêm buscando combater essa prática em regiões onde ainda existem pessoas que trabalham em condições desumanas.

Neste viés, no governo Temer surge a Portaria do Ministério de Trabalho nº 1.129/2017 adveio com intuito de trazer nova definição aos conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas a de escravo. As principais modificações foram na fiscalização do Ministério do Trabalho, na inclusão de empregadores que submetem trabalhadores à situação análoga à de escravo e em relação ao seguro-desemprego desses trabalhadores<sup>1</sup>.

Entretanto, a nova definição proposta pela portaria acarretou repercussões no cenário sócio-jurídico. Apesar do discurso de que os novos conceitos trazidos pela portaria ministerial viabilizaria adoção de políticas públicas para proteger e promover combate ao trabalho escravo, acabou sendo alvo não só de críticas, mas de ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental(ADPF nº 489 MC/DF) perante o Supremo Tribunal Federal para discutir a sua inconstitucionalidade.

---

<sup>1</sup><http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI267834,61044-A+portaria+1129+do+Ministerio+do+Trabalho+e+a+caracterizacao+do>

Assim, o presente trabalho possui como objetivo verificar as principais mudanças elencadas pela Portaria frente à regulação brasileira e internacional à luz do princípio da vedação ao retrocesso, mapeando as normas infraconstitucionais e demonstrando o posicionamento da jurisprudência e da Suprema Corte acerca do assunto.

## II. DIREITO AO COMBATE À CONDIÇÃO DE TRABALHO ANÁLOGA À ESCRAVIDÃO E O REPÚDIO AO RETROCESSO SOCIAL

Os direitos dos trabalhadores são consolidados na Magna Carta como direitos sociais e denominados historicamente como direitos fundamentais de 2ª geração por estudiosos (ALEXY, 2017). De acordo com a história, os direitos sociais ganharam ênfase durante a transição do Estado Liberal para o Estado Social, especialmente durante o período pós a segunda guerra mundial, em que se passou a necessitar da intervenção do Estado em suas relações jurídicas (BONAVIDES, 2017).

Os direitos sociais estão previstos na Magna Carta e estruturado em diversas leis infraconstitucionais, principalmente internacionais (TAVARES, 2013), de modo que qualquer modificação que diz respeito a qualquer direito fundamental não pode ocasionar qualquer retrocesso social ao indivíduo e a sociedade sob pena de violar a dignidade da pessoa, o que é repudiado pela ordem constitucional.

Pela essencialidade desses direitos à existência e subsistência do indivíduo, qualquer norma ao ser editada ou decisão proferida por juízos deve ser assim feito sob a égide do princípio da vedação ao retrocesso (SARMENTO; SOUZA NETO, 2014).

Trabalhar em condições digna é um direito conquistado pelo trabalhador ao longo dos séculos XX e XXI. No âmbito internacional, destaca-se a Convenção sobre a Escravatura, celebrada em 1926, o Protocolo Suplementar adotado em 1953 adotado em 1953 e pela Convenção Suplementar sobre a abolição da Escravatura editada em 1956, ambas sob a égide da Organização das Nações Unidas, sendo aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 66/1965 e promulgadas pelo Decreto nº 58.563/1966; a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (promulgada pelo Decreto nº 41.721 de 25 de Junho de 1957); a Convenção nº 105 da OIT adotada em 1957, sendo aprovada pelo Congresso em 1965 pelo Decreto Legislativo nº 20/1965 e promulgada pelo Decreto nº 58.822, de 14 de Julho de 1966 e, por fim, a Declaração Sociolaboral do Mercosul adotados pelos Chefes de Estado do Mercado Comum do Sul.

O conceito de escravidão adotado pela Convenção sobre a Escravatura foi ampliado com o Protocolo Suplementar e a Convenção Suplementar sobre a abolição da escravatura, os quais incluíram práticas análogas à escravidão. As Convenções nº 29 e 105 da OIT somaram ainda mais quando definiram trabalho forçado ou obrigatório de forma mais ampla, sendo que esta última onerou o Estado Membro a adotar medidas eficazes sob o viés de abolir completamente o trabalho forçado.

Com efeito, qualquer ato capaz de causar impacto na capacidade do trabalhador de realizar escolhas segundo a sua livre espontaneidade, tratando-o como coisa e não pessoa, é repudiado pelo ordenamento jurídico brasileiro e tipificado como crime nos moldes do art. 149 do Código Penal.

Neste sentido, as condutas tipificadas como crime de redução à condição análoga à de escravo são:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o

empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

A restrição à liberdade de locomoção do trabalhador é apenas uma das formas de cometimento do delito, mas não é a única. Conforme se infere da redação do art. 149 do CP, o tipo penal prevê outras condutas por meio das quais se pode praticar o delito, sendo esse, inclusive, o entendimento também sempre foi o entendimento do Supremo:

(...) Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima “a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva” ou “a condições degradantes de trabalho”, condutas alternativas previstas no tipo penal. A “escravidão moderna” é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa “reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. Não é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se a violação aos direitos do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se os trabalhadores são submetidos a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, é possível, em tese, o enquadramento no crime do art. 149 do Código Penal, pois os trabalhadores estão recebendo o tratamento análogo ao de escravos, sendo privados de sua liberdade e de sua dignidade. Denúncia recebida pela presença dos requisitos legais. STF. Plenário. Inq 3412, Rel. p/ Acórdão Min. Rosa Weber, julgado em 29/03/2012<sup>2</sup>

Assim, Para a configuração do delito de “redução a condição análoga à de escravo” (art. 149 do CP) é desnecessária a restrição à liberdade de locomoção do trabalhador.

### III. A PORTARIA Nº 1.129/2017, ADPF 489 MC/DF E A NOVA PORTARIA

Em 16 de outubro de 2017, foi publicada no Diário Oficial da União, a Portaria 1129/2017, que, minuciosa, veio corrigir os excessos constantes da Portaria Ministerial precedente n.º 04/2016.

Art. 1º Para fins de concessão de benefício de segurodesemprego ao trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, nos termos da Portaria MTE nº 1.153, de 13 de outubro de 2003, em decorrência de fiscalização do Ministério do Trabalho, bem como para inclusão do nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, considerar-se-á: I - trabalho forçado: aquele exercido sem o consentimento por parte do trabalhador e que lhe retire a possibilidade de expressar sua vontade; II - **jornada exaustiva**: a submissão do trabalhador, contra a sua vontade e com privação do direito de ir e vir, a trabalho fora dos ditames legais aplicáveis a sua categoria; III - condição degradante: caracterizada por atos comissivos de violação dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, consubstanciados no cerceamento da liberdade de ir e vir, seja por

---

<sup>2</sup> Noticiado no Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 660.

meios morais ou físicos, e que impliquem na privação da sua dignidade; IV - **condição análoga à de escravo**: a) a submissão do trabalhador a trabalho exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, realizado de maneira involuntária; b) **o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador**, com o fim de retê-lo no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, caracterizando isolamento geográfico; c) **a manutenção de segurança armada com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho** em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto; d) a retenção de documentação pessoal do trabalhador, com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho;” (destaquei)(BRASIL,2017).

Segundo a Portaria de 16 de outubro, o resgate de pessoas poderia acontecer apenas a casos em que houvesse cárcere privado com vigilância armada, tornando irrelevante as condições em que as vítimas fossem encontradas.

À época, a procuradora-geral da República Raquel Dodge se manifestou contra a Portaria ao argumento de que as formas contemporâneas de escravidão não se limitam ao cerceamento de liberdade, mas também são configuradas pela negação da dignidade do trabalho, especialmente, quando ele é transformado em ferramenta descartável de trabalho, sem respeito mínimo aos seus direitos fundamentais, colocando-os em risco sua saúde e segurança.

Frente à Portaria, tem-se ainda o partido político Rede que ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais perante o Supremo Tribunal Federal, com base em vários dispositivos constitucionais e internacionais requerendo a sua suspensão, ao argumento de que os novos conceitos atentavam contra a dignidade da pessoa de modo a extirpar direitos fundamentais já conquistados e consolidados no ordenamento jurídico brasileiro. A suspensão da eficácia contra a Portaria foi concedida em sede liminar no dia 24 de outubro pela ministra Rosa Weber, do STF(BRASIL,2017).

Na decisão cautelar, o supremo ressaltou que tais definições conceituais, sobretudo restritivas, não se coadunam com o que exigem a ordem constitucional, os instrumentos internacionais celebrados pelo Brasil e a jurisprudência dos tribunais sobre a matéria. E, por fim, ad argumentou que de acordo com a Constituição de 1988 o desenvolvimento econômico não está divorciada do processo social e eleva, no art. 170, caput, a valorização do trabalho humano à condição de fundamento da ordem econômica pátria (BRASIL,2017).

Após todo esse embate, o governo Temer decidiu reformular o texto. Assim, o Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira, antes de deixar o ministério editou uma nova portaria que trata sobre o conceito de trabalho em condições análogas à de escravo e da "lista suja" como ficou conhecido o cadastro de empregadores flagrados por esse crime. A portaria 1293/2017 substitui a polêmica portaria 1129/2017, publicada no dia 16 de outubro, que dificultava a libertação de pessoas nessa situação.

A nova portaria restaura a legalidade ao resguardar o conceito legal de trabalho escravo, retomando o que já é rotina nas fiscalizações do Ministério do Trabalho<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Agora, com o novo texto, espera-se que o Supremo considere que houve perda de objeto da ação, arquivando-a.

#### IV. CONCLUSÃO

O cenário atual é muito mais grave do que parece, os números de trabalhadores submetidos a um regime de trabalho degradante é muito maior devido às subnotificações dos casos. Isso ocorre por causa da falta de verba para fiscalizar por um lado, e pelo outro, pelo próprio poderio econômico das grandes empresas que se aproveitam da vulnerabilidade de parte da classe trabalhadora - sem emprego e sem assistência social devida (como frequentemente é o caso da população rural, migrantes e imigrantes).

A luta em prol dos direitos humanos é incansável, ainda que ela deva ocorrer em todas as esferas públicas, é no judiciário, que sem sombra de dúvidas, são traçadas as mais severas batalhas. Está em jogo a luta entre os interesses econômicos e a dignidade humana. Para se ter uma idéia, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), questiona a inclusão de empregadores no cadastro de trabalho escravo, alegando que as empresas podem ser acusadas injustamente “em função de posições subjetivas e até ideológicas de fiscais”; outra entidade que questiona a legislação em vigor é a Frente Parlamentar Agropecuária (conhecida por bancada ruralista e que possui seus representantes distribuídos em diversos partidos de centro e de direita), que afirma que a legislação “permite compreensões distintas por parte dos fiscais responsáveis pela autuação, causando insegurança jurídica para o setor”. (FONSECA, 2017)

Como podemos observar, a interpretação do que de fato deve ser considerado ou não, trabalho análogo ao escravo, ainda está em disputa no judiciário. Muitas e poderosas são as vozes que tentam conquistar a hegemonia desse campo político. Por ora, parece ter prevalecido o entendimento de preservar as conquistas do ordenamento jurídico brasileiro em defesa dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador.

#### V. REFERÊNCIA

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2ª Ed. Malheiros Editores: 2017.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 32 ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria de 16 de Outubro de 2017. Disponível em: <http://sintse.tse.jus.br/documentos/2017/Out/16/para-conhecimento/portaria-no-1-129-de-13-de-outubro-de-2017-dispoe-sobre-os-conceitos-de-trabalho-forcado-jornada-exaustiva-e-condicoes-analogas-a-de-escravo-para-fins-de-concessao-de-seguro-desemprego-ao-trabalhador-que-vier-a-ser-resgatado-em-fiscalizacao-do-ministerio-do-trabalho-nos-termos-do-artigo-2-c-da-lei-n-7998-de-11-de-janeiro-de-1990-bem-como-altera-dispositivos-da-pi-mtps-mmirdh-no-4-de-11-de-maio-de-2016>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão em 24 de Outubro de 2017. Disponível em > <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=359907>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo688.htm>

FONSECA, Bruno. No mapa, o trabalho escravo no Brasil. Disponível em: <https://apublica.org/2017/10/no-mapa-o-trabalho-escravo-no-brasil/Acesso> em: 30/05/2018

SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Constitucional - Teoria, História e Métodos de Trabalho - 2ª Ed. Editora Forum, 2014.



TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013.

**LA ECONOMÍA COMO FACTOR EXPLICATIVO  
EN LA DESCOMPOSICIÓN DEMOCRÁTICA  
VENEZOLANA**

LÓPEZ CAUZOR, ROBERTO RYDER

# LA ECONOMÍA COMO FACTOR EXPLICATIVO EN LA DESCOMPOSICIÓN DEMOCRÁTICA VENEZOLANA

## I. DEMOCRACIA, ECONOMÍA Y LA SINGULARIDAD LATINOAMERICANA

El concepto de democracia puede ser entendido de distintas maneras ya sea electoral, liberal, mayoritaria, participativa, deliberativa o igualitaria, la democracia es un medio para acceder al poder a partir de la competencia y la participación. Según una de las definiciones más aceptadas de dicho concepto, esta puede ser entendida como un “sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (Robert Dahl 2009: 13), mientras que el gobierno democrático sería aquel que “se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Robert Dahl 2009: 13).

Esta democracia dahliana, apegada a los preceptos del liberalismo, tiene requisitos para funcionar los cuales pueden ser resumidos en dos puntos: “(i) libre asociación y expresión (derechos cívicos) y (ii) participación electoral (derechos políticos)” (Alan Knight 2003: 6). No obstante, ambas características podrían no encontrarse dentro de la realidad, ya que muchas veces, cuando se habla de “democracia”, los autores se refieren a lo que debería ser y no a lo que en realidades.

En el particular caso latinoamericano, y desde “2009, ningún Estado de la América Continental escapa al sistema representativo. Además, puede observarse que América Latina nunca conoció tantos gobiernos constitucionales, y sobre todo durante un periodo tan largo” (Alain Rouquié 2011: 277), por lo que el efecto de la tercer ola democrática de Huntington parece tener un efecto positivo sobre la región<sup>1</sup>.

A través de su estudio Huntington logró determinar las características más importantes de las transiciones de dictaduras a democracias señalando, entre otros factores, el declive de legitimidad de los regímenes dictatoriales o extremadamente cerrados, el desarrollo y la posterior crisis económica, los cambios en materia religiosa, los problemas externos, y una especie de efecto imitación que se alargó por toda la región latinoamericana. Sin embargo, cabría preguntarse si el concepto de democracia y transición, tal y como lo entienden Dahl y Huntington, es el más apropiado para América Latina.

En el primero caso, Dahl expone su definición a manera de construcción hipotética o ideal teórico al cual las democracias deberían aspirar, y en lo que respecta a Latinoamérica dicho termino bien podría resultar, “demasiado estrecho y formal” (Alan Knight 2003: 30).

En cuanto a Huntington pareciera que le ocurre algo similar. Haciendo un intento por explicar el proceso de la transición latinoamericana cae en el error de la generalización, provocando que muchas de sus observaciones no se cumplen para esta región. Un ejemplo de ello es la importancia que este autor le otorga a los factores económicos en el desarrollo de las democracias.

---

<sup>1</sup> Gracias a un extenso análisis histórico, Huntington (1994) concluyó que las democracias llegan en oleadas. La primera es una larga ola protagonizada por Inglaterra y Francia, que desde finales del siglo XVIII y hasta el XIX avanzó en derechos cívicos y sociales. Esta ola concluyó con la crisis de 1929 la cual coincide a su vez con el debilitamiento de la democracia liberal. La segunda ola nace al finalizar la 2ª Guerra Mundial llevando la democracia a países como Italia, Perú, Bolivia, Brasil, etc. Finalmente, la tercer ola, arrancó en 1974 y se extendió hasta 1990.

No obstante, la relación entre el desarrollo económico de un país y la transición a la democracia que este puede sufrir en realidad no están del todo correlacionadas. Por supuesto, en las “fases de desarrollo inicial e intermedia el crecimiento económico fomentaría la democracia” (Scott Mainwaring & Aníbal Pérez 2004: 200), pero en fases subsiguientes la relación no es del todo clara. De esta forma, existe una “relación diferente entre la renta per cápita y la democracia en el caso de América Latina que la que se observa a nivel global” (Scott Mainwaring & Aníbal Pérez 2004: 209), poniendo de manifiesto la excepcionalidad de la democracia latinoamericana. Por lo tanto, en lo referente a la variable económica, se concluye que

El débil impacto del nivel de desarrollo sobre el tipo de régimen en América Latina implica que, para entender las vicisitudes de la democracia en esta región, los científicos sociales deben analizar otro tipo de variables; la relación entre el nivel de desarrollo y la democracia en América Latina tiene unas características distintivas no sólo cuando se la compara con el conjunto total de países, sino también con otros países con niveles de renta per cápita similares. (Scott Mainwaring & Aníbal Pérez 2004: 220)

Los límites en las ideas de Dahl y Huntington, cuando se aplican a la democracia latinoamericana, son un llamado de atención para comenzar a estudiarla desde una perspectiva menos generalizadora y más *ad hoc* a la región. No obstante, si bien es importante señalar que algunos de los conceptos trabajados por los politólogos pueden resultar inapropiados para comprender la democracia latinoamericana, estos también tienen un gran valor para la misma, por lo que mal se haría en desecharlos completamente.

Un ejemplo de esto lo ofrece Robert Dahl cuando discute acerca de los beneficios del desarrollo económico para una democracia, ya que, si bien es cierto que lo económico parece no repercutir de manera directa en las transiciones democráticas, esta variable bien podría servir para explicar otro tipo de fenómenos dentro de la democracia como su calidad, el nivel de gobernabilidad, la tolerancia hacia la oposición y su estabilidad.

Para Dahl (2009: 77) un buen desempeño económico permite que “un país desarrolle y conserve un régimen político competitivo” con mayor facilidad, lo cual se traduce en una gran estabilidad democrática. Tener un fuerte desarrollo económico beneficiaría a la democracia, al menos indirectamente, ya que favorece la educación –pieza clave para el desarrollo de la cultura política– permite el desarrollo de un orden social plural, y previene desigualdades extremas entre la sociedad.

A pesar de ello, la economía parece pasar a segundo plano cuando se habla sobre la democracia, por lo menos en lo referente a los índices de calidad de la misma, lo cual es sorprendente si se considera la historia de algunos países latinoamericanos como Venezuela, y la amplia bibliografía que vincula a esta disciplina con la democracia.

Es por esta sencilla razón que se trae a colación la crítica que hacen Mainwaring y Pérez-Liñán a las generalizaciones que se han hecho acerca de la democracia en un intento por explicar de manera homogénea un fenómeno que, evidentemente, está plagado de singularidades históricas.

En este trabajo se intenta hacer un acercamiento al caso venezolano tomando un enfoque más económico con el fin de aportar una visión diferente al tema. Esto no significa que la economía explique todos los problemas de la democracia venezolana – puesto que decirlo sería caer en el error de la generalización y el economicismo– pero si se pretende darle su justo valor dentro de la discusión.

## 1.1 *La importancia de la economía para la estabilidad democrática. El caso venezolano*

Sin lugar a dudas, América Latina es una región compleja llena de paradojas que convierten su estudio en una tarea realmente complicada. Su singularidad democrática es evidente no solo con el resto del mundo sino entre los mismos países de la región, y esto se debe en parte a su historia. En este sentido, realizar generalizaciones acerca de la democracia latinoamericana puede resultar arriesgado.

No obstante, y a pesar de la singularidad, en los últimos años se ha intentado medir la democracia a través de distintos índices de calidad como el índice de Freedom House, el índice de Desarrollo Democrático en América Latina, el índice de democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, el índice de Transformación de Bertelsmann, entre otros. Todos ellos, con distintas metodologías, han intentado aportar algo en lo referente a la medición de la calidad democrática.

Pero ¿qué se entiende cuando decimos “calidad de la democracia”? Es cierto que no existe una definición unívoca para este concepto, sin embargo, siguiendo el pensamiento de Dahl, la calidad puede ser definida en cinco puntos fundamentales:

1. Los derechos políticos y las libertades civiles. Para que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes mediante la formación de una cultura política.

2. *Responsiveness*. Entendida a la manera de Dahl como la “aptitud –del gobierno– para responder a las preferencias de los ciudadanos” (Mikel Barreda 2013: 159).

3. Participación. Puesto que a mayor nivel de esta, mayor probabilidad de aceptación por parte de los representados.

4. *Accountability*. Ya sea electoral –con elecciones regulares–, horizontal –mediante las instituciones del Estado– o social –a través de organizaciones civiles– los representantes deben tener límites para evitar el abuso del poder.

5. Estado de Derecho. Presencia de un sistema legal que salvaguarde los derechos, libertades y mecanismos de rendición de cuentas.

Sin embargo, cabría preguntar si, al darle demasiado peso a las variables políticas, se está olvidando la dimensión económica.<sup>2</sup> Teniendo en cuenta esta definición se podría acusar a los índices de sufrir la misma estrechez y formalidad de la que habla Knight (2003), es decir, la generalización, sobre todo cuando se habla de una región tan singular como la latinoamericana.

Existen investigaciones que resaltan lo económico cuando se intenta explicar una democracia, por ejemplo, se puede destacar que las “condiciones económicas adversas, junto a la actual crisis económica global, comúnmente tienen consecuencias funestas para el apoyo ciudadano a elementos claves de la democracia en América Latina y el Caribe” (Abby Córdova & Mitchell Seligson 2009: 677), enfatizando el hecho que

la declinación en la consolidación y los movimientos en dirección a una democracia antiliberal son más comunes en países donde la crisis golpea más duro. En esos países, si la crisis económica no es manejada bien, puede resultar en el incremento de individuos disconformes con falta de confianza en las elecciones y la representación, quienes expresan

---

<sup>2</sup> No se pretende decir que lo económico no esté contemplado al momento de medir la calidad de la democracia. Muchos de los índices de calidad consideran temas económicos al momento de medirla. La pregunta no es si lo económico está presente en los índices sino la relevancia que tienen estos datos para el análisis. Se reconoce que dentro de los 5 puntos expuestos bien podrían estar en juego variables económicas, sobre todo en temas relacionados con la efectividad de un gobierno al momento de poner en marcha sus políticas, pero el hecho que no sean mencionadas de manera explícita ya es evidencia de lo secundario de este tema.

un bajo apoyo electoral a la democracia como mejor forma de gobierno. (Abby Córdova & Mitchell Seligson 2009: 677-67)

Esto es especialmente cierto en países como Venezuela dónde la débil política y la pobre coordinación económica han hecho mella en la sociedad.

