

ISBN 978-987-702-394-7

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA DEL SUR: Evaluación de sus perspectivas

Comité académico de Ciencias Políticas y Sociales
AUGM

V. Gastón Mutti
COMPILADOR



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL
Y DIAGRAMACIÓN

Eugenia Reboiro

eugenia.reboiro@gmail.com

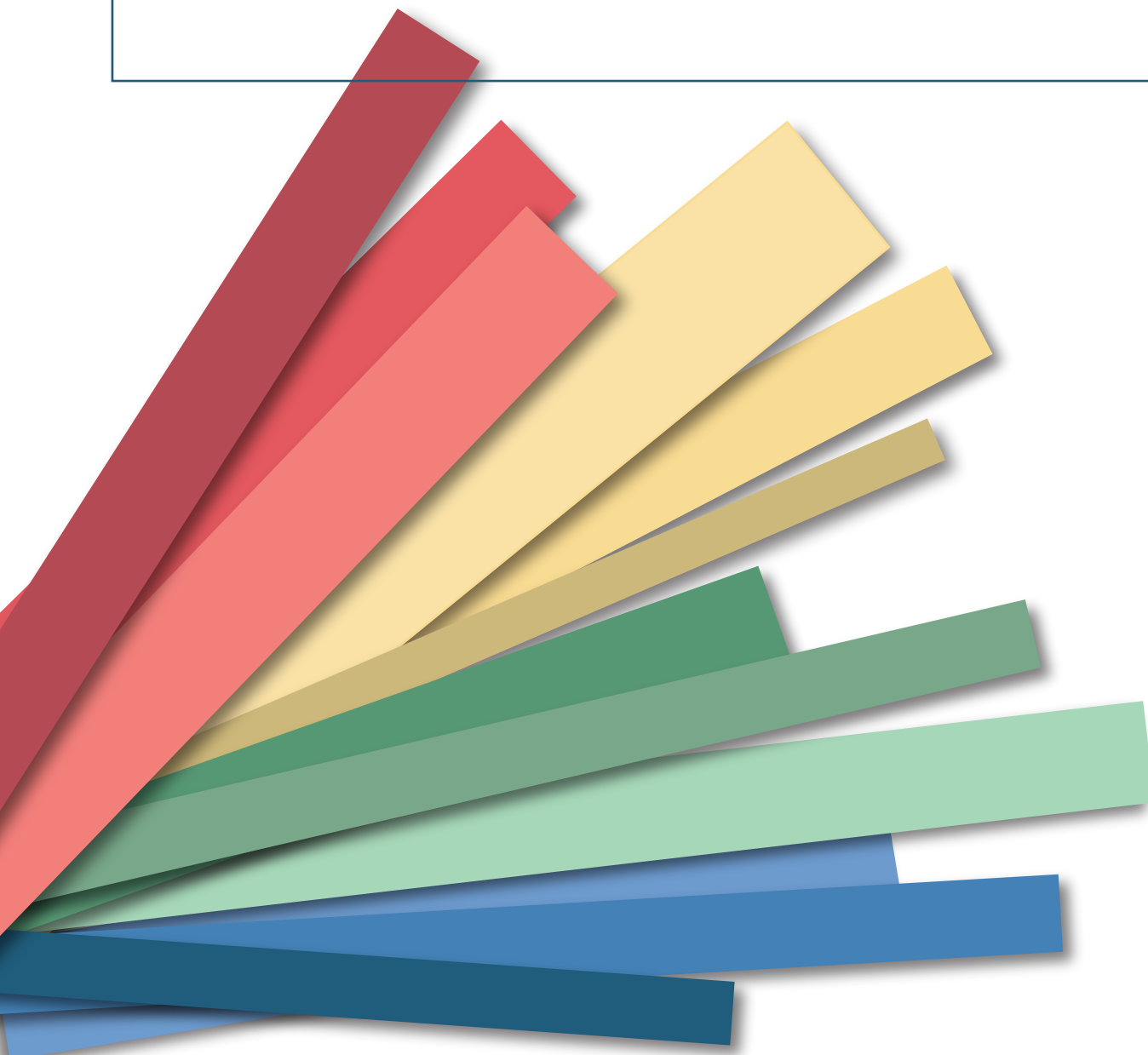


FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Los dilemas de la democracia en América del Sur : evaluación de sus perspectivas /
V. Gastón Mutti ... [et al.] ; compilado por V. Gastón Mutti. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora.
Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-394-7

1. Democracia. 2. América del Sur. 3. Ciencia Política. I. Mutti, V. Gastón, comp.
CDD 320.0980



ÍNDICE



Introducción

Miryam Colacrai y V. Gastón Mutti

6

Comité de Ciencias Políticas y Sociales de AUGM: De la reconstrucción hacia la consolidación

Alfredo Alejandro Gugliano

11

I. La región en debate

15

Suramérica en los inicios del siglo XXI. Sobre narrativas de la soberanía: Entre la política y lo político

Silvia T. Álvarez

16

Los desafíos de la democracia en América Latina en el Siglo XXI

Juan Pablo Itoiz

47

II. Nuestra región. Casos comparados

52

Políticas públicas de proteção social – trajetória recente no Brasil e na Argentina

Vera Alves Cepêda e Ivan Henrique de Mattos e Silva

53

Trajetória das instituições de accountability: Uma comparação do sistema de auditorias de contas públicas da República Federativa do Brasil com o da República Argentina

César Luciano Filomena

78

III. Nuestros países. Casos nacionales

106

¿Quién aprende de quién, y por qué?

Notas para el estudio de transferencia de Políticas Públicas (con énfasis en las políticas sub-nacionales de Reforma Administrativa en la Argentina reciente)

Diego J. Gantus, Guillermina Curti, Silvana Gómez y Nahuel Bourlot

107

Etapas de la relación entre la política y la economía en Argentina. La utilización de conceptos

V. Gastón Mutti

133

La calidad de la democracia en Bolivia 2010-2016. Un balance

Diego Murillo Bernardis

163

Revistando o paradoxo da legitimidade democrática (1995-2017)

Augusto Junior Clemente y Bruno Mello Souza

183

Brasil entre o pós-lulismo e o pré-bolsonarismo

Marcelo Danéris

206

Análisis comparado de presupuestos participativos: estudio sobre dos estados brasileños

Alfredo Alejandro Gugliano

228

Redes de Financiamento eleitoral e crise da democracia no Brasil

Rodrigo Rossi Horochovski e Ivan Jairo Junckes

250

A 45 años del Golpe de Estado en Chile: Entre la persistencia de la banalidad del mal y el brutalismo modernizador

César Ross

276

Liderazgo y participación política de la mujer en Paraguay

Mirna Liliana Alaye

303

INTRODUCCIÓN

Miryam Colacrai, UNR
V. Gastón Mutti, UNR-UNER

El libro presenta los trabajos realizados por los participantes de los tres Simposios Internacionales del Comité de Ciencias Políticas y Sociales de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Los mismos se realizaron entre los años 2016 y 2018.

El primero en la ciudad de Porto Alegre en la Universidade Federal do Río Grande do Sul, el segundo en Ciudad del Este en la Universidad Nacional del Este y el tercero en Rosario, en la Universidad Nacional de Rosario.

Conjuga las preocupaciones que se fueron planteando en cada una de esas oportunidades, donde el centro de la indagación fueron las alternativas que estaba viviendo nuestra región, nuestros países y las escalas subnacionales. Por ello el eje que recorre todas las participaciones es el de los avatares del comportamiento político en nuestras democracias, lo cual se hace con una gran apertura y diversidad de casos y opiniones.

Están reflejadas las peculiaridades de los países que están representados por las universidades intervinientes en nuestro Comité: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay.

En el transcurso de estos años nuestras sociedades se vieron sometidas a profundas tensiones en sus regímenes políticos. Cambios ideológicos significativos de sentido diverso. De los partidos que participaron de las alternancias democráticas. Un juicio político que terminaba con la gestión de una presidente, plebiscitos que buscaron garantizar la continuidad presidencial vedada por principios constitucionales, campañas electorales cada vez más polarizadas y elecciones amañadas. Momentos traumáticos en los que las situaciones planteadas llegaron a ser consideradas como circunstancias límite. Conceptualizadas por algunos observadores de esos hechos como golpes de Estado. Interpretaciones diversas sobre estas alteraciones de los regímenes democráticos. Movilizaciones populares de alto impacto social y político, recrudecimiento de la violación de los derechos humanos.

Es por ello que los trabajos aquí presentados ayudan, cada uno a su manera,

a describir y comprender estas circunstancias, y los motivos que las antecedieron. Los mismos fueron ordenados por el orden alfabético de los países y de los autores en cada una de las secciones que lo componen.

Tres son las partes que dividen la obra. La primera es *La región en debate*. En ella se ven reflejadas las peculiaridades globales que han adoptado nuestros países de América del Sur respecto de las características de su democracia y su relación con un mundo en mutación acelerada y con modificaciones profundas de sus estructuras organizativas tal cual las conocíamos.

Se constata que la democracia tiene una connotación que supera a una mera “forma de gobierno”. Por ello, su interpretación estricta como régimen político hoy es exigua y requiere, también, una comprensión más compleja ya que, en sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social que también implica la libertad e igualdad ante la ley de todos sus habitantes. Por ello, se espera que las relaciones sociales se establezcan de acuerdo a la tolerancia y al pluralismo.

Las contribuciones introducen debates actuales que exploran y discuten las perspectivas de los cambios en el regionalismo y en la soberanía como expresiones de las formas de inserción internacional.

También recuperan descripciones de aquellos espacios de contestación social que se manifestaron a partir de las nuevas relaciones de ordenamiento entre el Estado, el mercado y la región. En ellas, se sostiene que las recetas neoliberales ganaron espacios a partir de un modo de comprender las relaciones transfronterizas y transnacionales.

En la segunda parte, *Nuestra región- Casos comparados*, los trabajos reunidos analizan a Argentina y a Brasil en las últimas décadas. Toman dos procesos políticos compartidos por los países, como fueron la etapa neoliberal, posterior a la finalización del proceso de redemocratización en ambos casos, y la etapa que se denomina neo-desarrollista, con fuerte centralidad de las políticas públicas de inclusión social y combate de la pobreza.

Se busca observar en estos escenarios nacionales la forma a través de la cual se incluyó en la agenda política decisoria temas como la desigualdad y las estrategias públicas para enfrentarla.

En el primer trabajo se coloca particularmente el acento en la comparación de programas como la Transferencia Condicionada de Renta (PRCRs) y el Programa Bolsa Familia (PBF) en Brasil y la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina.

Además, en el segundo trabajo, se busca contraponer las articulaciones institucionales y sus cambios en la regulación de los órganos estatales de *accountability* o de auditoría de cuentas en el contexto del federalismo brasileño y argentino. Así, se propone prestar atención a las formas de organización, a las reglas y a las competencias funcionales que poseen, ya sea como órganos nacionales o subnacionales (estadales-provinciales o municipales).

En la tercera parte, referida a *Nuestros países- Casos nacionales*, se reúnen un conjunto de contribuciones que tienen como objeto de estudio a las distintas experiencias nacionales, como también, en alguno de ellos, las particularidades subnacionales.

Están reflejadas algunas particularidades de los procesos políticos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay en las últimas décadas.

Los trabajos echan luz sobre los principales temas de las agendas de gran parte de los países de América del Sur. Cuestiones como las reformas del Estado, la relación entre economía y política, el balance sobre de la calidad de la democracia y su relación con la cultura política democrática buscar ser abordados por los autores. También las características de los diseños institucionales del financiamiento electoral, de la participación en el presupuesto participativo y de la intervención y el ejercicio del liderazgo político de la mujer.

En el caso de Argentina la discusión está propuesta en relación con los momentos por los cuales atravesó la relación entre economía y política a partir de los años '70. Se identifican como etapas: la dictadura, el menemismo, el kirchnerismo y el macrismo; y se analizan las características de cada uno de estos momentos para recalcar la relación entre los diferentes procesos por los que atraviesa una sociedad y las políticas aplicadas. Se sostiene que esto puede llevar a que en determinados momentos ni las fuerzas políticas ni la ciudadanía puedan dimensionar los esfuerzos de la construcción de una democracia con estabilidad.

En el mismo país, tomando la dimensión subnacional de las reformas de la administración pública en su contexto federal, se analiza cómo los intentos reformistas de los '90 y posteriores, mostraron a las provincias conservando un considerable margen de actuación respecto del gobierno nacional para llevar adelante reformas relativamente autónomas. Así, se explora el modo en que las provincias se corresponden con las ideas a nivel nacional, o si encararon estos procesos en materia de orientación general de las reformas de modo relativamente autónomos e independientes.

En relación con Bolivia se realiza un balance sobre de la calidad de la democracia durante el período 2010-2016. Para ello se explora el lugar de los estudios sobre la democracia en la ciencia política boliviana y el debate sobre las dimensiones y variables utilizadas en los informes sobre calidad. Los resultados de estos avances son presentados para describir las características del régimen político durante el desarrollo del Estado Plurinacional.

En el caso de Brasil, cuatro son los aportes, aunque el centro de la preocupación continúa siendo la democracia y su legitimidad. Ella va a ser analizada, por una parte, en su articulación con la cultura política brasileña y la aceptación de este régimen político por parte de la población. La preocupación que se presenta es cómo se dan continuidades y discontinuidades de los patrones autoritarios y la apropiación

privada de la esfera pública, lo cual lleva a un apoyo normativo a la democracia a la vez que se produce una crítica a las instituciones del régimen político. Para evaluar esta discusión los autores parten de los datos del Latinobarómetro sobre el lugar en que son colocadas las instituciones fundamentales del régimen como el Congreso Nacional y los partidos políticos. Por ello consideran que los resultados conducen a la finalización de esa paradoja con una dirección que conduce a su deslegitimación.

El análisis de la situación de la democracia brasileña es también puesto en juego en el siguiente artículo, al ser analizado el diseño institucional del financiamiento electoral entre 1994 y 2014. Para los autores esto contribuyó a la crisis política que se ha vivido desde entonces. En este caso los datos surgen de la relación estrecha que se da entre pocas empresas que aportan fondos, los partidos y los candidatos que concentran la mayoría de los vínculos, del dinero y de los votos en casi todos los comicios. Por ello, se considera que esto impacta en la calidad de la democracia generando una extrema desigualdad en las condiciones de la disputa, la ausencia de apoyos voluntarios en las campañas y la mayor presencia de los poderosos grupos de interés, frecuentemente relacionados en casos de corrupción.

El tercer trabajo sobre el caso brasileño también centra su estudio sobre el contexto y las condiciones que llevaron a la crisis política entre 2014 y 2018. En este caso la tensión analizada es la que se produce entre la expansión democrática y el agotamiento del proyecto social desarrollista y, por otro, las políticas económicas impuestas por el nuevo ciclo de acumulación capitalista mundial de ajuste fiscal y austeridad, luego de la crisis mundial de 2008. Por ello se sostiene que la relación entre liberalismo económico y liberalismo político está puesta en cuestión, junto con la relación entre participación democrática y el proyecto socioeconómico del período en estudio.

Por último, el estudio comparado de las prácticas de presupuesto participativo en San Paulo y Río Grande del Sur, evalúa las características y la diversidad de las ejecuciones de las políticas públicas en contextos sociales, económicos y administrativos diferentes. Para el trabajo esto permite abordar la discusión sobre las precondiciones que permitan la efectividad, o los condicionamientos, de las propuestas de democracia participativa.

El capítulo referido a Chile analiza las características del contexto en que se produjo el Golpe de Estado de 1973 y las lecturas que se realizaron de los años subsiguientes. Particularmente en lo referente a una normalización que casi toda la sociedad hizo de esa historia a partir de la idea del éxito económico del Chile democrático. Así, se interpreta que se produjo una especie de compensación, de olvido terapéutico, ante tanto dolor vivido por una parte de los chilenos.

Por último, el trabajo concerniente a Paraguay nos brinda un análisis sobre la participación y el ejercicio del liderazgo político de la mujer y sobre las barreras prácticas que dificultan su presencia en el escenario político. Así, se refleja el

aumento de la desigualdad para ocupar cargos de decisión con datos muy significativos sobre los espacios de decisión o de poder ocupados, el porcentaje de acceso de la mujer en cargos electivos en Paraguay y en los otros poderes del Estado. En particular se refleja un retroceso en el Poder Legislativo, donde en las elecciones de 2018 las mujeres que lograron un lugar en el Congreso solo representaron el 16%. Esto muestra la necesidad de cambiar el orden tradicional, principalmente dentro de los partidos políticos, para consolidar la paridad en la práctica.

Este Libro del Comité de Ciencias Políticas y Sociales de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) fue financiado por medio de los fondos otorgados por la Universidad Nacional de Rosario, a través de su Secretaría de Ciencia y Técnica, al Proyecto PID Programa 202 de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales: POL “La interacción del sistema partidario y la estructura estatal en las políticas públicas sub nacionales. La provincia de Santa Fe a partir de 2011”, dirigido por V. Gastón Mutti y codirigido por Diego Gantus.

Un agradecimiento especial es para Sol Rubleski, alumna del Ciclo Superior de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. No sólo colaboró activamente en la reunión que se organizó en 2018 en nuestra Universidad, sino que también lo hizo en la compaginación de estos trabajos, en su compromiso con las tareas, como también en el acompañamiento de los miembros de este Comité.

Rosario, enero de 2020.

PRESENTACIÓN

Comité de Ciencias Políticas y Sociales de AUGM: De la reconstrucción hacia la consolidación

Alfredo Alejandro Gugliano
Departamento de Ciência Política UFRGS

La Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) fue fundada en 1991 como un espacio de incrementación científica y tecnológica de un conjunto de países del Mercosur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Con la intención de potencializar esa vocación desde sus primeros momentos el grupo estimuló la formación de comités y núcleos disciplinares dirigidos hacia la articulación de investigadores y demás profesionales vinculados al área de ciencia y tecnología. De entre sus atribuciones estaban la ligación de equipos de investigación de diferentes países, la producción y difusión de nuevos conocimientos.

Desde los comienzos de AUGM el Comité de Ciencias Políticas y Sociales formó parte del plantel de la asociación, congregando diferentes investigadores principalmente de Argentina, Brasil y Uruguay. La creación del comité representó la convicción de la asociación sobre la importancia de este campo de conocimiento en la región.

De entre las diversas áreas de conocimiento que componen el desarrollo del sistema universitario en el Mercosur, como también en América Latina, el área de las ciencias políticas y sociales tiene destaque como uno de los principales espacios de investigación en la región, siendo internacionalmente reconocida su contribución para el desarrollo de las ciencias sociales a nivel mundial.

Actualmente, en todos los países del Mercosur el área de ciencias políticas y sociales presenta gran importancia. En Brasil, por ejemplo, políticas, sociales y humanidades están entre las áreas con mayor número de estudiantes en todo

el sistema de postgrado del país. En Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay igualmente el área de ciencias sociales se destaca en términos de número de facultades, cursos y estudiantes de grado y postgrado. El gran interés por estudios e investigaciones en el área se debe a que es un campo científico dedicado al análisis de los diferentes procesos que interfieren en las relaciones sociopolíticas en la región, comprendiendo una rica variedad de enfoques, metodologías y temas de interés.

Coordinado por profesores vinculados al Departamento de Ciencia Política de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*, el comité funcionó con regularidad hasta finales de los años 1990, cuando paralizó sus actividades. Tal paralización fue consecuencia de numerosos factores, quizás entre los principales, la dificultad que el comité enfrentó para ampliar el número de universidades participantes, revertiendo la tendencia a mantener sus actividades concentradas en pocos países. A pesar de esa interrupción, desde el año 2010 empiezan los esfuerzos para reorganizar el comité, lo cual se concreta en el año 2012, cuando la reunión se realiza en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) de la cual participan fundamentalmente universidades brasileñas y argentinas, decidiéndose por la reanudación de las actividades. Para este nuevo período nuevamente la UFRGS se responsabilizó por la coordinación del comité, comprometiéndose con la regularización de sus actividades y reuniones.

Ese fue el marco de una nueva etapa del comité de ciencias políticas y sociales en que la prioridad fue la reorganización y consolidación de sus actividades. En el período coordinado por la UFRGS fueron designadas tres prioridades objetivando la normalización de las actividades y plena integración con las directrices del Grupo Montevideo.

La primera prioridad estuvo dirigida a una mayor participación en el interior de las instancias de AUGM, buscando ampliar el apoyo interno de la organización a las actividades del comité, fortalecer los contactos con Rectores y Delegados Asesores de las Universidades participantes, así como colaborar para el desarrollo de las tareas de la asociación.

La segunda prioridad fue el esfuerzo para la expansión del número de participantes del comité, tanto de universidades como de países integrantes del grupo. Se evaluaba, en aquel momento, que el fortalecimiento del comité pasara directamente por la capacidad de atraer representantes de instituciones de los diferentes países que componen la AUGM, ampliando la repercusión de sus acciones.

Por fin, la tercera prioridad estaba dirigida a la diversificación de actividades. Tradicionalmente, el comité de ciencias políticas y sociales se limitaba a la convocatoria de reuniones anuales, lo que era un marco sin duda importante. No obstante, en el período en que se estaba reorganizando el comité había una convicción muy fuerte de que era necesario crear un espacio en el cual los representantes de las universidades

pudiesen presentar a la comunidad académica avances de investigaciones en el campo de la ciencia política, estimulando el debate de ideas.

UFRGS coordinó el comité en esa etapa (2012-2015), en la cual aunque hubo dificultades también existieron importantes progresos desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. El comité no solamente retomó su participación en las reuniones con otros comités y delegados asesores, también volvió a participar de las Jornadas de Jóvenes Investigadores de AUGM, una de las principales actividades de la asociación.

Sin duda en este período el comité creció de manera consistente, siendo hoy uno de los pocos comités temáticos de la AUGM donde participan prácticamente todos los países de la asociación. También hubo un crecimiento importante de universidades inscriptas en cada país, especialmente en los dos países con mayor número de universidades públicas de la región, Argentina y Brasil.

Pero más que un incremento del número de participantes, en ese período se fortalecieron los lazos de integración en el interior del comité, fortificando la realización de actividades colectivas y el compromiso de los participantes con su funcionamiento. Sin duda el espíritu de grupo y el trabajo colectivo, construidos desde la dinámica de actividades del comité, fueron los grandes responsables por el éxito del proceso de reorganización.

Entre las acciones que integraron los miembros del comité en el espacio académico internacional está la realización de varias mesas-redondas, específicas de AUGM, en importantes congresos académicos, como de la Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y el Congreso Nacional e Internacional sobre democracia realizado en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Estas actividades fueron especialmente importantes en términos de la presentación del comité como un espacio de articulación de los científicos sociales en la región.

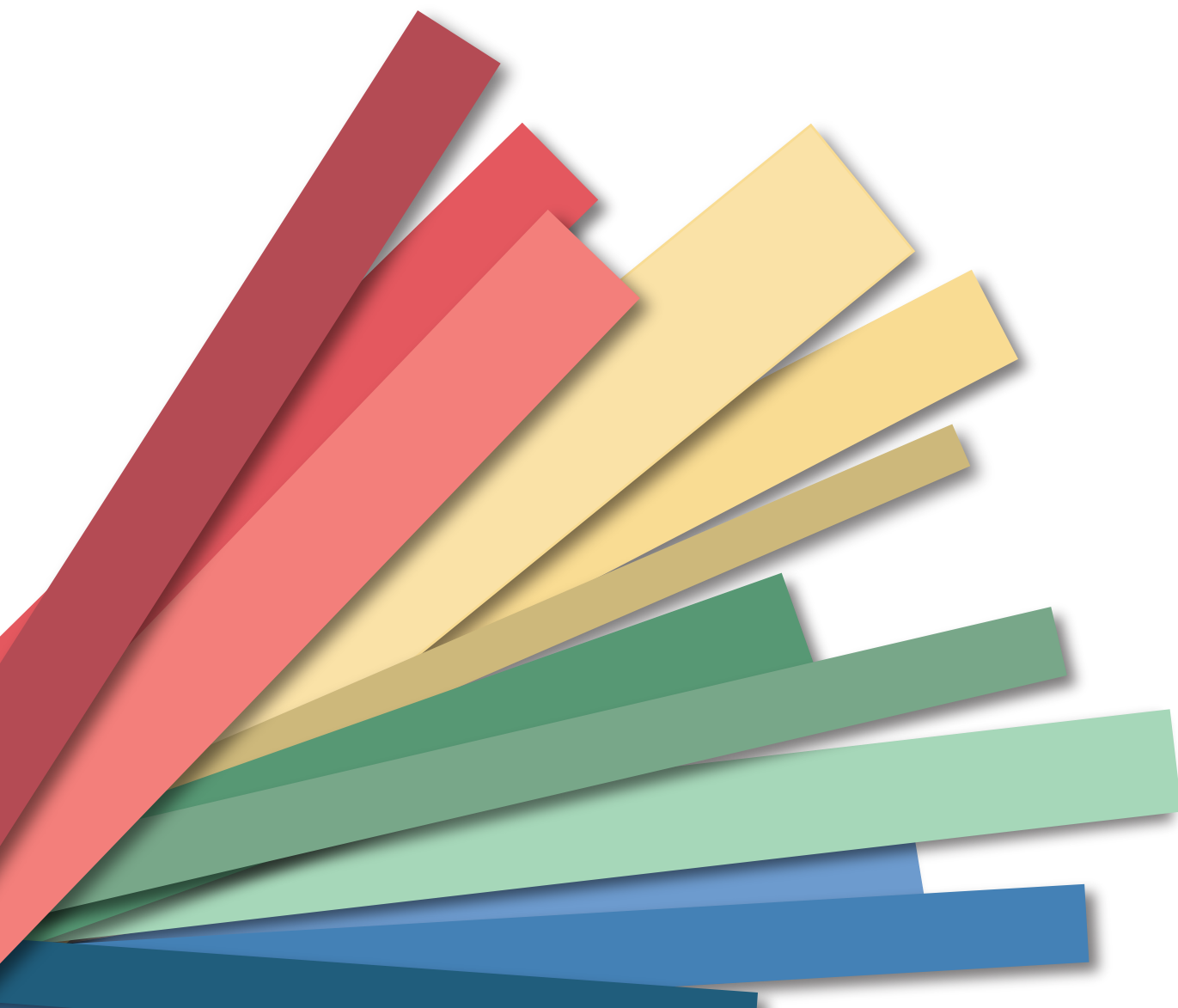
Fruto de esa integración desde 2016 se realiza, conjuntamente con la reunión del comité, un simposio internacional en el cual las universidades y sus representantes académicos presentan avances de pesquisas en el campo de las ciencias políticas y sociales, propiciando un importante momento de integración de los grupos de investigación vinculados a las actividades del comité.

Hasta el momento fueron organizados III Simposios Internacionales de Ciencias Políticas y Sociales de AUGM, realizados en UFRGS, Universidad Nacional del Este (UNE-Paraguay) y la UNR. Los simposios representaron la riqueza epistemológica de los cursos o facultades representados en el interior del comité, siendo presentados trabajos de temas diversos como, por ejemplo, teoría política, instituciones políticas, feminismo, partidos políticos, congresos de diputados y senadores, movimientos sociales, políticas públicas, etc.

A finales del 2017 se podría decir que se cierra la etapa de reorganización del comité y entramos en una nueva etapa, ahora con la coordinación de la Facul-

tad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, la cual estuvo desde los primeros momentos presente en la reconstrucción del comité. Este nuevo momento marca la consolidación del área de ciencias políticas y sociales en el interior de AUGM, así como el reconocimiento de la importancia del campo de humanidades para el desarrollo de la ciencia y tecnología en la región.

I. La región en debate





**Suramérica en los inicios del siglo XXI.
Sobre narrativas de la soberanía:
Entre la política y lo político**

Silvia T. Álvarez¹

Universidad Nacional del Sur
alvarezsilvia13@gmail.com



Resumen

Hacia comienzos del siglo XXI, se tornan crecientes las tensiones entre la globalización y el nacionalismo y se asiste a un tiempo en donde el “Orden Mundial” anunciado en los años 90 entra en crisis; el consenso cede el protagonismo al conflicto que resulta en una confrontación y tensión de creencias, intereses y objetivos. Encuentra una de sus expresiones en la concepción de la soberanía como un ejercicio del poder político y de control a través de narrativas que legitiman o cuestiona en un orden dado y “dotan de sentidos” a forma de inserción en el sistema internacional. La soberanía como institución -la política- es puesta en cuestionamiento en el marco del “Nuevo Orden Mundial” asociado al paradigma de la globalización. Como legitimación del poder deseado -lo político-, se manifiesta en un proyecto y en la búsqueda de hegemonía o contrahegemonía a través del consenso o del conflicto.

El objetivo de este trabajo consiste en identificar, desde la política y lo político, las narrativas que, en perspectiva de regionalismo, atraviesan la soberanía como expresiones de las formas de inserción internacional de América del Sur en el marco del sistema internacional, entre fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

Palabras clave

soberanía-regionalismo-América del Sur

Introducción

Hacia fines del siglo XX, se asiste a la caída del Muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría y el bipolarismo. Un nuevo “Orden Mundial” emerge entonces bajo la forma de un sistema multipolar liderado por Estados Unidos signado por los principios de la economía de mercado, el derecho y la democracia liberal (Keohane: 2003), dando lugar a la globalización representada por un proceso económico, político, tecnológico, social y cultural que ha transformado al mundo en un lugar cada día más interconectado y que ha afectado, de diversas maneras, los mercados, el comercio, las comunicaciones, el desarrollo industrial y la circulación de personas. En este contexto, Francis Fukuyama anuncia “El fin de la Historia” que representa el triunfo del liberalismo, más precisamente el triunfo del capitalismo, y que pone en evidencia la crisis los relatos de la Modernidad. El neoliberalismo gana espacios sosteniendo la existencia de relaciones transfronterizas y transnacionales que relativizan el principio de la soberanía estatal y del estado como actor central. Se presentan actores múltiples que incluyen estados, bloques regionales, instituciones internacionales, grandes corporaciones y sociedad civil, así como una agenda diversificada dentro de la cual se encuentran temas económicos, sociales, culturales, medioambientales y la posibilidad de un sistema interdependiente ante las amenazas y oportunidades comunes en una “aldea global” (Nye, Donahue, 2000: 12; Keohane, 2003: 130-159).

Las fronteras no actúan entonces como barreras interestatales sino como formas de asociación y la soberanía es entendida como capacidad de gobernar, posibilidad de bienestar, pilar de desarrollo. La globalización se encuentra asociada al cosmopolitismo, según el cual se asiste a un mundo universal donde ya no va a haber más hegemonía, ya no más soberanía (Mouffe, 2017). Es el tiempo del consenso neoliberal y el de la pos política (Yarza, 2015: 62 y ss.).

El avance de una agenda asociada a problemas globales propicia la necesidad de que los estados se agrupen para cooperar y desarrollar acciones coordinadas que les permitan sobrevivir en un mundo cada vez más interrelacionado y, al mismo tiempo, excluyente (Segrelles, 2002: 65). Como señalan David Heldy Anthony Mc Grew:

... no debemos pensar que la globalización prefigura el surgimiento de una sociedad mundial armoniosa o que es un proceso universal de integración global en el que se da una creciente desigualdad de culturas y civilizaciones. Pero ocurre no solo que la conciencia de una interconexión creciente crea nueva animosidades y conflictos, sino que puede también alimentar políticas reaccionarias una xenofobia de raíces profundas. Dado que una porción sustancial de la población mundial está ampliamente excluida de los beneficios de la globalización, este resulta ser un proceso profundamente

1. Profesora en la Asignatura Introducción a las Ciencias Políticas en la Universidad Nacional del Sur. Directora del Centro de Estudios del Siglo XX.

divisorio y, en consecuencia, vigorosamente disputado. La irregularidad de la globalización impide que sea un proceso universal que se experimenta de forma uniforme en el planeta (2003).

En consonancia con este planteo, se tornan crecientes las tensiones entre la globalización y el nacionalismo y se asiste a un tiempo en donde el “Orden Mundial” anunciado en los años 90 entra en crisis; el consenso cede el protagonismo al conflicto que resulta en una confrontación y tensión de creencias, intereses y objetivos. Dicha tensión encuentra un rasgo común en la concepción de la soberanía como un ejercicio del poder político y de control. Cobra centralidad, entonces, “el trilema de Rodrik” que plantea la imposibilidad de adherir a la globalización económica, la democracia política y la soberanía nacional a un mismo tiempo pues implicaría necesariamente el debilitamiento de alguna de estas tres fuerzas. De tal forma, sólo podría optarse por elegir ser un país globalizado económicamente con una democracia a nivel global pero a expensas de parte de la soberanía nacional; conservar plenamente nuestra soberanía nacional y democracia interna pero sin integrarnos plenamente a la globalización; o adherir a la globalización, mantener nuestra autonomía nacional pero sacrificar la democracia interna (2012).

Tales tensiones en Suramérica se han puesto de manifiesto desde los años ‘90 a los albores del siglo XXI en la configuración hegemónica, primero, de un orden mundial consolidado en el Consenso de Washington, enmarcada en la creencia de una aldea global en donde las fronteras, en sentido material y simbólico, quedan relativizadas a la luz de una mayor interdependencia y se presenta una integración regional bajo la forma del regionalismo abierto realizado en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, hacia principios del siglo XXI, nuevos gobiernos, de carácter progresista, cuestionan el funcionamiento del sistema internacional, al que identifican con un “globalización neoliberal” liderada por las grandes potencias, y excluyen explícitamente a Estados Unidos o buscan recuperar autonomía decisional frente a éste. Al mismo tiempo, se incorporan proyectos de integración en los cuales se advierte el desplazamiento de los temas de liberalización comercial y desregulación por una agenda marcadamente política signada por el retorno al rol protagónico del estado. Este cambio, que da lugar a un regionalismo pos hegemónico, se refleja, por ejemplo, en la Alianza Bolivariana de los Pueblos (ALBA) y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), aunque el MERCOSUR, en tanto, no escapa a ello. Se asiste a una soberanía ampliada asociada a un nuevo imaginario latinoamericano (Casalla, 2004).

En este contexto, las narrativas se presentan como un medio de identificar aquello que se legitima o cuestiona en un orden dado. Esto lleva a determinar la ambivalencia o la multivalencia de los fenómenos que se intenta comprender. Implica el concierto de voces que resulta del empoderamiento de aquellos que participan

o buscan participar en la construcción de un conocimiento que los implica. De esta manera, se expresa en una praxis política que permite reconocer las diversas lecturas (Saukko, 2012, Ravecca, Dauphinee, 2016). Como plantea Antonio Sanahuja, las narrativas representan claves políticas en la construcción social de la realidad, al dotarla de cierta racionalidad y coherencia y un marco interpretativo capaz de dotar de sentido a los hechos, sentar propósito y brindar legitimidad. Definen expectativas, jerarquizan actores, asignan roles y funciones, prescriben comportamientos y una norma social respecto a la conducta aceptable o punible (2013: 33). En este sentido las narrativas de la soberanía constituyen un modo de “dotar de sentidos” a las formas en que América del Sur busca insertarse en el sistema internacional.

A partir de lo expuesto, el objetivo de este trabajo consiste en identificar las narrativas que, en perspectiva de regionalismo, atraviesan la soberanía como expresiones de las formas de inserción internacional de América del Sur en el marco del sistema internacional que, entre fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, se encuentra transitado por la hegemonía del “Nuevo Orden Mundial” como paradigma de la globalización y en el cual cobra centralidad la dimensión política en tanto la soberanía constituye una cualidad del poder y una categoría de análisis capaz de señalar tensiones entre la globalización y el nacionalismo ya referidas y modos de inserción internacional.

En un sentido amplio, la política se encuentra asociada al poder organizado. En toda formación social se genera una relación de poder entre quienes mandan y obedecen, lo cual implica autoridad y consentimiento. En su sentido específico, la política se vincula directamente al poder de dominación de la comunidad, al poder estatal e internacional y se desarrolla en distintos planos de la realidad social, expresada en acciones vinculadas al poder (Bobbio, 1991: 1215 y ss.). Así, se presenta como la esfera de lo instituido, un sector particular de actividades, relaciones, instituciones, que supone una lógica instrumental de administración, la actividad humana en torno al poder, a la distribución de valores (legales o consuetudinarios) en una sociedad que posee carácter vinculante, autoritaria, y afecta a toda la comunidad (Retamozo Benítez, 2009: 79 y ss.)

Por otro lado, lo político posee un carácter sustantivo y una función instituyente. Implica una operación hegemónica discursiva sobre el terreno de lo social, otorga a la política un carácter fundante, constitutivo y simbólico. En lo que se refiere al proceso de producción del orden social, la categoría de lo político se relaciona directamente con la noción de discurso como articulación-producción de sentidos² (Retamozo Benítez, 2009: 81). En otros términos,

La distinción entre la política y lo político se produce a partir del movimiento entre dos lógicas. Una se refiere a la necesidad práctica y empírica

2. Vide: Laclau (2002), (2003a) (2003b), (2005), Lefort (1991).

de orden — de regulación del espacio social— y supone la categorización como políticas de un conjunto de actividades dirigidas al apaciguamiento y la estabilización, aunque sea temporal, de los conflictos sociales. La segunda, mostraría que la tarea necesaria de regulación del conflicto es imposible de culminar, puesto que éste es inherente y constitutivo de toda objetividad social (Ema López, 2007: 57).

La soberanía, como cualidad de poder, una autoridad por encima de todos o que no reconoce otra por encima de ella, se inscribe en el campo de la política porque forma parte del conjunto de ideas, prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana (Mouffe, 2017:16), pero también se inscribe en el campo delo político, modo en que se instituye la sociedad, como potencial espacio de consenso (Rawls, 1993) o conflicto (Mouffe, 2017:16), en el cual se expresa una lucha entre las maneras de concebir la realidad, a partir de distintos proyectos políticos. En tales proyectos actúan diversos actores que se presentan como parte de la construcción de una identidad colectiva, de un “nosotros”, que requiere de la creación de un “ellos (Mouffe, 2017) en una relación adversaria dirigida a la búsqueda de hegemonía o contra hegemonía.

La hegemonía se expresa en una estructura histórica, una combinación particular de patrones de pensamiento (ideas vinculadas al complejo estado sociedad), condiciones materiales (fuerzas sociales que las representan o derivan de ella) instituciones (orden mundial) que tienen una cierta coherencia entre sus elementos, que constituyen el contexto de los hábitos, presiones, expectativas y restricciones dentro de las cuales la acción tiene lugar (Cox, 2013 [1981]), 141).

Las capacidades materiales, en sus formas dinámicas, existen como potencialidades tecnológicas y organizativas, y en sus formas de acumulación como recursos naturales que la tecnología puede transformar. Las ideas son en general de dos tipos. En primer lugar, los significados intersubjetivos - nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar los hábitos y las expectativas de comportamiento-. En segundo lugar, las imágenes colectivas del orden social de diferentes grupos de personas -perspectivas diferentes tanto sobre la naturaleza, como sobre la legitimidad de las relaciones de poder y la vida político social en general-. El choque de imágenes colectivas rivales evidencia el potencial de vías alternativas de desarrollo y plantea preguntas sobre las posibles bases materiales e institucionales de una estructura alternativa emergente. Las instituciones, cuyo funcionamiento constituye una forma de estabilizar y perpetuar un orden particular, reflejan las relaciones de poder dominantes y tienden, al menos inicialmente, a promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder. Al final, las instituciones toman vida propia; se vuelven un campo de batalla de tendencias opuestas, o estimulan la creación de insti-

tuciones rivales que reflejan tendencias diferentes. Las instituciones son amalgamas singulares de ideas y poder material y, a su vez, influyen en el desarrollo de esas ideas y de esas capacidades materiales. (Cox, 2013 [1981]): 144).

Por lo tanto, la hegemonía a nivel internacional no es sólo un orden entre estados, sino también una economía mundial con un modelo de producción dominante que penetra en todos los estados, los vincula a otros modelos de producción subordinados y del que participan distintos actores sociales. La hegemonía puede definirse como una estructura social y una estructura política y se expresa con normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales –reglas que sostienen el modelo de producción dominante– (Cox, 2016 [1981]: 149).

Desde este planteo, la soberanía se presenta como institución, como cualidad jurídica del estado, y como vocación y aspiración de poder de actores y control de esos actores sobre recursos. Como institución es puesta en cuestionamiento en el marco del “Nuevo Orden Mundial” asociado al paradigma de la globalización. Como legitimación del poder deseado, se expresa en un proyecto político y en la búsqueda de hegemonía o contra hegemonía a través del consenso o del conflicto.

El espacio del consenso asociado al liberalismo en un escenario signado por la globalización, que refuerza tal consenso en un plano extra estatal, se traduce en un proyecto cosmopolita, kantiano, ilustrado. Pero abre paso también a visiones agonistas de la política, que cuestionan la globalización. En este cuestionamiento, la soberanía se presenta como una clave de análisis a través de la cual es posible identificar el lugar o lugares del poder, los sujetos y objetos de ese poder. Es entonces cuando la soberanía se reconfigura desde el Estado, los Estados y los actores sociales sobre bienes y recursos valiosos. De este modo, se puede constituir un orden “hegemónico” que puede ser puesto en entredicho por otras narrativas y prácticas que se le oponen (anti hegemónicas) orientadas a la instauración de una nueva forma de hegemonía. De esta manera, también, se construyen identidades diversas y, por lo tanto, formas de concebir las articulaciones políticas en una sociedad.

Si se sostiene que lo político es también hegemónico, pues instituye el orden que impone un modo particular de articular las relaciones de poder, el abordaje político desde la soberanía, como cualidad del poder, puede contribuir a explicar el curso que sigue la construcción de tales relaciones. Como señala David Held, “el estudio de la naturaleza y las formas cambiantes de la soberanía es el estudio del significado cambiante de la autoridad política legítima. La soberanía es un fenómeno polémico, y al trazar los cambios en el régimen de la soberanía, la preocupación es la reconfiguración de la forma y los límites correctos del poder político y la connotación cambiante de la autoridad política

legítima (Álvarez, 2012b). La naturaleza y la forma política correcta de la soberanía es constantemente re-dirigida por y en el flujo y el reflujo de la política” (Held, 2011:12-13).

El marco conceptual necesario para abordar el tema de este trabajo requiere, en primer lugar, definir la soberanía desde el estado, en sus perspectivas externa e interna. La soberanía externa, que alude a la no sumisión del estado ante otros actores, reconoce tres dimensiones: westfaliana, legal e interdependiente (Krasner, 2001). La soberanía westfaliana es definida como el atributo del estado que se presenta como un acuerdo institucional para organizar la vida política, fundado en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad interna. La soberanía legal se asocia a los conceptos de igualdad jurídica e independencia de los estados; y la soberanía interdependiente, a la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de información, ideas, bienes, gentes, sustancias contaminantes o capitales a través de las fronteras estatales. Representa la base del sistema westfaliano porque reconoce la existencia misma de los Estados y la forma de relación entre ellos. En este sentido, implica la igualdad ante la ley internacional, base de una sociedad justa; igualdad de derechos y deberes internacionales, que incluye los derechos a la defensa, la conservación, la jurisdicción, la independencia; existencia de normas efectivas que protejan los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad internacional; e igualdad en la adopción de nuevas normas, lo cual significa que ningún Estado puede estar obligado a aceptar una norma cuando no ha concurrido expresa o tácitamente a su aceptación. La soberanía interna es definida como la autoridad, en el interior de un Estado, que remite al pueblo –en cuanto en él reside el poder constituyente–, quien confiere poder de dominación a sus representantes a fin del ejercicio concreto del poder constituido.

La soberanía regional (que comprende las dimensiones propias del estado), en términos jurídicos, implica fundamentalmente al conjunto de estados que se siente integrante de una comunidad que comparte intereses comunes y una identidad también común, y que se reconoce como referente último en sus propias fronteras. En términos políticos, los estados siguen o pueden seguir siendo soberanos pero, aun así, buscan construir una soberanía común a los efectos de hacer frente a políticas de poder extra regionales, constituyéndose la soberanía en una expresión que pretende traducir la vocación de igualdad entre pares del sistema externo a la región.

El trabajo se estructura en dos partes, la primera, inscripta en el Consenso de Washington, al alineamiento de América Latina con Estados Unidos y un regionalismo abierto dentro del cual la soberanía, en un sentido jurídico, está vinculada al “Nuevo Orden Mundial” y una segunda etapa representada por la Crisis del Consenso de Washington, y un nuevo posicionamiento que, desde América Latina, busca revisar su alineamiento político, el discurso del neoliberalismo y de la globalización, todo lo cual se expresa en un dimensionamiento político de la soberanía como ejercicio de poder y control sobre

lo propio. Finalmente, a modo de reflexiones finales, se presentan los cambios que comienzan a configurarse en el tiempo actual y ponen nuevamente en escena a la soberanía en su dimensión política en claves de análisis asociadas al regionalismo abierto, a partir de lo cual se enuncian nuevas líneas de análisis.

Soberanías en los '90. La soberanía jurídica

El regionalismo abierto

En los años '90, Suramérica se encuentra identificada con la presencia de gobiernos neoliberales que adscriben a la democracia, los beneficios del libre mercado, la creencia en un orden global que presenta amenazas y oportunidades comunes y la conveniencia del alineamiento con Estados Unidos. En el marco de la integración regional, se configura un regionalismo inscripto en políticas económicas impulsadas por el llamado “Consenso de Washington” (Gutiérrez, 2001: 48 y ss.), sustentado en una liberalización económica intrarregional con una baja protección externa, en pos de mejorar la inserción internacional. Se propugna el fortalecimiento de las ventajas comparativas como plataforma para dar el salto exportador al resto del mundo, privilegiándose una integración que propone la reducción de las barreras internas sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. La integración pretende, fundamentalmente, mejorar la competitividad en el mercado mundial y compensar las trabas comerciales impuestas por los países centrales. Desde esta perspectiva, el regionalismo es pensado como la piedra basal de un mercado global, es percibido como una manifestación del orden global, una política hegemónica sostenida nacionalmente por el interés de participar en él. Como respuesta y como resultado, domina el mercado que disciplina las políticas de buen gobierno y de estado eficiente. La concepción reinante está dada por la ciencia de la economía a través de la cual se conocen las leyes que marcan las vías únicas por las que se debe encauzar la acción política (Riggirozzi y Tussie, 2018: 15). Se expresa así la pos política, o la despolización de la economía.

A través del Tratado de Asunción (1991), suscripto por los gobiernos de la República Argentina (Carlos S. Menem), la República Federativa de Brasil (Fernando Collor de Melo), la República del Paraguay (Andrés Rodríguez) y la República Oriental del Uruguay (Luis Alberto Lacalle)³², se constituye el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) con el objetivo de la integración, fundamentalmente económica, por el camino de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (capital y trabajo), el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortaleci-

3. Con el tiempo, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, y Perú, participarán como estados asociados.

miento del proceso de integración. Así, la integración es un ámbito de aplicación del enfoque y las políticas del Consenso de Washington (Vásquez, 2018: 125).

El Tratado está fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones de los estados firmantes (art. 2) que reconocen diferencias puntuales de ritmo para las Repúblicas del Paraguay y del Uruguay (art. 6). Para el MERCOSUR, el punto de partida –como posibilidad y meta de la integración– gira en torno a la erosión de la soberanía interdependiente, porque conlleva a la libre circulación de bienes, servicios y demás factores productivos, es decir, a la abolición de las fronteras fiscales entre los estados miembros. Las relaciones interdependientes erosionan la soberanía interdependiente, por un lado, y afianzan, por otro, la creencia en la soberanía legal, ya que todo depende de lo que sucede fuera de las fronteras propias, y se asocia a la adopción de una visión kantiana de las relaciones internacionales, en la que no existen grandes conflictos de intereses entre el Norte y el Sur, entre países en desarrollo y países desarrollados (Bernal Meza, 2006).

No obstante, si bien es cierto que el Mercosur nace sobre la base de una igualdad jurídica entre los estados firmantes –noción necesaria de cualquier proyecto de integración– las desigualdades reales se expresan y constituyen obstáculos en el progreso del organismo. La integración presupone la existencia de un compromiso de coordinación de las políticas de los estados, evitando que las decisiones unilaterales de estos perjudiquen notoriamente el proceso en cuestión (Correa Freitas, 2005: 815). Las asimetrías no tienen un lugar central en la agenda en los ‘90 debido a la creencia de que el mercado es sinónimo de desarrollo y beneficia, en particular, a los estados más pequeños. El propio Tratado de Asunción refleja tal concepción en torno a la integración, representada en dos aspectos: el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones (art. 2), y la elusión a políticas regionales de cohesión o transferencia de recursos dirigidas a compensar las asimetrías estructurales (Foglia, 2007).

En relación a la superación de las asimetrías políticas, el Tratado establece, para tal fin, la coordinación y armonización de las políticas públicas de los estados partes, de manera de evitar las distorsiones que las mismas pudieran generar en un mercado común. Con tal propósito, en 1994 se crea un Comité Técnico a fin de examinar las políticas públicas que distorsionan la competencia en cada estado miembro, el cual permanece inactivo hasta 1998 cuando, efectivamente, se catalogan los instrumentos de política industrial y comercial, así como los incentivos a la inversión vigentes en cada país. A pesar de la realización de este inventario, no se avanza en la corrección de las asimetrías, tarea compleja que implica, generalmente, la modificación de acciones aplicadas durante muchos años por instituciones nacionales, provinciales o municipales (Foglia, 2007).

De acuerdo a lo establecido en Asunción y Ouro Preto, el MERCOSUR es una entidad intergubernamental cuyas decisiones son adoptadas sobre el principio

del consenso y con la presencia de todos sus miembros. En este sentido, en su fase de regionalismo abierto, este organismo ha estado asociado a la preeminencia de la soberanía westfaliana en el ámbito intrarregional, en tanto sus integrantes han buscado mantener la exclusión de actores externos en la toma de decisiones, evidenciado en la renuencia a otorgar competencias soberanas a órganos comunes, a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. De esta manera, la noción de supranacionalidad –según la cual un grupo de países decide ceder parte de su soberanía en una institución cuyas decisiones son obligatorias para todos los países por igual– sin requerir de ninguna instancia nacional para su puesta en vigencia, no se realiza.

Pero si la propia naturaleza intergubernamental del MERCOSUR dificulta la evolución del bloque hacia una integración supranacional, mostrando la importancia de la soberanía westfaliana, las constituciones estatales tampoco brindan, en conjunto, el escenario jurídico adecuado para erigir formas de supranacionalidad (Laurín Quinteros, 2005; Cairoli Martínez, 2003; Bergamaschine Mata Diz, 2005; Moreno Pinto, 2011). Al respecto, la constitución puede ser considerada la misma expresión física y material de la soberanía de un estado, en la medida en que es obra del poder constituyente, cuya titularidad está en el pueblo. De acuerdo a este criterio, las constituciones de los distintos países del MERCOSUR, símbolos de soberanía en tanto manifestación misma del poder constituyente, expresan las tensiones que plantean la voluntad integracionista y las resistencias en el mismo sentido. De esta manera, la estructura institucional del MERCOSUR y los procesos decisivos tienen un carácter intergubernamental, y las normas comunes no alcanzan el status de un verdadero derecho comunitario, a lo cual se agrega el tratamiento disímil que los países integrantes brindan al tema de la jerarquía normativa de los tratados internacionales y, por extensión, al propio Tratado de Asunción y al derecho derivado (Vázquez, 2001, Álvarez, 2012a: 237 y ss).

Si la soberanía westfaliana rige para el estado y se presenta como un límite a la integración regional, la soberanía legal y la interdependiente contribuyen, al menos en el plano de las narrativas, a ser impulso y sostenimiento de la integración. La primera de ellas se constituye en la base del ordenamiento interregional, por partir del supuesto del reconocimiento mutuo de los estados y la igualdad intrínseca entre los mismos. La segunda, como decisión de los estados de posibilitar y controlar el flujo de bienes y personas.

Si bien en el ámbito de la relación entre los estados que conforman el MERCOSUR rige una narrativa vinculada a la soberanía westfaliana y la soberanía legal, en relación al comercio extra región queda neutralizada en función de la apertura de fronteras –soberanía interdependiente- y la igualdad jurídica de los estados –soberanía legal-. Desde este punto de vista y considerando la lectura en clave de la inserción internacional, este regionalismo está enmarcado en una noción de política subordinada al merca-

do, asociada al consenso en lo político, y funcional a la hegemonía que busca ejercerse desde la “globalización neoliberal”.

Una nueva etapa en el proceso de integración regional se inicia hacia principios del siglo XXI, cuando a las políticas neoliberales siguen otros cursos de acción asociados a la intervención del estado, vía políticas de desarrollo. Nuevos actores se involucran y resignifican la soberanía, presentándose como un tópico de la integración regional donde la soberanía popular pasa a ser protagonista y la política encuentra un significado vinculado a lo político como conflicto y en búsqueda de una construcción contra hegemónica.

Hacia finales de los años ‘90, el regionalismo centrado en el mercado (global) y abierto en términos de políticas comerciales es fuertemente desafiado, en principio, desde la sociedad civil, y sus planteos comienzan a ser incluidos en la agenda de una nueva generación de líderes (Riggirizzi y Tussie, 2018: 15). Una creciente diversidad de actores reclaman por sus derechos: sectores rurales y urbanos, mujeres, minorías étnicas, transexuales, bisexuales, homosexuales y lesbianas, pueblos originarios, grupos religiosos, entre otros. Así, nuevas narrativas se dirigen a identificar y emancipar a los sujetos concibiendo la dimensión de los espacios y tiempos diferenciados desde donde lo local e identitario cobra protagonismo. De este modo, ingresa la dimensión cultural a la política (Álvarez, 2016).

En 2003, la llegada al poder de gobiernos progresistas en Brasil y Argentina, con Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, respectivamente, inaugura una nueva etapa en el esquema de integración, ya anunciada en Venezuela con el ascenso al poder de Hugo Chávez en 1999. La llegada al poder en Bolivia de Evo Morales -2006-, Rafael Correa en Ecuador -2007- y Fernando Lugo en Paraguay -2008-, amplían el mapa de los gobiernos progresistas⁴. A partir de entonces, y por más de una década, el bloque deja de ser concebido como una mera plataforma comercial, para devenir en un espacio de concertación política en la búsqueda de mayores márgenes de autonomía para la promoción de las propias políticas de desarrollo, así como un instrumento para el fortalecimiento de las democracias y la ampliación de derechos. En este marco, también la participación social cobra mayor relevancia, dado que se incorpora una nueva agenda y se considera a nuevos sujetos sociales excluidos hasta entonces, promoviendo, además, articulaciones políticas dirigidas a propiciar lazos de solidaridad y acción colectiva a nivel regional (Vásquez, 2018: 126). El giro hacia la izquierda registrado entonces, también es un giro “decolonial”, fundamentalmente en los casos de Bolivia y Ecuador, dado que algunos de los proyectos progresistas se anclan en un horizonte de crítica a la modernidad colonial (Stoessel, 2014) eurocéntrica/occidental.

4. Cristina Fernández de Kirchner (Argentina, 2007), José “Pepe” Mujica (Uruguay, 2010), Dilma Rousseff (Brasil, 2011) y Nicolás Maduro (Venezuela, 2013) continuarán este curso político.

Soberanías hacia el siglo XXI. La soberanía política

El regionalismo pos hegemónico

Hacia principios del siglo XXI, la atención de Estados Unidos hacia la guerra global contra el terrorismo, la debilidad de las Naciones Unidas como organismo garante del derecho internacional, el impacto de la “globalización neoliberal” a nivel político-social, cultural y medioambiental, así como la creciente diversificación de los vínculos económicos y comerciales de los países, condicionada por los liderazgos emergentes (Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica), brindan el marco para una mayor autonomía de América Latina (Serbín, 2010; Rapoport y Miguez, 2015). Desde allí, se revisa la concepción del Estado mínimo y el alineamiento automático con las grandes potencias, particularmente Estados Unidos, en la búsqueda por redefinir el papel del Estado y las vías de su inserción internacional. Nuevos gobiernos progresistas en los que domina la adscripción a principios de nacionalismo económico, en algunos casos bajo un imaginario socialista, en el ámbito interno, conciben al Estado como un actor responsable de la inclusión social, mientras que en el ámbito externo, buscan fortalecer el multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales, para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo, en el que prime la igualdad jurídica de los Estados, edificada sobre una cultura de paz internacional.

Comienza a configurarse así una etapa asociada al rol protagónico del estado y, con éste, un retorno de la política y de lo político. La soberanía viene a constituirse en parte de un discurso en torno al cuestionamiento del poder dominante así como de la autoridad y del control sobre los recursos. Se trata de un pasaje del estado “neoliberal”, subordinado a intereses privados y fundamentalmente a la especulación financiera, a la reaparición del “estado” (Ferrer, 2011)⁵. Así, el liberalismo, bajo la forma de democracia liberal es revisado a la luz de una democracia que se focaliza en el principio de igualdad sostenida en la soberanía como expresión de poder desde estados, ciudadanos y regiones. Por su parte, junto al regionalismo abierto, gana espacios un regionalismo poshegemónico⁶ sobre las bases de la autonomía y el desarrollo. De esta manera, se postula la necesidad de emprender acciones dirigidas a modificar las relaciones de poder con las grandes potencias y el “Centro” en general, como lugar referencial del conocimiento con proyección universal. Se trata de la búsqueda de un nuevo Pacto Social a través del cual se establecen reglas de juego, consideradas como bases necesarias para un nuevo accionar político sobre nuevos principios (Dos Santos, 2007: 145).

5. Para Ferrer, en el caso argentino, las políticas nacionales llevadas adelante por Néstor Kirchner y Cristina Fernández, representan “una explosión de soberanía”.

6. Como señala Darío Clemente (2017: 11), se han acuñado diferentes términos para definir este regionalismo, tales como post-liberal (Motta Veiga, 2007), post-neoliberal (Sanahuja, 2010, 2011), post-comercial (Tussie & Trucco, 2010), o bien, posthegemónico (Acharya 2008, 2009, Tèlo; 2007; Tussie & Riggiozzi, 2012).

Esa búsqueda de un nuevo Pacto Social se refleja a partir de las tensiones que se plantean entre dos tradiciones: la liberal del Estado de derecho, caracterizada por la separación de poderes y el protagonismo de la libertad individual, y la tradición democrática identificada con la igualdad. Dicha tensión que se expresa en la búsqueda de la primacía de la igualdad, pondrá en escena formas de revisión del lugar de América Latina en el Sistema internacional, sus vinculaciones intrarregión y la naturaleza de los derechos en discusión. La soberanía, circunscripta a una dimensión jurídica en los '90, vinculada a una cualidad del poder estatal, pasa a ser considerada como una expresión de poder, autoridad y control. Se presenta como una lucha por contrarrestar el imperio de la "globalización neoliberal" y los actores que la representan, y un discurso que busca contraponerse otras formas de realización política.

Se incorporan nuevos proyectos de integración, en los cuales se advierte el desplazamiento de los temas de liberalización comercial y el creciente protagonismo de una agenda marcadamente política asociada a la promoción del desarrollo; la autonomía frente al mercado, las grandes potencias y a Estados Unidos; y la búsqueda de fórmulas alternativas para promover una mayor participación de actores no estatales que se acompaña de una legitimación social de los procesos de integración (Sanhauja, 2012: 33).

Esto se refleja, por ejemplo, en los cambios que se registran en el MERCOSUR⁷, la conformación del ALBA, primero y, más tarde, en la UNASUR, que impulsa determinados ámbitos prioritarios (principalmente, energía e infraestructuras) y se organiza más como un órgano o foro de coordinación y cooperación política para resolver ciertas materias de high politics -estabilidad geoestratégica- (Kersfeld, 2013: 77), fundada en tres ejes: cooperación política, social y cultural; integración comercial, financiera y económica; integración física, energética y de comunicaciones. Esta concepción de integración regional apunta a configurarse en términos de soberanía e instrumento dirigido reforzar la estrategia neodesarrollista adoptada por los nuevos gobiernos que dirigen la región.

El pasado, asociado a formas distintas de dominación (políticas, económicas, sociales y culturales) busca ser superado a través de propias construcciones epistémico políticas y la historia viene a cobrar centralidad en la búsqueda por exponer una identidad regional, con características propias, ajena a la "globalización neoliberal" que está inserta en un presente que no diferencia particularismos. Se trata de un nuevo conocimiento de la realidad para una praxis política autónoma, lo cual implica la generación de propias reglas de juego. Pero, además, si bien es un regionalismo dirigido por los Estados, en su entramado se encuentran actores sociales diver-

7. El MERCOSUR también participa del regionalismo poshegemónico, dando cuenta de ella a través, principalmente, de una agenda ampliada, un nuevo rol del estado, la centralidad de las políticas de desarrollo y el protagonismo de la sociedad civil. En todos los casos, la soberanía es protagonista y responde a esquemas interrretativos semejantes a los de UNASUR (Alvarez, 2012 a).

sos que demandan nuevas reglas. Promovido por Estados de variadas orientaciones ideológicas, aunque bajo la impronta general de un imaginario socialista, el nuevo regionalismo se encuentra condicionado por diferencias internas a la región (por ejemplo, la disputa territorial Chile-Bolivia o la política frente al narcotráfico y el terrorismo, en los casos de Colombia, Venezuela y Ecuador). Del mismo modo, en tanto Chile, Colombia, Perú y México tienen acuerdos de libre comercio o asociación con Estados Unidos, la Unión Europea y la región del Asia Pacífico, siguiendo la línea del regionalismo abierto (Bartesaghi, 2014:44); Venezuela, Ecuador y Bolivia representan la posición más crítica a Estados Unidos, presentándose como bastión contrahegemónico de la mano de la diplomacia de los pueblos.

De este modo, en términos de relaciones de poder, las nociones de Estado y región asociados a la soberanía adquieren singular importancia (Legler, 2013). Se asiste entonces a un nuevo protagonismo de la soberanía, en su doble dimensión, externa e interna pero, al mismo tiempo, en una noción superior de la misma, de corte regional. Ahora se fundamenta en la soberanía popular, en el poder constituyente, para sentar las bases de una nueva institucionalidad. La importancia de la soberanía interna, asociada a los pueblos, llega a adquirir una dimensión transnacional –claramente expuesta en el ALBA, en particular– a través de la diplomacia de los pueblos. Se expresa como un reflejo de la propia relevancia de los movimientos sociales dentro de los bloques regionales (de naturaleza básicamente estatal) y contribuye a poner en evidencia la dimensión de la soberanía interna, intrínsecamente propia al estado (Sousa Santos, 2007). Por su parte, la soberanía legal se presenta como base de sustentación de las relaciones interestatales en el reconocimiento de la igualdad jurídica. La soberanía regional se proyecta, finalmente, como el eslabón necesario para participar de un nuevo orden justo y pacífico, apelando a un proyecto común, a una identidad de intereses y a la unidad frente al sistema extra región.

La UNASUR, que desde sus orígenes responde al nuevo regionalismo, nace a partir del Tratado de Brasilia, firmado el 23 de mayo de 2008 con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, a fin de contribuir al fortalecimiento de la integración regional a través de un proceso innovador que permita ir más allá de la simple convergencia de los esquemas subregionales ya existentes (MERCOSUR y Comunidad Andina de Naciones (CAN)). Si bien la UNASUR no plantea una posición frente a la “globalización neoliberal” y a la hegemonía estadounidense, el Tratado, en su primera parte expresa que las naciones firmantes están “apoyadas en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, signada por la lucha por la emancipación y la unidad, en pos de un futuro común”. El nuevo organismo afirma la determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas, para lo cual se propone desarrollar un espacio regional integrado en las áreas política,

económico, social, cultural, ambiental, energética y de infraestructura. En tal sentido, la integración y la unión suramericanas se sustentan en principios vectores fundamentales e insoslayables: respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible.

De cara a la inserción internacional, la UNASUR se presenta como un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo, en el que prime la igualdad soberana de los Estados en el marco de una cultura regida por la paz. En este sentido, se trata de una iniciativa que incluye una proyección internacional dirigida a promover el diálogo sobre temas de interés regional o extrarregional, y busca consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales y educación, entre otras.

Se parte del convencimiento de que la unidad e integración política, económica y cultural es una aspiración fundamental de sus pueblos y una necesidad para enfrentar los desafíos de la región. Se trata de presentar una voz concertada en el plano global y ante asuntos de relevancia internacional, sobre la base de la diversidad cultural, destacando la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la lucha independentista y reconociendo sus aportes morales, políticos, económicos, espirituales y culturales en la construcción de las naciones y procesos democráticos. Base de este proceso es el compromiso por sociedades justas, libres y democráticas, convencidos de que cada uno de los pueblos escogerá vías y medios basados en el derecho y la democracia, continuando el camino iniciado por los libertadores de América Latina y el Caribe.

La UNASUR, como afirma Ricardo Follonier (2011)⁸, en su programa y primeras etapas de formulación se presenta como una asociación representada por la soberanía suramericana, que tiene una nueva y poderosa ideología que es la de la integración y la unión en donde no existen hipótesis de conflictos internos. Se expresa como el nuevo y original ideal suramericano:

Las hipótesis hoy son distintas. están más vinculadas a los nuevos conceptos de la soberanía suramericana, veo a las Jefas y Jefes de Estado más ocupados en defender nuestras democracias, nuestra paz regional, nuestro medio ambiente, cómo trabajar en la planificación del desarrollo, cómo trabajamos en la defensa de lo nuestro, el agua, la energía, los alimentos. Creo que más que hipótesis de conflictos tenemos hipótesis de trabajo en defensa de nuestras identidades nacionales, nuestras industrias, la cultura suramericana, nuestras tareas conjuntas para achicar las

8. Corresponde a una entrevista realizada por Nancy Soza.

asimetrías entre nuestras naciones, en eliminar la pobreza, en mejorar la distribución de la riqueza. ... Estamos en la mejor época... Y lo bueno es que se han superado las barreras ideológicas, se ha adoptado una nueva ideología común: la de la soberanía suramericana.

La soberanía popular se presenta como base legitimadora de la UNASUR, reflejada en su lema “Todos somos UNASUR”. Si bien la estructura es esencialmente gubernamental, desde estos mismos actores se busca propiciar la participación de la ciudadanía con el propósito de establecer un diálogo con la sociedad y conocer sus demandas. De esta manera, la soberanía popular viene a tallar desde la propia visión democrática de UNASUR. En este sentido, nociones de ciudadanía, sociedad civil, movimientos sociales, diplomacia de los pueblos están presentes en distintas instancias y son apeladas por diferentes actores gubernamentales. Así, por ejemplo, se formaliza el Foro de Participación Ciudadana (2012), que expresa la vocación por el ejercicio de la soberanía popular, con el fin de que las organizaciones sociales accedan a información de interés general y presenten propuestas para incidir en las decisiones que diseñarán el modelo de integración convirtiéndose en el espacio formal de la sociedad civil en el seno de la UNASUR. De esta manera, los pueblos pasan a tener un protagonismo clave, en cuanto sujetos de los Estados, pero situados en un espacio que los integra en un plano horizontal y ascendente, en tanto reclamos y búsqueda de incidencia en los procesos decisionales. La importancia de la soberanía interna, asociada a los pueblos, llega a adquirir una dimensión transnacional -claramente expuesta en el ALBA, en particular- a través de la diplomacia de los pueblos (Díaz Martínez y Chacón Cancino, 2010: 4 ss). Se expresa como un reflejo de la propia relevancia de los movimientos sociales dentro de los bloques regionales (de naturaleza básicamente estatal) y contribuye a poner en evidencia la dimensión de la soberanía interna, intrínsecamente propia al Estado⁹.

Si la soberanía popular se plantea como narrativa que, en última instancia, sienta las bases de una vocación democrática, pero, al mismo tiempo es resorte de autodeterminación, en el plano interno, y una autonomía política en el plano internacional, la soberanía, en sentido legales el punto de partida para el multilateralismo, intra y extraregión, que busca superar las históricas tensiones entre los principios y la concreción de los mismos. Este multilateralismo ha de presentarse como la coordinación entre estados, bloques regionales, organismos internacionales, grandes corporaciones y sociedad civil, en base a principios generalizadores de conducta, una agenda e instrumentos para el logro de sus objetivos. Podría afirmarse que, en rigor, se presenta un contra multilateralismo, que implica el uso de diferentes instituciones multilaterales para desafiar normas, prácticas o misiones de las instituciones multilaterales ya

9. La renovación referida reconoce como instancia iniciadora la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (Argentina) en noviembre de 2005.

existentes. Tiene lugar cuando los Estados y/o actores no estatales desvían su foco desde una institución existente a otra, o bien crean una institución multilateral alternativa para competir con las existentes (Keohane, 2013:173). Se postula como una modalidad de toma de decisiones en donde el consenso y la negociación son bases fundamentales (Zambrano Jáuregui, 2013: 47; Sanahuja, 2013: 27 y ss.). La debilidad del sistema multilateral internacional para responder a los problemas que tienen repercusiones sobre la comunidad internacional, la histórica dominación del Centro sobre la periferia, así como la clara existencia de una jerarquía de los actores en el sistema internacional, por una parte; y, por otra, el emergente rol de nuevos actores estatales y no gubernamentales con una clara intencionalidad de incidir y hasta reformar la estructura de la política internacional, la creación de nuevos bloques y el fortalecimiento de otros reflejan una transformación de las condiciones mundiales frente a la falta de beneficios provisto por la estructura multilateral dominante (Zambrano Jáuregui, 2013: 49 y ss).

Mientras se cuestiona el funcionamiento del multilateralismo en general, por plantear tensiones y contradicciones entre sus principios y la realidad, también se interpela a los organismos multilaterales que, por su propio origen y propósitos, han sido considerados como instrumentos y escenarios de poder de las grandes potencias, como las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados americanos (OEA), y los intereses del capitalismo, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el G-8 o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Antes que un discurso defensivo domina otro que busca posicionar a la región como par interpari capaz de establecer relaciones con otros actores en el marco de instituciones, reglas, procedimientos, pautas comunes y en plano de igualdad en donde todos los actores tengan las mismas posibilidades y oportunidades, acorde a sus propias realidades. Entran así en juego, las tensiones entre las instituciones, sus propias normas, con la realidad: la soberanía, como igualdad jurídica entre los estados y el multilateralismo como una de las posibles derivaciones de aquélla. En este sentido, hacia principios del siglo XXI se habla de formas de multilateralismo realmente existentes que han de ser superadas por otras. En el plano intrarregional, se visibilizan narrativas que cuestionan la realidad de una soberanía legal, puesta de manifiesto en las asimetrías internas al momento de construir proyectos de integración regional. En el plano extraregional, el pasado y el futuro se expresan en pares dicotómicos: multilateralismos dependiente/independiente, viejo/nuevo, ideal/real, formal/ficcional, conflictivo/cooperativo, nominal/efectivo, colonial/soberano.

En relación a la soberanía westfaliana, la territorialidad se expresa puertas adentro de la región y se vehiculiza en distintos conflictos internos a los Estados o entre los Estados (Álvarez, 2016). Del mismo modo, cobra centralidad la terri-

torialidad ante las protestas de la región frente a los movimientos de Estados Unidos dirigidos a ampliar sus bases militares en el continente o su política de intervención. En términos de autonomía decisional, la soberanía westfaliana se dirige a la toma conjunta de decisiones entre los Estados y, al mismo tiempo, se presenta como defensa frente a las políticas de las grandes potencias.¹⁰

La soberanía regional¹¹ se proyecta, finalmente, como el eslabón necesario para participar de un nuevo orden justo y pacífico, apelando a una historia y un proyecto comunes, a una identidad de intereses y a la unidad frente al sistema extra región. Estados y pueblos se sienten partícipes de escenarios regionales compartidos. Los Estados acuerdan, como base de una política regional, seguir siendo soberanos y sobre esa base construir una soberanía común a los efectos de hacer frente a políticas de poder extrarregionales, constituyéndose la soberanía en una expresión que pretende traducir la vocación de igualdad entre pares del sistema externo a la región. Es ahí donde la soberanía llega a adquirir su expresión política plena y se presenta como autonomía y libertad al mismo tiempo. Es una soberanía de carácter emancipatorio que se constituye en puntal de relaciones en igualdad de condiciones con otros actores. Esa búsqueda emancipatoria se refleja, por ejemplo en las formas en que se alude a América Latina (Rojas Mix, 1991), a la que se atribuye una matriz europeísta, y el empleo de otras apelaciones como la Patria Grande, Nuestra América o Abya Ayala (Arias, 2012), que refieren, todas ellas, a una forma de expresar una comunidad soberana que es tal por su pasado y su identidad.

Este poder de Estados y región, mediado y sustentado por una soberanía popular que es transnacional, refiere a los derechos que asisten a los actores Estados, regiones, pueblos- a ejercer autoridad y control sobre “un bien que se considera propio” en un espacio determinado. Entra en escena así, la soberanía interdependiente, que alude a la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de información, ideas, bienes, gentes, sustancias contaminantes o capitales a través de las fronteras estatales. En esta línea, el “control sobre” se ejerce o busca ejercerse en tres áreas centrales: el territorio, la economía y el conocimiento (Vélez, 2009).

Si la soberanía estatal sigue teniendo relevancia, los estados a un mismo tiempo se dirigen a reivindicarla y a integrarla en el plano de la soberanía regional. El “poder sobre” refiere a los

10. En 2009, el Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad por el cual Colombia permitía que Estados Unidos instalar bases militares en su país, generó un conflicto entre Colombia y Venezuela que fue tratado en UNASUR. En 2013, el avión en el que viajaba el presidente de Bolivia, Evo Morales, cuando regresaba a La Paz tras haber participado de la Cumbre de Países Exportadores de Gas en Moscú, se vio forzado a aterrizar en Viena, en vista de que las autoridades aeronáuticas de Francia y Portugal, Italia y España le negaran sobrevolar su espacio aéreo bajo la sospecha de que en el avión también se encontraba Edward Joseph Snowden. El episodio también fue tratado en la UNASUR.

11. Ejemplos de un nuevo orden de cosas que sustenta distintas formas de soberanía, se expresan en la creación del Banco del Sur (soberanía financiera), la suscripción del Tratado Energético Sudamericano (soberanía de recursos energéticos), y la fundación de Telesur (soberanía comunicacional y cultural).

derechos que asisten a los actores (estados, regiones, pueblos) a ejercer autoridad y control sobre “un bien que se considera propio” en un espacio determinado. Es aquí donde las narrativas de la contra hegemonía se despliegan, al poner en relación, aquello que se cuestiona y busca transformar, donde las fuerzas materiales, las ideas y el estado se presentan en una relación que configura la estructura histórica.

Si bien aquello que es propio se ve afectado por la erosión de la soberanía interdependiente, se parte de la centralidad de la soberanía westfaliana porque el primer paso está dado por el control del poder efectivo en el propio territorio. Esta soberanía adquiere importancia desde dos puntos de vista: como solidaridad regional frente a reclamos territoriales de terceros países, extra continentales, que representan resabios del colonialismo (ocupación secular de las Islas Malvinas por parte de Gran Bretaña Malvinas), o como denuncia al intervencionismo de Estados Unidos en América Latina (bases militares en Colombia, actividades armamentistas en Panamá, plataformas reactivadas en Aruba, Bonaire y Curacao frente a las costas venezolanas, ejercicios militares en Perú, Paraguay y las costas de Chile, golpe de estado en Honduras y Paraguay, maniobras militares en Puerto Rico, flota de 42 buques militares instalados en Costa Rica). En ambos casos se trata de un posicionamiento y accionar que pone en cuestionamiento y denuncia las formas de dominación colonial sobre América Latina y se presenta como vía de respuesta a las políticas de las grandes potencias, particularmente, de Estados Unidos y la OEA como un organismo multilateral al servicio de los intereses de este último en territorio americano.¹²

Por otra parte, la dimensión política de la soberanía como autoridad y control se observa en el ámbito de todas las acciones internas al estado, desde la economía a la cultura. En este sentido, apunta a una autoridad y un control sobre los propios recursos que implica realizar políticas a partir de decisiones autónomas sin injerencia externa. La defensa de la soberanía se expresa en una lucha contra aquellos regímenes, actores e instituciones que amenazan a América Latina. Así, al Consenso de Washington se opone un Consenso desarrollista (Ferrer, 2012); al imperio de las políticas de poder se opone el derecho internacional sobre la bases de la igualdad de los distintos actores; al dominio de las leyes del mercado y las grandes corporaciones, la solidaridad social y las economías sustentables que conciben a la naturaleza como derecho y las comunidades rurales y pueblos originarios como actores referenciales; a la Modernidad asociada al eurocentrismo y Occidente, valores históricos e identitarios. En este orden y desde esta lectura, se observa un sis-

12. Vide El Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. Creado 2008 en Salvador de Bahía, Brasil, se ocupa de implementar políticas de defensa en materia de cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la Defensa, formación y capacitación. Entre sus objetivos se encuentran: consolidar una zona de paz suramericana, construir una visión común en materia de defensa; articular posiciones regionales en foros multilaterales sobre defensa; cooperar regionalmente en materia de defensa; apoyar acciones de desminado, prevención, mitigación y asistencia a víctimas de desastres naturales.

tema internacional regido por una globalización de carácter neoliberal que impone su hegemonía financiera sobre el orden económico mundial (Ferrer, 2010) a través de las instituciones políticas multilaterales como la ONU y la OEA y, principalmente, económicas como el Fondo Monetario Internacional y a las que busca contraponerse una Nueva Arquitectura Financiera regional (Castiglione, 2013: 2-3) articulada al conocimiento y la cultura.