En efecto, la democracia en América Latina ha estado llena de sobresaltos. Incluso después del periodo de transición hacia la democracia –tras haber vivido durante décadas bajo distintos tipos de dictaduras– los problemas no han abandonado la región. Es cierto que, en términos formales, los gobiernos democráticos latinoamericanos han avanzado. No obstante, la consolidación democrática aún es un tema pendiente en la agenda de muchos países.

En este sentido es posible hablar de retos comunes para la región, los cuales pueden ser clasificados en dos grandes grupos: endógenos y exógenos. Los primeros son “propios de la configuración y del desarrollo cotidiano de los sistemas políticos” (Manuel Alcántara 2013: 20) vinculados a la variable institucional y socioeconómica, mientras que los segundos son “fruto de la imbricación de la región en un mundo que sufre una transformación vertiginosa” (Manuel Alcántara 2013: 20) propios del proceso de globalización.

Sin embargo, y a pesar de las similitudes, no es posible medir la democracia latinoamericana con una única regla. Es necesario reconocer las diferencias entre los países –incluso al interior de los mismos– como un factor a tener en cuenta al momento de medir la democracia, sin dejar de lado las variables económicas.

Siendo así es necesario reconocer que la democracia y la economía se encuentran en estrecha relación. Por lo general, cuando los indicadores de desarrollo socioeconómico son altos, los niveles de la democracia también lo son. Así, cuanto “más rica es una nación tanto mayor es la posibilidad de que se sostenga una democracia” (Seymour Lipset 1959: 75). Una sociedad económicamente estable contribuye a la creación de una clase social media que “procura satisfacer nuevas necesidades y aspiraciones en materia de derechos civiles y políticos más amplios” (Iñigo Macías-Aymar 2004: 152), lo que a su vez contribuye en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia.

En este sentido, la economía podría ayudar a comprender algunos fenómenos democráticos de importancia en el caso venezolano, un país de tendencia rentista y con una baja cultura política.

## II. EL GOBIERNO DE HUGO CHÁVEZ

### II.1 *Antecedentes*

A lo largo de su historia Venezuela ha presentado algunas características –económicas y democráticas– que podrían llamarse “constantes”, como el autoritarismo y la economía rentista, cualidades que han hecho de este un país poco democrático y con una baja cultura política.

La historia contemporánea de Venezuela inicia bajo el mandato del caudillo militar Juan Vicente Gómez quien gobernó de 1903 a 1935, y en cuyo mandato se configuró el moderno Estado venezolano caracterizado por su centralización y democracia limitada, que si bien permitió el nacimiento de partidos políticos, estos fácilmente podían ser víctimas de la exclusión política orquestada por Gómez, lo que en efecto provocó un pobre desarrollo de la cultura política venezolana, ya que el sistema se basaba en lealtades personales, sobre todo hacía el caudillo, el cual se encontraba por encima de las instituciones; un autoritarismo completamente vertical que imponía y demandaba obediencia ciega por parte

de la ciudadanía; y una clara polarización de la vida social marcada entre una elite política –dirigentes– y una clases social empobrecida (George Schuyler 2003).

Posteriormente, en 1936, y tras el fallecimiento de Gómez, se daría el arribo de Eleazar López Contreras –otro político militar– que, acompañado por la “Generación del 28”, intentaría abrir más espacios para la participación democrática. No obstante, “se mantuvo la tendencia estatista y la negación del valor de la iniciativa y la libertad individual en el orden económico” (Nicholas 2009: 13).

La presidencia de López se destacó por tener un carácter incipientemente democrático, es decir, por haber roto con la tendencia dictatorial de Gómez. Sin embargo, también sufrió la inestabilidad protagonizada por una huelga petrolera que mostró el fuerte cabildo de esta industria sobre los designios de los gobernadores venezolanos.

A pesar de los avances democráticos dirigidos por López, el sistema político venezolano seguía sin abrirse al pueblo en general –por lo menos en lo concerniente a las elecciones presidenciales– por lo que el proceso electoral de 1941 se realizó internamente dando como ganador a Isais Medina Angarita, el cual modificó la Constitución para que aparecieran los primeros partidos políticos como Acción Democrática (AD) y el Partido Democrático Venezolano (PDV), así como para el establecimiento de las elecciones de diputados mediante la democracia directa.

Después de estos modestos avances democráticos vendría una serie de fuertes sacudidas al sistema debido a los golpes de Estado de 1945, año en el que AD exigió que se abrieran las urnas para toda la población. Esta propuesta habría de ser rechazada por el gobierno, originándose así el golpe y la consiguiente creación de una Junta Militar dirigida por Rómulo Betancourt.

Si bien el golpe significó un momento de inestabilidad para los venezolanos, este buscó abrir espacios democráticos para que más miembros de la sociedad se incorporaran de manera activa dentro de la política, motivándose así la aparición de nuevos partidos políticos –Unión Republicana Democrática (URD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)– y la gestación de modificaciones económicas a través del recurso más importante del país, el petróleo.

En cuanto a la libertad económica la Constitución de 1947 estableció las bases contemporáneas del intervencionismo estatal [...] al consagrar el derecho del Estado de dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional. (Allan Brewer 1966: 382)

Ya para 1947 el partido político más importante de Venezuela era AD, el cual logró aprovechar la ventana de oportunidad que se abrió a manera de elecciones presidenciales a través del voto universal, libre, directo y secreto, cuyo resultado fue la aplastante victoria de Rómulo Gallegos miembro del mismo partido.

El gobierno de Gallegos habría de ser corto, ya que en 1948 Venezuela sufrió un nuevo golpe de Estado que instauró una Junta Militar al frente del país y, por si fuera poco, la inestabilidad del gobierno se hizo todavía más clara cuando en 1950 el presidente de la Junta, Carlos Delgado Chalbaud, fue asesinado. A todo ello se sumó encarcelamiento y posterior exilio de Jóvito Villalba en 1952, tras presentarse como el contendiente más importante de oposición dentro de un panorama electoral marcado por el fraude.

Fue durante esa época que Venezuela sufrió una nueva dictadura, esta vez bajo la tutela del coronel Marcos Pérez Jiménez, autor de una feroz política de seguridad consistente en detener a todos los miembros de los partidos políticos de oposición. Cabe resaltar que a pesar de estas graves deformaciones al sistema democrático, su gobierno se

vio beneficiado por el incremento de los precios del petróleo, lo que permitió la creación de varias obras de infraestructura en materia de transporte, educación, comunicación, etc.

No obstante, la dictadura de Pérez Jiménez también llegaría a su fin debido al evidente desgaste democrático que se vivía, por lo que en 1958 el presidente intentó convocar un referéndum que le permitiera llevar a cabo su reelección, pero las huelgas y el descontento popular aceleraron su salida y con ello el fin de una época llena de inestabilidad dentro de la vida política venezolana.

A partir de 1958 Venezuela vivió una época de relativa estabilidad política mediada por la Junta de Gobierno y el Pacto de Punto Fijo, el cual permitía el establecimiento de un sistema democrático bipartidista impulsado por AD y COPEI. Mediante el Punto Fijo se buscó “dirimir los conflictos sociales y evitar que la conflictividad social abortara el experimento político” (Luis Salamanca 2003: 134) de esta incipiente democracia. “Por otra parte, los partidos se articulaban con la sociedad por intermedio de unas pocas grandes organizaciones de intereses sociales entre las cuales se contaban una gran central sindical, una central empresarial y una importante federación campesina” (Luis Salamanca 2003: 135), lo que a la larga crearía una fuerte monopolización de los medios de participación ciudadana, problema que desembocaría unos años después con el hartazgo de la ciudadanía.

Esta nueva democracia permitió la llegada de Betancourt quien, a pesar de todo, tuvo que lidiar con los militares inconformes con el Punto Fijo que amenazaban con desestabilizar al país. Además, durante su mandato, se dio la creación de la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) y la incorporación de Venezuela a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). No obstante, las cosas se mantuvieron relativamente estables en el campo de la política, y ya bajo el mandato de Rafael Caldera, se consiguió la firma de la Ley de Revisión, el primer antecedente de la nacionalización de la industria petrolera venezolana, la que más adelante (1976) por fin habría de quedar en manos del Estado, pero no en beneficio del pueblo.

Desafortunadamente la estabilidad de treinta años llegaría a su fin durante el mandato de Carlos Andrés Pérez quien no tuvo la pericia para administrar la gran bonanza petrolera del momento. Esta abundancia petrolera le permitió al gobierno llevar a cabo grandes obras como la nacionalización de la industria del hierro e incrementar los empleos y salarios de la clase media venezolana, a lo que se sumó el gran éxito de su gobierno, a saber, la nacionalización del petróleo a través de la creación de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). No obstante, este gasto exacerbado provocó lo que en términos coloquiales se conoce como “calentar la economía”, un problema que se vería reflejado en el incremento de la deuda y la inflación.

A los problemas económicos se le sumaría el regreso de Andrés Pérez con un impopular paquete de medidas económicas que buscaban resolver los problemas deficitarios del gobierno. Las medidas estaban en consonancia con las políticas económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la crisis de la deuda de los ochenta. Entre ellas se encontraban el recorte de las políticas públicas, así como la eliminación de los mecanismos de control de precios y subsidios para algunas mercancías entre las que se encontraba la gasolina.

Las propuestas del neoliberalismo económico no fueron bien recibidas por una sociedad doblemente golpeada, en primer lugar, por el proceso de inflación que deterioró los salarios reales de la clase media y, en segundo lugar, por el cansancio que el bipartidismo del Punto Fijo había generado. Ambas situaciones provocaron lo que hoy conocemos como “el Caracazo”, es decir, una serie de manifestaciones violentas en varias



ciudades venezolanas, lo que finalmente estableció las bases para dos golpes militares que colocaron a Hugo Chávez bajo los reflectores de la política venezolana.

De este breve repaso sobre la historia política y económica de Venezuela se puede concluir que la democracia de este país ha transitado por situaciones francamente complicadas. Desde el caudillismo pasando por la dictadura, hasta el bipartidismo del Punto Fijo y los múltiples golpes de Estado, la cultura política venezolana se ha caracterizado por su autoritarismo y sus limitados mecanismos para incorporar a la ciudadanía dentro de la vida democrática del Estado. A todo esto se agrega un pobre desempeño de la política económica nacional, ya que el Estado rentista, que a primera vista pareciera resolver los problemas sociales de las clases más empobrecidas, no hace más que dificultar la ya de por sí difícil situación de la democracia venezolana, pues la condiciona a factores externos ajenos al gobierno como el precio del petróleo.

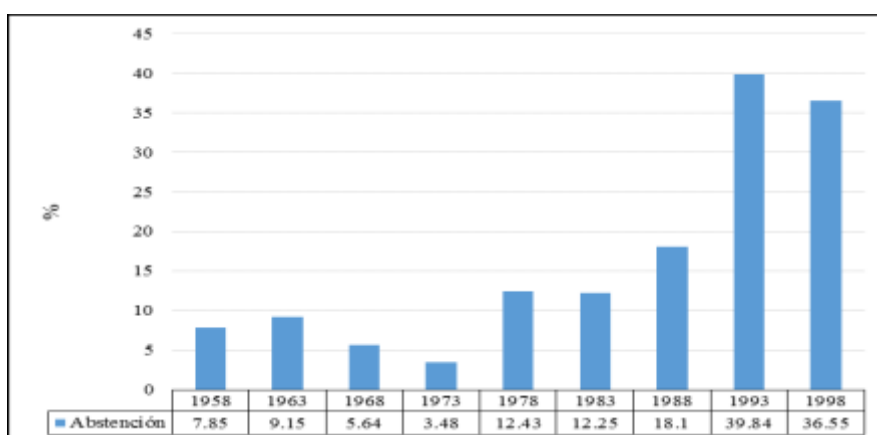
## II.2 Democracia y economía durante el chavismo

Chávez personifica muchas de las características de la democracia venezolana, a saber, el caudillismo, el autoritarismo y la falta de democracia, pero ¿cuál fue la base del éxito –o fracaso– de su mandato?, ¿cuáles son las diferencias entre el caudillismo chavista y los anteriores?

Lo primero es señalar que Chávez aparece dentro de un escenario de cansancio ocasionado por casi cincuenta años de bipartidismo político y presidencialismo autoritario, que a través de mecanismos sindicales –como la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)– y empresariales –como la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras)– terminaron por alejar a la ciudadanía de la vida democrática.

Evidencia de este alejamiento se puede ver en el paulatino incremento del nivel de abstencionismo de la ciudadanía venezolana en lo concerniente a las elecciones presidenciales (Gráfica I), ya que para 1993, de los casi 10 millones de venezolanos inscritos en el Consejo Nacional Electoral (CNE), solamente un poco más de 5 millones se presentaron a las urnas (Luis Salamanca 1993).

GRÁFICA I - ABSTENCIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES (1958-1998)



Fuente: (Thais Maingon & Heinz Sontag 2001: 118)

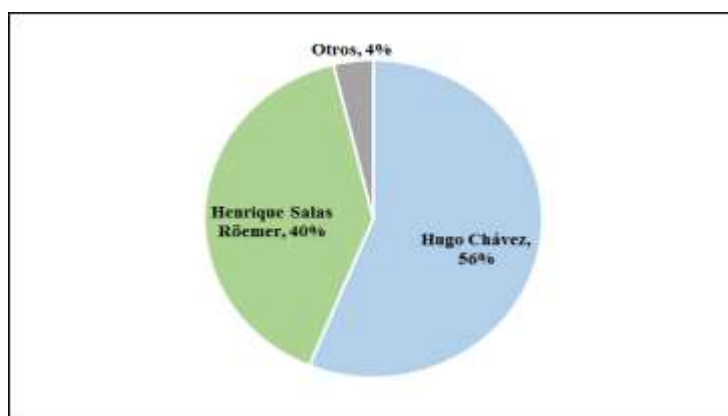
Otro factor importante para entender la llegada de Chávez es mediante el desastre económico que representó la década perdida en América Latina en los años ochenta, un periodo que, en el caso venezolano, bien puede extenderse hasta finales de los años noventa.

Dentro de este difícil escenario aparece el discurso revolucionario de Hugo Chávez, en contraposición a lo planteado por el Consenso de Washington a través de las políticas neoliberales de Andrés Pérez, convirtiéndose en el “General de los pobres”, y de todos aquellos miembros de la sociedad que no se sentían representados por los partidos políticos del momento, situación que facilitó mucho la llegada de Chávez a la presidencia a través del Movimiento V República (MVR).

Chávez se presentó como un *outsider* –una cara nueva que además fue bien recibida tras sus intentos golpistas– frente al *establishment* de los partidos representado por Henrique Salas Röemer. Mientras que el primero proponía la “convocatoria de una asamblea constituyente –con el fin de transformar radicalmente el funcionamiento del sistema político–, una reorientación de la política económica y una revisión de los planes de expansión petrolera y de las privatizaciones” (Manuel Hidalgo 2002: 118), el segundo buscaba preservar el cadáver de una democracia que en su último intento por reformarse habría de fracasar, así como continuar con las medidas impopulares que su antecesor, Rafael Caldera, había impulsado.

Por si fuera poco, Chávez contaba con una fuerte base social, y con una coalición conformada por los partidos Movimiento al Socialismo (MAS) y Patria Para Todos (PPT), así como por otros partidos pequeños (PCV, IPCN, GE, MEP, SI y AA), dando como resultado una rotunda victoria (Gráfica II).

GRÁFICA II - RESULTADOS DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1998



Fuente: Elaboración propia a partir de (José Molina & Carmen Pérez 1999)

Es así como

el cleavage de clase, entremezclado con el rechazo a los partidos, determinó el triunfo de Chávez, quien obtuvo el voto de muchos sectores empobrecidos por la crisis que acudieron a las urnas para expresar su rabia y rechazo contra unas prácticas y unos comportamientos políticos vigentes durante décadas. (Manuel Hidalgo 2002: 119)

Una vez instaurado en la presidencia, Chávez se dispuso a realizar las modificaciones prometidas a la Constitución de 1961 con el objetivo de descentralizar al país, y poner fin a una democracia con crisis de representatividad sujeta a pactos y mecanismos corporativos. A lo largo de su gobierno Chávez apostó por los mecanismos de la democracia directa, haciendo uso de referendos, y de la democracia participativa, mediante las “Misiones” que buscaban incorporar a la ciudadanía dentro del proyecto de transformación nacional.

Su gobierno se caracterizó por un claro desinterés en la política formal, la cual era considerada como discriminatoria y corrupta, por lo que “el equilibrio político-jurídico sería

constituido a través de una Asamblea Constituyente, con el fin de discutir y proponer una Constitución que diera cuenta de la nueva realidad económica, social y política de la nación” (Thais Maingon & Heinz Sontag 2001: 117).

De esta forma, en 1999 se lanzó el referendo para convocar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), cuyos resultados fueron aprobados por el 71.78% de los votantes con un desalentador 55.62% de abstencionismo según los datos del propio CNE (2002), y con la cual fue modificada la Constitución venezolana de 1961 (Tabla I).

TABLA I - COMPARACIÓN ENTRE LA CONSTITUCIÓN DE 1961 Y 1999

Constitución de la República de Venezuela de 1961	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999
<p>Artículo 3.</p> <p>El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.</p> <p>Artículo 4.</p> <p>La Soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.</p>	<p>Artículo 2.</p> <p>Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.</p> <p>Artículo 5.</p> <p>La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.</p> <p>Artículo 6.</p> <p>El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de ambas Constituciones, véase (Gobierno de la República de Venezuela 1961) y (República Bolivariana de Venezuela 1999).

Lo primero a destacar es la escueta redacción de la Constitución de 1961 con respecto a la de 1999. En esta última se muestra la intención no sólo reformista sino refundadora que en gran medida colocó a Chávez en la presidencia. A diferencia de la primera Constitución, la del 99 habla sobre un Estado de justicia, democrático, participativo y social, basado en los derechos humanos y en el reconocimiento del carácter pluriétnico y pluricultural de la nación venezolana.

La nueva democracia chavista ampliaba y fomentaba la participación ciudadana a través de las consultas previas, y abría la posibilidad para que la misma pudiera proponer y derogar leyes mediante el ejercicio de las asambleas ciudadanas. Otra característica importante fue la creación de un mecanismo para revocar el mandato presidencial lo que sin lugar a dudas tuvo un gran efecto dentro de la sociedad venezolana, quien de la noche a la mañana se vio empoderada y adquirió confianza en la nueva democracia.

Esta última iniciativa habría de ser utilizada por la oposición en 2004 con el objetivo de remover a Chávez de la presidencia por la vía legal –ya antes lo habían

intentado a través de un intento de golpe de Estado en 2002— pero el efecto positivo del chavismo ya había permeado en la mente de la ciudadanía. Dicho esto, el resultado del referéndum, en donde el 69.02% de la población electoral acudió a las urnas, fue un rotundo no (59.10%), con apenas un 30.08% de abstencionismo (Consejo Nacional Electoral 2004), lo que dejaba en claro el poder de Chávez en aquel entonces. Y ya para 2005 la Consulta Mitofsky lo colocaba como uno de los mandatarios con mayor aprobación en América Latina con un 61%, sólo por debajo de Néstor Kirchner (Argentina), Álvaro Uribe (Colombia) y Eduardo Rodríguez Veltzé (Bolivia).

Bajo la presidencia de Chávez, Venezuela ha pasado desde una democracia representativa con fuerte hegemonía partidista hacia un régimen que ha observado innovaciones para crear nuevos recursos en las tomas de decisiones. Este cambio ocurrió pacíficamente con el soporte de los sectores populares y militares, a través de canales democráticos y constitucionales. (Ángel Álvarez 2003: 148)

Por supuesto, los métodos democráticos de Chávez fueron de lo más cuestionados, y en muchos sentidos contravienen lo descrito por la democracia dahliana, en algunos casos para bien y en otros para mal. Lo que es un hecho es la transformación de las instituciones democráticas tradicionales junto al surgimiento de nuevas y la muerte de otras.

Chávez construyó una democracia protagónica y participativa en donde él era el centro de todo el mecanismo mediante los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) y los Consejos Comunales (CC) con lo que se daba fin a la democracia representativa. Estos últimos estaban pensados para que el ciudadano “ocupe un papel protagónico y autónomo frente al Estado o más bien que participe conjuntamente con el Estado y sus instituciones en la búsqueda de respuestas a sus demandas” (Héctor Briceño & Thais Maingon 2015: 5), y tenían por objeto permitir que la ciudadanía creara leyes que posteriormente se convirtieran en políticas públicas ejecutadas a través de los CLPP, los cuales “tendrían como función desarrollar espacios de interacción entre los representantes de los partidos políticos, los funcionarios del gobierno regional y local y los representantes de la sociedad civil organizada” (Héctor Briceño & Thais Maingon 2015: 5).

Esto evidentemente era un signo de populismo, una de las grandes enfermedades de la democracia en su sentido más formal, y en los índices de calidad de la misma este malestar se reflejó (Tabla II) con bajas calificaciones para la democracia venezolana.