Para Aldo Ferrer, “Un vocablo generalmente ignorado en el análisis económico es soberanía, Es decir, la capacidad de un país de decidir, con realismo, su política económica atendiendo esencialmente a sus intereses nacionales sin depender de decisiones ajenas. Bajo el fundamentalismo globalizador, impuesto por la hegemonía financiera sobre el orden económico mundial, salvo para las grandes potencias, el ejercicio de la soberanía económica es una utopía”. El restablecimiento de la gobernabilidad y el consecuente ejercicio de la soberanía, en palabras de Ferrer, traen como consecuencia la reaparición del estado, la seguridad jurídica, la estabilidad y el crecimiento. En otras palabras, con la soberanía se viabiliza la autonomía y se posibilita el desarrollo¹³ (Ferrer, 2010). En un mundo global, la única forma de crecer es estar en el ejercicio efectivo de la soberanía (Ferrer, 2012). La resignificación de la soberanía se dirige a la construcción de proyectos de vida sustentables y con justicia porque las nuevas “soberanías” en manos de los pueblos permiten decidir el camino de construcción de sustentabilidad para las sociedades de justicia ambiental y de justicia para con la naturaleza¹⁴ (Vélez, 2009). Excluir así a los actores externos representa una de las bases fundamentales para el ejercicio real de la soberanía en términos de autoridad y control, autonomía decisional, superaciones de las asimetrías regionales, construcción de proyectos propios con sentido de solidaridad, reciprocidad sobre las realidades de la región, en base a sus necesidades, en función del desarrollo y de acuerdo a su propia historia e identidades culturales

13. Vide El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas se crea en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el 26 de noviembre de 2010 en Georgetown, Guyana. Sus objetivos son: el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades de la región; la construcción de un sistema económico con equidad, justicia social y en armonía en la naturaleza para un desarrollo sustentable; el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante mecanismos concretos y efectivos de complementación económica; la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros.

14. La VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, realizada en noviembre de 2012, aprueba la elaboración de una estrategia regional orientada al pleno aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo integral de América del Sur.

llegándose a realizar un nuevo poder constituyente¹⁵. Así la soberanía educativa (Tünnermann Bernheim, 2005, Puiggrós, 2011), la soberanía sanitaria¹⁶ (Belardo et al , 2018: 77 y ss.; Riggirozzi et al, 2018), la soberanía energética¹⁷ (Vélez, 2009); la soberanía comunicacional (Lázzaro, 2012), la soberanía cultural¹⁸ (Pals, 2009, Slater, 2008; Agnew y Oslender, 2010: 194) o la soberanía del conocimiento (Wainszok, 2012; Rodríguez, 2006. Samper 18: 2016), se presentan como formar de ejercer la autoridad y el control sobre lo propio así como una expresión de autonomía decisio- nal. En tal sentido, llegará a sostenerse que “La segunda independencia de América del Sur debe pasar por la soberanía del conocimiento, para lo que se necesita una alineación regional”¹⁹.

Desde fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, según Edgardo Lander, frente al surgi- miento de una sociedad del mercado total y la declarada disminución de la soberanía de los es- tados ante las fuerzas transnacionales del mercado, existiría en realidad un desplazamiento de funciones y atribuciones del estado nación hacia otras formas estatales supranacionales (ya sean regionales o transnacionales), existiendo, por ende, una pluralidad de ordenamientos jurídicos

15. Ecuador (2008) y Bolivia (2009), a través de sus constituciones, declaran ser Estados unitarios plurinacionales, y establecen una forma de Estado sin antecedentes en la región, a partir de la cual se reconoce la principal demanda de los movimientos indígenas. Ambas constituciones plantean la noción de pluralización de la ciencia, incluyen los derechos de la naturaleza y postulan el buen vivir. La ciencia ya no se presenta como conocimiento universal y único, propio de la modernidad, sino en un sentido plural en donde los conocimientos ancestrales se legitiman, lo cual permite superar la racionalidad medio-fin, individual e instrumental. Mientras la naturaleza, históricamente, había sido considerada como bien de uso controlado por seres humanos superiores a ella, al posicionar la madre naturaleza o *Pachamama* en su carácter sujeto de derechos, reconoce el derecho de la naturaleza a existir. Por su parte, el buen vivir o bien vivir plantea la posibilidad de un nuevo contrato social, en las antípodas del Contrato social roussoniano, enraizado en la relación y convivencia ética entre humanos y su entorno.

16. El Consejo de Salud Suramericano se crea en el marco de en la reunión extraordinaria de jefes de estado y de gobierno de UNASUR realizada en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, el 16 de diciembre de 2008. Sus objetivos se dirigen a construir un espacio de integración en materia de salud, incorporando los esfuerzos y logros de otros mecanismos de integración regional, promoviendo políticas comunes y actividades coordinadas entre los países de UNASUR en referencia a la Salud.

17. El Consejo Energético Suramericano se crea en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana realizada en el año 2007 en la Isla Margarita, Venezuela. A cargo de la cooperación y complementación en materia energética de la región, sus objetivos se resumen en el derecho soberano a la utilización de los recursos naturales y en la administración de tasas de explotación; el respeto a la regulación de cada país y a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos, la solidaridad y reciprocidad; el propósito de eliminar las asimetrías entre los Estados; el respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos y el principio de integridad territorial.

18. El Consejo Suramericano de Cultura se crea en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú. Sus objetivos se dirigen a impulsar y fortalecer la cooperación cultural en la región; reconocer y promover el valor central en la cultura como base indispensable para el desarrollo y superación de la pobreza y desigualdad; promover la reducción de las asimetrías regionales y subregionales en materia de promoción y acceso universal a la cultura.

19. Palabras del secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de Ecuador y presidente de turno del Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación de UNASUR (Cosucti), René Ramirez. En Mba & Educación Ejecutiva. UNASUR pondrá en marcha plan de becas, 31 de julio de 2014. Disponible en <https://mba.americaeconomia.com/articulos/notas/UNASUR-pondra-en-marcha-plan-de-becas>.

y nuevas formas de relación entre las normas y la soberanía de cada estado. En este aspecto, el discurso sobre las limitaciones del estado ante las fuerzas globales del mercado, es un recurso ideológico destinado a la contención de las demandas democráticas y al debilitamiento relativo de los estados del sur frente al capital transnacional (asociado éste a un sistema mundo de valores productivistas que favorecen el individualismo, en detrimento de los valores sociales de orden colectivo). Se trata, según este autor, de una guerra cultural que pretende imponer un patrón de vida único, de naturaleza mercantil, y que tiene como objetivo la instauración de un orden jurídico global que afecta las soberanías nacionales y, por ende, la diversidad cultural (2002: 63 y ss). Frente a tal patrón, el regionalismo opone otras narrativas.

Otras soberanías. Consideraciones finales

En el contextual actual, se configura un nuevo escenario internacional que se presenta crítico a la globalización bajo formas de un conservadurismo nacionalista, que cuestiona la democracia liberal (Galston, 2018: 5-8) y tiene a la soberanía como narrativa legitimadora de sus concepciones políticas. La guerra comercial entre Estados Unidos y China, la importancia de Rusia como actor estratégico, el crecimiento de la India y la crisis del multilateralismo ponen en el escenario la importancia del Estado como actor central del sistema internacional. La crisis financiera de 2008; los flujos migratorios que se dirigen a los países más desarrollados en búsqueda de mejores condiciones de vida; las crecientes desigualdades entre las zonas rurales y urbanas, cada vez más tecnologizadas y con mayores oportunidades; las propias diferencias sociales que se generan en las mismas ciudades; y las propias clases medias empoderadas por los beneficios que reciben de la tecnología, la educación y el consumo ponen en foco nuevamente a la soberanía en un plano popular. Mientras la soberanía pasa a ser identificada como seguridad, la soberanía popular busca imponerse como forma de establecer demandas ante el poder de estados y corporaciones desde una lectura conservadora de la realidad en búsqueda de la seguridad.

Desde Asia hasta América Latina, entran en escena gobiernos conservadores y nacionalistas que buscan representar la voluntad popular en un camino semejante a los gobiernos progresistas de la década anterior en América Latina. Cuestionan a la globalización y las grandes corporaciones y desconfían de los organismos internacionales, y diversas formas de integración regional, por limitar la soberanía de los estados y atienden a la seguridad que reclama parte de la sociedad civil (Youngs, 2018). La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017, estado que instauró el discurso de la globalización como ideología a nivel mundial, introduce en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas un discurso “contra hegemónico” a su propia narrativa. En ese escenario, alude a un nuevo orden Mundial representado por ruptura de la estrategia de la globalización y donde

la soberanía es protagónica, al punto de afirmar que “Rechazamos la ideología de lo global, y abrazamos la doctrina del patriotismo”.

Desde Suramérica, el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, el día de su investidura (28 de octubre de 2018), asegura que la política exterior “retomará su papel en la defensa de la soberanía, en la construcción de la grandeza y en el fomento al desarrollo” del país. Poco después, retira a Brasil del pacto migratorio de la ONU y sostiene al respecto que “Somos un estado soberano para decidir”. El reconocimiento de la nación y la importancia de su identidad cultural, la referencia a una historia común que reivindica el orden y la autoridad; la conciencia de pertenencia a un mundo global en el cual debe realizarse la inserción internacional, preferentemente, sobre bases unilaterales o bilaterales; la relevancia del Estado como eje de realización de la política nacional, signada por los intereses de la nación; la premisa de que la soberanía es puntal y base para un proyecto de carácter defensivo, en donde el pueblo parece presentarse como el destinatario de la política del estado.

El resto del mapa suramericano se divide entre aquellos que continúan sosteniendo banderas progresistas vinculadas a un regionalismo pos hegemónico (Evo Morales en Bolivia o Tabaré Vázquez en Uruguay) y otros más conservadores (Sebastián Piñera en Chile, Iván Duque en Colombia, Lenin Moreno en Ecuador o Mauricio Macri en Argentina), cercanos a la democracia liberal y el regionalismo abierto. En conjunto, sin embargo, domina un nuevo alineamiento con Estados Unidos sobre bases semejantes a las del regionalismo abierto, en término de apertura de fronteras económicas, en un escenario donde se presentan los crecientes intereses geoestratégicos de potencias como Estados Unidos, China y Rusia, mientras Venezuela se convierte en un foco de atención en tanto se observa como símbolo de un pasado “pos hegemónico” que ha de superarse.

Así, cuando el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, advierte sobre una posible intervención militar en Venezuela, su presidente, Nicolás Maduro, insta a “evitar que Venezuela se convierta en una estrella de la bandera gringa o si va a seguir ondeando su tricolor con sus ocho estrellas libres y soberanas”.

Mientras el MERCOSUR está en crisis, y la UNASUR asiste a la progresiva renuncia de sus integrantes, con excepción de Bolivia, Uruguay, Guyana y Venezuela, los presidentes de Chile y Colombia impulsan el Foro Progreso de América del Sur (PROSUR) que se presenta como un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas, en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercado, la agenda social, con sostenibilidad y con debida aplicación. PROSUR se presenta también como una estrategia para desarticular las bases políticas de la cooperación de América Latina que encontraba en UNASUR uno de sus principales espacios, en tanto era considerado una expresión de soberanía suramericana. Y, en esta línea, para sus críticos, desde estados y

movimientos sociales, se presenta como una vía para posibilitar la intervención de Estados Unidos en Venezuela y en América Latina.

La soberanía, una cualidad jurídica históricamente aceptada relativa al poder del Estado y en el Estado, en el tránsito de los '90 al siglo XXI expresa una forma de legitimación de una modalidad de inserción internacional, de los actores involucrados y de los espacios sobre los cuales se ejerce o pretende ejercerse el poder. Caída en “desuso” en el marco del “Nuevo Orden Mundial”, sin embargo, ha dado y da cuenta de concepciones en torno al modo en que se concibe el poder, el consenso o el conflicto, la hegemonía o la contra hegemonía y se presenta como una de las claves explicativas de modos de interpretar e interpelar a “una aldea global” que reconoce fronteras y disputas de poder. Por lo tanto, se presenta como una clave analítica para comprender la naturaleza del Pacto Social que ha de reconocer la multiplicidad de actores que intervienen en un sistema político que ha de dirigirse a un nuevo Pacto internacional capaz de reconocer las “cartografías políticas” en disputa.

Bibliografía

- AGNEW, John; OSLENDER, Ulrich (2010). "Territorialidades superpuestas. Soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina". *Tábula Rasa*, 13, Julio-Diciembre, 191-213
- ALTIERI, Miguel A. (2009). "Escalando la propuesta agroecológica para la soberanía alimentaria en América Latina". *Agroecología*, 4, 39-48.
- ÁLVAREZ, Silvia T. (2012a). "Las soberanías del Mercosur, en América Latina: integración e inserción" (coord. Raúl Bernal Meza, Silvia T. Álvarez). Santiago-Bahía Blanca: Universidad de Santiago de Chile (IDEA - USACH).
- ÁLVAREZ, Silvia T. (2012b). "La soberanía estatal en perspectivas contemporáneas: del centro a la periferia y del poder a la resistencia". *Cuadernos Americanos*, 141, Julio-Septiembre.
- ÁLVAREZ, Silvia T. (2016). "Integración y cultura. Estado, región y soberanías en revisión hacia el siglo XXI". *Historia comparada de las Américas. Perspectivas de la integración cultural*, México: CIEALC.
- ARIAS, Arturo, Luis E. CÁRCAMO y Emilio DEL VALLE ESCALANTE (2012). "Literaturas de Abya Yala". *Lasforum*, XIII, 7-10.
- BARTESAGHI, Ignacio (2014). "El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, ¿Más diferencias que coincidencias?". *MAP. Revista Mundo Asia-Pacífico*, 3, (1), enero-junio, 43-56.
- BELARDO, Marcela; Jorgelina LOZA y María Belén HERRERO (2018). "Trayectorias de pensamiento, integración regional y soberanía sanitaria en Suramérica". *Rev IISE*, 12, (12), | octubre - marzo, 75-89
- BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile (2005). "El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea". *Ius et Praxis*, 11 (2), 227-260.
- BERNAL MEZA, Raúl (2006). "El estructuralismo latinoamericano como filosofía de la historia: una interpretación propia sobre el capitalismo histórico". *Realidad Económica*, 213, 37-51.
- BOBBIO, Norberto (1992). "Política. Poder. Soberanía". Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. 2 tomos. Buenos Aires: FCE.
- BOUZAS, Roberto (2003). "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización. Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR". Trabajo preparado para el Seminario "Global y local. El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.
- BRICEÑO RUIZ, José (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales*, 175, 9-39.
- CAIROLI MARTÍNEZ Y MILTON H. (2003). "Derecho constitucional y procesos de integración (con especial énfasis en el Mercosur)". *Anuario de Derecho constitucional latinoamericano*, 451-465.

CASALLA, Mario (1 de diciembre de 2014), en La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/658869-la-soberania-ampliada>.

CASTIGLIOINI, Lucas (2013). “La nueva arquitectura financiera internacional”. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131016010313/castiglioni_la_nueva_arquitectura_financiera_regional.pdf

CECEÑA, Ana Esther y SADER, Emir (Comps.) (2002). “La Guerra Infinita: Hegemonía y Terror mundial”. Buenos Aires: CLACSO.

CHATTERJEE, Partha (2008). “La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos”, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, CLACSO.

CLEMENTE, Darío (2017). “El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana, Brasil, Venezuela y la opción contrahegemónica”. Observatorio latinoamericano y caribeño, 1, 2017, 110-130.

CONFERENCIA INTERNACIONAL FINANCIAMIENTO A LA SOBERANÍA REGIONAL DEL CONOCIMIENTO (2016). UNASUR. Memoria.

CORREA FREITAS, Rubén (2005). “Los órganos del Mercosur: hacia la conformación de un Parlamento Común”. Anuario de Derecho Internacional Latinoamericano, 809-816.

COX, Robert (2013[1981]). “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales”. Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, 24, 99 -116.

DÍAZ MARTÍNEZ, Karla & CHACÓN CANCINO, Pablo (2010). “Diplomacia de los Pueblos: Democracia participativa e integración regional”. IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos. Centro de Estudios Económicos y Mentores de Políticas Públicas, Buenos Aires, 9 a 11 de septiembre.

EMA LÓPEZ, José Enrique (2007). “Lo político, la política y el acontecimiento”. Anuario de teoría política, 7, 51-76.

FERNÁNDEZ SUCH, Fernando (Coord.) (2006). “Soberanía alimentaria: objetivo político de la cooperación al desarrollo en zonas rurales”. Barcelona: Icarí-Antrazit.

FERRER, Aldo (2010, 3 de octubre). “Las consecuencias de la soberanía”. Miradas al Sur, 3.

FERRER, Aldo (2011, 18 de diciembre). “Explosión de soberanía”. Página 12.

FERRER, Aldo (2012, 29 de noviembre). “La suspensión del fallo de Griesa es razonable”. Diario La jornada.

FOGLIA, Mariana (2007). “Hacia la construcción de una política de solidaridad regional”. Seminario Políticas públicas e integración regional. Programa estado y políticas públicas.

GALSTON, William A. (2018). “The populist challenge to liberal democracy”.

Journal of Democracy, 29, (2), April,5-19.

GARABITO, Sol y HERNÁNDEZ, Morfa (2011). “Telesur, en defensa de lo latinoamericano. La cultura de resistencia y liberación en los medios de comunicación masiva”. Contribuciones a las Ciencias Sociales, Abril. Disponible en: www.eumed.net/rev/cocss/12/.

GUTIÉRREZ, Alejandro (2001). “Globalización y regionalismo abierto”. Aldea Mundo, 4, (8), 44-52.

HELD, David y Anthony MC GREW (2003). “Globalización/Antiglobalización. La reconstrucción del orden mundial”. Barcelona: Paidós. Disponible en: [Ciencias%20Políticas/Ciencias%20políticas%20Teoría/Unidad%203%20Ideología/Held%20y%20Mc%20Grew,%20Globalización%20-%20Antiglobalización.pdf](#). Consultado el 20 de septiembre de 2018.

HELD (2011). “Derecho de los Estados, derecho de los pueblos: tres modelos de soberanía” Post-data, Mayo.

KEOHANE, Robert (2003). “Governance and Democratic Accountability”. David Held y Mathig Koenig -Archibugi (eds.), Taming Globalizations: Frontiers of Governance, 130159. London: Polity Press.

KEOHANE, Robert (2013). “Contra multilateralismo”. Norbert Lechner. Los desafíos institucionales de la globalización. Cátedra Norbert Lechner, 165-185 Disponible en: <http://www.catedra-norbertlechner.udp.cl/wp-content/uploads/2016/04/Robert-Keohane-2013.pdf>

KERSFFELD, Daniel (2013) “Una nueva agenda para Sudamérica: la UNASUR y la resolución de conflictos internacionales”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LVIII, (218), Mayo-Agosto.

KRASNER, Stephen D. (2001). “Soberanía, hipocresía organizada”. Barcelona: Paidós.

LACLAU, E. (2002). “El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica”. Entrevista a Ernesto Laclau, De Signis, 1-7.

LACLAU, E. (2003a). “Estructura, historia y lo político”. J. Butler, E. Laclau y S. Zizek (comps.). Contingencia, hegemonía y universalidad. México: FCE

LACLAU, E. (2003b). “Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas”. J. Butler, E. Laclau y S. Zizek (comps.). Contingencia, hegemonía y universalidad. México: FCE. 49-93.

LACLAU, Ernesto (2005). “La razón populista”. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LANDER, Edgardo (2002). “La utopía del mercado total y el poder imperial”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 8, (2), Mayo-Agosto, 51 -79.

LAURÍN QUINTEROS, Alicia (2005). “Procesos de integración y desplazamientos. El tratado de Asunción (1991) y la redefinición de la soberanía en el nuevo territorio del Mercosur”. Revista Litorales, 5, (7), Diciembre. Disponible en:

<http://www.litorales.filo.uba.ar/web-litorales8/articulo-1.htm>.

LÁZZARO, Luis (2012). “La autonomía política requiere de la soberanía de la palabra”. Cuadernos del Inadi, 7.

LEFORT, Claude (1991). “Ensayos sobre lo político”. México: Universidad de Guadalajara.

LEGLER, Thomas (2013). “Posthegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, skeptics, and an Emerging Research Agenda”. Contexto Internacional, 35, (2), 325-352.

LOCKHART, Nicolás Falomir (2013). “La identidad de UNASUR: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico?”. Rev. Ciencias Sociales, 140, 97-109.

MIGNOLO, Walter (1998). “Espacios geográficos y localizaciones epistemológicas: la ratio entre la localización geográfica y la subalternización de conocimientos”. Estudios: revista de investigaciones literarias, 11, 11-32.

MORENO PINTO, Marcio (2011). “La dimensión de la soberanía en el Mercosur”. Buenos Aires: Jurúa Editores.

MOUFFE, Chantal (2017). “¿Qué democracia para un mundo agonista multipolar?” Entrevista realizada por Sebastián Cruz Barbosa en la sede de la Federación Nacional de Docentes Universitarios. Buenos Aires: CONADU.

NYE, Joseph & John D. DONAHUE (2000). “Introduction”. Joseph Nye & John D. Donahue (eds.), Governance in a globalizing world. Washington: Brookings Publications.

PALS, Catherine. (2009) “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder”. Entrevista a Walter Mignolo. C. Walsh, F. Schiwy y S. Castro-Gómez. Indisciplinar las ciencias sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo Andino, Quito: UASB/Abya Yala, 17-45.

PIZARRO, Hugo Ignacio (2010). “MERCOSUR: recursos energéticos y asimetrías”. *III Congreso Uruguayo de Ciencia Política*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

PUIGGRÓS, Adriana (2011). “La hora de la soberanía educativa de América Latina”. Infancias imágenes, 10, (1), Enero-Junio, 143-151.

QUIJANO, José Manuel (2005). “Mercosur: ¿el relanzamiento? Seminario Internacional Integración y desarrollo sustentable. La nueva geografía de los recursos. La economía y el poder”. Claes-D3E, Montevideo, 14-15 de julio. Disponible en: [https:// www.integracionsur.com/actividades/QuijanoIntegracion](https://www.integracionsur.com/actividades/QuijanoIntegracion).

RAPOPORT, Mario y María Cecilia MÍGUEZ (2015). “Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de Argentina y América del Sur en el escenario mundial”. Simonoff, Alejandro y José Briceño Ruiz (eds.) Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía.

Buenos Aires: Editorial Biblos.

RAVECCA, Paulo y Elizabeth DAUHPHNE (2016). “Narrativa (y) Política. Ideas que solo se pueden contar”. *Crítica Contemporánea, Revista de Teoría Política* diciembre, Diciembre.

RAWLS, J. (1993). “Political Liberalism”, Nueva York: Columbia University Press.

RETAMOZO BENÍTEZ, Martín (2009). “Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 51, (206), Mayo-agosto, 69-91.

RIGGIROZZI, Pia y Diana TUSSIE (coords.) (2012). “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism”. Springer: New York.

RIGGIROZZI, Pia y Diana TUSSIE (2018). “Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía” *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3, (5). Enero-Junio, 6-21.

RIGGIROZZI, Pia, María Belén HERRERO y Diana TUSSIE (2018). “Viraje político y la agenda regional en salud”. *Cuadernos del Pensamiento crítico latinoamericano*, Septiembre, 60.

RODRÍGUEZ, Ileana (2006). “Globalización y gobernabilidad: Desmovilización del gestor social nacional en Centroamérica.” *Istmo, Revista virtual de estudios literarios y culturales centroamericanos*, 13. Disponible en: www.collaborations.denison.edu/istmo/n13/index.htm.

RODRIK, Dani (2012). “La paradoja de la Globalización”. Barcelona: Antoni Bosch editor.

ROJAS MIX, Miguel (1991). “Los cien nombres de América Latina”. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

SANAHUJA, José Antonio (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (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: CRIES, 19-72.

SANAHUJA, José Antonio (2013). “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101, 27-54.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2007). “La reinención del Estado y el Estado plurinacional”, versión publicada por la Alianza Interinstitucional. Cochabamba: Cenda, Cejis, Cedib, 139-152.

SAUKKO, P. (2012). “Metodologías para los estudios culturales. Un enfoque integrador” N. Denzin e Y. Lincoln (eds.). *Paradigmas y perspectivas en disputa. Manual de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, II, 316-340.

SEGRELLES, José Antonio (2002). “Integración regional y globalización. Una reflexión sobre los casos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde una perspectiva europea”. Terra

Livre, 18, 63-74.

SERBÍN, Andrés (2010). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. Nueva Sociedad, 42, 70-86.

SOSA, Nancy (2011). Entrevista a Ricardo Follonier, “La UNASUR y la defensa de la nueva soberanía popular suramericana”, 26 de septiembre.

STOESSEL, Soledad (2014). “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI”. Revisitando los debates académicos. Polis Revista Latinoamericana, 39.

VÁSQUEZ, Mariana (2018). “El MERCOSUR, geografía en disputa”. Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea, 5, (8), Junio-Noviembre

VÁZQUEZ, Adolfo Roberto (2001). “Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur”. Anuario de Derecho Internacional Latinoamericano, 233-244.

VÉLEZ, Hildebrando G. (2009). “La soberanía energética, un concepto del ambientalismo para la acción”. Disponible en: Bolpress.com.

YARZA, Claudia (2015). “La Crisis de la Política y la Pospolítica”. Diccionario de Pensamiento Alternativo. Adenda, Buenos Aires: Editorial Biblos, 62- 65.

YOUNGS, Richard (2018). “Overview: Conservative Civil Society on the Rise”. Youngs, Richard, The mobilization of conservative civil society, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 7-13.

ZAMBRANO JÁUREGUI, Camilo (2013). “El multilateralismo actual: crisis y desafíos”, Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 8, (1), Enero-Junio, 45-60.



Los desafíos de la democracia en América Latina en el Siglo XXI

Juan Pablo Itoiz¹

UNNOBA
juanpabloitoiz@unnoba.edu.ar



Resumen

La democracia, coloquialmente ha sido definida como el gobierno del pueblo, más allá de la procedencia de la palabra y de los vocablos que la componen hoy el significado de la palabra tiene una connotación que supera a una mera “forma de gobierno”. La interpretación estricta de la democracia como régimen político que permite el funcionamiento del Estado, hoy es exigua y requiere, también, una interpretación más compleja, ya que; en sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley, y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a la tolerancia y al pluralismo.

Palabras clave

democracia contemporánea, desafíos, calidad

Actualmente la democracia es la forma de gobierno elegida por la mayoría de los países del mundo, pero esta decisión no ha sido así a lo largo de la historia.

De hecho, la mayor parte del tiempo, fue la monarquía, o su variante impura la tiranía, según Aristóteles, la forma de gobierno predilecta por la humanidad.

La democracia, se utilizó en el Siglo IV A.C., reconociéndose, principalmente, la denominada democracia “directa” practicada en la ciudad de Atenas y que se caracterizaba por la toma de decisiones adoptada de manera directa por los ciudadanos.

Pero su aplicación masiva, es relativamente reciente. Podemos decir que es a partir del Siglo XIX, cuando la mayoría de los Estados comienzan a adoptarla como forma de gobierno.

Por lo tanto, la valoración positiva de la democracia es propia de la modernidad y es el resultado de un proceso de evolución de la actividad política y de los asuntos de gobierno.

Entendiendo que el gobierno es el conjunto de personas que tienen y ejercen el poder político, con autoridad y bajo las leyes de una comunidad determinada, ocupándose de sus necesidades y tratando de satisfacerlas. Es lo que Bobbio, en su diccionario de Ciencia Política designa como: “imponer reglas de conducta y tomar decisiones para mantener la cohesión del grupo”.

En nuestros días, la democracia es prácticamente indiscutida, pero aun, sigue generando profundos debates y controversias en la teoría política.

Muchas veces, esas diferencias se expresan en los resultados de las políticas públicas y en las expectativas de los ciudadanos respecto a la democracia.

América Latina, ha tenido una historia de idas y vueltas respecto al ejercicio democrático, no sólo por la ruptura e interrupción de los sistemas constitucionales en casi todos los países, por parte de poderes facticos y autoritarios, sino también por la enormidad de problemas y desafíos que la democracia ha debido enfrentar en los últimos cien años aproximadamente.

Desafíos que no han sabido atenderse en relación a las demandas de los ciudadanos y a las respuestas que estos esperaban por parte de la dirigencia política.

Asimismo, puedo señalar que la democracia latinoamericana ha estado sujeta a vaivenes permanentes, que los podemos asociar por un lado a la calidad del ejercicio político democrático y a la eficiencia y a la eficacia en el diseño, la planificación y la ejecución de las políticas públicas.

En cuanto a la calidad de la democracia, es justo decir que la democracia es la mejor forma de gobierno para resolver la diversidad y la pluralidad política.

La democracia aspira a respetar el pluralismo y a ofrecer en la esfera pública, el espacio en donde las diferencias ideológicas puedan expresarse y debatirse, construyendo así una comunidad política en todos sus sentidos.

1. Trabajo en el marco del III Simposio Internacional de Ciencias Políticas y Sociales del Comité de Ciencias Políticas y Sociales de la AUGM, Rosario, 11 de setiembre de 2017.

En la actualidad la democracia se sostiene en tres pilares fundamentales, que cuando alguno de ellos falta o es erosionado, provoca el desgaste y el deterioro de la calidad democrática. Estos son:

La división de poderes: que permite la protección de los derechos y garantías de los individuos respecto de la acción de otros individuos; y al conjunto de ellos frente a las acciones del Estado y a los abusos de poder, respetando, siempre, el máximo de libertad posible para cada uno.

La tolerancia: que se expresa en el respeto por las opiniones e ideas de los demás integrantes de la sociedad y en el hecho de no considerar al adversario político como un enemigo al que hay que destruir, si no como alguien que opina diferente.

La alternancia: que es el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro, producto de un proceso electoral y del ejercicio soberano de la voluntad popular, bajo el funcionamiento de las instituciones de la democracia.

Por otro lado, lo referido a la eficacia y a la eficiencia, sin lugar a dudas, son temas pendientes por parte de la gran mayoría de las democracias latinoamericanas. No por un problema de la democracia en sí, como sistema, sino por las defecciones de la clase dirigente, que por incompetencia en algunos casos, falta de formación, corrupción o mesianismo autoritario en otros, no ha estado a la altura de las circunstancias

Por eso, lo más complejo de la democracia es gobernar, sobre todo, cuando se debe administrar de manera casi permanente con escasos recursos, mientras que las demandas y los problemas de los ciudadanos son crecientes.

Esto implica la necesidad de definir prioridades para atender demandas y necesidades y hacerlo reconociendo el derecho a opinar y disentir esenciales en un sistema democrático.

Habitualmente, la consolidación de la democracia en América Latina se ha visto asociada, debido a la falta de educación y cultura política por parte de los ciudadanos, a los motivos que llevan a la participación política. Si la eficacia de los gobiernos es alta y los ciudadanos se identifican como actores que pueden influir en la toma de decisiones, la participación política es mayor y los índices de consolidación se acrecientan. En cambio cuando, se da una percepción débil respecto de la eficacia y eficiencia y en la capacidad de incidencia, la participación política se reduce, pudiendo derivar en la apatía o en la abstención, lo que resulta perjudicial para la consolidación democrática y da lugar a aventuras populistas o a la instauración de regímenes autoritarios.

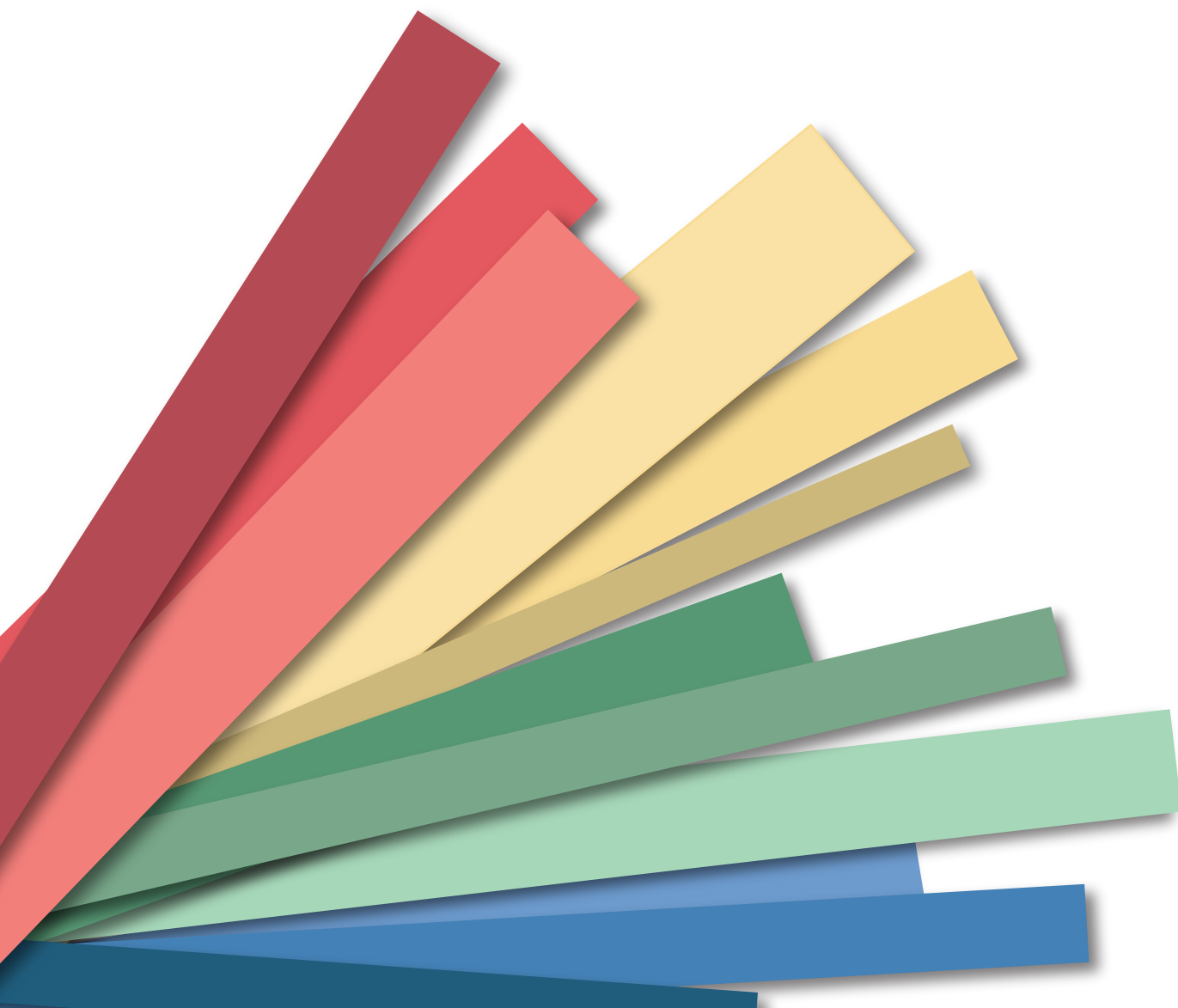
La democracia contemporánea se mueve en un tiempo de incertidumbre y cambios acelerados por eso se legitima con resultados que aseguren mejores condiciones de vida para los ciudadanos, en cuanto a la superación de las desigualdades y la marginación.

En consecuencia, tiene que ser protegida con capacidad política, con participación y con visión de futuro por parte de todos: gobernantes, dirigentes y

sociedad civil, generando condiciones alentadoras para la percepción que estos tienen de ella.

Frente al fracaso de su consolidación, la alternativa se reduce a gobiernos autoritarios, dictatoriales o despóticos que han llevado a América Latina a convertirse en el continente más desigual del mundo.

II. Nuestra región. Casos comparados





Políticas públicas de proteção social – trajetória recente no Brasil e na Argentina

Vera Alves Cepêda¹
cepeda.vera@gmail.com

Ivan Henrique de Mattos e Silva²
ivanhmsilva@gmail.com



Resumo

Nas últimas décadas Brasil e Argentina compartilharam dois movimentos políticos subsequentes: a etapa neoliberal, posterior ao fim do processo de redemocratização nos dois países, e a etapa novo-desenvolvimentista, com forte centralidade das políticas públicas de inclusão social e combate à pobreza. Este trabalho pretende observar nos dois cenários nacionais a emergência do tema da desigualdade e das estratégias públicas de seu enfrentamento: os programas de Transferência Condicionada de Renda (PRCRs), respectivamente o Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil e a Asignación Universal por Hijo (AUH) na Argentina.

Palavras-chave

políticas públicas de proteção social; desenvolvimentismo; desigualdade

Desenvolvimentismo, desigualdade e Estado na América Latina

Há na literatura a persistência de uma imagem identitária formada sobre a “América Latina”. Contribuem para esse exercício de identificação os aspectos fundamentais da colonização, associada ao momento histórico da expansão ultramarina e das energias do mercantilismo europeu. O contato com o Novo Mundo envolveu países diferentes, mas no amplo segmento das Américas esse processo foi concentrado na experiência ibérica, que trouxe consigo uma *intenção* no processo de ocupação deste território: o imperialismo de tipo colonial, orientado pela conquista de territórios e riquezas existentes, apropriação de recursos produtivos (terra, trabalho e instituições) no modelo primário-exportador. Instala-se pela colonização ibérica de Portugal e Espanha uma língua, costumes, instituições políticas, religião e uma nova divisão do trabalho que se sobrepõe, ou em várias colônias anula as originárias formas sociais das comunidades do continente.

A identidade histórica da América Latina surge assim marcada pelo corte que separa a autonomia das sociedades autóctones da nova configuração da Colônia. Esse passado histórico não é idêntico, nos vários países que surgem a partir do século XIX como nações independentes, em função de inúmeras variáveis, tais como o período da ocupação, o perfil da organização social pré-terita, a orientação do tipo de exploração econômica, a localização e características geográficas, os recursos naturais, sociais e econômicos existentes, etc. De maneira comum, a América Latina compartilha a herança colonial e as tensões do traslado de interesses e instituições metropolitanas para o solo latino-americano.

Nem mesmo o processo de ruptura com a dominação colonial é idêntico no tempo e na forma, mas toda a América Latina terá que se constituir no modelo de Estados Nacionais a partir de uma herança que não é, de maneira alguma, próxima daquela que serviu de base para o processo de modernização dos países colonizadores (a passagem do *Anciën Regime* para o moderno mundo urbano-industrial via ruptura com o feudalismo). Tomando em especial o caso do Brasil e da Argentina, nações com proximidade em alguns elementos constitutivos e distanciamento em outros, a hegemonia do modelo primário-exportador seria um entrave fundamental para a efetiva modernização social e econômica dos dois países. A esse respeito a leitura feita pela CEPAL desde o Manifesto de 1949³ consolida o peso da vocação primário-exportadora como chave

1. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP e docente da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

2. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar e docente da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

3. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, escrito por Raúl Prebisch em 1949, como *introdução ao Estudo econômico de la América Latina*, 1948 (E/CN. 12/89), e posteriormente publicado in CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. VII, n° 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 62.II.G.I.

da configuração de um novo e complexo modelo de modernização – o subdesenvolvimento. Observando-se a trajetória histórica do Brasil e da Argentina, não é possível, por exemplo, associar o quadro social e econômico na primeira metade do século XX como pré-moderna. A economia movia-se, nos dois países, pela lógica da acumulação, acelerava-se a formação e atuação das classes sociais e os dois países estavam inseridos na divisão do comércio internacional em posição explicada pela teoria econômica como altamente especializados (vantagem comparativa) na produção primária.

Trata-se de um *moderno* simultaneamente *não moderno*, um desenvolvimento capitalista que a sociologia econômica denominou de capitalismo tardo-periférico e dependente. Esse pequeno passeio pela “ideia” de América Latina e seus nexos coloniais é relevante para entender vários movimentos e dilemas que afetarão estes países ao longo do século XX e início do século XXI. O primeiro deles, com importância na nossa análise, é a função atribuída ao Estado como ente capaz de romper o círculo de ferro da vocação primário-exportadora e acelerador das mudanças estruturais, na economia, na sociedade e na política, capaz de produzir uma “mudança social racionalmente e politicamente orientada” (Cepêda, 2012) em direção à consolidação da nação e do moderno – experiência importante no Brasil e também na Argentina. Nesse aspecto, a forte presença da argumentação cepalina⁴, que colocava como central a questão da industrialização pesada como elemento capaz de superar os entraves do “arranque” do desenvolvimento, conforme tese da modernização por etapas desenvolvida por W. Rostow (2014 [1960]). Somente essa superação de ordem econômica possibilitaria a transformação do legado colonial e, em especial, dos arranjos modernos (*pero non troppo*) dos interesses da burguesia mercantil-exportadora. Este seria um segundo ponto de importância: a tarefa atribuída à industrialização como provocadora natural das demais mudanças sociais.

O desdobramento do protagonismo e da valorização da industrialização como *primum mobile* da mudança estrutural gera o terceiro ponto que nos parece importante: a sobrevalorização das instituições políticas, a opção por uma economia gerada pela expansão da oferta (e não da demanda) e a subvalorização dos direitos (em especial dos sociais) como parte estruturante do arranque desenvolvimentista. Claro que não são estas, especificamente, nem as recomendações de Prebisch, que defendia fortemente o papel da renda como motor de mudança da lógica operativa das economias nacionais, nem de Furtado, para quem a democracia seria a condição fundamental para a efetiva saída do círculo infernal do subdesenvolvimento. Mas, com a guinada autoritária brasileira e depois argentina, o desenvolvimentismo em regime fechado consolidou a

4. Raúl Prebisch na Argentina e Celso Furtado no Brasil, ambos expoentes na criação da CEPAL e na produção de textos que foram parte da construção de projetos desenvolvimentistas posterior aos anos de 1950.

máxima proposta pelo economista brasileiro Delfim Neto de fazer “crescer o bolo primeiro, para dividir depois”.

Não é à toa, portanto, que simultaneamente ao crescimento efetivo da industrialização, o desenvolvimentismo *real*, levado a cabo pelos governos militares, na Argentina e muito especialmente no Brasil dos anos de 1960/1970, promoveu a expansão da pobreza e da desigualdade. Conforma-se uma situação paradoxal, pois a mesma energia político-estatal, operada a partir do uso de recursos públicos (tributação, empréstimos internacionais e políticas cambiais), atuando em nome da nação, gerou crescimento industrial e avanço no padrão de riqueza nos extratos sociais superiores enquanto promovia um novo tipo de pobreza e de exclusão – não aquela da situação pós-colonial, herdada da dominação metropolitana, da presença do escravo ou do impedimento da diversificação de lugares sociais e produtivos em uma economia latifundiária e de *plantation* – mas a pobreza construída debaixo da modernização “socialmente e politicamente orientada” com base em recursos nacionais.

Neste trabalho pensamos analisar, a partir desse cenário, os períodos mais recentes da experiência política argentina e brasileira, oscilando entre os ajustes neoliberais (sucessores tanto da redemocratização e da crise do nacional-desenvolvimentismo) e o ressurgimento exatamente do projeto desenvolvimentista, agora orientado pela introdução do tema da desigualdade como elemento explicativo central do subdesenvolvimento e de sua superação como ferramenta importante do desenvolvimento e do pacto nacional. Trata-se de uma segunda onda desenvolvimentista, que utiliza políticas públicas de proteção e promoção social como bases da mudança social e do compromisso político-estatal.

Compõem o trabalho, além desta introdução, uma primeira seção que trata mais detidamente das semelhanças e diferenças da trajetória política e econômica do Brasil e da Argentina nas últimas décadas. A segunda seção apresenta um quadro comparativo do projeto e alcance dos programas de Transferência Condicionada de Renda (PRCRs), adotados nos governos novo-desenvolvimentistas do Brasil e Argentina: respectivamente o Programa Bolsa Família (PBF) e a Asignación Universal por Hijo (AUH). Por último, à guisa de conclusão, apresentamos um breve panorama teórico sobre o tema na desigualdade e do papel das políticas de proteção social nas trajetórias latino-americanas.

Breve panorama sobre a trajetória argentina e brasileira

Os países da América Latina possuem especificidades quanto ao seu processo de modernização e duas são centrais para o debate que se propõe aqui: em primeiro lugar, são países de herança colonial – fator determinante para a longa permanência de estruturas pré-modernas, seja no âmbito econômico, político ou so-

cial; e, em segundo lugar, seu desenvolvimento econômico não se dá de modo espontâneo, pelas virtudes do mercado autorregulado (Werneck Vianna, 1991; Cepêda, 2013), ou seja, a despeito dos intentos industrializantes autônomos (sobretudo na Argentina e no Chile), a construção da modernidade latino-americana realiza-se por intermédio de uma vontade política materializada na figura do Estado. O Estado, na América Latina, ao invés de ser o resultado dessa construção, revela-se como uma condição *a priori*:

Como premissa de nosso enfoque, e seguindo Tilly (1992), é possível sustentar que enquanto na Europa os Estados foram o produto de longos, complexos e variados processos de lutas e negociações, ou seja, um resultado; nos países periféricos constituem um requisito *ex ante* para poderem se incorporar ao sistema internacional, já estabelecido como sistema interestatal. Isso não quer dizer que no interior de cada um deles não se produzam também processos complexos e variados de lutas e negociações, mas em um marco já pré-definido: o Estado nacional como ator internacionalmente válido (López-Accotto, Gugliano, 1995, p. 131).

Em face de sua condição colonial, a economia dos países latino-americanos configura-se enquanto um processo estratégico no sistema de produção e circulação internacional do capital, servindo como fornecedora de matérias-primas e produtos primários às metrópoles, explorados em regime de monocultura e latifúndio. Mesmo com os processos de independência, a “vocação primário-exportadora” – apoiada na Teoria das Vantagens Comparativas⁵ – continua sendo o mote e dura de meados do século XIX até a crise de 1929, embora tenha demorado até o *Manifiesto dos Periféricos* (1949) de Raúl Prebisch para que seu fim se configurasse como hegemonia no pensamento econômico latino-americano (Hirschman, 1968).

É necessário salientar, todavia, importantes diferenças entre os dois países tomados aqui como objeto de análise. No Brasil, a estrutura agrária oriunda do latifúndio e a “herança” escravocrata possuem um papel e um impacto muito maior do que no caso argentino, inclusive criando padrões de exclusão social estruturais e estruturantes de sua trajetória política, social e institucional. Na trajetória brasileira se constitui uma longa permanência de padrões elevados de pobreza, de miséria e de desigualdade, enquanto na Argentina tais fenômenos só se tornariam acentuados durante o final da ditadura militar, num primeiro momento, e ao longo da década de 1990, num segundo. Além da expressividade de indicadores de desigualdade e exclusão longevos, no Brasil detona-se a constituição tardia de sua sociedade civil, a expansão de direitos (em espe-

5. Segundo tal teoria, formulada por David Ricardo, para que um país alcance a utilização ótima de seus fatores de produção, este deverá produzir de preferência aquelas mercadorias cuja elaboração requer de forma mais intensa os fatores de produção que sejam mais abundantes no sistema.

cial os sociais e inclusivos), além da justaposição entre os marcadores étnico-raciais na performance da pobreza: a miséria no Brasil possui “cor”, além de classe e gênero.

Em termos de trajetória, Brasil e Argentina possuem momentos de aproximação, quanto de distanciamento. Há um momento inicial comum em relação ao processo de construção da modernidade, em especial a partir dos anos de 1950, quando ambos os países passam a tratar a questão periférica (condição legada pela herança colonial) como seu ponto de partida, pautados, em maior ou menor grau, pelo arcabouço teórico e analítico do estruturalismo cepalino. Essa corrente, apoiada na crítica das assimetrias do ciclo primário-exportador, apontava como necessidade para os países latino-americanos a superação do atraso via industrialização acelerada e planejada - tese que marca profundamente a política econômica e o debate do desenvolvimento no período. Sobretudo após o final da Segunda Guerra Mundial, os esforços de desenvolvimento foram direcionados para transformar a estrutura produtiva e reduzir a dependência externa via estratégia de substituição de importações (Davis et al, 2009; Draibe, Riesco, 2011). Nesse momento, Brasil e Argentina colocaram o desenvolvimento econômico como a chave para a construção nacional e identificaram o Estado enquanto a força-motriz desse processo, transferindo o eixo estruturante da organização política das oligarquias para a burocracia pública emergente (Whitehead, 2009).

As trajetórias distanciam-se durante os anos 1970, em meio à guinada ditatorial no continente. Nesse novo cenário o Brasil permanece dentro do diapasão nacional-desenvolvimentista, enquanto a Argentina move-se rumo à adoção do receituário neoliberal por parte de suas respectivas ditaduras militares, principalmente durante o *Proceso* (1976-1983) (Novaro, Palermo, 2007). Os padrões de transição para a democracia também afastam os dois países, como apontado por Pereira (2010) – sendo o Brasil o exemplo de uma transição mais pactuada e sem grandes rupturas com o regime repressivo (tendo as Forças Armadas influenciadas diretamente no processo de redemocratização, impondo vetos e a intensidade/velocidade da transição) e a Argentina o exemplo máximo da ruptura com as estruturas pregressas - especialmente com a derrota na Guerra das Malvinas e o enorme saldo prejudicial (social, humano e econômico) os militares ligados à ditadura encontraram-se completamente alijados do processo de transição (Novaro, Palermo, 2007; Pereira, 2010).

A crise fiscal do Estado na América Latina durante a década de 1980 evidenciou a falência de um modelo de desenvolvimento pautado pela poupança externa e estruturalmente dependente do fluxo de capitais vindos de fora. Nesse contexto, os países latino-americanos viram emergir a hegemonia do pensamento político e econômico de matriz liberal, que viria a marcar sua gestão macroeconômica durante praticamente toda a década

seguinte⁶. A nova conjuntura produziu uma associação estratégica entre a democratização do mundo da política e a liberalização do campo econômico enquanto processos indissociáveis da marcha civilizatória (Sallum Jr., 2004).

Faz-se necessária, aqui, uma definição mínima do conceito de neoliberalismo. O chamado “Consenso de Washington” (conceito cunhado pelo economista John Williamson em 1989) previa um conjunto de dez recomendações mínimas que deveriam ser adotadas pelos países (sobretudo aqueles da periferia do desenvolvimento capitalista, e, em especial, a América Latina) para retomarem o crescimento econômico sanando as contas públicas e os déficits fiscais/endividamento público (Macdonald, Ruckert, 2009). Seriam elas: 1) disciplina fiscal; 2) reorientação do gasto público; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) taxas de câmbio unificadas e competitivas; 6) liberalização do comércio; 7) abertura ao investimento direto externo; 8) privatização; 9) desregulação; e 10) garantia dos direitos de propriedade. Entretanto, ainda que tais recomendações ofereçam uma aproximação, elas não são suficientes para dar conta do conceito. Neoliberalismo, aqui, será considerado enquanto um robusto e multifacetado projeto/processo de engenharia institucional e ideacional que identifica o mercado enquanto o lócus primordial de realização da vida social, tendo na mercantilização das estruturas societárias o seu traço mais distintivo (Harvey, 2005; Taylor, 2009; Yates, Bakker, 2014).

A crise dos anos 1980 na América Latina colocou em xeque os fundamentos dos pactos políticos e sociais (entre Estado, elites empresariais nacionais, capital externo e parcelas organizadas da classe trabalhadora – em grande medida, no Brasil, alijadas após o golpe de 1964) que sustentaram o desenvolvimento a partir dos anos 1950. A profunda crise de hegemonia que se estabelece como consequência coloca em desarranjo a articulação entre o Estado, o capital privado nacional e o capital privado internacional (bem como as classes médias). Respeitadas as trajetórias individuais, os dois países buscaram resolver tal impasse promovendo uma repactuação alicerçada na associação estratégica (embora contraditória) entre gestão macroeconômica liberal (promovendo elevados ganhos relativos ao capital financeiro nacional e internacional) e políticas inclusivas de redução de assimetrias econômicas, sociais e políticas.

Durante o processo de restauração democrática, na década de 1980, a questão da desigualdade surge com elevado destaque no debate público no Brasil e na Argentina. De um modo geral, a ascensão da questão social para o centro da agenda pública durante os processos de construção ou reconstrução da democracia deve-se, em grande medida, ao papel equalizador desempenhado pela democracia e pela extensão do sufrágio: a necessidade de *accountability* eleitoral empodera o cidadão médio, que, numa situação de extrema desigualdade, pobreza ou fome, tende a votar nos partidos e/ou governantes que possuam como

6. Neste ponto as trajetórias de Brasil e Argentina voltam a se aproximar.

eixo normativo a redução das assimetrias sociais, por um lado, e torna os governantes mais suscetíveis às demandas sociais por uma estratégia de sobrevivência eleitoral, por outro (Meltzer, Richard, 1981; Sartori, 1994).

O eixo central desse processo nos dois países é a articulação que se faz, no seio do pacto social estabelecido na esteira da redemocratização, entre estes dois eixos: a gestão macroeconômica liberal, por um lado, e, por outro, um impulso no sentido da resolução de problemas candentes das sociedades latino-americanas (Levitsky, Roberts, 2011), que não efetivaram, em seus processos de desenvolvimento, a distribuição dos frutos do progresso de modo minimamente igualitário:

No Brasil e na Argentina, a proteção social apareceu na agenda federal no final dos anos 1990, em seguida à estabilização macroeconômica, quando ficou claro que a baixa inflação e a redução do gasto social, ambas pertencentes ao *Zeitgeist* das políticas econômicas dos anos 1980, não poderiam proteger uma proporção substancial dos cidadãos de cada país. (Fenwick, 2016, p. 25 - tradução própria)

Estas repactuações engendram, portanto, um novo padrão de políticas sociais, alicerçado na tensa relação entre a hegemonia do pensamento liberal e um impulso no sentido de demandas reprimidas por inclusão: as políticas de redução de assimetrias passam a ser determinadas pelo que Schild (2002) chama de *ethos* neoliberal, conformando um padrão de cidadania que a autora define como *ciudadania de mercado*, que concebe os programas sociais como instrumentos de capacitação de indivíduos pertencentes a grupos marginalizados dentro da sociedade enquanto sujeitos portadores/demandantes de direitos, de modo a acessarem os meios para a realização de suas próprias necessidades no âmbito do mercado⁷. Esse *ethos* condicionou a delimitação da ação do Estado na América Latina durante a década de 1990 a partir de dois eixos: a mercantilização dos bens e serviços sociais e a focalização das políticas públicas nos grupos mais marginalizados (Soares, 2010; Draibe, Riesco, 2011).

Assume-se, aqui, o conceito de cidadania de mercado para a concepção que identifica o mercado enquanto o espaço prioritário de realização da vida social, delegando ao Estado o papel de capacitar os indivíduos, diminuindo, assim, as assimetrias no seu ponto de partida, de modo que possam, por si mesmos, acessar, no âmbito do mercado, mecanismos para a realização de suas aspirações. Por sua vez, cidadania republicana diz respeito à concepção da ação pública no sentido de criar mecanismos que retirem da condição de mercadoria os bens e serviços

7. Um programa focalizado que buscasse garantir capacitação profissional para pessoas de baixa renda, de modo que pudessem buscar uma inserção mais qualificada no mercado, seria um exemplo nesse sentido. Para uma melhor definição do debate sobre o *ethos* neoliberal permeando as políticas públicas ver Schild (2002) e Rose (1999).

básicos destinados à reprodução social, dotada de caráter mais universalista (Esping-Andersen, 1991; Draibe, 1997).

Ainda que a década de 1990 tenha coroado a hegemonia política e econômica do neoliberalismo, uma série de crises (aliada aos poucos resultados sociais oriundos desse arranjo) colocaram em xeque parte dos seus fundamentos (Weyland, 2011) possibilitando a chegada ao poder de novos grupos políticos no Brasil (com a eleição do Partido dos Trabalhadores para o Executivo Nacional, em 2002, com o Presidente Lula) e na Argentina (a partir da reestruturação do peronismo dentro do Partido Justicialista ao redor de uma ala mais à esquerda, e a eleição, em 2003, do Presidente Néstor Kirchner). Por sua vez, o aquecimento e expansão do mercado mundial de commodities, puxado pelo crescimento da demanda chinesa por bens primários, estendeu os limites da agência política na região, dotando os governos recém-eleitos de maior margem de manobra fiscal (aliviando, por sua vez, a necessidade de financiamento externo) para o empreendimento de políticas sociais mais arrojadas e robustas (Weyland, 2011; Murillo et al, 2011).

Com base no legado excludente do modelo nacional-desenvolvimentista, por um lado, e na falência do rearranjo neoliberal, por outro, a virada do século XXI coloca o debate sobre a miséria no centro da esfera pública dos dois países aqui trabalhados: o enfraquecimento do neoliberalismo e o arrefecimento da deterioração dos termos de troca propiciado pelo aumento o *boom* das commodities criou uma janela de oportunidades para a retomada do papel do Estado na região (Boschi, Gaitán, 2008).

A região passa, então, a vivenciar uma série de vitórias eleitorais de forças políticas situadas à esquerda (ou centro-esquerda) do espectro político (Levitsky, Roberts, 2011; Moreira, 2017). Ao final de 2014, 59,8% da população da América Latina e do Caribe vivia em países governados por presidentes vinculados a esse campo ideológico. O conceito de esquerda utilizado aqui se refere a atores políticos que buscam, como objetivo programático central, reduzir as desigualdades econômicas e sociais por intermédio da mobilização do poder de Estado (Levitsky, Roberts, 2011). Uma das características fundamentais é a valorização do Estado enquanto ente dotado de funções sociais (ao contrário do minimalismo da vertente liberal e neoliberal) e da ideia de inclusão social, com aumento da cidadania e da participação da população nos frutos do progresso e da riqueza social. São governos que não se aproximam do tema da propriedade e do padrão de acumulação privada. Sua principal característica, ao contrário, é a de utilização de recursos públicos direcionados para garantia de padrões mínimos de coexistência social – fundos públicos para realização de tarefas públicas – e que coloca esses projetos em consonância com a social-democracia.

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTRs) – que haviam surgido no horizonte das políticas sociais de modo mais sistemático du-

rante a década de 1990 – convertem-se no principal instrumento de política de proteção social na América Latina durante os anos 2000 (Soares ET AL, 2007; Bichir, 2010; Oliveira, 2015), sendo o Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, e a *Asignación Universal por Hijo*, (AUH) na Argentina, suas mais exitosas expressões (Fenwick, 2016). Essa conversão também pode ser verificada quando se analisa o aumento significativo do gasto público destinado aos PTCRs na América Latina e sua cobertura ao longo dos anos 2000:

Quadro 1: PTCRs segundo PIB e cobertura de famílias na América Latina entre 2000-2013.

Ano	PIB (%)	Nº de famílias cobertas (%)
2000	0,06%	5,7%
2005	0,21%	13,5%
2008	0,28%	17,2%
2009	0,31%	20,2%
2010	0,38%	20,7%
2011	0,36%	21,2%
2012	0,37%	21,6%
2013	0,39%	21,5%

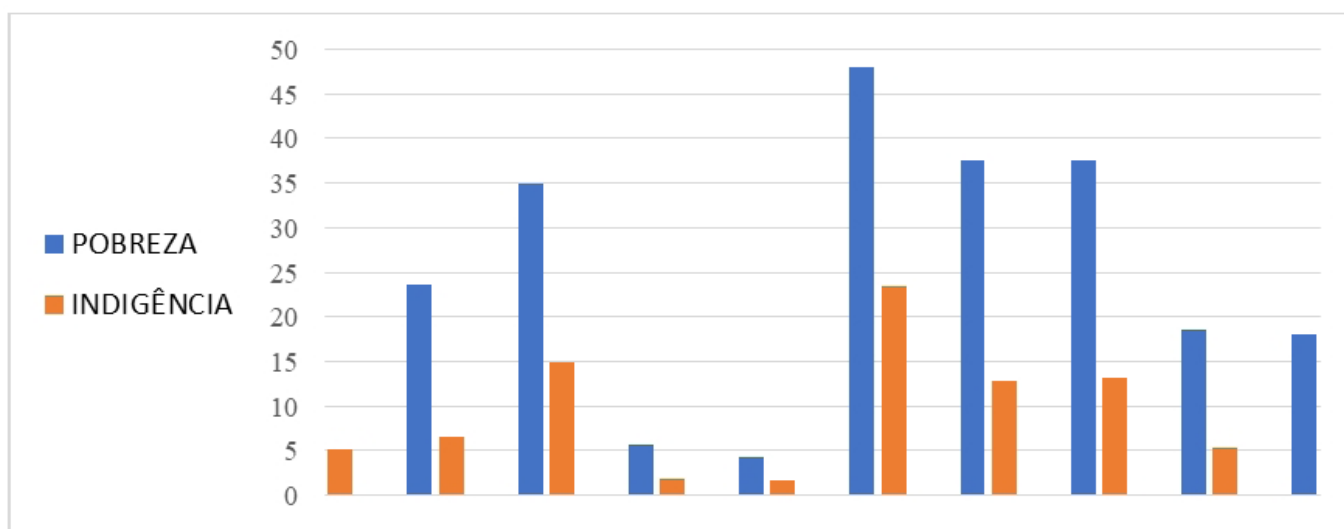
Fonte: Abramo (2015)

Entre 2000 e 2013, o gasto público em PTCRs na América Latina, considerado enquanto porcentagem do PIB, passou por um crescimento de quase 400%, o que evidencia o aumento significativo da adesão da região a estes mecanismos de combate à pobreza e à miséria. O mesmo ocorre com sua cobertura: em 2000, 5,7% da população latino-americana vivia em lares cobertos por PTCRs, enquanto em 2013, 21,5% da população passa a estar assistida por algum programa de transferência de renda. Em termos de destinação do PIB o valor é irrisório, mas do ponto de vista de sua cobertura o efeito de proteção social é significativo.

Programa Bolsa Família (PBF) e Asignación Universal por Hijo (AUH)

Os anos 2000 são acompanhados de um avanço significativo no sentido da constituição de políticas públicas que revertam a trajetória (recente, no caso argentino, e histórica, no caso brasileiro) de exclusão e desigualdade social. O período iniciado com a eleição do Presidente Néstor Kirchner marca uma profunda reversão na evolução da pobreza na Argentina – que vinha crescendo desde meados da década de 1980 (com breves flutuações positivas no início da década de 1990): em 1990, a incidência de pobreza e de miséria eram da ordem de 21,2% e 5,2%, respectivamente, ao passo que em 2012, já durante o primeiro mandato da Presidenta Christina Kirchner, tais indicadores caem para 4,3% e 1,7%.

Gráfico 1: Incidência de pobreza e indigência no Brasil e na Argentina – 1990/2013 (%)

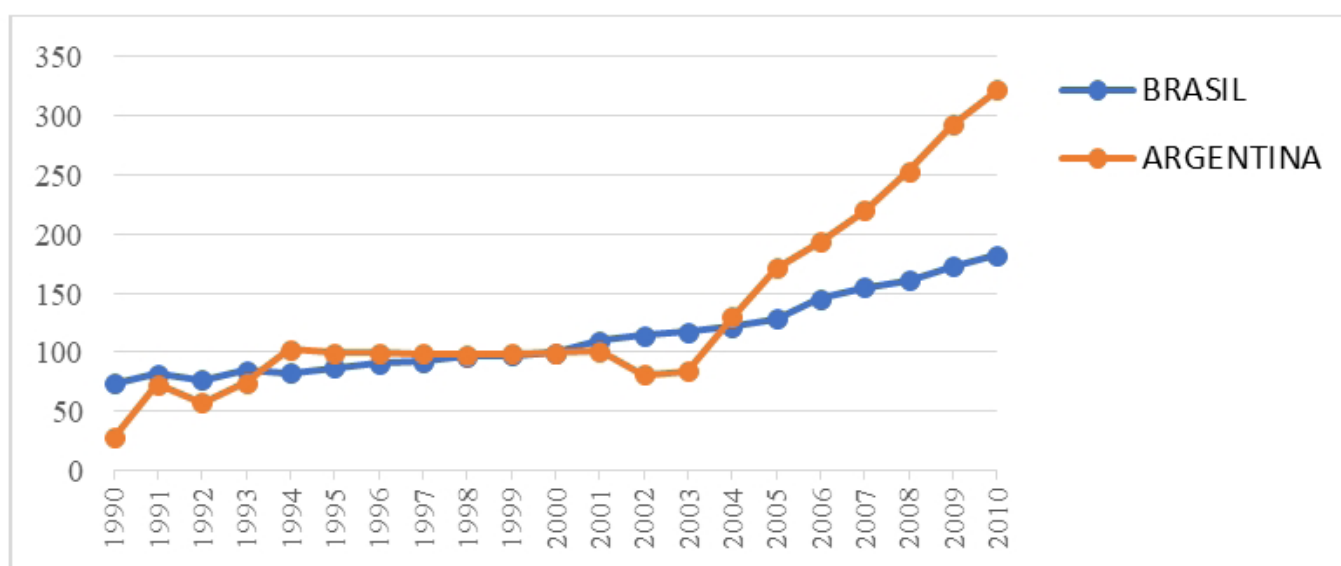


Fonte: Panorama Social de América Latina, 2014
(Índice de Pobreza de Foster, Greer e Thorbecke)

De maneira ligeiramente menos enfática – embora, dada a longa permanência da exclusão social como elemento formador do Brasil moderno, não menos importante – o Brasil, a partir da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, também verificou uma significativa melhora em seus indicadores de pobreza e miséria, que passam de 48% e 23,4% (respectivamente), em 1990, para 18% e 5,9%, em 2013, durante a gestão da Presidenta Dilma Rousseff. Embora a redução da pobreza no Brasil tenha sido relativamente menor do que na Argentina (62,5% e 125,4%, respectivamente), a redução da miséria foi maior no caso brasileiro (74,8%, no Brasil, e 67,3%, na Argentina).

Aliada aos programas de transferência de renda (peça fundamental do combate à pobreza na América Latina), outra política foi fundamental para a redução das assimetrias sociais e econômicas legadas e/ou mantidas pelo primado do neoliberalismo: a elevação do salário mínimo acima da inflação, proporcionando, por um lado, ganhos significativos aos trabalhadores situados no mercado de trabalho formal e, por outro, acentuando a estratégia de reorientação econômica para o mercado interno, característica essencial das experiências pós-neoliberais na região (Macedonal, Ruckert, 2009). Tomados os valores do salário mínimo no ano 2000 como 100, o Brasil promoveu um aumento de 82 pontos percentuais, e a Argentina, por sua vez, 221 pontos.

Gráfico 2: Evolução do Salário Mínimo Real (2000 = 100)



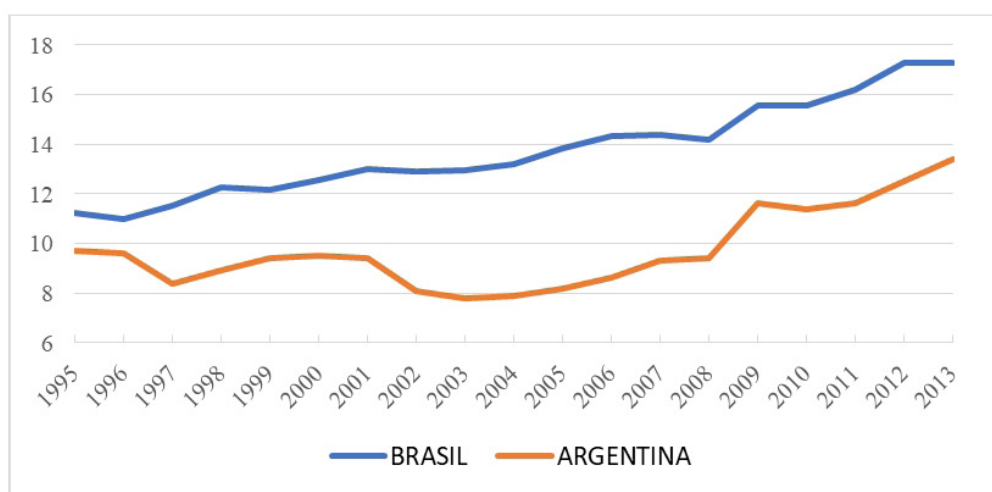
Fonte: Cepal

Para além da retomada do crescimento econômico proporcionada pelo afrouxamento da deterioração dos termos de troca – consequência direta da valorização do preço dos bens primários, alavancados pelo crescimento da demanda chinesa – e a requalificação de capacidades estatais antes depreciadas, a década de 2000 representou, ainda, um enfraquecimento da hegemonia neoclássica no campo econômico e social, bem como o retorno de trajetórias de intervenção estatal e do aumento do gasto público como atividade importante no reaquecimento e aceleração da economia (Boschi, Gaitán, 2008; Cepêda, 2012, 2016). Ou seja, o aumento do orçamento destinado a programas sociais deriva não apenas de um crescimento mais robusto da economia, mas, sobretudo de uma decisão consciente das novas forças políticas eleitas durante o início do século XXI, que elevam a “questão social”

(ou seja, o combate à pobreza, à desigualdade e à fome) ao centro da agenda nacional (Leiva, 2008; Draibe, Riesco, 2009; Levitsky, Roberts, 2011). Estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisas Sociais e Aplicadas (IPEA) apontaram que a inversão em gasto social tem como efeito a dinamização econômica. Cada real investido, por exemplo, em educação, é capaz de produzir um efeito multiplicador quatro vezes maior. Da mesma maneira, o acesso à renda complementar das famílias mais pobres acaba convertendo-se em consumo direto, aquecendo mercados locais e setores produtivos mais tradicionais como alimentação, vestuário e bens de consumo duráveis.

As gestões iniciadas em 2003 nos dois países promoveram um incremento no gasto social, não apenas em valores absolutos, mas também relativos – se tomados os valores enquanto porcentagem do PIB. Entre 1995 e 2003, o gasto social sofreu um decréscimo da ordem de 19,6%, na Argentina (queda média de 2,45% ao ano), enquanto, entre 2003 e 2013, o mesmo passou por um aumento de 71,8% (aumento médio de 7,18% ao ano).

Gráfico 3: Gasto social do Governo Central como porcentagem do PIB – 1995/2013



Fonte: Ipea/Cepal

O Brasil, embora em um patamar menos acentuado do que no caso argentino – o que reforça a tese de que na Argentina, por um lado, o neoliberalismo foi mais expressivo enquanto hegemonia ideológica, e, por outro, a ruptura da experiência pós-neoliberal foi maior (Grugel, Riggirozzi, 2009) – também verificou uma trajetória de crescimento do gasto social mais pronunciada a partir de 2003, embora esse tenha crescido desde o início do governo FHC: entre 1995 e 2003, o crescimento do gasto social foi de 15,2% (1,9% ao ano, em média), ao passo que, entre 2003 e 2013, a elevação foi de 33,6% (média de 3,36% ao ano). Entre 2001 e 2011, os programas de transferência de renda implementados pelo

Governo Federal (incluindo o BPC e o PBF) foram responsáveis por 15-20% da redução da desigualdade socioeconômica no país (Campello, 2013).

Figura 1: PBF e AUH – características gerais

Principais características	Brasil	Argentina
Programas	Bolsa Família (PBF)	Asignación Universal por Hijo (AUH)
Instituição responsável	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS)	Anses/MTEySS (trabalho)
Data de criação	Outubro de 2003	Outubro de 2009
Critério central de elegibilidade	Renda (até R\$ 140) e composição familiar (0 a 18 anos)	Inserção no mundo do trabalho e composição familiar (0 a 18 anos). Renda como critério adicional (menor que 1SM)
Cobertura em 2013	13,8 milhões de famílias	3,5 milhões de crianças
Valor do benefício mensal	Grande variação de acordo com a composição familiar. Valor médio: R\$ 168	ARS\$ 460 para crianças de 0 a 18 anos ARS\$ 1.500 para pessoas com deficiência
Financiamento	Recursos do Tesouro (tributos diversos), orçamento da assistência social (0,5% do PIB – R\$ 23 bilhões em 2013)	Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) – 56% contributivo e 44% recursos de impostos (0,58% do PIB)
Estrutura de implementação	Governo federal define diretrizes gerais, municípios cadastram famílias e acompanham condicionalidades e programas complementares	Governo federal define diretrizes gerais, municípios implementam (entrega dos benefícios e condicionalidades)
Condicionalidades	Saúde e educação	Saúde e educação

Fonte: Bichir (2016).

Apesar de algumas especificidades e diferenças, os programas Bolsa Família e AUH possuem características comuns, assumindo – ambos – centralidade no debate político nacional e consolidando-se como os principais instrumentos de combate às desigualdades sociais, à fome e à pobreza. Ambos são, como já mencio-

nado anteriormente, mecanismos de transferência monetária como direito de cidadania, tendo nas condicionalidades (em maior nível no PBF do que na AUH) um reforço a tal direito (Cecchini, 2013).

Outra semelhança é que ambos os programas avançaram a cobertura do Sistema de Proteção Social para camadas antes desprotegidas, solucionando lacunas importantes em suas trajetórias: o PBF, em relação à população vulnerável *com capacidade produtiva*, e a AUH, em relação à população vulnerável *desempregada ou fora do mercado de trabalho formal* – em 2009, ano da implementação da AUH, 36% dos trabalhadores encontravam-se na informalidade (Perczyk, 2014).

Duas diferenças fundamentais destacam-se na comparação entre os programas PBF e a AUH:

1. Em primeiro lugar, enquanto a gestão da Bolsa Família (PBF) é realizada de modo descentralizado – mesmo considerando que o governo federal é o responsável pelas diretrizes gerais – a gestão da AUH possui extrema centralização administrativa. Para além de escolhas dos atores políticos (bem como a enorme diferença de extensão territorial), há um forte componente de tradição de cultura política, já que, diferentemente do caso brasileiro – em que as regiões assumem preponderância histórica (apesar dos períodos de centralização) – na Argentina o governo central foi estabelecido desde cedo como o *locus* primordial do poder (O’Donnell, 1978);

2. Apesar de incorporar condicionalidades, a AUH não se define como um PTCR de tipo clássico, aproximando-se mais de um instrumento (semi) universalista, que estende a estrutura de subsídios familiares aos trabalhadores informais ou desempregados, ao invés de ser um programa cujo foco principal seja o investimento em capital humano, com o objetivo de reduzir – no longo prazo – a transmissão intergeracional da pobreza (já que a observância das condicionalidades é fraca). O eixo central da estratégia de combate à pobreza que baliza a AUH é a transferência monetária enquanto um direito de cidadania (Cecchini, 2013). Ainda assim, essas peculiaridades em relação a outros PTCRs não são suficientes para definir a AUH como um programa de outro tipo, porque se apoia em dois elementos centrais para este tipo de política social: seletividade (não é universal) e condicionalidade (embora mais fraca do que no caso brasileiro) (Lo Vuolo, 2009).

A concepção que baliza os programas de transferência condicionada de renda tem sua origem na Teoria do Capital Humano, segundo a qual os indivíduos podem ser considerados “bens de capital”, na medida em que habilidades e conhecimentos se configuram enquanto um tipo estratégico de capital (Schultz, 1971), que auxiliaria os indivíduos a buscarem uma melhor inserção no mercado. O capital humano, assim, pode ser definido como o conhecimento, as habilidades e os talentos produtivos de um indivíduo (Thurow, 1970). Logo, um padrão de política social ancorado nessas bases não se insere no que Esping-Andersen (1991) define como esforço de “desmercadorização”, ou “desmercantilização” –

políticas sociais que afrouxam a condição de mercadoria assumida pelos indivíduos no processo de universalização do regime do capital.

Apesar da alteração de escopo, cobertura e orçamento, o principal mecanismo de combate às assimetrias sociais durante o período pós-neoliberal continuou sendo os Programas de Transferência Condicionada de Renda, fundamentados em um binômio estratégico: alívio imediato da pobreza, por intermédio de transferências monetárias diretas, e combate de longo prazo à transmissão intergeracional da pobreza, por meio de investimentos em capital humano (notadamente saúde e educação). A partir de uma lógica de articulação entre aspectos compensatórios e estruturantes (Silva, Yazbek, Giovanni, 2014), os programas de transferência de renda são tecnocráticos em sua origem: desde uma perspectiva de ação circunscrita e focalizada do Estado, tais programas fornecem um padrão mínimo de proteção social dentro de limites financeiros razoáveis (tanto o PBF quanto a AUH não ultrapassam a marca de 0,5% do PIB), sem colocar em xeque os sistemas de proteção social já estabelecidos das classes médias e superiores (Hunter, 2011), bem como privilegiando o combate à miséria absoluta em detrimento do combate às desigualdades estruturais (Cortés, 2009; Wylde, 2012).

Segundo Tussie e Heidrich (2007), a partir de uma constatação da inviabilidade de reprodução de modelos de bem-estar social pautados pelo paradigma social democrata clássico no contexto latino-americano pós-redemocratização (em termos das reações entre Estado e sociedade, estrutura tributária, etc.), as coalizões políticas que se constituem durante os anos 2000 na região buscam redefinir o desequilíbrio social por intermédio de uma “colcha de retalhos” de políticas públicas – alguns mecanismos de transferência monetária direta e focalizada, investimentos em serviços públicos mais universalistas (saúde e educação) e alguns freios à primazia absoluta do mercado, articulando uma “economia política do possível” (Santiso, 2006).

A reestruturação macroeconômica e política operada durante a hegemonia neoliberal estruturou um padrão de restrição orçamentária que minou as capacidades estatais para mudanças de larga escala no tocante às políticas sociais. Ou seja, durante a guinada política verificada após 2002/2003 a questão social assume a centralidade da agenda política nacional, mas falta capacidade estatal para maiores inovações e transformações (Huber, Niedzwiecki, 2015). A estrutura consolidada a partir da década de 1990 impõe constrangimentos à ação política, de modo que as mudanças nas políticas sociais ocorrem num nível mais modesto e gradual, mantendo fundamentos-chave do modelo de mercado (Weyland, 2011). Verifica-se, assim, características de *path dependence* do processo de reestruturação neoliberal (Taylor, 2009), onde os PTCRs continuam sendo pautados por uma concepção de cidadania de mercado.

A formulação para a defesa da focalização funciona mais ou menos assim: frente a recursos fiscais limitados, é melhor focalizar os recursos nos

“pobres merecedores”. Governos são apresentados como se fossem confrontados por uma restrição fiscal dada de maneira exógena e estão empenhados em fazer o melhor nessas circunstâncias. Entretanto, nós devemos ter em mente a relação próxima entre o regime macroeconômico e as escolhas feitas na arena de política social. A restrição fiscal não é sempre dada de modo exógeno (tradução própria) (Mkandawire, 2005, p. 2).

O advento dos PTCRs como instrumentos de combate às assimetrias sociais durante a década de 1990 marca uma inflexão da concepção de política social no Brasil e na Argentina, saindo de uma perspectiva de combate à pobreza no curto prazo para o investimento em capital humano e a superação da pobreza no longo prazo, em consonância com as diretrizes do Banco Mundial (Mkandawire, 2005; Bichir, 2011). A noção de gasto social passa a ser acompanhada de um cálculo instrumental, segundo o qual a efetividade da ação do Estado poderia ser mensurada em termos de seu impacto produtivo (Draibe, 1997). O padrão de rompimento, aqui, reside no fato de que os gastos sociais – desprezados ou negligenciados durante o período de reestruturação neoliberal – passam a ser considerados produtivos, desde que observados os *payoffs*, numa concepção de investimento social:

Para que o gasto social seja efetivo, e, portanto, que valha a pena, ele não deve ser simplesmente consumido no presente, para atender às necessidades atuais, mas deve ser um investimento que será recompensado e que colherá frutos no futuro. Daí deriva a importância do capital humano para a noção de investimento social (...) (Jenson, Saint-Martin, 2003, p. 83 - tradução própria).

Embora articulem o compensatório ao estruturante, tanto o PBF quanto a AUH aproximam-se do *modelo de programa de transferência de renda liberal*, ou seja, um mecanismo compensatório e residual, concebido enquanto ação substitutiva aos serviços sociais de caráter universal (Silva, Yazbek, Giovanni, 2014):

O que está claro é que o programa de transferência de renda permanece o paradigma de política social na América Latina, a despeito da derrocada do Consenso de Washington. Isso se deve em grande medida ao fato de que os governos permanecem comprometidos a manter o equilíbrio fiscal. Enquanto isso, na ausência de medidas redistributivas – mudar, por exemplo, a estrutura tributária – está claro que os programas de transferência de renda terão apenas cobertura parcial e satisfarão necessidades básicas. (Cortés, 2009, p. 63 - tradução própria).

Considerando os dois critérios estipulados por Lowi (1964) para a análise de políticas públicas – impacto na sociedade (se restrito e benéfico a um pequeno grupo de pessoas, ou ampliado, gerando benefícios a um grupo maior e prejuízo a outro) e o espaço em que se desenvolvem as negociações acerca dos conflitos gerados pela política – pode-se definir o Programa Bolsa Família e a *Asignación Universal por Hijo* como inseridos em um padrão de *política distributiva*, cujos benefícios são concentrados em um grupo específico e restrito de indivíduos e os custos são difusos e recaem sobre o conjunto da sociedade. Embora não deixem de representar uma robusta inovação política e institucional (sobretudo no caso brasileiro, cujos padrões de desigualdade e exclusão social são históricos), os programas de transferência de renda que se materializam no contexto pós-neoliberal não articulam esforços no sentido da alteração do conflito distributivo no Brasil e na Argentina.

Todavia, é importante salientar que, enquanto tipo ideal weberiano, a classificação de um programa de transferência de renda de corte liberal não pode ser imediatamente aplicada aos programas aqui analisados sem as devidas ressalvas. No caso do PBF, sua forte articulação com condicionais fundadas em serviços públicos universais (educação e saúde pública) cria nuances consideráveis para essa definição; por sua vez, ao aproximar-se de um mecanismo de transferência monetária (semi) universal, a AUH também relativiza a natureza focalizada de um PTCR.

Repensando a desigualdade e as responsabilidades estatais

No ciclo de expansão de políticas públicas de proteção social na Argentina e no Brasil em período recente ocorreu a conversão de uma série significativa de alterações do quadro político e também na moldura teórica de fundo. Na dimensão política, o retorno ao modelo democrático, ocorrido após fim das ditaduras nos dois países, encontrou uma sociedade mais complexa e dividida entre dois problemas fundamentais: de um lado, aqueles derivados dos desajustes inflacionários, do apodrecimento da moeda nacional, da velocidade do aumento da dívida pública e dos efeitos da desindustrialização e de baixa acumulação provocada pelas crises das décadas de 1970 e 1980; e de outro lado, o aumento da pobreza e da vulnerabilidade social.

No primeiro ângulo, surgem como respostas às demandas nacionais o saneamento do Estado e as exigências de adaptação a um padrão de concorrência internacional mais duro e mais competitivo, provocado pela globalização e pelos efeitos cumulativos da inovação tecnológica. O arranjo neoliberal, ao privilegiar este aspecto, no entanto, aprofundou ainda mais o processo de empobrecimento, ampliado pela extinção ou pela redução dos poucos instrumentos de proteção social anteriormente existentes em nome da retomada do crescimento econômico.

No segundo ângulo, sobrepôs-se à pobreza de primeira geração (do legado colonial) e a de segunda geração (do legado desenvolvimentista em regimes au-

toritários) uma terceira contribuição – a do reajuste neoliberal. O século XXI emerge, nos dois países, com a questão da desigualdade e de seu enfrentamento como pauta forte no debate político. Nossa hipótese é que as experiências do nacional-desenvolvimentismo autoritário e dos ajustes neoliberais ao utilizarem as ferramentas do Estado e a finalidade “nacional” como base de seus projetos (cujo resultado seria o de ter algum tipo de ganho econômico, mas não distributivo) possibilitaram o retorno do debate sobre a função pública do Estado e a conversão da pobreza como tema central dos pactos políticos. Os setores progressistas puderam expandir publicamente esse diálogo por conta do momento democrático vigente, dada a inevitável comunicação entre as escolhas políticas e as demandas individuais e de grupos sociais (materiais ou pós-materiais). Pesou ainda a presença de partidos e coligações partidárias do campo progressista (leia-se pautado no tema da inclusão como projeto político) no cenário eleitoral e, por último, a consolidação da etapa de democracia de massas.

Essa *fortuna* foi fundamental na ascensão dos governos novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentistas nos dois países. Em sua moldura ampla, retoma-se a centralidade do Estado não apenas orientado pelo mote do “crescimento do bolo”, mas também pelo fim do adiamento da partilha para um futuro distante ancorado na retomada do crescimento econômico. Mesmo que de maneira tímida, pautada no combate à extrema pobreza e miséria, surge uma mudança no discurso do desenvolvimento – o de “distribuir agora”, de valorizar a política da inclusão como parte necessária das tarefas do Estado.

Malgrado os limites das políticas protecionistas implementadas no Brasil e na Argentina nestas duas últimas décadas, não é possível escapar do fato de que somente neste período podemos nos referir à um projeto de Welfare State, mesmo que fraco. No caso específico do Brasil, até a chegada das coligações lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, ou a questão social seria tratada como um caso de polícia ou, na melhor das hipóteses como um horizonte a ser alcançado ao final do ciclo de “alguma coisa”: superação dos entraves à industrialização, capacitação tecnológica, reforma e saneamento do Estado, reequilíbrio das contas públicas, etc. No período dos governos social-desenvolvimentistas, na Argentina e do Brasil, a questão social é um dever do Estado, parte de sua tarefa de organização da vida social e diminuição dos conflitos. Suas ferramentas são as políticas públicas, entre elas as aqui estudadas de transferência de renda, mas outras as acompanharam, como as mudanças na expansão educacional, na questão fundiária, nas políticas de trabalho, cultura, juventude e nas políticas identitárias e protetivas no campo da discriminação.

Este ciclo virtuoso encerra-se com as crises recentes (como o golpe impetrado em 2016 no Brasil) e com a vitória dos candidatos de direita Mauricio Macri (Argentina) e Jair Bolsonaro (Brasil). Não é à toa que três dos elementos centrais do enxugamento do Estado propostos no atual projeto neoliberal-direita são

a redução de serviços públicos, a mística da privatização e a hiper valorização da meritocracia (responsabilização individual pelo sucesso ou fracasso). Somados, estes eixos representam uma resposta negativa ao projeto anterior que exigia do Estado uma função inclusiva, defendida como base do pacto político nacional.

Referências

ABRAMO, Laís (coord.). (2015) “Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe”. Lima: Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Documento elaborado pela CEPAL.

BICHIR, Renata M. (2010) “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”. *Novos Estudos*, n. 87.

“Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família”. (2011) Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP-UERJ, Rio de Janeiro.

“A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul”. (2016) In Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi (org.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes*. Rio de Janeiro: IPEA.

BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. (2008) “Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina”. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53.

CAMPELLO, Tereza. (2013) “Uma década derrubando mitos e superando expectativas”. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, *Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA.

CECCHINI, Simone. (2013) “Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação”. In Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri, *Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA.

CEPÊDA, Vera Alves. (2012) “Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico”. *Revista Estudos Avançados*, IEA:USP, nº 26.

“Linhagens intelectuais: identidade latino-americana e o nacional desenvolvimentismo”. (2013) In: SARTI, Ingrid; PERROTA, Daniela; LESSA, Mônica Leite; CARVALHO, Glauber C.. (Org.). *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FOMERCO; PERSE.

“O modelo do novo-desenvolvimentismo brasileiro: crescimento e inclusão social - limites e possibilidades”. (2016) In: Alberto Rocha Valencia e Jaime Antonio Preciado Coronado. (Org.). *El proceso de integración de América Latina en el siglo XXI - La competencia-cooperación entre México y Brasil con la presencia de Estados Unidos y China*. 1ª ed. Guadalajara - México: Universidad de Guadalajara.

CORTÉS, Rosalía (2009) “Social Policy in Latin America in the Post-Neoliberal Era”. In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

DAVIS, Ricardo French; MUÑOZ, Oscar; PALMA, José Gabriel. (2009) “As Economias Latino-Americanas, 1950-1990”. In Leslie Bethell (org.), *História da América Latina*. São Paulo: Edusp. Vol. VI.

DRAIBE, Sônia M. (1997) “Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais”. São Paulo em *Perspectiva*, vol. 11, n. 4.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. (2011) “Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?”. *Sociologias*, n. 27.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1991) “As três economias políticas do welfare state”. *Revista Lua Nova*, n. 24.

FENWICK, Tracy Beck. (2016) “Avoiding Governors: Federalism, Democracy, and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina”. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

GRUGEL, Jean; RIGGIROZZI, Pía (2009) “The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America”. In Jean Grugel, Pía Riggirozzi (orgs.), *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

HARVEY, David (2005) “A Brief History of Neoliberalism”. New York: Oxford University Press.

HIRSCHMAN, Albert (1968) “The political economy of import-substituting industrialization in Latin America”. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, no. 1.

HUBER, Evelyne; NIEDZWIECKI, Sara. (2015) “Emerging Welfare States in Latin America and East Asia”. In Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Mathew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, John D. Stephens (orgs.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press.

HUNTER, Wendy. (2011) “Brazil: The PT in Power”. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

JENSON, Jane; SAINT-MARTIN, Denis. (2003) “New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State”. *Canadian Journal of Sociology*, vol. 28, n. 1.

LEIVA, Fernando Ignacio. (2008) “Latin American Neostructuralism: the Contradictions of Post-Neoliberal Development”. Minneapolis: University of Minnesota Press.

LEVITSKY, Steven, ROBERTS, Kenneth M. (2011) “The Resurgence of the Latin American Left – Introdução”. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

LO VUOLO, Rubén M. (2009) “Asignación por Hijo”. *Serie Análisis de Conyuntura*, n.º 22. Ciepp.

LÓPEZ-ACCOTTO, Ana Inés; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (1995) “El proyecto modernizador en Argentina y Brasil en los años cincuenta. Un estudio

comparado”. *América Latina Hoy*, vol. 11.

LOWI, Theodore. (1964) “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. *World Politics*, vol. 16.

MACDONALD, Laura; RUCKERT, Anne. (2009) “Introdução”. In Laura Macdonald, Anne Ruckert (orgs.), *Post-neoliberalism in the Americas*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

MELTZER, Allan H.; RICHARD, Scott F. (1981) “A rational theory of the size of government”. *Journal of Political Economy*, n. 89.

MKANDAWIRE, Thandika. (2005) “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”. *Social Policy and Development Programme Paper Number 23*. United Nations Research Institute for Social Development.

MOREIRA, Constanza. (2017) “El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno. Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, n. 93.

MURILLO, María Victoria; OLIVEROS, Virginia; VAISHNAV, Milan. (2011) “Economic Constraints and Presidential Agency”. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. (2007) “A Ditadura Militar Argentina 1976-1983 – do golpe de Estado à restauração democrática”. São Paulo: Edusp.

O’DONNELL, Guillermo. (1978) “State and alliances in Argentina, 1956-1976”. *The Journal of Development Studies*, vol. 15, n. 1.

OLIVEIRA, Elizabeth (2015) “Os Programas de Transferência Condicionada de Renda e a Proteção Social: os casos do Brasil, Argentina e Chile”. *Argumentum*, vol. 7, n. 2.

OXHORN, Philip. (2009) “Beyond Neoliberalism? Latin America’s New Crossroads”. In John Burdick, Philip Oxhorn, Kenneth M. Roberts (orgs.) *Beyond Neoliberalism in Latin America?* Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

PEREIRA, Anthony. (2010) “Ditadura e Repressão – O Autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina”. São Paulo: Paz e Terra.


PERCZYK, Jaime. (2014) “La Asignación Universal por Hijo en Argentina”. In María del Carmen Feijoó, Margarita Poggi (orgs.), *Educación y políticas sociales – sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – Unesco.

ROSTOW, W. W. (2004 [1960]) “The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto”. Cambridge University Press.

SALLUM JR., Brasília. (2004) “A apresentação”. In: Brasília Sallum Jr. (org.), *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: EDUSC.

SANTISO, Javier. (2006) “Latin America’s Political Economy of the Possible:

- Beyond Good-Revolutionaries and Free-Marketeers”. Londres: MIT Press.
- SARTORI, Giovanni. (1994) “A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo”. São Paulo: Editora Ática.
- SCHILD, Verónica. (2002) “Engendering the New Social Citizenship in Chile: NGOs and Social Provisioning under Neo-liberalism”. In Maxine Molyneux, Shahra Razavi (eds.), Gender Justice, Development and Rights. Oxford: Oxford University Press.
- SCHULTZ, Theodore W. (1971) “Investment in Human Capital”. In B. F. Kiker (org.), Investment in Human Capital. Columbia: University of South Carolina Press.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. (2014) “A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda”. São Paulo: Cortez Editora.
- SOARES, Laura Tavares Ribeiro. (2010) “Neoliberalismo e lutas sociais: perspectivas para as políticas públicas – retrocessos, recorrências e avanços”. Revista de Políticas Públicas, Número Especial.
- SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fábio Veras; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA, Eduardo. (2007) “Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade”. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N°1293.
- TAYLOR, Marcus. (2009) “The Contradictions and Transformations of Neoliberalism in Latin America: From Structural Adjustment to “Empowering the Poor””. In Laura Macdonald, Anne Ruckert (orgs.) Post-Neoliberalism in the Americas. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- THUROW, Lester. (1970) “Investment in Human Capital”. Belmont: Wodsworth Publishing Company.
- TUSSIE, Diana; HEIDRICH, Pablo. (2007) “Post-neoliberalism and the New Left in the Americas: the pathways of economic and trade policies”. Anais da Conferência da ISA.
- WERNECK VIANNA, Luiz. (1991) “Americanistas e Iberistas: A Polêmica de Oliveira Viana com Tavares Bastos”. DADOS, n° 34.
- WEYLAND, Kurt. (2011) “The Left: Destroyer or Savior of the Market Model?”. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), The Ressurgence of the Latin American Left. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- WHITEHEAD, Laurence. (2009) “A organização do Estado na América Latina após 1930”. In Leslie Bethell (org.), História da América Latina. São Paulo: Edusp. Vol. VII.
- WYLDE, Christopher. (2012) “Latin America after Neoliberalism: Developmental Regimes in Post-Crisis States”. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- YATES, Julian S.; BAKKER, Karen. (2014) “Debating the “post-neoliberal turn” in Latin America”. Progress in Human Geography, vol. 38, n. 1.



**Trajetória das instituições de *accountability*:
Uma comparação do sistema de auditorias
de contas públicas da República Federativa
do Brasil com o da República Argentina**

César Luciano Filomena¹

Centro Universitário Metodista IPA
filomena@portoweb.com.br



Resumo

A história é variável relevante para entender os arranjos institucionais e suas mudanças. Em federações, observar a trajetória de instituições tem potencial para explicar os rumos que tomam: primeiro, através de análises assentadas na maior ou menor uniformidade adotadas nas formas de organização, nas regras e nas competências funcionais que possuem; segundo, pela possibilidade de considerar como períodos históricos com incentivos à concentração ou à desconcentração de poder repercutem nos dispositivos que regulam a relação dual entre governos nacionais e subnacionais. Nesse trabalho faz-se uma análise das mudanças que ocorreram nas constituições nacionais, provinciais (ou estaduais) e leis municipais para a regulação dos órgãos estatais de *accountability* ou de auditoria de contas no Brasil e na Argentina. Seguindo uma abordagem de dependência de trajetória avaliam-se os sistemas de auditoria de contas nos dois países que resultaram em 34 tribunais de contas com atuações e regras uniformes no Brasil e, na Argentina, num desenho institucional de baixa uniformidade, no qual 25 órgãos de controle com competências de auditorias gerais ou de cortes de contas concorrem. Comparam-se as exigências de formação, as formas de escolha e os mandatos dos seus membros, bem como as atribuições legais de fiscalização dos órgãos e a eficácia do controle externo.

Palavras-chave

trajetória, contas públicas, *accountability*, Brasil e Argentina

Introdução

A história importa. É variável relevante para que se expliquemos padrões e as mudanças das instituições de cada época. Considerados os fatos que concorreram para alterar a forma que assumiram, narrar as trajetórias dos arranjos institucionais interessa para o protocolo de estudos políticos comparados (Badie; Hermet, 2001). Diferentes escolhas, diferentes caminhos, diferentes padrões institucionais, às vezes, com resultados muito próximos no tocante à funcionalidade dos organismos que essas instituições regulam.

Em nações federalistas democráticas hodiernas, como são os casos da República Federativa do Brasil e da República Argentina, estudar a trajetória dos regramentos legais e suas alterações, especialmente de constituições e outros dispositivos legais, ajuda a entender os caminhos que delinearão os padrões de arranjos institucionais e de divisão de poder local e nacional hoje observado. Expõe em cada período histórico as escolhas feitas pelos agentes para resolubilidade de conflitos duais de interesses e de competências federalistas entre o governo central e as unidades subnacionais: maior ou menor autonomia administrativa para os poderes locais na relação com o central; incentivos maiores à competição ou colaboração entre elites locais e nacionais; mais uniformidade ou variabilidade entre regramentos legais ou nacionais; e a persistência, como afirma Bendix (1996), de traços do passado nas instituições e organizações democráticas do presente.

Dentre os órgãos especializados que contribuem para manutenção regime democrático e a qualidade da democracia em nações federalistas contemporâneas, estão os de controle externo² ou de *accountability*³ horizontal (*vide* O'Donnell, 1998; Dimond e Morlino, 2005; Menezes, 2015, entre outros). Fazem parte de sistemas que combinam regras e organizações especializadas na análise das contas públicas, da conformidade destas, e de parâmetros operacionais das políticas públicas, que remetem a traços que permanecem de instituições passadas, com os quais responsabilizam-se os administradores de recursos públicos pelo correto ou deficiente uso destes.

1. Doutor em Ciência Política (UFRGS) e Auditor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Engenheiro Civil e Bacharel em Ciências Sociais. Professor do Centro Universitário Metodista IPA.

2. A referência a controle externo é uma distinção em relação aos órgãos de controle interno como controladorias, ouvidorias e sindicâncias: estes vinculados ao Executivo. No caso brasileiro a Controladoria Geral da União cumpre com esse papel (CGU); no caso da República Argentina, a função cabe à Sindicatura General de la Nación. O controle externo, por sua vez, é, em regra, independente. Tem autonomia na sua ação de jurisdição e de avaliação. Em alguns casos mantém vínculos com o Poder Legislativo, em outros, como no caso brasileiro em casos da República Argentina, é mais autônomo.

3. *Accountability* divide-se em vertical e horizontal. Vertical, quando originada de ações de controle realizadas individual ou coletivamente por setores externos à estrutura estatal sobre aqueles que ocupam posições em instituições do Estado (eleitos ou não). Sua forma mais popular é a eleição. Já a horizontal se relaciona a existência de agências ou órgãos estatais que têm o direito e o poder legal para realizar ações de controle sobre outras esferas de governo (O'Donnell, 1998).

Essa pesquisa é um estudo de política comparada das trajetórias (de *path dependence*) dos regramentos legais e constitucionais que regulam os sistemas de controle externo em duas nações democráticas que adotam o federalismo na América do Sul: Brasil e Argentina. Tem como objetivo demonstrar que os traços originais da federalização dos dois países, combinados às escolhas que delinearão as instituições de controle externo, importam para explicar os padrões de maior ou de menor uniformidade que assumem esses sistemas de accountability dos entes federados: Estados nacionais; estados ou províncias (regionais); e nos municípios (caso específico do Brasil).

Como primeiro passo, faz-se uma revisão conceitual que valoriza a história como variável explicativa das instituições e das suas mudanças em nações que adotam o modelo federalista como sistema num contexto democrático. Em seguida, o Brasil e a Argentina são comparados, numa perspectiva de dependência de trajetória, de *timings* e de retornos crescentes, quanto à consolidação das instituições do sistema federativo nos seus países, quanto às características e quanto às suas consequências gerais. No terceiro passo, as organizações que integram os sistemas de controle externo, de *accountability* horizontal, no Brasil e na Argentina são apresentadas no tocante às formas de escolha dos membros (ministros, conselheiros ou auditores gerais), às suas atribuições legais e ao modo de efetivação do controle. No quarto passo, as organizações de controle externo das duas federações são comparadas, avaliando a maior ou menor uniformização das regras, políticas de análise das contas públicas e de eficácia da *accountability* horizontal.

1. Federalismo e instituições modernas

A narrativa conceitual dos padrões de escolhas e a ligação deles às decisões tomadas são mais bem compreendidas quando feitas à luz da análise das instituições vigentes em cada tempo. Através da abordagem de *path dependence* dessas instituições é possível entender o papel cumprido pelas regras no tocante à redução de incertezas e como algo que permite a operacionalização da política e das políticas públicas. Como afirma North (1990), significa que a história importa como fator que contribui para a compreensão dos arranjos institucionais vigentes.

Como abordagem, a *path dependence* sustenta-se no argumento de que o ponto de partida de um arranjo político-institucional é indicativo da direção particular que este tende a seguir. Numa metáfora, é o galho ligado a um tronco que um escalador tende a escalar, por vezes combinado a um processo desencadeado por eventos ligados aos seus tempos históricos, ou *timing* (Pierson, 2000; 2004). A permanência do padrão que as instituições assumem ao longo desse processo depende de retornos crescentes ou *increasing returns*, na medida em que a repetição de soluções políticas numa mesma direção implica na conservação, em tese bem-sucedida, das regras existentes. Por certo, trajetória, eventos e retornos crescentes são úteis à compreensão do federalismo e de suas instituições.

Num senso corrente na ciência política, falar em federalismo é, previamente, produzir debates sobre fenômenos políticos que, de modo simplificado, são pendularmente posicionados analiticamente na direção de uma maior centralização ou descentralização administrativa e institucional do Estado. Em larga medida, essa é uma tradição que segue a hipótese de Riker (1975) de “pacto federativo”. Nela, a formação de sistemas federativos realiza-se a partir de um processo de centralização política que se estrutura em paradigmas empiricamente baseados no exemplo estadunidense. Segundo ele, atores sociopolíticos orientados racionalmente acordam a formação de um governo central (nacional) que absorve atribuições que anteriormente eram encargos das unidades que o constituíram (unidades subnacionais), mas que mantém, para elas, obrigações que garantem um sistema dual de autoridade. Em tese para Riker, esse sistema dual de autoridade, ou de poder, seria suficiente para que se estabelecessem garantias aos direitos dos indivíduos contra a “tirania da maioria” e dificuldades para que se constituíssem maiorias populistas.

Stepan (1999), mesmo reconhecendo a relevância de Riker e das suas teses, aponta em seu paradigma uma lacuna relevante: o menosprezo para com os arranjos institucionais existentes e seus efeitos nos modelos de federações. Manifesta que a dualidade típica do federalismo não atende por si só aos requisitos de garantias aos direitos individuais e à democracia. Uma federação democrática exige, por um lado, arranjos institucionais que autorizem às unidades subnacionais legislarem e produzirem sobre temas que lhes são pertinentes, por outro, a existência de uma dupla lealdade do cidadão: uma à nação (poder central) e outra à subunidade territorial à qual pertence. Soma-se às duas exigências, capacidade de autofinanciamento (Almeida, 2005).

Os arranjos institucionais de um sistema federativo podem ser caracterizados a partir de estudos sobre as regras constitucionais e legais que ordenam uma nação e suas unidades subnacionais (Souza, 2005). Num primeiro momento de estudo, pela análise combinada de *path dependence* e de retornos crescentes dos regramentos ordenadores das instituições de um sistema federativo, de onde é possível obter indicativos do sentido que seguiram e da perpetuação ou não destas ao longo do tempo. Estruturas e tradições originárias de um estado-nação aparecem nas instituições contemporâneas, como afirma Bendix (1996). Num segundo, pela compreensão de que o desenho dos arranjos é indicativo do modo como o fluxo de políticas públicas é conduzido numa federação, a partir de uma análise da maior ou menor cooperação entre seus entese agentes (Almeida, 2005). E, num terceiro, pela avaliação da eficácia das políticas de cooperação executadas pelos agentes numa federação e pela contribuição dos resultados obtidos por estas para a institucionalização (consolidação) da democracia e da cidadania, reforçando os sentimentos de lealdade ao poder central e às unidades subnacionais dos cidadãos (Stepan, 1999).

A luz de novos paradigmas para abordagem do federalismo democrático é possível estabelecer parâmetros que viabilizam a comparação entre instituições

do Brasil e da República Argentina para os órgãos de *accountability* horizontal, em particular do controle externo. Nesse sentido, cabe uma breve exposição sobre a trajetória das instituições federativas nos dois países, para que posteriormente seja possível avançar sobre os sistemas de órgãos de controle externo.

2. Trajetória de construção de instituições federalistas no Brasil e na República Argentina

Brasil e Argentina são duas nações vizinhas, cujos processos de independência e de unificação foram contemporâneos, mas significativamente diferentes. Ambas as nações, porém, hodiernamente, migraram para um modelo federativo democrático, o que não significa convergências institucionais imediatas.

No caso brasileiro, o Estado surge em 1822 unificado sob um regime monárquico, onde há uma supremacia da centralização administrativa e uma submissão das forças políticas regionais centrípetas (avessas à centralidade da capital da nação) (Carvalho, 1993). Almeida (2007) destaca que durante o período imperial do Brasil, vigorou um acordo entre as elites políticas nacionais que denotava, de certo modo, uma homogeneidade ideológica, que emprestou garantias à unidade territorial e resistência a movimentos separatistas rebeldes regionais. Assim, na origem, as províncias (depois estados) não dispunham de autonomia administrativa durante o Império.

No caso argentino, após a independência dos povos que comporiam a nação, houve um longo processo de unificação que iniciou como uma frágil confederação, caracterizada por conflitos entre as elites da Metrópole (Província de Buenos Aires) e as elites dirigentes (caudilhos) das futuras províncias (Chiaramonte, 1993). Somente em 1853 o processo de federalização começa a seguir seu curso, tendo como marco a homologação da constituição da República Argentina. Conforme Botana (1993), vinte e sete anos foram necessários entre o início do pacto federativo argentino e a consolidação de um poder central de fato, algo que só foi obtido, sem mais resistências dos caudilhos das províncias, em 1880, com a federalização da cidade de Buenos Aires.

Mesmo alternando períodos políticos liberais e autoritários, na República Argentina mantém-se a Constituição da República, com circunscritas alterações, desde 1853. Nela, a cidadania é exercida a partir das províncias, já que o pacto federativo resulta de um acordo prévio entre unidades subnacionais, o que garante a elas uma larga autonomia em relação ao poder central, em especial quanto a atribuições para legislar (Argentina, 1994). Esse evento produz reflexos no modo de organização da República até hoje, na qual alinhamentos constitucionais e de legislação entre as unidades subnacionais e a União não são obrigatórios. De certo modo, no presente, ainda há na redação das constituições e das leis provinciais vigentes, numa perspectiva de *path dependence*, a reprodução de

traços originários dos conflitos entre as províncias e a Metrópole – Província de Buenos Aires – do século XIX, contemporaneamente sede do poder político e econ mico da República: algo não superado no regime democrático vigente.

Em 1889 o Brasil, assim como já era a Argentina, torna-se uma República. Forças políticas centrípetas (descentralizadoras) assumem um papel relevante na federação, institucionalizando um arranjo político que permaneceu até o ano de 1929, quando finda o ciclo da Primeira República do Brasil. Talvez seja este o momento de maior autonomia das províncias (depois estados) da federação brasileira. Nesse período vigorou, conforme Almeida (2007), o que ficou conhecido como o arranjo oligárquico assim trico⁴denominado de “política dos governadores”, onde a autoridade entre os entes federados era dual.

O evento da Revolução de 1930, que pôs fim ao ciclo da Primeira República, e posteriormente assentou as bases para a Era Vargas e o Estado Novo (1937 a 1945), também marcou a retomada do Estado unitário brasileiro (Almeida, 2007). A revolução e, posteriormente, suas consequências formaram a contingência que, ocorrendo no tempo contextualmente adequado – *timing* – alterou o curso dos arranjos institucionais vigentes.

Nesse período, a redução do *status* de província para a de unidades subnacionais administrativas reforçou as políticas centralizadas no poder nacional em detrimento autoridades das oligarquias políticas regionais no Brasil. Mesmo que o sistema federalista tenha sido retomado na constituição de 1945, este não reproduziu mais a autoridade dual que caracterizou a Primeira República (Almeida, 2007). A partir desse evento, a autoridade do poder central, em particular do Executivo Federal no processo de consecui  o das políticas, foi paulatinamente sendo incrementado o que foi retirando significativas parcelas de autonomia que os estados mantinham após 1945.

Mesmo que a perspectiva de descentralização federalista tenha sido retomada na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 com a redemocratização, como explica Almeida (2007), o que existe no Brasil de fato é uma federação na qual a legislação nacional subordina as das unidades subnacionais, incluindo a dos municípios (também entes federados) (Souza, 2005). Sendo assim para os estados e municípios que integram a união indissolúvel da República Federativa, como consta no artigo 1  da Constituição (Brasil, 1988), o que existe, na realidade, é uma liberdade vigiada, algo muito distante da realidade da República Argentina.

4. Assimétrico porque as províncias economicamente mais importantes   época (São Paulo e Minas Gerais) dominaram também a política no Brasil. Segundo Love (1975), esse foi o período em que a política do “café com leite” foi o pano de fundo do cenário político-institucional do Brasil, no qual paulistas e mineiros revezaram-se no controle dos governos e na Presidência da República.

O mínimo entendimento da trajetória de curso traçada para as instituições federalistas do Brasil e da República Argentina permite avançar na compreensão das instituições de controle externo. Nas duas seções subsequentes, os órgãos de controle externos brasileiros e argentinos são caracterizados, levando em conta suas atribuições legais, formas de escolha dos representantes (ministros, de conselheiros, de membros ou de auditores gerais) e o modo de operacionalização do controle análise e julgamento das contas dos gestores públicos. Além dessas questões, a avaliação qualitativa da maior ou menor uniformidade nos procedimentos que orientam a análise das contas dos jurisdicionados.

3. O modelo de sistema de controle externo no Brasil

As origens dos órgãos de controle externo no Brasil remontam à primeira constituição republicana brasileira de 1891. Nela há descrito:

Art. 89 – É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus cargos por sentença. (Brasil, 1891)

Sem solução de continuidade, a instituição Tribunal de Contas (hoje Tribunal de Contas da União – TCU) tem sido mantida em todas as constituições republicanas brasileiras. No texto do artigo 71 da Constituição Federal de 1988, há a afirmação de que o controle externo fica a cargo do Congresso Nacional⁵, sendo exercido pelo TCU, cujas competências encontram-se descritas em onze incisos e em quatro parágrafos do artigo. (BRASIL, 1988).

Como sínteses das atribuições do TCU (autônomo em relação aos poderes da república⁶) constam duas competências essenciais para esse órgão administrativo. A primeira é a da apreciação das contas prestadas, com periodicidade anual, pelos agentes públicos, titulares do Poder Executivo: são as **contas de governo**. Essa competência é exercida através da emissão de parecer prévio sobre as contas, cuja orientação serve de parâmetro para o Poder Legislativo fazer o julgamento político do titular do Presidente da República. A segunda é o do julgamento técnico dos atos de gestão e da prestação de contas dos administradores e responsáveis pela gestão dos recursos públicos dos entes federados, autarquias, fundações e empresas que tenham capital público que fazem parte do escopo da sua jurisdição. Nesse caso, há um julgamento dito técnico do

5. Congresso Nacional – termo dado a instituição formada pelas duas Câmaras Legislativas Federais: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

6. O TCU, assim como os demais tribunais de contas, não é vinculado ou subordinado aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O TCU julga as contas de gestão dos administradores dos Legislativo e do Judiciário.

período de gestão dos administradores, cuja decisão é de exclusiva competência do TCU: são as **auditorias contas de gestão**.

Na forma, o TCU é integrado por 9 (nove) ministros, escolhidos na proporção de um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e dois terços pelo Congresso Nacional (Senado mais Câmara dos Deputados). Dentre os ministros definidos pelo Presidente, um é de livre escolha do chefe do Executivo e os outros 2 (dois), alternadamente indicados entre ministros substitutos⁷ e membros do Ministério Público de Contas (MPC)⁸ por lista tríplice⁹.

A possibilidade de exercer a função de Ministro de Contas do TCU é restrita a homens ou a mulheres que tenham (1) idade mínima de 35 (trinta e cinco) e máxima de 65 (sessenta e cinco) anos, (2) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, e (3) dez anos de exercício profissional em atividade que exija as competências anteriores. Quando empossados, os Ministros do TCU dispõem das mesmas prerrogativas, garantias e remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal de Justiça, permanecendo no cargo até a inatividade (vitaliciedade): são membros inamovíveis (Brasil, 1988).

Segundo Souza (2005, p.110) a Constituição Federal de 1988 manteve uma “tendência brasileira à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais”. Após 1988, houve processos constituintes que reformaram ou redigiram novas constituições em todos os estados da Federação, sem exceção, quase cópias da constituição nacional para suas atribuições. No Distrito Federal e nos municípios (também antes federados) o processo foi repetido com a redação e aprovação das Leis Orgânicas.

O sistema de controle externo nas unidades subnacionais do Brasil conta com 26 (vinte e seis) tribunais de contas estaduais, 1 (um) do Distrito Federal, 4 (quatro) tribunais de contas dos municípios (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e 2 (dois) tribunais de contas de município (Rio de Janeiro e São Paulo). Dos tribunais de contas estaduais, 22 (vinte e dois) exercem com exclusividade o controle externo das **contas de gestão** estaduais, municipais, de autarquias estaduais e municipais e de empresas com participação dos entes federados subnacionais, incluindo as contas dos titulares dos poderes Legislativo e Judiciário locais. Também emitem pareceres no processo de julgamento político **das contas de governo** dos titulares do Poder Executivo (estadual e mu-

7. Os ministros-substitutos são uma carreira a parte no TCU, formada por funcionários públicos de carreira que fazem concurso público para essa função. Quando em substituição aos Ministros de Contas, dispõem das mesmas prerrogativas legais. O mesmo vale para a carreira de conselheiros-substitutos nos demais tribunais de contas.

8. No Brasil há Ministérios Públicos especializados na área do direito administrativo, independentes na sua ação, mas integrados aos tribunais de contas. Cabe a eles a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos sociais e interesses sociais em matéria administrativa.

9. Lista tríplice é uma indicação fechada de três nomes entre integrantes da carreira de ministros-substitutos e membros do Ministério Público de Contas.

nicipal), enviando a decisão para as Assembleias Legislativas e as câmaras municipais de vereadores – ambas unicamerais.

Os Tribunais de Contas dos Municípios existentes nos estados da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará são órgãos autônomos cujas indicações dos conselheiros são feitas pelo Governador e/ou Legislativos estaduais. De fato, há nesses estados uma divisão de atribuições entre dois tribunais de contas: os estaduais que exercem o controle externo nas contas dos órgãos de administração direta e indireta do estado, bem como das empresas públicas ou mistas estaduais; e os municipais que controlam as contas dos Executivos dos municípios, das autarquias, das empresas públicas ou mistas municipais e das câmaras de vereadores. Já para os dois municípios mais populosos do Brasil – Rio de Janeiro¹⁰ e São Paulo¹¹ – há tribunais de contas próprios que fazem o controle externo com vínculos com o Executivo e Legislativo dos dois municípios, e sem relações imediatas com os poderes dos Estados que pertencem.

A síntese da organização dos tribunais de contas consta no quadro 01, no qual há o nome do órgão, a composição, a forma de escolha e forma de exercício do controle externo. Dispensada, no quadro, a indicação de tempo de mandato dos membros dos tribunais de contas, já que, assim como os Ministros do TCU, os Conselheiros têm vitaliciedade, sendo inamovíveis.

No Brasil, os tribunais de contas notabilizaram-se, principalmente após a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF – (Brasil, 2000). Essa lei, que contém exigências restritivas para incrementos de endividamento e de gastos públicos foi um evento de redirecionamento das ações dos órgãos de controle (*timing*). Com ela, os pareceres e os julgamentos das contas dos administradores, antes praticamente protocolares, passaram a ter um caráter objetivo, com critérios definidos para responsabilização. A *accountability* horizontal passou a ter relevância nas análises feitas pelos tribunais de contas.

Desde a edição da LRF e, em período mais recente, em 2005, com o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – Promo-

10. O Município do Rio de Janeiro tem 6.323.037 (seis milhões trezentos e vinte e três mil e trinta e sete habitantes, segundo Censo 2010 do IBGE. (Fonte: IBGE. Censo 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> . Último acesso em 03/03/2011)

11. O Município de São Paulo tem 11.244.369 (onze milhões duzentos e quarenta e quatro mil trezentos e sessenta e nove) habitantes, segundo Censo 2010 do IBGE. (Fonte: IBGE. Censo 2010. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> . Último acesso em 03/03/2011)

ex¹², a padronização de procedimentos e de análises se tornou a regra entre os tribunais de contas, reduzindo em larga medida a discricionariedade das decisões sobre as contas. Essa padronização teve a colaboração da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e do Instituto Ruy Barbosa (IRB), o que incluiu a obrigatoriedade para que uma hodierna política de controle fosse traduzida na forma de fazer auditoria, o que inclui aderir às Normas Internacionais da Intosai ¹³, de ação do MPC e de julgamento.

Mesmo que os tribunais de contas no Brasil, na sua forma organizacional, pareçam se estruturar como o Poder Judiciário, são órgãos, na essência, administrativos¹⁴. Há uma uniformização processual dividida em três funções. A primeira, que se origina na função de auditoria, é exercida por auditores públicos, cujos relatórios orientam todas as demais etapas dos processos tanto de **contas de governo** e como **de gestão**. Mas, não se restringem a apenas essas duas modalidades. Também há inspeções específicas focadas em aspectos de conformidade às leis ou operacionais nas políticas públicas, nos contratos e temas especiais. Isso aumentou significativamente a atuação dos tribunais de contas no *ex-ante*¹⁵, de forma a prevenir os problemas, e não limitando-os ao *ex-post*¹⁶ quando as falhas e os problemas já ocorreram, como é típico para a atuação do controle externo.

A todos os tipos de auditorias descritos são dados direitos aos responsáveis pelos recursos públicos produzirem o contraditório (suas versões) quanto às irregularidades encontradas: nesse aspecto, uma aproximação com o rito judicial. Também, como segunda função, o MPC faz suas

12. PROMOEX - Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros executado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e tribunais de contas. Trata-se de um programa de modernização administrativa e de procedimentos de auditoria para os órgãos de controle externo, iniciado em 2005, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e por recursos federais, no qual há o incentivo ao estabelecimento de novas rotinas de auditoria pelos tribunais de contas, que incluem a análise e avaliação das políticas públicas levando em conta os aspectos relacionados aos parâmetros de eficácia e de efetividade destas: algo que vai além dos tradicionais parâmetros de análise dos atos e das contas dos gestores públicos, fundamentados na legalidade, na legitimidade, na economicidade e na eficiência. O programa tem a colaboração de duas instituições não estatais com fortes laços com o controle externo: a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), e o Instituto Ruy Barbosa (IRB). (Fonte: BRASIL – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=204&sec=18>, último acesso em 28/02/2011).

13. Normas Internacionais da Intosai - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – são normas de promoção de procedimentos-padrão para auditorias públicas.

14. Os tribunais de contas são pelos seus integrantes nas funções que possuem, ao mesmo tempo, os analistas, os produtores de provas, os avaliadores, os promotores e os julgadores nos processos administrativos. Atribuições muito diferentes em relação ao que faz o poder judiciário.

15. *Ex-ante* significa antes do fato ocorrido, o que permite atuação preventiva do órgão de controle externo.

16. *Ex-post* significa após o fato ou problema ocorrido.

promoções junto aos processos administrativos, resguardando os preceitos constitucionais e sugerindo penalidades. Por fim, em julgamento ou decisão colegiada os ministros (TCU) ou conselheiros (demais tribunais de contas) decretam a sentença.

É perceptível que houve uma melhora na política de controle externo no passado recente brasileiro, em especial quanto à coordenação entre as instituições de controle externo nas três esferas da administração pública. O programa facilitou a descentralização das ações, mas incentivou também a uniformização de procedimentos: fator positivo de superação de fragilidades para a cooperação e coordenação entre as esferas de poder no Brasil (Abrúcio, 2006). Houve, e continua ainda hoje, pelo menos institucionalmente, a promoção para trocas de conhecimento e para colaboração entre os entes das unidades subnacionais garantidoras dos mecanismos de *accountability* horizontal, como são os tribunais de contas. Porém, os resultados até agora obtidos, requerem precauções.

Trabalhos recentes como de Melo et.al. (2009) e Da Ros (2014) demonstram que tribunais de contas mais ativos no sentido da responsabilização dos administradores foram àqueles localizados em estados onde existiu ou existe um ambiente de maior competição nas eleições, portanto, maior circulação das elites políticas locais na indicação dos membros. Ainda, trabalhos como de Laureano et.al. (2016), para o caso do Rio Grande do Sul, demonstram que divergências consideráveis entre o que propõe a auditoria para o julgamento da LRF e a linha decisória dos conselheiros, na medida em que evitam responsabilizar os gestores públicos pelo descumprimento dessa lei.

Na seção subsequente faz-se a caracterização dos sistemas de controle externo da República Argentina, lançando mão dos mesmos parâmetros utilizados para o Brasil.

Órgão	Composição	Forma de escolha	Controle Externo
1. Tribunal de Contas da União (TCU)	• 09 ministros colegiados	<ul style="list-style-type: none"> • 03 pelo Presidente da República: 01 de livre escolha e 02, alternadamente entre ministros-substitutos e membros MPC. • 04 de livre escolha pelo Congresso Nacional (bicameral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem parecer sobre contas de governo do Presidente da República • Julgam as contas de gestão dos demais administradores dos poderes Legislativo e Judiciário federal, dos ministros de estado, das autarquias, das empresas públicas, de convênios e parcerias com recursos da União.
Tribunais de Contas dos Estados (22)			
2. Rio Grande do Sul (TCE-RS) 3. Santa Catarina (TCE-SC) 4. Paraná (TCE-PR) 5. São Paulo (TCE-SP) (1) 6. Rio de Janeiro (TCE-RJ) (2) 7. Minas Gerais (TCE-MG) 8. Espírito Santo (TCE-ES) 9. Sergipe (TCE-SE) 10. Alagoas (TCE-AL) 11. Pernambuco (TCE-PE) 12. Paraíba (TCE-PB) 13. Rio Grande do Norte (TCE-RN) 14. Piauí (TCE-PI) 15. Maranhão (TCE-MA) 16. Amapá (TCE-AP) 17. Amazonas (TCE-AM) 18. Roraima (TCE-RR) 19. Acre (TCE-AC) 20. Rondônia (TCE-RO) 21. Tocantins (TCE-TO) 22. Mato Grosso (TCE-MT) 23. Mato Grosso do Sul (TCE-MS)	• 07 conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> • 03 pelo Governador do Estado: 01 de livre escolha e 02, alternadamente entre conselheiros-substitutos e membros MPC. • 04 de livre escolha pela Assembleia Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem parecer sobre contas de governo do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais • Julgam as contas de gestão dos demais administradores dos poderes Legislativo (Assembleia Legislativa e câmaras municipais) e Judiciário estadual, dos secretários de estado e dos municípios, das autarquias, das empresas públicas, de convênios e parcerias com recursos do Estado e dos municípios

Quadro 01: Órgãos de controle externo na União, nos estados e dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, organização e atribuição com base nas constituições federal, estaduais e leis orgânicas (2019).

Órgão	Composição	Forma de escolha	Controle Externo
Tribunais de Contas de Estado (4)			
24. Bahia (TCE-BA) 25. Ceará (TCE-CE) 26. Pará (TCE-PA) 27. Goiás (TCE-GO)	• 07 conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> • 03 pelo Governador do Estado: 01 de livre escolha e 02, alternadamente entre conselheiros-substitutos e membros MPC. • 04 de livre escolha pela Assembleia Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem parecer sobre contas de governo do Governador do Estado • Julgam as contas de gestão dos demais administradores dos poderes Legislativo (Assembleia Legislativa) e Judiciário estadual, dos secretários de estado, das autarquias, das empresas públicas, de convênios e parcerias com recursos do Estado
Tribunais de Contas dos Municípios (4)			
28. Municípios da Bahia (TCM-BA) 29. Municípios do Ceará (TCM-CE) 30. Municípios do Pará (TCM-PA) 31. Municípios de Goiás (TCM-GO)	• 07 conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> • 03 pelo Governador do Estado: 01 de livre escolha e 02, alternadamente entre conselheiros-substitutos e membros MPC. • 04 de livre escolha pela Assembleia Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem parecer sobre contas de governo dos Prefeitos Municipais • Julgam as contas de gestão dos demais administradores dos poderes Legislativo (câmaras municipais), dos secretários dos municípios, das autarquias, das empresas públicas, de convênios e parcerias com recursos dos municípios.
32. Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF)	• 07 conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> • 03 pelo Governador do Estado: 01 de livre escolha e 02, alternadamente entre conselheiros-substitutos e membros MPC. • 04 de livre escolha pela Assembleia Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem parecer sobre contas de governo do Governador do Estado • Julgam as contas de gestão dos demais administradores do Legislativo dos secretários distritais, das autarquias, das empresas públicas, de convênios e parcerias com recursos do Distrito Federal.

Quadro 01: Órgãos de controle externo na União, nos estados e dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, organização e atribuição com base nas constituições federal, estaduais e leis orgânicas (2019).

Órgão	Composição	Forma de escolha	Controle Externo
33. Tribunal de Contas do Município de São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> • 05 conselheiros⁽³⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> • 03 pelo Prefeito Municipal: 01 de livre escolha e 02, alternadamente entre conselheiros-substitutos e membros MPC. • 04 de livre escolha pela Câmara de Vereadores de São Paulo 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem parecer sobre contas de governo do Prefeito Municipal • Julgam as contas de gestão dos demais administradores do Poder Legislativo (Câmara Municipal), dos secretários do município, das autarquias, das empresas públicas, de convênios e parcerias com recursos do município.
34. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> • 07 conselheiros 	<ul style="list-style-type: none"> • 03 pelo Prefeito Municipal: 01 de livre escolha e 02, alternadamente entre conselheiros-substitutos e membros MPC. • 04 de livre escolha pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem parecer sobre contas de governo do Prefeito Municipal • Julgam as contas de gestão dos demais administradores do Poder Legislativo (Câmara Municipal), dos secretários do município, das autarquias, das empresas públicas, de convênios e parcerias com recursos do município.

Quadro 01: Órgãos de controle externo na União, nos estados e dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, organização e atribuição com base nas constituições federal, estaduais e leis orgânicas (2019).

(1) Exceto o município de São Paulo

(2) Exceto o município do Rio de Janeiro

(3) O Tribunal de Contas de São Paulo é o único entre todos os entes federados subnacionais que possui 5 Conselheiros de Contas ao invés de 7 como nos demais.

4. O modelo de controle externo na Argentina

Com arranjos legais mais complexos que os brasileiros, na República Argentina a legislação nacional não subordina os ordenamentos jurídicos provinciais. Essa situação implica na baixa uniformidade entre os regramentos dispostos na legislação nacional e os provinciais. No ordenamento da federação dual argentina, as discrepâncias desse tipo passam pela tradição de liberdade que as províncias tinham na origem para decidirem sobre questões como eleição, períodos de mandato e forma da legislatura.

Pela relevância do Legislativo para o trabalho é importante previamente identificar o grau de variabilidade do arranjo institucional adotado para a legislatura pelas províncias argentinas. Numa descrição simplificada, das 23 províncias argentinas, 08 adotam para o poder legislativo um sistema bicameral, com câmaras (ou assembleias) de deputados e senados provinciais; outras 15, mais a Cidade Autônoma de Buenos Aires (Distrito Federal), uma única legislatura (vide quadro 02). Três das províncias economicamente mais desenvolvidas da Argentina – Buenos Aires, Santa Fe e Mendoza – adotam o sistema bicameral, mas, quando vista em mais detalhes as instituições, percebe-se que as diferenças entre os modelos de cada uma são muito maiores que as semelhanças. Não é diferente com outras províncias com legislaturas unicamerais e bicamerais.

Pode-se afirmar com base nas constituições, que cada província argentina adota um arranjo institucional particular. Isso ilustra um traço originário do federalismo liberal da República: a resistência das províncias periféricas e de seus caudilhos à centralidade portenha (Botana, 1993). Na Argentina o poder é fragmentado e as legislações díspares, o que exige, segundo Campos (1993), capacidade de concertação entre os agentes políticos, algo que tem sido valorizado na Argentina recente.

UNICAMERAL		BICAMERAL	
1.	Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DF)	1.	Provincia de Buenos Aires
2.	Provincia del Chaco	2.	Provincia de Catamarca
3.	Provincia de Chubut	3.	Provincia de Corrientes
4.	Provincia de Córdoba	4.	Provincia de Entre Rios
5.	Provincia de Formosa	5.	Provincia de Mendoza
6.	Provincia de Jujuy	6.	Provincia de Salta
7.	Provincia de La Pampa	7.	Provincia San Luis
8.	Provincia de La Rioja	8.	Provincia de Santa Fe
9.	Provincia de Misiones		
10.	Provincia del Neuquén		
11.	Provincia de San Juan		
12.	Provincia de Río Negro		
13.	Provincia de Santa Cruz		
14.	Provincia de Santiago del Estero		
15.	Provincia de Tierra del Fuego		
16.	Provincia de Tucumán		

Quadro 02: Provincias argentinas e Distrito Federal e o modelo adotado para o Poder Legislativo

A falta de uniformidade nas leis não é empecilho para que os representantes dos poderes legislativos na Argentina, provinciais e da nação, exerçam o controle externo. Aos tribunais de contas e auditorias gerais cabe a execução desse controle, prestando auxílio aos poderes legislativos, o que remete a um dos objetivos da pesquisa: avaliar a organização, a uniformidade das políticas de controle e a clareza de procedimentos de análise e de julgamento das contas dos gestores na República Argentina.

O primeiro órgão nacional especializado no controle externo da gestão pública na Argentina não teve na sua origem existência garantida pela constituição da República. O *Tribunal de Cuentas de la Nación* foi criado por força de Decreto Lei da República nº 23.354 de 1956, conhecido como *Ley de Contabilidad*. Somente na Reforma Constitucional de 1994 é constitucionalmente reconhecido um órgão especializado no controle externo do setor público: a *Auditoria General de La Nación*– AGN (Argentina, 1994). Mesmo este, primeiramente, foi criado pela Lei nº 24.156 de 1992, conhecida como *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control*.

Dependente do Congresso Nacional da República Argentina, a AGN está a cargo de 7 (sete) membros designados como Auditores Gerais, cuja exigência é a de terem formação nas áreas de ciências econômicas ou direito, com comprovada especialização em administração financeira e controle. Exercem colegiadamente, os auditores gerais, mandato de 8 (oito) anos, podendo ser reeleitos. Três dos auditores gerais são designados pelo Senado da República, outros três pela Câmara Federal dos Deputados e o último – o presidente – pelos Presidentes do Senado e da Câmara.

Com foco na auditoria exclusiva da gestão, emitem opiniões e recomendações em áreas de especialização temáticas, sobre políticas públicas e as contas dos gestores da administração direta, indireta e de empresas com a participação de recursos da República. Logo, não seguem um rito de julgamento das contas públicas, como fazem geralmente os tribunais de contas. De certa forma, o modelo de controle adotado pela AGN atende aos pressupostos “modernizadores liberais” de redução das estruturas do Estado, que foram inseridas pelos constituintes na Reforma da Constituição da República de 1994, levadas a termo durante o mandato do presidente Carlos Menem (1989 a 1999).

Segundo Oszlak (2001) as reformas na organização e funcionamento do setor público argentino, à época, delinearão o que ele denominou de “estado transversal”. Segundo o autor o conceito faz alusão:

[...] a una forma estatal que atraviesa las diversas instancias o niveles jurisdiccionales (nacional, territorial y local) y establece entre los mismos nuevas reglas de interacción en los planos de la distribución del poder, la división de responsabilidades funcionales y el financiamiento de la gestión pública, creando así un sistema de vasos comunicantes, abarcativo y continuo. (Oszlak, 2001)

Esse sistema de “vasos comunicantes” que recompôs os papéis dos entes da federação argentina (República e províncias) quanto às responsabilidades de cada um no atendimento às necessidades do Estado, não se estendeu aos mecanismos de controle das províncias: pelo menos não na dimensão esperada. Assim, como foi apontado para as legislaturas provinciais – sejam unicamerais ou bicamerais – não há uma regra uniforme para o controle externo. Cada província tem liberdade para adotar um modelo de organização e um modo diferente de exercer o controle ou a emissão de juízos colegiados definitivos ou não sobre as contas dos gestores.

Numa macro simplificação, há dois tipos de órgãos de controle externo no ano de 2019: tribunais de contas em 22 (vinte e duas) províncias, mais 20 (vinte) em municipalidades¹⁷, estes desconsiderados nessa pesquisa por não serem entes federados na Argentina onde a federação é dual; e 3 (três) auditorias gerais, a da República (AGN), na Província de Salta (AGS) e outra na Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGCBA).

O modo de escolha dos membros dos órgãos de controle externo nas províncias vai desde a indicação pelo Executivo, passando pela definição exclusiva da Legislatura, chegando até processos de eleições diretas. Os membros dos órgãos de controle externo precisam ter formação em direito ou contabilidade pública e/ou economia: exigência uniforme em todo país. Podem ter mandatos de 2 (dois), 4 (quatro), 5 (cinco) e 6 (seis) anos, com ou sem recondução, ou serem inamovíveis do cargo. Em 04 (quatro) províncias o tempo de permanência no cargo é misto: parte dos integrantes dispõe de vitaliciedade e parte exerce mandatos de 02 (dois) a 06 (seis) anos. As atribuições quanto ao controle de contas das administrações diretas e indiretas, e das empresas com recursos públicos pode ser só da província, da província e algumas municipalidades (quando há tribunais de contas das municipalidades) e de todas as municipalidades.

Para os 25 (vinte e cinco) órgão de controle externo de entes federados argentinos, identificaram-se 08 (oito) padrões de agrupamento de formas (auditoria geral ou tribunal de contas), de modo de escolha dos seus membros (Executivos, Legislativos ou eleição direta), de permanência dos membros (mandato com tempo fixo ou inamovibilidade – vitaliciedade) e de atribuições legais de jurisdição (quem esses órgãos controlam). O quadro 03 (adiante) apresenta essa intrincada rede de combinações de organização para as províncias da República Argentina.

17. São tribunais de contas das municipalidades operantes em 2019: Salta (Salta); Virasoro (Corrientes); San Luis e Villa Mercedes (San Luis); Comodoro Rivadavia (Chubut); Santiago del Estero, La Banda e Termas do Río Hondo (Santiago del Estero); Santa Fe e Rosario (Santa Fe); La Rioja (La Rioja); Río Grande (Río Grande); Gral Roca, Dina Huapi, Bariloche e Viedma (Río Negro); e Córdoba, San Francisco, Río Cuarto e Villa Carlos Paz (Córdoba).

O *Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina* (SPTCRA)¹⁸ é quem tem procurado cumprir com um papel integrador do sistema de controle externo nas diversas províncias e com a AGN. A única política pública encontrada para o controle externo na Argentina de promoção da uniformização de organização e de procedimentos para auditoria, para emissão de pareceres e julgamento (ou juízos definitivos) das contas e das políticas dos gestores públicos e de trocas de experiências é a *Red Federal de Control Público*, sem distinções entre controle externo e interno.

De qualquer modo, como descrito nos próprios regramentos legais, as auditorias gerais, em tese, têm hoje o mérito de avaliar as contas públicas de gestão levando em conta aspectos operacionais na análise, a eficiência das políticas e os resultados. Em alguma medida, admite medidas preventivas *ex-ante*, não é só *ex-post*, como por definição é a função do controle externo exercido nos tribunais de contas argentinos. A contribuição da AGN é importante, e tem colocado as Auditorias na vanguarda do controle externo, mesmo que críticas à dependência do Legislativo sejam procedentes. Por outro lado, o modelo de auditorias gerais não causa como afirma Pessanha (2007) para a AGN, constrangimentos aos parlamentares para julgar e, portanto, responsabilizar os administradores públicos: há uma tendência, segundo o autor, de os parlamentares se absterem de exercer *accountability* no âmbito da República, um indicativo de baixa eficácia.

Já os tribunais de contas, pelo menos para os dados apurados, mantêm seus focos nos aspectos contábeis das contas públicas e menos nos operacionais. Quanto ao maior ou menor grau de responsabilização dos gestores públicos, não há dados sistematizados que garantam maior eficácia dos tribunais de contas em relação às auditorias gerais.

Em suma, na Republica Argentina não é possível encontrar uma forma de organização que defina o sistema de controle externo na nação, nas províncias e subsidiariamente nas municipalidades (estas, por não serem entes federados, desconsideradas no estudo). Há padrões (8 pelo o que foi avaliado), mas mesmos nestes, a variabilidade é a regra.

Tampouco, há políticas públicas de controle institucionalizadas de largo alcance que estabeleçam “vasos comunicantes” entre os tribunais de contas provinciais e as auditorias gerais, como percebido por Oszlak em outros setores estatais na Argentina. Quanto aos procedimentos, é muito difícil encontrar os elos, seja pela terminologia, seja pelos prazos, seja pela forma de auditoria, que delineiem um caminho de semelhanças que possa ser trilhado, a partir das constituições e

18. *Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina* (SPTCRA) - entidade não estatal que reúne os órgãos de controle externo, e alguns de interno, da República Argentina que se posicionou contrário, no primeiro momento, aos procedimentos adotados pela *Auditoria General de la Nación*. Hoje, porém, tem cumprido um papel de integrador dos órgãos de controle externo, incluindo as auditorias gerais, servindo como fórum de debate da área e instrumento para concertações. (Fonte: SPTCRA, 2011. Disponível em: <http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index>. Último acesso em 03/03/2011).

dos regramentos legais vigentes. Menos ainda, quando se trata da eficácia de *accountability* dos gestores.

Órgão	Composição	Forma de escolha	Mandato	Controle externo
1. AGN 2. AGCBA 3. AGS	<ul style="list-style-type: none"> • 07 membros-AGN • 07 membros – AGCBA – formação em direito, ciências econômico-contábeis. • 05 membros-AGS – formação em direito, ciências econômico-contábeis. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>AGN</u> – 50% Senado e 50% Câmara dos Deputados • <u>AGCBA</u> - Escolhidos pelo Legislativo (unicameral) com presidência da oposição e demais membros proporcionais às bancadas • <u>AGS</u> – Câmara dos Deputados indica e Senado aprova – maioria 3/5 da Câmara dos Deputados, minoria 2/5 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato de 08 anos podendo ser reconduzidos AGN • Mandato de 04 anos AGCBA podendo recondução por 1 vez • Mandato de 05 anos podendo ser reconduzidos AGS 	<ul style="list-style-type: none"> • Opinam sobre as contas da administração pública centralizada e descentralizada • Em Salta opinam também sobre as contas dos fundos das municipalidades e suas autarquias e empresas
4. TC Buenos Aires 5. TC Mendoza 6. TC Corrientes 7. TC Jujuy 8. TC Chaco	<ul style="list-style-type: none"> • 05 membros formação em direito, ciências econômico-contábeis. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Buenos Aires, Mendoza e Corrientes</u> – nomeados pelo Executivo com acordo do Senado. • <u>Jujuy</u> – nomeados pelo Executivo com acordo com Legislativo (unicameral) • <u>Chaco</u> – escolhidos por 2/3 do Legislativo (unicameral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Membros inamovíveis (vitaliciedade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem pareceres e julgam colegiadamente as contas da administração pública centralizada e descentralizada da Província, municipalidades e empresas com recursos públicos – órgãos especializados em matéria administrativa. • <u>Corrientes</u> tem 1 TC Municipalidad de Virasoro
9. TC San Luis 10. TC Entre Rios 11. TC Chubut 12. TC San Juan	<ul style="list-style-type: none"> • 05 membros formação em direito, ciências econômico-contábeis. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>San Luis e Entre Rios</u> – 3/5 dos membros nomeados pelo Executivo com acordo do Senado; 1/5 maioria do Legislativo, 1/5 pela minoria. • <u>Chubut e San Juan</u> – 3/5 dos membros nomeados pelo Executivo com acordo do Legislativo (unicameral); Chubut – 1/5 indicado pela maioria do Legislativo e 2/5 minoria; San Juan – 3/5 proporcionais a bancadas Legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • San Luis e Entre Rios – membros inamovíveis (vitaliciedade) nomeados pelo Executivo com Senado • Chubut e San Juan – membros inamovíveis (vitaliciedade) nomeados pelo Executivo com Legislativo • San Luis, Entre Rios, Chubut e San Juan – mandatos por tempo determinado, respectivamente, 2, 4, 6 e 4 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem pareceres e julgam colegiadamente as contas da administração pública centralizada e descentralizada da Província, municipalidades e empresas com recursos públicos – órgãos especializados em matéria administrativa. • <u>San Luis</u> tem TC Municipalidad de San Luis e de Villa Mercedes; <u>Chubut</u> tem TC Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

Quadro 03: Órgãos de controle externo nas províncias e na Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organização e atribuição com base nas constituições provinciais e leis orgânicas dos órgãos (2019)

Órgão	Composição	Forma de escolha	Mandato	Controle externo
13. TC Santiago del Estero 14. TC Santa Fe 15. TC La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> • 05 membros formação em direito, ciências econômico-contábeis 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Santiago del Estero</u> – 3/5 dos membros nomeados pelo Executivo com acordo do Legislativo (unicameral) e 2/5 escolhidos pelo Legislativo • <u>Santa Fe</u> – membros nomeados pelo Executivo com acordo com Assembleia Legislativa (Câmara dos Deputados e Senado) • <u>La Rioja</u> – 2/5 dos membros indicados pela maioria do Legislativo (unicameral) 3/5 pela proporção das bancadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Santiago del Estero, mandato de 4 anos; Santa Fe e La Rioja, 6 anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem pareceres e julgam colegiadamente as contas da administração pública centralizada e descentralizada da Província, municipalidades e empresas com recursos públicos – órgãos especializados em matéria administrativa. • <u>Santiago del Estero</u> tem TC de Municipalidad de Santiago del Estero, La Banda e Rio Hondo; <u>Santa Fe</u> tem TC de Municipalidad de Rosario e Santa Fe; <u>La Rioja</u> tem TC de Municipalidad da La Rioja.
16. TC Santa Cruz	<ul style="list-style-type: none"> • 3 membros formação em direito, ciências econômicas/contábeis. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1/4 dos membros nomeados pelo Executivo com acordo Legislativo (unicameral); 1/2 indicados pela maioria e 1/4 pela minoria do Legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato de 2 anos com recondução. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem pareceres e julgam colegiadamente as contas da administração pública centralizada e descentralizada da Província, municipalidades e empresas com recursos públicos – órgãos especializados em matéria administrativa.
17. TC Catamarca 18. TC Formosa 19. TC La Pampa 20. TC Misiones 21. TC Neuquén 22. TC Tucumán 23. TC Tierra del Fuego	<ul style="list-style-type: none"> • 3 membros formação em direito, ciências econômicas/contábeis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membros nomeados pelo Executivo com acordo com o Legislativo (unicameral) • <u>Tierra del Fuego</u> – membros nomeados alternadamente pelo Executivo, Legislativo e Judiciário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membros inamovíveis (vitaliciedade). 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem pareceres e julgam colegiadamente as contas da administração pública centralizada e descentralizada da Província, municipalidades e empresas com recursos públicos – órgãos especializados em matéria administrativa. • <u>Tierra del Fuego</u> tem TC de Municipalidad de Rio Grande

Quadro 03: Órgãos de controle externo nas províncias e na Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organização e atribuição com base nas constituições provinciais e leis orgânicas dos órgãos (2019).

Órgão	Composição	Forma de escolha	Mandato	Controle externo
24. TC Rio Negro	<ul style="list-style-type: none"> • 3 membros formação em direito, ciências econômicas/contábeis 	<ul style="list-style-type: none"> • Membros nomeados pelo Executivo com acordo com o Legislativo (unicameral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato de 06 anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem pareceres e julgam colegiadamente as contas da administração pública centralizada e descentralizada da Província, comunidades e empresas com recursos públicos – órgãos especializados em matéria administrativa. • Rio Negro tem TC de Municipalidad de Rio Grande, Gral Roca, Dina Huapi, Bariloche e Viedma.
25. TC Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> • 3 membros formação em direito, ciências econômicas/contábeis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eleitos pelo povo da Província, garantindo representação da minoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato de 04 anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitem pareceres e julgam colegiadamente as contas da administração pública centralizada e descentralizada da Província, comunidades e empresas com recursos públicos – órgãos especializados em matéria administrativa. • Na Constituição de Córdoba (art. 183) consta que as cartas orgânicas das municipalidades devem assegurar TC com eleição direta e representação da minoria: TC Córdoba, San Francisco, Rio Cuarto e Villa Carlos Paz.

Quadro 03: Órgãos de controle externo nas províncias e na Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organização e atribuição com base nas constituições provinciais e leis orgânicas dos órgãos (2019)

5. Comparando Brasil e República Argentina

Numa perspectiva de *path dependence* e de *increasing returns*, a análise dos arranjos federativos do Brasil e da República Argentina, portanto, do processo de consolidação dos seus aspectos constitucionais e legais, importam (são relevantes) para que se entenda a dinâmica e a estabilidade das instituições de controle em uma e em outra nação. Constatações que diferem significativamente da tese de Riper (1975) e que reforçam as posições de Stepan (1999) sobre o federalismo.

Em federações num contexto democrático, o papel exercido pelos órgãos de controle externo é tão mais relevante, quanto maior a possibilidade de que se estabeleçam mecanismos de *accountability* (de responsabilização) horizontal eficazes dos gestores públicos e da avaliação das suas políticas. A clareza de procedimentos e a uniformização destes, em tese, funcionam como facilitadores para que os cidadãos possam exercer o que O'Donnell (1998) define como *accountability* vertical, reforçando a institucionalização da democracia. Porém, o exercício em comparar as instituições de controle dessas duas federações – Brasil e República Argentina – só foi possível a partir de razoáveis simplificações. O esforço nesse trabalho foi o de encontrar nessas simplificações semelhanças e diferenças institucionais entre os casos dos dois países para avaliar as políticas de controle externo e a maior ou menor eficácia do *accountability* horizontal.

A primeira dessas simplificações comparadas é a de que no Brasil, principalmente após a Constituição Federal de 1988, houve uma significativa uniformização dos textos constitucionais dos estados da federação e das leis orgânicas dos municípios. Na Argentina, a Reforma da Constituição em 1994 não representou alterações nos textos dos regramentos constitucionais das províncias. O reflexo no tocante aos órgãos de controle é que no Brasil a forma de organização dos tribunais de contas (da União, dos estados e dos municípios) é alinhada e praticamente idêntica. Na República Argentina, pelo contrário, cada província adota um modelo diferente de controle externo, com baixa transversalidade entre os entes da federação.

Da análise, constata-se que os traços originais da formação das duas federações ainda estão presentes na maior ou menor uniformidade das regras de controle externo. Contudo, somente por esse aspecto não é possível manifestar uma superioridade do sistema de controle externo brasileiro na comparação com o argentino; mas, em tese, um regramento mais uniforme facilita a cooperação entre os órgãos, como foi visto, e o entendimento da forma de exercício de *accountability* horizontal nos intrincados mecanismos de controle das contas públicas.

Numa segunda simplificação, o Promoex no Brasil foi uma política pública de integração positiva dos tribunais de contas e um incentivo institucional à cooperação entre os órgãos de controle externo da federação. Seus impactos não são passíveis, até o momento, de avaliações que permitam conclusões definitivas. De qualquer modo, o Promoex, no mínimo, uma política para o controle externo brasileiro mais avançada

da que a da *Red Federal de Control Público* no sentido de incentivar padronizações de análise e de auditoria. A carência de uma política de integração mais efetiva para os entes de controle da federação na Argentina dificulta a avaliação pormenorizada dos mecanismos de *accountability* horizontal.

Pela uniformidade das regras e pela existência de uma política nacional de articulação dos órgãos de controle, institucionalmente parece que o Brasil está mais organizado que a Argentina nos temas atinentes à responsabilização dos administradores do setor público. Há mais transparência nos procedimentos para avaliação das contas dos gestores públicos brasileiros e quanto à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas públicas em curso nos planos regional e nacional.

Quanto à forma de escolha e de tempo de permanência dos membros dos órgãos de controle externo, não foi possível conectar essas variáveis à eficácia da *accountability* horizontal no Brasil e na República Argentina. É preciso associá-las aos julgamentos das contas dos jurisdicionados, principalmente se há ou não regularidade responsabilização dos gestores pelas falhas, para que sejam úteis para a análise. Diante da dificuldade em obter esses dados para a República Argentina, esse aspecto ficou restrito à ideia de maior ou menor uniformidade das regras: no Brasil, regras idênticas; e na Argentina, 08 padrões.

Salvaguardada a crítica de Pessanha (2010) à AGN e ao modelo de auditorias gerais, em suma, é preciso trazer outras modulações de dados para que se possa afirmar qual sistema de controle externo é mais eficaz quanto à *accountability* horizontal. De qualquer modo, nessa pesquisa e em outras que as sucederem as trajetórias – as histórias das instituições – são fatores relevantes para explicar, ao menos, a forma que assumiram os órgãos de controle nas federações do Brasil e da República Argentina. A história, então, importa e outros fatores devem ser explorados em conjunto com ela.

Referencial Bibliográfico

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. (2006) “Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil”. In: FLEURY, Sonia (org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 77-125.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. (2005) “Recentralizando a federação”. Revista Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. (2007) “O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história”. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. (2001) “La politique comparée”. Paris: Éditions Dalloz, Armand Colin.
- BENDIX, Reinhard. (1996) “Construção nacional e cidadania”. São Paulo: Edusp.
- BOTANA, Natalio R. (1993) “El federalismo liberal em Argentina: 1852-1930”. In: CARMAGNANI, Marcello. Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. México: Fondo de Cultura Económica. p. 224-255
- CAMPOS, Germán J. Bidart. (1993) “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”. In: CARMAGNANI, Marcello. Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. México: Fondo de Cultura Económica. p. 363-396.
- CARVALHO, José Murilo. (1993) “Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia e argumento. Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina”. México: Fondo de Cultura Económica. p. 51-80
- CHIARAMONTE, José Carlos. (1993) “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina”. México: Fondo de Cultura Económica. p. 81-127
- DA ROS, Luciano. (2014) “Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil”, Tese (Doutorado) – University of Illinois at Chicago, UIC, Chicago U.S.A.
- DIAMOND, Larry; MORLINO; Leonard. (2005) “Assessing the Quality of Democracy”. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LAUREANO, Rodrigo Vargas et. al. (2016) “Análise de conteúdo das divergências entre as conclusões dos auditores públicos e as decisões do TCE-RS em relação à LRF”. X Congresso ANP-CONT. Ribeirão Preto, jun. 2016. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/x/anais/files/2016-05/cpt294.pdf>. Último acesso em: 25/07/2016.
- LOVE, Joseph L. (1975) “O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930”. São Paulo: Perspectiva.
- MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. (2009) “Política

land institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian Audit Institutions”. *Comparative Political Studies*. vol. 42, n. 9, pp. 1217-1244, mar. 2009.

MENEZES, Monique. (2015) “La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión”. *Desacatos: Revista de Ciências Sociais*. Cidade do México, n. 49, set.-dez. 2015, p. 64-81.

NORTH, Douglass C. (1990) “Institutions, institutional change and economic performance”. New York: Cambridge University Press.

O’DONNELL, Guillermo. (1998) “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova: revista de cultura e política*. São Paulo, n. 44.

OSZLAK, Oscar. (2001) “El estado transversal”. *Encrucijadas (revista de la Universidad de Buenos Aires)*, año 01, n. 06, p. 01-12, abr. 2001.

PESSANHA, Charles. (2010) “Fiscalização e Controle: o Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos”. (Axe VIII, Symposium 30). *Independencias - Dependencias - Interdependencias*, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France. <halshs-00498846>

PIERSON, Paul. (2004) “Politics in time: history, institutions, and social analysis”. Princeton: Princeton University Press.

PIERSON, Paul. (2000) “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”. *The American Political Science Review*, Vol. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

RIKER, William. (1975) “Federalism”. In: POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Berkeley: University of California.

SOUZA, Celina. (1999) “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988”. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. STEPAN, Alfred. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o demos*. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2.

Outras Fontes

ARGENTINA. (1994) “Constitución de la Nación Argentina, Reforma de 1994”. Congreso Argentino.

ARGENTINA. (1956) “Decreto Ley n. 23.354 de 1956”. Ley de Contabilidad. Congreso Argentino.

ARGENTINA. (1992) “Ley n. 24.156 de 1992. Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control”. Congreso Argentino.

BRASIL. (1994) Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 219-8 impetrada contra os incisos I e II do § 2º do artigo 73 da Constituição do Estado da Paraíba. Brasília, Diário da Justiça (DJ) de 23 de setembro de 1994.