TABLA II - ÍNDICES DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA VENEZOLANA EN 2006

Freedom House			The Economist		IDD-Lat		Bertelsmann	
Libertad	Libertades civiles	Derechos políticos	Puesto mundial	Ranking de democracia	Puesto en Latinoamérica	Ranking de democracia	Puesto mundial	Ranking de democracia
4	4	4	93 de 167	5.42	17 de 18	2.72	51 de 129	5.23

Fuente: Elaboración propia a partir de (Freedom House 2006), (The Economist Intelligence Unit 2007), (Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Polilat 2006) y (Bertelsmann Stiftung 2016). Freedom House (escala 1-7, donde 1 es lo más alto), calificó a Venezuela como un país “parcialmente libre”, The Economist lo colocó en la lista de “regímenes híbridos”, IDD-LAT lo consideró con un “bajo desarrollo democrático” y Bertelsmann lo llamó “autocracia moderada”.

El proyecto de Chávez estaba reprobando todas las pruebas de la democracia dahliana a pesar de la “buena fe” de su mandatario. La radical transformación de las instituciones afectó en gran medida el desempeño de la democracia venezolana, puesto que la ANC llegó para sustituir al Congreso Nacional bicameral de diputados y senadores, se

quitaron los viejos mecanismos de participación, optando en su lugar por la flexibilidad de los CLPP, mientras que la tarea de transformar a las comunidades recaía directamente en los CC, es decir, en el pueblo encargado de crear pequeñas empresas productivas, programas de servicios, proyectos de inversión, etc., con la ayuda de los recursos financieros del gobierno. Dichas medidas ayudaron a que más tarde se disparará el fenómeno de la corrupción y el clientelismo, así como a la creación de una política de exclusión social, puesto que para recibir todas las bondades de los CC, los ciudadanos estaban básicamente obligados a participar en los mismos, excluyendo así a todo aquel que se encontrará por fuera de estos organismos.

¿Cómo podía una democracia sobrevivir a un régimen institucional populista y con una evidente tendencia hacia la desorganización? La respuesta quizás la podamos encontrar en el terreno económico. Durante los primeros años del chavismo, el presidente conto con la fortuna de toparse con el boom de la *commodities* iniciado a principios del año 2000.

GRÁFICA III - ÍNDICES DE PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS 2003-2016



Fuente: (CEPAL 2016: 32).

El gobierno de Chávez alcanzó su punto más alto en el 2006 gracias al fuerte proceso de redistribución de la renta que se vivió durante su mandato, motivado por los altos precios del mercado de materias primas que llegaría a su un máximo histórico en 2008 (Gráfica III). Los dólares provenientes de la gran industria petrolera venezolana le dieron al gobierno bolivariano un gran margen de acción y permitieron la creación de una extensa red de programas benéficos para la sociedad conocidos como “Misiones” (Tabla III).

TABLA III - PRINCIPALES MISIONES LLEVADAS A CABO DURANTE EL GOBIERNO DE CHÁVEZ

<b>Robinson</b>	<b>Barrio Adentro</b>	<b>Mercal</b>
Llevada a cabo en dos fases, tenía por objetivo alfabetizar y llevar educación a los sectores más marginado de Venezuela. Con ello pretendían incrementar el nivel de escolaridad de los jóvenes venezolanos desde la secundaria hasta el nivel superior	Creado a manera de un programa de salud en donde participaron los médicos cubanos quienes entraron en las localidades marginadas para llevar salud. Posteriormente se construyeron centros de diagnóstico y rehabilitación	Permitía el acceso a productos de consumo básico con precios subsidiados por el gobierno con el fin de erradicar el hambre.

<b>Zamora</b>	<b>Vuelvan Caras</b>	<b>Guaicaipuro</b>
Concebido a manera de una reforma agraria que permitiera a los campesinos trabajar los terrenos abandonados. Además se les apoyaba con un paquete tecnológico que incluía semillas, maquinaria, capacitación y recursos financieros para alentar la producción de bienes primarios.	Buscaba reincorporar a los sectores más marginados a través de proyectos productivos solidarios con el fin de combatir la pobreza.	Focalizado en las comunidades indígenas, esta misión busca reivindicar el pasado de estas comunidades mediante el reconocimiento de sus territorios y tradiciones. Asimismo, se les consideró como miembros activos de la sociedad y agentes de cambio en la construcción de políticas de desarrollo

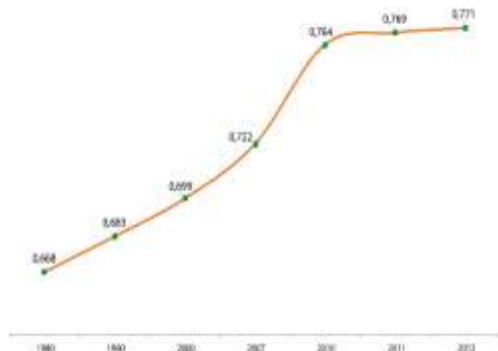
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Gobierno Bolivariano de Venezuela 2014) y (Gobierno Bolivariano de Venezuela. s.f.)

Las Misiones fueron bien recibidas por toda la sociedad venezolana que por primera vez veía reflejada la gran riqueza natural de su economía en su beneficio. Sin lugar a duda, los programas sociales construidos por el gobierno bolivariano mejoraron la calidad de vida de las clases sociales más bajas (Gráfica IV y V).

GRÁFICA IV - ÍNDICE DE GINI 1998-2013

GRÁFICA V - ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 1980-2012

Gráfica VI - Índice de desarrollo humano 1980-



Gráfica VII - Índice de Gini 1998-2013



Por supuesto, las radicales transformaciones en las instituciones democráticas siguieron su rumbo, y en 2007, tras perder el referendo que buscaba una reforma constitucional, Chávez dio muestras de su autoritarismo al ignorar la voluntad del pueblo y aprobar lo propuesto en el referendo a través de leyes habilitantes. De esta manera se logró convocar una reforma constitucional y se le confirió más poder al Ejecutivo al modificarse el significado del “poder popular”.

No obstante, la toma de decisiones unilaterales por parte del gobierno chavista parece que contribuyeron poco en desvirtuar el mandato de un hombre que había llevado educación, medicina y trabajo a los sectores más olvidados de la sociedad, y todas estas mejoras sociales se vieron premiadas en el aumento de la participación ciudadana en los asuntos de la democracia. Chávez contaba con un pueblo altamente movilizado que lo apoyaba, y en el 2009 obtuvo la victoria en el referendo que permitiría su reelección como presidente de la República Bolivariana con el 54.85% (Consejo Nacional Electoral) de votos a favor.

Sin embargo, esto no habría de durar mucho tiempo. Uno de los grandes problemas de la economía venezolana es que, en toda su historia, se ha mostrado ineficiente cuando se trata de asignar recursos y tiende a sufrir el malestar de la enfermedad holandesa. El uso de las divisas provenientes de las *commodities* en definitiva era un fenómeno pasajero, y después del 2010, año en el que los precios de las mismas comenzaron a descender, la economía venezolana lo resintió profundamente.

El problema de la política económica de Chávez era similar al de las políticas económicas de sus antecesores, a saber, la falta de planificación. Las misiones eran proyectos bien pensados pero mal ejecutados, ya que estas políticas de asistencia social no estaban acompañadas de programas a largo plazo. Además, fomentó la proliferación de la corrupción dentro del gobierno chavista.

Así, en su intento por resolver los problemas más inmediatos de la sociedad, pareciera que se de largo la creación de mecanismos para perpetuar dichos beneficios. Sí, se llevó educación a los barrios más pobres de Venezuela, pero esto no fue complementado con un programa para profesionalizar y mejorar la enseñanza de los profesores del futuro, por lo que cuando los médicos y profesores cubanos abandonaron el territorio venezolano

y, sobre todo, cuando las divisas comenzaron a escasear, los problemas comenzaron a hacerse más evidentes.

### III. EL GOBIERNO DE NICOLÁS MADURO. PERSPECTIVAS A FUTURO

Tras la muerte de Chávez se da la llegada de Nicolás Maduro quien tuvo que lidiar con el problema del recalentamiento de la economía y la hiperinflación que había generado el gasto público de su predecesor.

Maduro, a diferencia de Chávez, no contó con muchos de los beneficios con lo que se había puesto en marcha el proyecto de la Revolución Bolivariana. El boom de las *commodities* era cosa del pasado, las misiones comenzaban a fracasar debido a la falta de recursos financieros del Estado, la oposición, que durante algún tiempo se retiró del escenario político, aprovechó la falta de liderazgo y los problemas económicos del régimen para volver con más fuerza y vencer al partido de Maduro en las elecciones legislativas, a lo que se sumaba la falta de carisma del actual mandatario.

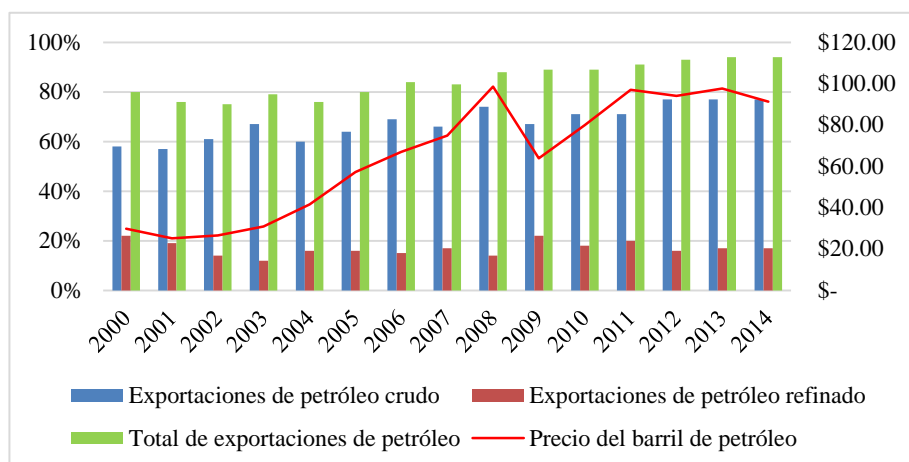
Actualmente el gobierno de Maduro se ha tenido que enfrentar a dos problemas, el primero de ellos es el desgaste que ha sufrido la democracia participativa. En 2012 las comunas creadas a manera de columna vertebral del “Socialismo del Siglo XXI” eran víctimas de la corrupción y comenzaban a ser percibidas como mecanismos de exclusión.

Ahora bien, es importante señalar que el problema de la corrupción no es nuevo en la historia venezolana, tampoco lo fue durante el gobierno de Chávez. El autoritarismo estuvo presente en básicamente todo su mandato. Cuando las leyes no eran aprobadas por el pueblo o los referendos no lo favorecían, él lograba aprobarlas por otros medios menos democráticos, haciendo que su figura se convirtiera en el centro de toda la democracia venezolana y, en ausencia de este, el desplome parecía ser inminente.

No obstante, la actual encrucijada que vive el pueblo venezolano no sé debe sólo a la ausencia de Chávez. Como se señaló arriba, el problema del autoritarismo y la corrupción ya estaban presentes antes de la llegada de Maduro, no obstante, algo sí se modificó radicalmente: el mercado de las materias primas (Gráfica VI). El gobierno de Chávez y Maduro se equivocaron ya que no transformaron la matriz productiva de su país. Venezuela fue un país rentista antes y es un país rentista ahora. Toda su economía gira alrededor del petróleo y sería difícil encontrar un país tan dependiente de un recurso natural tan volátil como los es este.



GRÁFICA VIII - COMPORTAMIENTO DEL MERCADO PETROLERO VENEZOLANO  
2000-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de (Investing 2016) y (Center for International

Hoy Venezuela vive uno de sus peores momentos en la historia, la escasez se ha convertido en uno de los problemas centrales. El recalentamiento de la economía, la gran dependencia que tiene esta con respecto al petróleo, provocó la sobrevaloración de su moneda haciendo que fuera preferible importar los artículos más indispensables para la sociedad que producirlos internamente lo que, aunado a la fuerte política de nacionalización de algunas empresas, motivó el quiebre de básicamente toda la planta productiva venezolana. Ahora solo tienen el petróleo, y este no pasa por su mejor momento, los datos demuestran que en el 2015 el petróleo cerró a un precio máximo de \$49.30 dls. (Investing 2016), y ya es casi un hecho que este año se repetirá la misma situación, pues en lo que va del 2016 el precio de venta del barril se encuentra en \$44.22 dls. (Tabla IV).

TABLA IV - INDICADORES ECONÓMICOS DEL PETRÓLEO VENEZOLANO 2000-2014

Año	Exportaciones de petróleo crudo	Exportaciones de petróleo refinado	Total de exportaciones de petróleo	Ingresos por exportaciones de petróleo	Ingresos por exportaciones totales	Precio del barril de petróleo
	% de las exportaciones totales			Miles de millones de dólares		\$
2000	58%	22%	80%	\$ 25.28	\$ 31.70	\$ 29.74
2001	57%	19%	76%	\$ 20.84	\$ 27.30	\$ 25.24
2002	61%	14%	75%	\$ 20.42	\$ 27.10	\$ 26.56
2003	67%	12%	79%	\$ 24.82	\$ 31.70	\$ 30.84
2004	60%	16%	76%	\$ 28.22	\$ 37.40	\$ 41.60
2005	64%	16%	80%	\$ 42.45	\$ 53.20	\$ 57.28
2006	69%	15%	84%	\$ 51.98	\$ 62.50	\$ 66.96
2007	66%	17%	83%	\$ 49.40	\$ 59.50	\$ 74.94
2008	74%	14%	88%	\$ 88.40	\$ 100.00	\$ 98.58
2009	67%	22%	89%	\$ 43.20	\$ 48.50	\$ 63.92
2010	71%	18%	89%	\$ 52.90	\$ 59.40	\$ 79.99
2011	71%	20%	91%	\$ 70.30	\$ 77.20	\$ 97.00
2012	77%	16%	93%	\$ 75.10	\$ 80.70	\$ 94.05
2013	77%	17%	94%	\$ 69.30	\$ 73.70	\$ 97.61
2014	77%	17%	94%	\$ 62.30	\$ 66.60	\$ 91.23

Fuente: Elaboración propia a partir de (Investing 2016) y (Center for International Development 2014)

Parece ser que los venezolanos pudieron resistir y, hasta cierto punto, avalar el proyecto del chavismo, mientras este contaba con las suficientes divisas para repartirlas entre el pueblo a través de sus diferentes programas. Es cierto que Venezuela se ha mostrado como institucionalmente débil, pero esto no parece ser el factor central que ha llevado a los venezolanos de hoy a manifestarse a la calle. Su impulso es mucho más sencillo. En las calles de Venezuela comienza a sentirse el hambre, la inseguridad, la falta de trabajo y el miedo (Tabla V). A esto se agrega la estructura sectaria creada por los CC que limitó la participación del pueblo, y ha contribuido en la creación de una fuerte polarización.

TABLA V - INDICADORES DE LA DESCOMPOSICIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRÁTICA EN VENEZUELA

Año	Exportaciones de petróleo crudo	Exportaciones de petróleo refinado	Total de exportaciones de petróleo	Ingresos por exportaciones de petróleo	Ingresos por exportaciones totales	Precio del barril de petróleo
	% de las exportaciones totales			Miles de millones de dólares		\$
2000	58%	22%	80%	\$ 25.28	\$ 31.70	\$ 29.74
2001	57%	19%	76%	\$ 20.84	\$ 27.30	\$ 25.24
2002	61%	14%	75%	\$ 20.42	\$ 27.10	\$ 26.56
2003	67%	12%	79%	\$ 24.82	\$ 31.70	\$ 30.84
2004	60%	16%	76%	\$ 28.22	\$ 37.40	\$ 41.60
2005	64%	16%	80%	\$ 42.45	\$ 53.20	\$ 57.28
2006	69%	15%	84%	\$ 51.98	\$ 62.50	\$ 66.96
2007	66%	17%	83%	\$ 49.40	\$ 59.50	\$ 74.94
2008	74%	14%	88%	\$ 88.40	\$ 100.00	\$ 98.58
2009	67%	22%	89%	\$ 43.20	\$ 48.50	\$ 63.92
2010	71%	18%	89%	\$ 52.90	\$ 59.40	\$ 79.99
2011	71%	20%	91%	\$ 70.30	\$ 77.20	\$ 97.00
2012	77%	16%	93%	\$ 75.10	\$ 80.70	\$ 94.05
2013	77%	17%	94%	\$ 69.30	\$ 73.70	\$ 97.61
2014	77%	17%	94%	\$ 62.30	\$ 66.60	\$ 91.23

Fuente: Elaboración propia a partir de (Investing 2016) y (Center for International Development 2014)

Quizá sea importante recordar sobre el pasado venezolano, que

de 1958 hasta finales de los años setenta Venezuela disfrutó de una estable y relativamente brillante democracia. Sin embargo, desde los setentas el pobre desempeño económico, la corrupción y las batallas internas por el liderazgo han debilitado el régimen democrático de Venezuela, abriéndole finalmente la puerta a Hugo Chávez en 1998 (Scott Mainwaring & Timothy Scully 2008: 122).

Parece que el ciclo comienza a cerrarse dando paso a uno nuevo. Así como se dio la salida de Caldera y la llegada de Chávez, así podría darse la salida de Maduro. Ambos escenarios se dan en un contexto de falta de representación política y malas decisiones económicas. Por supuesto, es imposible pronosticar el futuro, hay quienes apuntan a una salida negociada con la ayuda de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) o a través de una revocatoria del mandato de Maduro. Lo cierto es que el régimen se ve en mala forma, las manifestaciones se multiplican y el desenlace, cualquiera que este sea, se ve a la vuelta de la esquina.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel (2013): “Los retos actuales de la política en América Latina”. En: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, II(2), pp. 9-30.

Álvarez, Ángel. (2003): “State Reform Before and After Chávez’s Election. En S. Ellner, & D. Hellinger”. En: Steve Ellner/Daniel Hellinger: *Venezuelan politics in the Chávez era*. Colorado: Lynne Rienner Publisher, pp. 147-160.

Barreda, Mikel (2013): “La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas”. En: S. Mantilla/G. Munck, *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina* (págs. 155-184). Quito: CELAEP/Fundación Hanns Seidel.

Bertelsmann Stiftung (2016): “Bertelsmann Transformation Index”. En: [www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche\\_Downloads/BTI\\_2006-2016\\_Scores.xlsx](http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/BTI_2006-2016_Scores.xlsx)

Brewer, Allan (1966). *Evolución histórica del Estado* (Vol. I). San Cristobal: Universidad Católica de Táchira.

Briceño, Heinz/Maingon, Thais (2015): “Avances y retrocesos de la democracia participativa”. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/11381.pdf>

Center for International Development. (2014): “The Atlas of Economic Complexity”. En: <http://atlas.cid.harvard.edu/>

CEPAL. (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL/ONU.

Consejo Nacional Electoral (2002). “Referendos nacionales efectuados en Venezuela (1999-2000)”. En: <http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e010.pdf>

Consejo Nacional Electoral (2004). “Boletín electoral referendario 15 de agosto de 2004”. En: [http://www.cne.gob.ve/referendum\\_presidencial2004/](http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/)

Consejo Nacional Electoral (2009). “Referendo aprobatorio de la Enmienda Constitucional”. En: [http://www.cne.gob.ve/divulgacion\\_referendo\\_enmienda\\_2009/](http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_enmienda_2009/)

Consulta Mitofsky (2005). “Aprobación de mandatarios en América y el Mundo”. En: [http://www.amai.org/datos\\_files/consulta\\_aprobacion\\_mandatarios.pdf](http://www.amai.org/datos_files/consulta_aprobacion_mandatarios.pdf)

Córdova, Abby/Seligson, Mitchell (2009): “Economic Crisis and Democracy in Latin America”. En: *PS: Political Science & Politics* (4), pp. 673-678

Dahl, Robert (2009). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Freedom House (2006). “Freedom in the World. Venezuela”. En: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/venezuela>

Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Polilat (2006). “Índice de desarrollo democrático de América Latina. IDD-Lat 2006. En: <http://www.idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2006.pdf>

Gobierno Bolivariano de Venezuela (2014). “Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información”. En: [http://www.misionvenezuelaonu.org/pdf/misiones\\_sociales.pdf](http://www.misionvenezuelaonu.org/pdf/misiones_sociales.pdf)

Gobierno Bolivariano de Venezuela (s.f.). “Misiones”. En: <http://gobiernoonlinea.gob.ve/home/misiones.dot#>

Gobierno de la República de Venezuela (1961). “Constitución de la República de Venezuela de 1961”. En: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/Venezuela1961.pdf>

Hidalgo, Manuel (2002): “Liderazgo, reforma económica y cambio político en Venezuela, 1989-1998”. En A. Ramos: *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada, pp. 77-129.

Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.

Investing (2016). “Petróleo crudo histórico”. En: <http://es.investing.com/commodities/crude-oil-historical-data>

Knight, Alan (2003): “Las tradiciones democráticas y revolucionarias”. En: *América Latina. Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*, 2(1), pp. 5-53.

LAPOP (2014). “Briefing on LAPOP’s National Survey in Venezuela, 2014”. En: [http://www.vanderbilt.edu/lapop/venezuela/RRR\\_Presentation\\_Venezuela\\_2014\\_W\\_022\\_316.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/venezuela/RRR_Presentation_Venezuela_2014_W_022_316.pdf)

Lipset, Seymour (1959): “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. En: *American Political Science Review* (53), pp. 75.

Macías-Aymar, Íñigo (2004): “¿La desigualdad de ingreso limita la calidad de la democracia? Primeros resultados”. En: C. Binetti/F. Carrillo: *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Bogotá: Bancon Interamericano de Desarrollo/Comisión Europea, pp. 145-169.

Maingon, Thais/Sonntag, Heinz (2001): “Cambio político y resultados de las elecciones de 1998”. En: J. Carrasquero/et al: *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: CBD Publicaciones, pp. 101-132.

Mainwaring, Scott/Pérez-Liñán, Aníbal (2004): “Nivel de desarrollo y democracia: El excepcionalismo latinoamericano (1945-1996)”. En: *América Latina Hoy*, pp. 189-284.

Mainwaring, Scott/Scully, Timothy (2008): “Latin America: Eight Lessons for Governance”. En: *Journal of Democracy*, 19(3), pp. 113-127.

Molina, José/Pérez, Carmén (1999): “La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998”. En: *América Latina Hoy* (21), pp. 29-40.