BRASIL. (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de

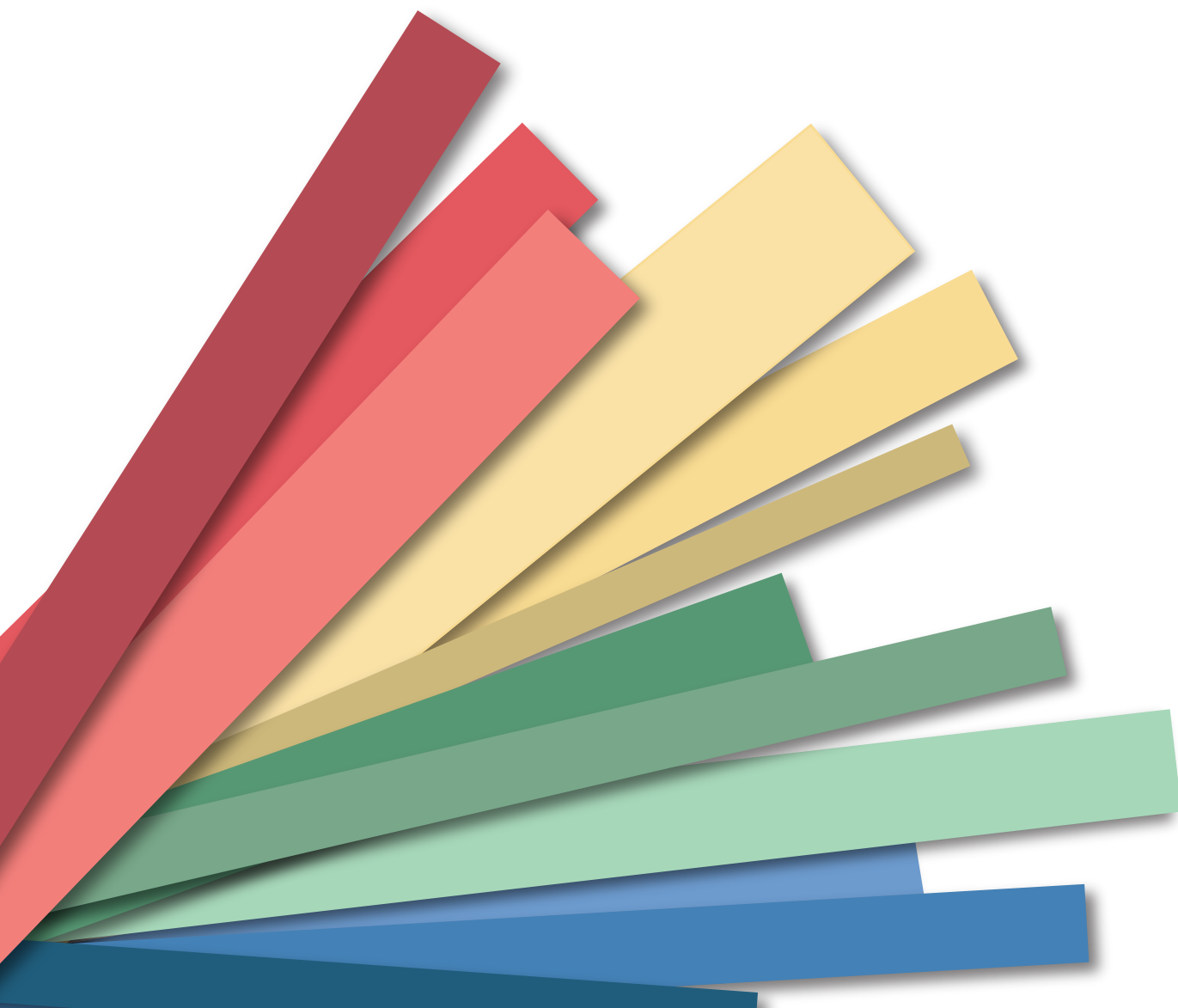
1891. Rio de Janeiro, Congresso Nacional.


BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Congresso Nacional.

BRASIL. (2000) “Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal”. Brasília, Congresso Nacional.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=204&sec=18>, último acesso em 28/02/2011.

III. Nuestros países. Casos nacionales





**¿Quién aprende de quién, y por qué?
Notas para el estudio de transferencia
de Políticas Públicas (con énfasis en las políticas
sub-nacionales de Reforma Administrativa
en la Argentina reciente)**

Diego J. Gantus

Docente-Investigador UNER - UNR (djgantus@mail.com)

Guillermina Curti

Docente-investigadora UNER - UNR (guillecurti@hotmail.com)

Silvana Gómez

Docente-Investigadora UNER (silvanaisabelgomez@gmail.com)

Nahuel Bourlot

Auxiliar Alumno - Investigador en formación UNER
(nahuelbourlot@gmail.com)



Resumen

Las reformas del Estado de la década del 90' dieron paso a nuevos intentos reformistas, inspirados también en ideas diferentes: achicar dejó lugar a la intención de mejorar, de fortalecer el Estado. La literatura comparada aún discute si en América Latina las orientaciones iniciales, y/o los modelos resultantes de la segunda oleada reformista, se ajustan fácilmente o no a las tipologías existentes (Pollit y Bouckaert, 2017). Esta inquietud adquiere mayor interés en países federales, en los que las unidades federativas -las provincias en el caso argentino- conservan un considerable margen de actuación respecto del gobierno federal para llevar adelante reformas relativamente autónomas. Partiendo del supuesto que, en América Latina, a nivel nacional, los modelo/s reformistas resultante/s se caracterizan por su hibridez (Dussage L, Sanabria y Gantus, 2019), nos importa en este trabajo presentar los principales rasgos del enfoque de Transferencia de Políticas, y avanzar evidencia preliminar que funde su utilidad para explorar experiencias reformistas sub-nacionales. Compartiendo las primeras impresiones de una labor de investigación recientemente iniciada, nos serviremos de los casos de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe para explorar si las reformas modernizadoras en las provincias argentinas se corresponden o no con ideas predominantes a nivel nacional (o si, por el contrario, en el ejercicio de sus potestades no delegadas, las provincias han encarado procesos relativamente autónomos e independientes del registrado a nivel nacional en materia de orientación general de las reformas).

Palabras clave

Políticas Públicas Sub-Nacionales – Modernización y Reformas Administrativas – Transferencia de Políticas

1. Un contexto relevante

La contribución que efectuamos a esta obra colectiva amerita unas consideraciones iniciales, que pueden officar, o no, como claves para su lectura. En primer lugar, pretende constituirse en una primera aproximación para todos aquellos interesados en el estudio de un fenómeno nada nuevo, pero que sin dudas se ha visto multiplicado en los últimos 50 años (y que por ello mismo, ha capturado la atención no sólo de académicos, sino también de analistas y funcionarios): la *aparente* convergencia que la acción pública de distintas unidades político-administrativas -muchas de ellas alejadas no sólo en el espacio, sino también en el tiempo- en torno a cuestiones (*issues*) similares. Y decimos aparente porque, en realidad, en muchos de esos casos lo que ocurre no es una *genuina* convergencia, sino la transferencia de iniciativas o instrumentos de política pública (cuando no, la transferencia de *la política* -entendida aquí como *policy*, y no cómo *polity*).

En segundo lugar, estas notas constituyen parte del esfuerzo previo a la presentación de un proyecto de investigación pendiente de aprobación por parte de nuestra universidad. Las compartimos ahora que hemos sido informados oficialmente que el proyecto ha sido aprobado por los pares evaluadores. Como constará a quienes se aboquen a la lectura de este capítulo, una aplicación acabada del enfoque de la transferencia de políticas a los casos de estudio del proyecto (las políticas públicas de Reforma Administrativa en las Provincias de Entre Ríos y Santa Fe en el nuevo siglo) es una tarea necesariamente pendiente (y que esperamos iniciar en breve). Sin embargo, ese proyecto y esos casos constituyen un marco de referencia mínimo para ilustrar el potencial del enfoque de transferencia de políticas, así como sus límites.

Esas políticas públicas sub-nacionales de Reforma Administrativa, y las iniciativas, medidas, instrumentos concretos que las materializan, no ocurren en el vacío. Como hemos señalado en otro lugar, la Reforma del Estado en Argentina no ha sido seguida, de forma más o menos inmediata, por aquella otra *oleada* de Reformas registradas en otros países que, sin discutir ya el dominio funcional del Estado (lo que el Estado *hace*), se propusieron *mejorar* la forma en que el Estado hace lo que hace (el *cómo* del quehacer estatal). Por razones diversas, estas nuevas reformas (Reformas Administrativas en sentido estricto) se inician *recién* a mediados de la primera década de este siglo (Gantus, 2017). Ese contexto, de tardío inicio de las Reformas de II Generación, es otro elemento contextual significativo para la lectura de estas notas (y lo es, en buena medida, porque una hipótesis natural en los países federales sobre esta temática, sugeriría que los Estados Nacionales tienen diversos resortes a su disposición para *influir* de manera decisiva en el proceso de políticas a nivel sub-nacional -cuando no transferir lisa y llanamente *políticas*, instrumentos concretos, o ideas, entre otros elementos-).

En lo que sigue, el capítulo se organiza de la siguiente manera. Reseñaremos en una sección segunda, y brevemente, la perspectiva situada con que aborda-

mos el estudio de las políticas públicas sub-nacionales en el proyecto de investigación que le da forma y sentido a estas notas. En una sección tercera, ofrecemos tanto una explicación al *descalce temporal* de las Reformas de II Generación en nuestro país, así como una caracterización de su orientación general (que en opinión de quienes esto escriben, bajo la etiqueta de Modernización del Estado, se parece mucho a una *Política de Estado* si se repara en la continuidad, a lo largo de 7 presidencias, de las ideas que dan forma a esa orientación general). En la cuarta sección presentaremos los elementos centrales del enfoque de transferencia de políticas, para recuperar en una 5 y última sección, reseñaremos la estrategia metodológica a seguir para contrastar evidencia relativa a los instrumentos emblemáticos de política pública de Reforma Administrativa en Santa Fe y Entre Ríos en los últimos 10-15 años, y los elementos teóricos del enfoque elegido. A ello, sólo agregaremos unas primeras impresiones, algo intuitivas, que lejos están (como ya hemos señalado) de constituir unas conclusiones al respecto. Antes bien, son el resultado de un ejercicio indispensable para afinar teoría, métodos, y poner en marcha el necesario Plan para interpelar a los hechos del que hablaba Juan Samaja.

2. Políticas Públicas Sub-Nacionales, Sistema de Partidos y Estructuras Estatales

El punto de partida de nuestro proyecto lo constituye *el proceso o ciclo* de políticas. En tanto dispositivo analítico, el *policy process* concibe a las políticas públicas como un proceso que se desenvuelve en etapas o fases (A Villanueva; 1993:15-16), permitiendo una aproximación a la conflictiva trama de interacciones entre actores (sus intereses, recursos y estrategias), en arenas constreñidas por reglas (formales e informales), en un espacio y un tiempo que importan, y cuyo resultado son las decisiones de los poderes públicos (decisiones de hacer, o no hacer). Como sostenía Marshall E. Dimock a inicios de los años 50', es en este sentido en que el concepto de política pública "encierra la actividad total del sistema político" (Dimock, 1953 en Guerrero, 2001:77).

La crítica al *policy process* (aún entendido como modelo heurístico), encarnada más recientemente¹ por Paul Sabatier, generó en los años 80's y 90's una saludable revitalización de las discusiones sobre los factores que permiten entender *por qué las políticas públicas son las que son (y por qué no son de otra manera)*, asignando un papel especial a las creencias, valores, los aspectos cognitivos y los aprendizajes asociados a los distintos actores que participan del proceso (Sabatier, 2010). El papel que juegan las ideas, sus representaciones y significados², son decisivas

1. Son previas las críticas de autores como Charles Lindblom (1999), y Robert Nakamura (1987), que pusieron el dedo en la llaga de algunos rasgos decisivos del MS. En particular, sobre la distancia que existe entre aquel y lo que efectivamente hacen los formuladores de políticas (ellos salen del paso, se acomodan, como sostuvo Lindblom). Y sobre el descalce entre la realidad y la "linealidad y secuencialidad del modelo" (Nakamura, 1987).

2. Lo que desde otras perspectivas del Análisis de Políticas Públicas, autores como Pierre Muller denominan los "referenciales" de las políticas (Muller, 2006)

para comprender no sólo los intereses y las posiciones en pugna, sino fundamentalmente, las orientaciones de políticas que permiten identificar patrones de continuidad o cambio³.

De aquella trama de actores que protagonizan el Proceso de Formulación de Políticas (en adelante, PFP) con creencias, valores y objetivos no necesariamente congruentes, importan en particular aquellos que, ocupando posiciones formalmente privilegiadas dentro de las estructuras estatales, inciden efectivamente en la orientación general de las Políticas Públicas; y ello en virtud de los distintos recursos que proveen a sus ocupantes (recursos que varían de posición en posición, pero que en términos agregados, permiten diferenciar a sus ocupantes de otros actores dentro y fuera de aquellas estructuras).

Por posiciones privilegiadas en el Proceso de Formulación de Políticas entenderemos a) al titular y vice del Poder Ejecutivo, las/os miembros de su gabinete, y todas/os las/os designadas/os políticos que todas/os aquellas/os tienen potestad de nombrar (es decir, todas las posiciones que integran el nivel de gerenciamiento político de un estado; Ferraro, 2006); y b) los integrantes del Poder Legislativo.

Reconocemos, claro está, que las posiciones más altas de la dirección del Estado que gozan de la estabilidad en el cargo y otros derechos (y cuyas posiciones no dependen del resultado de una elección) por un lado; y la sociedad civil a través de ONG's, movimientos sociales, *campañas*, etc. por el otro, inciden en dicho PFP (y muchas veces, de manera muy decisiva). Sin embargo, nuestro foco estará puesto en la dinámica entre estructuras estatales y partidos políticos (entre posiciones y ocupantes que acceden a ellas *vía* elecciones).

Esas dinámicas buscarán ser capturadas en los instrumentos de política pública (o iniciativas de política, o medidas de política; Barzelay, 2001). Instrumentos, medidas o iniciativas de política pública serán utilizadas, a tal efecto, como si fueran sinónimos. Lo son también de políticas públicas (¿estatales?) en el sentido de constituir la expresión más concreta, más específica, de la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada. Lo que en efecto “...explicita una intención de resolverla, que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales” (Oszlak y O'Donnell, 1976:21).

Claro que al igual que Sabatier, los autores están pensando en la película antes que en la foto. Pero igual de claro debe quedar que nuestros objetivos son diferentes: antes que el análisis de las políticas públicas, nos interesa la identificación de ¿Quién ha definido la orientación general de la política / toma de posición del Estado?, expresada en una o más decisiones, general más no

3. La referencia a Sabatier importa doblemente; como ya se ha señalado, puso en cuestión seriamente el modelo heurístico o secuencial de políticas, abriendo paso para una crítica que aún no cesa, y que erosionó las bases del papel que la racionalidad estricta juega en estos asuntos; en segundo, porque ha sostenido que el análisis de una política pública demanda 30 años (Sabatier, 2010). Una perspectiva como la sugerida, sin duda adecuada, escapa a las posibilidades de nuestro proyecto.

necesariamente, expresada en un acto formal⁴.

Ahora bien, En democracia, los electores seleccionan autoridades para que lleven adelante ciertas tareas en su nombre, y en su interés; al menos, el de una mayoría. Y al conjunto de relaciones entre unos y otros nos referimos cuando aludimos a la representación política (Przeworski, 1998). Entre esas tareas, en lo que aquí importa, se destaca la elaboración de las políticas públicas. Para que las autoridades en cualquier nivel actúen en nuestro nombre, los dotamos de un conjunto de atribuciones y recursos, sin los cuáles la tarea no puede ser llevada a cabo. La pregunta que de inmediato emerge, y que ha signado los estudios sobre esta materia, es ¿Por qué una vez que acceden a los cargos, y cuentan con aquellas atribuciones y aquellos recursos, van a formular políticas públicas en el interés de una mayoría al menos? (Przeworski, 1998). El diseño institucional propio de un gobierno representativo es la respuesta (Manin, 1997).

No debe descuidarse, obviamente, que el diseño propio del Gobierno Representativo lejos está de constituir garantía alguna, puesto que "... un rasgo notable de las instituciones democráticas, destacado por Manin (1995), es que los políticos no están compelidos a atenerse a su plataforma en ningún sistema democrático. En ninguna democracia existente los representantes están sujetos a mandato imperativo. Ninguna constitución democrática a nivel nacional permite la revocabilidad... Los votantes pueden castigar a los políticos que traicionan los mandatos solamente en el momento de la siguiente elección, después que los efectos de tal traición han sido experimentados. Y en la medida en que tales juicios retrospectivos están inevitablemente viciados por los resultados a los que aquellas desviaciones han llevado y por el mero paso del tiempo, los ciudadanos no pueden reforzar la adhesión a los mandatos "per se" (Przeworski, 2010:157-158).

Para finalizar, conviene agregar que dado que nuestra pregunta de investigación, a un nivel más general, es ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas?, entendemos hoy que las dinámicas que nos interesan pueden capturarse más específicamente siguiendo el rastro de estudios que abordan los mecanismos a través de los cuáles ciertos agentes acceden a posiciones en las estructuras estatales que los habilitan para incidir de manera decisiva en la definición de la orientación general de las políticas públicas. O más concretamente, los estudios que indagan sobre: 1) Selección de candidatos; 2) Conformación de Gabinetes; (dejando de lado la carrera administrativa en el Servicio Civil, y las formas variadas en que la Sociedad Civil se organiza y articula esfuerzos con miras a incidir en el PFP).

3. ¿Una política de Estado? La Modernización de Menem a Macri

Habiendo ofrecido en la sección anterior una descripción gruesa de las prin-

4. Ello no implica, entonces, ni desconocer la dimensión temporal del análisis de políticas públicas, ni tener una mirada restringida, formalista, del modo en que el Estado interviene.

cipales cuestiones que pretendemos abordar en el proyecto, así como de los rudimentos teóricos con los que nos proponemos hacerlo, conviene abordar aquí el otro componente del contexto relevante para adentrarse en el enfoque de la transferencia de políticas: si el primero de ellos es el proyecto de investigación que le da forma y sentido, el segundo son las políticas de mejora del cómo del quehacer estatal que siguieron a las Reformas del Estado. Políticas de mejora que, no sólo en nuestro país, tuvieron como pretensión (y etiqueta), la Modernización del Estado.

A la salida de la Reforma del Estado, cuyo objetivo fue reducir no sólo su tamaño y su gasto, sino también su dominio funcional, al decir de Oszlak, promotores y partidarios *descubrieron* que si bien se habían cumplido algunos objetivos, como recuperar la senda del crecimiento perdido en los años 80's, la pobreza y la desigualdad no sólo no se habían reducido, sino que ahora el Estado estaba *menos y peor* dotado para enfrentarlas (BM, 1997; Burki y Perri, 1998:10-11).

La salida era el fortalecimiento institucional del Estado; dotarlo de nuevas y mejores capacidades para hacer lo que debía hacer. Como sostienen Navia y Velasco, “La distinción entre primera y segunda generación de reformas... todavía provee una manera útil de organizar la discusión. Las Reformas de I Generación incluyen los sospechosos de siempre: estabilización macroeconómica, recortes presupuestarios y de aranceles, privatización, y medidas del estilo. Las Reformas de II Generación son un variopinto grupo de iniciativas, de mejora del servicio civil y de la provisión de servicios públicos; de las instituciones que crean y mantienen capital humano (como las escuelas y los servicios de salud); y del ambiente en el que operan las empresas (para promover la competencia, mejores regulaciones, y derechos de propiedad más sólidos)” (Navia y Velasco, en Kuczynski y Williamson, 2003: 265).

Había llegado la hora de hacer algo respecto de la segunda parte de la crítica al Estado en los años 70's; porque aquella no sólo fue una crítica a su tamaño y al gasto implicado, sino también a la forma tradicional -burocrática- de conducir sus asuntos. La clave de las Reformas de II Generación era el *cómo*: “Cómo cumplir con el rol de una mejor manera” (Gore, 1995:18), porque la forma tradicional de conducir los asuntos públicos, y de conducir y gestionar las organizaciones públicas, estaba terminada (Dunleavy y Hood, 1995).

En América Latina, como en buena parte del globo, ello supuso llevar adelante iniciativas inspiradas en la Nueva Gestión Pública. La Modernización del Estado fue sólo una etiqueta, que esencialmente refería a la misma pretensión de: a) superar la forma tradicional-burocrática del quehacer estatal, b) diseñar o rediseñar las organizaciones y los procesos para orientar el aparato institucional del Estado hacia los resultados esperados por los ciudadanos. La gestión privada o de negocios, podría aportar modelos, técnicas o herramientas para la tarea (Osborne y Gaebler, 1994; LOPEZ, 2002). Una alternativa más tardía, menos *influyente*, menos articulada, la constituyó la pretensión de *mejorar* el

Estado vía su democratización (Fleury, 2001; Cunill Grau, 2005). En algún punto, enfoques como el de la Gobernanza (Mayntz, 2001) y el Gobierno Abierto (Manchado, 2010) pueden inscribirse entre los aportes que han puesto el acento en la participación en la toma de decisiones, como un factor potencialmente transformador del quehacer estatal, su sensibilidad, efectividad, entre otros.

En nuestro país, las reformas que se propusieron mejorar el quehacer estatal, racionalizando la estructura de su aparato, y fortaleciendo su gestión orientándola a resultados, fueron una promesa desde los albores de la segunda presidencia de Carlos Menem, hasta la segunda mitad del Gobierno de Néstor C. Kirchner. En esos casi 9 años, un sinnúmero de acontecimientos marcó una agenda político-institucional y económica que fue postergando la materialización de los esfuerzos modernizadores de la Gestión Pública.

La tradicional exposición argentina al shock externo se vio potenciada durante los años de vigencia del régimen de convertibilidad; de allí que fuera una economía particularmente golpeada por una sucesión de crisis internacionales (Tequila, 1995-96, Crisis Asiática, 1997-1998, Crisis Rusa, 1999). Las Reformas de II Generación, anunciadas en 1996 se vieron así postergadas por los efectos de la crisis del Tequila. Luego de la crisis asiática, Argentina entra en recesión, y así va a las urnas en 1999. El panorama económico, sumado a la ruptura de la alianza entre el PJ y sectores de centro derecha (que se encolumnaron detrás del Ex Súper Ministro de Menem, Domingo F. Cavallo, que era acompañado por su ex compañero de Gabinete, Armando Caro Figueroa), explican en parte el triunfo en las presidenciales de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza que era resultado del acuerdo entre la centenaria Unión Cívica Radical, y el Frente País Solidario, o FREPASO).

La coalición electoral exitosa, trocó en menos de un año en una fallida coalición de gobierno. Con la renuncia del Vicepresidente Carlos Álvarez, el Presidente Fernando de la Rúa reconfiguró su Gabinete, recostándose sobre sus más allegados. La resolución traumática de las internas del Gobierno produjo, en lo que importa, el acuerdo entre los funcionarios de ambos espacios políticos que tenían competencia en la materia (Marcos Makón y Leandro Popik), para alumbrar el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Central, establecido por Decreto 103/2001.

El Plan se asentaba en la necesidad de fortalecer institucionalmente las capacidades del Estado para abordar las necesidades ciudadanas de manera eficiente, mediante la provisión de servicios públicos de calidad. El objetivo principal era “...construir una Administración Pública que sirva a los ciudadanos con eficiencia, efectividad, y calidad en la provisión de los servicios públicos, a través del diseño de organizaciones flexibles, y la gestión orientada a resultados. Ello implicaba promover una gestión ética y trans-

parente, y la articulación de esfuerzos del sector público, el sector privado, y las organizaciones de la sociedad civil (Popik y Makon, 2000:1-2).

Con una impronta propia de la versión estadounidense de la Nueva Gestión Pública (Osborne y Gaebler, 1994), el Plan ponía el foco en la racionalización de la estructura, la centralización – descentralización; pero el vector que le proveía sentido era la orientación a resultados, y el foco en los ciudadanos y sus demandas (que para ciertos autores, es lo que da cuerpo a la NGP; Kettl, 2005). La renegociación del préstamo 4423-AR del Banco Mundial (originalmente destinado a renovar el parque informático de la Administración Pública Nacional para protegerla del efecto Y2K), proveería el financiamiento del esfuerzo reformista así entendido.

El Gobierno de la Alianza terminó abruptamente en Diciembre del 2001, en el marco de la más aguda crisis económica, social y político-institucional de la Argentina reciente. Pero Decreto 103/01 perduraría por más de una década. Los interinatos de Adolfo R. Saá y Eduardo Duhalde, designados en 2001 y 2002 respectivamente para terminar el mandato de Fernando de la Rúa, producirían nulos avances en las reformas. Los esfuerzos en esa línea serían retomados luego de que Néstor C. Kirchner, electo presidente en 2003, pudiera lograr otras prioridades de su gestión (algunas más explícitas que otras). Ellas incluyeron: la re-estructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *cooptada* por el menemismo; relanzamiento de la Economía con la pretensión de consolidar superávit fiscal y comercial; pago al FMI y re-estructuración de la Deuda soberana. Todo ello y más se cumplió para diciembre de 2005.

Con el arribo de Juan Manuel Abal Medina como Sub-Secretario de la Gestión Pública a finales de 2005, luego de una exitosa 3 enmienda al Préstamo 4423-AR, se iniciaría en nuestro país la Modernización del Estado, con eje en la planificación estratégica para la orientación de la gestión a resultados, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de toma de decisiones, compras, gestión, implementación de políticas y su evaluación, vía la mejora de procesos, el gobierno electrónico. El Plan de Modernización se transformó producto de la enmienda, en los hechos, en Proyecto de Modernización (BIRF-AR, 2005:4). No sólo se redujo su alcance (enfocándose en “islas de innovación” que luego pudieran difundir sus experiencias), sino también su perfil. Las ideas que subyacían al Proyecto (y al Decreto 103/2001, que no fue derogado) eran difíciles de compatibilizar con el discurso del partido en el gobierno.

Ese rumbo, con cumplimiento dispar, sería sostenido por una segunda instancia de acuerdo y financiamiento con el Banco Mundial, que en 2007 aprobó el préstamo 7449-AR para financiar la Modernización Institucional (Asinelli et Al., 2008:88), a días el inicio del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. El II Proyecto de Modernización contribuiría a fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete de Ministros para mejorar la gestión en áreas claves, la coordinación, el monitoreo y la eva-

luación; pero también incrementar el uso de las herramientas propias del gobierno electrónico, mejorar los procesos de compras y la gestión de recursos humanos, y difundir el uso de herramientas para la rendición de cuentas; finalmente, mejorar la capacidad para atraer inversiones (BIRF 7449-AR, y Decreto 1829/07).

Cierto es que, pese a la victoria de 2011, por la que fue reelecta la presidenta con el 54% de los votos, la situación económica argentina comenzó a evidenciar fuertes signos de stress (en parte por causas domésticas, en parte por un nuevo shock externo, derivado de la crisis financiera de 2009-2010, que fuera detonada por el mercado de las hipotecas sub-prime en los EEUU). La agenda económica primero, una nueva derrota en elecciones de medio término (como ocurriera en 2009), trajo aparejado el alejamiento de Juan Manuel Abal Medina de la Jefatura de Gabinete. Fue reemplazado por Jorge Capitanich en 2013. La impronta en la gestión cambió levemente; las Reformas Administrativas ya venían perdiendo impulso, y el logro de los objetivos del Préstamo 7449-AR fue evaluado por el prestatario como “moderadamente satisfactorio” (BIRF 2015:32).

El segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner llegaría a su fin en Diciembre de 2015, y fue sucedida en la presidencia por Mauricio Macri, que le ganó a Daniel Scioli en un apretado Balotaje). Muchas medidas fueron tomadas en los primeros 60 días del nuevo mandato. Entre ellas, destacan la creación del Ministerio de Modernización, y la derogación del Decreto 103/01 por un nuevo Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/16). El espíritu no cambió en nada significativo. Y de hecho, en los considerandos del decreto no sólo se reconoce lo hecho hasta el momento en la materia, sino que la novedad de la que se pretende dar cuenta, es del avance tecnológico entre uno y otro plan.

Un aspecto importante de la política modernizadora del Gobierno de Macri lo constituye la pretensión de integrarse al más selecto club económico del orbe: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés).

TABLA 1 – Planes de Modernización en la Argentina del SXXI

	Decreto 103/01	Decreto 434/16
Nivel Estatal	Subsecretaría (2001-2008), Secretaría (2008-2015)	Ministerio (2015 – y continúa)
Coordinación	Jefatura de Gabinete de Ministros	Jefatura de Gabinete de Ministros
Para qué	Un Estado capaz de prestar servicios de calidad, promotor del desarrollo económico y social..., financiado con un sistema tributario equitativo... en función de una administración eficiente... una administración pública al servicio del ciudadano, con organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados, capaz de rescatar el concepto de servidor público como un valor social...	Alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas de lo actuado...
Por qué	Es imprescindible que el Poder Ejecutivo realice un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables... se necesita una gestión de los asuntos públicos que rescate como principios la ética y la transparencia...	Si bien en la actualidad existen esfuerzos e iniciativas puntuales tendientes a mejorar la gestión pública en términos de calidad y eficiencia, resulta necesario coordinar las mismas bajo un marco integral ... el Decreto N° 103/01, por el cual se aprobó el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, no contempla los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto
Ámbito	Ministerios, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social	Administración Central, Organismos descentralizados, entes autárquicos, Empresas y Sociedades del Estado. Se invita a las Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal) a implementar el Plan en sus respectivas jurisdicciones.

Objetivos	Establecimiento de modelos de gestión orientados a la producción de resultados. Flexibles en el uso de los medios pero estrictos en el logro de los fines propuestos. (Gestión por Resultados). Se apunta a fortalecer, debidamente priorizadas, las responsabilidades del Estado en las áreas de Ciencia y Tecnología, Cultura, Defensa, Educación, Empleo, Justicia, Legislación, Previsión Social, Promoción del desarrollo económico, Promoción Social, Salud y Seguridad (Fortalecimiento de las funciones del Estado). Lograr un efectivo control sobre la calidad y el costo de las prestaciones de las compañías privadas responsables de proveer servicios públicos (Aumento de la capacidad reguladora del Estado). Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, combatiendo las prácticas de evasión y así generar un aumento en la equidad tributaria (Optimización de los organismos de recaudación). Desarrollo de los canales de diálogo y participación con los diversos actores de la sociedad a fin de conocer sus aspiraciones y de tal manera brindar respuestas efectivas (Diálogo y participación con la Sociedad)	Tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.
Ejes	3 (tres). 1. Cambio del Modelo de Gestión. 2. Proyectos de Modernización Estructural. 3. Transparencia y Políticas anticorrupción.	5 (cinco). 1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital. 2. Gestión Integral de Recursos Humanos. 3. Gestión por Resultados y compromisos públicos. 4. Gobierno Abierto e Innovación Pública. 5. Estrategia País digital.

Fuente: Gantus, 2017:209.

Y ello importa aquí porque el Plan Nacional de Modernización del Estado fue el marco de sentido para la sanción de dos leyes cuya finalidad⁵ era adecuar el marco vigente en materia de libertades económicas y buen funcionamiento de los mercados a las exigencias de la OECD para una potencial invitación, que finalmente nunca llegó a formalizarse. “El DNU 27/2018 no oculta sus intenciones: la ansiada y legítima mejora en la calidad de la atención a los ciudadanos, y mejora en la productividad de las empresas, demanda “una revisión del funcionamiento de la burocracia

5. Esa finalidad fue debidamente explicitada en el primer y fallido intento del Gobierno en el verano de 2018, vía Decreto de Necesidad y Urgencia 27/18 (que luego de ser conocido, se encaminaba a ser rechazado por la Comisión Bicameral de seguimiento de los DNU cuando el Congreso Nacional sesionará nuevamente en 2018, tal como afirmaran los referentes de la Comisión). En su reemplazo, el Gobierno modificó aspectos controversiales de la iniciativa, y se transformó en dos leyes: Ley de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional (27446/18), y de Simplificación y Desburocratización del Desarrollo Productivo (27444/18).

estatal que tenga por fin la eliminación de barreras regulatorias que atenten contra los principios constitucionales de libertad económica”. Estos esfuerzos, dirigidos a mejorar la vida de ciudadanos y empresas por igual, no buscan esconder tampoco que siempre hay algunos que son más iguales que otros. El DNU sería el colofón del proceso mediante el cual el gobierno “requirió a sus distintas áreas que identifiquen y sustenten jurídicamente, en base a su mérito o conveniencia, el sostenimiento de ciertas cargas que provenían de cuerpos legislativos y que por razones de necesidad y urgencia deben ser removidos por afectar seriamente, en especial, el funcionamiento de la actividad y la productividad de nuestros mercados”. Enfatizo “en especial”, y lo que sigue.” (Gantus, 2019:156)

A modo de cierre de este apartado, puede señalarse que la retórica *modernizadora* es utilizada por primera vez por el Gobierno de Carlos Menem. El Gobierno de la Alianza, con ideas semejantes, formula un Plan Nacional, y consigue financiamiento. El Gobierno de Néstor Kirchner lo pone en marcha sostenida, y esta tarea es continuada por su sucesora, a lo largo del primero de sus dos mandatos fundamentalmente. El cambio en el signo político que supuso 2015 trajo un nuevo plan, y jerarquizó la Modernización (elevándola al rango de Ministerio). Pero pocas ideas nuevas trajo a la mesa Cambiemos, antes de que la crisis económica y política de 2018 llevara al presidente Macri a convertir el ministerio en Secretaría de Modernización.

Hay razones, y actores, que pueden colaborar en explicar esta continuidad (entre 2001 y 2014, el Banco Mundial es uno nada despreciable). Puesto que no es fruto del acuerdo, formal o informal, de un conjunto de actores en condiciones de instrumentar decisiones de política pública, la modernización en nuestro país no puede ser considerada, en sentido estricto, una política de Estado. Pero el aire de familia es innegable.

4. Transferencia de Políticas: quiénes, qué, cuánto, cómo y por qué

El título de este capítulo homenajea el seminal trabajo de Dolowitz y Marsh que, a mediados de los años 90's, revisaron en profundidad la bibliografía sobre transferencia de políticas (*policy transfer*). Este sub-campo de estudio ha recibido, como señalamos más arriba, una singular atención entre finales del SXX y la primera década del SXXI. Y ello, en parte, porque el fenómeno (la similitud innegable de iniciativas de política implementadas por unidades político-administrativas bien diversas), había crecido exponencialmente. Las razones que explican ese crecimiento son diversas, y algunas no son auto-evidentes. Lo que se hacía cada vez más necesario era una adecuada caracterización, tipificación y explicación de la ocurrencia del fenómeno.

Aunque el concepto tiene análogos (*policy convergence*, en Bennet, 1991; *lesson-drawing*⁶, en Rose, 1991; *policy diffusion*, en Walker, 1969)⁷, entenderemos aquí por transferencia de políticas “... un proceso en que el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones, etc. en un tiempo y/o lugar es usado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones en otro tiempo y/o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996:344).

Desde este punto de partida, si estas notas constituyen una contribución significativa, ello es porque se propone a continuación revisar la literatura más influyente de entre la producida desde aquel seminal trabajo, para establecer el *grano fino* de el o los mecanismos que permiten entender quién transfiere a quién y por qué (*el sentido* de la transferencia); qué es lo que se transfiere (*el contenido* de esta), y en qué grado (se asume aquí que no es un proceso de *todo-nada*).

4.1 ¿Qué se transfiere, y por qué?

Abordar el punto ¿Quién transfiere a quién, y por qué? supone distinguir previamente entre transferencias *voluntarias* y transferencias *forzadas*, si seguimos aquí a Dolowitz y Marsh (1996:347-351). Las primeras nacerían de la insatisfacción con el *status quo*; ello implicaría, en general, la percepción pública o del gobierno de estar frente a una “falla de política”, y de la necesidad de hacer algo al respecto. Las segundas, por su parte, suelen provenir “desde arriba”⁸: particularmente, de organismos internacionales o supra-nacionales (pero también, del nivel federal respecto a los niveles subnacionales, así como de grandes corporaciones a gobiernos de estados que buscan capturar o retener sus inversiones).

4.2 ¿Quién transfiere a quién?

Los actores implicados en los procesos de transferencia han sido identificados y organizados en tipologías diversas (respecto de la cuantía, así como de su conceptualización). 9 categorías de

6. En el uso, sin embargo, Dolowitz y Marsh se diferencian de Rose, quien problematiza “... todo el proceso por el cual políticas o instituciones son *transferidas como una lección extraída*” (Dolowitz y Marsh, 1996:344). El uso de Rose “oscurece” que hay procesos que son voluntarios (de quienes extraen conocimiento de otros) de aquellos en los que ciertos actores (nacionales o supra-nacionales) condicionan, presionan o fuerzan a otros a que implementen sus lecciones (ídem).

7. Como sostiene Dodds, existen buenas razones para distanciar todos aquellos términos (incluida la transferencia de políticas) del *policy learning*: en primer lugar porque la transferencia puede ser coercitiva (y sería extraño llamar a la adopción coercitiva como aprendizaje); en segundo lugar, porque el aprendizaje de políticas puede implicar decisión de no adoptar un determinado arreglo administrativo, política o institución (y mal podría hablarse de transferencia); finalmente, porque mientras la transferencia debe estar protagonizada por aquellos que tienen poder para incidir en el proceso, el aprendizaje puede ser efectuado por actores con dotaciones inferiores de poder (Dodds, 2013:249-250)

8. Son infrecuentes, aunque existen, los casos de imposición de un Estado a otro (Dolowitz y Marsh, 1996:348). Sin embargo, como bien señala Dodds, el “aprendizaje de políticas” se ve afectado por muchas de las disparidades de poder que atraviesan la transferencia forzada: los ejemplos generalmente muestran que las lecciones son “enseñadas” por naciones desarrolladas y bien establecidas, y “aprendidas” por las menos desarrolladas (Dodds, 2013:249)

actores políticos que pueden protagonizar a uno y otro extremo del proceso, pero también durante la transferencia de políticas, han sido reconocidos por Dolowitz y Marsh (2000:10): *políticos electos, partidos políticos, burócratas, grupos de presión, expertos, corporaciones transnacionales, think-tanks, organismos gubernamentales internacionales, consultores u organizaciones no-gubernamentales*. No debería sorprender que, así como es difícil modelizar actores de acuerdo a roles pre-establecidos, en su desenvolvimiento estos mismos actores pueden *borrar* los límites difusos entre *tipos* de transferencias (voluntarias o forzadas). Ello es particularmente cierto en situaciones especiales, que Dolowitz y Marsh denominan “transferencia forzada indirecta” (1996:348), y que refieren a aquellos casos en que *las externalidades de la política de un país, el cambio tecnológico, aspectos de la economía mundial, o la emergencia de un gran consenso internacional son los factores que “fuerzan” a otros actores a tomar prestadas ideas, regulaciones o programas de quienes “movieron” primero*⁹, y se diferencian por ello mismo del caso que implica a uno o más actores, individuales o colectivos, con la vocación de presionar o forzar la transferencia en un contexto determinado.

En efecto, la regulación financiera, o climática en un país *fuerza* a sus competidores, o a sus vecinos, a adaptarse a la innovación -lo que en no pocas ocasiones deriva en la adopción conjunta de un mismo marco regulatorio-. La velocidad del cambio tecnológico *presiona* a Gobiernos, que no saben cómo lidiar con ella, a copiar o inspirarse en otros antes que sea demasiado tarde. También lo hacen ciertos aspectos de la economía mundial (niveles de integración comercial, por ejemplo), o ciertas *modas* que *obligan*, a quienes dudan, a subirse al tren, so riesgo de ser dejados atrás (Dolowitz y Marsh, 1996:348-349).

4.3 ¿Qué se transfiere?

Respecto a qué es lo que se transfiere, las tipologías también varían (de autores en autores, pero también para los mismos autores a lo largo del tiempo). Dolowitz y Marsh identifican 8 objetos pasibles de ser transferidos: objetivos de política, contenido de política; instrumentos de política; programas de política; instituciones; ideología; ideas y actitudes; y finalmente, lecciones

9. Transferencia forzada indirecta debe ser distinguida de la “convergencia de políticas”. En efecto, ambos términos capturan lo esencial de la transferencia (conocimientos de un tiempo y lugar utilizados en otro tiempo y lugar). Lo que distingue a ambos conceptos es el mecanismo que explica uno y otro caso. Mientras que la transferencia es intencionada, la convergencia representaría un resultado que, aun cuando puede ser explicado debidamente, no deriva de la intención de los actores que la efectúan. “El argumento de la convergencia general sugiere que, a medida que las sociedades adoptan progresivamente más infraestructura industrial, ciertos procesos determinantes son puestos en movimiento, y tienden en el tiempo a modelar estructuras sociales, procesos políticos y políticas públicas con un mismo molde” (Bennet, 1991:216). Ver también Evans (2009:244).

negativas¹⁰. El panorama se aprecia de forma completa cuando se considera que estos objetos (nunca los 8 a la vez, pero difícilmente sólo uno por vez) pueden ser buscados / forzados dentro del propio país o fuera; en cualquiera de los niveles de gobierno y fundamentalmente, tanto en el presente como en el pasado (Dolowitz y Marsh, 1996:349-351).

4.4. ¿Cuánto se transfiere?

Las y los académicas/os asumen que tanto los actores que “toman prestado/se ven forzados” así como “los prestadores/los forzadores” se implican en el proceso de transferencia en grados variables; es decir, la transferencia no es un proceso del tipo “todo o nada”. En este sentido, 4 son los grados en que la transferencia puede ocurrir: i) *copia*, que implica transferencia directa y completa, sin cambios; ii) *emulación*, que presupone la negativa a copiar, pero sí a tomar las “ideas detrás” de las políticas o programas (y/o considerar que la política o programa es el mejor estándar para el diseño doméstico); iii) *hibridación y síntesis*¹¹, alude a los procesos en que se combinan elementos de dos o más políticas o programas “ajenos”, para diseñar una o uno “adaptado mejor” a las necesidades o restricciones domésticas; iv) *inspiración*, que captura esencialmente el proceso de estudiar problemas comunes “fuera” del propio entorno, de manera de obtener ideas que inspiren respuestas factibles en aquel (Dolowitz y Marsh, 1996:351).

4.5 Mecanismos.

A pesar de las diferencias en términos no sólo teóricos sino también metodológicos de las distintas formas de acercarse al estudio del fenómeno, corresponde identificar a partir de lo dicho hasta aquí, *los mecanismos que han intentado explicar su ocurrencia*. Mecanismos que, en definitiva, constituyen sino explicaciones en sí mismas, al menos encierran / sugieren hipótesis causales a explorar¹².

Siguiendo aquí a Marsh y Sharman (2009:271-273), podemos enriquecer la tensión “voluntaria – forzada”, reconociendo los siguientes mecanismos¹³:

i) *aprendizaje* (resultado de la decisión “racional” de actores de emular instituciones, políti-

10. Aquí nos hemos servido de la reelaboración que los autores realizan 4 años después (Dolowitz y Marsh, 2000:12). No sólo es más reciente, sino además más clara y consistente que los 7 objetos discutidos en Dolowitz y Marsh, 1996.

11. En el trabajo posterior, hibridación y síntesis da lugar a la denominación de “combinación” (Dolowitz y Marsh, 2000:13).

12. Queda debidamente claro para los autores que, en su aterrizaje, estos mecanismos difícilmente funcionan siempre y en todo lugar de manera individual y suficiente para causar el fenómeno de la transferencia; antes bien, reconocen la importancia de asumir la “complejidad de la causalidad”, así como también la variabilidad que la motivación / imposición de la transferencia puede cambiar también (Marsh y Sharman, 2009: 273-274).

13. Para ampliar la cuestión sobre las condiciones en que los distintos mecanismos pueden producir mejores resultados que en otras -en particular, en países con 3 niveles subnacionales considerablemente dotados de poder para “hacer políticas”- ver Shipan y Volden, 2008.

cas, programas “ajenos”, en la convicción de que producen mejores resultados de política que las alternativas);

ii) *competencia* (resultado de la carrera de la que participan unidades subnacionales o estados, por atraer radicación de inversiones, o por “no quedarse atrás”);

iii) *coerción* (puede provenir del nivel federal en el plano doméstico, o de estados fuertes a nivel internacional; pero también, de organismos gubernamentales internacionales, u otros, vía condicionamiento para la asistencia, y es más habitual en el mundo no desarrollado, aunque existen excepciones);

iv) *mimetismo* (explica el proceso de copia en términos simbólicos, en sus aspectos normativos antes que en términos técnicos y guiados por la preocupación por la eficiencia).

Una discusión adicional a la cuestión se presenta al considerar la relación entre estructura y agencia (Evans y Davies, 1999:370 y ss). En efecto, los mecanismos de competencia y coerción, ponen el acento en la estructura (en general, pero no exclusivamente, en el plano internacional). Por el contrario, el aprendizaje y el mimetismo ponen el foco en la agencia (y su racionalidad, en general limitada). Y así como las/os académicas/os se resisten a considerar a los mecanismos de forma aislada, coinciden también en que el fenómeno de la transferencia (en la variedad de sus manifestaciones, así como también en la complejidad de cada una de ellas) demanda un enfoque más sofisticado que lidie mejor con la relación dialéctica entre estructura y agencia (Marsh y Sharman, 2009:274-275).

4.6 Desarrollos recientes

Los lineamientos generales presentados aquí, han sido revisados más recientemente. En primer lugar, por los propios Dolowitz y Marsh, en un trabajo posterior ya citado aquí (2000). Pero también, por quienes han pretendido partir de ese trabajo, para revisar los avances que registra la literatura sobre la cuestión (Page, 2000; James y Lodge, 2003; Evans, 2009; Benson y Jordan, 2011). Entre las críticas que a los desarrollos iniciales arriba reseñados se han esgrimido, pueden destacarse las que siguen:

i) La literatura sobre transferencia de políticas ha estado fuertemente asociada a la perspectiva pluralista del proceso político; y con ello, el fuerte acento puesto en los políticos / burócratas, considerados actores racionales, que se involucran voluntariamente en el proceso de transferencia, con capacidad para descomponer problemas y encontrar “la lección” necesaria, en términos de los resultados esperados (lo que además introduce la discusión respecto del “éxito” del proceso). Ciertamente, existen otros marcos teóricos para pensar la transferencia (aquellos que ponen el acento en las subjetividades y su papel en la construcción social de la realidad, así como aquellos que lo ponen en las restricciones

estructurales que condicionan el proceso; Dolowitz y Marsh, 1996; Dolowitz y Marsh, 2000).

ii) La literatura sobre transferencia de políticas ha estado fuertemente centrada en el Estado, y los órganos políticos principales de las democracias desarrolladas (Congreso / Parlamento, Poder Ejecutivo, Burocracia, e incluso Tribunales). Sin embargo, más recientemente la literatura evidencia que los estudios cubren muchos más actores y ámbitos (Benson y Jordan, 2011:367).

iii) La literatura sobre transferencia de políticas ha descuidado los casos no exitosos de transferencia (que deben ser distinguidos de las lecciones negativas, relativas a lo que “no debe hacerse); por ende, también los factores que los explican. (Dolowitz y Marsh, 2000:19).

iv) Los analistas de transferencia de políticas no sólo han fallado en formular una teoría explicativa del Desarrollo de Políticas (James y Lodge, 2003); también han fallado en proveer herramientas rigurosas para evaluar cuando la transferencia ha ocurrido, o no (Page, 2000).

v) Finalmente, pero no por ello menos importante, la identificación de la presencia del fenómeno en cuestión en un número creciente de estudios no oculta el insuficiente conocimiento acumulado sobre el proceso mismo de transferencia, su análisis y explicación (Dolowitz y Marsh, 2000:7). Una excepción en la modelización del proceso la constituyen Evans y Davies (1999).

5. Una estrategia metodológica, y presunciones preliminares

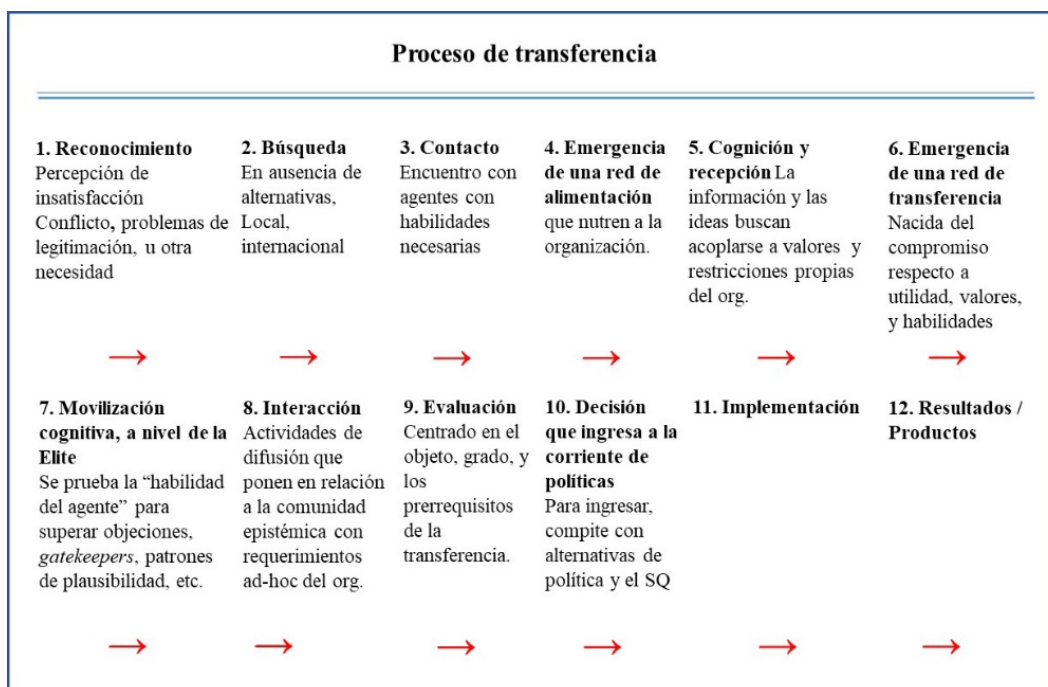
En la sección cuarta hemos revisado las principales discusiones en torno a la transferencia de políticas, sus tipos, los actores intervinientes, así como el contenido que puede ser objeto de las mismas, y el grado que adquieren. Dicha revisión ha permitido, entre otros propósitos, identificar los mecanismos que contribuyen a entender las razones tras la emergencia del fenómeno, así como sus características principales. De la misma manera, hemos repasado las principales críticas que el conocimiento hasta aquí producido ha recibido de parte de las/os especialistas (limitaciones).

Sin pretender sacralizar el enfoque y su utilidad, pero reconociendo al mismo tiempo que los ejes abordados en la sección anterior habilitan un fructífero ejercicio de exploración centrado en las principales iniciativas de política en materia de Modernización del Estado en la Argentina a nivel subnacional, nos proponemos a continuación esbozar los rasgos principales de una estrategia orientada a identificar, caracterizar, y comparar los instrumentos emblemáticos de política pública de reforma administrativa en Santa Fe y Entre Ríos. En estas notas sólo interesa comenzar a responder la pregunta ¿Es útil el enfoque de transferencia de políticas para comprender cómo y por qué las provincias de Santa Fe y Entre Ríos han intentado modernizar sus aparatos estatales del modo en que lo han hecho durante el período bajo estudio?

Si la respuesta fuera positiva, importará caracterizar el proceso en base a los desarrollos reseñados en apartados anteriores, para habilitar luego el ejer-

cicio comparado con miras a intentar reconocer convergencias y divergencias entre ambas experiencias. Esa indagación futura, y su sistematización, enfrentarán una de las limitaciones ya señaladas: el insuficiente desarrollo que ha tenido el enfoque en términos de identificación de los componentes, secuencias, lógicas, obstáculos y facilitadores de los procesos de transferencia *realmente existentes*. Sólo resta adelantar aquí que esa indagación futura estará orientada, al menos preliminarmente, en Evans y Davies (1999).

GRÁFICO I – EMERGENCIA Y DESARROLLO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA VOLUNTARIA DE POLÍTICAS



Fuente: Emergencia y desarrollo de la transferencia voluntaria (EVANS Y DAVIES, 1999:377)

5.1 Explicitando el Plan para interpelar a los hechos.

Si nuestro proyecto de investigación se propone capturar las dinámicas entre el sistema de partidos y las estructuras estatales, y sus efectos sobre las políticas públicas (en particular, quiénes le imprimen a las mismas su orientación general), este apartado debería bocetar una estrategia para hacerlo. Entendemos que el diseño de la investigación más apropiado es el de un Estudio de casos múltiples (ECM), en el que las unidades de análisis (los casos) serán los instrumentos de políticas públicas orientadas a “cambiar deliberadamente estructuras, procesos y/o cultura de las organizaciones del sector público de que funcionen mejor (en algún sentido)” (Pollit y Bouckaert, 2017:2).

Este diseño se ha probado efectivo para resolver ciertos desafíos:

a. El primero, en alguna medida hoy relativo, refiere al status (la valoración) de los estudios cualitativos.

b. El segundo que aquí nos ocupa, más sustantivo, se relaciona con la selección de las unidades de análisis (los casos) que pretendemos conocer en profundidad, para poder derivar de ellos un cierto conocimiento (preliminar, tentativo) de las demás unidades de análisis que componen el universo bajo estudio.

El primero está íntimamente ligado al segundo; la revalorización de los estudios de casos (en particular, desde una perspectiva comparada) no ha hecho más que aumentar en los últimos 30 años. Y ello se relaciona estrechamente al segundo, puesto que el diseño elegido es uno apropiado para “producir teoría”. La pregunta que se sigue es ¿Seleccionar casos de qué universo? ¿El de “todas” las políticas públicas de las administraciones provinciales implicadas (desde 2007 para Santa Fe, desde 2015 para Entre Ríos)? Desglosamos a continuación un argumento que puede ampliarse en Gantus (2015).

Un estudio standard (estadístico, “entre unidades”), demandaría poder listar y extraer aleatoriamente de entre todas las políticas de todos los sectores, una muestra “representativa”. Ello excede los recursos de nuestra investigación. Sin embargo, un estudio de casos (“de algunas unidades”), enfrenta el mismo desafío de derivar conocimiento de ciertas unidades, que sea tentativamente válido para otras. Lo que ocurre es que, a esas exigencias, las enfrenta y satisface de manera diferente.

Uno de los dos principales referentes en el campo de la Ciencia Política sobre la cuestión (Gerring, 2004) identifica 9 técnicas, con sus correspondientes “usos”. Los objetivos de nuestra investigación “sugieren” una combinación de casos “diversos” con “casos extremos”: el objetivo de ello es generar hipótesis / contrastarlas. La diversidad estará asegurada por una indagación de Gobernaciones diferentes (3), de Provincias diferentes (2). El “dilema” está encerrado en la pregunta “qué es un caso típico” (que por definición es un caso representativo) que, en ausencia de una nómina exhaustiva para sortear luego un conjunto de unidades, no podemos resolver con “casos típicos”. Pero sí puede resolverse con casos extremos. La noción instrumentos o iniciativas emblemáticas de Política podría ser de utilidad. A priori, parecieran constituir “lo opuesto” a casos típicos; tienen la ventaja de su utilidad para construir hipótesis.

Así entendidas, las políticas públicas emblemáticas son aquellas que satisfacen, al menos, uno los siguientes criterios: a) su continuidad o cambio afecta a un número muy significativo de personas de manera directa; b) involucran una porción muy significativa de recursos; c) han sido explicitadas como prioritarias por parte del gobernador y/o su gabinete; d) han movilizad

bio/continuidad, un número muy significativo de actores no usualmente movilizados/participantes en el debate público.; e) constituyen una parte muy significativa de la actividad del Ministerio o Secretaría de Estado.

Son políticas públicas “destacadas”, “distintivas” (por la cuantía de recursos, su impacto, el debate que movilizan o generan, la prioridad asignada por el propio gobierno, y/o por “el peso” que en la agenda del organismo tienen). Quizás existan otras razones por las cuáles pueden ser “destacadas”. De allí que el foco de atención en términos metodológicos estará puesto en las actividades necesarias para llevar a cabo una adecuada selección de casos extremos (“instrumentos de política emblemáticos”).

Comenzaremos por la identificación del mapa de actores de cada provincia con interés en la materia (para todo el período 2007-2023, lo que puede admitir “mapas”), para poder seleccionar un conjunto de informantes claves entre funcionarios políticos, legisladores, periodistas, académicos, representantes gremiales, referentes sociales, entre otros. Conduciremos luego entrevistas semi-estructuradas, con miras a relevar instrumentos emblemáticos de políticas de Reforma Administrativa, y a identificar a sus principales impulsores (orientadores).

Munidos de esos insumos así producidos, conduciremos los respectivos estudios de casos, con miras a testear la hipótesis sugerida. Los mismos estarán signados por una estrategia esencialmente cualitativa, orientada a caracterizar en profundidad los instrumentos de política, reconocer sus lineamientos generales, e identificar sus principales promotores / ideólogos en base a fuentes primarias (testimonio de protagonistas, testigos y analistas, obtenidos a través de entrevistas), y secundarias (documentación gubernamental, digesto legislativo).

5.2 Políticas Públicas Emblemáticas de Reforma Administrativa en Santa Fe y Entre Ríos.

2007 supuso, en la Provincia de Santa Fe, el fin de la hegemonía del Partido Justicialista, que gobernó durante 24 años (desde la recuperación de la democracia en 1983). El triunfante Frente Progresista Cívico y Social (FPCS), estaba compuesto por el Partido Socialista (PS, socio mayoritario), la Unión Cívica Radical (UCR, centenario partido que, desde 1995 había ido perdiendo en términos generales, y a lo largo de todo el territorio nacional, su competitividad electoral), y partidos menores (Argentina para una República de Iguales, ARI; Partido Demócrata Cristiano, PDP; entre otros).

El Partido Socialista había crecido en la Provincia con fuerza, desde la victoria en 1989 en la Intendencia de la Ciudad de Rosario (la más grande de la Provincia, a pesar de no ser su ciudad capital). Con una fuerte impronta modernizadora, y aprovechando las oportunidades que el contexto internacional ofrecía en la década del 90, el PS sobrevivió muy bien a la fractura interna del partido, y se sirvió de la nutrida

ayuda internacional disponible para sentar las bases de un gobierno local modelo.

Desconcentración del Gobierno Municipal en 4 Centros Municipales de Distrito, Planificación Estratégica Participativa, Presupuesto Participativo, y modernización administrativa fueron algunas de las iniciativas emblemáticas que el PS en el Gobierno impulsó (luego de 2006, sus candidatos y candidatas obtuvieron la intendencia compitiendo dentro del FPCyS).

Al arribar al Gobierno de la Provincia, buena parte de los equipos responsables de estas iniciativas a nivel local (empezando por el intendente, ahora gobernador), se trasladaron desde Rosario a Santa Fe Capital. Desconcentración del Gobierno Provincial en 5 Nodos, Planificación Estratégica Participativa, modernización administrativa para hacer un gobierno más ágil, transparente, y prestador de servicios de calidad.

En la tensión entre las improntas alternativas para mejorar al Estado (hacerlo más parecido a las organizaciones privadas, o democratizarlo), el PS / FPCyS se ha inclinado relativamente hacia la segunda. Y si bien las ideas modernizadoras implementadas en Rosario podrían explicarse por referencia a la transferencia de políticas (los modelos Barcelona, Medellín, Curitiba, dependiendo del sector de políticas del que se trate), lo que nos importa es lo hecho por las Administraciones Provinciales del FPCyS desde 2007 en adelante. Y lo cierto es que una hipótesis fuerte es que las políticas provinciales 2007-2019 en Santa Fe pueden explicarse a partir del modelo de transferencia voluntaria de políticas, en un poco frecuente sentido: desde abajo hacia arriba.

En el caso de la provincia de Entre Ríos, los esfuerzos reformistas fueron entre 2007 y 2015, mucho más modestos. No sólo en términos de concreciones, sino también en términos de su lugar en la agenda gubernamental. Ello empieza a cambiar en 2011, con la consolidación de una Secretaría de la Gestión Pública creada en 2009 (Secretaría de la Gestión Pública y Transporte), que entre sus hitos destaca la adopción del Programa Carta Compromiso Ciudadano, creado durante el gobierno de la Alianza a nivel nacional (siendo Entre Ríos la primera provincia a la cual el programa se *transfiere*). Pero fundamentalmente, el cambio se da de la mano de la llegada del sucesor de Urribarri al Gobierno Provincial (Gustavo Bordet, ex Intendente de Concordia, la segunda ciudad más poblada de la provincia, luego de la Capital, Paraná), y de dos politólogos a la Secretaría de Modernización del Estado y Participación Ciudadana (María Lucrecia Escandón, Secretaria; y Alfredo Romero, sub-secretario). La jerarquización de la modernización del Estado en la provincia vino de la mano de un Plan de Trabajo claramente orientado, y de una activa participación en el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP, luego devenido, desde finales de 2016 en Consejo Federal de Modernización, COFEMOD).

Desde el anuncio en 2016 del Plan Estratégico Provincial de Modernización de la Provincia de Entre Ríos (con sus ejes Gobierno Digital e Innovación, y Gestión de la Calidad para la Administración Pública), el foco puesto en la mo-

modernización del aparato estatal tuvo una fuerte influencia en términos de orientación general de políticas, que provenía de los lineamientos de la gestión del gobierno nacional de Mauricio Macri, y transmitidos a las provincias a través del COFEMOD (que redefiniría sus acuerdos en abril de 2017¹⁴).

Con la salida del Ministro de Gobierno y Justicia a finales de 2017, hubo espacio para una reorientación de las prioridades de la gestión de la modernización en la provincia. Ello se advierte claramente en los proyectos emblemáticos de los ejes Empleo Público y Capacitación (a través de un Plan de Capacitaciones de la Administración Pública Provincial, en articulación con las casas de Altos Estudios de la Provincia), Modernización Administrativa (Programa de Despapelización de la Administración Pública Provincial y el Programa de Trámites y Servicios On-line) y Gobierno Abierto (Portal de Gobierno Abierto, y Geoportal de Infraestructura de Datos Espaciales).

La presunción inicial, que el proyecto deberá corroborar o refutar, es que la provincia de Entre Ríos ha estado más dispuesta a adoptar lineamientos generales y/o instrumentos de política muy en línea con la orientación general que en la materia tiene las iniciativas nacionales.

Para finalizar, lo que nuestra indagación deberá permitir si es que la transferencia de políticas forma parte de la explicación de por qué las políticas públicas subnacionales en materia de reforma administrativa para el período estudiado son las que son, y no son de otra manera, es caracterizar los rasgos específicos que la transferencia de políticas tiene en cada caso. Hallar convergencias y divergencias en el dominio sectorial en estas dos provincias forma parte de la pretensión.

14. El Compromiso Federal para la Modernización del Estado (2017-2019) se articulaba en 5 ejes: COMPROMISO 1: Desburocratizar el Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos. COMPROMISO 2: Jerarquizar el empleo público. COMPROMISO 3: Transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana. brindar información pública y asegurar la participación ciudadana. COMPROMISO 4: Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas. COMPROMISO 5: Incorporación de infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura (COFEMOD, 2017).

6. Bibliografía citada

AGUILAR VILLANUEVA, L.F.: “Estudio introductorio”, en *“Problemas públicos y agenda de gobierno”* (Porrúa Grupo Editor, 1993)

ASINELLI, Cristian et Al (2008): “El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador”, en Cuadernos de Administración, N° 39 (Universidad del Valle, Cali).

BARZELAY, Michel (2001): “The New Public Management. Improving research and policy dialogue” (University of California Press).

BENNET, Colin (1991): “What Is Policy Convergence and What Causes It?” en *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 2 (Cambridge University Press).

BENSON, David y JORDAN, Andrew (2011): “What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited”, en *Political Studies Review*, Vol. 9, pp 366-378 (PSA, Blackwell Publishers).

BIRF-AR (2005): “Argentina State Modernization Project Loan No. 4423-AR. Proposed Third Amendment to the Loan Agreement” (IRDB, Buenos Aires).

BIRF-AR (2015): “Implementation completion and Results Report IBRD-7449”. Report No: ICRO0003366 (IRDB, Buenos Aires).

BURKI, Shaid J. and PERRY, Guillermo E. (1998): “La larga marcha. Una agenda de Reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe” (Banco Mundial).

CUNILL GRAU, Nuria (2005): “La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer”, en BRESSER PEREIRA, LC et Al (2005): “Política y Gestión Pública” (CLAD – FCE)

DODDS, Anneliese (2013): “Comparative Public Policy” (Palgrave-Macmillan).

DOLOWITZ, David y MARSH, David (1996): “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, en *Political Studies*, Col. 44, pp 343-357 (PSA, Blackwell Publishers).

DOLOWITZ, David y MARSH, David (2000): “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1 (Blackwell Publishers).

DUNLEAVY, Patrick y HOOD, Christopher (1995): “De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3 (INAP).

EVANS, Mark (2009): “Policy transfer in critical perspective”, en *Policy Studies*, Vol. 30, N° 3, pp. 243-268 (Taylos & Francis).

EVANS, Mark y DAVIES, Jonathan (1999): “Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective”, en *Public Administration*, Vol. 77, N° 2 (Blackwell Publishers).

FERRARO, Agustín (2006): “Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, en *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 2.

FLEURY, Sonia (2001): “Reforma del Estado”, en *Revista de Administración Pública* (Fundación Getulio Vargas).

GANTUS, Diego (2015): “Cooperación e Instituciones: las políticas públicas de promoción de la cooperación inter-empresaria. Revisando el Neo Institucionalismo de la Elección Racional y sus micro-fundamentos, a partir de un Estudio de Casos”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

GANTUS, Diego (2017): “De la Reforma a la Modernización. Continuidades y rupturas de las transformaciones del Estado Federal en la Argentina del SXXI”, en CANALES ALIENDE et al. (2017): “La transformación de los Sistemas Políticos y de los Estados. La visión y los retos de Europa y América Latina en el contexto de la Globalización” (Ed. Anthropos, Grupo Siglo XXI).

GANTUS, Diego (2019): “Mentime que me gusta: notas sobre Estado, Política y Administración en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019)”, en IGLESIAS, E y LUCCA, J.B. (2019) “La Argentina de Cambiemos” (UNR Editora).

GERRING, John (2004): “What is a Case Study and what is it good for?” en “*American Political Science Review*”, Vol. 98, N° 2 (Cambridge University Press).

GORE, Al (1995): “Un Gobierno más efectivo, y menos costoso” (EDAMEX).

GUERRERO OROZCO, Omar (2001): “Teoría Administrativa de la Ciencia Política” (Ed. UNAM)

JAMES, Oliver y LODGE, Martin (2003): “The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, en *Political Studies Review*, Vol. 1, pp 179-193 (PSA, Blackwell Publishers).

KETTL, Donald (2005): “The Global Public Management Revolution” (Brookings Institution Press).

KUCZYNSKI, P. and WILLIAMSON, John “After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America” (Institute for International Economics).

LOPEZ, Andrea (2002): “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 68 (INAP, Buenos Aires).

MANIN, Bernard (1997): “The principles of representative government” (Cambridge University Press)

MARSH, David y SHARMAN, J.C. (2009): “Policy Diffusion and Policy Transfer”, en *Policy Studies*, Vol. 30, N° 3, pp 269-288 (Taylor & Francis).

MAYNTZ, Renate (2001): “El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 21 (CLAD).

MULLER, Pierre (2006): “Las políticas públicas”. (Editorial Universidad Externado de Colombia)

NAKAMURA, Robert (1987): “The Textbook Policy Process and implementation research”, en Review of Policy Research, Vol. 7, Issue 1 (Wiley).

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994): “Un nuevo modelo de Gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público” (Gernika)

OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1976): “Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Documento CEDES / G E CLACSO N° 4 (CLACSO).

PAGE, Edward (2000): “Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing”. Ponencia presentada para el ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer (Britannia House, London).

POLLIT, Christopher and BOUCKAERT, Geert (2017): “Public Management Reform: A comparative analysis. Into the Age of Austerity” (Oxford University Press).

POPIK, Leandro y MAKON, Marcos (2000): “República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del CLAD (Santo Domingo, 24 al 27 de Octubre).

PRZEWORSKI, Adam et Al (1998): “Democracia sustentable”. Ed. Paidós (Barcelona)


PRZEWORSKI, Adam (2010): “Qué esperar de la Democracia. Límites y posibilidades del autogobierno”. (Ed. Siglo XXI Editores).

ROSE, Richard (1991): “What is lesson-drawing?” en Journal of Public Policy, 11, pp. 3-30 (Cambridge University Press).

SABATIER, Paul (2010): “Teorías del Proceso de las Políticas Públicas” (Ed. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación).

SHIPAN, Charles y VOLDEN, Craig (2008): “The Mechanisms of Policy Diffusion”, en American Journal of Political Science, Vol. 52, N° 4, pp 840-857 (MPSA).

WALKER, Jack (1969). “The Diffusion of Innovation among American States”, en American Political Science Review, Vol. 63, N° 3, pp. 880-9 (Cambridge University Press).



**Etapas de la relación entre la política
y la economía en Argentina.
La utilización de conceptos¹**

V. Gastón Mutti²

gmutti@unr.edu.ar



Resumen

El capítulo analiza el transcurso de cuatro momentos por los cuales atravesó la relación entre economía y política en Argentina a partir de los años '70: la dictadura, el menemismo, el kirchnerismo y el macrismo. Para ello se analiza las principales características de cada uno de estos momentos para recalcar la relación entre los diferentes procesos por los que atraviesa una sociedad y que pueden provocar que ciertas políticas se vuelvan inviables. Así, las condiciones en las que se sustentan las políticas sociales, económicas e institucionales, tal cual se han presentado en un momento, pueden desaparecer fruto de los cambios introducidos a partir de sucesos coyunturales.

Esto trae como consecuencias que en determinados momentos ni las fuerzas políticas ni el grueso de la ciudadanía puedan tener una clara visión de los esfuerzos que demandará la construcción de una democracia con estabilidad.

Palabras clave

Argentina - economía y política - patrón de desarrollo - dictadura - menemismo - kirchnerismo - macrismo

“Es difícil marchar en sentido contrario a las tendencias de una época, pero según la observación de muchos analistas, existen ciclos en la vida de una sociedad que se caracterizan por períodos de reformas, a los que siguen períodos de consolidación y reacción”
(Elder y Cobb, 1993, 101).

El primer gran dilema de este artículo es cómo definir aquellas etapas por las cuales atravesó la relación entre la economía y la política en Argentina. Por ello, como señalaba Guillermo O’Donnell, el problema es cómo denominar a la “bestia”. Para lo cual partiremos de consensos ya alcanzados en la academia y, además, someteremos otros puntos al debate crítico.

Partamos de una premisa. Las perspectivas de un régimen político no pueden inferirse directamente del fortalecimiento o debilitamiento de la economía capitalista, sin embargo, “divorciar la política de la economía no es tampoco una buena metodología” (Acuña, Smith, 2007, 208). Por ello, poder pensar estas relaciones obliga a tomar en cuenta la manera en que se articulan la política y la economía en cada sociedad. En palabras de Acuña y Smith, son relaciones que no deben analizarse en el nivel de las teorías “macro”, sino en las de “alcance medio”, ya que, aunque las primeras permiten dar cuenta de las propiedades del sistema y de las limitaciones estructurales que posee, las segundas permiten incorporar las “pautas organizativas de los actores y [las] contingencias sociales y políticas inherentes a las luchas políticas tal como se dan en cada sociedad” (Acuña, Smith, 2007, 208).

Las situaciones socioeconómicas negativas que se pueden dar no son necesariamente una amenaza para el régimen político. Es más estos regímenes pueden coexistir en distintas circunstancias, sin embargo impactarán en las particularidades que estos tengan.

Esto lleva a que contextos de relaciones Estado- sociedad similares puedan conducir a muy diferentes contextos políticos. “Incluso las mismas circunstancias exógenas (...) tendrán muy diferente repercusión socioeconómica en los diversos países latinoamericanos” (Acuña, Smith, 2007, 208).

1. Una versión anterior del capítulo fue presentada en el II Simposio Internacional de Ciencias Políticas y Sociales de la AUGM, “El régimen democrático en la región, perspectivas de desarrollo y avances para su fortalecimiento”, desarrollado en la Universidad Nacional del Este, Ciudad del Este, Paraguay, 20 y 21 de noviembre de 2017.

2. Profesor Titular Concursado e Investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Director del Centro de Investigaciones de Política Sub Nacional (CIPS) de la UNR. Representante ante el Comité de Ciencias Políticas y Sociales de la AUGM. Por contactos gmutti@unr.edu.ar.

Si analizamos algunos presupuestos teóricos del estudio de las relaciones entre las políticas económico y del régimen político, podemos señalar, en primer lugar, cuál es la relación que se establece entre los tipos de políticas a ser implementadas y el momento del régimen político.

Una hipótesis que fue fuertemente defendida durante los primeros años de la década de los '80 señalaba que los gobiernos que tienen que producir la transición de un régimen autoritario a uno democrático, se sienten más inclinados a la aplicación de políticas económicas heterodoxas, que a seguir la ortodoxia fijada por los organismos de financiamiento internacional.

Se tenía en cuenta que los gobiernos de transición debían modificar las experiencias del régimen autoritario anterior en cuanto al manejo de las principales variables económicas y las políticas implementadas. Por otra parte, tenían que dar cuenta de la “explosión de demandas sociales” que imposibilitaban poner en práctica políticas económicas restrictivas (O'Donnell, Schmitter, 1988, 79). De esta manera los nuevos gobiernos civiles tendieron a rechazar las políticas ortodoxas e implementaron programas de estabilización de corte heterodoxo.

Así, de acuerdo con los momentos que atraviesa el régimen, diferirán las políticas económicas aplicadas. Por ello, tanto los regímenes autoritarios estables como las democracias consolidadas mostrarían una fuerte preferencia por poner en práctica estrategias de estabilización y de ajuste estructural ortodoxas con orientación al mercado. Los indicadores fundamentales que mostrarían la capacidad de un régimen democrático o autoritario de aplicar políticas ortodoxas serían: 1. la cohesividad de las elites tecnocráticas con una fuerte ideología neoclásica que permitiera la formulación de políticas coherentes y consistentes, 2. un ejecutivo poderoso que pueda oponerse a las disputas sociales como un aislamiento (*insulation*) burocrático, 3. El nivel de patrimonialismo en el que se sustente el gobierno, 4. Los ciclos electorales, y, 5. Las coaliciones o grupos de interés en que se sustentan los gobiernos (Nelson, 1990, 23-24).

Una argumentación adicional nos muestra que otra de las razones para el cambio en la orientación en la implementación de políticas económicas, es el fracaso de las experiencias precedentes. Cuando mayores son las frustraciones en los procesos de estabilización de la economía, menores serán las chances de éxito, o mayores los costos de la implementación de un nuevo plan.

Esta hipótesis se vio debilitada al ser planteada comparativamente en el largo plazo, respecto de los márgenes externos que tienen los formuladores de políticas económicas. La relación entre momento del régimen político y el tipo de políticas económicas debe incluir elementos de la variable externa si se desea realizar un análisis de largo plazo. El clima económico internacional resulta también determinante en la aplicación de medidas económicas. Por lo dicho, se debe revisar en cada caso la relación señalada entre el momento del régimen político y el tipo de política implementada.

A esto, en segundo lugar, adicionamos cómo ha sido estudiada la relación existente entre el tipo de régimen y los resultados de la aplicación de las políticas económicas.

Una visión convencional marcaba la superioridad que los regímenes autoritarios tenían sobre los democráticos en la aplicación de las políticas de estabilización económica. La necesidad que han tenido los países de la región de llevar adelante estas políticas de austeridad mostraba a algunos observadores la falta de voluntad y capacidad de los líderes democráticos para implementarlas (Remmer, 1986, 1).

Para esta visión, el cambio fundamental de los lineamientos políticos de la segunda mitad de la década de los años '70 impulsó, en la gran mayoría de los países del Cono Sur, hacia regímenes autoritarios que pudieran poner en práctica políticas de ajuste restrictivas, colocando en caja a los distintos sectores sociales. Como es señalado por Whitehead y Thorp, “[in]dependientemente de las preferencias subjetivas de los funcionarios individuales, la implicación clara de este análisis es que, en algunas situaciones, sólo un régimen decidido y autoritario podrá implementar las políticas económicas requeridas para obtener el apoyo” de los organismos internacionales de crédito (Thorp, Whitehead, 1984, 24).

Los fracasos estrepitosos que vivieron la mayoría de los gobiernos autoritarios abrieron el interrogante sobre la importancia del concepto de régimen político como forma de explicar la capacidad de aplicar políticas económicas de ajuste.

Stephen Haggard marcó esta conexión entre las políticas de ajuste económico y el colapso de las democracias, señalando que la capacidad de ajuste depende menos del régimen que de las ideologías económicas de las elites gubernamentales; de la existencia de un grupo cohesionado de tecnócratas; de la importancia dada al clientelismo político; de la competencia política y su implicancia sobre los horizontes temporales; de las falencias de las políticas gubernamentales previas, y de la disponibilidad de recursos que no provengan de los organismos de crédito (Remmer, 1986, 5).

Estos elementos enfatizan una gran variedad de factores que exceden al régimen en cuanto a la implementación y el sostenimiento de las políticas de ajuste económico. Por definición debemos tomar la centralidad del régimen político en cuanto a la formulación de las políticas económicas, pero la habilidad en la implementación, como los resultados, dependen de los factores señalados, a los que se podrían adicionar el nivel de industrialización, la estructura sindical, la capacidad de oposición de los distintos sectores sociales, las tradiciones burocráticas y el control tecnocrático sobre las políticas (Remmer, 1986, 3-4).

De esta manera los logros en los esfuerzos de estabilización varían con la conformación nacional, no por el tipo de régimen como fundamental indicador.

En tercer lugar, ahondando aún más en estas preguntas, plantearemos la discusión sobre la capacidad de los diferentes tipos de regímenes para lograr

el crecimiento económico. Aquí tampoco se encuentra una relación fácilmente demostrable. A tal efecto Adam Przeworski y Fernando Limongi han ofrecido dos importantes artículos donde tratan de rastrear la evidencia estadística que demuestre como se desempeñan los regímenes autoritarios (autocráticos y burocráticos) y democráticos respecto del desarrollo económico para la región.

Como es planteado por los autores, en algún sentido, “los críticos y los defensores de la democracia participan de un diálogo de sordos. Los críticos suponen que las dictaduras son mejores en la movilización del ahorro; los defensores, que las democracias son mejores en la asignación de la inversión. Ambos argumentos pueden ser verdaderos, pero, como veremos, la evidencia estadística no es concluyente y los estudios que la producen presentan graves problemas (Przeworski, Limongi, 1994a, 171)

En estos trabajos ellos llegan a la conclusión que “...no sabemos si la democracia favorece o retrasa el crecimiento económico” (Przeworski, Limongi, 1994b, 175).

Dos motivos llevan a esta afirmación. En primer lugar porque se tiene poco conocimiento sobre los determinantes del crecimiento. En segundo lugar porque existe una “...profusión de pequeñas evidencias” según las cuales se acredita que “...la política afecta el crecimiento, y los estudiosos, a su vez, tienden a pensar que la política (*politics*) afecta las políticas (*policies*)” (Przeworski, Limongi, 1994b, 175), incluso los gobiernos y las instituciones de crédito internacionales.

Así, por ejemplo se plantea la discusión entre el crecimiento y el gasto público. En países con aumento del tamaño del Estado, éste incidiría negativamente sobre el crecimiento, aunque el aumento de los gastos estatales lo haría favorablemente. Piénsese en las comparaciones entre países América Latina y los del Extremo Oriente (Przeworski, Limongi, 1994b, 175).

Siguiendo este punto de vista, es la política la que importa, aunque los regímenes no captan las diferencias relevantes. Cuando hablamos de la política se podría estar pensando en la “autonomía del Estado”, dado que un Estado puede ser autónomo bajo una democracia como bajo el autoritarismo. Aunque esta solución depara un dilema: “...un Estado autónomo debe ser tanto efectivo para aquello que desea hacer como aislado de las presiones para evitar hacer lo que no desea. La clave del programa neoliberal es encontrar instituciones que permitan que el Estado haga lo que debe, pero le impidan hacer lo que no debe” (Przeworski, Limongi, 1994b, 176).

Los años que siguen a la segunda posguerra mundial nos muestran milagros económicos bajo regímenes autoritarios como democráticos; como así también, junto con las democracias latinoamericanas que en los ‘80 fueron un fracaso económico, encontramos regímenes autoritarios en el mundo que también lo fueron. “Contrariando a Diamond y Linz, para quienes ‘La crisis económica representa una de las amenazas

más comunes a la estabilidad democrática', constatamos que las democracias de América del Sur se mostraron altamente resistentes a las condiciones económicas adversas. Su sobrevivencia dependió más del clima político internacional y de la historia política anterior que del desempeño económico. Los regímenes autoritarios, en compensación, se mostraron más vulnerables a las crisis económicas" (Przeworski, Limongi, 1994a, 42).

De esta manera el nexo causal establecido entre las crisis económicas y la crisis o sobrevivencia de la democracia es menos acentuado de lo que comúnmente se cree.

Estas aclaraciones no nos deben llevar a entender al régimen como irrelevante. Tal como lo plantean Haggard y Kaufman su utilidad debe ayudar a comprender las políticas de ajuste al interior de los distintos regímenes, analizando los distintos tipos de democracias o autoritarismos (Haggard, Kaufman, 1989, 61). Cavarozzi al analizar los diferentes aspectos de la matriz Estado-céntrica plantea que el tipo de régimen no incide en el vínculo entre el Estado y el mercado, pero que guarda una importancia "muy relevante" para la relación Estado-sociedad civil al analizar la inclusión y los controles implementados (Cavarozzi, 1991, 17).

Este es el contexto analítico en el cual nos centramos al estudiar las etapas que nos interesan destacar, por las cuales atravesó la relación entre política y economía en Argentina. Estos momentos implicaron profundas crisis en el devenir del país. Sin embargo las diferentes decisiones adoptadas para la aplicación de las medidas que buscaban evitar la situación de inestabilidad trajeron consecuencias muy diferentes. No fueron iguales las maneras de tomar decisiones, implementar las políticas y procesar los conflictos en cada una de ellas.

Discutir las experiencias por las que ha transitado el país nos lleva a periodizar para poder discernir. Por ello, evaluar las experiencias neoliberales como las denominadas pos neoliberales en Argentina es una tarea que exige tener en cuenta las dinámicas que se han desplegado en las relaciones entre Estado, políticas públicas y sociedad.

Es en este contexto que se produjo un giro de sentido atribuido al papel del Estado. Revisemos estos cambios en las últimas décadas en el caso de Argentina.

Primer momento:

La llegada de las Fuerzas Armadas al poder en 1976 se produjo por medio de un golpe de Estado que destituyó a la Presidenta María Estela Martínez de Perón. Ellas desplazaron del poder al justicialismo "...en un movimiento, largamente esperado, que no generó ni resistencias ni protestas. Tal era la coincidencia generalizada de la crisis y de la incapacidad del gobierno para controlarla" (Canitrot, 1980, 453). Desde su inicio fueron planteados como sus principales objetivos reinstaurar el "orden" y producir un cambio profundo en las relaciones económicas, sociales y políticas del país.

La reinstalación del “orden” se consideraba prioritaria frente al “caos” imperante producido por el desgobierno peronista, la intensidad de los conflictos sociales, el activismo de la guerrilla y el accionar de los sectores de la ultra derecha. “Los enfrentamientos políticos continuaban en un nivel de extrema violencia, pero, paradójicamente, no ocurría entre partidos de distinto signo (...) sino dentro del propio peronismo. El peronismo era el escenario de una lucha política despiadada” (Canitrot, 1980, 453).

En las Fuerzas Armadas no hubo una disposición ideológica para mantener el orden representativo y como institución reasumieron el control del Estado, feudalizándolo orgánicamente entre las distintas fuerzas, y repartiéndose el botín de los órganos de gobierno al igual que lo hicieron con el control de las principales organizaciones sociales (Quiroga, 1994, Canitrot, 1980, 454). Cualquier actividad de carácter gremial o político no controlada directamente por el poder militar fue prohibida, con lo que el espacio público fue reducido a aquellas arenas férreamente controladas por el Estado.

En este contexto fue impuesto el terrorismo de Estado con sus múltiples formas, y la muerte, la desaparición de personas, el encarcelamiento, los campos de concentración, el exilio exterior e interior fueron parte de la construcción de ese nuevo “orden” (Colombo, 1985, 80; Vacs, 1987, 21).

Pero, como señalamos, los objetivos de las Fuerzas Armadas no se reducían simplemente a la represión de distintos sectores de la sociedad para garantizar la estabilidad del gobierno. Su principal meta era modificar radicalmente el comportamiento de los distintos actores sociales que, desde su óptica, generaban la inestabilidad del país. Para ello. Los sectores dominantes de las Fuerzas Armadas convergieron en programa y en ideología con los sectores más duros del liberalismo tradicional (Canitrot, 1980, 454).

La política de largo plazo diseñada se sustentaba en el convencimiento de que era necesario detener el movimiento “pendular” que se había producido en la vida política y económica del país desde los años ‘40.

En ese movimiento se encontraba, por un lado, el polo sustentado en las políticas conservadoras de ajuste que tendían al equilibrio fiscal, la reducción del nivel de los precios, el congelamiento de los salarios, el impulso a los incentivos agrícolas, la devaluación de la moneda, y el superávit de la balanza comercial. Por otro lado, el polo de las políticas populistas que tendían al alza de los salarios, el crecimiento del gasto público, el control de la tasa de cambio y el establecimiento de retenciones a las exportaciones agrarias (Waisman, 1989, 73, Canitrot, 1980, 456).

Esta división se veía fortalecida por los fuertes antagonismos sectoriales surgidos, con posterioridad a la crisis de los años 30 a causa del impulso dado al proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Pero este permanente cambio de la posición del “péndulo” fue determinado por el poder conseguido por las distintas fuerzas sociales. Como lo señala O’Donnell, “no era económicamente inexorable que ocurrieran estos ciclos y -menos- que se repitieran” (O’Donnell, 1977, 539).

El país se dividió en dos coaliciones que caracterizaron su accionar por un juego de *suma cero*, donde las ganancias de una de las partes implicaban pérdidas equivalentes para la otra (Waisman, 1989, 75). Pero, como destaca O’Donnell, “...la situación argentina *ha estado lejos de ser un ‘empate’*. Por el contrario, después de varias vueltas de estas espirales -en las cuales, es cierto, ha aparecido ganando- es innegable que el sector popular argentino sufrió una parte más que proporcional de la destrucción que la Argentina ha venido infringiéndose a sí misma” (O’Donnell, 1997, 176, subrayado nuestro).

La economía argentina tuvo desde los años ‘50 un comportamiento cíclico *stop and go*. Este se producía a partir del permanente veto establecido entre las dos grandes alianzas que se habían conformado.

Este tipo de práctica no sólo se vio reflejada en las posiciones de los diferentes sectores de las alianzas, sino que, como sostiene Botana, también afectó directamente al Estado. Esta lógica llevó a que no pudiera establecerse un consenso fiscal sostenido que permitiera su financiamiento, con lo cual la alternativa a la que recurrentemente se echó mano fue el impuesto inflacionario (Botana, Luna, 1995, 88).

Este fue el comportamiento que las Fuerzas Armadas, junto a los sectores de la burguesía pampeana, la burguesía urbana (nacional e internacional) y el capital financiero, buscaron alterar con el golpe de Estado de 1976 (O’Donnell, 1977, 554). Se debían revertir aquellos problemas culturales y estructurales que se arrastraban desde la década de los ‘40, redefiniendo la mentalidad de los distintos actores sociales y políticos (Martínez de Hoz, 1991, 15-21).

El Ministro de Economía del gobierno militar José Martínez de Hoz lo expresaba con máxima claridad: “La trayectoria de la Argentina se ha modificado después del 24 de marzo de 1976. Pero esta transformación significa un poco más que un simple cambio de gobierno: *ella constituye la transformación de la estructura política y económica-social que fue esa del país durante casi treinta años*” (en Quiroga, 1985, 106).

Los cinco años en los cuales el ministro Martínez de Hoz se desempeñó al frente de la cartera de economía le permitieron generar una transformación radical de algunos de los rasgos tradicionales con los que se había desarrollado la economía de nuestro país.

Pero, ¿qué balance se puede hacer respecto de los logros o fracasos de la experiencia militar en materia económica? Para poder acercarnos a una respuesta rastreamos las principales alteraciones producidas por esta experiencia.

Entre los factores a ser modificados se señalaban la economía semi cerrada,

una industrialización que había crecido subsidiada por el Estado, y la “politización” en la transferencia de los recursos entre los sectores sociales (Acuña, Goldberg, 1990, 285; Canitrot, 1980, 461). En este sentido se marca una diferencia importante con las experiencias golpistas precedentes. Mientras los golpes anteriores tendían a producir condiciones que mejoraran el sector externo de la economía ante una crisis de la balanza comercial, el golpe del ‘76 buscó deliberadamente alterar las prácticas producidas desde los años cuarenta (Martínez de Hoz, 1991, 18; Nochteff, 1995, 85; Basualdo, E., 1987, 21). Entre las modificaciones que se creían fundamentales figuraba la redefinición de la relación Estado-sociedad tal como se había dado con las experiencias “populistas”. En el nuevo modelo la reducción y privatización del sector público produciría la inclinación del fiel de la balanza hacia el lado de los sectores más concentrados del capital.

De esta manera la *construcción* de un mercado se convirtió en una poderosísima herramienta de poder. Al reforzar una inestabilidad de mercado se fortalecían las posibilidades de alterar las relaciones político-sociales (Schvarzer, 1986, 129). También se puede sugerir que otro elemento que ayudó a la aplicación de políticas extremas fue la “marginalidad” de Argentina respecto del mercado mundial, ya que se esperaba que las mismas rindieran dividendos en términos de la ayuda externa y la preferencia comercial (Thorp, Whitehead, 1984, 303).

Es posible pensar el período que ocupa el gobierno militar en tres etapas: la inicial imposición de una política ortodoxa tradicional (1976-1978); una segunda fase ortodoxa de economía abierta (1979-1981); y la última caracterizada por el ajuste (1981-1982) (Fanelli, Frenkel, 1990, 5).

Desde el inicio, el área priorizada por el equipo económico para liberalizar y hacer irreversible los cambios fue el mercado financiero. Como subraya Schvarzer: “...parece necesario rescatar y valorar la importancia política, en el sentido más amplio del vocablo, de las modificaciones que se introdujeron en el funcionamiento de la economía argentina y, especialmente, de su sector financiero, que fueron encaradas con inusitada energía desde un principio” (Schvarzer, 1986, 129).

La apertura financiera fue prácticamente instantánea dadas las características del mercado financiero mundial, y tuvo efectos profundos y duraderos. A partir de esta estrategia el mercado financiero local se volvió dependiente del mercado financiero mundial.

Ya en la segunda etapa, en diciembre de 1978 entra en juego un nuevo instrumento de política económica denominado “Pautas arancelarias y cambiarias” que, entre otras medidas fijaba una reducción arancelaria que buscaba una regulación de los precios internos por medio de los internacionales (Basualdo, 1987, 63; Schvarzer, 1990, 65). Estas políticas condujeron a una apertura externa del mercado de bienes que generó un fuerte déficit en cuenta corriente y en la balanza comercial.

La apertura comercial, aunque concentrada en el tiempo también fue sumamente importante para la economía del país, dado que las pautas devaluatorias

favorecieron las importaciones colocando los precios de los bienes nacionales en condiciones desventajosas.

Cabe aclarar que los problemas de balanza de pagos que se generaron fueron cualitativamente diferentes a los que cíclicamente había tenido nuestro país, dado que ahora no se produjeron por un aumento de la importación de insumos industriales ni por el crecimiento de la actividad económica (Basualdo, 1987, 65), sino por un aumento de bienes de consumo.

Se puede afirmar que en el nuevo esquema económico impuesto durante el gobierno militar, se ve reforzada la tendencia, que ya estaba presente en el segundo proceso de industrialización por sustitución de importaciones, hacia una mayor heterogeneidad estructural y de *performance* entre los sectores productivos, beneficiándose los grupos económicos y las transnacionales diversificadas. Este proceso de consolidación de las empresas transnacionales trajo aparejado un sistema oligopólico de fijación de los precios (Basualdo, 1987,14-15).

En síntesis, “Martínez de Hoz adoptó una estrategia en la cual ganó poder al mismo tiempo que amplió el distanciamiento con los intereses inmediatos de los sectores empresarios. Pudo hacerlo, frente a su propia clase porque se benefició de la justificación ética que proporciona la adhesión estricta a los cánones de la ideología compartida (...) Esta purificación de la política hacia lo ideológico fue también el resultado del ejercicio irrestricto del poder, la culminación de una práctica autoritaria que estaba allí desde el principio” (Canitrot, 1980, 474).

En la etapa posterior del ajuste, la herencia dejada por Martínez de Hoz a sus sucesores implicaba tener que lidiar con varios frentes. En primer lugar, con la masiva emisión monetaria que en los años precedentes había sostenido el sistema financiero gestado, en segundo lugar, con la evaporación de las reservas del Banco Central producida por la disponibilidad de compra de divisas a precios programados, tercero, con la generación de una deuda externa gigantesca, y, por último, con una fuerte recesión que era acompañada por altas tasas de interés.

El nuevo equipo económico comandado por Sigaut, no compartía los lineamientos de política económica seguidos por su antecesor, pero la situación heredada, y las fuertes críticas de los sectores liberales, anticiparon el fracaso de la experiencia. Señala Schvarzer que “...conciente o inconscientemente, la política de Martínez de Hoz había preparado las condiciones para el fracaso siguiente” (Schvarzer, 1986, 119).

Es de importancia destacar que durante los últimos meses de la dictadura militar se generaron algunas políticas que permitieron el incremento salarial siguiendo, y sobrepasando, los aumentos inflacionarios. Así, buscaban “...suavizar la reputación de los militares antes de que regresen a los cuarteles” (Kaufman, Stallings, 1992, 37) y permitir ganar tiempo hasta la realización de las elecciones.

En 1983 el influyente economista, y funcionario del gobierno de facto, Juan

Alemann “...explicaba a sus amigos que los cambios en la situación económica crearían graves dificultades a los candidatos que ganaran para ‘gobernar con éxito’; así, vaticinó que ‘el próximo gobierno estará tan inhibido para actuar que virtualmente, estará condenado al fracaso’ (Clarín, 3-3-83)” (Schvarzer, 1986, 227).

Segundo momento:

En el año 1989 Argentina vivía la omnipresencia de la crisis económica, con una hiperinflación fuera de control, y con sus instituciones democráticas mostrándose amenazadoramente tambaleantes.

El 9 de julio de ese año, con la asunción del Presidente Menem se inició una nueva etapa en la política nacional. El ascenso de su figura, desde una humilde y retirada provincia como La Rioja, no dejó de despertar todo tipo de posiciones y resquemores, aún entre sus propios partidarios.

La primera gran comparación que Menem tuvo que afrontar fue con el propio Perón. A tal efecto, tres fueron, a grandes rasgos, las posiciones explicativas. La primera otorgaba una profunda continuidad a ambas figuras, donde la única diferencia estaba dada por el contexto en que ambos presidentes se debían mover. Las bases sociales de apoyo y sus estilos de gobierno eran similares por lo cual las circunstancias no tendrían “...consecuencias para los aspectos relevantes del movimiento político, que seguiría siendo sustancialmente populista” (Palermo, Novaro, 1996, 17).

La segunda, en sentido contrario, resaltaba una abrupta discontinuidad entre ambos líderes producida por los cambios operados. Por un lado, entre un país orientado al desarrollo con una industrialización por sustitución de importaciones y con un Estado asistencialista, y, por otro, la construcción de una relación Estado-sociedad de marcada orientación neoliberal. En esta posición Menem sería quien habría dado muerte al populismo peronista.

Por último, se consideraba que ambos tipo de liderazgos eran incomparables ya que se trata “...de dos términos dicotómicos el primero es un movimiento fuertemente enraizado en la vida social y política, mientras que el segundo vendría a ser apenas un fenómeno coyuntural, surgido de la necesidad de aquél de responder a una situación de emergencia”. El menemismo era una estrategia reformista de gobierno.

Agregan Palermo y Novaro que “...la tercera alternativa se adapta mejor que las dos primeras al análisis de la situación: ella nos permite considerar el fenómeno menemista simplemente como una estrategia transformadora que combina ‘sobre la marcha’ elementos de continuidad y ruptura con su herencia histórica, el peronismo” (Palermo, Novaro, 1996, 18).

A esto contribuía de forma determinante la plena conciencia, que se había adquirido durante el gobierno de Alfonsín, de la crisis fiscal que aquejaba al país. Lo que el menemismo comprendió que estaba en juego en el inicio de su gestión

era, en sí misma, la posibilidad de gobernar. “De allí que cuando, en julio de 1989, tras asumir en forma anticipada sus funciones y en plena conmoción hiperinflacionaria, Menem anunció un amplio programa de reformas que estaba en las antípodas de su trayectoria política, podría decirse que, más que decidir, el nuevo presidente había sido literalmente empujado por el conjunto de circunstancias que se expresaron en el doble colapso de las finanzas públicas y de la administración anterior” (Palermo, Novaro, 1996, 121).

Para ello había sido fundamental cómo en el contexto internacional, para los años 1987-1989 ya se habían producido un conjunto de cambios en el diagnóstico y la prescripción internacional de las políticas económicas que se cristalizaron en el denominado “Consenso de Washington”.

Destacamos tres cuestiones al respecto. En primer lugar se debe analizar el proceso mismo, es decir “...quién se encarga de formular las políticas, la legitimidad del proceso y el derecho a la libertad de pensamiento” (Stewart, 1998, 66). En segundo lugar, cuáles son los supuestos de dichas recetas. En tercer lugar, el contenido de las mismas.

Según lo expresado por Williamson su interés para escribir su célebre texto fue “...documentar o informar sobre los cambios de actitudes políticas que se estaban produciendo en América Latina, cambios que por lo menos en apariencia, no eran percibidos desde Washington en ese momento”. Continuaba diciendo que si “...deseábamos hacer propaganda a favor de una reforma de política en América Latina, no existe calificativo menos diplomático que el de ‘Consenso de Washington’. De todos modos, fuera nuestro objetivo hacer propaganda o sencillamente informar, la meta de tal objetivo era claramente Washington y no América Latina” (Williamson, 1998, 51- 52).

Para los detractores de este pensamiento, Washington era el lugar indicado para que surgiera dicho consenso pues allí no sólo coexistían las sedes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, sino también del gobierno estadounidense y de los grandes intereses capitalistas occidentales. Dicho pensamiento sólo podía estructurarse en esa ciudad.

Los apoyos no tardaron en expresarse. El “...paquete de Consenso de Washington fue ampliamente aceptado...” a pesar que “...la velocidad con que se adoptaría varió de un país a otro” (Stewart, 1998, 67). Es más, el “...uso del término ‘consenso’ implica un acuerdo general; y asimismo se pone por añadidura que este acuerdo significa que se ha hallado la solución correcta (...) Cuando Williamson utilizó por primera vez el término CW, estaba implicando que todo el mundo estaba de acuerdo con Washington y, en segundo lugar, que Washington estaba en lo correcto” (Stewart, 1998, 73). A partir de dicha aceptación las ortodoxas políticas neoliberales se convirtieron en una precondition para contentar a los mercados financieros.

Williamson negaba el calificativo de neoliberales a sus políticas considerando que había llegado “...al convencimiento de que el consenso era inadecuado incluso desde un enfoque neoliberal” (Williamson, 1998, 52).

En otros términos, comenzó a cuestionarse fuertemente quien llevaba adelante la toma de decisiones de políticas económicas. Como señala Stewart para los principales centros económicos: “Las normas de Washington [eran] las adecuadas”. La autora se pregunta al respecto si los decisores gozaban realmente de la libertad para adoptar paquetes alternativos, “¿o de ser keynesianos? ¿o proteccionistas? ¿o populistas? ¿o de nacionalizar en lugar de privatizar? La respuesta es afirmativa, si no les importa convertirse en parias internacionales; o negativa, si quieren recibir préstamos del FMI/Banco Mundial, reestructurar su deuda o participar en los mercados financieros” (Stewart, 1998, 68).

En el ámbito económico estas posiciones consistieron en la aceptación de la concepción neoclásica de la economía de mercado. Nacida en Europa, y adoptada por los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial, tuvo como principio fundamental la idea de que, si se logra liberalizar al mercado de la opresión regulatoria estatal, y se aplican las políticas macroeconómicas correctas, se alcanzará el crecimiento sostenido de la economía reflejando el universal poder del mercado (Sakakibara, 1998, 44).

El modelo seguido es el de equilibrio general ideado por Walras, donde el mercado se constituye en la palabra mágica. “A pesar de los problemas que presenta el modelo de mercado walrasiano, la mayor parte de los economistas neoclásicos tienden a aplicar en forma unilateral este modelo universal a todos los países, independiente de su contexto cultural e histórico. Así, numerosas organizaciones internacionales adoptan una u otra versión de la economía neoclásica y tienden a imponer un modelo de mercado a todos los países en desarrollo o en transición” (Sakakibara, 1998, 45).

Pero este modelo, denominado también angloestadounidense, implica que al gobierno sólo se le asigna como función la *gestión* de las políticas macroeconómicas, por lo tanto se debe aplicar la desreglamentación y la privatización de las empresas estatales. Sakakibara considera que estas políticas lograron en el caso de América Latina en los años noventa atraer volúmenes importantes de capital, pero creía que “[u]na repentina salida en gran escala de capital constituye una amenaza permanente” (Sakakibara, 1998, 45).

Ante estas posiciones cada vez más se comenzó a dudar, en los países no anglosajones, sobre la universalidad de ese individualismo, como del modelo walrasiano del equilibrio general o paradigma neoclásico. Más aun, se ha considerado, como lo hace M. Aoki, que la “...aplicación mecánica del modelo walrasiano de equilibrio general de mercado, (...) no es sino un producto del pensamiento metafísico...” (en Sakakibara, 1998, 46).

Por lo antes expresado, el Consenso de Washington no considera (o sus supuestos teóricos no le permiten considerar) la diversidad y la interacción de varios sistemas económicos como son los que existen en los países de Latinoamérica.

Para el “Consenso” toda política debía incluir: * extensas reformas del Estado entre las que se señalan privatizaciones de empresas del sector público (dado que se considera al sector privado más eficiente como productor, a la vez que ayudará a conseguir la disciplina fiscal), * reformas fiscales, dentro de las cuales la medida de corto plazo más eficaz es la retracción del gasto público, junto con un aumento de la capacidad de generar ingresos del Estado por medio de la ampliación de la base fiscal; * liberalización y desregulación del mercado interno eliminando los subsidios al consumo como a los productores “ineficientes”, como también del mercado interno de capitales (tasas de interés libres, positivas y moderadas); * flexibilización de los mercados de trabajo; y * reinserción competitiva en la economía mundial con promoción de inversiones extranjeras y liberalización del comercio exterior, esto generará tecnología, capital como el *know-how* necesario (Acuña, Smith, 1993, 203).

Como consecuencia de la implementación de estas políticas, tanto los políticos en Argentina, como los técnicos encargados de la formulación de las políticas económicas vieron erosionada su autonomía y sus alternativas fueron progresivamente limitadas (Acuña, Smith, 1993, 13).

Su aplicación revistió la característica de un “ajuste caótico” (Cavarozzi, 1991, 28) en el cual cada nuevo paquete de medidas se vio frente a situaciones más dificultosas. Los ajustes fueron entonces el efecto de procesos de deterioro no manejados por los equipos económicos, más que resultados deliberados de políticas.

Al mismo tiempo, como plantea Cavarozzi, los enormes costos fueron pagados en vano dado que no se revirtieron las condiciones de inestabilidad crónica de la economía, y no se construyeron los prerrequisitos para la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo ya sea dirigista u orientado al mercado.

Estas políticas tuvieron etapas diferenciadas mientras fueron aplicadas durante el gobierno de Carlos Menem en los años ‘90 (y que continuaron inercialmente en el gobierno De la Rúa) sin embargo derivaron en una de las crisis más profundas de la relación entre Estado y sociedad.

Los cambios de equipos económicos en la etapa inicial del gobierno del Presidente Menem llevaron a una sucesión de drásticas medidas monetarias y fiscales que permitieran dejar atrás la segunda experiencia hiperinflacionaria esta vez en su gobierno (después de la sucedida durante el mandato del Presidente Alfonsín), con el ministro Rapanelli que implementaba el denominado Plan Bunge y Born.

La búsqueda de amplias reformas macroeconómicas, y de la credibilidad que se intentaba reconstruir con el ministro Erman González en el manejo de las políticas económicas, fueron parte central del período. No obstante la relación entre el ideario neoclásico en boga en el período tuvo una aceptación principalmente instrumental. “Ni las privatizaciones, ni la apertura comercial, ni las reformas tributarias

estuvieron orientadas en su formulación e implementación por una cuidadosa atención a la eficiencia asignativa, la adquisición de competitividad u otros valiosos principios ‘neoclásicos’. Se confió, más bien, en que esto se lograría gracias a la dirección general de las mismas, y se seleccionaron los diseños comparativamente más simples de administrar, legitimando esta economía de capacidades institucionales bajo el lema de la remisión al mercado de aquello que el Estado estaba por naturaleza condenado a administrar nocivamente” (Palermo, Novaro, 1996, 279).

La idea de tanteos, ensayo y error primó en la relación entre política y economía. Así, las limitaciones que cada experiencia mostraba, al tratar de colocar las variables macroeconómicas en caja, reflejaban las dificultades políticas de la aplicación de la ortodoxia.

Con las políticas del ministro González la hiperinflación había sido superada, aunque la fuerte inestabilidad de la economía siguió experimentándose conjuntamente con las dudas sobre la gobernabilidad política.

Por ello, una nueva escapada hacia adelante significó el cambio del ministro que fue suplantado por, el hasta entonces Canciller, Domingo Cavallo y la aplicación de la convertibilidad fija de la moneda nacional al dólar. Es en este contexto que la convertibilidad se convierte en el motor de “la recuperación de la capacidad de gobierno y la dinámica de reformas estructurales. En este sentido, importa retener lo específico del dispositivo de autoatamamiento empleado al hacer, esta vez, de la rigidez una virtud” (Palermo, Novaro, 1996, 292).

Este punto de quiebre de la gestión menemista estableció, durante al menos tres años, la posibilidad de brindar una gobernabilidad macroeconómica sólida que permitió, entre otras cuestiones, cambios constitucionales que abrieron la puerta para la reelección presidencial.

Sin embargo, vulnerabilidades de distinto tipo comenzaron a mostrarse con cada vez mayor intensidad. Los factores de desequilibrio externo y fiscal que el gobierno buscó prevenir, y que finalmente estallaron a causa de las crisis externas a las que Argentina no podía hacer frente, “... son comprensibles a la luz de la dinámica reformista desenvuelta hasta ese entonces, e inherentes por tanto a la lógica política que presidió la relación gobierno- agentes económicos y gobierno-fuerzas propias” (Palermo, Novaro, 1996, 465).

Se comenzaban a observar las limitaciones de las políticas de gasto público y de estímulo al consumo privado que buscaban atemperar los costos del ajuste estructural. “El precio a pagar consistió en un esquema macroeconómico que, al sacrificar recursos fiscales, se volvió altamente dependiente del ingreso regular de capitales del exterior. Cuando a raíz del ‘efecto tequila’ se produjo una masiva salida de fondos especulativos, el clima de bonanza dejó paso a una crisis recesiva, fiscal y financiera, de la que comenzó a salir a partir de 1996. Sus efectos, entre otros, una tasa de desempleo inédita por su

magnitud, sirven de marco a los nuevos ajustes (...) trabajosamente negociados al interior de la vasta coalición gobernante” (Torre, 1998, 99).

Esta situación se complejizó aún más cuando en 1998 “Brasil devaluó su moneda de un real por cada dólar, a tres reales por cada dólar, las tensiones aparecieron en las cuentas de Argentina (...) El efecto de la devaluación brasileña sobre la economía argentina fue rápido y fuerte; las transferencias de recursos argentinos comenzaron a ser negativas, al tiempo que los ahorristas sacaban su dinero de los bancos y lo trasladaban al exterior, mientras que de manera simultánea no se concretaban nuevas inversiones extranjeras” (Ugarteche, 2016, 80).

Tercer momento:

La década del noventa vio cómo se duplicaba la deuda externa, lo cual generaba una intensa presión sobre el presupuesto nacional para el pago de los intereses y el capital. El nuevo gobierno de la Alianza mantuvo la convertibilidad intentando impedir una devaluación. “Hacia 2001 el resultado fue que la escasez de liquidez obligó al trueque y los diferentes estados de la nación introdujeron monedas alternativas, mientras que la deuda externa aumentaba de manera sustancial para poder financiar el tipo de cambio fijo” (Ugarteche, 2016, 80- 81). Las fuentes de financiamiento privado se redujeron al mercado internacional, lo cual generaba un mayor endeudamiento externo que crecía constantemente

Argentina llegó, por lo tanto, al inicio del nuevo siglo, bajo el gobierno de Alianza presidido por Fernando De la Rúa, con la crisis económica- social más grave desde 1930. “En diciembre de 2001 esta situación ya era imposible de controlar y el FMI decidió suspender su programa. Una semana después, Argentina declaró el cese de pagos” (Ugarteche, 2016, 81). Esta situación también se extendió al campo político, promoviendo una gran inestabilidad institucional.

De esta manera, el “19 de ese mes cundían los saqueos, las multitudes ocupaban el espacio público y el caos parecía imponerse al orden general. Los efectos de tamaña eclosión en el principal centro urbano del país fueron lacerantes: seis muertos, más de un centenar de heridos, una cantidad abrumadora de comercios y supermercados saqueados (aproximadamente 400). Al día siguiente el saldo fue peor. El estado de sitio, decretado por el gobierno del presidente De la Rúa, no fue acatado, los cacerolazos y manifestaciones crecieron en intensidad, y también las víctimas cuyo número, aunque los cálculos no sean del todo exactos, ascendió a doscientos heridos y treinta muertos” (Botana, 2006, 19).

En apenas diez días se sucedieron cuatro presidentes provisionales. “A principios de 2002 parecía que el poder se escurría de las manos de un gobierno débil y de un laberinto de partidos y grupos sociales que agitaban incesantemente la esfera pública” (Botana, 2006, 11).

Más allá de las significativas diferencias en la matriz ideológica, las crisis de finales de los años '90 y del inicio de siglo, que coronaron la fase de hegemonía del recetario neoliberal, funcionaron como catalizadoras de los cambios políticos y sociales en buena parte de los países de la región.

Un dato nos permiten colocar estas cuestiones en el contexto argentino: entre 1998 e 2002 la pobreza extrema aumentó 223%. Ante este panorama, la elección de Néstor Kirchner en 2003 se expresó por medio de un discurso de ruptura que proporcionó una serie de cambios en el escenario político, social y económico argentino. No debemos olvidar que estas tendencias se montaron sobre las políticas que había iniciado su predecesor Eduardo Duhalde, y sus ministros del área de economía Jorge Remes Lenicov y Roberto Lavagna, en el año y medio anterior.

Sin embargo, los gobiernos del matrimonio Kirchner, junto con lo que era desarrollado también en otros países latinoamericanos, actuaron a contramano de lo que las voces más calificadas del *establishment* de la época recomendaban. Con precios internacionales excepcionales de las *commodities*, obtuvieron resultados iguales o mejores haciendo todo lo contrario que se había planteado hasta entonces.

Como se ha señalado, lo que se acordó en llamar la fase postneoliberal en América Latina posee una fuerte relación con el proceso de expansión de políticas sociales de protección y promoción social y con el rescate del papel del Estado como agente coordinador y de incentivo a las estrategias de desarrollo económico.

No pueden ser analizadas estas situaciones si no es en el contexto de un incremento muy favorable para nuestros países de los precios de los bienes exportables internacionalmente que facilitaron un financiamiento extra a nuestros Estados y sociedades.

En primer lugar, fue dejada de lado la tesis del alineamiento automático con los Estados Unidos y el rechazo a las recomendaciones de los organismos de crédito internacional. Esto fue posible gracias a la profunda y difundida crítica que se hacía a estos organismos colocándolos en el lugar de ideólogos y causantes de los fracasos y las penurias provocadas por la aplicación de las políticas neoliberales. No obstante, continuaba poseyendo importantes instrumentos de coerción a partir de las políticas que acordaba con los gobiernos “mediante los condicionamientos y la asimetría en las relaciones de poder entre el deudor (...) y un, hasta entonces, garante internacional (Ugarteche, 2016, 82).

El debate se centró en cómo el FMI había perdido su reputación y era utilizado por el Tesoro de los Estados Unidos como una herramienta de política exterior. “Se reveló como un ente político internacional irresponsable (...) Si el Fondo apoyaba un régimen de tipo de cambio fijo, lo avalaba y lo financiaba, no se trató de un error de quienes formulaban las políticas en Argentina, sino de una política acordada con el FMI, Si

no hubo un plan de contingencia en caso de inestabilidad fue por incompetencia de ambas partes” (Ugarteche, 2016, 82- 83).

El presidente Kirchner renegoció la deuda externa y dejó de lado el último megacanje de 2001 avalado por el FMI. De esta forma redujo el saldo de la deuda en un 75%, lo cual fue aceptado por el 76% de los acreedores, y devolvió los préstamos realizados por el organismo internacional para evitar relacionarse con él.

En segundo lugar, esto se acompañó con lo que ha sido denominado el “regreso de la política” como aumento de la capacidad gubernamental lograda a partir de un estilo confrontativo, personalista y centralizado basado en la voluntad en el ejercicio del poder (Tonelli, 2011, 9). “En cuanto a la forma de relacionarse con los distintos actores políticos y sociales, primaron los rasgos de confrontación, imputación de responsabilidades, despliegue de la lógica amigo- enemigo con aquellos percibidos como opositores y firmeza para intentar doblegarlos. Respecto del estilo cognitivo y el mundo perceptivo del presidente, se destacan los mecanismos de simplificación de la realidad y de los escenarios, principalmente, en esquemas binarios” (Serrafero, 2011, 28). Continúa señalando Sarrafero que las ideas institucionales que predominaron entonces reforzaban la acción como elemento distintivo. Para ello se buscó revestir a la presidencia de un halo de moralidad institucional y de motor de las acciones, además se privilegió la relación directa entre el mandatario y el pueblo evitando las mediaciones, en otras palabras, poseyendo sólo el sostén de la soberanía popular.

De esta manera el aprovechamiento de un contexto muy favorable en el ámbito internacional, con las *commodities* producidas por el país que tuvieron una suba incesante de sus precios, la moderación de las demandas sociales en la primera parte del período gubernamental, y un estilo presidencial centralizado, se convirtieron en el inicial sostén de un gobierno nacido en la debilidad electoral.

Las principales iniciativas económicas, que se convirtieron en un dogma oficial, buscaban mantener alto el tipo de cambio, contenidos los salarios y aprovechar el crecimiento de las exportaciones para producir procesos de sustitución de importaciones. Hay que resaltar lo concerniente al sostenimiento del tipo de cambio, aproximadamente fijo en relación al dólar, lo cual recordaba a la década de los noventa, pero ahora en una Argentina barata (Gerchunoff, Kacef, 2016, 8).

Este período, que podemos situar entre 2003 y 2011, por lo tanto toma a la política económica como un insumo para la construcción del poder político que se buscó consolidar, con altibajos, “desde una momento inicial de máxima debilidad y por lo tanto de máxima tasa de descuento intertemporal” (Gerchunoff, Kacef, 2016, 2). Como ocurriera en otros momentos del país, “la política cultural se hizo en gran medi-

da desde el palacio de Hacienda y más precisamente, de los discursos económicos del presidente” (Novaro, 2011, 133).

Esto permitió el surgimiento de estrategias “nekeynesianas” en la economía, subsidios a las empresas de servicios que se priorizaban, y exención impositiva a ramas productivas como la minería o las finanzas.

El plan de reconstruir una “burguesía nacional” se basó en dotar de recursos “...a un empresario ascendente, a la vez que en brindarle las condiciones necesarias para que extrajera la mayor posibilidad de beneficios de la expansión de una mano de obra barata, potenciada por la flexibilización laboral y el trabajo en negro” el cual alcanzaba al 40% de la población laboral argentina (Rojas, 2013, 10).

A esta estrategia también ayudó el retorno parcial de depósitos en dólares en el extranjero que se volcaron a la inversión inmobiliaria lo que redundó en un crecimiento del empleo en la construcción, en la industria manufacturera sustitutiva y a los nuevos servicios transables. Desde ya que esta expansión, amplió el nivel de empleo lo cual también impactó significativamente en las finanzas de los sindicatos actor central de la coalición kirchnerista.

El primer objetivo del gobierno fue conseguir un superávit de cuenta corriente que le permitiera reconstruir el *stock* de reservas internacionales comprando divisas. El segundo objetivo fue alcanzar el superávit fiscal. A ello adicionó, como herramienta, la subestimación del crecimiento para la proyección de los ingresos públicos. Esto implicó la apropiación de un excedente de la recaudación no contemplado en las partidas del presupuesto votado por la legislatura. Así, “... el gobierno se aseguraba el complemento indispensable en su estrategia de expansión política: la disponibilidad de fondos para llevar adelante su política territorial” (Gerchunoff, Kacef, 2016, 10).

A ello se sumaban las políticas sociales inclusivas y del fomento del consumo, promoviendo cambios en su formato respecto del peronismo clásico. Ahora se concibieron políticas sociales no universales, sino focalizadas en grupos sociales específicos (Plan Familias, Planes Trabajar, Plan Jefes y Jefas, la Asignación Universal por Hijo, entre otras).

La desocupación tendió a ceder y los salarios comenzaron a crecer en los distintos sectores de la economía, la industria se veía beneficiada por el valor de las divisas frente al peso y por un moderado proteccionismo, el campo toleraba las retenciones por el tipo de cambio y por el aumento progresivo de los precios internacionales. Estas circunstancias llevaron a una coalición “inesperada, única, sin antecedentes en la historia argentina” (Gerchunoff, Kacef, 2016, 13). El gran dilema era la capacidad de la misma para permanecer en el tiempo.

La necesidad de buscar nuevo financiamiento para la expansión del gasto público y las condiciones adversas internacionales, hicieron que se colocara el foco

en el aumento de las retenciones a las exportaciones agrarias. Este fue el inicio de la resistencia activa de los sectores agropecuarios a las medidas y el enfrentamiento directo con el gobierno que sufrió una dura derrota tanto callejera como parlamentaria.

La respuesta para buscar una rápida recomposición del andamiaje electoral se dio por medio de un incremento de los salarios reales –independientemente que la inflación se acercaba al 25%-, la creación de empleo público en el ámbito nacional, provincial y municipal, el incentivo al consumo privado y el gasto corriente estatal. A ello se sumaba el congelamiento de las tarifas de servicios público y transporte, principalmente en el Gran Buenos Aires. Todo ello financiado en parte por el Banco Central (Gerchunoff, Kacef, 2016, 21).

Los desequilibrios macroeconómicos no hicieron más que profundizarse en los años posteriores a la reelección de Cristina Fernández, mostrando que eran endógenos al proceso de construcción del poder.

Las corridas cambiarias se desataron, larvadamente, en el período, presionando sobre la balanza de pagos la cual se había vuelto negativa, empujada por la profunda crisis energética que se vivía. Además el gobierno se encontraba ante la imposibilidad de acceder a los mercados de financiamiento externos por sus propias decisiones.

En un intento por perpetuar su coalición social de sostén el gobierno descartó cualquier posibilidad de devaluación, pero ello lo condujo a tener que decidirse por un control de cambios (el llamado popularmente cepo cambiario) y un sistema de permisos a las importaciones. En la práctica las empresas productoras para el mercado interno se convirtieron en un sector no transable (Gerchunoff, Kacef, 2016, 27).

La economía comenzó a estancarse, las reservas del Banco Central continuaron cayendo, y al mismo tiempo lo hacía la base electoral del kirchnerismo.

Los últimos dos años de la experiencia más duradera de un gobierno en la historia democrática de la Argentina estuvieron enfocados en alcanzar las elecciones presidenciales de 2015 en condiciones de competitividad electoral.

Sin embargo, “[c]errada toda posibilidad de recurrir al financiamiento convencional (...) la restricción externa cada vez más aguda alejó cualquier posibilidad de recuperación de la economía y dejó al gobierno apenas con el objetivo residual de llegar al final del mandato sin empeorar aún más las cosas” (Gerchunoff, Kacef, 2016, 30- 31). A ello se sumaba una aceleración inflacionaria y una caída de los precios internacionales de los bienes exportables.

Se estuvo cerca de alcanzar el objetivo, el candidato kirchnerista, Daniel Scioli, perdió las elecciones por escasos 2,68% de los votos.

Cuarto momento (inconcluso):

En diciembre de 2015 asumió el poder ejecutivo Mauricio Macri como representante de la coalición electoral Cambiemos.

La plataforma de política económica con la que llegó Cambiemos buscaba revertir los determinantes estructurales del gobierno anterior. Los mismos eran caracterizados por ser una economía cerrada con regulaciones cambiarias, financieras, de comercio exterior, de precios internos, con parte de la deuda pública en *default*, sin existencia de estadísticas públicas, con restricciones energéticas y con una inflación de dos dígitos.

Para ello proponía instrumentar políticas de apertura económica al mercado para reencauzar el crecimiento económico sin inflación. Se buscaba además evitar los cíclicos estrangulamientos de divisas por lo que se consideraba que "...era necesario modificar la estrategia de crecimiento cambiando desde un modelo basado fuertemente en el consumo hacia otro sustentado en la inversión y la exportación" (Buchieri, 2019, 2).

Es interesante observar cómo el gobierno electo buscó referenciarse incluso, en el inicio de su gestión, con un ideario neodesarrollista. Ello también era necesario al interior de la alianza Cambiemos, lo cual en la práctica significó una transacción entre sus miembros respecto de la definición del rol del Estado y del rumbo económico. Esa definición buscaba posicionar a la nueva gestión frente a los actores fundamentalmente políticos, empresariales como sindicales a los cuales no podían excluir de su participación (explícita o no).

Esto se debía a que Cambiemos definió inicialmente (no sin contradicciones) que el Estado debía tener un rol a ejercer y los conceptos de heterodoxia y neodesarrollismo formaron parte de su vocabulario. Pretendía no ser el Estado de los años '90, pero tampoco el de la última década kirchnerista.

Así, desde la asunción, el gabinete nacional expresaba una amalgama de dirigentes partidarios de diversas extracciones, expertos en diferentes áreas y ex gerentes de empresas privadas (en muchos casos multinacionales). Sus posicionamientos ideológicos eran divergentes ya que Cambiemos no se constituyó a partir de una unidad en ese sentido, por lo que se plantearon tensiones en las decisiones sobre el camino a seguir.

Para analizar este intento inicial recurrimos a Peter Evans quien señala que los Estados desarrollistas muestran una coherencia corporativa que le permite resistir a "las incursiones de la mano invisible de la maximización individual de los funcionarios". En ellos se ha desarrollado una gran capacidad administrativa, "pero además han limitado sus intervenciones a las necesidades estratégicas de un proyecto transformador". Para ello se actúa selectivamente sobre el mercado, por lo tanto, la supuesta ineficacia de los Estados no se debe a su naturaleza burocrática (Evans, 1996, 140).

Una vez establecidos por medio del gobierno los propósitos colectivos se pueden dirigir los comportamientos de los funcionarios. De esta forma el Estado actúa buscando ser independiente de las presiones particularistas de la sociedad. Para ello es fundamental la existencia de una tradición burocrática consolidada y una experiencia de intervención económica directa. Sin embargo la autonomía del Estado se halla condicionada por el contexto geopolítico y económico internacional.

No parecían ser ni las condiciones en las que se desenvolvía el Estado argentino ni las decisiones que tomó el gobierno de Macri.

No obstante se deben observar con cuidado las afirmaciones sobre este ideario ya que a un neodesarrollismo inclusivo se le puede sobreponer uno excluyente. Ello fue señalado correctamente por los análisis de Helio Jaguaribe al describir el desarrollismo nacional militar de los años 70 en Brasil, en el cual una predisposición básica para el reformismo, incluso de las derechas, no garantizaba una mayor participación ciudadana ni un mejor acceso a los bienes sociales (Jaguaribe, 1972).

Es este contexto, en las primeras semanas de la nueva administración se eliminaron las regulaciones cambiarias, financieras, de comercio exterior, se produjo una recomposición de las estadísticas oficiales, se buscó acordar el pago de la deuda en *default* y aumentar las reservas internacionales.

Paralelamente se intentaban alcanzar un conjunto de acuerdos que el gobierno nacional planteó a diferentes interlocutores, principalmente alineados con distintas facciones del amplio abanico peronista. Así se remitieron al Congreso de la Nación (en el que el oficialismo se encontraba en minoría en ambas cámaras) proyectos de reforma laboral concertada con la CGT (aunque no con otras vertientes sindicales); la reforma fiscal y previsional (concertada con los gobernadores); y las reformas judicial y política que comenzaban a ser negociadas.

El año 2016 fue un año recesivo en el cual el PBI descendió en un 2,2%, en el que el dólar (oficial) tuvo un brusco salto ocurrido tras la unificación de hecho del mercado de cambios y la inflación saltó desde el 25% al 40%.

La estrategia de reducción del índice de precios se fijó a partir de un esquema de metas de inflación que no era acompañado por la baja del déficit fiscal lo cual le quitaba solvencia. Además, se empezó a dar una corrección gradual de las distorsiones que significaban para el sector público el sistema de subsidios, principalmente en los servicios públicos.

El gobierno partía de una visión voluntarista respecto a las posibilidades de mitigar la inflación. El propio presidente Macri declaraba, aún en la campaña electoral, que ésta sólo expresaba la incapacidad para gobernar, y a poco de asumir, que si no descendía era exclusivamente por su culpa.

La reducción gradual de los desequilibrios macroeconómicos heredados se proponía para evitar los límites económicos, políticos y sectoriales existentes, sin embargo condujo a que el persistente déficit fiscal fuera financiado prioritariamente por medio de endeudamiento externo, “aún a costa de saber que este procedimiento tiene límites temporales” (Buchieri, 2019, 3).

En el año 2017 el producto alcanzó una suba del 3% y la inflación descendió pero a sólo el 25%, con lo cual las tensiones entre heterodoxia y ortodoxia, entre gradualismo y *shock* se incrementaban.

Las presiones para implantar políticas más ortodoxas eran internas a la misma coalición gobernante y se incentivaron entre los operadores económicos y políticos cuando se evaluó que se comenzaban a posponer los resultados esperados.

La búsqueda de gobernabilidad y éxito electoral “... ralentizaron la corrección fiscal, en un marco de tasa de inflación alta y consistente, endeudamiento creciente del gobierno y del Banco Central, bajo crecimiento económico, etc., con lo cual la orientación económica del gobierno comenzó a perder credibilidad. Al respecto, el intento de una reducción gradual de la inflación para que el reacomodamiento de los precios relativos no impactara agudamente en el nivel de actividad no se concretó. Y aquí bien merece un rescate de lo que muestra la historia económica del país al dejar en evidencia que los procesos de corrección de precios relativos son incompatibles, en el corto plazo, con un cierto nivel de actividad e inflación” (Buchieri, 2019, 6-7).

Los principales objetivos de la administración eran lograr que la inflación cayera, junto a la corrección de los precios de las divisas, de las tarifas de servicios públicos y de un aumento de la actividad económica, sin embargo comenzaron a mostrar su incompatibilidad.

La evaluación que hacían diferentes economistas ante la estrategia de conducir la economía a baja velocidad de forma gradualista era disímil. Por una parte consideraban que el gran logro de la etapa posterior al kirchnerismo había sido el rumbo político y económico tomado que garantizaba la gobernabilidad, incluyendo en esas apreciaciones la reinserción en la economía mundial, la apertura del mercado y el establecimiento de reglas claras. Sumaban en esa evaluación el descenso del desempleo y la pobreza, y el aumento de la inversión. Sin embargo, colocaban como principal limitación al gasto público que no cedía y que desde hacía una década se venía financiando con una cada vez mayor presión impositiva nacional, provincial y municipal.

Entre los demás temas preocupantes señalaban el endeudamiento, que podía ser problemático si se sobrepasaba ciertos límites y el país quedaba expuesto a un shock externo, y el comercio exterior que ya se preveía alterado por la sequía que azotaba a la producción agrícola. La inflación era también un gran inconveniente pero recibía miradas diferentes según los interlocutores. Para algunos era un índice que aunque no bajaba lo deseado, lo estaba haciendo paulatinamente acercándose a las estimaciones ofi-

ciales. Para otros, era un problema difícil de corregir ya que permanentemente era empujada al alza por la suba de tarifas, el valor creciente del dólar y la confusión producida por el cambio de metas de inflación del propio gobierno.

En este contexto se produjeron cambios en el escenario internacional que modificaron las tendencias que habían favorecido al país en el acceso al financiamiento. Durante 2018 recrudece la guerra comercial entre EEUU y China, a la que se sumaba la baja de los impuestos de la administración Trump y el aumento de la tasa de interés en ese país. Todas estas modificaciones retiraron la posibilidad de que Argentina continuara utilizando los préstamos internacionales para morigerar y pausar el ajuste. La sequía que acompañó esos procesos limitó aún más la capacidad del país para obtener el ingreso de divisas genuinas.

Hacia finales del mes de abril de 2018 un conjunto de situaciones negativas se aunaron en la economía sacudiendo la capacidad decisoria del gobierno: aumento de tarifas, suba de la inflación, renegociación de paritarias, devaluación, necesidad de aplicar recorte de gastos, recesión, desempleo.

Las señales de alerta se vieron reflejadas en los impulsos alcistas del dólar. Esa divisa había cerrado 2017 a cerca de \$19, tras haber subido un peso en ese último mes, en el primer trimestre de 2018 había sumado 1,5 más, pero en los últimos días de abril sólo se lo podía sostener por medio del sacrificio de reservas del Banco Central (US\$ 4.200 millones) y el aumento de la tasa de interés (de 27,25% a 30,25% anual). Este aumento del dólar llevó a que las carteras de los tenedores de pesos se pasaran a esa divisa.

Las críticas ortodoxas, dentro y fuera de la coalición gobernante se hicieron sentir, objetaban al gobierno el no haber hecho un sinceramiento de las principales variables de la economía en el inicio de su gestión.

Sin embargo, como señala Pablo Gerchunoff, los que “...critican a Macri con el argumento de que un ajuste más contundente hubiera evitado el escenario actual, omiten que para que el juego político funcione hay que ser parsimoniosos en lo económico” (Gerchunoff, 2018).

En casi dos años y medio de gestión de Macri, el gobierno tuvo que lidiar con ocho momentos que marcaron la evolución del tipo de cambio. Saltos pronunciados y momentos de meseta. En cada una de estas escaladas fue el incremento de la tasa de interés la herramienta que se utilizó para ponerle freno, lo cual obtenía éxitos sólo temporales.

Ante esta situación el gobierno tomó la decisión de solicitar un crédito *standby* con el Fondo Monetario Internacional para lo cual debía presentar un plan ante el organismo. El objetivo era que el acuerdo con el FMI y otros organismos llevara tranquilidad a la economía. Faltaba un año para que se iniciaran las campañas electorales para elegir al nuevo presidente de Argentina.

Cierre:

Tanto la dureza del autoritarismo como las profundas crisis democráticas inciden poderosamente en la discontinuidad con las experiencias precedentes (Smith, P., 1992, 473; Nohlen, 1990, 142). Pero esta situación se produce generando una tensión. Por un lado se busca no repetir las experiencias previas, con sus enfrentamientos o violencias, pero, por otro se reproducen muchas de las pautas organizativas y de la cultura política que habían prevalecido.

De esta manera toda redefinición del modelo económico-social actúa sobre el régimen político convirtiéndose en una fuente permanente de conflictos, tensiones y contradicciones ya que en "... cualquier sociedad, el ritmo de la dinámica política no corresponde, necesariamente, al ritmo de la dinámica social" (Dos Santos, W., 1985, 139).

Las características particulares de las reformas determinaron el tipo de conflicto y de oposición que limita su implementación. Por ello la particularidad de la política económica tiene una poderosa influencia en la distribución de los costos y beneficios (Grindle, M., Thomas, J., 1989, 216).

Reforcemos algunas cuestiones.

La democracia, como todo régimen político, no tiene necesariamente fuerza explicativa para entender las condiciones de formulación, implementación y evaluación de las diferentes políticas públicas.

De la misma manera, los diferentes procesos por los que atraviesa una sociedad pueden provocar que ciertas políticas se vuelvan inviables. Así, las condiciones en las que se sustentan las políticas sociales, económicas e institucionales, tal cual se han presentado en un momento pueden desaparecer fruto de los cambios introducidos a partir de sucesos coyunturales.

Esto trae como consecuencias que en determinados momentos ni las fuerzas políticas ni el grueso de la ciudadanía puedan tener una clara visión de los esfuerzos que demandará la construcción de una democracia con estabilidad.

Estas discusiones nos permiten marcar una distinción entre los factores de largo plazo y de corto plazo que se conjugan e inciden sobre el régimen político y en la formulación de políticas (Nohlen, 1990, 142-144).

Entre los factores de largo plazo se deben destacar los cambios estructurales producidos en la economía, y las reformulaciones de las pautas culturales, sociales y políticas. Si bien no siempre se puede plasmar en su totalidad un nuevo modelo, si se pueden herir de muerte las relaciones Estado-sociedad de la etapa precedente.

Estas políticas que en las últimas décadas han fluctuado en sus orientaciones al mercado o al Estado como forma de reconfiguración social, se constituyeron en un resorte fundamental para la formulación e implementación de políticas que se consideraran contrarias o favorables a los intereses de los distintos sectores sociales consolidados en el período.

De esta manera, el régimen político democrático, se encontraba en su inicio con una baja capacidad de opciones en la toma de decisiones frente a economías devastadas, endeudadas, y que ya no reflejaban las condiciones bajo las que había operado hasta algunas décadas antes. Esta situación actuó directamente sobre la eficacia que tendrían en más las políticas democráticas.

Desde entonces, las experiencias de crisis altamente negativas para la población llevaron a reforzar la memoria colectiva con lo cual, paralelamente a la agudización de la desarticulación económica, se vigorizaban las prácticas y aspiraciones sociales propias de la etapa anterior. Cuando más se exigía no volver a las políticas económicas excluyentes, más limitados se encontraban los gobernantes democráticos en el menú de opciones de políticas.

Respecto de los factores de corto plazo, la supresión o modificación de las formas por medio de las cuales se produjo el consenso en la sociedad (fundamentalmente cuando se sale de etapas autoritarias o de crisis), implicó, más tarde o más temprano, un renacer de las demandas sociales. La dureza de las experiencias precedentes generó que las demandas fueran mucho más abarcadoras y que se pudieran cumplir sólo a partir de ciclos económicos expansivos.

Argentina muestra, en estos cuatro momentos, cómo sin una dinámica vital de las exportaciones no se puede alcanzar un patrón de crecimiento que también sea inclusivo. El fracaso en esta dinámica se dio, en el período analizado, en primer lugar durante la dictadura militar, luego fue reproducido este comportamiento en el gobierno de Menem. Ambas experiencias concluyeron con profundas crisis de la deuda. El kirchnerismo también la tuvo, aunque los importantes precios de las *commodities* le permitieron postergar los costos de la crisis durante varios años. En el último período, que estamos transitando, ha sido el problema de Macri lo cual nos muestra que no es sólo un mero tema de ideologías, sino del patrón de crecimiento del país (Gerchunoff, 2018), que como hemos argumentado a lo largo del trabajo, necesariamente se vincula con la construcción de una coalición social que pueda expresarse en el sistema político.

Bibliografía:

ACUÑA, C., GOLBERT, L., (1990), “Los empresarios y sus organizaciones. Actitudes y reacciones en relación con el Plan Austral y su interacción con el mercado de trabajo”, en AAVV, Estabilización y respuesta social, PREALC, Programa Mundial del Empleo, Santiago de Chile.

ACUÑA, C., SMITH, W., (2007), “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en Acuña, C. (comp.), Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.

BASUALDO, E., (1987), “Deuda externa y poder económico en la Argentina”, Nueva América, Buenos Aires.

BOTANA, N., (2006), “Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis”, Emecé, Buenos Aires.

BUCHIERI, F., (2019), “Los resultados de la política Económica de Macri: ¿Más de lo mismo, en los últimos cuarenta años?”, en Documentos de Trabajo, Centro Escuela de Gestión y Negocios Facultad de Ciencias Económicas, UNER, Paraná.

CANITROT, A., (1980), “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, en Desarrollo Económico, n°76, vol. 19, enero-marzo.

CAVAROZZI, M., (1991), “Beyond Transitions to Democracy in Latin America”, research paper presentado al XVI Congreso de la Asociación de Estudio de América Latina (LASA), Washington.

COLOMBO, A., (1985), “Movilización y pluralismo en la Argentina”, en Colombo, A., Palermo, V., Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea, CEAL, n° 108, Buenos Aires.

DOS SANTOS, W. G., (1985), “La apertura brasileña ante las perspectivas de transnacionalización”, en Orrego Vicuña, Transición a la democracia en América Latina, GEL, Buenos Aires.

ELDER, Ch., COBB, R., (1994), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en Aguilar Villanueva, L. F., Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa, México.

EVANS, P., (1996), “El Estado como problema y como solución”, en Desarrollo Económico, n° 35.

FRENKEL, R., FANELLI, J. M., (1990), “Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina”, Tesis-Cedes, Buenos Aires.

GERCHUNOFF, P., (2018), “Si la Argentina crece, nadie va a hablar del gasto público”, en La Nación, 20 de mayo, <https://www.lanacion.com.ar/opinion/pablo-gerchunoff-si-la-argentina-crece-nadie-va-a-hablar-del-gasto-publico-nid2135576>

GERCHUNOFF, P., KACEF, O., (2016), “¿Y ahora qué hacemos? La economía política del Kirchnerismo”, en Análisis, n°9, julio, Fundación Ebert, Buenos Aires.

GRINDLE, M., THOMAS, J., (1989), “Policy makers, policy choice, and policy

outcome: The political economy of reform in developing countries”, en Policy Sciences, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, vol. 22, n° 3-4.

JAGUARIBE, H., (1972), “Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución”, Paidós, Buenos Aires.

KAUFMAN, R., STALLINGS, B., (1992), “La economía política del populismo latinoamericano”, en Dornbusch, R., Edwards, S. (comp.), Macroeconomía del populismo en la América Latina, Lecturas, México.

MARTÍNEZ DE HOZ, J. A., (1991), “15 años después”, Emecé, Buenos Aires.

NELSON, J., (1989), “The Politics of Long-Haul Economic Reform”, en Nelson, J., Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, Transaction Books, Oxford.

NOCHTEFF, H., (1995), “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Azpiazu, D., Nochteff, H., El desarrollo ausente, Flacso-Tesis Norma, Buenos Aires, 2º ed.

NOHLEN, D., (1990), “¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada”, en AAVV, Cultura Política y Democracia, Cuadernos del CLAEH n° 29.

NOVARO, M., (2011), “La cultura política y el sentido común bajo el Kirchnerismo”, en Malamud, A., De Luca M., La política en Tiempos de los Kirchner, Eudeba, Buenos Aires.

O’DONNELL, G., (1977), “Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976”, Desarrollo Económico, Vol. 16, n° 64, ene-mar.

O’DONNELL, G., (1997), “Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización”, Paidós, Buenos Aires.

O’DONNELL, G., Schmitter, P., (1988), “Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, Paidós, Buenos Aires.

PALERMO, V., NOVARO, M., (1996) “Política y poder en el gobierno de Menem” Grupo Editorial Norma – FLACSO, Buenos Aires.

PRZEWORSKI, A., LIMONGI, F., (1994^a), “Democracia e desenvolvimento na América do Sul, 1946-1988”, en Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS, n°24, año 9, febr.

PRZEWORSKI, A., LIMONGI, F., (1994^b), “Regímenes políticos y crecimiento económico”, en Desarrollo económico, vol.34, n° 134, jul.-set.

QUIROGA, H., (1985), “Estado, crisis económica y poder militar (1980-1981)”, CEAL, n° 105, Buenos Aires.

QUIROGA, H., (1994), “El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983”, Fundación Ross, Rosario.

REMMER, K., (1986), “The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby

- Programs in Latin America”, en Comparative Politics, v. 19, n° 1, oct.
- ROJAS, D., (2013), “El Kirchnerismo feudal. La verdadera cara de Cristina en las provincias”, Planeta, Buenos Aires.
- SAKAKIBARA, E., (1998), “Globalización en medio de la diversidad”, en Emmerij, L. Núñez el Arco, J., El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID, Washington.
- SCHVARZER, J., (1986), “La política económica de Martínez de Hoz”, Hyspamérica, Buenos Aires.
- SCHVARZER, J., (1990), “Un modelo sin retorno. Dificultades y perspectivas de la economía argentina”, CISEA, Buenos Aires.
- SERRAFERO, M., (2011), “Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación”, en Malamud, A., De Luca M., *op cit.*
- SMITH, P., (1992), “Crisis y democracia en América Latina”, en Desarrollo Económico, vol. 31, n° 124, enero- marzo.
- STEWART, F., (1998), “John Williamson. Revisión del Consenso de Washington”, en Emmerij, L. Núñez el Arco, J., *op cit.*
- THORP, R., WHITEHEAD, L., (comp.), (1984), “Inflación y estabilización en América Latina”, F.C.E., México.
- TONELLI, L., (2011), “Prefacio”, en Malamud, A., De Luca M., *op cit.*
- TORRE, J. C., (1998), “El proceso político de las reformas económicas en América Latina”, Paidós, Buenos Aires.
- UGARTECHE, O., (2016), “Historia crítica del FMI. El gendarme de las finanzas”, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- VACS, A., (1987), “Authoritarians Breakdown and Redemocratization in Argentina”, en Malloy J. y Seligson, M., (ed.), Authoritarians and Democrats Regime Transition in Latin America, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- WAISMAN, C., (1989), “Argentina: Autarkic Industrialization and Illegitimacy”, en Diamond, L., Linz, J. J., Lipset, S. M., Democracy in Developing Countries. Latin America, Lynne Rienner Publishers-Adamantine Press Limited, Boulder, Colorado-London.
- WILLIAMSON, J., (1998), “Revisión del consenso de Washington”, en Emmerij, L. Núñez el Arco, J., *op cit.*



**La calidad de la democracia
en Bolivia 2010-2016.**

Un balance

Diego Murillo Bernardis¹

diemurber@yahoo.es



Resumen

El presente ensayo presenta un balance sobre la calidad de la democracia en Bolivia durante el período 2010-2016. Está compuesto por tres capítulos. En el primero, se presenta el aporte que ha tenido la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés en el desarrollo de la ciencia política boliviana en el contexto de la democracia y cómo el estudio de la democracia ha sido uno de los objetos de estudio privilegiados de la ciencia política boliviana. En el segundo capítulo, se analiza el debate sobre las dimensiones y variables del estudio de la calidad de la democracia, especialmente los que han sido utilizados en los informes sobre la calidad de la democracia por parte de la Asociación Boliviana de Ciencia Política. En el tercer capítulo, se presentan los resultados de los informes de la Asociación sobre la calidad de la democracia durante el período 2010-2016, estableciendo las características de la democracia boliviana en tiempos del desarrollo del Estado Plurinacional.

Palabras clave

Democracia, calidad de la democracia en Bolivia, ciencia política

... El sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica. Simplemente da la casualidad de que el mismo partido se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una mayoría absoluta de los escaños (no necesariamente de los votos) en el Parlamento.

Giovanni Sartori

Introducción

El presente ensayo fue elaborado con base en las presentaciones realizadas durante mi participación en representación de la Universidad Mayor de San Andrés, en las reuniones anuales del Comité de Ciencias Políticas y Sociales de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo desde el 2015 al 2018. Tiene por objetivo, presentar un balance sobre de la calidad de la democracia en Bolivia durante el período 2010-2016 y toma como una de las principales referencias, los informes sobre la *Calidad de la Democracia* realizados por la Asociación Boliviana de Ciencia Política. Los informes, fueron iniciativa y estuvieron a cargo del colega Marcelo Varnoux. Durante este período, tuve la oportunidad de poder intervenir en su producción, primero a través de largas conversaciones con Marcelo sobre el estudio de la calidad de la democracia, y después de su lamentable fallecimiento el 2016, como responsable, junto con Erich Kierig, colega investigador de la Asociación, del último informe que abarcó las gestiones 2015-2016 y que fue presentado el 2017. El presente escrito, que presenta un balance sobre la calidad de la democracia en Bolivia, también busca ser un testimonio sobre el gran esfuerzo que realizó la Asociación Boliviana de Ciencia Política en su búsqueda de estudiar la democracia boliviana desde la ciencia política.

El presente trabajo está compuesto por tres breves capítulos. En el primero, se presenta el gran aporte que ha tenido la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés en el desarrollo de la ciencia política boliviana en el contexto de la democracia y, a la misma vez, cómo el estudio de la democracia ha sido uno de los objetos de estudio privilegiados de la ciencia política boliviana. En el segundo capítulo, el texto analiza el debate sobre las dimensiones y variables del estudio de la calidad de la democracia, especialmente los que han sido utilizados en los informes sobre la calidad de la democracia por parte de la Asociación Boliviana de Ciencia Política. El tercer capítulo, presenta los resultados de los informes de la Asociación sobre la calidad de la democracia durante el período 2010-2016, estableciendo las características de la democracia boliviana en tiempos del desarrollo del Estado Plurinacional.

1. Profesor de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.

1. La ciencia política y el estudio de la democracia en Bolivia

En Bolivia, el desarrollo de la ciencia política como disciplina está ligado al desarrollo de la democracia. La historia de la ciencia política boliviana² atraviesa tres fases ligadas al contexto y al horizonte democrático en casi cuatro décadas de existencia: a) El retorno a la democracia en 1982, b) La implantación del neoliberalismo en 1985 y, c) la proyección del Estado Plurinacional desde el 2006. De esta manera, el aforismo sartoriano es aplicable a nuestro caso: Es el contexto el que constituye al objeto de estudio (la política democrática desde 1982 hasta la fecha) y a la ciencia que lo estudia (la ciencia política, creada como disciplina en 1983 por la Universidad Mayor de San Andrés). La ciencia política en Bolivia sólo fue posible cuando fue posible la democracia.³

Desde una mirada filosófica, es posible hacer una reconstrucción epistemológica de la politología boliviana. Encontramos una primera generación, casi todos ellos abogados, cuya concepción de ciencia se inserta en el marxismo y que fue la que fundó en 1983 la primera Carrera de Ciencia en Bolivia y tuvo amplia influencia hasta casi la mitad de los años 90. Luego, una segunda generación, esta vez ya de politólogos, ligada a la concepción de ciencia planteada por la corriente neopositivista (aunque no de manera tan consciente), que a partir de la segunda mitad de los años 90 hasta ahora (2019), son la expresión de la visión técnica, instrumental y especializada de la ciencia política. Esta reconstrucción, básicamente muestra los cambios realizados en las concepciones de ciencia política puestas en práctica por las distintas generaciones que estuvieron a cargo de nuestra disciplina.

Por el lado del objeto de estudio, la democracia desde que se instauró en 1982 adquirió la centralidad en el debate y la disputa académica, política e ideológica. Una revisión de tres estados del arte realizados en tres tiempos distintos sobre los estudios y debates acerca de la democracia nos ofrecen los siguientes mapas⁴. En el primer mapa, desarrollado por Fernando García Y. y Alberto García O. (2004), encontramos tres posiciones dentro del debate sobre la democracia, la primera conservadora con una visión formal de la democracia y las otras dos, más críticas y con visiones más sustancialistas de la democracia 1) La, primera, denominada *visión neo institucionalista y liberal*, concibe la democracia como un método de formación de una estructura gubernamental

2. El recuento de la historia de la ciencia política boliviana hasta el momento cuenta con dos excelentes ensayos: Marcelo Varnoux (2005) y Julio Ascarrunz (2017), y el brillante estudio de Ramiro Bueno y Gualberto Torrico (2015).

3. El hecho de que el primer programa de ciencia política elaborado en Bolivia por Alipio Valencia Vega en 1969 no diera resultado, puede ser explicado justamente porque no había democracia.

4. Por esta razón, estamos de acuerdo con Huntington (1988) cuando señala que no existe una ciencia política americana o estadounidense, sino una ciencia política democrática, la cual se desarrolló primero y llegó a su máximo nivel en los Estados Unidos y hoy se desarrolla en América Latina y Bolivia.

y de toma de decisiones colectivas para garantizar la protección y autonomía individual. 2) La segunda, llamada *comunitaria, corporativa y multicultural*, discute temáticas referidas al conflicto entre las formas de vida comunitaria y los arreglos institucionales liberal-democráticos; la permanencia y transformación discursiva de las identidades colectivas y la consecución de la ciudadanía; la apropiación y transformación de las instancias de poder estatal; el grado y los mecanismos de participación política. 3) La tercera, la visión *inclusiva, participativa y deliberativa*, está vinculada a una variedad de interpretaciones de los procesos políticos: la irrupción e incorporación de grandes grupos sociales a la vida política vía la mayor democratización social; el ejercicio de una mayor participación ciudadana por parte de los actores sociales en los procesos políticos y por último, la búsqueda de una mayor reforma institucional a través de la instauración y el reconocimiento de mecanismos de deliberación pública.

El segundo mapa fue elaborado por Patricia Chávez, Dunia Mokrani y Luis Tapia el 2008, como parte de un estudio que analizó alrededor de 40 propuestas constitucionales durante el debate de la Asamblea Constituyente entre el 2006 y el 2008. Los autores identificaron tres niveles desde donde se piensa la democratización en el país. Estos tres niveles se encuentran con frecuencia, de manera simultáneamente, en una misma propuesta. En un primer nivel se agrupan propuestas de reformas en el marco de la *matriz liberal representativa*. En un segundo nivel se ubicaban propuestas que apuntan a una noción de *democracia participativa y deliberativa*, en las que se señala, de manera central, la necesidad de medidas y mecanismos constitucionales de control social y participación directa en el proceso de toma decisiones. En un tercer nivel, se encuentran propuestas de democratización, cuyo horizonte son reformas estructurales a partir de diferentes interpretaciones sobre las contradicciones fundamentales a superar para una transformación política profunda en el país. En este nivel encontramos propuestas de *democracia directa y democracia comunitaria*, así como, diferentes lecturas sobre el centralismo y autonomías (Chávez, Mokrani y Tapia, 2008).

Finalmente, María Teresa Zegarra (2016) presenta el siguiente mapa. Desde las organizaciones sindicales, la discusión en torno a la democracia se ha centrado en la demanda de una mayor participación y ampliación del ejercicio de la democracia representativa hacia otros formatos también legítimos, que se encontraban invisibilizados o reclusos a escenarios particulares de acción política, como la *democracia sindical o corporativa* que involucra formas de acción y participación democrática directa como las asambleas, la búsqueda de consensos mediante la deliberación, o el mandato imperativo. Del mismo modo se han reinstalado en el escenario del debate, especialmente desde las organizaciones indígenas, las formas de *democracia comunitaria* vigentes desde antes de la colonización española en las comunidades y pueblos indígenas y originarios, basadas en mecanismos

de autogobierno, normas y procedimientos propios, y sentidos distintos del ejercicio del poder. Finalmente, desde otros sectores políticos y sociales, ante los cambios acontecidos en el campo político y la nueva composición del poder, interpelan a la democracia desde su naturaleza legal e institucional vinculada a la preservación de derechos ciudadanos, el respeto a la ley y la vigencia del Estado de Derecho, como mecanismos de resistencia al proceso de reformas emprendido por el actual gobierno Movimiento al Socialismo.

Como se advierte en los tres mapas, las lecturas, visiones y posicionamientos se entrecruzan en los distintos escenarios. Cada uno de los tres mapas identifica tres visiones de democracia. En términos ideológicos y políticos, encontramos las disputas entre concepciones liberales con concepciones comunitarias, corporativas, sindicales y socialistas. En medio, se entrecruzan las disputas académicas entre posturas institucionalistas, deliberativas, teorías del discurso, cercanas a la ciencia política, con las teorías de la elección racional vinculadas con la economía, y posturas desde la teoría marxista con posiciones más sociológicas, y finalmente teorías sobre la multiculturalidad e interculturalidad vinculadas a la antropología.

En medio de estos debates, el ideario democrático que se posesionó en la agenda política boliviana, fue bien resumida por Ton Salman (2012):

La nueva democracia en Bolivia fue soñada y conceptualizada como plural, combinando por un lado elementos de la “liberal” democracia representativa con garantías de libertades individuales con, por otro lado, los elementos “comunitarios” de inspiración originaria, de deliberación y consenso y participación directa. Además de combinar una democracia *sustantiva*, lo que quiere decir que en una democracia de procedimiento, se iba a tener una democracia que iba a redistribuir de manera más justa la riqueza natural y económica del país... Una democracia social, donde la igualdad abstracta entre ciudadanos, sino también las oportunidades en la vida para los ciudadanos tradicionalmente excluidos, se democratizarían. Así se esperaba construir una democracia que guardaría lo rescatable de la tradición liberal-representativa, y que además iba a ser más sustancial, más reconocible y transparente, y más acorde con la composición pluricultural de la población boliviana. (Salman, 2012)

Ahora bien, en ninguno de los tres estudios expuestos anteriormente se menciona el tema de la calidad de la democracia. Y una puesta al día con la literatura de la ciencia política en los últimos 18 años sobre la democracia, muestra que la categoría analítica de la calidad de la democracia fue introducida para evaluar las calidades de los sistemas democráticos, tanto en sus dimensiones estatales como en sus aspectos societales, ampliando de esta manera el campo de estudios de la política comparada en la región. La

iniciativa de la Asociación Boliviana de Ciencia Política de promover el análisis y la investigación sobre la calidad de la democracia en Bolivia, ha contribuido en su momento, a establecer una conexión importante a nivel disciplinario con otros países latinoamericanos y a profundizar la reflexión sobre las democracias en América Latina a 35 años después del inicio de la Tercera Ola democrática en la región⁵.

2. El debate sobre la calidad de la democracia: dimensiones y variables

Como advirtió muy bien Gianfranco Pasquino (2011), existe un intenso, y a veces, confuso debate sobre lo que es la calidad de la democracia, sus dimensiones, variables e indicadores. Pasquino sintetiza el debate en función de los dos componentes de la calidad de la democracia: uno formal y otro, substancial. El componente *formal* se refiere a la posibilidad que tiene la ciudadanía de ejercer sus derechos y de expresar sus demandas, de participación y de influencia política. El indicador esencial del componente formal de la calidad de la democracia y que contiene muchos elementos importantes, es el *rule of law*, o mucho mejor, dicho en español, el Imperio de la Ley. El componente *substancial* se refiere a lo que la democracia produce. Existen dos tipos de indicadores. El primero, la satisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento y el desempeño de la democracia. El segundo, está constituido por datos objetivos sintetizados en el Índice de Desarrollo Humano: la salud que genera expectativas y calidad de vida; educación, es decir años de enseñanza y; nivel de ingreso *per cápita*, los cuales junto con otros indicadores muestran el estándar de vida de una sociedad. Estos indicadores que pueden ser mensurados y comparados. Entonces, la serie histórica de cada país ofrece la oportunidad de evaluar también los distintos gobiernos y los diferentes regímenes, tal como ha sido el estudio comparado de 15 países latinoamericanos de Leonardo Morlino (2014).