Nicholas, (Seudonimo) (2009). “Democracia y libertad económica en Venezuela. Ensayo de historia política y económica”. Academia Nacional de Ciencias Económicas. En: <http://www.cediclibertad.org/libreria/1/ensayo1.pdf>

República Bolivariana de Venezuela (1999). “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. En: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/Venezuela1999.pdf>

Rouquié, Alain (2011). *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. Buenos Aires: FCE.

Salamanca, Luis (1997). *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*. Caracas: Ildis/Universidad Central de Venezuela.

Salamanca, Luis. (2003): “La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002. En: *Revista Politeia*(30), pp. 119-156.

The Economist Intelligence Unit. (2007). “Economist Intelligence Unit democracy index 2006”. En:  
[http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_TABLE\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_TABLE_2007_v3.pdf)

# **DESIGUALDAD Y GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

MARTIN MAYORAL, FERNANDO

# INEQUALITY AND SOCIAL EXPENDITURE IN LATIN AMERICA. A PANEL VAR ANALYSIS.

## I. INTRODUCTION

Addressing the problem of inequality has become a major challenge for Latin American governments and in general for developing countries. The main reasons why governments should pursue equity-oriented policies, as identified by Jones (2009) are the intrinsic value of equity: greater equality improves the wellbeing of the whole population, contributing to strengthen social cohesion (Wilkinson and Pickett 2010). There is also a concern about the relationship between equity and other economic, political and social objectives, all of them related with the notion of development. Higher inequality generates poor institutional quality (Easterly 2007), and is often associated with higher levels of violence, insecurity and conflicts (Bird 2009). Moreover, a highly unequal society is related to socio-political instability, uncertainty and reduced investment (Alesina and Perotti 1996), increasing volatility of the main macroeconomic variables (Aghion et al. 1999), further tightening of credit channels (Perotti 1993). All this in turn reinforces the inequality and generates greater social exclusion.

The literature has widely analyzed the determinants of income inequality. Kuznets (1955) predicted an inverted U-curve between inequality and GDP per capital, rising in the early stages of economic development and declining in the latter phases of the development process (Deutsch et al. 2001). Niehues (2010: 2) mention other economic factors, such as globalization (Edwards 1997, Alderson and Nielsen 2002, Dreher and Gaston 2008), inflation (Bulir and Gulde 1995, Galli and van der Hoeven 2001) or financial development (Clarke et al. 2006). Among the institutional factors, we may mention labor market institutions, regulations and unemployment (Checchi and Garcia-Peñalosa 2008, 2010; Calderón and Chong 2009) or the progressivity of income taxes (Duncan and Peter 2008) which positively influence income inequality. Another argument often associated with inequality is the polarization of social classes. Galor and Zeira (1993), Alesina and Rodrik (1994), Persson and Tabellini (1994) show that a small middle class, or high levels of inequality are associated with low levels of growth. Easterly (2001) also associates a large middle class with higher income and growth and, consequently, with increased governments' capacity for social spending on education, health, infrastructure, better political conditions and higher levels of democracy. Beramendi (2001) also finds that reductions in inequality can be at least partially determined by different measures of social expenditures.

Inequality is therefore a limit to growth in quantitative terms and in terms of efficiency, because profits do not benefit the majority of the population (Slater 2013). It is generally accepted that market forces alone, do not necessarily bring about a desirable distribution of income (Niehues 2010:1). That is the reason because governments have implemented income and wealth redistribution policies in order to alter the distribution of income. Within these policies, social spending plays a central role.

Different schools of thought have analyzed, from a microeconomic perspective, the effects of redistributive policies on income inequality often resulting in opposite conclusions. The *utilitarian* tradition within the neoclassical framework, whose ideas were developed by Pigou (1912) and Dalton (1920), stands that inequality is the result of different degrees of efforts, skills and endowments of individuals. Thus, redistributive policies in favor of low income population would

be counterproductive in terms of incentives to work, save and invest, as suggested by the standard consumer theory, reducing labor supply with additional income transfers from the governments. It is the “redistributive paradox” introduced by Sinn (1995).

The *Theory of Justice* developed by Rawls (1971) allows a distributive allocation of resources so that individuals with low income, fewer overall resources, can benefit by redistributive policies that assign them relatively more goods. However, Nozick (1974) emphasizes that because individuals are not personal possessors of the transfers, limited tax revenues should not be used for redistributive purposes but for equal property rights. The *Liberal Egalitarian Theories* (Dworkin 1981; Cohen 2008), pay attention to conditions or circumstances faced by individuals. The main idea is to compensate people for undesirable conditions related to family background, social class or physical disability, and in general, conditions that do not directly depend on their will. Redistribution, in this case, aims to neutralize such situations allowing equal opportunities in a society where all people have equal access rights to social welfare and the various civil and political freedoms. Sen (1992) refers to a broader approach of capabilities, that is, options, opportunities and choices that people have, in terms of their actual ability to achieve various valuable functionings as a part of living (Sen 1993). The capabilities are associated with the utility that individuals perceive, but in a more subtle way is related with the quality of life of people (Atkinson and Bourguignon 2000) to be assessed in terms of the capability to achieve valuable functionings (Sen 1993). Sen (1999) refers to the freedom to meet vital needs for humans, but also more complex needs such as achieving self-respect, being socially integrated or the liberty to participate in public discussions and scrutiny, in an environment that provides economic and political facilities in addition to social protection.

Social efforts on education, health, housing or more democratic societies are important factors to achieve these goals. By definition social policies are redistributive because they are financed by taxing the wealthiest citizens in order to invest in education, health, social security or housing to others who have fewer resources. Social spending in this regard should aim at giving people more and better skills to participate in social and economic life (following the Sen’s capabilities approach). It also should neutralize undesirable situations that are beyond the control of individuals (according to Dworkin, Romer and Cohen’s liberal egalitarian theories) and guarantee a fair society where citizens are free and equal within the institutional framework in which they live (as stated by Rawls’s theory of justice). Therefore, social benefits have the potential to reduce the wide margins of inequality that exist in developing societies (Whiteford 2008, Fuest et al. 2010 ). The redistributive effect will depend on the overall set of policies that the government takes place as well as the target groups (Obst 2013). Thus it is expected a higher level of spending on health, education and social protection to reduce income inequality and improve the conditions of people, providing higher capacity and better living conditions.

From a macroeconomic sphere, Beramendi (2001) mentions the deep economic structural transformations in a globalized world, where increasing integration of capital and financial markets have constrained the capabilities of governments to reduce income inequality. Trade openness and the increasing demand of technological skilled jobs has contributed to a generalized rise in income inequality. This is the “transatlantic consensus hypothesis” coined by Atkinson (1999).

The relationship between social expenditure and income inequality could also be analyzed the other way around. That is, how income inequality may influence social policies and in particular the social spending. From the *Institutionalist perspective*, Institutions and policies reflect political and economic structures of power within a society (World Bank 2005). There are groups that benefit from high levels of inequality, giving them greater power for decision-making (Jones 2009). According to the *median voter theorem*, higher inequality could positively influence the size of



government, measured by the percentage of income redistributed (Meltzer and Richard 1981). The poorer the median voter feels (in relation with average income), the more she or he will press of taxation of the rich and in favor of egalitarian spending (Lindert 1996). On the other hand, individuals with higher income than those of the median voter want to vote for policies that involve less taxes and less redistribution. In general the demand for greater income distribution occurs in societies where most of the population has no access to economic resources (Alesina and Rodrik 1994, Persson and Tabellini 1994). This imbalance is then reflected in the coverage of public services like health, education and social security. More equitable societies are more prone to have institutions that promote greater equity in opportunities between their population and a more balanced distribution of political power, thus reinforcing existing social conditions.

The amount of redistributed resources is the answer to a set of preferences and perceptions about the opportunities that exist within a society that influence the level of inequality in an economy (Arjona et al. 2003). Socioeconomic and demographic distribution of population is an important factor in the formation of preferences for redistribution factor. Alesina and La Ferrara (2005) found that young people, women and African Americans are generally more likely to support redistributive policies, while individuals with more education are less favorable to increased spending on social policies. Higher unemployment rates are considered to increase social spending (Snyder and Yackovlev, 2000; Kittel and Obinger, 2003; Avelino et al., 2005, Martin-Mayoral y Sastre 2017) due to higher costs for the state in maintaining its redistribution programs, promoting employment generation. For the United States, Alesina and Giuliano (2009) also found that demographic characteristics such as age, gender, race, socioeconomic status or even historical, cultural and ideological elements are determinants of redistributive demand.

Political organization and political institutions may also influence social budget (Kittel and Obinger 2003). Ruggie (1983) and Rodrik (1997) find that economic liberalism has contributed to an increase in social expenditure. Ross (1997, 2000) and Armingeon et al. (2001) find that left-wing parties are more susceptible to applying policies that sustain the welfare state, due to their greater preoccupation with workers' protection than are right-wing parties. Nevertheless, for Kitschelt (2001), center and right-wing parties are more reluctant to cut benefits or to impose fiscal austerity in times of economic recession. Regardless the ideological orientation of the governments, democratic regimes are related to higher social spending (Huber et al. 2008), due to higher electoral risks (Avelino et al. 2005). For Kaufman and Segura-Ubiergo (2001) and Huber et al. (2008), the power of interest groups in the political organizations is crucial. For example the presence of strong worker unions may promote higher social expenditure.<sup>1</sup>

Bearing in mind these ideas, we can conclude that the relationship between social spending and income inequality is complex. In this paper, we are particularly interested in analyzing the causal effects between income inequality, measured by the Gini index, and social spending in 18 Latin American countries during the period 1990-2015. Spending on education, health, social protection among others, differently enhance the capabilities of individuals and consequently allow greater earnings possibilities and better living conditions, reducing the levels of inequality among the population. In turn, a society that has more equity and therefore a more cohesive society will give more importance to social policies comparing a society with high levels of inequality. Econometrically, there is an inherent endogeneity between social expenditure and income inequality

---

<sup>1</sup> Other economic, demographic and Institutional determinants of social expenditure have been extensively analyzed (see Martin-Mayoral and Sastre 2017 for a survey).

levels, caused by the bidirectional causality between both variables (social expenditures causes and are caused by inequality) (Niehues 2010).

The rest of the paper is structured as follows: in the next section, the evolution of social spending and inequality in Latin America during the last decades is briefly described. The third section presents the methodological framework, formulating a panel VAR model which will be empirically analyzed to investigate the simultaneous effect of social spending on inequality, controlling for the endogeneity caused by the bidirectional causality between both variables using a generalized method of moments (GMM) framework. In the four and fifth sections we describe the data set used in the empirical analysis and present the main results. Finally we conclude.

## II. HISTORICAL BACKGROUND OF THE LATIN AMERICAN SOCIAL POLICY AND INEQUALITY

Latin American governments have been characterized by well-marked periods in terms of social policies implemented. Social protection systems constituted the main social spending, while spending on health and education was mainly focused on infrastructure investments, hospital care and secondary education. On the other hand, social services were not universally accessible in all Latin America countries. Countries introduced models of exclusive access to formal workers, civil servants and professionals, experiencing increases in inequality while the poorest were excluded from most social benefits (Ponce 2014).

From 1970s, the exhaustion of the import substitution industrialization (ISI) in Latin America brought economic hardships (deficit in the balance of payments, fiscal deficit and inflation) that were faced by governments through borrowing in international markets. Countries from the Southern Cone applied neoliberal reforms more rigidly experiencing increases in income inequality, while other countries were able to slightly decrease their inequality (Londoño and Székely 2000).

In the early 1980s, health inequalities first came to prominence on the public health agenda (Wilkinson and Pikett 2010). But in Latin America, the debt crisis during this decade, resulted in the implementation of stabilization policies and structural adjustment, with direct consequences in the weakening of social cohesion and thus in income distribution. Governments introduced structural adjustments that included the reduction of the size of the State, the reorientation of public spending to nonsocial investments. They increased labor markets flexibility and reduced the power of labor unions, while social policy was subordinated to economic policy (Ocampo 2005). However it should be emphasized that not all countries applied the orthodox neoliberal policies: Argentina, Peru and Brazil adopted heterodox policies of growth and macroeconomic stabilization and opted for political control of prices and wages. However, these countries could not manage the problems of inflation and public deficit not achieving significant results in terms of income redistribution.

From a fiscal standpoint, between 1985 and 1990, most Latin American governments experienced a significant reduction in tax revenues from trade, and increased revenue from value added taxes, representing a shrink of available resources to finance social services, while promoting higher asymmetry for the regressivity of sale taxes (Cornia et al. 2011). During this period, social spending turned out to be one of the most affected economic variables in Latin America under an environment that prioritized economic stabilization and fiscal restraint. This period is characterized by the creation of market mechanisms in the public sector performance. Privatization and decentralization of the social policy accompanied by the creation of demand subsidies, focalized on the poorest segments of society (Raczynski 1999) following the recipes of Washington Consensus. As a consequence, a general worsening of income inequality occurred in most Latin American

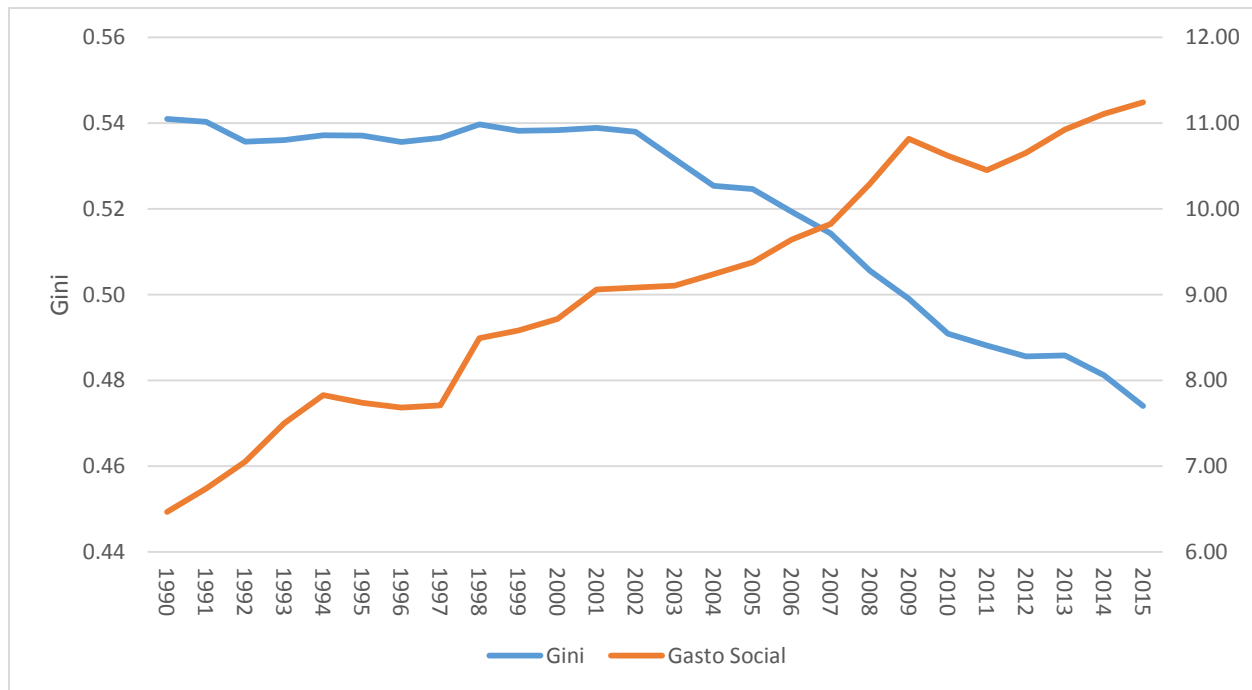
countries, rising the weighted average of Gini index from 0.525 at the beginning of 1980 to 0.557 in early 1990 (Londoño and Székely 1997).

During the 90s, income disparities do not seem to vary in the region as a whole (see figure 1). Most Latin American governments continued implementing the Washington Consensus, carrying out deep structural and institutional reforms mainly focused on budgetary discipline. The role of the state was weakened and social spending was highly conditioned to fiscal discipline and debt repayment (Martin-Mayoral and Sastre 2017). The liberalization policies extended the wage gap between skilled and unskilled workers, due in part to increased demand for skilled labor following trade liberalization in the region (Ponce 2014). In addition, limited capacity to generate resources by governments was a limiting factor for the development of social policies (Mostajo 2000). Paraguay, Bolivia, Colombia or Argentina increased significantly their income inequality (see table 1), while others were able to reduce it (Peru, Nicaragua, El Salvador, Guatemala and to a less extent, Brazil).

The 2000s was a decade of favorable economic context in Latin America, during which the region experiences a general reduction of inequality (5 percentage points between 2000 and 2015 as measured by the Gini index according to ECLAC and the World Bank). According to Cornia (2014), several factors may explain the reduction in the Gini index: the commodity boom with generalized raises in prices of raw materials, the increase of capital inflows with a reduction in interest rates or the increase in remittances received to the middle of the decade. Damil et al. (2015) add the competitive exchange rates, and Keifman and Maurizio (2014) highlight the change in the demographic structure through the reduction of the rate of population growth, dependency rates and labor supply, together with the improvements in the labor market and labor policies to reduce informality and underemployment, favoring an increase in minimum wages and greater formalization of collective agreements. In this regard, during this period, the premium for skilled workers with respect to the unskilled ones was reduced, due to the increased supply of the latter and the higher rates of secondary and tertiary education completed (Lustig et al. 2013, Azevedo, Inchauste and Sanfelice 2013). For Roberts (2014) the main reason is the implementation of post neo-liberal policies by the governments giving more importance to inequality reduction policies. There were a strengthening of social policy provision by the States (Tsounta and Osueke 2014) incorporating in their social agendas concepts such as the protection of rights, full citizenship and social inclusion. Also efforts were made to extend population coverage in social protection (Cecchini et al. 2014).

Tax reforms were carried out extensively in Latin America, where the tax burden (tax / GDP) recovered to pre-recession values in 1980. The increase in revenues is associated not only to economic growth in the period, but also to increased employment formality, a change in political attitude to inequality and, for some countries, to increased prices of raw materials and an improvement in the area of tax administration (Cornia et al. 2011). However, there are doubts about the relationship between tax revenues and inequality. Cornia (2012) and Tsounta and Osueke (2014) believe that the increase in progressive taxation is negatively associated with inequality, allowing greater redistribution from rich to poor. Goni et al. (2011) observed that the tax system in Latin American countries has not been effective in reducing inequality because they are focused on quantitatively increasing resources to fund transfers rather than design a progressive system. Thus, redistribution is associated more to transfers and less to taxation.

FIGURE 1. SOCIAL EXPENDITURE AND INEQUALITY IN LATINA AMERICA (1990-2015)  
POPULATION WEIGHTED AVERAGE



Source: Social expenditure from ECLAC, Social Development Division, last update February 2018 and Gini Index from *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* – (SEDLAC)

In figure 1 we plot the evolution of Latin American's countries population-weighted average of Gini index and Social expenditures as percentage of GDP. We observe two clear period, the 1990s decade with increase of social expenditures but sustained levels of inequality. Since 2002 there is a continuous decline of income inequality, accompanied with a slightly higher increase in social expenditure since 2003. It is interesting to see the behavior of both variables the years after 2008 international financial crisis, we observe a decline in social expenditure in the period 2009-2011, accompanied by a decrease of income inequality.

At the country level, we observe important differences (Table 1). Almost all countries have evidenced a reduction in income inequality except for Paraguay, Costa Rica and Ecuador during the period 1990-2015. However, Paraguay had an increase during the 1990s decade and a decrease from 2000s decade. The countries with highest reductions in inequality during this period are Nicaragua (almost 32%), followed by Peru, Guatemala and El Salvador (all over 20%). In 2015, Peru has reached the lowest level of inequality in the region while Brazil and Colombia seem to be the most unequal countries in 2015.

With respect to social expenditure, all Latin American countries except for Venezuela have increased their social budgets as proportion of GDP. Three MERCOSUR countries (Brazil, Uruguay and Paraguay) together with Costa Rica, have reached the highest levels of social expenditure as percentage of GDP, all of them over 18% of GDP. In the last positions we find Ecuador, Venezuela, Guatemala, with social expenditures below 9% of their GDPs. The accumulated growth of social expenditures between 1990 and 2015 has reach an average of 68% in the region, being Dominican Republic, Bolivia and Paraguay the countries with higher increases (all over 150%) while Venezuela experienced a reduction of 32% over the period.

When we compare the evolution of both variables, we observe a high reduction in income inequality in the countries that have experienced high increases in social expenditures. But on the other side, we find Paraguay, Ecuador or Costa Rica, with increases of social expenditures of 152%, 111% and 49% respectively and also increases on their income inequality. That result show that there is not a clear pattern between both variables for all Latin American countries. When comparing those results with the evolution of the Gini index during the whole period, we do not observe a high correlation with total social expenditures (-0.15).