El estado del arte de la literatura existente sobre las democracias y la democratización, realizado por Morlino en el estudio comparado mencionado (2014: 36) muestra tres corrientes principales de referencia: a) los trabajos de estudiosos que han venido investigando los procesos de democratización, consolidación y crisis, en los cuales se menciona la necesidad de indagar tras las fachadas de las instituciones en vías de establecimiento el contenido y el funcionamiento real de las instituciones democráticas de creación más o menos reciente; b) artículos y libros de académicos procedentes de democracias establecidas, especialmente de la tradición anglosajona como el Reino Unido, Canadá y Australia, que investigan la denominada auditoría democrática para evaluar sus democracias; c) diversos bancos de datos como Polity IV, Freedom House, Economist's Intelligence Unit, Banco Mundial y el Índice Bertelsmann, que pro-

5. La discusión sobre la calidad de la democracia en América Latina la encontramos en el trabajo de Leonardo Morlino (2014).

veen mediciones de aspectos relacionados con el funcionamiento democrático, la gobernanza y la calidad democrática. Para Morlino, los problemas con todos estos estudios es que o bien encontramos un análisis cualitativo que se pierde en detalles y a menudo no brinda justificaciones teóricas adecuadas o bien hallamos un análisis cuantitativo, que no permite al lector saber lo que yace detrás de los números y las listas.

Hemos citado a Morlino en vista de que el estudio realizado por la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP) se basa específicamente en el marco teórico propuesto por el profesor italiano para el estudio y el debate sobre la calidad de la democracia desarrollada desde hace 15 años. Pasemos a revisar, entonces, el marco teórico de Morlino.

Una de las preguntas más recurrentes de la investigación política, desde los tiempos de *La República* de Platón y la *Política* de Aristóteles, ha sido « ¿Cuál es la mejor forma de gobierno? ». En nuestros tiempos, las preguntas son « ¿En qué consiste una buena democracia? », « ¿Qué es la calidad de la democracia? », « ¿Cómo se puede evaluar empíricamente la democracia? ». Para responder a estas preguntas, el argumento de Morlino es que un análisis sobre la calidad democrática, una verificación empírica de cuán «buena» es una democracia, no sólo requiere adoptar una definición de «democracia», sino también establecer una clara noción de «calidad». Empecemos por ésta última.

La calidad de cualquier bien producido por el ser humano, puede ser apreciada conforme los procedimientos que se siguen para producirlo, los contenidos que definen sus características y propiedades y los resultados que producen en aquellos que lo consumen o utilizan. Un producto de calidad es el resultado de procedimientos controlados y exactos, llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos y recurrentes. Un producto de calidad consiste en las características estructurales con los cuales está hecho, ya sea el diseño, los materiales o el funcionamiento del bien, u otros detalles que contiene. Finalmente, un producto de calidad es aquel que satisface al usuario independientemente de cómo se lo produzca o de cuál sea su contenido específico.

Para Morlino, la calidad de la democracia, puede ser definida y estudiada con base a los tres componentes de calidad descritos en el párrafo anterior.

Una democracia de calidad es una estructura institucional estable que hace posible la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos... Esto significa que una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface a los ciudadanos (*calidad en términos de resultado*); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (*calidad en términos de contenido*), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos

de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (*calidad en términos de procedimientos*) (Morlino, 2014: 39-40).

Con base a esta definición, Morlino (2014: 40-41) establece ocho dimensiones o cualidades posibles de las democracias en las cuales se observan variaciones, y que constituyen el centro del análisis empírico sin perder de vista los aspectos normativos de la democracia. Las primeras cinco dimensiones se refieren a los procedimientos. La primera cualidad procedimental es el Estado de derecho. La segunda y la tercera se refieren a dos formas de rendición de cuentas (electoral e interinstitucional). La cuarta y la quinta son los conceptos clásicos de participación y de competencia. La sexta es la capacidad de respuesta y la medida en que el sistema se corresponde con los deseos de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las dimensiones séptima y octava se refieren al contenido. La primera es el respeto pleno a los derechos, que se expande a través de la conquista de las libertades. La segunda es la expansión progresiva de una mayor igualdad política, social y económica.

El trabajo desarrollado por la ABCP hace un análisis de la calidad de la democracia boliviana en términos de sus procedimientos, contenidos y resultados, en sus correspondientes variables: Estado de Derecho, Rendición de cuentas electoral e institucional, participación y competencia política, libertad, igualdad y capacidad de respuesta.

Cuadro 1
Calidad de la democracia: Dominios y dimensiones

	DOMINIOS		
	Procedimientos	Resultado	Contenido
Dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estado de derecho ▪ Rendición de cuentas electoral ▪ Rendición de cuentas interinstitucional ▪ Participación ▪ Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacidad de respuesta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Libertad ▪ Igualdad

3. Los resultados de los informes de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP) sobre la calidad de la democracia

Los resultados acerca de la calidad de la democracia se basan en la percepción de actores considerados estratégicos que son los que la evalúan en función de los dominios y dimensiones mencionados. Todos los informes sobre la calidad de la democracia elaborados por la ABCP entre el 2010 al 2016, han sido elaborados sobre la base de 200 entrevistas a informantes clave. Las personas que conformaron la muestra fueron seleccionadas bajo tres criterios: a) fueron personas vinculadas a la toma de decisiones que afectan la vida de la sociedad boliviana; b) son personas influyentes en sus instituciones, organizaciones, gremios o asociaciones y c) son líderes de opinión.

Se trata de un criterio netamente estimativo en cuanto a la selección como también en la percepción de los entrevistados. La muestra es no probabilística. A cada entrevistado se le pide que otorgue una calificación por cada dimensión y subdimensión del 1 al 10, siendo 1 lo más bajo y 10 lo más alto en calidad. Como dijo el profesor Morlino en su estadía en Bolivia el 2015 en un comentario sobre la metodología aplicada en el informe, se trata una alternativa importante, porque es una «evaluación de expertos» muy original, dado que estos “expertos”, no son los especialistas convencionales, sino personas involucradas en el sistema político y con experiencia en el proceso democrático». (Morlino, 2015: 12).

3.1. La dimensión procesal de la democracia

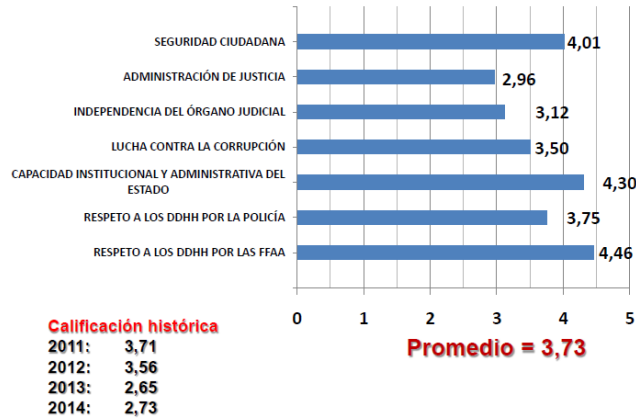
3.1.1. El Estado de derecho

La primera cualidad procedimental dentro del dominio procesal de la democracia es el Estado de derecho. En esta cualidad, primero se visualizan los niveles de delincuencia y criminalidad presentes en la sociedad. Segundo, se establece si la administración de la justicia es, a juicio de los entrevistados, idónea. Tercero, se analiza la percepción de los entrevistados en relación a los niveles de independencia del Órgano Judicial. Cuarto, se determina si la burocracia estatal, puede responder ante las demandas crecientes de la sociedad en el marco de la institucionalidad democrática. Quinto, se identifica cómo se percibe la intensidad de la corrupción en el Estado. Finalmente, el grado en que la Policía y las Fuerzas Armadas están sujetas al poder civil legalmente constituido y si respetan los derechos humanos.

A continuación, el gráfico 1 muestra la calificación otorgada a cada subdimensión cuya sumatoria y división otorga el promedio para la gestión 2015-2016 y a la vez muestra la calificación promedio obtenida en los anteriores informes.

Gráfico 1

Dominio de Procedimiento Estado de Derecho 2015-2016



Fuente: Elaboración propia con base a los informes de la ABCP

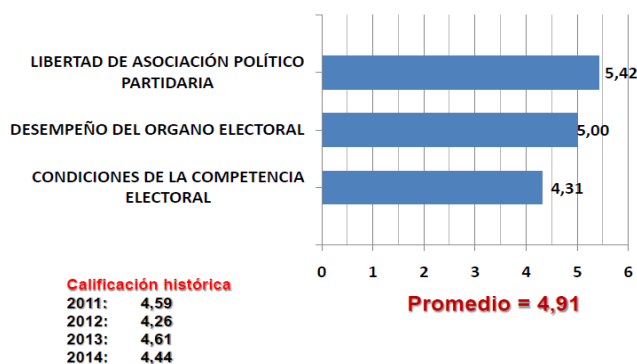
La calificación más baja en Estado de Derecho es la referida a la subdimensión “Administración de justicia” seguida de la subdimensión “Independencia del Órgano Judicial”. Lo cual parece confirmar la percepción sobre la precariedad de la justicia boliviana, problema histórico jamás resuelto.

3.1.2. Rendición de cuentas electoral

La *rendición de cuentas* o responsabilidad política es, siguiendo el esquema de análisis de Leonardo Morlino, la dimensión por la cual los líderes electos tienen la obligación de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos-electores o a otros órganos constitucionales encargados de esta tarea. La rendición de cuentas electoral es periódica, y depende de las diversas fechas de elecciones nacionales, locales y supranacionales. Las subdimensiones que forman parte de esta dimensión y cuya situación explora el informe de la ABCP, son: a) Libertad de asociación política-partidaria. b) Desempeño del Órgano Electoral. c) Condiciones de la competencia electoral.

Gráfico 2

Dominio de Procedimiento
Rendición de Cuentas Electoral 2015-2016



Fuente: Elaboración propia
con base a los informes de la ABCP

Como se aprecia, la percepción sobre la competitividad electoral es la que obtiene una puntuación más baja y la libertad de asociación partidaria la más alta, mediados por un órgano electoral cuyo desempeño está sujeto a las características de un sistema de partidos con partido predominante

3.1.3. Rendición de cuentas interinstitucional

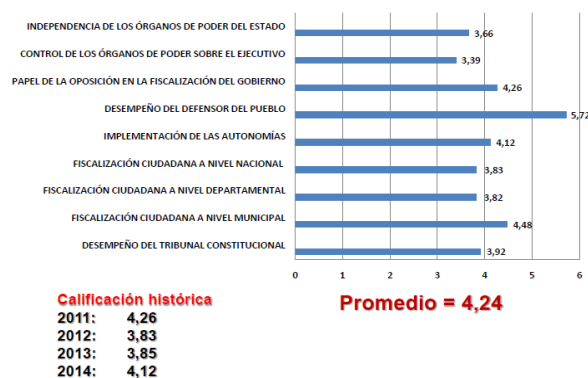
La rendición de cuentas interinstitucional está asociada a “la responsabilidad que los gobernantes tienen respecto de otras instituciones, o frente a actores colectivos que tienen conocimientos y poderes para valorar el comportamiento de los gobernantes” (Morlino, 2012: 381). El gráfico 3 muestra la valoración de las 9 subdimensiones que la componen.

En la percepción de los entrevistados, es muy bajo el control que se tiene sobre el poder ejecutivo como también baja la valoración en cuanto a la independencia de los órganos de poder, siendo excepcional el desempeño del defensor del pueblo entre el 2015 y 2016⁶, dado que en las anteriores valoraciones su desempeño no alcanzó 5. El poder se percibe muy concentrado con bajos niveles de fiscalización, pese a que la Constitución habla de un Estado Boliviano con autonomías que supone un poder desconcentrado.

6. Hablamos de la gestión como Defensor del Sr. Rolando Villena.

Grafico 3

Dominio de Procedimiento Rendición de Cuentas interinstitucional 2015-2016



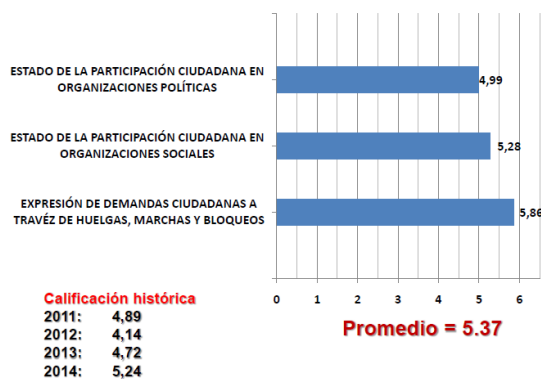
Fuente: Elaboración propia con base a los informes de la ABCP

3.1.4. Participación Política

Siguiendo a Morlino, los informes plantean la participación política como “el conjunto de comportamientos, ya sean convencionales o no convencionales, legales o que se hallan en el límite de la legalidad, que permiten a los ciudadanos, como individuos o en grupos, crear, reactivar y/o consolidar la identidad grupal o tratar de influir en la designación de las autoridades políticas y en sus decisiones, con el propósito de modificar o mantener la asignación de valores existentes” (Morlino, 2011). Forman parte de esta dimensión, la participación ciudadana en organizaciones políticas y sociales así como también su expresión de demandas y protesta

Gráfico 4

Dominio de Procedimiento Participación Política (2015-2016)



Fuente: Elaboración propia con base a los informes de la ABCP

En esta dimensión, la participación política entendida como expresión de demandas ciudadanas a través de huelgas, marchas y bloqueos es la que obtiene mayor puntaje en la percepción de los entrevistados. La valoración obtenida en la participación en organizaciones sociales resalta la percepción de la importancia de la participación corporativa en Bolivia.

3.1.5. Participación Política

Los informes de la ABCP tratan de medir el “estado de la competencia y renovación de liderazgos en las organizaciones políticas y sociales”. Y la evaluación hecha por los entrevistados señala la siguiente calificación.



Fuente: Elaboración propia con base a los informes de la ABCP

La evaluación de esta dimensión busca calificar los mecanismos de la competencia política al interior de las organizaciones políticas y sociales. Históricamente, la puntuación en esta dimensión nunca superó el 5, lo que hace suponer que la permanencia de la lógica corporativa, elitista y caudillista de las organizaciones.

3.2. La dimensión de respuesta de la democracia

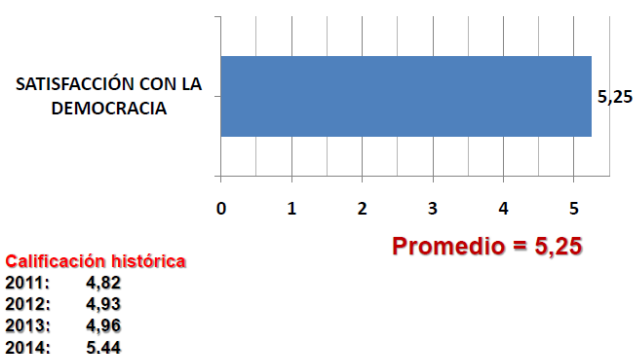
3.2.1. Capacidad de respuesta

La capacidad de respuesta “se refiere a la capacidad del gobierno de dar respuesta a sus gobernados, mediante la ejecución de políticas que atiendan las demandas de aquellos” (Morlino, 2012: 314).

En este punto, todavía no está claro si la capacidad de respuesta estatal tiene relación con el nivel de satisfacción con la democracia. En el último informe de la ABCP se señala que las percepciones acerca de la capacidad de respuesta en esta dimensión están polarizadas. Cerca de un 55% otorga calificaciones desfavorables y un 45% favorables. Sin embargo, la calificación obtenida para el 2015-2016 de 5,25, y el promedio histórico obtenido de 5,08, muestra cierto grado de satisfacción de los entrevistados aunque piensen que no se tiene una buena capacidad de respuesta. En suma, el rendimiento es malo y la satisfacción es buena.

Gráfico 6

Dominio de Resultado
Capacidad de Respuesta (2015-2016)



Fuente: Elaboración propia con base a los informes de la ABCP

3.3. La dimensión de contenido de la democracia

3.3.1. Libertad

La dimensión libertad es fundamental para la calidad de la democracia, puesto que forma parte del dominio de contenido. El Informe utiliza 6 subdimensiones para medir la libertad, como lo muestra el gráfico 7.

Gráfico 7

Dominio de Contenido
Libertad (2015-2016)



Fuente: Elaboración propia con base a los informes de la ABCP

En el transcurso histórico de los informes de la calidad de la democracia de la ABCP, la subdimensión de la libertad es la que ha obtenido los puntajes más altos, cuyo promedio histórico es de 5,42.

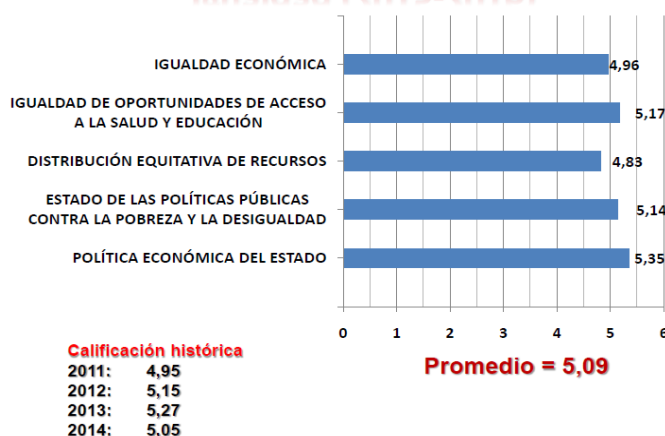
3.1.8. Igualdad

Siguiendo a Morlino, “en términos empíricos, se puede considerar la igualdad como la eliminación de las diferencias y los factores de la discriminación, el alivio de la pobreza, la promoción de los derechos sociales a través de políticas públicas y acciones de solidaridad” (Morlino, 2011: 43).

Bajo estos parámetros, se calificaron 5 subdimensiones que van desde la situación general de la igualdad económica, igualdad de oportunidades, distribución de la riqueza, la política social hasta la política económica.

Gráfico 8

Dominio de Contenido Igualdad (2015-2016)



Fuente: Elaboración propia con base a los informes de la ABCP

Al igual que la subdimensión de la libertad, el promedio histórico de la igualdad supera el 5, alcanzando el 5,08.

Conclusión

Bien recordaba Ton Salman, estudioso sobre la realidad boliviana, que no hay medida “objetiva” para determinar si una democracia en un país, durante un cierto período, sufre de contracción y empobrecimiento o goza de ampliación y enriquecimiento. En la percepción del ciudadano pueden ocurrir las dos cosas a la vez, depende de con qué ciudadano hablas. En nuestro “veredicto” sobre cómo va la democracia boliviana, deberíamos entonces no solamente ver “los hechos secos”, sino también la *percepción* de estos “hechos” por distintos sectores de los ciudadanos bolivianos. Democracia no es solamente el sistema, sino también su vivencia y su ambigüedad societal. Y tal vez llegaríamos entonces a la conclusión que la democracia total, ideal, completa y concluida no existe.

En esta ruta, los informes presentados por la Asociación Boliviana de Ciencia Política durante el período 2010-2016 fueron un intento de no solamente ver “los hechos secos”, dado que cada uno de los informes hace una relación de acontecimiento por cada año, sino la percepción de los actores en relación a esos hechos y acontecimiento. Esperemos que en el futuro, se vuelva a retomar este camino, en esa inquietud tanto política como académica, de promover la profundización y la calidad de la democracia y su correspondiente estudio.

Para terminar, hay dos elementos importantes a destacar en los informes de la calidad hechos por la ABCP que nos muestran el perfil de la democracia boliviana. La democracia en Bolivia es un tipo de democracia plebiscitaria con un sistema de partidos con partido predominante.

La democracia plebiscitaria es una variante del presidencialismo en la que no hay una clara separación de poderes y toda la autoridad tiende a concentrarse en la persona del dirigente electo ante el fracaso del sistema representativo. “Pues cuando las masas populares no se sienten bien representadas en sus intereses reales por las instituciones políticas (los partidos, el Parlamento y los aparatos burocráticos del Estado), necesitan confiar sin mediaciones en algún dirigente cuyas características personales (origen familiar, extracción social, capacidad de expresión, carrera profesional), le hagan merecedor de la confianza popular. Entonces las elecciones se convierten en plebiscitos personales, el combate por el favor del público suplanta al debate de programas y la política se decide en función de la retórica mediática” (Gil Calvo, 2007).

La democracia con un sistema de partidos con partido predominante se constituye con un mínimo grado de competencia política. Permite la existencia de partidos distintos del principal, aunque no forzosamente eficaces competidores del partido predominante. Así, dirá Sartori, “el sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica. Simplemente da la casualidad⁷ de que el mismo partido se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una mayoría absoluta de los escaños (no necesariamente de los votos) en el Parlamento” (Sartori, 1976: 249). Por tanto, “es un tipo de pluralismo de partidos en el cual -aunque no se produzca una alternación, de hecho, en el poder durante mucho tiempo- no está excluida la alternación, y el sistema político brinda amplias oportunidades para un disenso abierto y efectivo, esto es, para oponerse al predominio del partido gobernante” (Sartori, 1976: 255). Todo parece indicar que los resultados de las próximas elecciones en Bolivia, tanto las generales para octubre de 2019 como las presubnacionales del 2020, confirmarán estas características de la democracia boliviana actual.

7. Nosotros diríamos, no la casualidad, sino la posibilidad.

Bibliografía

ASCARRUNZ MEDINACELI, Julio, (2017), “Historia y desarrollo de la ciencia política boliviana: una aproximación nacional”, *Anuario Latinoamericano. Ciencias políticas y relaciones internacionales*, Vol. 5. 2017, pp. 173-189.

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP), (2011) “La calidad de la democracia en Bolivia. Percepción y evaluación de los actores 2010”, La Paz, ABCP.

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP), (2012) “La calidad de la democracia en Bolivia. Percepción y evaluación de los actores 2011”, La Paz, ABCP.

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP), (2013) “La calidad de la democracia en Bolivia. Percepción y evaluación de los actores 2012”, La Paz, ABCP.

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP), (2014) “La calidad de la democracia en Bolivia. Percepción y evaluación de los actores 2013”, La Paz, ABCP.

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP), (2015) “La calidad de la democracia en Bolivia. Percepción y evaluación de los actores 2014”, La Paz, ABCP.

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP), (2016) “La calidad de la democracia en Bolivia. Percepción y evaluación de los actores 2015-2016”, La Paz, ABCP.

BOBBIO, Norberto, (1983) “Democracia”, en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (eds) [1983] *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 441-452.

BUENO, Ramiro y TORRICO, Gualberto (2015) “Ciencia Política Académica. Trayectoria histórica y política de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública (1983–2012)”, La Paz, Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública, Universidad Mayor de San Andrés, Plural.

GARCÍA YAPUR, Fernando L. y GARCÍA ORELLANA, Alberto (2004) “Lecturas de la democracia en Bolivia”, *Política*, N° 42, Otoño 2004, pp. 325-339, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504216>

GIL CALVO, Enrique (2007) “El retorno de la democracia plebiscitaria”, *El País*, 20-12-2007.

HUNTINGTON, Samuel P. (1988) “One Soul at a Time: Political Science and Political Reform”, *American Political Science Review*, Vol. 82, N° 1, Mar., 1988, pp. 3-10.

MORLINO, Leonardo (2005) “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, N° 39, Enero-Febrero 2005, pp. 37-53.

MORLINO, Leonardo (2007) “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 2, N° 27, pp. 3-22.

MORLINO, Leonardo (2008) “Calidad democrática entre líderes y partidos”, México, IFE, 2008, pp. 1-24.

MORLINO, Leonardo (2009) “Qualities of Democracy: How to Analyze Them”, Florencia, Instituto Italiano di Scienze Umane.

- MORLINO, Leonardo (2011) "Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes", Oxford, Oxford University Press
- MORLINO, Leonardo (2012) "Calidad Democrática entre Líderes y Partidos" en Moreira, Carlos y Dante Avaro (Coords.) [2012] América Latina Hoy. Sociedad y Política, Buenos Aires, Teseo.
- MORLINO, Leonardo (2014) "La calidad de las democracias en América Latina". Informe para IDEA Internacional, San José, Instituto internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- MORLINO, Leonardo (2015) "¿Cómo analizar las calidades democráticas?", Revista Latinoamericana de Política Comparada, Vol. N° 10, Julio 2015, pp. 13-36.
- ROCHA VELÁSQUEZ, Patricia (2016) "La política interna en el Movimiento al Socialismo (1995-2009): entre la democratización y la oligarquización", La Paz, Universidad Mayor de San Andrés. Tesis de grado.
- SARTORI, Giovanni (1976) "Partidos y sistemas de partidos", Madrid, Alianza, 1992.
- SALMAN, Ton (2012) "La nueva democracia en Bolivia: evaluaciones dispersas sobre libertades individuales, pluralismo político-cultural y logros sociales". Disponible en <http://www.pieb.com.bo/tvirtual.php?id=54>
- SCHEDLER, Andreas (2016) "La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios", México, CIDE-FCE.
- STEFANONI, Pablo (2016) "Bolivia frente a sí misma", Agosto 2016, disponible en <http://nuso.org/articulo/bolivia-frente-si-misma/>
- SVAMPA, Maristella (2016) "Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo", Buenos Aires, Edhasa.
- TAPIA, Luis; CHÁVEZ, Patricia y MOKRANI Dunia (2008) "Democracia y cambio político en Bolivia", La Paz, PIEB.
- TILLY, Charles (2007) "Democracia", Madrid, Akal, 2010.
- VARNOUX, Marcelo (2005) "La ciencia política en Bolivia: entre la reforma política y la crisis de la democracia", Revista de Ciencia Política, vol. 25, N° 1, pp. 92-100.
- WEBER, Max (1922) "Economía y sociedad", México, FCE, 2014.
- ZAVALETA MERCADO, René (1981) "Cuatro conceptos de democracia", en Obra Completa, Tomo II: Ensayos 1975-1984, La Paz, Plural, 2013, pp. 513-530.
- ZEGADA, María Teresa (2016) "(Re) significaciones de la democracia", L'Âge d'or [En línea], 9 | 2016, Publicado el 01 marzo 2016, consultado el 30 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/agedor/1151> ; DOI : 10.4000/agedor.1151.



Revistando o paradoxo da legitimidade democrática (1995-2017)

Augusto Junior Clemente¹

augustoclemente@ymail.com

Bruno Mello Souza²

bmellosouza@yahoo.com.br



Resumo

José Álvaro Moisés em um texto seminal, publicado em 1995 e intitulado *Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática*, articula as dimensões da cultura política e da democratização como eixos fundamentais para examinar a consolidação democrática brasileira. O problema que o autor procura responder é saber em que medida a aceitação da democracia pelos brasileiros seria duradoura. A preocupação central estava em verificar os processos de continuidades e descontinuidades de padrões autoritários e de apropriação privada da esfera pública, enquanto elementos estruturantes da cultura política brasileira. A partir de dados empíricos provenientes de variáveis culturais, Moisés conclui demonstrando que nos anos noventa havia uma insatisfação generalizada dos brasileiros quanto aos governos combinada com um aumento da preferência da democracia per se. A partir dessa discussão, o presente artigo tem por objetivo examinar descritivamente variáveis concernentes à legitimidade do sistema democrático entre os brasileiros, com base nos dados do Latino barômetro (1995-2017), verificando a permanência, ou não, desse paradoxo encontrado por Moisés, examinando o apoio normativo à democracia em relação à percepção sobre o apoio efetivo ao regime, com foco especial para a confiança no Congresso Nacional, de papel protagônico para a dinâmica política do país nos últimos anos, e os partidos políticos, que estruturam os debates neste ambiente. Os resultados apontam na direção do fim do paradoxo da legitimidade democrática no Brasil na direção da sua deslegitimação (sem adesão simbólica e sem avaliação positiva da sua efetividade, associado a baixa confiança no Congresso e nos partidos).

Palavras-chave

Brasil, cultura política, legitimidade democrática

Introdução

O cientista político José Álvaro Moisés em um texto seminal, publicado em 1995 e intitulado *Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática*, articula as dimensões da cultura política e da democratização como eixos fundamentais para analisar a consolidação democrática brasileira. A partir de *surveys* realizados entre 1989 e 1994, o livro aborda elementos de orientações políticas subjetivas, tal como os valores democráticos dos indivíduos e a avaliação que fazem dos governos. Importa para Moisés saber quem são os novos “republicanos” que emergem após a inauguração da Nova República e descobrir quais seus valores a respeito da democracia e que conteúdos associam a ela.

O problema que o autor procura responder é saber em que medida a aceitação da democracia pelos brasileiros seria duradoura. A preocupação central está em estudar os processos de continuidades e descontinuidades de padrões autoritários e de apropriação privada da esfera pública, enquanto elementos estruturantes da cultura política brasileira.

O passado autoritário da América Latina somado às crises econômicas e sociais são fatores de instabilidade dos regimes políticos que apontavam, entre os países que fizeram parte da “terceira onda” democrática (Huntington, 1991), para uma “onda reversa”. Na cultura política dos países da América Latina havia o descrédito em relação às instituições democráticas, vistas como ineficientes na resolução dos problemas mais candentes que os países atravessavam. Deste modo, o passado autoritário dos países do continente dava amostras para acreditar que tais instabilidades políticas não eram situações aleatórias, mas um padrão de comportamento proveniente de uma tradição expressa em comportamentos, valores e atitudes. Contribuíam para a sensação de desencanto em relação à democracia, ainda, os fracos desempenhos dos partidos e instituições representativas para canalizar as demandas societais.

A pergunta que se colocava era saber se os públicos de massa e as elites políticas seriam capazes de estabilizar a democracia. Haveria, nos termos de Rustow (1955) a habituação? Ou seja, os líderes políticos e os públicos de massa se acostuariam aos procedimentos democráticos? Pensando nestes dilemas, Moisés enxerga a necessidade de revisar a literatura sobre a transição política com o foco na possibilidade de consolidação da Nova República, ou melhor, na “segunda transição” democrática: o processo de habituação ou de “socialização” de que Schmitter e O’Donnell (1988) nos falam.

1. Professor do Bacharelado em Administração Pública na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2. Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e Professor do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Com base em dados empíricos provenientes de variáveis culturais, Moisés conclui demonstrando que nos anos noventa havia uma insatisfação generalizada dos brasileiros quanto aos governos. Uma insatisfação acompanhada, porém, de um aumento da preferência da democracia *per se* (uma adesão simbólica, normativa). Tal fato denota o paradoxo da legitimidade democrática no Brasil: por um lado a adesão simbólica à democracia aponta na direção da sua legitimidade. Contudo, a percepção negativa da efetividade instrumental das instituições democráticas aponta para sua deslegitimação. É bem verdade que o fenômeno da desconfiança institucional combinada com insatisfação política e descrença sobre os governos pode ser verificado tanto em democracias jovens como nas consolidadas (Moisés, 2014), ainda que autores como Norris (2011) questionem tal tendência global à desconfiança. Porém, enquanto o fenômeno de descontentamento e de descrença nas velhas democracias serviu como estímulo a novas formas de participação e atitudes políticas, auxiliadas pela diversificação de formas possíveis de se influenciar nas decisões dos governos nas últimas décadas (Dalton, 2017), nos países recentemente democratizados tais fatores têm se materializado em afastamento e desinteresse em relação à esfera política (Moisés e Meneguello, 2013). Além disso, o caso brasileiro gera especial interesse por estarmos tratando de uma democracia que herdou uma série de vícios dos tempos autoritários no que tange à cultura política (Moisés, 1995).

A partir dessa discussão, o presente artigo tem por objetivo examinar variáveis concernentes à legitimidade do sistema democrático entre os brasileiros, verificando a permanência, ou não, do paradoxo encontrado por Moisés. Leva-se em consideração, principalmente, o contexto crítico que a política institucional vivencia no país, em que parece existir uma percepção generalizada de que as instituições democráticas não têm conseguido dar respostas suficientemente eficazes para corresponder aos anseios da população.

Inicialmente, apresenta-se uma discussão da importância da legitimidade da democracia do ponto de vista da cultura política. É a partir dessa base teórica que José Álvaro Moisés realiza suas análises. Em seguida, são verificados dados do Latino barômetro que cobrem o período de tempo entre 1995 e 2017, buscando captar as variáveis de apoio e satisfação com a democracia, sensação de progresso no país e no combate à corrupção, e confiança institucional, com foco no Congresso Nacional e nos partidos políticos. O foco nestas instituições se dá em função de: (1) a atuação de grande visibilidade pública e midiática dos congressistas nos últimos anos no Brasil, especialmente a partir do processo de impeachment que retirou do poder a Presidente Dilma Rousseff (PT) para deixar no posto seu até então vice, Michel Temer (PMDB) e dos debates acerca de reformas propostas pelo Executivo; (2) a ainda importante função dos partidos políticos de estruturar temas e debates dentro do parlamento- ainda que os partidos tenham sofrido com certa perda de visibilidade a partir da ascensão

de uma “democracia de público”, mais midiática e personalista, eles conservam um papel fundamental em uma série de outras esferas (Manin, 2013). Para fechar o artigo, algumas reflexões são levantadas nas considerações finais.

A cultura política e os fundamentos da legitimidade democrática

O conceito de cultura política trata das percepções e crenças que os sujeitos desenvolvem em relação à política. Este conceito origina-se em uma situação em que se configurava uma forte crise na crença a respeito do triunfo da racionalidade humana e na liberdade, em grande medida relacionada ao desenvolvimento do Fascismo e do Comunismo após a I Guerra Mundial. Esses acontecimentos colocaram em dúvida a crença na inevitabilidade da democracia no Ocidente, e colocaram sob questionamento o futuro da democracia em nível mundial (Almond e Verba, 1965), ensejando estudos na direção do caráter da congruência entre as diferentes culturas e o sistema democrático.

Almond e Verba (1965) definem a cultura política como sendo o processo pelo qual as orientações e atitudes dos indivíduos são estruturadas em relação ao sistema político e às suas instituições. Os autores postulam o surgimento de uma “nova cultura política”, tendo como base a participação política do cidadão comum, que pode ser configurada de duas maneiras: democrática ou autoritária (Almond e Verba, 1965). Dentro dessa dicotomia, o Estado democrático tem a atribuição de oferecer ao cidadão comum a oportunidade de se colocar como parte do processo decisório, enquanto que um regime totalitário coloca o mesmo num papel de “sujeito participante”. Sob essa ótica, o modelo democrático necessita de mais do que a simples existência de instituições formais, uma vez que elas também podem ser encontradas em muitos regimes totalitários. O que vai diferenciar e configurar uma democracia efetiva diz respeito a uma cultura política democrática (Almond e Verba, 1965). Os autores sublinham que a cultura política possui relação com fatores que remontam à formação histórica de um país, que geram características referentes às predisposições atitudinais dos cidadãos em relação à política.

Almond e Verba elaboram, assim, uma classificação das orientações políticas dos sujeitos, dividindo-as, para efeitos analíticos, em três tipos: (a) cognitivas; (b) afetivas, e (c) avaliativas. As orientações cognitivas são aquelas que dizem respeito aos conhecimentos e às crenças dos indivíduos sobre os objetos políticos. As orientações de cunho afetivo remetem aos sentimentos de ligação e envolvimento que os agentes partilham em relação a tais objetos. Já as orientações avaliativas são uma combinação dos dois tipos anteriores, desembocando em julgamentos e opiniões em relação à política. A partir dessas categorias, e com o intuito de examinar e entender com maior profundidade a cultura política, Almond e Verba formulam uma tipologia deste conceito. Classificam, desse modo, a cultura

política em três diferentes tipos que podem ser considerados “ideais” na acepção weberiana deste termo: (1) paroquial; (2) sujeita e (3) participante. No primeiro tipo, os indivíduos apresentariam pouco ou nenhum conhecimento em relação aos objetos políticos, fato que se coloca como entrave para a formação de sentimentos ou julgamentos em relação a tais objetos. No segundo tipo, os cidadãos possuem uma consciência relativamente refinada a respeito dos mecanismos de satisfação de demandas, ao passo que não possuem o mesmo nível de conhecimento e interesse sobre os instrumentos de encaminhamento das demandas, ficando, dessa forma sujeitos ao poder instituído, entendido, dessa maneira, como soberano ou absoluto. O terceiro tipo remete aos casos em que os cidadãos compartilham uma cultura política em que são dotados de conhecimentos, orientações afetivas e avaliativas em relação ao sistema como um todo, adotando, com isso, posturas ativas pelo fato de possuírem um bom nível de eficácia política subjetiva (Almond e Verba, 1965). Uma cultura política que balanceie esses três tipos ideais seria, para os referidos autores, a mais favorável e desejável, constituindo uma cultura cívica. Para que tal objetivo seja alcançado, faz-se necessário que haja uma redução das disparidades sociais e uma participação moderada dos sujeitos, estando estes habilitados a inibir possíveis desmandos do governo por possuírem um alto conhecimento dos mecanismos institucionais e um considerável senso de eficácia política subjetiva. Além disso, os autores enfatizam que a autoestima política, ou seja, uma auto avaliação sobre a relevância que os sujeitos acreditam ter no cenário político, interfere nas predisposições sobre a política: quanto maior tal autoestima, mais os cidadãos apresentam interesse e vontade de participar da política (Almond e Verba, 1965).

Existiram, também, algumas contestações ao uso que os autores fizeram do conceito de cultura política e de pontos problemáticos de sua elaboração teórica. Segundo Ribeiro (2008), a primeira delas diz respeito à imprecisão do termo “cultura política”. De acordo com Pye (1972), esse termo foi utilizado indiscriminadamente e de forma vaga. Na obra *Political Culture Revisited*, Almond (1989) reconhece a pertinência da crítica, e explica tal imprecisão pelo caráter pré-teórico da formulação inicial, uma vez que o objetivo do qual partiu, junto com Verba, era afirmar a relevância dos sentimentos, das crenças e das orientações para a análise das predisposições políticas. Uma segunda crítica diz respeito à postura etnocêntrica implícita nas conclusões do primeiro estudo dos autores, que partem de um conceito de política restrito aos aspectos institucionais e formais de caráter representativo, afirmando como sendo melhores aquelas culturas políticas mais adequadas a essa opção conceitual (Rennó, 1998). Desse modo, a teoria empírica da democracia formulada por Almond e Verba acabaria revestida por um caráter ideológico, privilegiando o *status quo* das sociedades de capitalismo desenvolvido, e deixando em segundo plano os efeitos de diferenças entre classes sociais na caracterização da cultura cívica como potencialmente democrática (Pateman, 1989). Essa tendência

ideologicamente influenciada somente foi superada quando os estudos da cultura política passaram a orientar-se pela tentativa de realizar uma interpretação das culturas políticas de cada país em suas particularidades, deixando de lado as tentativas de enquadrar essas culturas em algum modelo de tipologia pré-estabelecida (Ribeiro, 2008).

Contudo, a crítica mais polêmica se deu em relação ao questionamento da propriedade causal e da capacidade explicativa das variáveis referentes a cultura política trazidas à baila por Almond e Verba (Ribeiro, 2008). Barry (1988) ressalta que os achados do livro *The Civic Culture* somente se sustentam em sua essência por meio da suposição de que as variáveis que compõem a cultura política afetam os regimes democráticos. O autor propõe uma inversão da relação de causalidade, entendendo ser mais lógico considerar que as experiências sob instituições democráticas influenciariam a cultura política, e não o contrário (Barry, 1988). Pateman (1971) vai ao encontro de Barry, sublinhando que experiências de socialização política por instituições democráticas seriam responsáveis pela internalização de valores democráticos. Almond (1989), por seu turno, ressalta que as orientações políticas subjetivas sempre foram tratadas, tanto no estudo inicial quanto nos trabalhos posteriores, como variáveis influenciadas por elementos externos, sendo, simultaneamente, dependentes e independentes.

Após passar por um período de ostracismo, em decorrência das críticas supracitadas e da popularização de modelos racionalistas, o conceito de cultura política volta a ganhar visibilidade na década de 1980, especialmente com os trabalhos de Robert Putnam. O autor observou, num cenário de reforma institucional ocorrida no início da década de 1970, com base em uma pesquisa empírica que durou vinte anos, que as regiões da Itália que possuíam uma cultura mais cívica possuíam uma maior eficiência administrativa, e, principalmente, uma maior relação de confiança interpessoal e institucional (Putnam, 1996). Seguindo a mesma linha, Montero, Zmerli e Newton (2008) encontram relação entre a confiança social e a confiança política, e da confiança política com a satisfação dos sujeitos com a democracia, em pesquisa que abarcava doze países europeus³. Essa perspectiva nasce em continuidade aos estudos desenvolvidos por David Easton em 1965. De acordo com Easton, o funcionamento de sistemas democráticos depende do apoio das massas a esse regime. Para o referido autor, a existência de apoio por parte dos indivíduos a um sistema político colabora para o aumento da legitimidade democrática e influenciando nos resultados desse sistema. O apoio a um sistema político pode ocorrer de dois modos, específico ou difuso. O primeiro diz respeito a uma situação momentânea em que as pessoas oferecem apoio político em relação à satisfação que o sistema oferece em relação às suas demandas. O apoio difuso, de caráter mais leal, por sua vez, tende a ser mais duradouro e generalizado, e

3. Alemanha, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Holanda, Moldávia, Noruega, Portugal, Romênia, Rússia, Suécia e Suíça. Os dados referem-se ao período 1999-2002.

na maioria das vezes é o resultado de um processo de socialização política mais intensa (Easton, 1965).

Ronald Inglehart (1990), por sua vez, definiu cultura política como tratando-se das atitudes básicas, valores e capacidades existentes em diferentes contextos. A principal contribuição do autor é a de adicionar o elemento temporal e intergeracional aos estudos sobre cultura política. Ele constata transformações significativas nas culturas das sociedades industriais, provenientes de mudanças econômicas, tecnológicas e sócio-políticas nestas sociedades (Inglehart, 1990). Inglehart postula que tais mudanças acontecem gradativamente, refletindo mudanças nas experiências formativas que moldam as diferentes gerações. Assim, os valores tradicionais e as normas permanecem presentes em gerações antigas, mas novas orientações vão penetrando nas novas gerações, constituindo uma substituição ou realocação das tradições. Nas sociedades que conseguem satisfazer suas necessidades materiais básicas, modificam-se, por consequência, os direcionamentos das preocupações dos sujeitos, configurando um contexto pós-materialista, no qual as prioridades passam a dizer respeito a questões como auto-expressão, qualidade de vida e preservação do meio ambiente (Inglehart, 1990).

Na América Latina, a despeito de uma dimensão poliárquica relativamente consolidada na maioria dos países, com eleições competitivas, respeito a direitos políticos, existência de canais de comunicação alternativos e liberdade para votar e ser votado (Freidenberg, 2007), persiste uma incongruência entre a dimensão institucional e o comportamento dos cidadãos, caracterizado por relações de forte desconfiança sobre a política, a própria democracia e suas instituições (Moisés, 2005; Power e Jamison, 2005; González, 2011). Isto sinaliza que meros procedimentos não resolvem os problemas dos cidadãos, que se veem cada vez mais afastados das esferas de poder, que por sua vez não dão uma resposta eficaz na resolução destes problemas (Baquero, 2006).

O Brasil não é exceção neste cenário. E na esteira dos estudos de cultura política, Moisés (1995) examina a consolidação democrática no país, num contexto de transição e consolidação democrática. De acordo com o autor, tal cenário geralmente é caracterizado pela incerteza, isto é, trata-se da mudança de um regime autoritário para “alguma outra coisa” não muito clara, e que pode ser de natureza democrática, ou não. Dessa maneira, a cultura política é utilizada para compreender por que um regime político se consolida, ganha continuidade ao longo do tempo e se estabiliza (Moisés, 1995).

Moisés (1995) afirma que os comportamentos e atitudes não são fenômenos isolados dos padrões de interação encontrados na base do funcionamento das instituições políticas. Os padrões comportamentais e atitudinais encontram-se relacionados com o âmbito das instituições, e entram em sintonia com o funcionamento das molduras formais da democracia. No caso brasileiro, o autor destaca a existência de um

“paradoxo da legitimidade democrática”, que consiste no fato de que vícios políticos herdados do período autoritário ainda persistem com força na cultura política brasileira, e se materializa em apoio normativo ao regime democrático combinado com desconfiança e insatisfação em relação à democracia realmente existente, configurando-se como uma ameaça para a democracia no país (Moisés, 1995).

A partir da base oferecida por Moisés, a próxima seção trata de discutir, com dados do Latino barômetro, esse paradoxo da legitimidade democrática no Brasil, levando em conta principalmente o contexto de crise institucional vivido no país nos últimos anos e suas consequências para a erosão das já frágeis bases da democracia brasileira.

Revisitando o paradoxo da legitimidade democrática: algumas observações empíricas

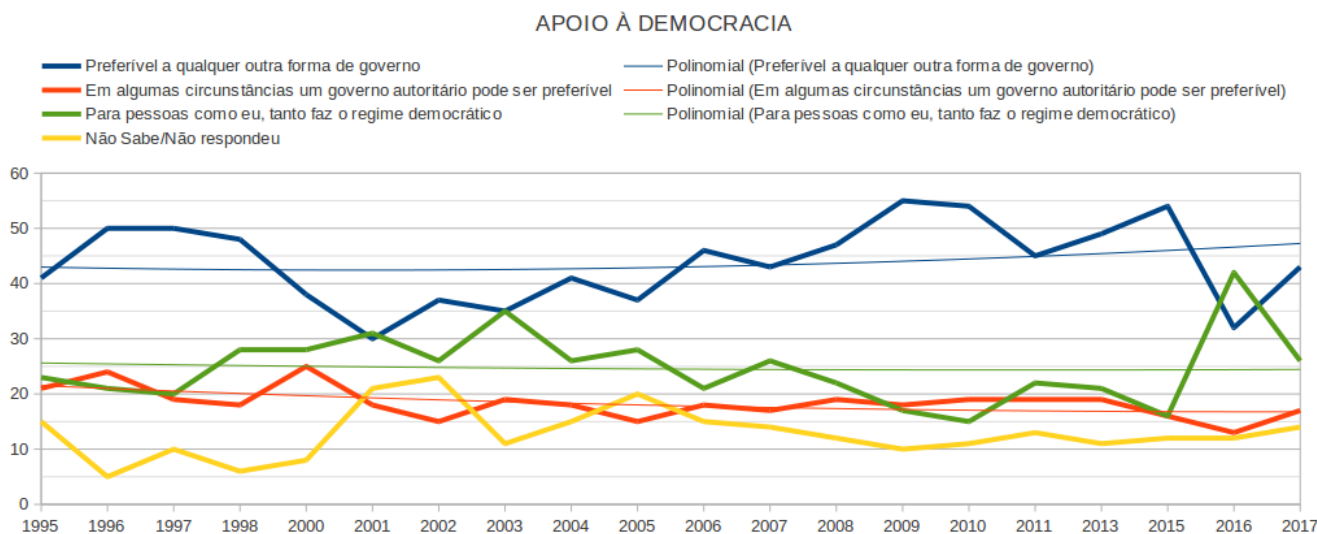
Antes de verificar os dados fornecidos pelo Latino barômetro, cabe brevemente estabelecer a dinâmica existente entre a legitimidade do regime político e as percepções de ordem avaliativa. A legitimidade e a efetividade são duas variáveis que, apesar de autônomas, devem ser analisadas em conjunto. O Brasil tinha uma “reserva” de legitimidade democrática devido ao apoio normativo, restava saber se tal reserva seria suficiente e por quanto tempo – afirmou Moisés. As heranças do autoritarismo, as frustrações e apatias podem reforçar e dar embasamentos para que surjam lideranças que queiram modelos não democráticos de regimes políticos. Ou seja, as crises de efetividade levam às crises de legitimidade, que podem fazer com que as elites e os públicos de massa busquem vias autoritárias para a resolução das disputas políticas e problemas sociais.

Esse é o paradoxo da legitimidade democrática no Brasil: as elites convivem com os vícios do passado negando a necessidade de reformas institucionais. Essa situação, segundo Moises, poderia levar ao fim do regime democrático. Porém, o inverso também é verdadeiro: reformas institucionais que aperfeiçoem e melhorem o desempenho governamental podem galgar mais apoio e legitimidade democrática.

Levando estes fatos em consideração, combinados com um panorama de profunda crise institucional marcada por corrupção sistêmica e descrença generalizada na política, apresentamos alguns dados sobre o Brasil, revendo as teses do autor. Esses dados são provenientes da base do Latino barômetro, que é uma ONG que realiza pesquisas de opinião pública nos países da América Latina desde 1995. Buscou-se na referida base de dados uma variável que representa a adesão simbólica à democracia (como um valor) para verificar sua legitimidade. Tal variável está expressa no gráfico 1, sobre seu apoio normativo. A série histórica, de 1995 a 2017, não necessita de maiores interpretações para gerar preocupação.

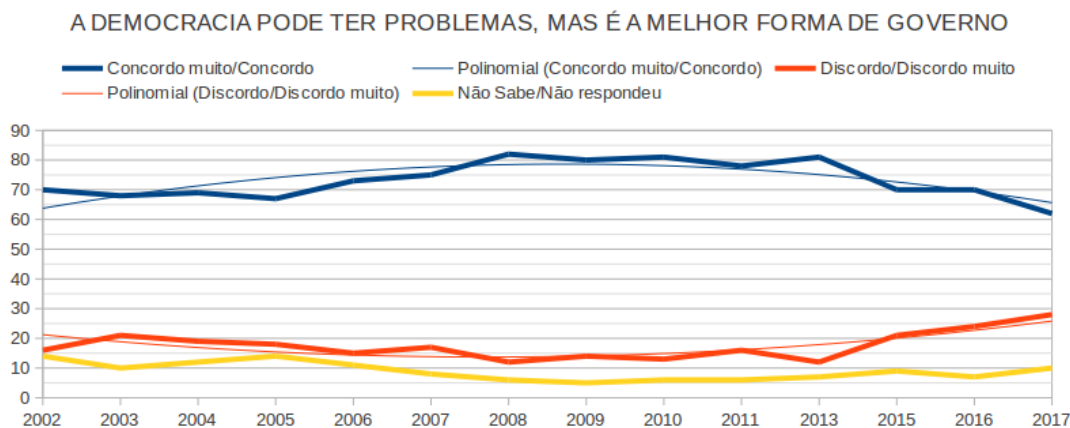
A afirmação “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo” (linha azul) tem uma queda entre 1995 e 2001 e depois mantém uma linha de

tendência ascendente até 2015 para depois despencar em 2016, chegando em 32%. Surpreendente, contudo, é que a linha verde do gráfico que demonstra o nível de indiferença em relação à democracia enquanto um valor (“tanto faz se é uma democracia ou não”) ultrapassa em 2016, com 42% das respostas a linha azul. Na série histórica somente no ano de 2016 é que isso acontece.

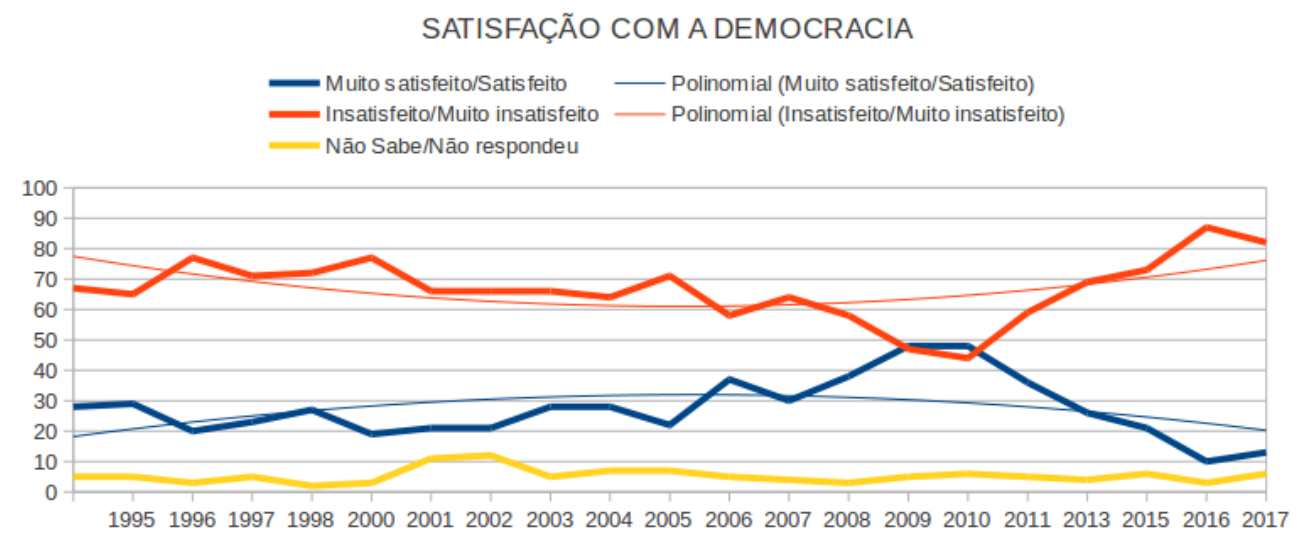


Fonte: Latino barômetro

A próxima variável perguntava aos respondentes se eles concordavam com a frase de Winston Churchill, de que “A democracia pode ter problemas, mas é a melhor forma de governo”. Trata-se de uma variável normativa também, que avalia a democracia enquanto um ideal. Embora a taxa de quem respondeu que concordava/concordava muito permaneça elevada, percebe-se uma queda contínua a partir de 2013. Em 2017 cerca de 30% dos respondentes discordaram que a democracia seria a melhor forma de governo.



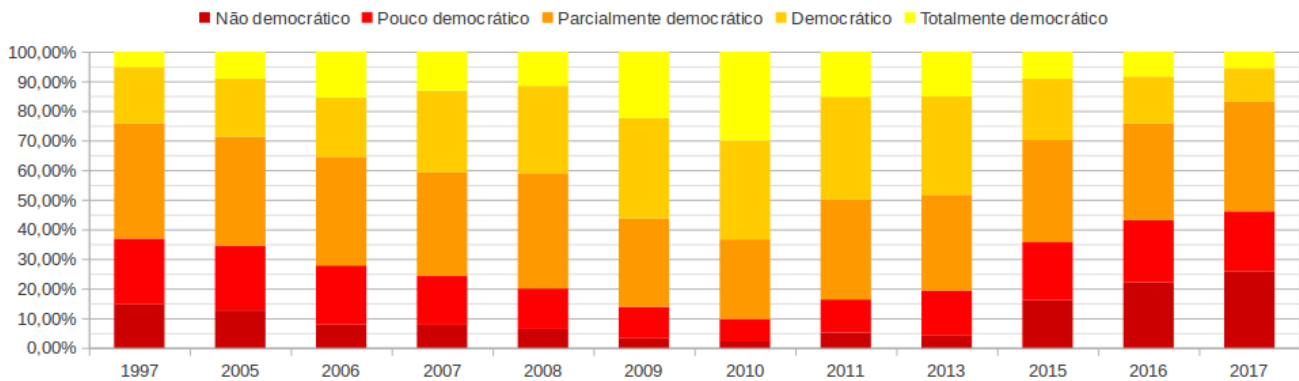
No gráfico seguinte examina-se uma variável que questiona a efetividade do regime democrático. Os dados referem-se à pergunta sobre a “satisfação com a democracia” que coloca o respondente numa situação avaliativa em relação ao regime na sua concretude. Para facilitar a interpretação, foram agregadas as respostas “muito satisfeito” e “satisfeito” (linha azul) e “insatisfeito” e “muito insatisfeito” (linha vermelha).



Entre o início da década de 2000 até 2010 temos uma linha de tendência descendente dos insatisfeitos com a democracia (chegando a 44% em 2010) e em sentido inverso uma linha de tendência ascendente da avaliação positiva, que sai de 19% em 2000 e chega a 49% em 2009, ultrapassando pela primeira vez a linha vermelha (dos insatisfeitos). Se há seis ou sete anos revisitássemos as teses de Moisés, poderíamos falar que enfim, nossa democracia estava consolidada. Porém, a partir de 2011 há a derrocada da satisfação com a democracia, que sai de 48% e chega em 2016 com apenas 10%. Em sentido contrário, a insatisfação sai, no mesmo período, de 44% e chega ao ápice de impressionantes 87% de brasileiros insatisfeitos e muito insatisfeitos com a democracia no que tange ao seu valor instrumental para a resolução dos problemas que o país apresenta.

Tal erosão dos valores democráticos pode ser verificável também no gráfico seguinte, que apresenta uma escala de desenvolvimento da democracia no país. No gráfico há respostas que variam de respostas que não consideram que o Brasil seja um país democrático (cor vinho) até os que consideram que o país seja totalmente democrático (degradê até a cor amarela). A partir de 2011 o volume daqueles que consideram o país não democrático aumentou, chegando a 20%. Somando estes com os que responderam que o país é “pouco democrático” temos 40% de respondentes que consideram que exista ausência da democracia no país. Um dado assustador e preocupante.

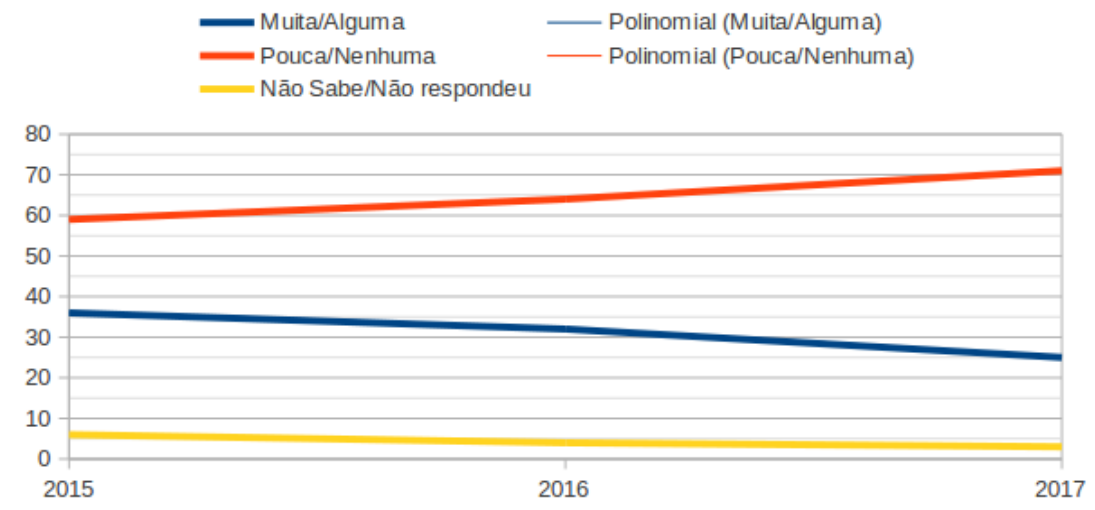
ESCALA DE DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA



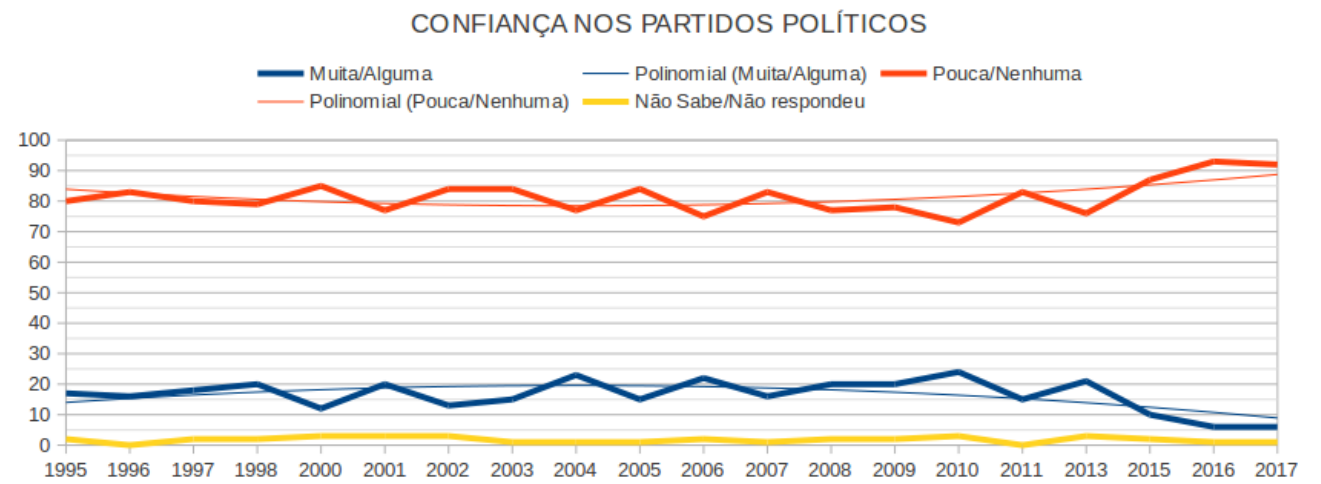
Os dados apresentados até aqui versaram somente sobre o conceito de democracia. A seguir observaremos resultados do nível de confiança dos brasileiros em relação às suas principais instituições. A categoria de confiança, em estudos de cultura política, é fundamental na medida em que ela se correlaciona ao bom desempenho das instituições.

Nesse sentido, o gráfico seguinte é sobre a confiança dos brasileiros nas eleições. A base de dados consultada dispõe apenas dos três últimos anos, mas mesmo assim verificamos uma queda de 10% entre 2015 e 2017, que registra neste último ano um total de 70% de respondentes que não confiam ou confiam pouco nas eleições, que seriam a principal materialização procedimental da democracia (embora, fique claro, não exista apenas em regimes democráticos).

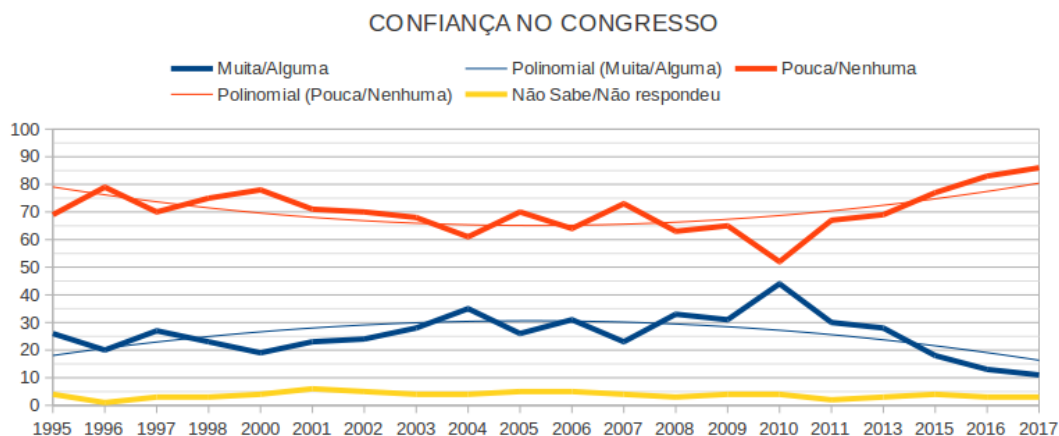
CONFIANÇA NAS ELEIÇÕES



O próximo gráfico demonstra que tudo aquilo que já é ruim, sempre pode piorar. Aspectos como a percepção de corrupção e de irresponsabilidade destas instituições podem comprometer a confiança dos indivíduos sobre as instituições políticas, e por isso ganham importância analítica (Torcal, 2014). Entre 2013 e 2017 há um descenso significativo dos brasileiros que não confiam nos partidos políticos. Em 2017 apenas 5% disseram ter muita ou alguma confiança nos partidos políticos.



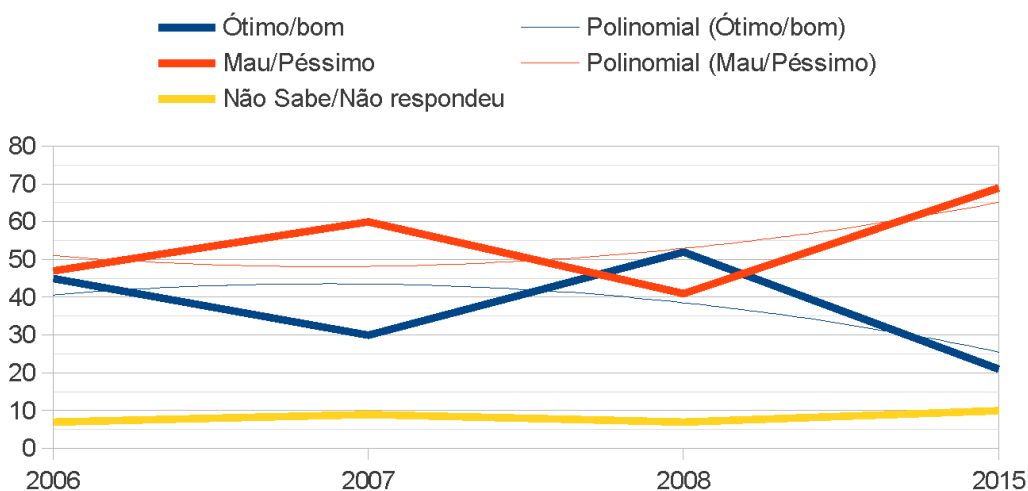
Quando observamos os dados relativos ao congresso nacional o quadro também não muda muito. Ele mostra que até 2010 estávamos projetando um bom cenário de confiança numa instituição fundamental para os processos políticos públicos, que é o poder legislativo. Era uma rota de gradativa confiança institucional. A situação, porém começa a se direcionar para uma crescente desconfiança a partir de 2011, chegando em 2017 a menos de 10% de respondentes que afirmaram ter alguma confiança no Congresso Nacional.



Fonte: Latino barômetro

Se a confiança nos parlamentares é baixa, a avaliação da atuação prática deles segue tendência semelhante. Apenas no ano de 2008 havia um percentual maior de indivíduos avaliando o Congresso em ótimo ou bom. De resto, de 2006 a 2015 predominam as avaliações negativas, atingindo cerca de 70% no último período examinado no gráfico. Se pensarmos num modelo sistêmico estoniano, os *inputs*, materializados na falta de confiança no parlamento, estariam gerando *outputs* insatisfatórios do sistema político, redundando em má avaliação dos congressistas. No entanto, para o caso brasileiro a relação pode perfeitamente ir em outra direção, isto é, uma atuação insatisfatória do Congresso Nacional gerando um ambiente político de hostilidade e desconfiança por parte da população, realimentando um processo de insatisfação ineficácia do sistema político.

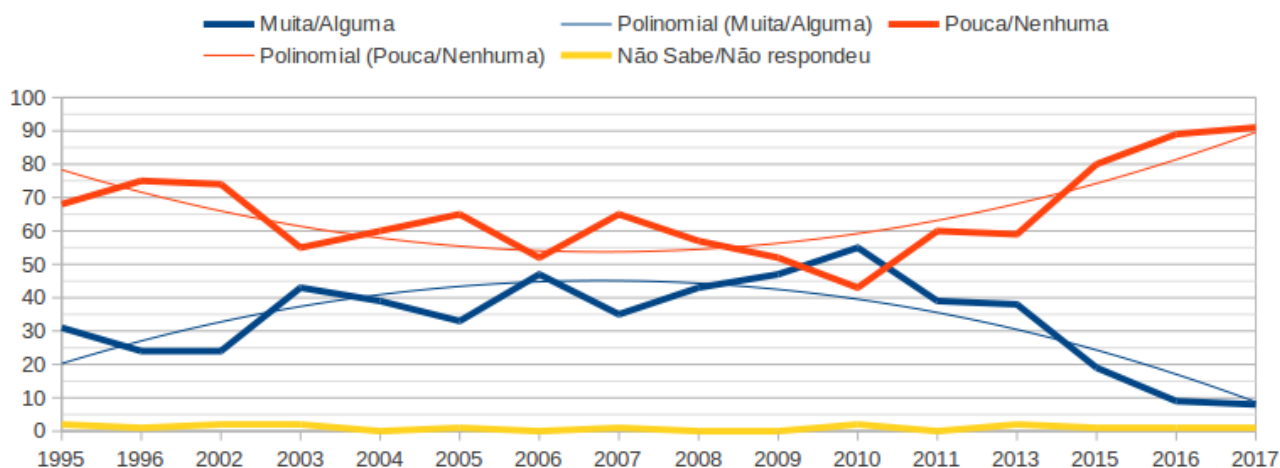
AVALIAÇÃO DOS PARLAMENTARES E DO CONGRESSO NACIONAL



Fonte: Latino barômetro

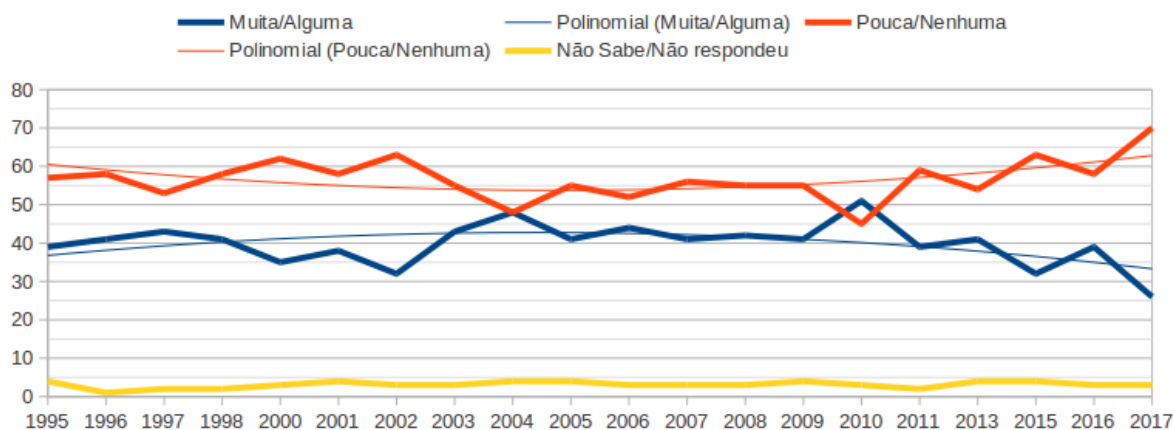
No que tange à avaliação governamental, novamente é em 2010 que temos o melhor resultado, com a linha azul (dos que confiam) superando pela primeira vez a linha vermelha (dos que não confiam) no governo. Deste a metade dos anos 1990 a confiança no governo melhorou significativamente, porém, em 2011 a confiança começa a erodir, chegando ao recorde de mais de 90% dos respondentes afirmarem que não confiam ou confiam pouco no governo.

CONFIANÇA NO GOVERNO



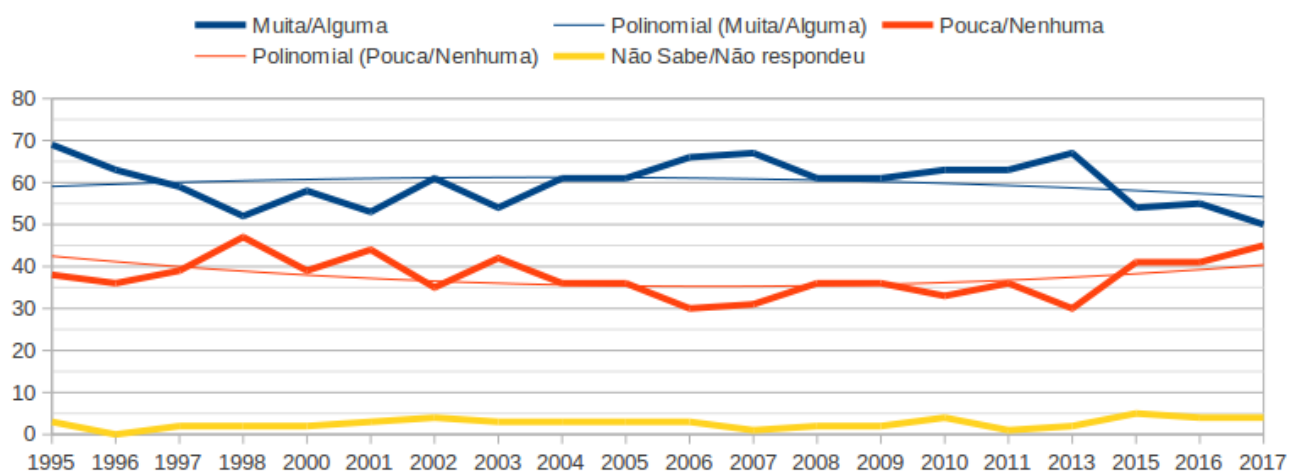
Embora nos últimos anos a sanha punitivista do judiciário tenha ganhado destaque, obtendo relevo nos noticiários do país, podemos observar no próximo gráfico que ela não se reverteu em maior confiança dos cidadãos. Todos os três poderes no país estão em crise de legitimidade e com quedas de seus níveis de confiança para com a população. Novamente, é a partir de 2011 que temos uma escalada da deslegitimação das instituições públicas. No caso do judiciário, em 2017 mais de 70% afirmaram que não confiam ou confiam pouco em tal poder.

CONFIANÇA NO JUDICIÁRIO



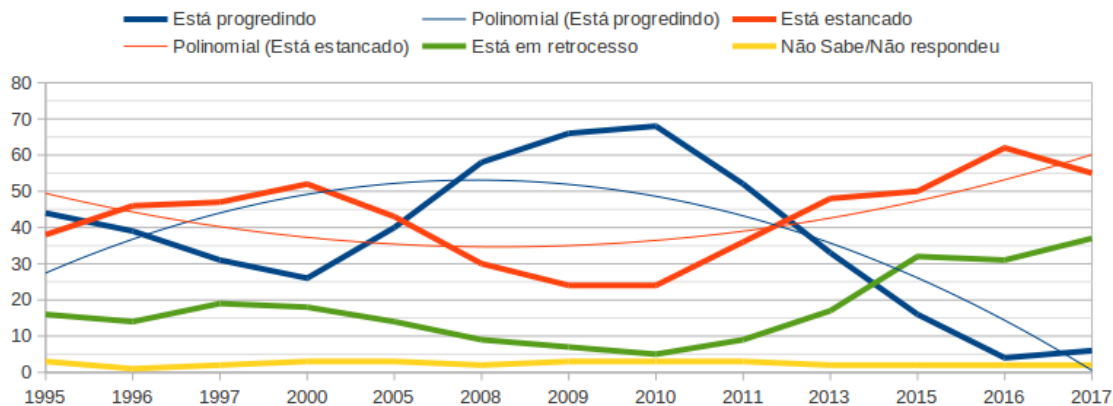
A confiança nas Forças Armadas também apresenta queda nos últimos anos: entre 2013 e 2017, caiu quase 20% e neste último ano cerca de 50% dos respondentes afirmaram possuir muita ou alguma confiança nelas. Embora esteja ainda elevado o número, não se pode ignorar o fato de que há tendência de queda significativa em um percentual de confiança que chegou a circular em torno dos 70% em períodos anteriores.

CONFIANÇA NAS FORÇAS ARMADAS



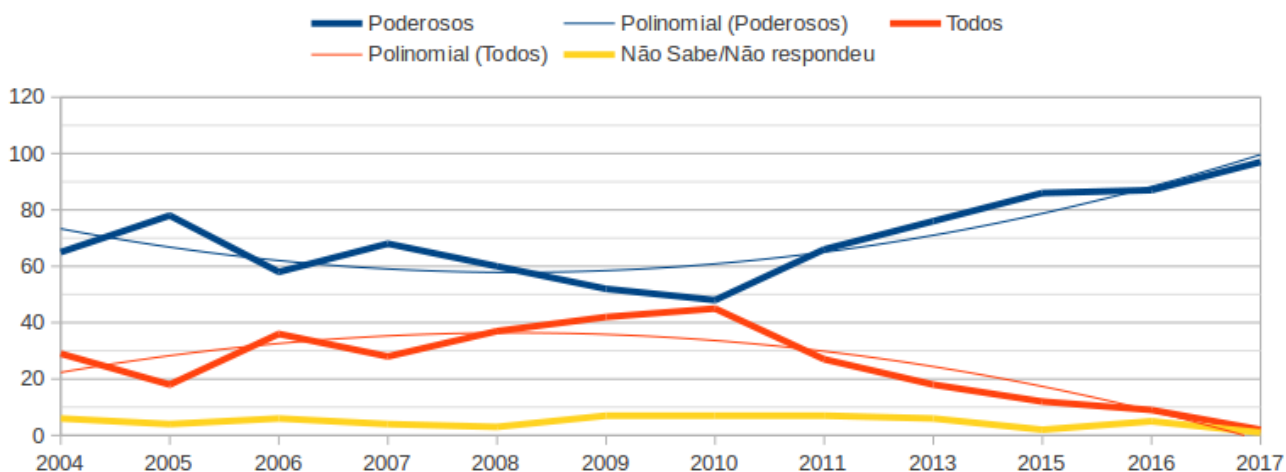
Em suma, os brasileiros a partir de 2011 entraram numa rota de absoluta desconfiança e insatisfação. E não apenas com a política, mas com tudo. Para examinar esta hipótese, vejamos os dados referentes à percepção dos brasileiros em relação ao progresso do país (próximo gráfico). Nele, percebemos que é a partir de 2011 novamente que a percepção de que o país está progredindo cai de 68% para chegar em 4% em 2016 (linha azul). No mesmo período, a percepção de que o país está estagnado sai de 24% e chega a 62% (linha vermelha) e a percepção de que o país está em retrocesso sai de 5% em 2010 e alcança quase 40% em 2017.

PERCEPÇÃO DO PROGRESSO DO PAÍS



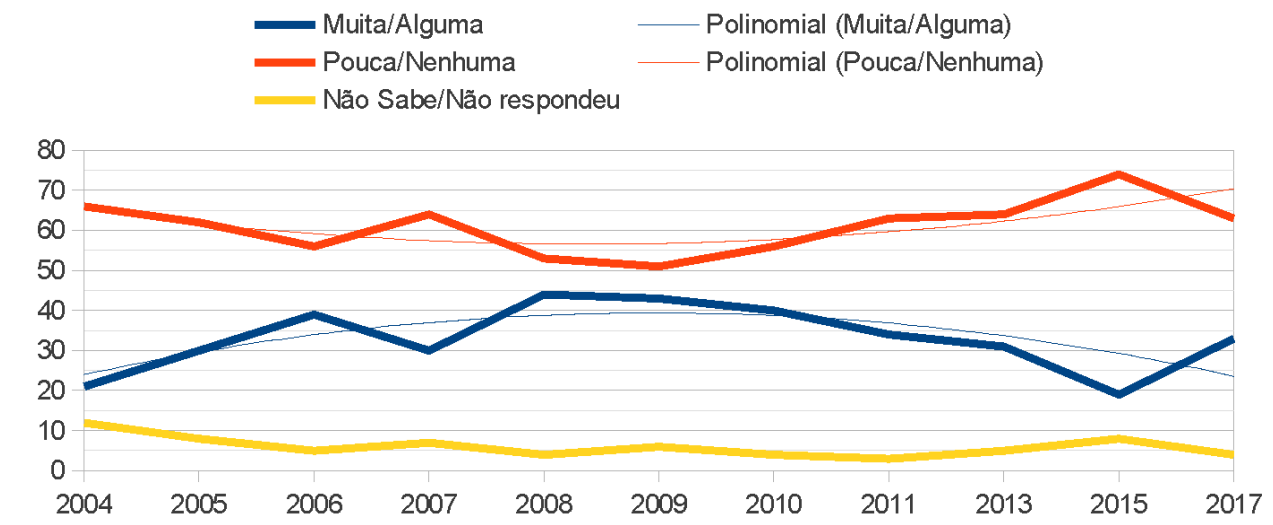
Em paralelo a esse estado de coisas, em que impera um sentimento de estagnação e retrocesso, a sensação de injustiça só aumentou a partir de 2011, novamente. O próximo gráfico traz uma variável que questionou os respondentes se eles acreditavam que o Estado governava para todos ou se somente para os poderosos. Como podemos observar, a partir de 2011 a sensação de injustiça só aumentou. O alarmante é que quase 100% respondeu que o “governo é para os poderosos” em 2017.

GOVERNO É PARA TODOS OU SÓ PARA OS PODEROSOS



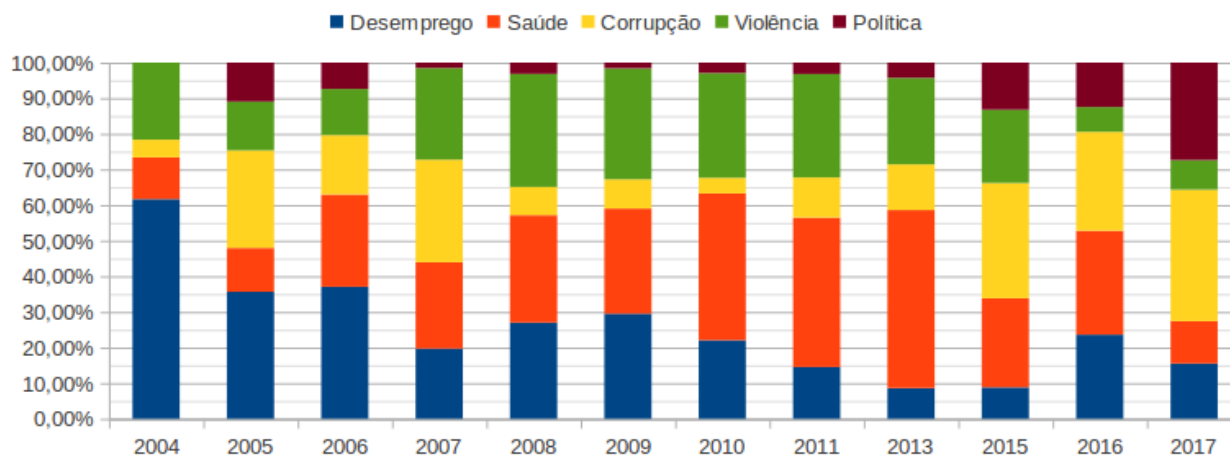
O próximo gráfico mostra a evolução da percepção sobre a redução da corrupção no Estado, e nesse caso, é possível notar que existe um aumento ao menos nesse quesito nos últimos anos: entre 2015 e 2017, ocorre um salto de cerca de 10% na percepção de que há muito ou algum progresso no combate à corrupção, em contraponto com uma queda no percentual daqueles que afirmaram haver pouco ou nenhum progresso nesse sentido. Ainda assim, é importante destacar que ao longo do tempo, a percepção dos entrevistados em relação a progressos no combate à corrupção permanece apresentando distâncias significativas, isto é, uma maioria consistente de indivíduos ainda entende que pouco se progrediu para combater atitudes corruptas no Estado brasileiro, mesmo com o forte apelo midiático de operações como a Lava Jato, que têm encarcerado figuras políticas de notável importância no cenário nacional.

PROGRESSO NA REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO NO ESTADO - ÚLTIMOS 2 ANOS



O último gráfico traz a resposta sobre quais seriam os principais problemas do país para os entrevistados. Gradativamente, a corrupção (em amarelo) e a política (roxo) ganharam espaço do ideário nacional como sendo os principais problemas do país. Em 2017 eles se sobressaíram em relação ao tema da violência, saúde e desemprego. Não por acaso, a agenda do debate público hoje gira em torno dos temas da corrupção e da política, intimamente associados um ao outro. Saímos de um discurso anticorrupção, passamos para o discurso do antipetismo até chegar no discurso da antipolítica, que pode se materializar em perspectivas antidemocráticas e de negação do cidadão comum em relação à institucionalidade vigente no Brasil.

PRINCIPAL PROBLEMA DO PAÍS



Fonte: Latino barômetro.

Mas o que estes dados significam? Em primeiro lugar, o fato de que nossa democracia não está consolidada. Estamos vendo o fim do paradoxo da legitimidade democrática no Brasil (a tese de Moisés) na direção da sua total deslegitimação. Ou seja, sem adesão simbólica e sem avaliação positiva da sua efetividade. Isso pode conduzir o país a significativas erosões em suas já frágeis bases de legitimidade democrática do ponto de vista social, comprometendo o futuro do regime democrático brasileiro.

Os dados apresentados se alinham à teoria de Charles Tilly, que nos diz que o aprofundamento da democratização ou seu retrocesso (a desdemocratização) podem ocorrer por três vias: (i) aumento ou diminuição das desigualdades categóricas (sociais, de gênero, étnica, etc.) quando inseridas nos processos políticos públicos; (ii) aumento ou diminuição da autonomia dos processos políticos públicos em relação aos centros de poder; (iii) aumento ou diminuição da integração entre redes de confiança interpessoais aos processos políticos públicos.

Neste momento, no Brasil, o que vemos é a desintegração das redes de confiança interpessoais em relação ao âmbito da política (objeto deste artigo), fazendo prevalecer a desconfiança para com as instituições públicas para a ampla maioria da população, e gerando uma sensação de afastamento e repulsa em relação às instituições políticas.

Tilly alerta também que os processos de desdemocratização são acelerados por “choques internos ou externos”. Pois bem, vimos que 2010 foi o último bom ano no Brasil em termos de aquisição de valores de uma cultura democrática. De lá para cá, o país recebeu inúmeros choques: os efeitos tardios da crise econômica de 2008, as Jornadas de 2013 que mudaram a configuração da política nacional, o efeito “7 a 1” da copa de 2014, a contestação do resultado eleitoral dos derrotados das eleições 2014, o descontrole da Operação Lava Jato, o processo de destituição de Dilma levado a cabo, principalmente, por Eduardo Cunha em 2016, e em 2018 a prisão do ex-presidente Lula e por fim a greve dos caminhoneiros, que conduziu o país a uma forte crise de desabastecimento que durou algumas semanas.

Para agravar tal situação, observa-se que alguns centros autônomos de poder (públicos e privados) estão sem controle e o Estado não consegue neutralizá-los: por exemplo, parte do judiciário e da polícia federal, a grande mídia, grupos de capitais que financiam campanhas políticas, etc. Além destes, outros centros de poder estão tentando se autonomizar, tais como radicais internos (linha dura) das Forças Armadas e das polícias estaduais. Parece que a caixa de pandora foi aberta.

Existe, nesse cenário, uma hipótese que poderia ser ventilada: os anos em que Lula esteve à frente da Presidência da República foram aqueles em que o país mais avançou rumo a uma legitimação societal da democracia. Assim que ele saiu, com recorde de aprovação de seu governo, todos os indicadores da cultura po-

lítica democrática pioraram. Esse “efeito Lula”, acompanhado dos efeitos do período de bonança econômica vividos pelo país nos anos de seus governos, serve para demonstrar que quem empresta legitimidade às instituições são os políticos. Isso ocorre de forma muito especial em contextos políticos como o brasileiro, em que o personalismo político tende a se sobressair em relação à impessoalidade das instituições. Desse modo, cabe refletir sobre até que ponto os políticos, com seus respectivos carismas e poderes de articulação institucional e junto à população, cumprem um papel fundamental na democracia em dar sustentação às instituições.

Mais que isso, a política é a arte da comunicação, de conseguir dialogar com amplos setores da sociedade, de conseguir aglutinar diversos interesses em torno de si e de um projeto. Sobretudo, o político necessita sempre resgatar a autoestima da maioria da população. Sem esse elemento da popularidade, do diálogo com os mais pobres resgatando sua autoestima, a política em um país como o Brasil tende a engessar-se e cair num processo de paralisia.

Não por acaso, ocorreu no país a eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República, encampando um discurso de revolta com as instituições políticas, contra a corrupção e a violência por meio de punições severas, que encontrou ressonância em significativas franjas do eleitorado. Ao mesmo tempo, a esquerda política brasileira tem sofrido com enormes dificuldades para formar novos quadros, capazes de efetivamente oxigená-la e estabelecer um diálogo aberto com setores mais amplos da sociedade.

Por fim, é importante estabelecer o entendimento de que a democracia não é uma variável binária (presença ou ausência), mas uma variável contínua. O processo de desdemocratização em curso no país hoje é fato, sobretudo, porque o agente principal da democracia é o cidadão (como diria O’Donnell, a cidadania é microfundamento da democracia). Porém esse cidadão brasileiro não mais legitima as instituições republicanas. E isso conduz a um cenário de afastamento, desilusão e desconfiança que mina cada vez mais o regime democrático no nível societal no curso prazo, podendo repercutir inclusive no nível institucional no médio e longo prazo.

Considerações finais

O processo de consolidação da democracia no Brasil tem enfrentado quase que permanentemente um terreno árido. As instituições têm encontrado imensas dificuldades em dar respostas eficientes e eficazes para as demandas dos cidadãos. O contexto de crise instaurado a partir de 2013 e agravado nos últimos anos torna esse cenário ainda mais espinhoso. Os níveis de desconfiança institucional, especialmente nos partidos políticos, alcançaram níveis alarmantes, de cerca de 90% em diferentes faixas etárias, corroborando as dificuldades de legitimação social dos mesmos, encontradas por Moisés e Carneiro (2015); ao mesmo tempo, as Forças Armadas, apesar de certa queda no último período,

continuam gozando de bastante prestígio junto à população (Souza e Perez, 2017), principalmente quando comparadas a outras instituições. Tal situação ensejou o surgimento de perspectivas menos democráticas de abordar o mundo político, abrindo espaço para que políticos personalistas apareçam propondo controle social com “mãos firmes”.

O fim do paradoxo da legitimidade democrática no Brasil na direção da sua deslegitimação (sem adesão simbólica e sem avaliação positiva da sua efetividade) não pode ser atribuído somente à dimensão econômica (um choque externo), mas também a choques internos: os ciclos de protestos de 2013, a corrupção sistêmica existente no sistema político brasileiro- exposta pelas operações investigativas em andamento-, o ataque às instituições democráticas por parte da grande mídia, a irresponsabilidade política dos partidos os desdobramentos de uma crise política que já ultrapassa meia década. Nada disso contribui ou tem contribuído para a qualidade da nossa democracia, sobretudo, para quem dá suporte e empresta legitimidade para as instituições republicanas: o cidadão. Mesmo com a Lava Jato, estes dados apontam na direção da deterioração do terreno da confiança dos brasileiros em relação às suas instituições públicas.

Referências bibliográficas

- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney (1965) “The civic culture: political attitudes and democracy in five nations”. Boston: Little, Brown and Company (Inc.).
- ALMOND, Gabriel; VERBA Sidney (Orgs.), (1989) “The Civic Culture Revisited”. Boston: Little Brown and Company.
- BAQUERO, Marcello. (2006) “Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa?” In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. (Orgs.) Capital Social: teoria e prática. Ijuí: Ed. Unijuí.
- BARRY, Brian. (1988) “Sociologists, economists and democracy”. Chicago: The Chicago University Press.
- DALTON, Russell. (2017) “The participation gap: social status and political inequality”. Oxford: Oxford University Press.
- EASTON, David. (1965) “A Systems Analysis of Political Life”. Nova York, John Wiley.
- FREIDENBERG, Flávia. “Análisis de las elecciones en América Latina: septiembre 2005 a diciembre 2006”. Disponível em: http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/elecciones_Freidenbergo6.pdf. Acesso em: 17 jun 2017.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. (2011) “Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina”. In: BAQUERO, Marcello (org.). Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina. Porto Alegre: Editora da UFRGS. p. 47-68.
- HUNTINGTON, Samuel. (1991) “The third wave: democratization in the Twentieth Century”. Norman: University Oklahoma Press.
- INGLEHART, Ronald. (1990) “Culture shift in advanced industrial society”. New Jersey: Princeton University Press.
- MANIN, Bernard. (2013) “A democracia do público reconsiderada”. *Novos Estudos*, n. 97, novembro de 2013, pp. 115-127.
- MOISÉS, José Álvaro. (1995) “Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática”. Editora Ática, São Paulo.
- MOISÉS, José Álvaro. (2005) “A desconfiança nas instituições democráticas”. *Opinião pública*. Vol. XI, n1. pp.33-63.
- MOISÉS, José Álvaro. (2014) “Apresentação”. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. (2013) “Introdução: Efeitos da desconfiança política para a legitimidade democrática”. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). *A Desconfiança Política e os seus Impactos*

na Qualidade da Democracia. São Paulo: Edusp.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela. (2015) “Sobre o enraizamento dos partidos políticos na sociedade brasileira”. Revista Interesse Nacional, n. 28, janeiro-março.

MONTERO, José Ramón; ZMERLI, Sonja; NEWTON, Ken. (2015) “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n. 122.

NORRIS, Pippa. (2011) “Democratic deficits: critical citizens revisited”. Cambridge: Cambridge University Press.

O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillipe. (1988) “Transições do regime autoritário: primeiras conclusões”. São Paulo: Vértice.

PATEMAN, Carole (1971) “Political culture, political structure and political change”. British Journal of Political Science v. 1, n. 3.

PATEMAN, Carole. (1989) “The civic culture: a philosophic critique”. In: ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney (Orgs.). The Civic Culture Revisited. Boston: Little, Brown and Company.

POWER, Timothy; JAMISON, Giselle. (2005) “Desconfiança política na América Latina”. Opinião Pública, v. XI, n1.

PUTNAM, Robert. (1996) “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna”. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PYE, Lucian. (1972) “Culture and political science: problems in the evaluation of the concept of political culture”. Social Science Quarterly v. 53, n. 2.

RENNÓ, Lúcio. (1998) “Teoria da cultura política: vícios e virtudes”. BIB, 45.

RIBEIRO, Ednaldo. (2008) “Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil”. Curitiba. Tese de Doutorado em Sociologia, UFPR.

RUSTOW, Dankwart. (1955) “Politics of compromise: a study of parties and cabinet governments in Sweden”. Princeton: Princeton University Press.

SOUZA, Bruno Mello.; PEREZ, Olívia Cristina. (2017) “Apoio à democracia entre gerações: ter vivido durante a ditadura importa?”, III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Vitória.

TORCAL, Mariano. (2014) “The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness?” American Behavioral Scientist, v. 58 (12).



Brasil entre o pós-lulismo e o pré-bolsonarismo

Marcelo Danéris¹

marcelod@tce.rs.gov.br



Resumen

Este artículo trata do contexto e das condições que levaram a crise política brasileira entre o ano de 2014 - marcado pela reeleição de Dilma Rousseff para presidência da República - e o ano de 2018 - com a eleição de Jair Bolsonaro como Presidente da Brasil. O argumento desenvolvido nesta análise mostra como o Brasil está passando por uma fase de crescentes tensões entre, por um lado, a expansão democrática e o esgotamento do projeto social desenvolvimentista e, por outro, um influxo de políticas econômicas impostas pelo novo ciclo de acumulação capitalista mundial, após a crise global de 2008, juntamente com o programa de ajuste fiscal e austeridade. Como tal, a relação entre liberalismo econômico e liberalismo político neste país esta posta em causa. Para isto, este artigo compara uma série de indicadores históricos que ilustram os contornos desta relação na participação democrática e no projeto socioeconômico do período 2014-2018. Ao fazê-lo, tenta lançar alguma luz sobre a realidade brasileira, utilizando elementos da teoria política e insights importantes de pensadores como Antonio Gramsci, Charles Tilly e Juan Jose Linz, entre outros.

Palabras clave

democracia; participação; neoliberalismo; Lulismo; social desenvolvimentismo

A velocidade da conjuntura brasileira e seus saltos vertiginosos a cada nova denúncia de corrupção, delação, golpe, prisão, manipulação da informação, fake news, eleições, e que tais, não recomendaria tratar sobre política e democracia na atualidade. No vórtice da crise, mesmo com todo o rigor, as análises correm sério risco de não resistir mais que alguns dias, por vezes, horas. O desafio, assim, está em afastar a lente e ampliar o foco para tentar reconhecer algumas das categorias da crise atual que surgem como possíveis ameaças à democracia no Brasil.

Em tempos de raciocínios binários e julgamentos sumários, o país, em estado de transe coletivo, procura entender o que ocorre nas entranhas da política nacional. O filtro ideológico das grandes empresas de comunicação, contudo, turva a vista. A criminalização da vida política, envolta em uma emaranhada teia de corrupção, e o maniqueísmo que estimula as condenações instantâneas, testemunhadas no cotidiano da crise brasileira, encobrem ambições políticas e econômicas, e buscam direcionar ideologicamente a indignação popular. Os efeitos deletérios alcançam a democracia, que apesar de professada pela nova ordem (ou já seria velha?), e por distintas forças políticas, não parece ter superado sua fase mais crítica.

Após passar por momentos de clímax, durante o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em abril de 2016, a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em abril de 2018 e a eleição de Jair Bolsonaro em outubro do mesmo ano – fatores de coesão de diferentes grupos de interesse que tinham em comum o antilulismo –, a crise ainda não encontrou seu fim.

O candidato à presidência da República da extrema-direita, Jair Bolsonaro (PSL), antes de vencer a esquerda e o Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2018, derrotou a própria centro-direita política ao mobilizar os ódios difusos que inundavam o imaginário popular em um cotidiano de falsificação da verdade, violência, intolerância, terrorismo econômico, desemprego, medidas judiciais de exceção, denúncias de corrupção e desesperança amplificadas pelo oligopólio da mídia, o empresariado, e parte expressiva de altos agentes do Estado que tem hegemonizado o institucionalismo disfuncional conservador dentro do Ministério Público, Judiciário, Polícia Federal, entre outros.

Cenário no qual o passadismo ilustrado havia sonhado capturar para si com a campanha de cassação do mandato da presidenta Dilma Rousseff e a presidência transitória de Michel Temer. No entanto, a ausência de um núcleo político da centro-direita partidária, organizado e orgânico, capaz de conduzir os novos rumos da política nacional em meio à crise, e de um programa mais nítido para o país, para além do objetivo de remover o PT do poder, permitiu a ascensão de grupos da extrema direita, como o Movimento Brasil Livre (MBL) e a família Bolsonaro, e do ultra liberalismo reunido em *thinktanks*, como o Instituto Millenium e a Casa das

1. Cientista Político, Vice-Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

Garças. Restou, então, certo adesismo dissimulado.

Assim, se o governo Temer representou a aliança do mercado com a velha oligarquia nacional para o pós-PT, Bolsonaro pretende representar um ainda difuso conservadorismo brasileiro de viés autoritário por dentro da democracia: um governo conservador nos costumes, ultraliberal na economia, intolerante com minorias, reacionário na educação e nos direitos civis, repressor com manifestações sociais e sindicais. A democracia brasileira apresenta sintomas de uma doença ainda sem diagnóstico definitivo. O rompimento do pacto democrático pós-ditadura, e dos próprios princípios constitucionais, desde o impeachment sem crime de responsabilidade da Presidente da República, marca um estado preocupante de regressão democrática. Um país à mercê da exceção e do arbítrio, no qual, como afirmou o professor Luiz Felipe Miguel (UNB), “o Executivo funciona de uma forma ilegítima, o Legislativo funciona com uma alienação de representação, de um modo absolutamente autonomizado em relação à sociedade, e o Judiciário emite jurisprudências arbitrárias de forma sequencial” (Miguel, 2017).

Mas o fenômeno recessivo da democracia não é privilégio do Brasil, o mundo também não tem passado muito bem. Da América de Trump à Venezuela de Nicolás Maduro, o Brexit inglês, a Rússia de Putin, a guerra civil na Síria e a tragédia humanitária dos refugiados, o avanço progressivo do terrorismo e da extrema direita na Europa, e o crescente controle dos mercados financeiros globais sobre os estados nacionais, entre outras mazelas, denunciam um período de reversão de expectativas quanto à expansão, ou mesmo manutenção, da terceira onda democrática², desde a década de 1990.

Com efeito, a democratização recente do mundo ocidental, com seu consequente Estado de Direito, conviveu em sincretismo com a expansão do capitalismo. O atual estágio de reestruturação do capitalismo global, mais predatório “para fora”, mais alienado da condição democrática das nações, e que tem imposto aos estados nacionais uma agenda de ajuste fiscal e austeridade seletiva, interroga a continuidade da relação entre capital e democracia.

Conforme relatório da Freedom House³ (2017), “houve recuos em direitos políticos, liberdades civis ou ambos, em vários países classificados como ‘livres’ pelo relatório, incluindo Brasil, República Tcheca, Dinamarca, França, Hungria, Polônia, Sérvia, África do Sul, Coreia do Sul, Espanha, Tunísia e Estados Unidos”. Destaque-se que no caso do Brasil, a ONG estadunidense classificava o país como “Parcialmente Livre” durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso, e como

2. HUNTINGTON, Samuel. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

3. De tendência conservadora, a Freedom House se autodesigna como uma “organização independente de vigilância dedicada à expansão da liberdade e da democracia em todo o mundo”. Relatório disponível em <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>.

“Livre” no período dos governos Lula e Dilma Rousseff. Para o primeiro ano da presidência de Michel Temer, a entidade manteve a classificação “Livre”.

Os governos originários de um amplo campo político situado entre o centro e a esquerda política na América Latina, que animaram os setores progressistas no início do milênio, entraram em declínio político e econômico na segunda década do novo século. Em comum, termos gerais, sofreram com o esgotamento da estratégia social desenvolvimentista, em boa medida sustentada no ciclo de alta das commodities no mercado internacional entre 2003 e 2011. O ciclo favorável havia contribuído para o aquecimento das economias domésticas e proporcionado o refinanciamento do Estado, permitindo a promoção de programas sociais, políticas distributivas e investimentos públicos. Os efeitos positivos impulsionaram os setores produtivos privados e a geração de empregos, e propiciou a os governos fruir este círculo virtuoso para economia interna por meio da ampliação do crédito e da renda, incentivo ao consumo, e indução da produção industrial. Esta “Era de Ouro” garantiu a ascensão social de milhões de excluídos que deixaram a condição de extrema pobreza, e assim, os países puderam alcançar significativos índices de crescimento do Produto Interno Bruto e distribuição de renda. No Brasil, por exemplo, o PIB registrou 6,1% em 2007 e 7,5% em 2010; e a extrema pobreza foi reduzida de 10% para 4% da população entre os anos de 2001 e 2013, segundo relatório do Banco Mundial⁴.

A tabela abaixo, referente aos períodos de transição do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para o primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), 2002/2003, e do segundo governo Lula para o primeiro governo Dilma Rousseff (PT), 2010/2011, permite verificar parte significativa da evolução dos indicadores sociais e econômicos no Brasil no período em análise. Sugiro, antecipadamente, observar os indicadores de desemprego, renda domiciliar, reservas internacionais e dívida externa, que revelam o quanto os dados econômicos se demonstravam, a época, sólidos para a manutenção da estratégia vigente.

Tabela 1 - Indicadores sociais e econômicos em transições de governos

INDICADORES	2002/2003	2010/2011
Desemprego médio em seis RMs⁵, em % PEA	12,6%	6,7%

4. Disponível em <http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/04/20/brazil-low-economic-growth-versus-poverty-reduction>, acessado em 08/06/17.

5. Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Salário Mínimo (em Reais)	240	510
População com renda domiciliar <i>per capita</i> abaixo da linha da pobreza	24,1%	10,2%
Desigualdade de Renda – Índice de Gini (2001-2011)	0,593	0,527
Inflação Anual	8,8%	5,1%
Taxa de Câmbio Nominal (R\$/U\$)	R\$ 3,69	R\$ 1,69
Taxa Selic (Juros ao ano)	24,9%	10,6%
PIB	2,7%	7,5%
Reservas Internacionais (em bilhões de dólares)	37,8	288,6
Dívida Externa Líquida (% do PIB)	32,7%	-3,9% ⁶
Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)	60,4%	39,2%
Produção Industrial (Crescimento anual)	2,1%	7,1%

Fontes: FEE; DIEESE; BCB; CAGED; IPEA; FGV; IBGE; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento. Elaboração própria

A mudança de trajetória do comércio exterior, com a queda significativa do preço das commodities, a partir de 2012, deixou alguns destes países à deriva. Em meio às trêpegas tentativas de manutenção dos índices de crescimento, com ajustes de programas de incentivos e a adesão parcial à agenda neoliberal, terminaram por sucumbir na esteira da deterioração dos indicadores econômicos e sociais no contexto da grande recessão econômica mundial, detonada com a crise do *subprime* em 2007/2008.

6. Brasil se tornou credor do Fundo Monetário Internacional em abril de 2009. Com a quitação da dívida, o FMI convidou o país a contribuir com empréstimo ao Fundo, o valor inicial foi de U\$ 4,5 bilhões.

A *débaclé* dos governos progressistas no continente, e o esgarçamento do tecido social que os sustentavam, possibilitou o avanço da agenda econômica neoliberal e o surgimento (ou ressurgimento) de uma onda conservadora protagonizada pelas velhas oligarquias locais e os novos ricos ressentidos com a ascensão de uma larga base social antes excluída. Os ventos recessivos impuseram derrotas significativas, como de Cristina Kirchner nas eleições argentinas e Evo Morales no plebiscito pela reeleição na Bolívia; a cassação dos mandatos dos presidentes eleitos de Honduras, Paraguai e Brasil; e o agravamento da situação venezuelana. Colateralmente, a tensão política na região tem carregado consigo a expectativa de eficiência e o sentido imagético dos regimes democráticos. De acordo com pesquisa da Corporación Latinobarómetro, realizada entre maio e junho de 2016⁷, o apoio à democracia na América Latina havia caído de 61% em 2010, para 54% em 2016. O caso brasileiro era ainda mais grave. Apenas 32% dos pesquisados responderam favoravelmente a afirmação “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, sendo que para 68%, “en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”, ou “a la gente como uno, nos da lo mismo um régimen democrático que no democrático”.

Concorriam para perda relativa de apoio à democracia no Brasil a escalada vertiginosa da crise política deflagrada com o início das investigações de corrupção da Operação Lava-Jato, em 2014, o aprofundamento da recessão econômica, e a queda gradativa da confiança nas instituições democráticas, arrastadas por denúncias de corrupção ou percebidas como promotoras de medidas de exceção, judiciais e políticas. A “tempestade perfeita”, segundo expressão cunhada e popularizada entre opositores de Dilma, que facilitou a implementação de uma agenda de votações de projetos que ampliavam os gastos públicos e engessava o governo – conhecida como “Pauta Bomba” –, conduzida pelo então presidente da Câmara dos Deputados, o hoje detento, deputado Eduardo Cunha. Posteriormente, o mesmo, autorizou a abertura do processo de impeachment. A instabilidade política e as estratégias erráticas do governo e da sua base partidária possibilitaram o recoesionamento do conservadorismo e da centro-direita política, parte desembarcada do projeto de conciliação nacional conduzido por Lula, e o reposicionamento do mercado financeiro internacional para a imposição do ajuste fiscal e austeridade seletiva.

Um “golpe parlamentar”, conforme Wanderley Guilherme dos Santos, recurso também utilizado para o afastamento dos presidentes de Honduras e Paraguai anteriormente: “fenômenos genuinamente inéditos na história das democracias modernas (...) reação parlamentar dos derrotados que violenta o princípio das garantias mútuas e se dispõe a destituir o grupo político vencedor com apelos controversos a legislação constitucional” (Santos, 2017, p. 31). Todavia, no peculiar caso brasileiro, o parlamento pareceu mais *meio* do

7. Disponível em <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>, acessado em 30/05/17.

que *agente*. A operação que autorizou o rompimento do marco normativo democrático em favor da cassação “extra constitucional”, sem crime de responsabilidade demonstrado, baseado nas supostas “pedaladas fiscais” atestadas pelo Tribunal de Contas da União, a “partícula do golpe”, em muitos aspectos apontam para uma operação conduzida por diferentes setores, a partir de uma aliança difusa de forças políticas conservadoras, centro-direita partidária, e poderosos grupos econômicos, de dentro e fora do país.

No entanto, a trama que resultou no impeachment também contou com expressiva base social, formada majoritariamente pelas classes mais abastadas que, de um lado, reagiam à ampliação de direitos e ascensão social das classes C e D, e de outro, identificavam nos governos petistas a origem da crise. Ao lembrar as tantas vezes nas quais as classes dominantes se mobilizaram para interromper governos considerados de caráter popular na história republicana nacional, Juarez Guimarães (2017)⁸ afirma que para pensar a conjuntura brasileira na sua imprevisibilidade e elevado grau de arbítrio é preciso “identificar uma reiteração de sentido, isto é, a incapacidade das classes dominantes brasileiras de conviver com a democracia naquilo que ela tem de substantivo, como a distribuição de poder e riqueza e de alargamento de sua base social”. No domingo de 15 de março de 2015, apenas cinco meses após a reeleição de Dilma Rousseff, manifestações convocadas por estes diversos grupos de oposição exigiam impeachment da presidenta. Entre patos e panelas⁹, o Congresso Nacional finalizou em 2016 o roteiro desenhado desde novembro de 2014.

O estado de suspeição generalizada gerado pela Operação Lava-Jato, a polarização ideológica, a criminalização da política, especialmente da esquerda – notadamente o Partido dos Trabalhadores e o ex-presidente Lula –, e a politização da justiça, facilitaram o caminho até o Congresso Nacional. Produziu-se, assim, a justificação das excepcionalidades do processo político (o impeachment sem crime, p. ex.), a naturalização das medidas judiciais de exceção (prisões por tempo indeterminado, p. ex.), e a “emergência” das medidas econômicas de ajuste e austeridade (congelamento do orçamento das políticas sociais por vinte anos, e as reformas regressivas da legislação trabalhista durante o governo Temer, p. ex.).

Os casos de corrupção revelados pela força-tarefa da Lava-Jato – transfigurada de uma megooperação de combate à corrupção para um poderoso instrumento de intervenção política –, garantiam a cada dia um novo *thriller* da política nacional, e alimentavam o folhetim político nar-

8. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/politica/2017/07/nao-ha-nada-mais-desmobilizador- hoje-do-que-2018-entre-nos-e-2018-ha-um-abismo/> Acessado em outubro de 2018.

9. Durante o impeachment da presidenta Dilma, em apoio ao processo, patos infláveis com o slogan, “Não vamos pagar o pato”, foram expostos pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) diante do Congresso Nacional. As panelas serviram de instrumento para os protestos das classes média-alta e alta contra cada pronunciamento da Presidente da República em cadeia de rádio e televisão.

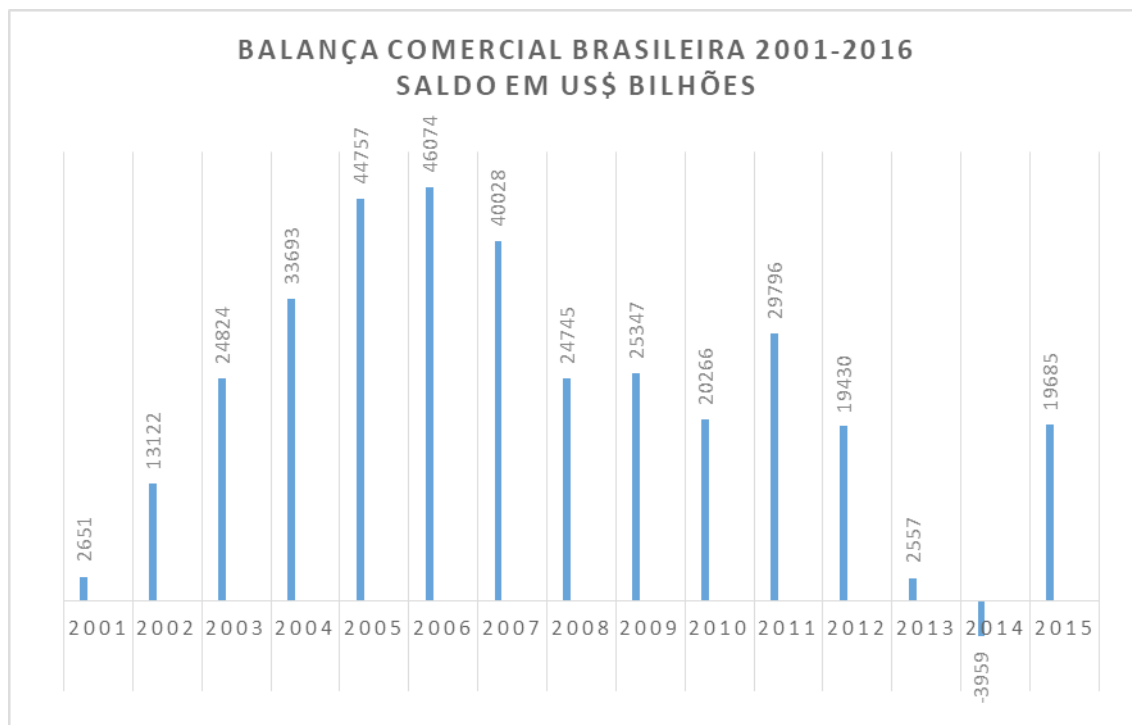
rado cotidianamente pelo oligopólio da mídia. Conquanto a história nacional registre inúmeros casos de corrupção sem fronteiras partidárias ou ideológicas, os crimes cometidos pelo PT (por parte de sua direção e alguns integrantes do governo, diga-se), e a “flexibilização” programática do segundo governo Dilma, com a implementação de políticas de ajuste fiscal e austeridade, contribuíram para desorganizar a base social de sustentação no instante agudo da ofensiva conservadora. Somente no pós-impeachment, insígnias como “Não ao Golpe”; “Fora Temer”; “Greve Geral”, “Diretas Já”, “Ele Não”, recuperaram, em parte, a iniciativa política e a coesão do campo progressista e democrático para reação social contra hegemônica, que, todavia, demonstraram-se insuficientes.

A viragem conservadora ocorreu no bojo do esgotamento da estratégia social desenvolvimentista e da tentativa, frustrada, do primeiro governo Dilma em substituir a alavancagem do consumo e das commodities pelo impulso ao investimento público e privado – retratado nas políticas de desonerações do “Plano Brasil Maior” –; e finalmente, na adesão a agenda do ajuste fiscal no início do segundo governo Dilma.

A subordinação ao modelo, posteriormente executado pelo governo Michel Temer, é fenômeno derivado da crise de 2008, determinado pelo mercado financeiro global. Um choque frontal com o desejo expresso nas eleições brasileiras de 2014, majoritariamente contrário ao programa que continha a marca indelével desta política, representado na candidatura de Aécio Neves (PSDB). A decomposição do modelo desenvolvimentista brasileiro, originado no período Lula, conforme Perry Anderson deveu-se a excessiva dependência a “dois tipos de nutrientes: um super ciclo de aumento nos preços das *commodities* e um *boom* do consumo doméstico”, potencializado pelo aumento do poder de compra da população, que expandiu a demanda interna, provocada pelo aumento do salário mínimo, políticas de transferências de renda (Bolsa Família) e por uma “massiva injeção de crédito aos consumidores” (Anderson, 2016).

No próximo gráfico¹⁰, verifica-se a ascensão e queda da estratégia mencionada, pela performance da balança comercial sob efeito das commodities, desde os dois últimos anos do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (2001/2202) ao último ano completo do segundo governo Dilma Rousseff, anterior ao impeachment:

10. Dados compilados pelo autor. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-ano>. Acesso em 30/05/17.



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

O ciclo negativo das *commodities* e da capacidade de endividamento da população não encetou, contudo, a formulação de uma nova estratégia soberana de desenvolvimento e financiamento do Estado, que preservasse os níveis de crescimento, distribuição e inclusão social, alternativo a adesão conformada aos pressupostos do neoliberalismo reformado. A tentativa de combinar choque de juros com corte nos gastos de investimento não foi capaz de retomar o fôlego e “o ‘ajuste’ de 2015 ao invés de convencer o ‘mercado’ das virtudes da austeridade monetária e fiscal, proporcionou um aprofundamento dos flagelos que desejava combater: inflação, recessão e déficits públicos”. (Belluzzo, 2017, P.128)

Como dito, a realidade brasileira não difere do contexto regional crítico para os governos populares, e das consequências desta crise aos regimes democráticos. O IX Congresso Latino-americano de Ciência Política¹¹, que se realizou em julho de 2017, interrogava: “Democracias em recesión?”. A Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) e a Associação Uruguaia de Ciência Política, na mesma direção, pontuaram alguns elementos inquietantes da condição política regional:

Más allá de los grandes avances registrados al cabo de las últimas tres décadas, se han vuelto más visibles las cuentas pendientes. Se encienden

11. Disponível em <http://www.congresoalacip2017.org/apresentacao>. Acessado em 11/05/2017.

luces amarillas en los monitores de cultura política de algunos países de la región; las mediciones de opinión pública ofrecen evidencia sobre malestar con los partidos y desapego con la democracia. A pesar de la formación de coaliciones, los conflictos entre poderes no han desaparecido y numerosos presidentes no han logrado terminar sus mandatos porque chocan con los parlamentos y/o con el Poder Judicial. Las sospechas de corrupción se hacen sentir: hay problemas evidentes, y de consecuencias políticas graves, en la relación entre dinero y política. El cambio de clima de la economía regional, que no puede abstraerse de las tendencias globales, agrega incertidumbre a un panorama político de por sí complejo. El contexto nos desafía. Es tiempo, otra vez, de hacernos preguntas difíciles. ¿Entró en recesión la democracia en la región? [...] ¿En qué medida, y de qué manera específica, la desaceleración económica está afectando a las democracias latinoamericanas y los procesos políticos en curso? ¿Es correcto afirmar que el péndulo de la política regional se está moviendo hacia la derecha? (ALACIP, 2017)

No mesmo sentido, em colóquio intitulado “Los movimientos políticos progressistas em El ConoSur – balance y desafíos”¹², representantes de movimentos sociais e partidos de esquerda e centro-esquerda de seis países da região¹³, identificaram no contexto de grandes mudanças em nível global e latino-americano a propagação da febre conservadora e a administração da agenda econômica de ajuste e austeridade sobre as economias em crise, que confluíram com o declínio das experiências dos governos de caráter popular, comum a muitos dos países da América do Sul.

Apesar de reconhecer os avanços em políticas sociais destinadas às populações mais vulneráveis, para os debatedores, o giro crescente à direita e a crise destes governos foram possíveis, de um lado, pela incapacidade de formular saídas alternativas ao esgotamento do modelo de desenvolvimento em curso. De outro, pelas graves lacunas deixadas pelos governos em princípios programáticos históricos e estruturais: reforma do Estado e do sistema eleitoral, políticas de direitos humanos e ambientais; democratização da comunicação e do acesso à informação; instituição de novas ferramentas de participação e controle social; enfrentamento à corrupção e ao patrimonialismo; e reorientação na política de integração regional e colaboração global interdependente entre os países.

12. Realizado pelo Instituto Novos Pradigmas (INP), Universidade Metropolitana para a Educação e o Trabalho de Buenos Aires (UMET), e a Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES), na cidade de Buenos Aires – Argentina, em 03 de abril de 2017.

13. Síntese baseada no relatório informativo produzido e distribuído pelo INP aos associados e conselheiros em 10 de abril de 2017, e em matéria jornalística publicada pelo periódico argentino, Página 12, em 09 de abril, e assinada pelo jornalista Martin Granovsky. Disponível em <https://www.pagina12.com.ar/30702-aunque-hayan-bajado-los-votos-debe-haber-mas-ideas>. Acesso em 12/04/17.

A realidade atual apresenta dois riscos relevantes ao exame do estado das democracias na região. O primeiro risco significativo é determinado pela crescente subordinação dos estados nacionais aos pressupostos do mercado financeiro global. Sejam eles processados por dentro do ordenamento legal – privatizações, venda de ativos, renúncias fiscais –, sejam pelas políticas de austeridade monetária e fiscal, e de desmonte do Estado social (reformas da previdência e trabalhistas, congelamento orçamentário para políticas e programas sociais); ou pelas formas criminosas da corrupção. Em todos os casos, o capital acumula contra as nações e a própria democracia. O antagonismo de objetivos entre mercado e democracia, é componente substantivo para compreender a desconexão entre Estado e sociedade, tanto quanto a criminalização da política e a rejeição às instituições consagradas pelo Estado Democrático de Direito, como partidos e parlamentos.

Agora, como antes, o retorno do “pensamento único” econômico, típico da década de 1990, do *técnico* contra o *político*, recebe a recusa do aprendizado da história. Luiz Gonzaga Belluzzo lembra que a saída americana do *Crash* da Bolsa de Nova York, em 1929, somente foi possível “pela substituição dos mecanismos ‘automáticos’ do mercado pela ação consciente do Estado”, determinada especialmente pela política social e econômica do *New Deal*, instituída pelo governo Franklin Roosevelt em 1933 (Belluzzo, 2017, p. 22). A chamada “Grande Recessão” econômica de 2008, iniciada com a crise do *subprime*, em 2017, ainda não gerou seu “*New Deal*”, porém, já estabeleceu os princípios neoliberais do novo “Consenso de Washington”, ditado pelas agências de risco e organismos financeiros internacionais. A expressiva adesão à, ou imposição da nova agenda econômica de ajuste fiscal e austeridade seletiva por parte significativa das democracias ocidentais, revela que, mais de dez anos depois do estourada “bolha imobiliária americana” (2007/2008) que fez desmoronar o castelo de cartas do mercado financeiro, carregando consigo economias por todo o mundo, o neoliberalismo é o grande vitorioso da crise do neoliberalismo.

Ao pensar a formulação de alternativas contra hegemônicas à nova fase do neoliberalismo, parece necessário reconhecer, como destacou Thomas Piketty, que o “retorno do Estado” não se dará nas mesmas condições da década de 1930, “o peso do Estado é muito maior hoje do que era àquela época, e em grande medida ele agora é maior do que nunca”. (Piketty, 2010, p. 461). Doutra sorte, como afirmou o ex-ministro do governo Lula e ex-governador do estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, o cenário de irracionalidade financeira e de notada perda relativa de legitimidade do Estado, indica que “tanto os Estados organizados de forma vertical (no qual os governantes são separados da cidadania após cada eleição), como os partidos políticos, também organizados de forma vertical (longe das suas “bases”), tem escassas condições de reagir” (Genro, 2015).

Conforme Piketty, o endividamento dos países ricos é o maior desde 1945, e dos países ditos emergentes corresponde a 30% do PIB em média, “o capi-

tal nacional é extremamente mal repartido: a riqueza privada se apoia sobre a pobreza pública, e, sobretudo, por consequência, há uma despesa muito maior em juros da dívida do que o que investimos, por exemplo, no nosso ensino superior” (Piketty, 2014, p. 551). Razão pela qual defende que os países devem buscar firmemente a redução da dívida, “idealmente por meio de uma arrecadação progressiva e excepcional sobre o capital privado”, mas de toda a forma, deliberada a partir de um debate democrático e soberano.

O professor José Luiz Fiori, aponta que “os bancos centrais e as grandes instituições financeiras privadas lideram este processo [de financeirização da riqueza] e detém um poder real de coerção sobre a política econômica dos estados nacionais [...]” (Fiori, *apud* Palhares *et al*, 2014, p. 73). Para Belluzzo, “as relações entre o Político e o Econômico – melhor, entre a Democracia e o Mercado – estão ordenadas de modo a remover quaisquer obstáculos à expansão do ‘poder privado’ da finança” (Belluzzo, *apud* Palhares *et al*, 2014, p. 117). Desde a Europa, em meio aos efeitos da crise espanhola, anteriores ao governo de Pedro Sanchez (PSOE), Antonio Baylos atestava que “tem-se conseguido impor uma situação de exceção que justifica a emanação de normas de urgência sobre a base da excepcionalidade, a qual derroga elementos essenciais dos direitos democráticos”, por cima das constituições nacionais. (Baylos, 2016, p. 44)

A origem, de acordo com Boaventura de Souza Santos, remete a imposição do modelo único de democracia liberal, “foi-se impondo o modelo de democracia liberal como modelo único e universal, e a sua consagração foi consumada pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional ao transformá-lo em condição política para a concessão de empréstimos e ajuda financeira” (Santos, 2003, p. 72). Alfredo Bosi afirma que “é no mínimo estranho que ainda se diga, de boa ou de má-fé, que o liberalismo foi ou é sinônimo de democracia econômica e social”. Ao resenhar o ensaio de Domênico Losurdo, *Contra-História do Liberalismo* (2006), Bosi destaca que o estudo “contribui para desfazer qualquer equívoco eurocêntrico ao demonstrar que o poder liberal, onde quer que estivesse instalado, não se propôs jamais a compartilhar com ‘os de baixo’ as suas sólidas vantagens” (Bosi, 2007). Crítico da naturalização do cânone liberal, Boaventura identifica entre a multicausalidade da transformação atual das democracias uma dupla patologia:

Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria e a intensificação dos processos de globalização implica-

ram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática (Santos, p. 42, 2003).

Mesmo durante os avanços democráticos registrados nas últimas décadas, estavam inoculadas as condições econômicas que atualmente geram as democracias dependentes, “o regime de força (do capital financeiro) se instala na natureza mesma do Estado endividado, onde o poder do capital financeiro torna-se superior à força da política e ao poder normativo da constituição” (Genro, 2015). Juarez Guimarães sustenta que testemunhamos a contra-revolução neoliberal, que está gerando estados constitucionais não democráticos, readequando sua estratégia a um novo ciclo de acumulação. Guimarães pergunta: “como entender que o neoliberalismo tenha saído mais forte da crise de 2008?”¹⁴. A questão se localiza, segundo o autor, nos estudos realizados sobre a tradição neoliberal “que se perguntam, no sentido gramsciano, se o neoliberalismo é apenas um evento superestrutural da política ou se ele já é expressão da constituição de uma classe capitalista transnacional”. Ou seja, se esteria “a expressão de uma vontade política classista que se organiza para além dos estados nacionais”.

O enigma do período questiona ainda os déficits, dívidas, financiamentos e políticas públicas serão tratados no espaço da democracia, ou se o espaço da esfera política – criminalizada –, e do Estado – subordinado –, será ocupado em definitivo pelas razões do mercado, sustentado em governos conservadores, e escudado na narrativa apologética, e não menos interessada, dos oligopólios das empresas de comunicação. O caso aparente do Brasil, que há mais de dois anos sofre com a imposição da agenda de reformas, previdenciária e trabalhista, e as duras medidas de ajuste – amplamente sustentada por uma aliança empresarial em torno da FIESP, e pela grande mídia, liderada pela Rede Globo.

Para além do processo de impeachment de Dilma Rousseff, a prisão de Lula e o impedimento de concorrer nas últimas eleições presidenciais, a manipulação da informação e a falsificação dos fatos, a regressividade da democracia no país se revela ainda na realidade dos fóruns participativos. Conforme dados da Rede Brasileira de Orçamento Participativo¹⁵, pós-eleições municipais de 2016, no ano de 1989 havia 13 municípios que contavam com Orçamento Participativo (OP); em 1993, 36 municípios; em 2005, 203 municípios; em 2015, 482 municípios. Mas no ano de 2017, conforme levantamento preliminar da Secretaria Municipal de Planejamento da prefeitura de Rio Grande (RS), então coordenadora da Rede, a estimativa chegava a pouco mais de 110 municípios,

14. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/politica/2017/07/nao-ha-nada-mais-desmobilizador-hoje-do-que-2018-entre-nos-e-2018-ha-um-abismo/> Acessado em outubro de 2018.

15. Disponíveis em www.portugalparticipa.pt e www.redeopbrasil.com.br. Acessado em 30/05/17.

sendo que destes, apenas 24 estavam em funcionamento pleno. A agitação conservadora, embalada pelo mercado, é direcionada para a limitação da participação social, dos direitos humanos, do empoderamento de mulheres e minorias, e a ampliação do controle sobre os meios de formação da opinião pública, hiperbolizando a indignação com a corrupção e a insatisfação com o Estado e a política.

O outro lugar da democracia

As manifestações populares que inauguraram a segunda década do século XXI representaram uma cunha na dinâmica morna das democracias contidas e de estados subalternos. A democracia por outros meios, testemunhada nas inúmeras mobilizações sociais de diversos matizes, desde a tomada da Praça *Tahrir*, em 2011, na cidade do Cairo-Egito, no início da chamada Primavera Árabe¹⁶, passando pela manifestação do 15M¹⁷ na *Puerta Del Sol*, em Madri-Espanha, os Indignados de Portugal, o *Occupy Wall Street*¹⁸ nos EUA, até as jornadas de junho de 2013¹⁹ no Brasil, pareciam apontar para a ampliação da participação social e novas formas de controle público e gestão democrática.

As explosões sociais carregaram consigo governos, tradições e sociedades, ameaçaram o poder hegemônico dos mercados financeiros, desafiaram os partidos, os sistemas políticos dominantes, e desacomodaram parte de pressupostos teóricos arraigados, recolocando a democracia e o sistema de representatividade no centro do debate político e científico. Mesmo que, sabemos hoje, a contra reação do sistema, financeiro e político, assolou grande parte das utopias nascentes.

Entre as incertezas quanto ao futuro das democracias, ou as consequências reais das manifestações, o certo é que muitos estados estavam desorientados diante de uma sociedade em rede e em movimento, intenso e incerto. O caso brasileiro não foi diferente. Afastada, momentanea-

16. Onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano. Iniciaram-se na Tunísia e tiveram, como maior palco, as manifestações no Egito, na praça Tahrir, pela deposição do presidente Hosni Mubarak

17. Manifestações de protesto contra a crise econômica e o desemprego que atingia, sobretudo, a juventude. Ganhou esta designação por ter sido marcada a primeira manifestação para o dia 15 de maio de 2011. Os Indignados de Portugal têm o mesmo caráter e refletiram a organização dos movimentos de Madri.

18. Movimento de protesto contra o desemprego, os despejos, a desigualdade econômica e social, e a influência do setor financeiro sobre o governo dos EUA.

19. Manifestações sociais ocorridas durante o mês de junho de 2013 que reuniram milhões de pessoas por todo o país, com origem nas mobilizações organizadas pelo movimento “Passe Livre”, formado por jovens estudantes paulistas contra o aumento da tarifa do transporte público e em defesa do passe livre estudantil. A violenta repressão policial sofrida pelos estudantes gerou uma onda nacional de manifestações de solidariedade e ampliou a pauta para uma extensa e difusa agenda de demandas por melhores serviços públicos, e de insatisfação com os gastos públicos para realização da Copa do Mundo de 2014, entre outros temas.

mente, a discussão quanto ao caráter das manifestações de junho de 2013, se mais progressistas ou conservadoras, é possível afirmar que a maioria dos partidos e das instituições brasileiras não desfrutavam de melhor condição.

Henrique Carneiro afirma, criticamente, que “os movimentos se manifestam em rebeliões praticamente espontâneas, contra as estruturas políticas partidárias e sindicais vigentes, mas sem forjar, ainda, uma nova articulação orgânica dos anseios de transformação e ruptura” (Carneiro, *in* Harvey, *et al*, 2012, p. 08). Venício de Lima acrescenta que os “cartazes dispersos nas manifestações revelaram que os jovens manifestantes se consideram ‘sem voz pública’, isto é, sem canais para se expressar e ter sua voz ouvida” (Lima, *apud* Harvey, *et al*, 2013, p. 90). Atônitos frente a intensidade das mobilizações, não perceberam que mudara o ator, mudara o meio, mudara a forma. A nova estética das ruas revelava outras formas, desde a combustão quase espontânea das mobilizações, os grupos sociais difusos e associados, a comunicação em rede, o voluntarismo das formas de expressão individuais e coletivas, até a ausência de bandeiras, centro dirigente e uma agenda unificada. Movimentos espontâneos, sem líderes, sem identidade política comum, organizados por meio de redes sociais, que recusam partidos, governos, sindicatos, e que expressam toda a indignação contida no espaço real da vida cotidiana.

De toda forma, as identidades e as distâncias entre as tantas manifestações que nos eclodiram mais diferentes continentes ainda exigem exames detidos, pois os riscos de revoltas populares anômicas romperem o dique dos pactos democráticos e derivarem para surtos autoritários e ondas conservadoras são tão reais, quanto demonstráveis historicamente. A condição atual de regiões e países que deram lugar aos acontecimentos – EUA, Espanha, Grécia, Portugal, Brasil, Oriente Médio e norte da África –, denuncia parte das consequências concretas.

A crise na perspectiva da teoria política

Para a análise crítica do contexto brasileiro, sugere-se evitar reflexões contaminadas pelas paixões ou por sobrevoos na conjuntura imediata. Bobbio costumava alertar, ao tratar da democracia, que seria mais adequado “falar de transformação, e não de crise, porque ‘crise’ nos faz pensar num colapso iminente. A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo” (BOBBIO, 1986, p. 09). E ainda que, “[...] para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (BOBBIO, 1986, p. 09).

Todavia, guardado o ensinamento, a possibilidade de o país viver sob um regime pro-fascista e sofrer uma profunda resignificação cultural, encontra evidências no rol de princípios anunciados pelo presidente eleito Jair Bolsonaro. Antônio Gramsci (1999; 2001), por exemplo, denunciava que o fascismo não era um des-

vio de propósitos do capitalismo italiano, mas a renovação da estratégia, por meio da violência e da intolerância, para um novo ciclo de acumulação e hegemonia do projeto burguês. Uma estratégia pendular, que para ele, oscilava entre regimes de força e de liberdade controlada. Entretanto, as razões da crítica marxista de Gramsci sugerem a primazia das intenções econômicas do capitalismo que intervém, pela imposição violenta, a favor de regimes adequados aos seus propósitos no interior de estados nacionais. Razões que parecem insuficientes para explicar o conjunto de motivações de ordem cultural, étnica, societal, religiosas e moral que alimentam o ódio e a intolerância de tais regimes.

Samuel Huntington (1994) buscou, a partir da teoria das ondas de democratização e ondas reversas, identificar os períodos favoráveis aos regimes democráticos. Para o autor, as ondas estão divididas, basicamente, em três períodos distintos, sendo o primeiro, entre a segunda década do XIX e a Primeira Guerra Mundial; o segundo, após o final da II Guerra Mundial; e o terceiro, a partir de meados da década de 1970 com a Revolução dos Cravos em Portugal e o fim do regime franquista na Espanha. Em linhas breves, Huntington constata que o final de conflitos bélicos, fracassos militares, recessões econômicas, interesses exógenos determinados pela reorganização do sistema capitalista, a perda de apoio político interno, pressionados pela presença crescente de democracias, e questões religiosas, como a retirada progressiva do apoio da Igreja Católica aos governos autoritários, favoreceram o surgimento, ou o retorno, da democracia em diferentes países. De outra parte, Huntington observou que para cada onda de democratização estavam interpostas ondas reversas, identificadas com os regimes totalitários, tanto de direita quanto de esquerda, da primeira metade do século XX, para a primeira onda; e nas ditaduras civil-militares latino-americanas, para a segunda onda. A teoria de Huntington identifica, mas não é capaz de prevenir o surgimento dos períodos de reversão da democracia, ainda que, tenha traçado alguns elementos e feito apontamentos sobre variáveis que determinariam as condições de uma nova onda reversa da terceira onda (Huntington, 1994, Cap. V e VI).

A perspectiva neo institucionalista histórica de Charles Tilly (2010), analisa, particularmente no livro *Democracia* (2010), os “centros autônomos de poder coercitivo y del control de la política pública sobre el Estado como factores de democratización y desdemocratización” (Tilly, 2010, p. 30), questionando como e quando estes têm lugar. As democracias, para o autor, são o resultado dos contenciosos políticos e sociais temporais e territoriais para além das fronteiras nacionais, e fenômeno, digno de registro, a partir do século XVIII. Tilly defende que as possibilidades de sucesso das democracias passam pela capacidade do Estado em garantir as condições de sua realização e a promoção da participação ativa da cidadania nos processos deliberativos da gestão pública. Os eventos de democratização e desdemocratização dependem, para o autor, de questões como as redes interpessoais de con-

fiança, o tratamento político quanto às desigualdades, e os centros autônomos de poder capazes de constringer avanços democráticos, coercitiva ou normativamente. Tilly localiza na arena da política, das lutas sociais e da conquista do Estado, a questão estruturante da democracia, destacando critérios de segurança contra processos de desdemocratização, como amplitude e igualdade de direitos, inclusão política ampla, proteção contra arbitrariedades, e consulta mutuamente vinculante entre Estado e sociedade (2010, p. 45-46). O processo aparente de desdemocratização do Estado brasileiro se encontra, na teoria de Tilly, com a impossibilidade do governo Lula e Dilma em realizar seu próprio programa diante da força crescente dos centros autônomos de poder coercitivo, endógenos (elite local) e exógenos (mercado).

Juan José Linz, na obra, *La quebra de la democracia* (1991), descreve como mudanças políticas afetam as sociedades e como estas não estão alheias ao que ocorre ao seu redor, tendo plena consciência do contexto no qual estão inseridas, e suas reações e ações determinam a sorte final dos regimes, democráticos ou autoritários. Portanto, a permanência e o sucesso de qualquer regime em impor suas decisões dependem, de acordo com o autor, diretamente do nível de estabilidade e legitimidade política conquistada junto aos seus cidadãos, condição que contribuiria ainda para evitar soluções violentas. Linz preocupa-se com problemas potencias que podem levar a quebra das democracias e ao seu fim, como a perda de potência e energia política dominante, “el argumento más fuerte de la oposición antidemocrática es em realidade supretensión de estar capacitada para resolver el problema y obstruir toda solución que no encuentresatisfactoria” (Linz, 1991, p. 95). Os riscos de quebra democrática estariam, assim, no vácuo de poder e na polarização política subsequente, “un sistema polarizado, centrífugo y multipartido es tanto consecuencia como causa de este proceso” (idem).

A idealização de uma sociedade virtuosa frente a um Estado a serviço de si mesmo, alienada da realidade, desconhece esta como ator vivo, consciente do seu contexto, que protagoniza, a partir de escolhas racionais cumulativas, a sorte dos regimes e de seu próprio futuro. Na esteira do pensamento de Linz, é possível notar que a baixa reação ao impeachment de Dilma e à prisão do ex-presidente Lula, a omissão durante a tentativa de afastamento do presidente Michel Temer e, finalmente, a eleição de Jair Bolsonaro, demonstram que parte majoritária da sociedade brasileira manifestou e determinou, a sua maneira, o destino da democracia e da política no país.

Considerações finais

O Brasil parece ser vítima da confluência perversa das razões econômicas do novo ciclo de acumulação capitalista e da reação conservadora à ascensão dos “de baixo” e a ampliação dos direitos civis e sociais. Juarez Guimarães afirma que “entramos neste século vivendo uma terceira fase do neoliberalismo, uma fase

mais predatória, onde suas dimensões antidemocráticas ficam mais evidentes”. Recusando a ideia do capitalismo como uma “democracia sem fim”, Tarso Genro indaga se o que está em questão – “pela resistência do capitalismo contemporâneo ao regime democrático representativo e autêntico, sem manipulações e exceções” – é somente uma resistência ao atual Estado de Direito formal, tal qual ele foi constituído como Estado Social, ou “se o regime do capital não pode mais, para reproduzir-se, suportar a essência plebeia da Revolução de 1789, a saber, se a democracia como reitora da vida comum esgotou a sua possibilidade de convívio com a tirania do capital?” (Genro, 2017).

A restauração do paradigma neoliberal, pós crise de 2008, foi possivelmente facilitada pela combinação de ao menos três fatores: ausência de uma força política antagonista, desde o fim do bloco socialista; ausência de um modelo social desenvolvimentista, por dentro do sistema capitalista, desde a crise dos governos socialdemocratas; e pela própria crise econômica vivida pelos estados nacionais insolventes. Assim, o neoliberalismo caminhou sobre escombros. Todavia, tal contexto revela ainda uma dupla tensão: de um lado, o modelo liberal de democracias de baixa intensidade, subordinado à dinâmica dos mercados financeiros; doutro, a força social difusa, a presença da esfera pública, da sociedade em rede, mobilizada na resistência por direitos, acesso a serviços públicos, que tensiona a democracia para além das fronteiras pré determinadas de gestão do Estado. Dito de outra forma, movimentos antagônicos entre contenção e expansão, soberania ou subordinação dos estados democráticos.

Um segundo conjunto de riscos recessivos à democracia no Brasil diz respeito, primeiro, ao déficit de legitimidade, dado pelo esgotamento do sistema eleitoral vigente, identificado com a origem da baixa qualidade da representação e responsável pelo crescimento da corrupção; segundo, pela insuficiência das instituições consagradas do Estado, altamente verticalizadas, em receber as aspirações e demandas da sociedade; terceiro, pela incapacidade dos partidos políticos tradicionais, acomodados à ordem, em representar as novas expectativas da população, sobretudo, da juventude; quarto, pela sensível redução dos espaços de participação direta da cidadania e da sociedade civil nos processos deliberativos da gestão pública, sejam eles presenciais, digitais, ou conselhistas.

Frente a tal contexto, está em causa a democracia, haja vista que a política sobrevive sem democracia, sem partidos, sem liberdades, como largamente testemunhado pela história. Dimensão da manifestação humana, como serão tantas outras, a ação política é inerente aos contenciosos das forças sociais vivas no interior das mais distintas sociedades, suas ambições e interesses, sejam estes lícitos ou não. A democracia é epifenômeno, não a condição para existência dos sujeitos e da ação política na história. Como tal, as condições para a realização, qualificação e eficiência da democracia são determinadas

pelas forças sociais vivas na arena política. Logo, a interrogação recai efetivamente sobre o futuro da democracia, e com ela, do Estado Democrático de Direito, as conquistas civilizatórias, e mesmo, da própria liberdade.

Como visto na pesquisa da Latinobarómetro, convivemos com parcela significativa da população brasileira para qual a democracia está oca, deixou de ser a condutora preferencial para realização das mudanças da vida concreta da maioria. Da mesma forma, o Estado brasileiro, tal como é percebido pela sociedade (burocrático, vertical e com serviços de baixa qualidade), ou como deseja o mercado (mínimo e amestrado aos seus interesses), está no centro da insatisfação social, sem que tenha o contraponto de um programa refundador do Estado social no mundo globalizado.

A realidade brasileira ainda não pressupõe a existência de um regime autoritário clássico, mas parece não se tratar mais de uma democracia plena.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. (2016) “A crise no Brasil”. Disponível em <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/04/21/perry-anderson-a-crise-no-brasil/>> Acesso em: 24 de agosto.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. (2002) “Para ampliar o cânone democrático”. In SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- BAUMAN, Zygmunt. (2001) “Modernidade líquida”. Rio de Janeiro: Zahar.
- BAYLOS, Antonio. (2016) “Excepcionalidade política e neoliberalismo: Europa e Brasil”. In PONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson (org.). A resistência ao golpe de 2016. Bauru: Canal 6.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. (2017) “Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo”. São Paulo: Editora Contracorrente.
- BOBBIO, Norberto. (1986) “O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo”. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARVALHO, José Murilo (2016) “Cidadania, estadania e apatia”. Jornal do Brasil de 24 de junho de 2016, p. 08. São Paulo.
- CASTELLS, Manuel. (2015) “Towards a new democracy in the information age: thinking the unthinkable”. Discurso proferido no Simpósio “Os Próximos Cem Anos”. Fundação Champolnauud. Lisboa, 05 de dezembro de 2015.
- CASTORIADIS, Cornelius. (1995) “La democracia como procedimiento y como régimen”. Iniciativa Socialista, n. 38, febrero 1996. Encuentro Internacional “La estrategia democrática, Roma, febrero 1994. recogidas en el libro La estrategia democrática nella società che cambia, Via S. Erasmo: Ed. Datanews. Roma, mayo 1995.
- CUNNINGHAM, Frank. (2009) “Teorias da Democracia – Uma introdução crítica”. Porto Alegre: Artmed.
- DAGNINO, Evelina. (2004) “Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. Política e Sociedade, n. 5.
- DOWBOR, Ladislau. (2010) “Brasil: um outro patamar - Propostas de estratégia”. Brasília: CDES, julho de 2010.
- FIORI, José Luiz. (2016) “Conferência sobre o artigo “O duplo movimento””. Porto Alegre: Instituto Novos Paradigmas.
- GENRO, Tarso. (2015) “O futuro por armar. Petrópolis: Vozes, 1999. Democracia na normalidade controlada”. Porto Alegre: jornal digital Sul21. Disponível em <<http://www.sul21.com.br/jornal/crise-da-democracia-na-normalidade-controlada/>> Acesso em: 06 de julho 2016. Democratizar as relações entre governo e sociedade

de. In CORREA, Jaime Montalvo *et al.*

“Novos Espaços Democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha”. (2003) São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

“Onze teses sobre a questão democrática no pós-golpe”. (2016) Porto Alegre: Sul21, publicado em maio 08. Acessado em 11 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/onze-teses-sobre-a-questao-democratica-no-pos-golpe/>

GRAMSCI, Antonio. (1999) “Cadernos do Cárcere” – Vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRAMSCI, Antonio. (2001) “Cadernos do Cárcere” – Vol. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HARVEY, David *et al.* (2012) “Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas”. São Paulo: Boitempo Editorial.

“Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil”. (2013) São Paulo: Boitempo Editorial.

HUNTINGTON, Samuel. (1994) “A terceira onda: a democratização no final do século XX”. São Paulo: Ática.

LOSURDO, Domênico (resenha). (2007) “Contra-história do Liberalismo de Domênico Losurdo”. BOSI, Alfredo. Liberalismo *versus* democracia social. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados de São Paulo, vol.21, n.59, Jan./Apr, 2007.

LOSURDO, Domenico. (2004) “Democracia ou Bonapartismo - Triunfo e decadência do sufrágio universal”. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Editora UNESP.

PALHARES, Joaquim Ernesto. (org.) (2014) “A internacional do capital financeiro”. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

PIKETTY, Thomas. (2014) “O capital no século XXI”. São Paulo: Intrínseca.

RIBEIRO, Renato Janine. (2001) “A República”. São Paulo: Publifolha.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (2008) “O contrato social”. Porto Alegre: L&PM.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). (2003) “Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS, Boaventura de Souza. (2014) “Democracia al borde del caos – ensaio contra la autoflagelación”. Bogotá: Siglo Del Hombre Editores y Siglo XXI Editores.

SANTOS, Wanderley Guilherme (2017) “A democracia impedida: o Brasil no século XXI”. Rio de Janeiro: FGV Editora.

TILLY, Charles. (2010) “Democracia”. Madrid: Ediciones Akal.



**Análisis comparado de presupuestos
participativos: estudio sobre dos estados
brasileños¹**

Alfredo Alejandro Gugliano²

alfredogugliano@hotmail.com



Resumen

Este trabajo analiza de modo comparado las prácticas de presupuesto participativo en Brasil a partir del desarrollo de la experiencia en dos estados de la federación: São Paulo y Río Grande do Sul. El análisis de esas experiencias pretende contribuir para la investigación comparada de políticas participativas, pues son casos que demuestran toda la diversidad de la ejecución de políticas públicas en contextos sociales, económicos y administrativos diferentes. Son casos que nos ayudan a pensar sobre la existencia de precondiciones para la efectividad de la propuesta, subrayando algunas características de las ciudades involucradas con la ejecución de esa política pública participativa.

Palabras clave

presupuesto participativo, análisis comparado, democracia

Introducción

Los presupuestos participativos prosperan en todo el mundo desde que nacieron en Porto Alegre, hace treinta años. Solamente en Latinoamérica fueran encontrados en la primera década del siglo XXI entre 200-1300 casos (Cabbanes, 2006; Goldfrank, 2006; Gugliano, 2008). A nivel mundial Sintomer; Herzberg e Röcke (2012) apuntan para la presencia de casi 1500 presupuestos participativos. Para el caso brasileiro, entre 2009-2012, 25% de las ciudades con más de 100 mil habitantes promocionaba la propuesta. En los continentes americano, asiático, africano, europeo y, también, en Oceanía, los presupuestos participativos están entre las estrategias de la gestión pública para estimular el sentido de colectivismo de los ciudadanos.

Entretanto, Brasil, en el presente momento, está en contra de ese proceso - los presupuestos participativos están explícitamente retrocediendo -, en especial si consideramos que hasta hace algunos años la política pública brasileña era casi un ejemplo de su expansión. Una transformación acentuada a partir de la posesión del nuevo Presidente de la República, electo en 2018. Un político marcadamente conservador, conocido por sus declaraciones racistas, sexistas, entre otras. Este cambio no significa que los procesos participativos hayan llegado a su fin en el mayor país de América Latina, pero desde mi punto de vista representa que ingresaron en un estado de hibernación, esperando el momento para nuevamente despertar.

Especialmente en los estados de São Paulo (SP) y de Rio Grande do Sul (RS) el crecimiento de los presupuestos participativos fue marcante, en una determinada época. Entre los municipios paulistas, en el período 1989-1992, había cuatro presupuestos participativos; entre 2009 y 2012 este número pasó a 42 casos. En el caso gaúcho, si existían apenas dos experiencias en ese primer período, éstas se transformaron en 39 en el período citado posteriormente³. Una evolución significativa considerando la pluralidad de partidos políticos que participaron en las gestiones municipales en Brasil en aquel período, no todos comprometidos con la profundización de la democratización de la administración pública local.

Estudiar esas experiencias mucho puede avanzar en términos de la investigación comparada de políticas participativas, pues son casos que demuestran toda la diversidad de la ejecución de políticas públicas en contextos sociales, económicos y administrativos diferentes. Son casos que nos ayudan a pensar sobre la existencia de precondiciones para la efectividad de la propuesta, subrayando algunas características de las ciudades involucradas con la ejecución de esa política pública participativa.

1. Este capítulo es una versión en español modificada de Gugliano, 2016. La versión fue escrita con autorización del editor. El autor agradece a Gastón Mutti, Florencia Guarch y Sol Rubleski.

2. Profesor del Departamento de Ciencia Política, UFRGS (Brasil).

3. Paulista se suele decir que proviene del estado de São Paulo y gaúcho del estado de Rio Grande do Sul.

Para tratar este aspecto el artículo tendrá tres secciones principales. La primera abordará un poco de la trayectoria de los presupuestos participativos en términos de su reconocimiento internacional y la expansión de sus experiencias. En este sentido, no es sorprendente que una propuesta generada en el extremo sur de Brasil, en menos de 30 años, haya obtenido reconocimiento entre las principales agencias de fomento internacional, además de haber sido reproducida, incluso con variaciones, en prácticamente todos los continentes. En la segunda sección el foco tendrá como dirección la búsqueda de un recopilado de los análisis comparadas sobre presupuestos participativos. Tradicionalmente los estudios sobre procesos participativos se desarrollaron en formato de estudio de caso local, pero, más recientemente crecieron los análisis comparadas a nivel nacional e internacional. Un breve repaso de esta perspectiva será desarrollado en esa parte del artículo.

Por fin, la tercera sección se dedicará a la comparación entre los estados de Rio Grande do Sul y de São Paulo. En ella pretendo identificar, a partir de diversas variables, puntos en común y diferencias en el desarrollo de la propuesta en los mencionados estados, verificando, entre otras cosas, si hay una relación entre el desarrollo de experiencias de presupuestos participativos y aspectos sociales, económicos y políticos de los municipios que implementaron la propuesta en el 2008.

Las principales variables socioeconómicas y político-partidarias escogidas para este estudio cubren algunas de las características asociadas al perfil de los municipios. En general la selección de casos de presupuestos participativos aquí abordados tuvo como fuente principal, en el caso del estado de São Paulo, un levantamiento de la Red Nacional de Presupuestos Participativos, que fue complementada con una búsqueda ante las alcaldías inicialmente identificadas por el estudio en cuestión. En el caso de Rio Grande do Sul, la fuente de datos fue un trabajo de campo realizado en los marcos del grupo de investigación: Procesos Participativos de la Gestión Pública (Gugliano, 2017). Con base en esos datos presento un conjunto de reflexiones no sólo para contribuir a la comprensión de esas experiencias, sino también estimular la continuidad de los estudios sobre el tema de los presupuestos participativos a nivel internacional.

2. Los presupuestos participativos cambiando la gestión pública

Se han desarrollado varios estudios para analizar los avances internacionales de las instituciones participativas (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2012, Días, 2015), describiéndolas como un conjunto de organismos públicos, procedimientos democráticos, arreglos institucionales y organizaciones actúan en la inclusión de ciudadanos en los procesos de discusión, elaboración, deliberación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas.

La invención del presupuesto participativo fue innovadora en términos de las disputas por la inclusión de los ciudadanos en el debate y deliberación sobre los recursos presupuestarios del Estado. Nació en Porto Alegre, en el año de 1989, con la victoria en las elecciones locales del *Partido dos Trabalhadores* (PT), fuertemente vinculado a los principales movimientos sociales organizados de la ciudad (sindicatos, asociaciones de estudiantes, barriales, etc.), identificado con un programa político socialista, pero con baja inserción en el poder legislativo local: sólo 11 de los 33 concejales eran del PT. Por eso la propuesta, en sus primeros momentos, fue una manera de eludir la condición de minoría parlamentaria y discutir, directamente con la población, las políticas para la ciudad.

Al principio la propuesta fue criticada por diversos partidos políticos, organizaciones empresariales, por la prensa e, incluso, por intelectuales que entendían que las asambleas populares eran una forma de boicotear al sistema democrático representativo. Incluso no faltaron los que acusaron al gobierno de un retardo comunista (Rosenfield, 2002). Pero con el disipar del humo, y el éxito de la propuesta notoriamente en la periferia de la ciudad, las opiniones fueron cambiando y de a poco se construyó un consenso sobre los beneficios de tal proposición. El presupuesto participativo entonces dejó de ser considerado como algo negativo, transformándose en una política pública tan reconocida como exitosa, marcadamente en términos de la ampliación de la transparencia administrativa y perfeccionamiento de la gestión del Estado. Con eso nuevas puertas se abrieron, siendo hoy incluida entre las buenas prácticas políticas a nivel mundial.

Fue crucial para el éxito de la expansión internacional del presupuesto participativo la constatación de sus buenos resultados, especialmente en lo que se refiere a la mejora de las condiciones de vida de la población más pobre, en gran número viviendo en condiciones de precariedad lejos de los centros urbanos. Igualmente fue importante el reconocimiento obtenido de agencias y organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organizaciones que han sido decisivas para que el presupuesto participativo fuera reconocido como una buena práctica administrativa a ser reproducida no sólo en Brasil sino también en otros países (World Bank, 2005; Cabbanes, 2006; Wampler, 2008; Goldfrank, 2012).

Presentemente existen presupuestos participativos dispersos por muchos países, luego inexistente una única manera de llevar adelante a su proposición. Todavía, hay una definición mínima que asevera al presupuesto participativo el papel de organizar los ciudadanos para el debate presupuestario: lo que invertir, como invertir y, siempre que posible, cuando invertir.