TABLE 1. SOCIAL EXPENDITURE AS PERCENTAGE OF GDP AND GINI INDEX (1990, 2000, 2015)

COUNTRY	Income Inequality (Gini index)				Social expenditures			
	1990	2000	2015	Δ90-15	1990	2000	2015	Δ90-15
Argentina	0.451	0.494	0.409	-9.19%	9.53	9.13	13.87	45.58%
Bolivia	0.467	0.542	0.450	-3.69%	5.17	11.51	13.12	154.06%
Brazil	0.604	0.585	0.521	-13.64%	22.78	20.62	27.46	20.57%
Chile	0.548	0.550	0.502	-8.50%	11.30	14.22	16.08	42.32%
Colombia	0.512	0.587	0.507	-1.00%	5.69	10.15	14.18	149.20%
Costa Rica	0.428	0.456	0.481	12.49%	16.13	17.32	24.02	48.90%
Dominican R.	0.531	0.528	0.456	-14.00%	3.45	5.72	8.90	158.25%
Ecuador	0.461	0.476	0.475	3.08%	3.90	2.51	8.26	111.72%
El Salvador	0.557	0.475	0.439	-21.29%	6.17	9.94	14.63	137.20%
Guatemala	0.577	0.548	0.448	-22.29%	3.87	6.85	7.05	82.06%
Honduras	0.537	0.522	0.500	-6.91%	6.44	7.82	8.90	38.21%
Mexico	0.515	0.513	0.462	-10.21%	5.43	8.47	12.34	127.29%
Nicaragua	0.525	0.446	0.352	-32.91%	4.54	6.63	10.83	138.41%
Panama	0.583	0.577	0.483	-17.21%	6.33	9.06	8.97	41.73%
Paraguay	0.410	0.525	0.471	14.84%	7.27	8.51	18.36	152.48%
Peru	0.464	0.363	0.332	-28.47%	5.89	8.88	12.87	118.42%
Uruguay	0.419	0.422	0.351	-16.11%	15.65	22.50	26.03	66.32%
Venezuela	0.420	0.435	0.383	-8.74%	11.11	14.94	7.49	-32.66%
Latin America*	0.500	0.502	0.446	-10.93%	8.37	10.82	14.07	68.18%
Correlation with Gini index					-0,066	-0,073	-0,093	-0,153

Source: SEDLAC and Word Bank for Gini Index and ECLAC for Social expenditures. <sup>2</sup>

\* Simple average

### III. THE MODEL

Researchers have often focused on long term relationships between social spending and its determinants, estimating models in levels rather than on differences (Avelino et al 2015), using annual data. There are at least three potential problems related with Times-Series Cross-Sectional

<sup>2</sup> Data for Social expenditure for the period 1990-2014 has been taken from ECLAC. ([http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc\\_HTML.asp](http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp)). For 2015, we completed the series applying variation rates of social expenditures with data also from ECLAC

(<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e>).

(TSCS) models. One is the existence of serial correlation in the error terms, which typically causes an underestimation of the standard errors (Studenmund 2011). A second problem is the presence of contemporaneous errors correlation across units due to common exogenous shocks in a given time period. The third problem is the presence of panel heteroscedasticity, when the variance in the error terms differ across countries, which render Ordinary Least Squares (OLS) estimators to be inefficient. To deal with heteroscedasticity, Beck and Katz (1995) propose OLS estimators with panel-corrected standard errors (PCSE), a method widely used in political science research as it assumes that the disturbances are, by default, heteroskedastic and contemporaneously correlated across panels. To eliminate autocorrelation, they propose modelling a first order autoregressive panel data model (also called dynamic panel data model), adding the lagged value of the dependent variable (LDV) among the regressors. Beck and Katz (1996) also estimated fixed effects models to control for the possibility of contemporaneous correlation of errors and in the time sectional dimension including dummies for N-1 units and T-1 periods (Plümper et al. 2005: 329). Beck and Katz (1996) conducted simulations which showed that the lag correction with OLS generally outperforms an FGLS estimator that uses the Prais-Winsten transformation, and therefore recommend that researchers begin with the former in TSCS data (Kristensen and Wawro 2003: 12).

Beck and Katz (1995, 1996) methodology has been frequently used in social expenditure literature (Kaufman and Segura-Ubiergo 2001, Avelino et al. 2005, Dion 2006, Lora 2009). However, Achen (2000) demonstrates, that this approach may reduce the importance of other variables, particularly if they do not vary dramatically over time. In other words, the coefficient of the lagged dependent variable may be biased upwards, if at least one of the independent variables have a persistent effect on the dependent variable. In that case, it would be better to use Prais-Winsten AR(1) feasible generalised linear regressions with panel-corrected standard errors (Plümper et al. 2005). Introducing a lag can also be problematic, if serial correlation is not adequately addressed by the lag. The resulting dependence between the LDV and error term may render OLS inconsistent. Beck (2001: 279–280) advocates a Lagrange multiplier test to make sure that including the lag (or additional lags) adequately addresses temporal dependence (Kristensen and Wawro 2003: 12)

An additional problem is related to the potential endogeneity of some or all of the explanatory variables, causing OLS estimator to be biased and inconsistent. This is the case of the lagged dependent variable, but also of those variables determined by others in the system (bidirectional causality). At this respect, we expect at least the presence of causal dynamics between social expenditure and income inequality. It means that there is an inherent endogeneity of social policies with respect to inequality levels: social expenditure might be thought of as a mechanism to reduce income inequality and we may also think that social expenditure might also be determined by inequality levels (Nieshues 2010). A common approach to control for endogeneity is through instrumental variables, where the Generalized Method of Moments (GMM) developed by Hansen (1982), has been widely used to obtain efficient estimators in the presence of heteroskedasticity (Baum et al. 2003).

We are particularly interested in examining the possible simultaneity between social expenditure and income inequality for 18 Latin American countries between 1990 and 2015 (N=18, T=26). However, a common approach to test the direction of causality between social expenditures and income inequality is by estimating two equations separately:

$$gini_{it} = \alpha_1 gini_{i,t-1} + \beta_1 SocialSpending_{i,t-1} + \gamma_1 X_{it} + \mu_i + u_{it} \quad (1)$$

$$SocialSpending_{it} = \alpha_2 SocialSpending_{i,t-1} + \beta_2 Gini_{i,t-1} + \gamma_2 X_{it} + \delta_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Equation (1) examines the impact of the social spending on future Gini index. The Gini index at time  $t$  is a function of its lag, the lagged social expenditure in  $t-1$  and a vector of control variables represented by the term  $X_{it}$  linked to income inequality. Equation (2) explores the other direction of causality, that is, the impact of income inequality on future social expenditure, for the same set of countries and periods. Here social spending at time  $t$  is a function of its lag, the lagged Gini index in  $t-1$  and the same vector of control variables ( $X_{it}$ ).  $\mu_i$  and  $\delta_i$  are respectively country specific fixed effects for each equation, and  $u_{it}$ ,  $\varepsilon_{it}$ , are the residuals that represent all other influences on the dependent variable assumed to be orthogonal. Our main coefficient of interest is  $\beta$ , the panel correlation between social expenditure and income inequality.

To avoid the possible endogeneity bias caused by reverse causality between both variables (in equation 1 social expenditure may cause income inequality and in equation 2 income inequality may cause social expenditure), researchers have often used GMM estimators (Arellano and Bond 1991, Blundell and Bond 1998). The rest of the variables have been treated as exogenous (in the sense that they are asymptotically uncorrelated with the stochastic residuals ( $u_{it}$ ,  $\varepsilon_{it}$ )).

Ospina (2009) for 19 Latin American and Caribbean countries (1980-2000) control the endogeneity of social expenditures in an income inequality model through first differenced GMM estimator (Holtz-Eakin et al. 1988; Arellano and Bond 1991). Niehues (2010), for 24 European countries (1993-2007) control the endogeneity of social expenditure through System GMM (Blundell and Bond 1998).<sup>3</sup> The other direction of causality has been less analyzed. Lindert (1996), study the effects of inequality and skewness in income distribution<sup>4</sup> in social spending within 19 OECD countries (1960-1981) using GLS regressions, finding a negative relationship with all government expenditures, and a positive one for skewness in favor of the median voter theory.

Schwabish et al. (2006) analyze the effect of income inequality on social spending for 17 OECD countries (1980-1999) using simple Ordinary Least Squares (OLS) approach, correcting for heteroskedasticity and clustering the observations by country. They also controlled the endogeneity bias caused by reverse causality of income inequality on social expenditure using as instruments the pre-tax and pre-transfer income. They do not find a significant relationship between the aggregate gini index and social expenditure but instead they find a small and positive effect of inequality between the middle classes and the poor (measured by the 50/10 percentile ratio) and a large and negative impact of inequality between rich and middle class (90/50 percentile ratio) on social spending. They conclude that the insignificant result for gini index may be due to the offsetting influences of inequality at the top and at the bottom of the distribution of income before taxes and transfers.

---

<sup>3</sup> Both estimates are designed for dynamic panel analysis, with current realizations of the dependent variable influenced by past ones, arbitrarily distributed fixed individual effects, with endogenous regressors and where the error term may have individual-specific patterns of heteroskedasticity and serial correlation, but are uncorrelated across individuals (Roodman 2009a: 99). The difference GMM model uses lags levels of the endogenous variables as instruments after first-differencing the data in order to eliminate the fixed effects. System GMM augments difference GMM by estimating simultaneously in differences and levels. The group of instruments in levels are completed with another group of instruments in differences (Roodman 2009a). However, Blundell and Bond (1998) noted that difference GMM estimators suffer from substantial downward bias when the autoregressive coefficient ( $\alpha$ ) is close to unity. This means that the dependent variable follows a near random walk, so there will be weak instrument as lagged levels will be poorly correlated with lagged differences. (Hausman and Pinkovskiy 2017). To avoid this problem, Arellano and Bover (1995) and Blundell and Bond (1998) propose a system GMM. This approach yields consistent estimators for all values of  $\alpha$  (Han and Philips 2010).

<sup>4</sup> They proxy income inequality as  $\ln(\text{upper income gap}) + \ln(\text{lower income gap})$ , and income skewness as  $\ln(\text{upper income gap}) - \ln(\text{lower income gap})$ . Upper income gap is the ratio of the average income for the top and the middle class (the first and the third quintiles respectively). The lower income gap is the ratio between the third and the fifth quintile.

Our approach differs from the previous work. We believe that social expenditures and income inequality form part of a socio-economic and political system that requires a simultaneous treatment of both relationships. This means that we need to treat both variables as jointly endogenous (Hausman 1983).<sup>5</sup> Therefore we are interested in estimating a system of dynamic panel data equations that allow us to examine the simultaneous determination of social spending and income inequality. In this sense, panel vector autoregression (Panel VAR) models are an alternative to multivariate simultaneous equation models (Sims 1980 and Love and Zicchino 2006).

Panel VARs have the same structure as VAR models of multivariate time series, where all variables are assumed to be endogenous and interdependent, but include a cross sectional dimension. They can also include a set of exogenous variables (sometimes called PVARX). The main advantages of Panel VARs are they are able to capture both static and dynamic interdependencies across economies, regions or sectors; they can easily incorporate time variations in the coefficients and in the variance of the shocks, and account for cross sectional dynamic heterogeneities (Canova and Ciccarelli 2013:2)

A representation of a  $k$ -variate homogeneous panel VAR of order  $p$  with panel-specific fixed effects may be represented by the following system of linear equations (Abrigo and Love 2015).

$$Y_{it} = Y_{it-1}A_1 + Y_{it-2}A_2 + \dots + Y_{it-p}A_p + X_{it}B + u_i + e_{it} \quad (3)$$

where  $Y_{it}$  is a vector of dependent variables, and  $X_{it}$  is a vector of exogenous covariates.  $u_i$  is a vector of dependent variable-specific panel fixed-effects and  $e_{it}$  is a vector of idiosyncratic errors. The matrices  $A_1, A_2, \dots, A_p$  and the matrix  $B$  are parameters to be estimated.

Following Abrigo and Love (2015), we estimate an homogeneous panel VAR model with exogenous variables and fixed individual effects. However, the presence of the lagged dependent variable among the regressors in the system of equations will produce biased and inconsistent OLS estimates (Nickell 1981, Anderson and Hsiao 1982) so we apply Generalized method of moments (GMM) estimators (Arellano and Bond 1991). And although equation-by-equation GMM regressions yields also consistent estimates, estimating the model as a system of equations may result in efficiency gains (Holtz-Eakin, Newey and Rosen, 1988).

#### IV. THE DATA SET

We are interested in estimating the panel correlation between income inequality and social expenditure for 18 countries<sup>6</sup> over the period 1990-2015. All data are on an annual basis. Income inequality is measured through the Gini Index, available in the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). The missing data have been completed with the Inter-American Development Bank (IADB) "Encuestas de Hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe" and the Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank). It measures inequality among households within an economy. Information is related to the family income, and is calculated is the total of current revenues including income from wage labor (in money and in kind), independent work including self-supply and consumption of home-produced products, rents, retirements, pensions and other transfers received by households.

---

<sup>5</sup> In the presence of joint endogeneity, OLS estimates become inconsistent (Hausman 1983).

<sup>6</sup> The set of countries considered are: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic, Uruguay and Venezuela.



Social expenditure measured as a percentage of total GDP, has been obtained from Social Development Division of ECLAC. The dataset includes expenditures on education, health and nutrition, social security, labor, social welfare, housing, water and sewerage.

We also use a set of control variables, assumed to be exogenous. We include the log of Gross Domestic Product per capita (constant 2010 US\$) from ECLAC as a proxy for the level of economic development. It allows us to take into account the Wagner's Law, according to which, the level of public spending will be positively correlated with levels of economic development.<sup>7</sup> We include the annual growth rate of GDP per capita to control for the effects of economic volatility on government spending (Avelino et al. 2005). Since the GDP per capital series ranges from 1,068 to 14,512 US\$, we take the natural logarithm to normalize the data distribution.

We also consider an index of trade openness, which serves as a proxy for globalization. Trade is taken from World Bank's WDI and calculated as the sum of exports and imports of goods and services measured as a share of gross domestic product. The tax revenues as a percentage of GDP (Tax/GDP), help us to measure the impact of governments' revenue constraints on social effort (Garrett 1998, Lindert 2004). We use direct and indirect Tax revenue to the (central or general) government sector, taken from ECLAC. The Gross Public debt from Non Financial Public Sector as a percentage of GDP (*Debt/GDP*) taken from ECLAC, is another covariate taken into account. Excessive debt ratio and high interest payments on debt could crowd out social expenditure (Lora and Olivera 2007 and Lora 2009) and may worsen the distribution of income as tax revenues from workers are used to pay for the interest on the debt held by the rich (Jong Il and Dutt 1996).

Another control variable is inflation, which may negatively affect social expenditure from the revenue side (Olivera-Tanzi effect) and the expenditure side (Patinkin effect). As inflation rises, governments are often pressure to reduce spending, being the social budget the first affected (Avelino et al. 2005). We extract series on inflation (CPI) from the World Bank's World Development Indicators. We completed the inflation series for Argentina from ECLAC. In order to account for skewness and to linearize the trend in the distribution of inflation throughout Latin America, we logged inflation.<sup>8</sup> We also care about urbanization, which is associated with industrialization and labor unions that may lobby for higher wages and social benefits, expecting to contribute to social expenditure expansion (Avelino et al. 2005) and increase of income inequality (based on Kuznets hypothesis).

Additionally we take into account a variable which represent the socio-demographic structure of the society, the dependency ratio, measured as the proportion of population age under 15 and over 65 over total population, taken from World Bank's WDI. As democracy proxy, we use the Revised Combined Polity Score, polity2, which ranges from -10 (autocracy) to +10 (democracy), taken from the Polity IV project. It is expected that democratic nations will exhibit a more favorable distribution of income. On the other side, countries in transition towards democracy may be able to increase social spending for the poor because of the strength of the voting power of this population (Avelino et al. 2005). Finally a dummy variable for the years after 2000 is taken into account to

---

<sup>7</sup> Some reserachers have included the squared log of GDP per capita ( $\ln(\text{GDPpc})^2$ ) to control for the Kuznets' hypothesis: increased economic development tends to increase inequality before a threshold of income is reached (Ospina 2010). However, the correlation with  $\ln(\text{GDPpc})$  is very high (0.99), so we opted for excluding it.

<sup>8</sup> To account for negative values of inflation, we transformed the series by adding a constant to all values ( $\log(x + \text{the minimum inflation in the sample} + 1)$ ). This will change the mean but it does not affect the variance.

capture the effectiveness of the structural and institutional reforms carried out by Latin American countries with respect to the previous decade (1990-1999).

## V. ESTIMATION RESULTS

We first estimate the effects of income inequality and social expenditure through equations 1 and 2, on an equation-by-equation basis. We used different methods of estimation to check the robustness of the results. Ordinary Least Squares (OLS); Fixed effects (FE) that control for omitted variable bias; Panel Corrected Standard Errors (PCSE) with lagged dependent variable and Prais Winsten generalized least squares estimator (PW) using PCSE but without lagged dependent variable, both of them to correct for serial correlation in the error term and; difference and system GMM to deal with endogeneity bias.

The estimations of equation (1) seek to check the causal relation from social expenditure (explicative) to income inequality (dependent variable) controlling for a set of covariates. Results are presented in appendix 2. In all specifications social expenditure have a non-significant effect on income inequality. Considering the system GMM as the most robust estimator, the coefficient on the lagged dependent variable exhibits a substantial persistence as it is close to unity.<sup>9</sup> With respect to control variables, only tax revenues as a percentage of GDP and democracy seem to have a significant effect on income inequality, the first one with a negative effect and the second one with a positive one.

Appendix 3 shows the other direction of causality (equation 2), where social expenditure is function of income inequality and a set of exogenous controls. We observe from System GMM estimator that social expenditure is also a highly persistent process. However, we find Gini index significant in most specifications, with a positive although discrete effect on social expenditure. This means that Latin American governments are likely to decide their social policies motivated by income inequality. With respect to the rest of the covariates, GDP per capital and its growth, inflation rate, public debt as proportion of GDP and unemployment have a negative impact on social expenditure while urbanization seems to be the only one that has a positive effect.

We will contrast those preliminary outcomes with the estimates of an homogeneous panel VAR model with fixed individual effects and exogenous variables, using a generalized method of moments (GMM) framework, following Abrigo and Love (2015).<sup>10</sup>

First we choose the optimal lag order of the system of equations. Based on the selection criteria by Andrews and Lu (2001), we fit a first-order panel VAR model using GMM estimation.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Arellano and Bover (1995) and Blundel and Bond (1998) yield consistent estimators even when dynamic panel autoregressive coefficient ( $\beta$ ) approaches unity.

<sup>10</sup> Although first-difference transformation has been a standard methodology to eliminate the individual fixed effects bias, using deviations from past realizations, we find a better fit using as alternative a forward orthogonal deviation proposed by Arellano and Bover (1995) which subtracts the average of all available future observations, thereby minimizing data loss (Abrigo and Love 2016: 3).

<sup>11</sup> We use Inessa Love's panel-VAR codes *pvar.ado* for stata. We choose the optimal lag order of the pvar model following Andrews and Lu (2001). First-order panel VAR is the preferred model, since this has the smallest MBIC, MAIC and MQIC.

TABLE 2. PANEL VECTOR AUTOREGRESSION

	<b>Social Expenditure</b>	<b>Gini Index</b>
L.Social expenditure	0.403*	<b>-0.498**</b>
	(2.52)	<b>(-3.17)</b>
L.Gini	<b>0.249**</b>	0.554***
	<b>(3.08)</b>	(4.54)
Ln(GDPpc)	24.26***	3.035
	(4.69)	(0.48)
GDPpc Growth	4.508	-19.62*
	(0.73)	(-2.17)
Trade Openness	0.0978***	0.0696*
	(5.12)	(2.07)
Trib/GDP	-0.644***	0.0718
	(-5.03)	(0.39)
Inflation rate	-0.632	0.436
	(-1.24)	(0.77)
Debt/GDP	0.198***	-0.0307
	(4.93)	(-0.72)
Dependency rate	-17.68*	49.47*
	(-2.02)	(2.24)
Unemployment	0.639***	0.152
	(3.39)	(0.67)
Urbanization	-1.024***	0.798*
	(-3.37)	(2.24)
Democracy	0.349	-0.131
	(0.55)	(-0.26)
N	72	
Panel VAR-Granger causality Wald test	9.458	10.022
Chi2 (Prob>chi2)	(0.002)	(0.002)

T statistics in parentheses \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

The autorregressive coefficients are positive and significant in both equations, far below unity. The Granger causality for a first-order panel VAR confirm that Social expenditure Granger-causes Gini index, and Gini index Granger-causes social expenditure at the usual confidence levels, similar to the findings of the estimate by Holtz-Eakin, et.al. (1988).<sup>12</sup> In other words, we find a double causality between social expenditure and income inequality. Gini index causes an increase in social expenditure, while social expenditure causes a higher decrease in income inequality. This effect is neglected in the previous equation-by-equation approach.

With respect to control variables, social expenditure seems to be mainly influenced positively by logged GDP per capita, which reaffirm the Wagner's Law of increasing State activity. The rest of the variables (trade openness, the Gross Public debt as a percentage of GDP and unemployment rate) have much lower impact on social expenditures. They are negatively affected by direct and

<sup>12</sup> We also checked the stability condition of the estimated panel VAR. The resulting table and graph of eigenvalues confirms that all the eigenvalues lie inside the unit circle meaning that the estimate is stable (not shown)

indirect Tax revenue to the government sector, the dependence ratio (young and old population over total population) and the percentage of population living in urban areas.

As regard the Gini Index, it is mostly affected by economic growth and the dependence ratio. In the first case, economic growth strongly contributes to income inequality reductions. On the other hand, a higher dependence ratio increases the Gini index which is consistent with the negative effect found in the previous estimation. Trade openness and urban population have a lower positive impact on income inequality confirming Atkinson “transatlantic consensus hypothesis”.

Following our Panel VAR analys, and using this causal ordering, we calculated the implied impulse-response functions (IRF) and the forecast-error variance decompositions (FEVD). The FEVD confidence intervals are computed using 200 Monte Carlo draws based on the estimated model.

TABLE 3. FORECAST-ERROR VARIANCE DECOMPOSITION.  
RESPONSE ON SOCIAL EXPENDITURE      RESPONSE ON GINI INDEX

Forecast horizon	Impulse variable		Forecast horizon	Impulse variable	
	Social exp.	Gini Index		Social exp.	Gini Index
1	1	0	1	.0466433	.9533567
2	.9095795	.0904205	2	.1841031	.815897
3	.8401601	.1598399	3	.2526466	.7473535
4	.820877	.179123	4	.2702763	.7297236
5	.8200621	.1799378	5	.270825	.729175
6	.8207206	.1792794	6	.2701699	.7298301
7	.8204946	.1795054	7	.2704044	.7295957
8	.8202031	.1797969	8	.2706889	.7293111
9	.8201095	.1798905	9	.2707771	.7292228
10	.8201044	.1798956	10	.270781	.729219

Based on the FEVD estimates, we observe that income inequality explains as much as 18% of variation in future social expenditures, while 27% of variation in income disparities can be explained by past social expenditures. An interpretations of these results are that although decisions of social expenditure are motivated in part by income inequality, each dollar from public budget dedicated to social programs have a higher impact on future income inequality.

## VI. CONCLUSIONS

The aim of this paper was to analyze the bidirectional relationship between social expenditures and income inequality in 18 Latin American countries for the period 1990-2015. For this purpose, a panel VAR model was compared to other equation-by-equation methods.

The main result is that while the equation-by-equation only detect one directions of causality, panel VAR finds the simultaneous presence of both causal relationships. That means that asymmetries in the income distribution of Latina American countries have influenced the resources allocation to redistributive social policies, while on the other hand, the effort that countries made in the form of social expenditures also contribute to further reductions on income inequality. Social spending, has the potential to improve the quality of life of people through more and better health, education and social security, not only in the short term but also over the years. The influence of social spending in reducing inequality is crucial to break the vicious circle that exists in highly

unequal societies such as Latin America. However, weak institutional development of Latin American countries and the social segmentation that exists may be an important deterrent on this process.

## VII. REFERENCES

Abrigo, Michael RM, and Inessa Love (2015). Estimation of panel vector autoregression in Stata: A package of programs. *manuscript, Febr 2015 available on <http://paneldataconference2015.ceu.hu/Program/Michael-Abrigo.pdf>*

Aghion, Philippe, Eve Caroli and Cecilia Garcia Peñalosa (1999). “Inequality and economic growth: the perspective of the new economic theories”. *Journal of Economics Literature*, 37 (4): 1615-1660.

Alderson, A. S. and Nielsen, F. (2002). Globalization and the great U-turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries. *American Journal of Sociology* 107(5): 1244-1299.

Alesina, Alberto and Dani Rodrik (1994). “Distributive politics and economic growth”. *The Quarterly Journal of Economics*, 109 (2): 465-490.

Alesina, Alberto and Eliana La Ferrara (2005). Ethnic diversity and economic performance. *Journal of economic literature*, 43.3: 762-800.

Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1996). “Income distribution, political instability, and investment”. *European Economic Review*, 40 (6): 1203-1228.

Andrews, Donald WK, and Biao Lu (2001). Consistent model and moment selection procedures for GMM estimation with application to dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 101(1), 123-164.

Arellano, Manuel and Stephen Bond (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, 58:2, 277-297. doi: 10.2307/2297968.

Arellano, M. and O. Bover (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error component models. *Journal of Econometrics* 68, 29–51

Arjona, Roman, Maxime Ladaique, and Mark Pearson (2003). Growth, inequality and social protection. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, S119-S139.

Armingeon, Klaus, Michelle Beyeler and Harmen Binnema (2001), *The Changing Politics of the Welfare State-A Comparative Analysis of Social Security Expenditures in 22 OECD Countries, 1960-1998*. Berne: Unpublished Manuscript, University of Berne, Institute of Political Science.

Atkinson Anthony B. (1999). *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. MIT-CES, Cambridge.

Atkinson, Anthony B. and François Bourguignon (2000). “Introduction: income distribution and economics”. En *The handbook of Income Distribution*, A. B. Atkinson y F Bourguignon (Ed.): 1-38. Oxford: Elsevier Science B.V.

Avelino, George, David S. Brown and Wendy Hunter (2005). The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999. *American Journal of Political Science*, 49:3, 625-641. doi:10.2307/3647736

Azevedo, Joao Pedro, Gabriela Inchauste, and Viviane Sanfelice (2013). Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America. Policy Research Working Paper. The World Bank.

Baum, Christopher F., Mark E. Schaffer and Steven Stillman (2003). Instrumental Variables and GMM: Estimation and Testing. *Stata Journal*, 3:1, 1-31.

Beck, Nathaniel and Jonathan N. Katz (1995). What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review*, 89: 3, pp. 634-647. doi:10.2307/2082979

Beck, N. & Katz, J. (1996). Nuisance versus substance: Specifying and estimating time-series cross-section models. *Political Analysis* 6(1): 1–36.

Beramendi, Pablo (2001). “The Politics of Income Inequality in the OECD: The Role of Second Order Effects.” Luxembourg Income Study Working Paper No. 284. Center for Policy Research, Syracuse, NY: Syracuse University. September.

Bird, Kate (2009). “Building a fair future: why equity matters”. *Overseas Development Institution*, <http://www.odi.org/comment/4571-building-fair-future-equity-matters> (visitada en diciembre 26, 2014).

Blundell, Richard, and Stephen Bond. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87(1), 115–143.

Bulir, A. and Gulde, A. M. (1995). Ination and Income Distribution - Further Evidence on Empirical Links. *IMF Working Papers*, No. 95/86.

Calderón, C. and Chong, A. (2009). Labor Market Institutions and Income Inequality: An Empirical Exploration. *Public Choice* 138(1): 6581.

Canova, Fabio and Ciccarelli, Matteo (2013). Panel Vector Autoregressive Models: A Survey In *VAR Models in Macroeconomics—New Developments and Applications: Essays in Honor of Christopher A. Sims*. Emerald Group Publishing Limited, 205-246.

Cecchini, Simone and Martínez, Rodrigo (2014). Social Protection, Poverty and Inequality: A Comparative Perspective. *Journal of Southeast Asian Economies*, 31:1, 18-39.

Checchi, D. and García-Peñalosa, C. (2008). Labour Market Institutions and Income Inequality. *Economic Policy* 23(56): 601-49.

Checchi, Daniele and Cecilia García-Peñalosa (2010). Labour Market Institutions and the Personal Distribution of Income in the OECD. *Economica* 77:307, 413-50.

Clarke, George RG, Lixin Colin Xu, and Heng-fu Zou (2006). Finance and Income Inequality: What Do the Data Tell Us? *Southern Economic Journal*, 72:3, 578-596.

Cohen, Gerald A. (2008). *Rescuing justice and equality*. Cambridge: Harvard University Press.

Cornia, Giovanni Andrea (2014). *Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990-2010*. En: *Falling inequality in Latin America, Policy changes and lessons*, UNU-WIDER Studies in Development Economics, Oxford University.

Cornia, Giovanni Andrea, Juan Carlos Gómez-Sabaini y Bruno Martorano (2011). A new fiscal pact, tax policy changes and income inequality. Latin America during the last decade. *UNU-WIDER Working Paper* 70.

Dalton, Hugh (1920). Measurement of the inequality of incomes. *Economic Journal*, 30 (119): 348-361.

Damill, Mario, Roberto Frenkel, and Martín Rapetti (2015). "Macroeconomic Policy in Argentina During 2002–2013." *Comparative Economic Studies* 57.3, 369-400.

Deutsch, Joseph, et al. (2001). *The Kuznets curve and the impact of various income sources on the link between inequality and development*. Bar-Ilan University.

Dion, Michelle (2006). Globalización, Tipo de Régimen Político y Gasto Social en Países de Ingresos Medios 1980-1999, *Política y Gobierno*, 8:1, 11-50.

Dreher, A. and Gaston, N. (2008). Has globalization increased inequality? *Review of International Economics* 16(3): 516-536.

Duncan, D. and Peter, K. S. (2008). Tax Progressivity and Income Inequality. Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series No. 08-26.

Dworkin, Ronald (1981). "What is equality? Part 1: equality of welfare". *Philosophy and Public Affairs*, 10 (3): 185-246.

Easterly, William (2007). "Inequality does cause underdevelopment: insights from a new instrument". *Journal of Development Economics*, 84 (2): 755-776.

Edwards, S. (1997). Trade Policy, Growth, and Income Distribution, *America Economic Review Paper and Proceedings*, 87(2): 205-210.

Fuest, Clemens, Judith Niehues, and Andreas Peichl (2010). "The redistributive effects of tax benefit systems in the enlarged EU." *Public Finance Review* 38.4, 473-500.

Galli, R. and van der Hoeven (2001). Is Inflation Bad for Income Inequality. ILO Employment Paper No. 19.

Galor, Oded and Joseph Zeira (1993). "Income distribution and macroeconomics". *The Review of Economic Studies*, 60 (1993): 35-52.

Garrett, Geoffrey (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, NY: Cambridge University Press. doi:10.1017/cbo9780511625633

Goñi, Edwin, J. Humberto López, and Luis Servén (2011). 'Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America'. *World Development*, 39(9): 1558–1569.

Han, Chirok, and Peter CB Phillips. (2010). GMM estimation for dynamic panels with fixed effects and strong instruments at unity. *Econometric theory* 26.1, 119-151.

Hausman, Jerry A. (1983). Specification and estimation of simultaneous equation models. *Handbook of econometrics* 1, 391-448.

Hausman, Jerry, and Maxim Pinkovskiy (2017). *Estimating dynamic panel models: backing out the Nickell Bias*. Federal Reserve Bank of New York, 824.

Holtz-Eakin, Douglas, Whitney Newey, and Harvey S. Rosen (1988). Estimating vector autoregressions with panel data. *Econometrica*, 56(6), 1371–1395.

Huber, Evelyne, Thomas Mustillo and John D. Stephens (2008). Politics and social Spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70:2, 420-436. doi:10.1017/s0022381608080407

Jones, Harry (2009). "Equity in development. Why it is important and how to achieve it". *Overseas Development Institution*, Working Paper, 311.

Jong-Il, You, and Amitava Krishna Dutt (1996). Government debt, income distribution and growth. *Cambridge Journal of Economics* 20.3, 335-351.

Kaufman, Robert R. and Alex Segura-Ubiergo (2001). Globalisation, Domestic Politics and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-1997. *World Politics*, 53:4, 553-587. doi:10.1353/wp.2001.0016.

Keifman, Saúl y Roxana Maurizio (2014). *Changes in labour market conditions and policies, and their impact on wage inequality during the last decade*. En: *Falling Inequality in Latin America, policy changes and lessons*, UNU-WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press.

Kitschelt, Herbert (2001). *Partisan Competition and Retrenchment*, in *The New Politics of the Welfare State*, pp. 265–302. doi:10.1093/0198297564.003.0010

Kittel, Bernhard and Obinger Herbert (2003). Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity. *Journal of European Public Policy*, 10:1, 20-45. doi:10.1080/1350176032000046912

Kristensen, Ida P. and Gregory Wawro (2003). *Lagging the Dog? The Robustness of Panel Corrected Standard Errors in the Presence of Serial Correlation and Observation Specific Effects*, New York: Columbia University. Summer Methods Conference.

Kuznets, Simon. "Economic growth and income inequality." *The American economic review* (1955): 1-28.

Lindert, Peter H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century* (Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi:10.1017/cbo9780511510724

Londoño, Juan Luis and Miguel Székely (2000). Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995. *Journal of Applied Economics*, 3:1, 93-134.

Lora, Eduardo (2009). La Vulnerabilidad Fiscal del Gasto Social: ¿Es Diferente América Latina? *Revista de Análisis Económico*, 24:1, 3-20. doi:10.4067/s0718-88702009000100001.

Lora, Eduardo and Mauricio Olivera (2007). Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes? *Emerging Market Review*, 8:4, pp. 299-310. doi:10.1016/j.ememar.2006.12.004

Love, Inessa, and Lea Zicchino (2006). Financial development and dynamic investment behavior: Evidence from panel VAR. *The Quarterly Review of Economics and Finance* 46:2, 190-210.

Lustig, N., López-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2013). Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico. *World Development*, 44:1, 129-141.

Martín-Mayoral, Fernando, and Juan Fernández Sastre (2017). Determinants of social spending in Latin America during and after the Washington consensus: a dynamic panel error-correction model analysis. *Latin American Economic Review*, 26.1: 10.

Meltzer, Allan H., and Scott F. Richard. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of political Economy* 89.5 (1981): 914-927.

Mostajo Guardia, R. (2000). *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe* (No. 69). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Niehues, Judith (2010). *Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach*. No. 5178. Institute for the Study of Labor (IZA).



- Nozick, Robert (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Ocampo, José A. (2005). "Beyond the Washington Consensus: What Do We Mean?" *Journal of Post Keynesian Economics*, 27 (2): 293-314.
- Ospina, Monica (2009). *The effect of social spending on income inequality: An analysis for Latin American countries*. UNIVERSIDAD EAFIT.
- Perotti, Roberto (1993). "Political equilibrium, income distribution, and growth". *Review of Economic Studies*, 60 (4): 755-776.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (1994). "Is inequality harmful for growth?". *The American Economic Review*, 84 (3): 600-621.
- Pigou, Arthur C. (1912). *Wealth and welfare*. London: Macmillan.
- Plümper, Thomas, Vera E. Troeger, and Philip Manow (2005). "Panel data analysis in comparative politics: Linking method to theory." *European Journal of Political Research* 44.2: 327-354.
- Ponce, Juan (2014). *Desigualdad en América Latina en los 1990s y 2000s. Avances y recomendaciones para la política pública*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Raczynski, Dagmar (1999). *La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza*. En: Pobreza y Desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos, Paidós.
- Rawls, John (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rodrik, Dani (1997). Has Globalisation Gone Too Far? *California Management Review*, 39:3, 29–53. doi:10.2307/41165897.
- Roodman, David (2009a). How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *Stata Journal*, 9.1: 86-136.
- Roodman, David (2009b). A note on the theme of too many instruments. *Oxford Bulletin of Economics and statistics*, 71.1, 135-158.
- Ross, Fiona (1997). Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies, pp. The Importance of Avoiding Blame. *Governance*, 10:2, 175-200. doi:10.1111/0952-1895.361997036.
- Ross, Fiona (2000). Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare. *Governance*, 13:2, 155-83. doi: 10.1111/0952-1895.00127
- Ruggie, John Gerard (1983). Continuity and Transformation in the World Polity: Toward A Neorealist Synthesis. *World Politics*, 35:2, 261-285. doi:10.2307/2010273
- Schwabish, Jonathan A., Timothy M. Smeeding, and Lars Osberg (2006). Income distribution and social expenditures. *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*. Palgrave Macmillan, London. 247-288.
- Sen, Amartya (1992). *Inequality reexamined*. New York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1993). Capability and well-being. *The quality of life*, vol. 30.
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. New York: First Anchor Books Edition.
- Sims, C.A. (1980). Macroeconomics and reality. *Econometrica*, 48:1, 1-48.

Sinn, Hans-Werner (1995). A Theory of the Welfare State. *Scandinavian Journal of Economics*, 97(4): 495-526.

Slater, Jon (2013). *The Cost of Inequality: How wealth and income extremes hurt us all*. Oxfam.

Snyder, James M. and Irene Yackovlev (2000). *Political and Economic Determinants of Changes in Government Spending on Social Protection Programs*, Cambridge, MA: MIT. Mimeo.

Studenmund, Arnold H. (2011). *Using Econometrics: A practical Guide*, Boston, MA: Pearson Higher Education.

Tsounta, Evridiki, and Anayochukwu Osueke (2014). What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?. *International Monetary Fund*. No. 14-124.

Wilkinson, Richard and Pickett, Kate (2010). The spirit level. *Why equality is better for*.

Whiteford, Peter (2008). How Much Redistribution do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Household Taxes, Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD, Paris.

World Bank (2005). *World development report 2006: equity and development*. Washington DC: World Bank.

## VIII. APPENDIX

### A1. SUMMARY STATISTICS

	Obs.	Mean	Standard Deviation	Min.	Max.
Gini Index	450	48.85	6.15	33.07	60.12
Social Expenditure	450	11.42	5.42	2.51	27.46
Ln(GDPpc)	450	8.44	0.65	6.97	9.58
GDPpc growth	450	0.02	0.03	-0.13	0.15
Openness	450	63.74	30.36	13.75	165.34
Trib/GDP	450	12.46	3.09	4.95	22.07
Inflation rate	450	2.36	0.95	0.00	7.99
Public debt	450	39.50	26.63	3.92	222.14
Dependency ratio	450	3.65	0.11	3.42	3.89
Unemployment	450	7.28	3.69	1.30	20.52
Urbanization	450	68.95	14.46	40.95	95.31
Democracy	450	7.54	4.83	-88.00	10.00
Period 2000-2015	450	0.64	0.48	0.00	1.00

### A.2. ROBUSTNESS ESTIMATIONS. DEPENDENT VARIABLE GINI INDEX.

VARIABLES	(1) OLS	(2) FE	(3) PCSE	(4) PW	(5) GMMdiff	(6) GMMsys
L.Gini	0.962*** (0.0152)	0.792*** (0.0255)	0.792*** (0.0355)		0.550*** (0.0851)	1.072*** (0.0709)
L.Social Expenditure	-0.00343 (0.0144)	0.00173 (0.0395)	0.00173 (0.0342)	0.0333 (0.0755)	0.0314 (0.0800)	0.0245 (0.0743)
Ln(GDPpc)	0.196 (0.392)	-1.572* (0.921)	-1.572** (0.721)	-9.014*** (1.631)	-3.376 (2.089)	-0.499 (0.566)

GDPpc growth	-3.047 (2.274)	0.295 (2.206)	0.295 (2.178)	4.993** (2.199)	1.524 (2.259)	-0.697 (2.514)
Trade Openness	0.00203 (0.00358)	0.0155** (0.00742)	0.0155** (0.00739)	0.0322** (0.0129)	0.0329*** (0.0120)	0.00539 (0.00388)
Tax/GDP	-0.0393 (0.0325)	-0.0758 (0.0544)	-0.0758 (0.0629)	0.0933 (0.0858)	-0.0474 (0.0845)	-0.0898* (0.0514)
Inflation rate	0.0602 (0.0701)	-0.0471 (0.100)	-0.0471 (0.0816)	-0.0449 (0.127)	-0.179 (0.134)	0.141 (0.0985)
Debt/GDP	-0.00374 (0.00327)	-0.000139 (0.00407)	-0.000139 (0.00329)	0.0102 (0.00630)	-0.00160 (0.00621)	-0.00550 (0.00460)
Dependency rate	1.078 (1.472)	9.602*** (2.661)	9.602*** (2.664)	30.56*** (6.132)	24.57*** (5.072)	1.923 (1.483)
Unemployment	0.0412 (0.0348)	0.102** (0.0407)	0.102*** (0.0339)	0.192*** (0.0580)	0.134** (0.0599)	-0.00587 (0.0475)
Urbanization	-0.00671 (0.0167)	0.0910** (0.0425)	0.0910** (0.0382)	0.388*** (0.0991)	0.235*** (0.0857)	0.0378 (0.0333)
Democracy	0.0449*** (0.00770)	0.0390*** (0.0146)	0.0390*** (0.0117)	0.0373*** (0.0111)	0.0540*** (0.0147)	0.0560*** (0.0170)
Period 2000-2015	-0.0880 (0.224)	0.313 (0.242)	0.313 (0.214)	0.747** (0.373)	0.587** (0.256)	0.232 (0.240)
Constant	-3.603 (7.313)	-19.29 (13.27)	-19.82 (12.67)			-9.343 (6.651)
Observations	450	450	450	450	432	450
R-squared		0.838	0.952	0.906		
Number of idp	18	18	18	18	18	18
N	450	450	450	450	432	450
ar1p	.	.	.	.	1.45e-07	0
ar2p	.	.	.	.	0.106	0.158
sarganp	.	.	.	.	0.00822	0.926

Robust standard errors in parentheses. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Gini index and Social expenditure are treated as endogenous. For System GMM estimation, we tried different instrument options (full instrument, full instrument collapsed and second and third lags collapsed. In all cases social expenditure was not significant. We present here the collapsed second and third lags estimation which renders better ansen test for validity of the full instrument set (as suggested by Roodman 2009). For both GMM estimates (5 and 6), Arellano and Bond AR (1) test indicates that there exists serial correlation of first order while AR (2) test is no significant, confirming the absence of second order serial autocorrelation of the standard errors as expected. Sargan test show that instruments used in the estimation are valid for both equations.

### A.3. ROBUSTNESS ESTIMATIONS. DEPENDENT VARIABLE SOCIAL EXPENDITURE.

VARIABLES	(1) OLS	(2) FE	(3) PCSE	(4) PW	(5) GMMdiff	(6) GMMsys
L.Social Expenditure	1.006*** (0.00905)	0.893*** (0.0274)	0.893*** (0.0401)		0.770*** (0.0554)	1.029*** (0.0444)
L.Gini	0.0110 (0.00683)	0.0516*** (0.0177)	0.0516*** (0.0159)	0.0501 (0.0320)	0.156*** (0.0590)	0.0734* (0.0424)
Ln(GDPpc)	-0.248 (0.163)	0.613 (0.639)	0.613 (0.629)	3.828** (1.779)	3.836*** (1.448)	-0.668** (0.339)
GDPpc growth	-0.187 (4.028)	-2.022 (1.531)	-2.022 (2.246)	-6.563*** (2.011)	-7.966*** (1.565)	-3.147** (1.504)
Trade Openness	-0.00255 (0.00203)	-0.00362 (0.00515)	-0.00362 (0.00502)	-0.0110 (0.00847)	-0.0105 (0.00831)	-0.00154 (0.00232)
Tax/GDP	-0.0266 (0.0235)	-0.0482 (0.0378)	-0.0482 (0.0513)	-0.0571 (0.0887)	-0.0331 (0.0586)	-0.0430 (0.0307)
Inflation rate	-0.112 (0.0832)	-0.223*** (0.0694)	-0.223*** (0.0715)	-0.318*** (0.0960)	-0.198** (0.0925)	-0.166*** (0.0589)

Debt/GDP	-0.00302 (0.00203)	-0.00588** (0.00283)	-0.00588* (0.00318)	-0.00332 (0.00569)	-0.0183*** (0.00431)	-0.00629** (0.00275)
Dependency rate	0.139 (1.208)	0.568 (1.847)	0.568 (1.572)	-16.42*** (5.718)	4.290 (3.515)	0.412 (0.887)
Unemployment	-0.0138 (0.0167)	-0.0550* (0.0283)	-0.0550** (0.0281)	-0.00695 (0.0405)	-0.0794* (0.0415)	-0.0531* (0.0284)
Urbanization	0.0142 (0.00990)	0.00294 (0.0295)	0.00294 (0.0219)	-0.0168 (0.0809)	-0.00221 (0.0594)	0.0380* (0.0199)
Democracy	0.00879 (0.00754)	0.00483 (0.0101)	0.00483 (0.00595)	0.00571 (0.00384)	0.00796 (0.0102)	0.00607 (0.0101)
Period 2000-2015	-0.0784 (0.0908)	0.207 (0.168)	0.207 (0.185)	0.496** (0.246)	0.443** (0.177)	-0.0842 (0.143)
Constant	1.197 (5.184)	-6.586 (9.206)	-6.305 (8.631)	0 (0)		-0.468 (3.979)
Observations	450	450	450	450	432	450
R-squared		0.873	0.976	0.652		
Number of idp	18	18	18	18	18	18
N	450	450	450	450	432	450
ar1p	.	.	.		1.40e-09	5.06e-10
ar2p	.	.	.		0.596	0.628
sarganp	.	.	.		0.171	0.662

Robust standard errors in parentheses. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. We used the same methodology as previous table.

**A CRISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA  
E OS LIMITES DOS PADRÕES DE INCORPORAÇÃO  
POLÍTICA VIGENTES DURANTE OS GOVERNOS  
DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

VALDEMAR FERREIRA DE ARAÚJO FILHO

# A CRISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA E OS LIMITES DOS PADRÕES DE INCORPORAÇÃO POLÍTICA VIGENTES DURANTE OS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

## I. A QUEDA DO GOVERNO EM 2016 E A TRADIÇÃO DE RUPTURAS POLÍTICAS DO BRASIL

O impeachment da Presidente Dilma Roussef em 31 de agosto de 2016, após o seu afastamento provisório pelo Senado em 12 de maio de 2016, pouco mais de um ano e quatro meses após a posse para o exercício de seu segundo mandato, em 01 de janeiro de 2014, representou uma ruptura política traumática para a relativamente jovem democracia brasileira, após 33 anos do fim do Regime Militar. Esse evento, com marcantes características de golpe institucional parlamentar, foi impulsionado por uma coalizão de partidos de centro-direita com a anuência tácita das instâncias superiores do Judiciário. Tendo em vista a ausência de consenso jurídico e político acerca da culpabilidade da presidente, a sociedade, já em franco curso de polarização política e fragmentação social, submergiu em um processo de ressentimentos e ódios sociais, tendência agravada com a condenação e a posterior prisão do ex-residente Lula, ocorrida em 07 de abril de 2018, principal líder do Partido dos Trabalhadores (PT), que governou o Brasil de janeiro de 2003 até o impeachment de Roussef em 2016. Nesse contexto de conflitos generalizados, o Legislativo perdeu sua ancoragem em um centro político-partidário estável, multiplicaram-se as lideranças partidárias com pretensões presidenciais, surgiram líderes da direita e da extrema direita que passaram a propor soluções de força, e o “tribalismo” político passou a ser um obstáculo aos canais de diálogo entre grupos e instituições.

O processo de extravasamento institucional que se instaurou a partir dos protestos sociais de 2013, difere das rupturas anteriores pela natureza generalizada do dissenso social e pela violência da polarização política e ideológica, questão a ser tratada na última parte do texto. Mas as rupturas institucionais no Brasil republicano têm sido uma constante: dos 22 mandatos presidenciais selecionados pelo voto direto desde o advento da República - em novembro de 1889 - , apenas 12 foram concluídos em pouco mais de 128 anos de regime republicano. Se for considerada apenas o período do pós-guerra, de maior complexidade política e sócio-econômica, a estatística é mais grave. Apenas cinco presidentes escolhidos em eleições diretas concluíram o mandato a partir de 1946, incluindo o primeiro mandato de Roussef, eleita em 2010.

Essa instabilidade vigente no âmbito do sistema político brasileiro revela uma característica comum aos demais sistemas do continente desde o século XIX: a ausência de um efetivo consenso entre as elites dirigentes acerca das regras que regem a competição política. Mas no exemplo brasileiro, em algumas das crises políticas esse dissenso foi provocado por um problema de fundo que permeia o quadro sócio-político e que permeia a história do país: o dissenso das elites em torno do grau de tolerância diante da possibilidade de que políticas de redistribuição social se tornem prioritárias na agenda estatal. A ditadura de Vargas se antecipou ao problema no contexto da industrialização por meio de um sistema corporativo estatal de integração social. Isso situou inicialmente o Executivo e suas arenas corporativas como o espaço privilegiado de resolução dos problemas de redistribuição social. A República democrática de 1946 não modificou esse padrão, pois o sistema corporativista possibilitava transferir para as políticas sociais do Executivo as questões que adquiririam contornos mais radicalizados na arena político-eleitoral. Mas como observado por Santos (1988), esse mecanismo liberou o Legislativo

de responsabilidade direta nas eventuais crises das políticas sociais e sobrecarregou o Executivo com as demandas de um Legislativo sem responsabilidade com as políticas que demandava.

Apesar dos muitos problemas políticos desse sistema, que contribuíram para a crise da República de 1946 e o golpe militar de 1964, ele consolidou o Executivo como espaço político-institucional de resolução dos problemas de redistribuição. Mas se nos regimes autoritários os conflitos distributivos eram abortados, nas experiências democráticas esses conflitos adquiriram contornos políticos dramáticos, resultando em constantes conflitos entre o Executivo e o Legislativo e em rupturas institucionais como a ocorrida em 2016. Esse texto assume a perspectiva de que, apesar das inovações sociais e políticas apresentadas pelo reformismo dos governos do PT entre 2003 e 2016, essas inovações não romperam com os padrões corporativistas de relações entre o Estado e a sociedade. Também considera que a ausência de uma forte e organizada resistência social ao impeachment, também deriva da apatia social gerada pelo sistema de integração social desenvolvidos durante esses governos.

## II. O ESPAÇO ESTATAL COMO MECANISMO DE INCORPORAÇÃO SELETIVA

A República nasceu com um golpe de Estado, e representou um retrocesso eleitoral em relação à antiga monarquia. Com a instauração do regime republicano, em novembro de 1889, este conseguiu a façanha de reduzir ainda mais o já escasso número de votantes existentes no Império. No ano do primeiro censo demográfico, em 1872, o eleitorado representava em torno de 10% da população, embora nas primeiras eleições diretas após as restrições da Lei Saraiva aos analfabetos, de 1881, os votantes tenham representado 1,25% da população total. Mas a República proibiu os votos de menores de 21 anos, mulheres, analfabetos, mendigos, soldados rasos, indígenas e integrantes do clero, o que reduziu os votantes para 2% da população nas primeiras eleições diretas para presidente, em 1894, quando menos de 300 mil eleitores votaram (Nicolau, 2001; Carvalho, 2001; Faoro, 2001).

Na verdade, o sistema republicano brasileiro manteve a tradição de acentuada exclusão popular do processo político e do acesso aos cargos estatais, realidade vigente desde os primórdios da colonização, nos séculos XVI e XVII. Diante das limitações operacionais e político-administrativas do precoce Estado português, cargos e funções de comando estatal, privilégios de rendas estatais e concessões especiais de exploração mercantil eram reservados para a elite patrimonialista que operava o Estado colonial (Faoro, 2001). O autor salienta que as mudanças no Estado patrimonial e a criação de burocracias estatais profissionalizadas foi um processo longo e ambíguo, e só muito lentamente, a partir do século XIX, o Estado imperial foi criando uma burocracia de carreira nas áreas de justiça e polícia.

A partir dos anos de 1930, sob Vargas, o projeto de industrialização e de construção político-administrativa do Estado nacional requisitou um processo de centralização política e de profissionalização das burocracias do Executivo (Lima Junior, 1998; Abrucio *et al*, 2010; Araújo Filho, 2016;). A capacidade estatal foi orientada para a coordenação do processo de industrialização, mas reforçando o histórico padrão de ancoragem da sociedade no Estado, que institucionalizou mecanismos corporativos de cooptação política e integração social. A funcionalidade política do corporativismo estatal está na raiz da institucionalização e disseminação desse modelo em países como o Brasil, México e Argentina durante o século XX. Esses países adotaram regimes corporativistas como uma solução político-institucional das elites para coordenar o conflito social derivado do surgimento das massas na política, em meio à incapacidade das oligarquias agrárias de controlarem as crises de regimes baseados em um liberalismo jurídico (Linz, 1979; Stepan, 1980). No Brasil, o pluralismo limitado do

corporativismo estatal possibilitou ao sistema político resolver os problemas de integração política e de redistribuição social através de estatutos segmentados de cidadania e dos mecanismos de cooptação sindical sob a coordenação do Estado (Vianna, 1977; Diniz e Boschi, 1991; Santos, 1979). As experiências corporativistas na América Latina geraram sistemas institucionalizados de cooptação política e uma cultura orientada para a valorização da autoridade estatal. Estruturas verticais de autoridade interceptaram os incipientes processos de associativismo horizontal, fragmentando-os e reduzindo o potencial de autonomia política que eles contemplavam (Stepan, 1980; Linz, 1979).

No Brasil, o Estado corporativista instituiu uma cidadania funcional e um sindicalismo atrelado, componentes de um espaço público organizado juridicamente e estratificado de acordo com as clivagens da ordem do trabalho. Esse desenho corporativista se antecipou à consolidação de um sistema político representativo baseado na competição partidária e reforçou as burocracias estatais como agentes de intermediação e de representação de interesses dos grupos funcionais e corporativos (Diniz e Boschi, 1991; Souza, 1976; Costa, 1991; Vianna, 1977; Santos, 1979). Essa complexa engenharia político-institucional de reorganização social ultrapassou a sua gênese autoritária e estimulou a persistência de práticas orientadas para o acesso privilegiado às arenas estatais em regimes políticos posteriores. A persistência de formas originais ou transmutadas do corporativismo original se manteve na Nova República e durante os anos 1990, e assumiu formas neocorporativistas específicas durante os governos do PT. No item seguinte abordaremos os mecanismos básicos de integração política e de participação social postos em funcionamento no âmbito do Executivo durante os governos de Lula e Dilma Rouseff.

### III. O MULTIFACETADO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO POLÍTICA DOS GOVERNOS DO PT<sup>1</sup>

O sistema de integração sócio-política estruturado pela coalizão governamental liderada pelo PT e o Presidente Lula a partir de 2003, passou a apresentar uma seletividade política baseada em três pilares estratégicos de ação estatal e de clivagem com a sociedade civil. A ampliação que ocorreu nessa estratégia de ação também expressou as sutis mudanças que vinham acontecendo no âmbito interno do PT. Este, na medida em que o governo do Presidente Lula se consolidava politicamente e adquiria amplo e incontestável apoio social, passou a ser influenciado e mesmo absorvido pelo estilo, objetivos e concepções de seu maior líder político. Esta foi a dinâmica de absorção do petismo pelo “lulismo”, um fenômeno com raízes antigas no campo eleitoral, mas que assumiu formas mais nítidas e decisivas durante a permanência do PT no controle do governo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Observo que partes modificadas desse item foram contempladas em Araújo Filho (2016a)

<sup>2</sup> O lulismo refere-se a um fenômeno político em que a figura carismática do ex-presidente Lula se ampliou e passou a definir as estratégias de atuação e os objetivos políticos de seu partido, o PT. Baseia-se em alguns valores tradicionais da cultura política brasileira, tais como o carisma da liderança, a crença na capacidade do líder de assumir decisões acertadas e de comandar o partido e as massas. Nesse sentido, o lulismo também bebe em fontes culturais do que se denomina comumente como populismo, embora não se caracterize como tal no projeto político de Estado e economia. O lado populista é mais visível no estilo dos discursos e contatos com a população e no cultivo da cultura do Chefe por parcelas da militância. Importa salientar que o lulismo como uma expressão mais popular e politicamente conciliadora do petismo, absorveu o petismo original, antes baseado mais em segmentos médios de esquerda orientados para transformações mais estruturais da realidade brasileira. Enfim, “lulismo” e “petismo” são termos que expressam sutis diferenças ideológicas no âmbito do PT, mas que também indicam as transformações ocorridas no interior do partido. Prova incontestável da influência e liderança do ex-presidente sobre a estratégia eleitoral do PT tem sido a decisão de manter a candidatura de seu líder, mesmo preso e condenado, e sabendo que existem chances muito reduzidas do establishment político e judicial aceitar sua candidatura. Posto esta explicação, o lulismo será referido como um fenômeno político substantivo, não necessitando de aspas na sua enunciação.



O primeiro pilar estratégico – e o que mais tipificou o padrão de relações dos governos liderados pelo PT com os movimentos organizados –, foi estruturado no âmbito interno do Executivo. Neste, foram criados mecanismos funcionais participativos nas políticas e programas sociais, baseados em colegiados, comissões técnicas e grandes conferências públicas, mecanismos de participação que articulavam a burocracia estatal dessas políticas e os grupos funcionais no interior do aparato estatal com os movimentos sociais organizados. O desenho institucional dessas políticas passou a contemplar mecanismos decisórios de repasses de fundos para a gestão de serviços e equipamentos públicos nas políticas de saúde, educação, assistência social e em programas sociais focalizados. Com esses requisitos administrativos, os movimentos sociais foram impulsionados a se transformarem em organizações com o *status* de pessoa jurídica, capazes de satisfazerem os requisitos sistêmicos e jurídico-administrativos do universo estatal. Trata-se de um fenômeno que em trabalhos anteriores denominamos de racionalização paraestatal dos movimentos sociais, mas dentro de uma lógica corporativista renovada pelos mecanismos de articulação social desenvolvidos no âmbito do processo de modernização (Araújo Filho, 2014; 2016a). O corolário desse sistema seria a aprovação do decreto 8.243/2014, proposto pelo governo Dilma e derrotado pelo Congresso em outubro de 2014. O decreto instituiria a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de integração entre a administração pública federal e a sociedade, a partir de conselhos, comissões, mesas de diálogo e conferências nacionais inseridos no Poder Executivo por atos normativos do governo.

As conferências nacionais eram uma das principais âncoras de mobilização social desse sistema. De acordo com dados de estudos governamentais, entre 2003 e 2010 foram realizadas 74 conferências sobre políticas públicas, envolvendo 22 ministérios e 5 milhões de pessoas. Nelas, teriam sido elaboradas mais de 5.000 resoluções e deliberações, inclusive envolvendo funções de planejamento e administração, prerrogativas próprias de governo. Essas demandas também teriam se consubstanciado em 566 projetos de lei e em 46 projetos de emenda à Constituição (Brasil, 2010; 2012; 2013). Contudo, pesquisas solicitadas pelo próprio governo constataram a existência de três problemas básicos das conferências: a inexistência de mecanismos efetivos de transmissão das deliberações para as agências de execução de políticas; as contradições das reivindicações; e a inviabilidade financeira e administrativa das propostas (Grau, 2010; Souza, 2012).

Mas os problemas não se restringiam às conferências. Os colegiados nacionais também apresentavam problemas relativos ao perfil político dos representantes. Dados de uma pesquisa concluída em 2013 a partir de respostas de 767 questionários respondidos por conselheiros de 21 conselhos e três comissões indicaram que, dentre os que responderam às questões, apenas 39% afirmaram que defendiam interesses de toda a coletividade (Brasil, 2013). Cerca de 80% destes conselheiros declararam que representavam uma base organizacional específica: 107 representavam entidades profissionais, 100 representavam outros colegiados e 103 representavam órgãos públicos. Para 74,9% deles, a atuação se concentrava mais na estrutura ministerial da respectiva área de atuação que no Congresso. A assimetria informacional e o domínio da agenda por burocratas eram evidentes: 61,5% dos conselheiros admitiram possuir uma compreensão parcial dos assuntos tratados, e 51,8% uma compreensão restrita da linguagem utilizada, problema já indicado por Fonseca (2012) na sua pesquisa sobre o Conselho Nacional do Meio Ambiente. Os conselheiros também possuíam uma restrita experiência com as políticas em que atuavam: 34,6% deles tinham menos de um ano de atuação e 39,5% até três anos, indicando que 74% possuíam até três anos de atuação. Mas apesar dessa limitação, 41% declararam que atuavam em mais de um conselho, sendo que essa condição era maior entre representantes da sociedade civil. E o mais preocupante, apenas 13% consideraram o fortalecimento da democracia como um

dos aspectos relevantes dos conselhos (Brasil, 2013). No conjunto, esses dados revelam que havia uma convergência entre alta rotatividade setorial dos representantes com a simultânea profissionalização e monopólio da representação por um grupo restrito de conselheiros, sugerindo que atuavam vinculados a redes burocráticas com forte ancoragem corporativa estatal, o que lhes garantiam a permanência no sistema por um longo tempo e em distintos conselhos.

Mas também deve ser salientado que o processo de multiplicação das arenas participativas setoriais também tem recebido o estímulo de um processo político mais amplo, que incide sobre as democracias modernas. Trata-se de um ativismo baseado na reivindicação de presença e na maximização das identidades de grupos sociais específicos como base e legitimidade da participação democrática, tendência esta que vem erodindo uma concepção republicana de representação e orientando o debate dos temas sociais para questões específicas e padrões de negociação mais circunscritos (Leydet, 2004).

Mas para a plena compreensão da influência dessa lógica política nos desdobramentos políticos cristalizados no golpe de 2016, é importante salientar que o governo Lula não circunscreeu essa lógica funcional corporativista apenas às arenas do Executivo. Ela se projetou para o denominado sistema de justiça. Logo no início do seu mandato, em 2003, o Presidente Lula chancelou a regra informal criada em 2001 pelo próprio Ministério Público Federal (MPF), definindo que a escolha do Procurador Geral da República - de prerrogativa constitucional do Presidente da República -, deveria ser realizada a partir de uma lista tríplice resultante de um processo eleitoral interno, onde só procuradores são eleitores. Norma de natureza corporativista que reforçou o poder da alta burocracia da instituição, tendo em vista que esta já possuía plena autonomia constitucional. E um dos principais alvos políticos da ampliação desse poder foi justamente o ex-presidente Lula, denunciado pelo MPF na Operação Lava Jato e posteriormente sentenciado a 12 anos de prisão.

O segundo pilar estratégico adotado pelos governos do PT, se cristalizou na renovação e reforço político do tradicional modelo corporativista estatal, por meio da ampliação do poder financeiro das centrais sindicais e do sistema sindical corporativista, conferido aos sindicatos das estatais um papel relevante nos colegiados gestores dos fundos de pensão das estatais<sup>3</sup>. Fundos que, no seu conjunto, dispunha de mais de uma centena de bilhões de dólares disponíveis para a agenda estatal de investimentos governamentais. Com isso, o governo soldou uma aliança ampla – embora transitória, como tornou-se evidente após a crise - entre o grande empresariado nacional e as lideranças sindicais e a alta burocracia das estatais, ambas integradas às grandes federações e centrais sindicais. Instituições como Petrobrás, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Empresa de Correios, tornaram-se agências provedoras dos recursos oriundos dos seus respectivos fundos de pensão, estes destinados ao financiamento das grandes empresas nacionais por meio de bancos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma agência estratégica que coordenou os programas governamentais de investimentos. O processo de interação entre as lideranças sindicais e o grande empresariado incrementou o potencial de cooptação política do sistema, pois deslocou essas lideranças de um âmbito de negociação tradicionalmente circunscrito a políticas setoriais das áreas de trabalho, renda, organização sindical e proteção do trabalhador para uma agenda de questões mais amplas, vinculadas ao modelo mais abrangente de capitalismo em curso. A magnitude financeira dos fundos contribuiu para alavancar grandes grupos empresariais e estimulou a transformação de líderes sindicais e diretores de fundos de pensão em atores econômicos estratégicos, em um

---

<sup>3</sup> Até o ano de 2008 apenas sindicatos, federações e confederações sindicais recebiam parcelas da contribuição sindical. Mas em 2008, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva sancionou a lei que autorizou as centrais à partilharem os recursos desse imposto. De acordo com dados de “O Estado de São Paulo” de 22 de junho de 2015, de 2008 a junho de 2015 as centrais sindicais receberam um total de R\$ 1 bilhão de reais.

contexto de estímulo a um capitalismo baseado em grandes empresas nacionais com projeção multinacional<sup>4</sup>.

O terceiro pilar de sustentação política e de ação governamental se completou com o modelo institucional de coordenação do mercado criados durante os anos 1990, tendo as agências reguladoras independentes como modelo de relações do Estado com os grupos empresariais que detinham concessões estatais de infra-estrutura privatizada e serviços públicos, como telecomunicações, energia e transportes. Trata-se de um modelo de regulação baseado em negociações entre entes reguladores e regulados, em que a transparência e os comandos objetivos do direito positivo foram substituídos por um processo de negociação entre as grandes empresas prestadoras de serviços e agências reguladoras, espaço em que as tratativas sobre lucros, investimentos e qualidade dos serviços ocorrem sob um restrito escrutínio público (Bochi, 2002, Nunes, 2007).

O modelo de integração sócio-política adotado pelo governo federal teve o objetivo de incorporar setores políticos e econômicos estratégicos da sociedade brasileira em torno de um projeto de capitalismo coordenado pelo Estado e baseado na conciliação de classe. No próximo tópico argumentamos que esse sistema de integração apresentou linhas de continuidade com o modelo corporativista de coordenação estatal inaugurado na Era Vargas. E que foram justamente as limitações políticas desse modelo de integração que erodiram a organicidade antes existente entre o PT e os numerosos segmentos sociais de média e baixa renda não integrados ao sistema estatal de participação política. Um fator crucial para a compreensão da fragilidade do governo, que caiu sem uma resistência organizada e capaz de criar obstáculos significativos à velocidade e à segurança que caracterizaram a atuação da articulação pelo *impeachment*.

#### IV. AS LIMITAÇÕES DO MODELO E O CONTEXTO POLÍTICO DA QUEDA DO GOVERNO

Apesar da abrangência do sistema de integração sócio-política vigente no Executivo durante os governos do PT, a crise política e econômica que emergiu a partir de 2013 veio mostrar suas fragilidades<sup>5</sup>. As massivas manifestações de protesto que ocorreram em junho de 2013, que se iniciou como um protesto estudantil localizado na Cidade de São Paulo contra as tarifas de transportes, mas que se ampliaram significativamente e incorporaram também os movimentos de direita (Singer, 2016; Santos, 2017), revelaram que parcelas significativas dos interesses difusos e dos segmentos sociais mais vulneráveis não foram incorporados por este sistema estatal. Segmentos sociais inseridos no mercado informal, setores das classes médias assalariadas e pequenos e médios empresários dependentes do desempenho da economia, além da grande massa de trabalhadores informais mais vulneráveis às oscilações econômicas, passaram a

---

<sup>4</sup> O processo de absorção de fusão de grandes empresas brasileiras, como a absorção da Portugal Telefônica pela Oi, a GVT pela Brasil Telefônica/Vivo, a Trip pela Azul, a Varig e a Webjet pela Gol, e as fusões de grandes cervejarias na Ambev, tiveram o estímulo direto ou indireto do governo. Seja por meio dos financiamentos via fundos de pensão, ou pela estratégia de não criar nenhum obstáculo jurídico ou administrativo ao processo de fusão dessas empresas.

<sup>5</sup> De acordo com dados do IBGE, órgão oficial do governo federal que calcula a inflação e o desemprego do país, a inflação evoluiu de 5,91% em 2013 para 6,41% em 2014, mas em 2015 ela já deu um salto de 10,56%. O baixo desemprego de 2013, com uma taxa média de desocupação de 4,1%, o menor da história, ainda ajudou a estabilizar a situação política. Mas em 2014 essa taxa tinha crescido para 6,8% e em 2015 saltou para 8,5%, o dobro do desemprego existente em 2013, representando um número de 8,6 milhões de desempregados. O crescimento econômico em 2014 foi de 0,1%, e em 2015 a economia apresentou uma retração de 3,8%, o pior desempenho em mais de 20 anos. No primeiro trimestre de 2016, dois meses antes do afastamento da Presidente Roussef, o desemprego apresentou um crescimento de 22% sobre o quadro de dezembro de 2015, com 11 milhões de desempregados. Dessa forma o ano de 2015 e o início de 2016 se configuraram como um período de profunda recessão, alto desemprego, inflação alta e queda na qualidade do emprego, tendo em vista que mais de 900 mil trabalhadores deixaram de se inserir no mercado formal de trabalho (IBGE, PNAD Contínua; IPCA).

reduzir o apoio ao governo. E também mostraram que os grupos sociais integrantes do sistema estatal de participação estavam descolados da periferia social do país e não eram capazes de garantir a adesão política desses segmentos vulneráveis. E em meio à orfandade econômica e política, os grupos difusos tornaram-se presa dos emergentes movimentos organizados de direita, que passaram a defender uma solução de força como forma de varrer a coalizão governamental da arena política.

## V. OS FUNDAMENTOS POLÍTICOS MAIS AMPLOS DA CRISE

Para além das limitações políticas do sistema de integração instaurado no Executivo pelos governos do PT, questões mais abrangentes, vinculadas à natureza elitista do processo político brasileiro, incidiram de forma erosiva sobre as bases sociais e o frágil consenso político que sustentava o governo de Dilma Rouseff.

O primeiro aspecto a considerar é o quadro político e cultural que caracterizou o processo de combate à corrupção a partir de 2005, cristalizado principalmente no ativismo político da denominada Operação Lava Jato (OLJ) a partir de 2014. Essa dinâmica estimulou uma crescente erosão das instituições políticas e o incremento do voluntarismo dos agentes do denominado sistema de justiça. A política se transformou em um espetáculo circense, baseada na exposição midiática dos acusados pela OLJ, com o apoio de uma opinião pública restrita a um ativismo de sofá: redes de indivíduos isolados articulados pela internet, consumidores das notícias que emergiam dos grandes meios de comunicação e dos porões de partidos interessados em uma ruptura institucional. Essa opinião pública contribuiu para reforçar o poder de membros do sistema de justiça, que passaram a defender princípios flexíveis de interpretação da lei, situando os códigos jurídicos como disponíveis para a ação saneadora de uma burocracia judicial não eleita e não responsiva politicamente. O substrato sócio-político e cultural que vinha fertilizando essa tendência é o que Urbinati (2013) denominou de “democracia de audiência”. Nela, cidadãos integram platéias consumidoras de notícias sobre personalidades públicas, onde o ideal de transparência e o desejo de exposição pública dos políticos são elevados à condição de principal horizonte político de uma democracia orientada para a produção de apatia social, ressentimento político e eleições plebiscitárias.

Um segundo aspecto a considerar são as limitações do sistema político brasileiro, que historicamente tem bloqueado processos de inclusão social como os assumidos parcialmente pelos governos do PT. As principais causas das rupturas políticas ocorridas durante o século XX foram os dissensos entre grupos de elites em torno do controle do Estado ou reações de setores conservadores a governos percebidos como simpáticos às demandas por redistribuição (Santos, 2017). Esse elitismo tem blindado o sistema político contra possíveis mudanças nos padrões de distribuição de renda, no perfil das políticas e no modelo fiscal socialmente regressivo, que fundamentam o problema básico do país: a desigualdade e a pobreza. De acordo com Nobre (2013), após a redemocratização, a âncora político-partidária desse processo conservador no Congresso teria surgido na Constituinte de 1988, quando foi formado um centro conservador estruturado em torno do PMDB para bloquear propostas dos movimentos sociais. Ao longo dos anos de 1990 esse centro foi ampliado e reforçado pelo conjunto de partidos de centro-direita, o que mantém os governos sob permanente chantagem. Dentre as características desse fenômeno estariam o governismo, a amplitude superdimensionada do bloco governista, um sistema organizado e hierarquizado de vetos e o bloqueio de oponentes nos bastidores, evitando debates públicos. Esse imobilismo conservador tem blindado o sistema político contra mudanças sociais significativas (Nobre, 2013).

Um terceiro aspecto refere-se às contradições do singular projeto de inclusão social e de desenvolvimentismo do lulismo. Como observam Singer e Loureiro (2016), esse projeto não considerou que desde a colônia o Brasil já era um entreposto mercantil, onde os capitais não se defrontaram com os obstáculos típicos do feudalismo europeu. Esse tipo de capitalismo mercantil sem freios bloqueou a formação de genuínos grupos sociais com laços comunitários horizontais, e gerou o problema histórico de como estruturar uma comunidade nacional a partir de uma base social fragmentada e sem qualquer organicidade. Salvo o interregno industrializante da Era Vargas, entre 1930 e 1977, a partir da fase final da ditadura militar nos anos 1980, os governos incrementaram a tendência histórica de concentração de renda, instaurando-se um conformismo político orientado para mudanças socialmente limitadas. Nesse contexto, o projeto lulista de conciliação tentou executar uma agenda politicamente contraditória, tais como industrialização sem contar com amplo apoio dos industriais, ampliação das universidades públicas com forte financiamento do ensino privado, valorização do salário mínimo com políticas assistencialistas e construção de um ideário de inclusão social limitado aos requisitos básicos de sobrevivência. (Singer e Loureiro, 2016). Contudo, esgotada a fase de expansão econômica - muito baseada nas compras de *commodities* pela China - e configurado um quadro de recursos mais escassos a partir de 2013, segmentos das classes médias, rentistas e parcelas das elites industriais e financeiras, passaram a questionar as políticas distributivistas e desenvolvimentistas. Inclusive porque a estratégia de manutenção do pleno emprego vinha retirando o poder de negociação dos industriais diante dos trabalhadores e do governo, o que reduzia as margens de lucro.

Esses processos de médio e longo curso foram reforçados pelo estilo pessoal da presidente Roussef e pela estratégia econômica errática do seu governo. Com um estilo centralizador e baseado em um enfrentamento político discursivo, mas reduzida habilidade política para atuar em um sistema político fragmentado, imprevisível e permeado por redes predatórias, Roussef assumiu o governo em 2011 demitindo antigos ministros de Lula vinculados ao centro político-partidário e se isolou do Legislativo durante boa parte do primeiro mandato. Na economia assumiu uma precoce estratégia de enfrentamento com forças do *establishment* financeiro: a redução dos juros de 12,5% para 7,25% ao ano entre 2011 e 2013; o uso intensivo de centenas de bilhões de reais de crédito subsidiado para o setor produtivo via BNDES; as medidas no setor elétrico para redução das tarifas de energia, que resultaram no rebaixamento do valor de mercado das concessionárias privadas, algumas com forte capital estrangeiro; a desvalorização da moeda e a taxação de capitais estrangeiros especulativos, foram algumas das políticas assumidas no primeiro governo de Roussef (Singer, 2016: 27-32). Medidas que sinalizaram para bancos e setores rentistas que o papel do Estado como provedor de altas rendas via emissão de títulos da dívida, poderia estar ameaçado. Mas a forma como o governo Roussef assumiu essa agenda, com ministros da área econômica se envolvendo diretamente nas críticas aos *spreads* “absurdos” dos bancos, gerou mais tensões com a comunidade financeira do país, pois rompia com um pacto de décadas de cumplicidade e silêncio entre governo e setor bancário, além de se afastar do próprio roteiro de conciliação do governo Lula. O próprio Ministro da Fazenda vinha público, no auge do confronto, em abril de 2012, para afirmar que os bancos brasileiros eram campeões de *spread* e juros no mundo, explicitando que enquanto a média de captação das instituições bancárias se situava em torno de 9,8% ao ano, os juros cobrados variavam de 30% a 80% ao ano (Singer, 2016: 32-35).

Contudo, sem deter a habilidade política do ex-presidente Lula, a política de confronto público do governo com a comunidade financeira logo cobraria seu preço. Durante os anos de 2012 e 2013 foi se formando uma ampla coalizão em prol da elevação dos juros, integrada por bancos estrangeiros, agências multilaterais, grandes multinacionais, agências de risco e a grande mídia. E apesar do fraco crescimento econômico em 2012 - 0,9% pela metodologia antiga do

órgão oficial do governo - , em abril o BACEN deu início a um novo ciclo de alta de juros que duraria por mais de dois anos. A inflexão do governo Roussef também envolveu cortes significativos nos gastos públicos e elevação dos juros, medidas que induziram a zero o crescimento anual em 2014, e também não reduziram a inflação, que em 2015 se situou em torno de 9% ao ano.

Com essa trajetória recessiva, logo a partir dos protestos de junho de 2013 o governo passou a perder paulatinamente o apoio do eleitorado, apesar do crescimento moderado de 2.3% naquele ano. Nesse quadro, nas eleições de 2014 a presidente Roussef apenas foi reeleita com o efetivo empenho pessoal do ex-presidente Lula e por uma estrita margem de pouco mais de 3% dos votos, em uma eleição em que mais de 30 milhões de votantes (21,1%) se abstiveram (Jornal, El País, 27/10/2014). E mais grave para o governo, este perdeu na quase totalidade dos estados das regiões sul e sudeste, mais industrializados e que concentram a maior parte do PIB. Assim, pressionada pela oposição, o segundo mandato de Dilma emergiu sob o signo da incoerência absoluta em relação às promessas de campanha. Poucos dias após as eleições anunciou o nome de Joaquim Levy como Ministro da Fazenda, adepto de receitas neoliberais, ex-diretor financeiro do Banco Mundial e integrante dos quadros da diretoria do Bradesco, o segundo maior banco privado do país. A partir desse período o desemprego é crescente: 8,6 milhões de desempregados em 2015 e 12,3 milhões em 2016. Com uma agenda econômica que era antítese das promessas de campanha, ao final do ano de 2015 e início de 2016, a popularidade média de Roussef se situava em torno de 10%. Estavam postas as condições políticas gerais para que setores da direita passassem a acuar o governo por meio de sucessivos protestos, campanhas e mobilizações nas redes sociais

Os desdobramentos políticos dessa impopularidade convergiram no golpe institucional de 2016, que em certa medida seguiu o receituário padrão das rupturas políticas. Como observa Santos (2017), apesar das diferenças conjunturais, a “tecnologia” dos golpes tem sido mobilizada para bloquear ou abortar governos orientados para processos de redistribuição social no pós-guerra: candidatos considerados como de esquerda ou populista são tratados nas campanhas como ameaças à estabilidade econômica e aos fluxos de investimentos estrangeiros; caso ganhem as eleições a mídia dissemina campanhas contra os desarranjos fiscais, o populismo distributivista irresponsável ou aos riscos de inflação. Por fim, apela-se finalmente para o instrumento político moral capaz de derrubar o governo em curso: o “mar de lama” da corrupção governamental, às vezes referido como o maior da história do país, momento em que se desencadeiam as passeatas de protestos incorporando os segmentos médios conservadores e forma-se uma “opinião pública” que apela às Forças Armadas.

É importante salientar que o apoio do Judiciário e do MPF foi crucial para o desgaste e a queda do governo, pois forneceu um ímpeto incontestável a um processo de investigação orientado inicialmente para lideranças do PT e do governo. Reis (2017) considera que, em parte, essa seletividade do foco investigativo do sistema de justiça tenha uma origem sociológica. A elite integrada pela burocracia togada e pelos procuradores tem origem principalmente entre segmentos de média e alta renda e tende a se identificar com os valores das elites sócio-econômicas do país. Consideramos que essa origem sociológica comum é uma das bases do forte apoio da opinião pública ao ativismo de juízes e procuradores da Lava Jato.

Acerca da formação dessa opinião pública politicamente majoritária, integrada por segmentos médios conservadores e a elite branca de alta escolaridade e grande poder aquisitivo, Reis (2017) observa que estes setores representam justamente a parcela minoritária do eleitorado derrotado nas eleições presidenciais de 2002 a 2014. Esse problema sócio-político ganhou contornos mais nítidos a partir das eleições de 2006, quando os pleitos passaram a produzir uma correlação entre voto e perfil sócio-econômico do eleitor: quanto mais baixos os estratos de

renda mais a tendência de votar em Lula e Rousef. Como o autor observa, sob as condições de desigualdades sociais e econômicas brasileiras, não há muitas possibilidades de surgirem muitos protagonistas relevantes dos estratos de baixa renda no processo de produção da “opinião pública”. Nesse sentido, essa clivagem sócio-econômica do eleitorado tende a produzir dois processos importantes: a separação entre a “opinião pública” e a opinião da maioria do eleitorado; e a transformação da opinião publicada em genuína “opinião pública”. Decorre justamente dessa clivagem sócio-política a forte polarização política e os cruentos ódios de classe que têm se cristalizado nos processos eleitorais nos anos recentes. Também por isso, as eleições assumem dramáticos significados, percebidas como arenas definidoras de identidades e das condições de sobrevivência política dos grupos em disputa (Reis, 2017: 25-29).

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A queda da presidente Rousef atualizou a presença de um problema clássico na América Latina: a necessidade de um sólido consenso das elites políticas em torno das regras da competição política para a estabilidade de um regime. No Brasil, essa importância decorre de uma dinâmica política baseada no alto poder social de segmentos das elites políticas e estatais, integradas por atores que têm espaço para modelar as instituições se as circunstâncias políticas exigirem. Dinâmica esta que retira seus insumos sociais das formas históricas de estruturação sócio-econômica do país, marcado por uma experiência de quase 400 anos de escravidão. Frente aos valores sociais cristalizados nesta secular experiência, até o reformismo fraco dos governos liderados pelo PT se apresentava como ameaça a uma elite sem organicidade com a maioria pobre da população. Quadro social que explica em muito as mobilizações sociais das classes médias, aderentes sem críticas às ações de saneamento moral de procuradores e juízes contra a corrupção da classe política.

Trafegando politicamente sobre esse quadro social e com o controle da formação da “opinião pública”, a despeito de potenciais divergências de amplas parcelas do eleitorado, a coalizão de direita derrubou o governo Rousef de forma relativamente rápida, mesmo com incertezas acerca da capacidade de coordenação econômica e política do sucessor na Presidência, como demonstrou o caos que emergiu da greve dos caminhoneiros em maio. Também desconsideraram os efeitos dessa ruptura institucional sobre o futuro da democracia. Frente à essa articulação, o governo, apoiado em um sistema de participação social ancorado no Executivo e permeado por forte seletividade corporativista, sistema distante dos interesses difusos, foi incapaz de mobilizar apoio significativo entre os movimentos sociais organizados e centrais sindicais. A apatia social há muito estava instalada.

Nesse sentido, se faz necessário reconhecer que os padrões de relações que os governos do PT mantiveram com as organizações dos trabalhadores e com os movimentos sociais, não fugiram significativamente dos padrões históricos de mediações político-institucionais inaugurado pela Revolução de 1930: relações hierárquicas estabelecidas dentro de organizações corporativistas de trabalhadores e empresários; movimentos sociais incorporados às políticas do Executivo por seletivos colegiados de participação; proliferação de programas sociais com requisitos de repasse vinculados a decisões de instâncias paraestatais e, a inovação do governo Lula, uma estratégia de conciliação de classe por meio da administração conjunta de milionários fundos de pensão. Enfim, foram muitas as linhas de continuidade.

No contexto dessas formas de integração geradoras de um imobilismo institucionalizado e de uma apatia de difusos contornos políticos, não surpreende que após 13 anos de poder, militantes e lideranças do PT tenham ficado confusos diante da velocidade dos acontecimentos e

da ausência de uma resistência política efetiva aos eventos que desaguaram no golpe institucional de 2016.

## VII. REFERÊNCIAS

ARAÚJO FILHO, Valdemar F. de (2016) – *A Expansão do Poder Executivo e a Organização da Presidência da República no Brasil (1930-1989)*. Curitiba: Appris Editora

\_\_\_\_\_ (2016a) “Seletividade Corporativa e Institucionalização Clientelista no Modelo de Participação Social do Poder Executivo Brasileiro”. In, 8º Congresso do Conselho Europeu de Investigações Sociais da América Latina (CEISAL). Instituto de Ibero-América/Universidade de Salamanca. Salamanca, 28 de junho a 01 de julho de 2016

\_\_\_\_\_ (2014) “A Racionalização Paraestatal dos Movimentos Sociais e as Manifestações de Protesto no Brasil: reflexões sobre as rupturas sociais e a crise de legitimação na democracia brasileira”. In, VIII Congresso Português de Sociologia, Évora, junho de 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al* (2010) “A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas” In, LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, F. Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pag. 27-72.

BRASIL. (2010) “Balanço de Governo 2003-2010”. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Brasília: Presidência da República.

\_\_\_\_\_ (2012) “Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia–Brasil”. Brasília: IPEA/Secretaria Geral da Presidência da República.

\_\_\_\_\_. (2013) “Conselhos nacionais – Perfil e atuação dos conselheiros”. In, Projeto Efetividade da Participação Social no Brasil. Brasília: IPEA.

BOCHI, Renato R (2002)-. “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório”. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro; Ed. UFMG/IUPERJ, pag. 195-254

CARVALHO, José Murilo (2001). *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

COSTA, Vanda Ribeiro (1991). “Origens do Corporativismo Brasileiro”. In: BOSCHI, Renato (Org.) *Corporativismo e Desigualdade. A construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro:IUPERJ/Rio Fundo Editora, pag. 113-145.

DINIZ, Eli e BOCHI, Renato (1991). “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”. In: Boschi, Renato (Org.) *Corporativismo e Desigualdade. A construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, pag.11-30.

FAORO, Raymundo (2001). *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Globo.

FONSECA, Igor Ferraz *et al* (2012) – “Conhecimentos Técnicos, Políticas Públicas e Participação: o caso do conselho nacional do meio ambiente”. In: *Revista de Sociologia e Política*; v. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 183-198.

GRAU, Núria Cunnil (2010) “A Governança Democrática na Administração Federal Brasileira: uma avaliação da contribuição da accountability e da democratização da gestão pública dos modelos de participação implantados”. Brasília: Ministério do Planejamento. LEYDET,



Dominique (2004) “Crise da Representação: o modelo republicano em questão”. In: CARDOSO, Sergio (ORG.) Retorno ao Republicanismo. Belo Horizonte: Ed.UFMG, pag. 67-92.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil (1998) Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In, Revista do Serviço Público, v.49, n. 2, pag. 5-31

LINZ, Juan (1980). “Regimes Autoritários”. In, PINHEIRO, Paul Cesar (Org.) O Estado Autoritário e os Movimentos Populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pag 119-1881980.

NICOLAU, Jairo (2002) História do Voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar

NOBRE, Marcos (2013) Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo : Companhia das Letras.

NUNES, Edson (2007) “Agências Reguladoras no Brasil”. In, CINTRA, Antônio Octávio; AVELAR, Lúcia (Org.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Ed. UNESP/Konrad Adenauer, pag. 183-210.

REIS, Fabio Wanderley (2017) “Crise Política: a “opinião pública” contra o eleitorado”. In, (Org.) MIGUEL Luis Felipe e BIROLI, Flávia . Encruzilhada da Democracia. Porto Alegre, Editora ZOOUK, pag.15-44

SANTOS, Wanderley G. dos (1979). Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Editora Campus.

\_\_\_\_\_ (1988) “Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana”. In, Novos Estudos CEBRAP. n. 20, pag. 110-118.

\_\_\_\_\_ (2017) A Democracia Impedida. Rio de Janeiro: FGV Editora.

SINGER, André (2016) “A (falta de) Base para o Ensaio Desenvolvimentista”. In, SINGER, André e LOUREIRO, Isabel (Orgs.). As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?” São Paulo: Boitempo Editora, pag. 21-54.

SOUZA, Clóvis (2012) “A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010”. Texto para Discussão n. 1718. Rio de Janeiro: IPEA.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de (1976). Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo: Editora Alfa-Omega

STEPAN, Alfred (1980). Estado, Corporativismo e Autoritarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra

URBINATI, Nadia (2013). “Da Democracia de Partidos ao Plebiscito da Audience”. In, Lua Nova, n.89. São Paulo, pag. 85-105.

VIANNA, Luiz Werneck (1976). Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.