Brasil es un buen ejemplo de diversidad de la propuesta. Aquí tenemos experiencias en centros urbanos mayores, donde el presupuesto participativo es prácticamente una experiencia de democracia directa. Los ciudadanos acceden a una compleja red de reuniones y asambleas, discuten el presupuesto del municipio,

negocian y deliberan sobre la prioridad de inversiones y los recursos destinados a la ejecución de sus demandas. El gobierno cumple con todo lo que las asambleas deciden e implementa las peticiones de acuerdo con la existencia de recursos. Pero también hay presupuestos participativos llevados adelante en ciudades menores, con recursos exiguos, en las cuales la propuesta es casi un engranaje de transparencia en el cual los gobiernos presentan sus cuentas para la población. Los ciudadanos demandan, presentan sus propuestas, pero efectivamente no deliberan sobre la inversión local. En su límite sugieren políticas al gestor público.

De modo general existe una tendencia en valorar la participación pública en los presupuestos participativos. Goldfrank (2006) ve como algo importante en la propuesta la promoción de un medio de discusión del presupuesto público que involucra a los ciudadanos, o a sus organizaciones, mediante un conjunto de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. En una línea similar, Wood y Murray (2007) ven esa política pública como un medio por el cual se potencializa la capacidad de la población para discutir una parte de las inversiones públicas concedidas por los gobernantes. También Rizek (2007) subraya la combinación entre elementos participativos y representativos en una estructura a partir de reglas establecidas por los propios participantes, operando en una lógica de inversión de las prioridades tradicionales de distribución de recursos públicos, privilegiando criterios sociales en vez de parámetros exclusivamente técnicos.

Resumiendo el debate, los presupuestos participativos se distinguen por tres elementos: a) cesión de soberanía de los gobiernos electos para los ciudadanos, formación de una arena pública para discutir, si posible deliberar, políticas que tradicionalmente están vinculadas al universo de responsabilidades del gobierno; b) ampliación de los espacios de participación política de los ciudadanos en la gestión pública, creando nuevas formas de esferas públicas que complementan la participación electoral; c) vinculación de recursos presupuestarios para satisfacer demandas discutidas en reuniones públicas y abiertas del presupuesto participativo.

Independientemente de los formatos adoptados, de las reglas establecidas, el presupuesto participativo suele ser asociado a la creación de nuevos mecanismos de redistribución de la renta, pues frecuentemente la propuesta posee mecanismos que garantizan una mayor redistribución de recursos para los sectores más pobres de la ciudad (Marquetti, Schonerwald, Da Silva, Campbell, 2012). Además, contribuyen a la mejora de indicadores sociales de los lugares donde se ejecutan, porque las ciudades que llevan a cabo la propuesta tienden a progresar en lo que se refiere a las condiciones sociales de vida de la población y, consecuentemente, mejoran la calidad de vida de las personas mucho más de lo que las localidades en las cuales la población no participa de la deliberación sobre el empleo del presupuesto (Touchton, Wampler, 2014). Por último, los investigadores señalan que el presupuesto participativo posee carácter educativo - una legítima escuela de ciudadanía, donde se fortalece el

sentimiento de participación comunitaria, así como se crea una interacción entre los participantes centrada en lazos de solidaridad (Streck, 2013, Saez, 2015).

3. Tradición de análisis comparados sobre presupuestos participativos

Los análisis comparados representan una de las áreas más tradicionales de investigación en el área de la ciencia política, siendo que a partir de la década de 1970 pasó a tener destaque en los programas de diversos cursos académicos a nivel internacional. Con el empleo de esta perspectiva, varios temas son estudiados en el medio académico, involucrando desde el análisis de estructuras relacionadas con Estados o naciones, hasta cuestiones vinculadas a diferentes formas de comportamiento político y electoral (Sartori, Morlino, 1994; Munck, 2007).

La importancia de los estudios comparados para el análisis del presupuesto participativo reside en que es una de las principales maneras de subrayar la variedad de estructuras participativas con capacidad de dinamizar la participación ciudadana. Contribuyendo para entender la relación entre dibujos participativos, quiero decir la estructura de la participación, y su impacto en la articulación entre sociedad y Estado, también en los resultados objetivos de la movilización ciudadana.

Hasta el momento ya se han realizado varios estudios comparados entre ciudades brasileñas, lo mismo sucede a nivel internacional. Para ilustrar lo dicho presento algunos ejemplos. Wood e Murray (2007) destacan, al comparar Porto Alegre y Belo Horizonte, la capacidad de los presupuestos participativos en disminuir el clientelismo y la corrupción en la gestión del Estado, así como mejorar la oferta de políticas públicas en regiones pobres. Amaral, Souza e Bie (2013) desarrollan un estudio comparado acerca de los municipios de Vitória da Conquista e Lauro Freitas, en el estado de Bahía, intentando comprender la influencia del diseño institucional de la participación popular en cada ciudad y la influencia de ese factor sobre los presupuestos participativos.

En el caso de los municipios de Blumenau y Chapecó, en Santa Catarina, Moura (2007) señala que el apoyo gubernamental es un elemento decisivo para el éxito de los presupuestos participativos. Sobre ese estado federativo Borba y Luchmann (2007) también llevaron adelante un estudio con un mayor número de ciudades llegando a conclusiones semejantes. En el Estado de Espírito Santo, Carlos (2006) llevo adelante una comparación entre las ciudades de Vitória y Serra para entender la capacidad redistributiva de la propuesta. De acuerdo con sus datos, factores como la metodología de los criterios de distribución de recursos y el partido político que gobierna son decisivos a la hora de avanzar en el papel redistributivo de los presupuestos participativos.

Vitale (2004) acentúa, en una investigación en la cual estudia varios casos de presupuesto participativo en Brasil, que, a pesar de las diferencias de formato de la propuesta, es grande la capacidad de los presupuestos participativos en

ampliar la democratización a nivel local. Por su parte, al estudiar la expansión del presupuesto participativo en capitales brasileñas, Avritzer (2008) ofrece un amplio estudio comparado de Belo Horizonte, Salvador, São Paulo y Porto Alegre, en el que subraya la importancia de la existencia de redes en la sociedad civil capaces de fortalecer la participación ciudadana, así como un consenso entre gobernantes y sociedad acerca de la necesidad de cambios profundos en la estructura estatal, visando nutrir la participación popular en la gestión del Estado. Por fin, Wampler y Avritzer (2004) buscan explicar los diferentes resultados de los presupuestos participativos por medio de las variables presentes en el concepto de públicos participativos: (a) el tipo de asociación voluntaria predominante en Brasil después de los años setenta, (b) el alcance de las prácticas participativas y (c) la disponibilidad de los gobiernos locales para aplicar reformas con un contenido participativo.

En términos internacionales otras comparaciones involucrando dicha experiencia participativa se llevaron adelante. Para el caso de Argentina, Ramella (2015) sugiere clasificar los presupuestos participativos a partir de sus diseños institucionales, apuntando a algunas de las principales diferencias de la propuesta en diversas ciudades argentinas, principalmente en términos de su capacidad participativa y regulación de la participación. En cuanto a Chile, Montecinos (2011) analiza trece casos de presupuesto participativo en ese país a partir de cuatro parámetros: proceso participativo, recursos financieros, marco normativo y territorialidades.

Gugliano et al. (2010) desarrollaron un trabajo en el que destacan los puntos en común y las diferencias entre las experiencias de presupuestos participativos en Buenos Aires, Porto Alegre y Montevideo. En el caso del Mercosur Romero (2010) compara los casos de Montevideo y Rosario, en Argentina. Por otra parte, Ryan y Smith (2012) privilegian, a través de un debate en buena medida metodológico, las discusiones acerca de cómo se establece el control de los ciudadanos sobre la toma de decisiones presupuestarias. Para tal, investigaron seis casos bien distintos: Belo Horizonte, Berlin-Lichtenberg, Buenos Aires, Morsang-Sur-Orge, Toronto Community Housing, Porto Alegre.

En términos del viejo continente aún cabe destacar el estudio de Sintomer; Herzberg; Röcke (2012), en el que los autores presentan las principales características del presupuesto participativo en ciudades de ocho países europeos, avanzando en la caracterización de las principales diferencias en la implementación de la propuesta. También se destaca el crecimiento del número de estudios comparados de presupuestos participativos en Asia y África (Shah, 2007, Masiya, 2009, He, 2011).

En general, los estudios comparados sobre procesos participativos tienen algunas características a ser mencionadas. En consonancia con la clasificación propuesta por Mackie y Marsch (2007) es posible decir que una parte impor-

tante de los estudios comparados sobre presupuestos participativos está dirigida a comprender realidades casi siempre vinculadas a un marco nacional. Existen comparaciones internacionales – algunas incluso están citadas en este trabajo - pero su desarrollo muchas veces es obstaculizado por falta de recursos y estructura de parte significativa de los equipos de investigadores que se dedican a esa temática. Un componente que también contribuye para que tanto las comparaciones nacionales, como las internacionales se restrinjan al estudio de un número pequeño de experiencias.

La tendencia a reducir el universo de análisis, observada en los estudios participativos, ya había sido percibida en otras temáticas en las cuales el método comparado fue utilizado en la Ciencia Política (Munck, Snyder, 2007). Sin embargo, a nivel de algunos centros de investigación internacionales, aún persisten investigaciones con análisis basados en un número mayor de casos (Shah, 2007, Sintomer, Herzberg, Alegretti, 2014).

En términos metodológicos es necesario comentar aún el hecho de que una parte considerable de los estudios explícitamente afiliados a la línea comparativista apunta al empleo de técnicas cualitativas para analizar la cuestión, notadamente en el campo de la gestión pública participativa. La perspectiva cualitativa crece en la política comparada en los últimos años, ampliando el debate sobre las potencialidades y problemas de los estudios de caso; la posibilidad de interacción entre métodos cuantitativos y cualitativos; entre otras querellas metodológicas (Mahoney, 2010).

De manera general es posible afirmar que la metodología cualitativa posee las siguientes características: a) busca analizar el significado que los objetos de análisis tienen para los actores sociales; b) es un modelo de investigación inductiva; c) enfatiza la forma en que los actores sociales piensan y actúan en su cotidiano; d) para el investigador cualitativo todas las perspectivas son dignas de estudio; e) la investigación cualitativa valora la importancia del proceso de investigación; f) el investigador cualitativo valoriza todos los escenarios y grupos; i) la investigación cualitativa es un oficio (Taylor, Bogdan, Devault, 2015). No todas las investigaciones comparadas de procesos participativos poseen la totalidad de esos elementos al mismo tiempo, sin embargo, buena parte está presente en los trabajos de aquellos que investigan desde ese horizonte de participación social.

Esta perspectiva viene siendo modificada, en los últimos años, por la aplicación de nuevas técnicas cualitativas de investigación que amplían el diálogo con técnicas cuantitativas, como sería el caso de las investigaciones apoyadas en la perspectiva del QCA – Qualitative Comparative Analysis (Ragin, 2008). Por esa sigla se entiende un conjunto de técnicas con la finalidad de perfeccionar el análisis cualitativo ante un número pequeño de casos por medio, entre otras cosas, de la introducción del álgebra difusa (fuzzy álgebra) en la metodología comparada (Wagemann, 2007).

Habitualmente, en los trabajos en cuestión, hay empeño en delimitar comparativamente algunos elementos considerados centrales para el desarrollo de la propuesta, como el diseño participativo, las reglas de funcionamiento, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Con eso, los investigadores buscan problematizar la variedad de experiencias de presupuesto participativo hoy existentes, contribuyendo a un mayor conocimiento de la implementación de políticas participativas y sus consecuencias. En resumen, los estudios comparados de los presupuestos participativos amplían considerablemente los horizontes de investigación del tema. Auxilian con la percepción de los elementos variables e invariables de la propuesta, así como la influencia de cuestiones locales en su desarrollo. Más específicamente, los estudios posibilitan avanzar en lo que se refiere a la búsqueda de un mayor reconocimiento de los factores que impactan en el éxito o fracaso de los presupuestos participativos, especialmente ante condiciones específicas. Una perspectiva central para gestores y estudiosos de la cuestión.

4. Rio Grande do Sul y São Paulo comparados

De acuerdo con investigaciones nacionales (Ribeiro, Grazia, 2003, Wampler, Avritzer, 2008) son Rio Grande do Sul y São Paulo, respectivamente el quinto y el primero estado brasileño cuando se habla de número de habitantes, que concentraron mayor cantidad de presupuestos participativos en Brasil desde el que surgió la propuesta. Por lo tanto, en términos de dicha política participativa, comparar la trayectoria de ambas regiones posibilita un seguimiento de la evolución de la propuesta en el país, además de permitir la percepción de las principales características de las ciudades que llevan adelante presupuestos participativos en condiciones desiguales.

Hay una legión de autores que se dedicaron a investigar las políticas participativas de las ciudades de esos estados, solo pudiendo aquí ejemplificar con algunos nombres. Probablemente en las universidades que poseen sede en esas regiones concentrarse una parte importante de los estudios sobre participación ciudadana, movimientos sociales y asociacionismo en el país.

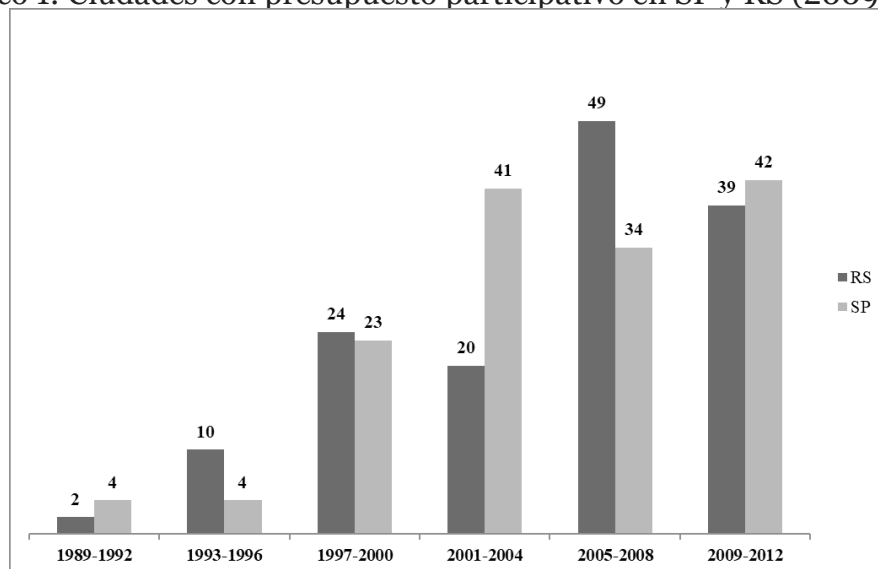
Entre los estudios regionales sobre São Paulo se pueden destacar, como ejemplos, el proyecto sobre los presupuestos participativos en el estado realizado por el Instituto PÓLIS (Carvalho, Teixeira, Antonini, 2002), mapeando veintitrés experiencias que fueron analizadas, principalmente, a partir del: población de la ciudad; partido político hegemónico en el ayuntamiento; año de inauguración de la propuesta y número de años de funcionamiento pleno. También merecen destaque los trabajos de Wampler (2005), Sanchez (2005) y Rizek (2007) sobre la ciudad de São Paulo; el estudio de Romão sobre Osasco (2011); el análisis sobre los presupuestos participativos y los consejos gestores de Laval, Houtzager y Acharya (2004), entre otros.

Respecto a Rio Grande do Sul la mayor parte de los estudios son sobre el paradigmático caso de Porto Alegre, quizás la ciudad más estudiada a nivel

internacional cuando se observan presupuestos participativos. Experiencia sobre la cual escribieron Rennó y Souza (2012), Marquetti (2009), Santos (1998), sólo para citar un número restringido de autores como ejemplo. Es importante destacar igualmente las investigaciones sobre la experiencia del presupuesto participativo regional llevadas adelante por el Gobernador Olívio Dutra(1999-2003); también sobre la articulación entre políticas participativas en ese gobierno, asimismo en el Gobierno de Tarso Genro (2011-2014), desarrollado por Faria (2006), Cortez (2003) y Daneris (2010). Así como los análisis sobre la Región Metropolitana de Porto Alegre que congrega treinta y cuatro ciudades con más de cuatro millones de habitantes (Beras, 2003; Rodrigues, Gugliano, 2015).

Viendo el gráfico de la evolución de la propuesta (Gráfico 1) es perceptible su crecimiento en un período de poco más de veinte años. En Rio Grande do Sul el ápice de la propuesta se dio en el período 2005 y 2008. En São Paulo entre el 2001 y 2004. En el caso gaúcho, es interesante notar que la disminución de número de experiencias de la propuesta ocurrió inexcusablemente en períodos en los que el gobierno estatal estaba en manos del PT. Sobre São Paulo la hegemonía del *Partido da Social-Democracia Brasileira* (PSDB), de Fernando Henrique Cardoso, en el gobierno estadual – desde 1985 apenas cuatro gobernadores fueron de otro partido - no influyó negativamente el desarrollo del presupuesto participativo, algo a ser destacado en función del posicionamiento del partido en ese período en relación a las propuestas del PT.

Gráfico 1: Ciudades con presupuesto participativo en SP y RS (2009-2012)



Fuente: Gugliano, 2016

Tan importante como eso es subrayar que el principal crecimiento de los presupuestos participativos brasileños coincide con la Presidencia de Luis Inácio Lula da Silva, período que podríamos considerar como pico de la gestión participativa en Brasil. En especial a nivel federal ese gobierno creó una potente estructura de consejos y conferencias nacionales, abriendo la oportunidad de activistas sociales y sus organizaciones intervinieran en la producción de políticas públicas nacionales.

El impacto de políticas participativas nacionales, sumado al éxito de la propuesta en las ciudades en las cuales fue llevada adelante, tuvo entre sus consecuencias la ampliación del número de partidos políticos que incluyeron los presupuestos participativos en sus planes de acción (Ribeiro, Grazia, 2003, Wampler, 2008, Rennó, Sousa, 2012). Algo que se puede percibir en los casos de los estados de Rio Grande do Sul y São Paulo. En ellos, a pesar de que la mayoría de los casos todavía está compuesta por ciudades en las cuales el PT es gobierno, es perceptible la expansión de la variedad de partidos políticos con intenciones identificadas con la política participativa en cuestión.

Se debe subrayar la mayor dispersión de partidos políticos que incluyeron en sus administraciones los presupuestos participativos en São Paulo. Para Rio Grande do Sul las administraciones se concentran en cuatro partidos, cinco en verdad si consideramos también una intendencia vinculada al Partido Socialista Brasileiro. Gugliano y Rodrigues (2017), en un estudio sobre los partidos políticos y los presupuestos participativos en Brasil, habían subrayado el crecimiento del presupuesto participativo entre otros partidos que no el PT, incluso destacando una tendencia a reducción del número de intenciones de ese partido comprometidas con los presupuestos participativos.

Tabla 1: Intenciones que elaboran presupuestos participativos por partido político en SP y RS (2009-2012)

Partido Político	São Paulo	Rio Grande do Sul
Partido dos Trabalhadores	23	21
Movimento Democrático Brasileiro*	3	7
Partido Democrático Trabalhista	1	6
Partido da Socialdemocracia Brasileira	4	0
Partido Progressista	0	4
Otros partidos	11	1

Fuente:
* antiguo PMDB

En el estado de São Paulo, fueron múltiples los partidos que ejecutaron experiencias de presupuesto participativo, involucrando partidos políticos con programas bastante diferentes en términos de análisis de coyuntura, así como sobre la relación entre estado, mercado y sociedad. En esta región, merece especial destaque el hecho de que uno de los principales partidos de oposición a las políticas del PT en Brasil, el PSDB, haya sido en el período analizado el segundo mayor creador de presupuestos participativos. Todavía en Río Grande do Sul sólo cinco partidos enfrentaron al desafío de implementar la propuesta. Y aquí el Gobierno Lula tiene una importancia central, considerando que todos los partidos que llevaron adelante la propuesta componían lo que se llamó de “base de gobierno”, siglas partidarias donde se congregaban parlamentarios que votaban en las propuestas gubernamentales en su mayoría.

Mismo con el crecimiento de nuevas siglas comprometidas con la propuesta de ampliar la participación popular, se mantuvo el papel central del PT como propulsor de la idea, siendo este responsable por más del 50% de las experiencias de presupuestos participativos en São Paulo y en Rio Grande do Sul.

Uno de los aspectos que llama la atención sobre presupuestos participativos es la relación de la propuesta con el número de habitantes de las ciudades que la promueven, considerando la tendencia de la literatura específica en restringir la gestión participativa a pequeñas unidades administrativas. Son autores que ven la participación ciudadana restringida a pequeñas unidades, donde la interacción *face to face* no solamente es deseada, mas es la fórmula para que la propuesta sea efectiva. Como forma de facilitar la visualización de los datos se optó en la realización del análisis a partir de la división de los municipios por rango poblacional⁴.

Tabla 2: Ciudades que impulsan presupuestos participativos según población en SP y RS (2009-2012)

Población	Ciudades con OP en RS	Ciudades con OP en SP
Até 5.000	5 (2,2%)	1 (0,63%)
5.001-10.000	5 (4,8%)	-
10.001- 20.000	1 (1,5%)	1 (0,82%)
20.001-50.000	8 (13,8%)	6 (5%)
50.001- 100.000	8 (33,2%)	6 (12,2%)
100.001-500.000	11 (64,7%)	23 (35%)
500.000	1 (100%)	5 (55%)
Total	39	42

Fuente: elaboración autor

4. Siguiendo parámetros del Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE).

Dadas las debidas proporciones, ambos estados de la federación concentran su población en ciudades de hasta 50 mil habitantes. Sin embargo, estas no son el público principal del presupuesto participativo. En Rio Grande do Sul y São Paulo la mayoría de las ciudades que implementan la propuesta tienen un número mayor de habitantes, son ciudades consideradas de medio y grande rango según clasificación de los principales centros de datos estadísticos del país.

En ese marco podemos verificar que el 51,3% de las experiencias de presupuesto participativo de Rio Grande do Sul se concentran en ciudades con más de 50 mil habitantes, en una franja poblacional que comprende solamente el 8,4% de los municipios. En São Paulo el 80,9% de las experiencias se encuentran en ciudades con ese mismo rango poblacional, lo que comprende el 19,2% de los municipios paulistas. En general, se observa en ambos estados una relación directa entre el rango poblacional y el porcentaje de municipios que ejecutan la propuesta: cuanto más grande las ciudades, mayor la posibilidad de implementar presupuestos participativos. En síntesis, se puede aseverar que, en el período en el cuál acompañamos estas políticas, aproximadamente el 26,1% de la población paulista vivía en ciudades que realizaban presupuestos participativos. En el caso de Rio Grande do Sul ese número es mucho mayor: algo cerca del 43,8% de la población.

Otro elemento importante para caracterizar a los municipios que implementan presupuestos participativos es su capacidad económica, es decir el nivel de riqueza económica de la ciudad. Varios indicadores podrían ser utilizados para tratar el tema. En este caso, optamos el uso del PIB per cápita, un modo de verificar el desarrollo económico de determinada localidad: el cálculo se realiza anualmente y consiste en dividir el monto total de riqueza producida (PIB) por el número de habitantes.

En Río Grande do Sul el PIB per cápita promedio entre los municipios que tienen presupuesto participativo es levemente mayor que de aquellos que no ejecutaron la propuesta; en São Paulo la situación se invierte, siendo el promedio del PIB per cápita considerablemente mayor en los municipios sin presupuesto participativo, consecuentemente menor en los municipios comprometidos con la propuesta. Esto significa que el nivel de riqueza de las ciudades gauchas que llevan adelante la propuesta potencializa una mayor inversión pública que en el caso paulista.

Si se compara con el PIB per cápita nacional de 1999 (R \$ 16.917, 66) el resultado se repite: ese valor es superior al mismo indicador de las ciudades paulistas que llevaron adelante la referida propuesta, pero inferior al de las ciudades gaúchas. En términos comparados, se debe subrayar que las ciudades con presupuesto participativo en Rio Grande do Sul poseen mayor promedio de PIB per cápita que las ciudades paulistas, eso en prácticamente todas las franjas poblacionales.

De todos los modos tanto en São Paulo como em Rio Grande do Sul las ciudades que proponen presupuestos participativos tienen una acumulación de

riqueza considerable. En el caso del estado más al sur del país un elemento que pesa en el PIB per cápita analizado es que un número considerable de los presupuestos participativos están concentrados en la región con el mayor parque industrial del estado, con un nivel importante de prosperidad. En el caso paulista la implantación de presupuestos participativos es más dispersa.

Tabla 3: IDH-M Ciudades con presupuesto participativo en SP y RS (2009-2012)

Población	IDH-m con OP en RS	IDH-m con OP en SP
5.000	0, 710	0, 751
5.001-10.000	0, 733	não possui
10.001-20.000	0, 760	0, 785
20.001-50.000	0, 744	0, 777
50.001-100.000	0, 751	0,772
100.001-500.000	0, 747	0, 764
500.000	0, 805	0, 772

Fuente: elaboración del autor

Para complementar el análisis en términos de desarrollo social se utilizará inicialmente el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) aplicado, entre otros, por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA). El IDH-M sigue las mismas dimensiones del IDH - longevidad (oportunidad de llevar una vida larga y sana), educación (tener acceso al conocimiento) y renta (poder disfrutar de un patrón de vida digno), pero apunta a adecuar la metodología global al contexto brasileño y la disponibilidad de indicadores municipales. Aunque midan elementos semejantes, los indicadores tomados en cuenta en el IDH-M son específicos, fueron calculados para evaluar el desarrollo de las ciudades brasileñas (Atlas Brasil, 2013).

Río Grande do Sul un IDH-M mayor en los municipios donde existen experiencias de presupuesto participativo, siendo ese patrón verificado también en la mayoría de las medias por rango poblacional municipal. Este patrón sólo no se verifica en la franja que comprende los municipios con población entre 100.001 y 500.000 habitantes donde ciudades sin presupuesto participativo poseen IDH-M mayor. En esta franja se concentran aproximadamente 1/3 de las experiencias de ese estado. En São Paulo, esta tendencia es semejante: en los municipios menores (hasta 100.000 habitantes) el IDH-M de aquellos con presupuesto participativo es mayor que en aquellos que no implementaron la propuesta. En los municipios mayores (más de 100.001 habitantes), el IDH-M en las ciudades con presupuesto participativo es menor, precisamente el rango poblacional en el que se encuentran 2/3 de las ciudades que viabilizaron la propuesta.

Comparando las ciudades con IDH-M que ejecutaron presupuestos participativos, es perceptible una ventaja de las ciudades paulistas sobre las gauchas, prácticamente en todas las franjas poblacionales. Sin embargo, cabe subrayar que, en ambos estados, las ciudades que ejecutan presupuestos positivos presentan indicadores de desarrollo humano considerados altos.

Tabla 4: IDH-m de las ciudades con presupuesto participativo en SP y RS (2009-2012)

Población (hab)	IDH-m con OP/RS	IDH-m con OP/SP
5.000	0,710	0,751
5.001-10.000	0,733	-
10.001-20.000	0,760	0,785
20.001-50.000	0,744	0,777
50.001-100.000	0,751	0,772
100.001-500.000	0,747	0,764
Mais de 500.000	0,805	0,772
Total	0,742	0,768

Fuente: elaboración del autor

Otra información importante puede derivarse de los indicadores que los organismos estatales utilizan para analizar específicamente el desarrollo de cada región. En el caso del estado de São Paulo un ejemplo de ello es el Índice Paulista de Responsabilidad Social (IPRS), creado por la Fundación SEADE, y en el de Rio Grande do Sul el Índice de Desarrollo Socioeconómico (IDESE) de la Fundación de Economía y Estadística - FEE / RS. Ambos indicadores ayudan a construir una noción más precisa del tipo de ciudad que ejecuta presupuestos participativos. De acuerdo con el IPRS, datos de 2010, es posible decir que el 64% de las ciudades paulistas que ejecutan presupuestos participativos presentaban indicadores de calidad de vida superiores a al promedio de su estado. En el caso de Rio Grande do Sul, aproximadamente el 59% de las ciudades que implementaron el presupuesto participativo estaban entre los 100 mejores IDESE de Rio Grande Sul, en el año 2009, siendo que el 74% de esas ciudades tuvieron un indicador superior a la media estadual.

Consideraciones Finales

Los presupuestos participativos generan prosperidad pública. Mirando hacia la trayectoria de la propuesta en Rio Grande do Sul, también en el estado de São Paulo, es perceptible el éxito de su implementación. No se trata de un crecimiento lineal o constante, sin embargo, visiblemente hubo ampliación del número de ciudades que aplicaron la propuesta especialmente en un momento en el cual el gobierno a nivel federal, algunos

gobiernos de igual modo situaban la participación ciudadana como una de las prioridades de acción a nivel estadual.

No obstante, más que un avance cuantitativo, existe una evolución cualitativa en la gestión pública con la llegada de los presupuestos participativos. Lo que ayudó a alimentar la creación de canales para que los ciudadanos interfirieran en la gestión pública, algo que en sí mismo representa un cambio en el perfil de las democracias que se establecieron en el siglo XX, fenómeno nutrido por los buenos resultados de la propuesta, notadamente entre las personas más pobres. Favoreciendo dejar a un lado una democracia electoral y adoptar, especialmente a nivel local, modelos mixtos en los cuales mecanismos de representación y participación coexisten en perfecta armonía.

Este es precisamente el modelo desarrollado por el presupuesto participativo brasileño: gobiernos democráticamente electos, pero abiertos a la participación de la población en las actividades de gestión. Y fue lo que encontramos al investigar las experiencias de Rio Grande do Sul y São Paulo.

La mayoría de las informaciones consideradas importantes fueron presentadas en el transcurso del texto. El crecimiento del número de experiencias es un dato central y apunta a la posibilidad de desarrollo de los presupuestos participativos como política pública. Es decir, la propuesta dejando a los pocos de ser un elemento programático, vinculado a determinados partidos políticos, y pasando a ser una herramienta de gestión estatal. Esta impresión es alimentada por la proliferación de partidos políticos comprometidos con la propuesta. Si usamos el tradicional criterio de división de los partidos políticos en izquierda, centro y derecha, tendremos presupuestos participativos en las tres categorías, sin sombra de duda. Un otro aspecto sustancial se refiere al tamaño de las ciudades. En el caso brasileño, como puede verse en los casos paulista y gaúcho, la realidad indica una mayor probabilidad de desarrollo de presupuestos participativos en ciudades mayores que menores. Esto puede derivarse de dos aspectos. A menudo la red de organización de los movimientos sociales en las grandes urbes es mayor, mejor estructurada que en ciudades menores. Igualmente, los recursos para inversiones parecen reproducir la misma realidad. Las ciudades más grandes suelen recaudar más, por lo tanto, pueden invertir una proporción mayor de sus recursos. En términos de indicadores socioeconómicos la comparación confirma el hecho de que las ciudades ejecutantes de presupuestos participativos tienen buena salud económica y social. En general, son municipios que se destacan entre sus pares regionales. Sin embargo, cabría aún profundizar el análisis en la dirección de la caracterización del impacto del presupuesto participativo en situaciones de extrema pobreza o desigualdad, donde las condiciones para organizar presupuestos participativos no sean tan buenas, un tema que en este artículo no fue tratado.

En general, se puede decir que la agenda de investigación sobre presupuestos participativos sigue abierta. Y la perspectiva de los estudios comparados viene a sumar en la búsqueda de la comprensión de las diferentes formas por medio de las cuales gobiernos y vecinos dialogan buscando el bien público. Algo que interesa a los académicos, pero también a los ciudadanos y a todos aquellos que tienen en la administración pública el laburo de todos los días.

Referencias

- AMARAL, Marcelo; SOUZA, Marcos Humberto; BIE, Maury Delfino. (2013) “Orçamento Participativo: estudo comparativo sobre duas experiências no interior da Bahia”. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, Ano 10, Nº 15.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, (2013). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acessado em: 10 de novembro de 2015.
- AVRITZER, Leonardo. (2008) “Instituições participativas e desenho institucional”. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64.
- BERAS, César André Luiz. (2003) “A democratização do Estado e a participação popular: legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil - uma reflexão sobre o Orçamento Participativo de Viamão”. 173 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- BORBA, Julian; LUCHMANN, Ligia. (Org.) (2007) “Orçamento Participativo. Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina”. Florianópolis: Insular.
- CABANNES, Yves. (2006). “Les budgets participatifs en Amérique latine : de Porto Alegre à l’Amérique Centrale, en passant par la zone andine, tendances, défis et limites”. Mouvements, Paris, n. 47/48, p.128-138.
- CARLOS, Euzinéia. (2006) “Democracia e Justiça Distributiva: Estudo Comparado das Experiências de Orçamento Participativo em Vitória e Serra”. Geografares, Vitória, n. 5, p. 125- 138.
- CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINNI, Luciana; MAGALHÃES, Inés. (2002) “Orçamentos participativos nos municípios paulistas: gestão 1997-2000”. São Paulo: PÓLIS. VERIFICAR QUE BIBLIO NÃO ESTÀ COMPLETA NO TEXTO
- CORTEZ, Soraya. (2003) “O governo do estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso Rio Grande do Sul – 1991 a 2003”. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 83-103.
- DAHL, Robert A. (1961) “Who Governs? Democracy and Power in an American City”. Yale University Press: New Haven.
- DANERIS, Marcelo. A gênese do conselho de desenvolvimento econômico e social. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- DIAS, Nelson. (2015) “Esperança democrática”. São Brás de Alportel: Associação In Loco.
- FARIA, Claudia. (2006) “Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul”. Opinião Pública, Campinas, v. 12, n. 12, p. 378-406.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (2008) “Mirando hacia el sur. Trayectorias de las democracias participativas en America Latina”. Sistema (Madrid), v. 203, p. 245-286.
- “Trajetórias dos orçamentos participativos” (2010). Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p.187-208.

“Globalização contrahegemônica e instituições participativas”. *Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 2, p. 309-316.

RODRIGUES, Priscila A. (2017) “O balaio de gatos da participação popular”. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe Miguel. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República*. 1ed. São Paulo: UNESP, v. 1, p. 341-358.

“Café e Chimarrão: comparando experiências de orçamento participativo em São Paulo e no Rio Grande do Sul” (2016). *Revista Debates*, v. 10, p. 89-110.

GOLDFRANK, Benjamin. (2012) “The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting”. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, issue, 2, article 7. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1228&context=jpd>. Acesso em 12 de novembro 2015.

“Los procesos de presupuesto participativo en América Latina”. (2006) *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, v. 26, n. 2, p. 03-28,

HE, Baogang. (2011) “Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work”. *Public Administration and Development*, n. 31, p. 122-133.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab. (2004) “Lugares e atores participativos: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação*. São Paulo: Editora 34.

MACKIE, Tom; MARSH, David. (2007) “El método comparativo”. In: STOCKER, Gerry. *Teorías y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza. p. 181-196.

MAHONEY, James. (2010) After KKV: the new methodology of quality research. *World Politics*, v. 62, n. 1, 120-147.

MARQUETTI, Adalmir.; SCHONERWALD DA SILVA, Carlos Eduardo; CAMPBELL, Al. (2012) “Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004”. *The Review of Radical Political Economics*, v. 44, p. 62-81.

MARQUETTI, Adalmir. (2009) “The redistributive effects of the Participatory Budgeting in Porto Alegre”. In: SILVA, Patricio; CLEUREN, Herwig. (Org.). *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*. Leiden: Brill. p. 99-114.

MASIYA, Tyanai. (2009) “Social Accountability in Africa: a Comparative Analysis of Participatory Budgeting in Harare and Johannesburg”. Inaugural Working Paper Series. Hartford: Center for Urban and Global Studies at Trinity College.

MONTECINOS, Egon. (2011) “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile”. *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, v. 31, n. 1, p. 6-89.

MOURA, Reidy Rolim. (2007) “Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa

- Catarina”. Katál, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 206-214.
- MUNCK, Gerardo. (2007) “The Past and Present of Comparative Politics. In: *MUNCK, Gerardo; SNYDER, Richard. Passion, Craft, and Method in Comparative Politics. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. p. 32-59.*
- MUNCK, Gerardo; SNYDER, Richard. (2007) “Debating the Direction of Comparative Politics: An Analysis of Leading Journals”. *Comparative Political Studies*, v 40, n. 1, p. 5-31.
- RAGIN, Charles C. (2008) “Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond”. Chicago: University of Chicago Press.
- RAMELLA, Sonia. (2015) “Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Buenos Aires, n. 4, p 107-126.
- RENNO, Lucio; SOUZA, Ailton. (2012) “As metamorfoses do orçamento participativo”. *Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252.
- RIBEIRO, Ana Clara T.; GRAZIA, Grazia de. (2003) “As experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2001)”. São Paulo: Paz e Terra.
- RIZEK, Cibele. (2007) “São Paulo: orçamento e participação”. In: OLIVEIRA, Francisco; *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo. p. 129-156.
- RODRIGUES, Priscila; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (2015) “Entre a participação e a representação. Perspectivas em Políticas Públicas”. *Belo Horizonte*, v. VIII, n. 15, p. 41-62.
- ROMÃO, Wagner. (2011) “Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364.
- ROMERO, Ricardo. (2010) “Presupuesto Participativo en Rosario y Montevideo. Um análisis comparado”. In: ALACIP - V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- ROSENFELD, Denis. (2002) “O PT na encruzilhada”. Porto Alegre: *Leitura XXI*.
- RYAN, Matt; SMITH, Graham. (2012) “Towards a Comparative Analysis of Democratic Innovations Lessons from a small-N fsQCA of Participatory Budgeting”. *Revista Internacional de Sociologia*, Buenos Aires, v. 70, 2 (extra), p. 89-120.
- SAEZ, Adelaide. (2015) “A participação política no Orçamento Participativo de Porto Alegre: o caso da Restinga (1990-2012)”. 152 p. Tese de Doutorado. (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SANCHEZ, Félix. (2005) “O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática”. In: AVRITZER, Leonardo. Org. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre". *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 461-510.
- SARTORI, Giovanni e MORLINO, Leonardo. (1994) "La Comparación en las ciencias sociales". Madrid: Alianza.
- SHAH, Ankar. (2007) ed. *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank.
- SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. (2012) "Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo". *Sociologias*, v. 14, n. 30.
- SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALEGRETTI, Giovanni. (2014) "Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale". Bonn: Engagement Global.
- STRECK, Danilo. (2013) "Pesquisa (ação) participante e convergências disciplinares Reflexões a partir do estudo do orçamento participativo no sul do Brasil". *Civitas, Porto Alegre*, v. 13, n. 3, p. 477-495.
- TAYLOR, Steven; BOGDAN, Robert; DEVAULT, Marjorie. (2015) "Introduction to qualitative research methods". Hoboken: Wiley.
- TOUCHTON, Michael; WAMPLER, Bryan. (2014) "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions". *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 10.
- VITALE, D. (2004) "Democracia direta e poder local". In: COELHO, Vera C; NOBRE, Marcos. Org. *Participação e Deliberação*. São Paulo: Editora 34. p. 239-254.
- WAGEMAN, Claudius. (2007) "QCA e "fuzzy set analysis". *Che cosa è e che cosa non è*". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Roma, n. 3, p. 385-410.
- WAMPLER, Brian; (2008) "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo". In: AVRITZER, Leonardo. Org. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP. p. 78-95.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. (2004) "Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil". *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312.
- WOOD, Terence.; MURRAY, Warwick. (2007) "Participatory democracy in Brazil and local geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte compared." *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 83, p. 19-41.
- WORLD BANK. *Brazil toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre*. Report n. 40144. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8042>. Acessado em: 2 de novembro de 2015.



Redes de Financiamento eleitoral e crise da democracia no Brasil

Rodrigo Rossi Horochovski¹

rodrigoh33@gmail.com

Ivan Jairo Junckes²

ivanjairojunckes@gmail.com



Resumo

O capítulo analisa como o desenho institucional do financiamento eleitoral vigente entre 1994 e 2014 contribuiu para a atual crise política brasileira. Aplicando a metodologia de análise de redes sociais sobre dados de 2014, obtivemos uma rede profundamente desigual, com poucas empresas, partidos e candidatos concentrando a maioria dos vínculos, do dinheiro e dos votos e quase todos os mandatos. As principais consequências para a qualidade da democracia são: extrema desigualdade nas condições de disputa, ausência de apoio voluntário e militante nas campanhas e maior responsividade dos agentes políticos a poderosos grupos de interesse, frequentemente envolvidos em escândalos de corrupção.

Palavras-chave

Democracia; Análise de Redes Sociais; Financiamento Eleitoral; Crise Política

1. Introdução

A atual crise da democracia brasileira tem por base, juntamente com a deterioração recente do ambiente econômico, escândalos de corrupção fortemente explorados por diversos meios de comunicação e correntes políticas. Um traço comum nesses escândalos é o fato de eles invariavelmente envolverem empresas que historicamente estão entre os maiores financiadores privados da política brasileira. Uma das descobertas centrais é que, além de efetuarem doações legais às campanhas eleitorais, essas empresas construíram amplas redes de propina e financiamento eleitoral ilegal, abrangendo partidos e agentes de praticamente todos os quadrantes ideológicos, tanto da situação, quanto da oposição ao Governo Federal.

Pari passu a esses eventos, após atingir 54% em 2010, o apoio dos brasileiros à democracia retrocedeu vertiginosamente, chegando a apenas 34%, em 2018 (Corporación Latinobarómetro, 2018), um dos piores desempenhos entre os países latino-americanos, à frente apenas de Guatemala e El Salvador. Ou seja, é possível afirmar que os fenômenos estão intimamente relacionados.

Como afirma Daniel Zovatto, “a democracia não tem preço, mas tem custos”. Entre outras coisas, tais custos decorrem da necessidade de partidos e candidatos veicularem mensagens, arrematar adeptos e conquistar votos. Diante disso, os países historicamente constituíram os mais variados modelos de financiamento da política, os quais afetam o funcionamento da democracia de uma forma ou outra, principalmente em função de quanto os recursos investidos no financiamento das campanhas eleitorais impactam sobre as chances e o desempenho dos partidos e candidatos. Diante deste cenário, o referido politólogo argentino afirma que “o tema do financiamento político se converteu em uma questão estratégica de toda democracia, e ao mesmo tempo, dada sua complexidade e os desafios que apresenta, também tornou-se um problema, uma verdadeira dor de cabeça” (Zovatto, 2005).

Neste texto, analisamos o modelo de financiamento eleitoral adotado no Brasil por duas décadas (entre 1994 e 2014), argumentando que suas características contribuíram para a atual crise política, principalmente no que concerne à qualidade da democracia no país. No referido modelo, as empresas privadas podiam fazer doações para candidatos e partidos e, de fato, durante todo este período as grandes corporações foram responsáveis pela maior parte – quase a totalidade – dos recursos transacionados nas campanhas eleitorais (Santos, 2009; Mancuso et al., 2016; Mancuso, Horochovski, e Camargo, 2016; Santos, 2018).

E o que leva empresas a doar para candidatos ou partidos? Para McMenamin (2012), mais do que preferências ideológicas, é o pragmatismo que preside o comportamento político dessas corporações. Elas visam, nesse sentido, a maximizar seus interesses por

1. Universidade Federal do Paraná (UFPR).

2. Universidade Federal do Paraná (UFPR)

meio da influência sobre o processo legislativo e a alocação de recursos estatais. Isso introduz um problema para a democracia com duas faces bastante nítidas:

- a primeira é a prevalência do dinheiro em um regime que tem, na igualdade política, um de seus principais pressupostos normativos, especialmente em sociedades profundamente desiguais (Przeworski, 2012).

- a segunda é a quem os políticos são responsáveis: aos constituintes que os elegeram ou aos seus financiadores? O dinheiro, neste caso, traz uma barreira às eleições como mecanismo de *accountability* vertical³ de que dispõem os eleitores, na medida em que estes vêm reduzidas as possibilidades de exercer pressão sobre os mandatos.

A questão que se coloca aos estudiosos é como medir o fenômeno. Em nosso modelo de análise de redes, as doações de campanha estabelecem vínculos entre quem doa e quem recebe, isto é, um laço cuja intensidade é dimensionada pelo valor monetário desta doação. Num país como o Brasil, uma eleição apresenta centenas de milhares atores vinculados entre si por doações.

O financiamento eleitoral é, portanto, um processo relacional, ou seja, uma rede social na qual os atores entram no jogo de maneiras muito diferenciadas – a quantidade e os valores das doações variam muito entre os diferentes participantes, o que permite identifica-los e hierarquiza-los, localizá-los, enfim, nas posições mais centrais ou mais periféricas. Para tanto, empregamos, neste estudo, a metodologia de análise de redes sociais (ARS) sobre os dados de prestação de contas de campanhas eleitorais⁴.

O texto divide-se em quatro partes, além desta introdução. A primeira, de caráter conceitual, traz breve debate teórico sobre o financiamento político, com ênfase no desenvolvimento deste campo de estudos no Brasil. Além disso, descreve o desenho institucional do modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. A segunda parte detalha os procedimentos de coleta e análise de dados a partir da metodologia de análise de redes sociais. A seguir, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa empírica. Por fim, na conclusão, sintetizamos os resultados com ênfase nas implicações do financiamento eleitoral sobre a qualidade da democracia brasileira.

2. Algumas questões conceituais sobre financiamento da política

Os impactos do financiamento sobre a democracia têm sido debatidos por pesquisadores a partir de distintas realidades em diversos países. Em compêndio realizado sobre o tema, Falguera

3. Para o conceito de *accountability* e suas modalidades (vertical, horizontal e societal), consultar O'Donnell (1999); Shedler (1999); Smulovitz e Peruzzoti (2000).

4. Trata-se de agenda de pesquisa que vimos desenvolvendo há alguns anos com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do Laboratório de Análise de Redes (LAR), da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Entre os frutos deste trabalho, destacamos Horochovski et al. (2015 e 2016) e Junckes et al. (2019).

et alli (2014:02) afirmam que “Around the world, awareness has gradually been building that organizing well-administered elections does nothing for democracy if the outcome is decided by the bank rather than the ballot”, podendo-se afirmar categoricamente que as regras de financiamento eleitoral incluem e marginalizam grupos sociais distintos.

O Reino Unido conta com uma das mais antigas regulamentações da influência do dinheiro sobre o processo eleitoral, datada de 1883 e denominada *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*. Todavia, tal qual aponta Bourdoukan (2009), os britânicos, e demais membros do reino, debatem-se desde então com as mais variadas situações envolvendo uma recorrente corrupção eleitoral, os custos crescentes de campanha e o declínio da participação partidária em meio a reformas que favorecem apenas as maiores agremiações. Discutem, como em boa parte do mundo, o financiamento público da política partidária, os mecanismos de influência das corporações sobre os atos dos mandatários, tanto em função do financiamento, quanto da crescente influência corporativa sobre a mídia e a pauta dos debates públicos. Enfim, Ewing (2007), Johnston e Pattie (1995), Johnston et al. (2011), Wilks-Heeg e Crone (2010) e Ewing, Rowbottom e Tham (2011) revelam uma angustiante incapacidade da sociedade para controlar o dinheiro em sua relação com a política.

Nos Estados Unidos, as finanças encontram caminhos bastante confortáveis para alcançar a política através do *Soft Money*. Daniel Tokaji e Renata Strause (2014) revelam a influência dos financiamentos indiretos sobre a agenda legislativa a partir de complexas relações cooperativas entre grupos de interesse e pressão e candidatos e mandatários estadunidenses. Grandes centros de estudos de políticas públicas, tais quais *Democracy Fund*, *Campaign Finance Institute* e *Bipartisan Policy Center*, têm discutido as transformações na dinâmica de representação democrática com o objetivo de propor uma agenda de aprimoramento do sistema de financiamento eleitoral com foco na transparência do processo (Fortier & Malbin, 2013).

Nos demais países do continente, como México, Colômbia e Brasil, a preocupação passa do “soft” para o *black money*, igualmente originário de grandes corporações e que envolvem grupos midiáticos, candidatos e mandatários nas mais diversas situações que evidenciam a influência do dinheiro sobre a dinâmica democrática (Londoño e Zovatto, 2014). Os autores afirmam que um intrincado regramento eleitoral retarda e dificulta a investigação de atos fartamente documentados e outras denúncias de fatos que atentam contra o processo de representação democrática, especialmente aqueles associados ao dinheiro corporativo.

O interesse pela questão do financiamento da política no Brasil não é novo, mas somente nas duas últimas décadas é possível falar na consolidação de um campo próprio de pesquisas sobre o tema no país. Para além do crescente interesse acadêmico mundial, a multiplicação dos estudos deve-se a um fator de ordem

tecnológica. O desenvolvimento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e o aumento da capacidade de processamento de dados forneceram uma base técnica, necessária para a compilação e análise das milhões de informações que compõem o financiamento eleitoral.

A partir das eleições de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a disponibilizar em seu Repositório de Dados Eleitorais na internet os dados de prestação de contas de partidos, comitês e candidatos. Desde então, pesquisadores passaram a ter acesso a toda movimentação legal de recursos que abastecem as campanhas eleitorais no Brasil. Isso trouxe a inédita possibilidade de testar uma hipótese antes de difícil comprovação, que é a relação entre dinheiro e voto, ou seja, de que a competitividade de partidos e candidatos está fortemente correlacionada aos montantes investidos.

Os estudos se multiplicaram desde o esforço pioneiro de Samuels (2001). O acúmulo de trabalhos permitiu a constituição de balanços e revisões sistemáticas da literatura sobre o que Mancuso (2015) denomina investimento eleitoral. Para este autor, é possível identificar claramente três principais frentes de investigação:

1) Relação entre dinheiro e voto: o foco é a mensuração de como os resultados eleitorais estão condicionados pelo volume de recursos investidos nas campanhas. Diversos trabalhos alinham-se a esta vertente de investigação, entre os quais se destacam Samuels (2001), Figueiredo Filho (2009), Peixoto (2010), Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Cervi (2010) e Mancuso e Speck (2012).

2) Retornos para os investidores: trata de uma relação bastante enunciada, mas cuja comprovação empírica tem sido um desafio, que é a da vinculação entre financiamento e interesses. Os estudos dentro desta linha buscam identificar os benefícios almejados por quem financia as campanhas eleitorais (Araújo, 2008, Rocha, 2011, Mezzarana, 2011, Santos, 2011, Boas, Hidalgo e Richardson, 2014).

3) Determinantes do investimento eleitoral, com ênfase na relação entre financiamento eleitoral e atributos de partidos e candidatos: o objetivo é identificar quem são os principais beneficiários dos recursos que abastecem as campanhas eleitorais a partir de diversas variáveis, como gênero, raça, incumbência, etc. (Samuels, 2002, Bandeira de Melo, Marcon e Alberton, 2008, Santos, 2009, Sacchet e Speck, 2011).

Na maioria dos estudos, prevalecem estratégias de pesquisa quantitativas, com uso frequente de estatística inferencial sobre atributos estáticos dos atores, ponto em que a presente pesquisa busca se diferenciar, já que, ao adotar a metodologia de Análise de Redes Sociais, nos baseamos em atributos relacionais, ou seja, que se constituem nas relações dos atores com outros atores.

No conjunto, os estudos sobre financiamento eleitoral no Brasil concluem, de maneira mais ou menos explícita, que a distribuição do dinheiro está longe

de ser equitativa e que há, de fato, uma íntima relação entre os volumes aportados e o desempenho eleitoral de partidos e candidatos. A motivação principal dos grandes investidores é a busca por benefícios seletivos e seus recursos têm destino certo: quase sempre os candidatos que mais se beneficiam das doações são homens, brancos, ricos, altamente escolarizados e incumbentes, ou seja, que detêm ou já detiveram cargos públicos – um perfil muito distante da média da população brasileira.

O quadro do financiamento eleitoral desenhado acima resulta, com efeito, de seu desenho institucional, na medida em que os diferentes atores, especialmente os mais estratégicos e centrais, agem em resposta às regras do jogo. Cabe então uma descrição mais ou menos detalhada dessas regras, vale dizer, de como funciona o financiamento eleitoral no Brasil.

Entre 1994 e 2014, prevaleceu no país um modelo misto, combinando fontes públicas e privadas. O financiamento público tinha então como única origem⁵ o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário. Criado pela Lei n.9.096, de 1995 (Brasil, 1995) e ainda vigente, este fundo é quase integralmente composto por recursos do Tesouro Federal. São R\$ 0,35 em valores de agosto de 1995, corrigidos pela inflação e multiplicados pelo número de eleitores. Uma pequena parte do fundo (cinco por cento) é distribuída de forma igualitária entre todos os partidos com registro definitivo. A maior fatia (95%) é, no entanto, distribuída proporcionalmente ao desempenho do partido, medido pelo número de votos nas eleições anteriores para o cargo de deputado federal. É com os recursos Fundo Partidário que os partidos no Brasil se mantêm, mas eles podem empregar parte do fundo para financiar campanhas eleitorais.

O financiamento privado tinha duas fontes principais: as doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas. As pessoas físicas são os cidadãos brasileiros. Elas continuam podendo doar para campanhas eleitorais, a partir de regras que praticamente não se alteraram de 2014 para cá: o limite de doações é de 10% dos rendimentos declarados ao Imposto de Renda no ano anterior ao das eleições. Dentro deste limite, a pessoa pode doar livremente para qualquer partido ou candidato.

As pessoas jurídicas (empresas), por sua vez, foram proibidas de financiar campanhas eleitorais em 2015⁶. As eleições de 2014 foram, por ora, as últimas como financiamento empresarial

5. Para as eleições de 2018, a Lei 13.487, de 2017 (Brasil, 2017), criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o chamado Fundo Eleitoral, também público, que supre parte da perda dos recursos empresariais. Está prevista a distribuição de cerca de 1,7 bilhão de reais, cuja maior parte é distribuída conforme o desempenho eleitoral dos partidos.

6. A proibição primeiramente resultou do julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), pelo Supremo Tribunal Federal. A referida ação foi proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O Congresso Nacional tentou legalizar novamente o financiamento empresarial, na minirreforma política daquele ano, mas a então presidenta Dilma Rousseff vetou o dispositivo.

legal no Brasil. Elas podiam doar até dois por cento do faturamento bruto declarado para o Fisco no ano anterior ao da eleição. Assim como acontece com as pessoas físicas, dentro deste limite as empresas podiam escolher livremente os partidos e candidatos a que direcionar os recursos.

Além desses doadores, candidatos podiam (e continuam podendo) investir a integralidade de seus rendimentos em suas campanhas. Ou seja, nas eleições de 2014, não havia tetos nominais fixos para o investimento eleitoral – o único limite é o montante total que os partidos previam de despesas no início da campanha, dentro dos máximos fixados pelo TSE a cada eleição. Empresas, pessoas físicas e candidatos com mais recursos poderiam investir conforme seu poder econômico. Como veremos adiante, isso gera uma profunda assimetria na capacidade de financiar a política e, ponto central deste artigo, introduz expressivo déficit democrático no sistema político brasileiro.

Embora seja altamente regulamentado, o modelo de financiamento eleitoral brasileiro costuma apresentar outras liberalidades além da ausência de limites fixos para o valor dos aportes. Empresas e pessoas físicas são os únicos que em 2014 puderam apenas doar. Todos os demais atores do processo – candidatos, partidos e comitês⁷ – puderam tanto doar quanto receber recursos. A lei brasileira não restringe o fluxo de doações, de modo que é possível doar e receber livremente, inclusive para e de candidatos/partidos adversários.

3. Material e métodos

O objeto empírico desta pesquisa é a rede de financiamento de campanhas para as eleições de 2014, no Brasil. Construí-la exigiu uma série de procedimentos, descritos nesta seção. O primeiro passo foi a coleta de dados de prestação de contas de campanha e de perfis de candidaturas, no Repositório de Dados Eleitorais, no sítio eletrônico do TSE⁸. Os dados estão dispostos em dois conjuntos de planilhas: de receitas e de perfis de candidaturas.

As planilhas de receitas registram as prestações de contas de todas as doações declaradas por seus beneficiários, que se subdividem em três categorias no Brasil: partidos políticos, os candidatos e os comitês financeiros. Já as planilhas com os perfis de candidaturas (denominadas Consulta Cand) trazem atributos declarados pelos próprios candidatos no momento em que se registram, tais como sexo, profissão, escolaridade, cor/raça, rendimentos, além de partido, votação etc.

7. Partidos neste caso são as direções partidárias em todos e em cada um dos 4597 entes federativos brasileiros (união, 26 estados, 4570 municípios e o distrito federal). Os atuais 35 partidos com registro definitivo no país (2018) podem ter uma direção partidária em cada um desses entes federativos. Comitês são estruturas provisórias, que funcionam apenas durante o período eleitoral e são especialmente criadas para receber recursos financeiros. Podem ser Comitês Financeiros Únicos (um por partido e distrito eleitoral) e comitês de candidaturas (para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual, em eleições gerais; e, para prefeito e vereador, em eleições municipais).

8. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>

Tabela 1 - Agentes participantes das redes de financiamento eleitoral de 2014, por tipo

Agente (Nó)	N	%
Pessoas Físicas (PF)	142.908	77,1%
Pessoas Jurídicas/Empresas (PJ)	16.325	8,8%
Candidatos (CA)	25.369	13,7%
Agentes Partidários (AP)	653	0,4%
TOTAL	185.255	100,0%

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

As planilhas estão dispostas em unidades federativas (União, estados e Distrito Federal), de modo que nosso desafio era integrar todo este conjunto de informações em um banco único, para o que utilizamos o gerenciador de banco de dados Postgre SQL. A Tabela 1 traz a distribuição dos 185.255 agentes/nós que compõem a rede de financiamento eleitoral de 2014, conectados entre si por 220.325 laços/arestas, que são as doações (Tabela 2).

Tabela 2 - Arestas entre agentes participantes das redes de financiamento eleitoral de 2014, por tipo

Relacionamento (Aresta)	N	%
PJ - CA	24.313	11,04%
PF - CA	151.773	68,89%
PJ - AP	4.437	2,01%
PF - AP	7.050	3,20%
AP - CA, CA - AP	15.272	6,94%
AP - AP*	452	0,21%
CA - CA*	17.028	7,73%
TOTAL	220.325	100,0%

* Exclusive loops (autodoações cíclicas).

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

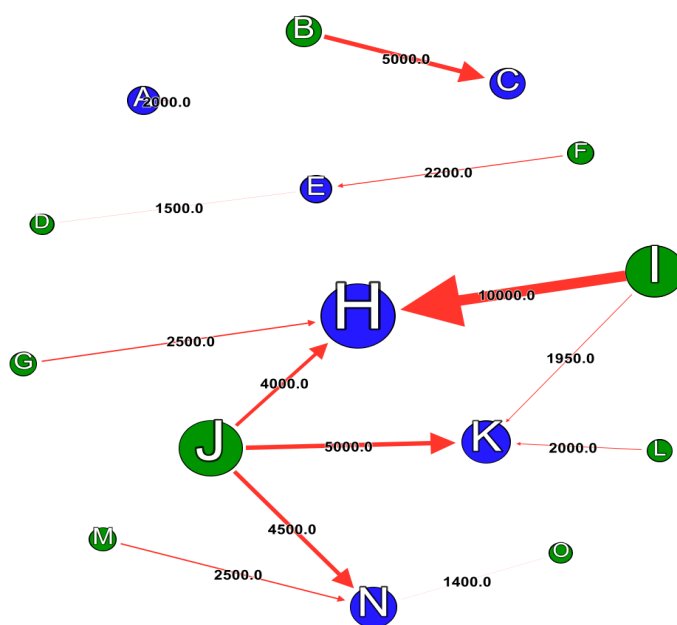
A partir do banco resultante, geramos as tabelas de nós e arestas com que construímos as redes de financiamento no software Gephi. Isso é possível porque uma doação é uma díade, a unidade relacional básica de uma rede, formada por dois nós, ligados por uma aresta. No nosso caso, os nós representam o doador e o receptor do recurso, a aresta, a doação, e o peso da aresta, o valor doado. A ação de doar pro-

move, portanto, um vínculo social entre dois atores, cabendo ao analista identificá-lo e explorar seus significados políticos.

As díades não costumam estar isoladas, especialmente em redes grandes e complexas, como a de financiamento eleitoral. Um doador pode investir em vários candidatos ou partidos, assim como um candidato ou partido pode receber de vários doadores. Da mesma forma, várias doações podem ligar o mesmo par de atores (neste caso, as agregamos em uma única aresta). Desse modo, as doações que vinculam diversos doadores e receptores formam uma teia de relações sociais.

Com a finalidade didática de apresentar a metodologia e as ferramentas adotadas, elaboramos inicialmente uma rede hipotética simples (Figura 1), composta por apenas 15 nós (círculos verdes/doadores ou azuis/candidatos) e 12 arestas (linhas vermelhas). Assim podemos apreender os principais conceitos de análise de redes a partir de um modelo simplificado, antes de nos defrontarmos com as redes complexas geradas pela dinâmica do financiamento eleitoral.

Figura 1: Grafo da rede hipotética A-O modulado por tipo



Fonte: elaboração própria

Um nó de uma rede pode representar um indivíduo, instituição ou qualquer outra referência concreta ou virtual (cidade, região, grupo social, etc.). No exemplo acima, os nós verdes representam doadores e os azuis, candidatos. As arestas (linhas) representam os relacionamentos formados entre os nós e em geral possuem um

“peso” que permite quantificar a “importância” da relação. No caso do financiamento eleitoral, arestas representam as doações e o seu peso é determinado pelo valor da transação. Na figura 1, a aresta $I \rightarrow H$ tem um peso de 10.000 porque representa uma doação correspondente a este valor em reais. A espessura das linhas varia de acordo com o peso das arestas.

Os relacionamentos vinculam atores em uma rede de forma direta ou indireta (voluntária ou involuntária, desejada ou indesejada), tornando o amigo de nosso amigo próximo de nós. Mesmo que não o conheçamos, ele estará a um passo de distância através da relação estabelecida com nosso amigo. Assim, os meta-vínculos tornam-se fundamentais para a compreensão e análise dos fenômenos e estratégias dos atores sociais. Esses vínculos – pouco, ou nada, percebidos pela análise estatística dos atributos – são identificados, medidos e analisados mediante a aplicação das ferramentas disponíveis nos programas de análise de redes.

Os primeiros cálculos que realizamos geram duas medidas simples derivadas da associação direta entre nós e arestas. O grau, ou centralidade de grau, de um nó é obtido pela contagem do número de arestas conectadas ao nó, e o grau ponderado é obtido pela somatória do peso dessas arestas. No exemplo, o nó A tem grau 0 (zero), pois é um candidato que não recebeu nenhuma doação, está isolado. O grau do nó B é igual a 1, pois apenas uma aresta de doação o conecta ao nó C, que igualmente tem grau = 1. O nó E é um candidato que recebeu duas doações, portanto tem grau = 2. A soma dessas arestas, ou o valor total das doações, é 3.700, portanto esse é o grau ponderado do nó E. No caso de J, é um doador que realizou três doações, portanto seu grau é igual a 3, e seu grau ponderado é 13.500, pois esse é a somatória dos valores doados.

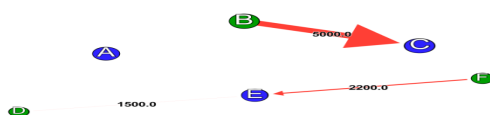
Além do grau, exploramos duas outras medidas de centralidade: intermediação e proximidade. A primeira mede a frequência com que um nó se coloca nas geodésias, ou seja, os caminhos mais curtos entre todos os demais nós da rede, e expressa a maior ou menor potencialidade do ator para obstruir ou facilitar os fluxos na rede. A centralidade de proximidade é a distância média de um nó para todos os demais nós de uma rede, representando o potencial do ator para alcançar qualquer um dos demais com o menor esforço. No componente G-... -O os nós com maior centralidade de intermediação são H, J, K e N, e o nó com maior centralidade de proximidade é J, pois distam apenas dois passos de todos os demais.

As medidas de centralidade geradas (grau, grau ponderado, intermediação e proximidade) são fundamentais para a análise estrutural da rede, pois viabilizam a ordenação hierárquica dos financiadores, candidatos e agentes partidários. Em redes que contenham milhares de nós e arestas, evidentemente necessitamos de recursos computacionais para calcular as medidas de cada nó ou aresta, assim como para os demais cálculos de rede⁹.

9. Para detalhamento das fórmulas utilizadas para as medidas, consultar Freeman (1979), Newman (2010: 168-234) ou Degenne e Forsé (2007).

Para explorar a rede, inicialmente aplicamos filtros que realizam tanto a segmentação modular utilizando dados nominais ou ordinais quanto a redução utilizando dados quantitativos (intervalares ou de razão). O primeiro filtro que aplicamos permite particionar a rede e identificar as “sub-redes”, ou grupos de nós conectados entre si, os denominados componentes conectados. Na figura 2 podemos observar três grupos menores denominados componentes isolados, constituídos pelos nós A, B-C, e D-E-F.

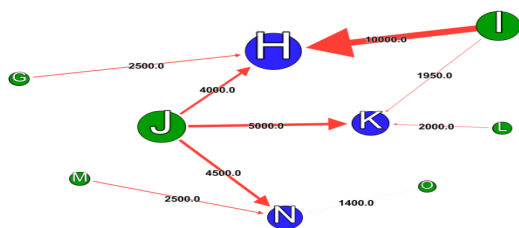
Figura 2 - Grafo dos componentes isolados A, B-C, e D-E-F da rede hipotética A-O



Fonte: elaboração própria

Em geral, uma rede complexa conta com centenas ou milhares de componentes menores isolados, e um grande componente conectado que contém em torno de 90% de todos os nós da rede, por isso ele é denominado de gigante (Newman, 2010:235). Devido à sua importância, o componente gigante é mais explorado para fins analíticos, tal qual realizado no presente trabalho. Um exemplo de componente gigante está representado na figura 3.

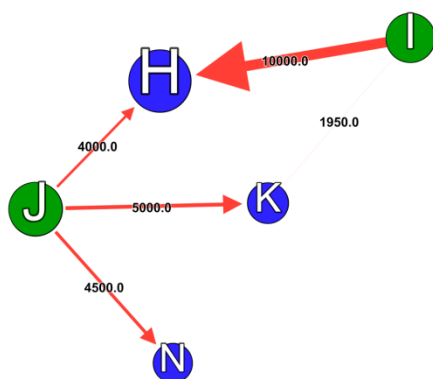
Figura 3 - Grafo do componente gigante G-O da rede hipotética A-O



Fonte: elaboração própria

Os filtros hierárquicos que aplicamos para análise reduzem a rede utilizando as métricas de grau, grau ponderado, peso das arestas e demais medidas de centralidade. A redução por eliminação dos nós que apresentam apenas uma conexão dispensa aqueles nós que não promovem conectividade na rede, tal qual pode ser observado na Figura 4, onde os nós G, L, M e O foram removidos.

Figura 4 - Grafo do componente gigante da rede hipotética A-O reduzido em grau 2

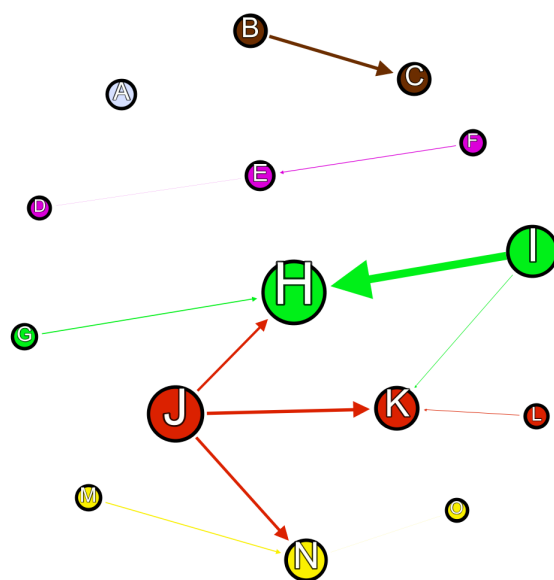


Fonte: elaboração própria

Também é possível, e o fazemos com frequência, clusterizar a rede utilizando algoritmos que modulam os nós por comunidades¹⁰. Os vínculos que conectam financiadores, candidatos e agentes partidários com maior ou menor intensidade e proximidade constituem conglomerados de indivíduos e/ou instituições e formam o que denominamos de comunidades. Esta modulação é possível porque os fluxos distribuem os recursos escassos de forma diferenciada e não aleatória, promovendo acúmulos e desacúmulos de recursos e, conseqüentemente, fortalecendo ou fragilizando a capacidade de influência, mobilização ou constrangimento, de indivíduos, instituições e grupos (Wellman, 2000). Na figura 5 a seguir, podem ser identificadas seis comunidades conforme a distribuição de cores: A, B-C, D-F, G-I, J-L e M-O.

10. Para detalhamento dos algoritmos utilizados para a detecção de comunidades e particionamento de rede, consultar NEWMAN (2010: 308-394).

Figura 5 - Grafo da rede hipotética A-O modulado por comunidades



Fonte: elaboração própria

Outro recurso que empregamos é utilizar os dados nominais e/ou ordinais originais fornecidos pelo TSE. Essa exploração permite segmentar a rede por atributos originais do tipo eleito/não eleito, sexo, escolaridade, ocupação, pessoa física/pessoa jurídica, partido político, doador/candidato. Todavia, para a análise de redes, os indivíduos e instituições são explicáveis e analisáveis (prioritariamente) pelos fluxos que estabelecem, mesmo que raramente detenham controle sobre ou autonomia. Este princípio metodológico, em especial, confere à análise de redes um diferencial considerável para a explicação das relações sociais.

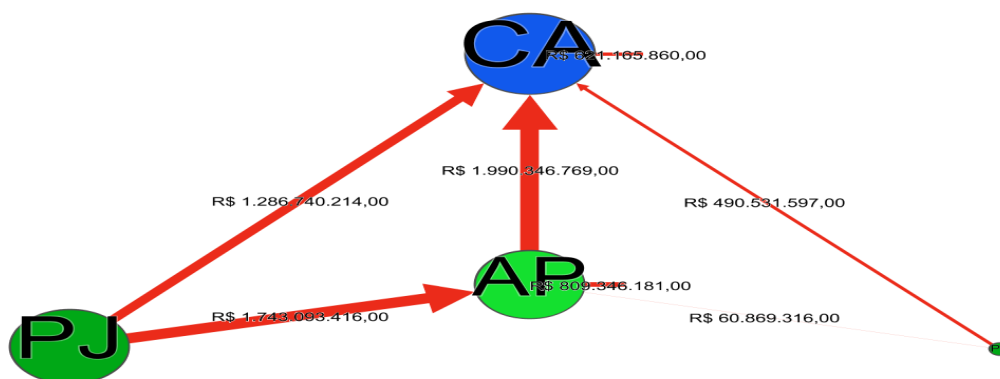
O conjunto dos cálculos de centralidade e as operações de redução e modulação revelam tanto as dinâmicas pelas quais os grupos se vinculam, quanto os atributos determinantes para o estabelecimento das posições e o desempenho de cada um dos sujeitos na rede. Ademais, permitem cruzamentos estatísticos com os atributos estáticos desses sujeitos. A seção a seguir discute os resultados desses procedimentos.

4. Resultados e Discussão

A figura 6 a seguir mostra a rede de financiamento agregada por agente (ou seja, cada um dos quatro nós representa todos os agentes de um determinado tipo). Chama a atenção a centralidade dos agentes partidários (APs) que, apesar de numericamente serem poucos, transacionam um grande volume de recursos. As pes-

soas físicas (PFs), por seu turno, malgrado comporem a grande maioria dos financiadores, têm uma participação muito modesta na rede. As empresas (PJs) destacam-se como a fonte principal do dinheiro que abasteceu as campanhas em 2014.

Figura 6 - Grafo da rede geral de financiamento eleitoral de 2014 agregado por tipo



Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

Uma primeira clivagem é a análise por componente, ou seja, por conjuntos de nós direta ou indiretamente conectados entre si. Toda rede grande e complexa apresenta tendência a apresentar um componente denominado gigante, invariavelmente reunindo mais de 90% dos nós e praticamente todas as conexões, e muitos componentes isolados, formados por poucos ou mesmo apenas um nó, sem laços com quaisquer outros (Newman, 1979).

Na rede estudada, os componentes isolados representam apenas 7,1% nos nós (Tabela 3), destacando-se, contudo, o grande número de candidatos, próximo dos 30% de agentes deste tipo.

Tabela 3 - Comparativo entre composição da rede geral e componentes isolados

Agente	Rede geral		Componentes Isolados	
	N	%	N	% rede geral
Pessoas Jurídicas (PJ)	16.325	8,8%	4702	2,9%
Pessoas Físicas (PF)	142.908	77,1%	5.322	3,7%
Agentes Partidários (AP)	653	0%	29	4,4%
Candidatos (CA)	25.369	13,9%	7.351	28,9%
<i>CAs Eleitos</i>	1.626	0,9%	38	2,3%
TOTAL DE AGENTES	185.255	100%	13.174	7,1%

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

Entre os 7.351 candidatos dos componentes isolados, apenas 38 (0,5%) aparecem entre os 1.626 eleitos naquelas eleições. Ou seja, na prática, estar desconectado do componente gigante da rede de financiamento praticamente anula as chances de um candidato ser bem-sucedido em uma eleição. A Tabela 4 traz o perfil de cor, sexo, escolaridade e ocupação dos candidatos nos componentes isolados.

Tabela 4 - Cor, sexo, escolaridade e ocupação - candidatos nos componentes isolados

COR	N	%	OCUPAÇÃO	N	%
Branca	3617	49,2%	Empresário	752	10,2%
Parda	2974	40,5%	Comerciante	375	5,1%
Preta	709	9,6%	Advogado	318	4,3%
Amarela	28	0,4%	Dona de casa	244	3,3%
Indígena	23	0,3%	Servidor público estadual	234	3,2%
TOTAL	7352	100,0%	Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	218	3,0%
			Administrador	211	2,9%
			Professor de ensino médio	193	2,6%
SEXO	N	5,0%	Aposentado (exceto servidor público)	189	2,6%
Fem	2680	36,5%	Policial militar	182	2,5%
Masc	4671	63,5%	Outros	4436	60,3%
TOTAL	7352	100,0%	TOTAL	7352	100,0%
ESCOLARIDADE	N	%			
Fund (c/inc ou leescr)	1109	15,1%			
Med (c/inc)	3019	41,1%			

Sup (c/inc)	3223	43,8%
TOTAL	7352	100,0%

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

Como veremos adiante, entre esses candidatos há mais não-brancos e mulheres. Chama a atenção ainda a expressiva presença de donas de casa entre as ocupações mais frequentes. Na medida em que o Brasil adota uma cota de gênero de 30% para candidaturas a cargos proporcionais, há fortes indícios de que, mesmo que os partidos cumpram a cota, na prática eles isolam essas candidatas, inclusive com a ausência parcial ou total de financiamento. É, com efeito, um dos fatores que explicam a baixa representatividade numérica feminina nos legislativos brasileiros – em torno de 9%, segundo dados da IPU (2018), enquanto elas são 52% do eleitorado do país¹¹. Trata-se de inegável déficit democrático.

Praticamente todos os candidatos eleitos em 2014 – 1.588 de 1.626 – estavam no componente gigante da rede de financiamento. Além disso, 99% de todos os recursos recebidos pelos candidatos concentram-se neste componente. Um candidato no componente gigante tem 17,05 mais chances de se eleger do que um em um componente isolado ($p < 0,01$). A Tabela 5 traz a composição do componente gigante.

Tabela 5 - Distribuição dos nós do componente gigante por tipo

Agente	Rede geral		Componente Gigante	
	N	%	N	% rede geral
Pessoas Jurídicas (PJ)	16.325	8,8%	15.853	97,1%
Pessoas Físicas (PF)	142.908	77%	137.586	96,3%
Agentes Partidários (AP)	653	0%	624	95,6%
Candidatos (CA)	25.369	14%	18.018	71,0%
CAs Eleitos	1.626	1%	1.588	97,7%
TOTAL DE AGENTES	185.255	100%	172.081	92,9%

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

No entanto, o componente gigante é uma sub-rede muito desigual, em que a competição está longe de ser equitativa. Mais de três quartos dos candidatos receberam menos de 10 doações, ou seja, têm grau inferior a 10. A tabela 6 a seguir traz testes comparativos entre as médias de centralidade de rede, número de votos e quantidade de eleitos nos quartis superior e inferior

11. Em trabalho anterior específicos sobre o tema, buscamos demonstrar as estratégias de marginalização de mulheres nas redes de financiamento, praticadas pelos partidos nas eleições de 2010 (Junckes et al., 2015).

de centralidade. Os testes de razão de chances que acompanham a tabela mostram que as possibilidades de estar entre os eleitos podem ser centenas de vezes maiores entre os candidatos que estão nos quartis superiores.

Tabela 6 – Quartis de centralidade versus votos e número de eleitos

	<i>Centralidade de grau</i>		<i>Centralidade de proximidade</i>		<i>Centralidade de intermediação</i>	
	<i>Quartil superior</i>	<i>Quartil inferior</i>	<i>Quartil superior</i>	<i>Quartil inferior</i>	<i>Quartil superior</i>	<i>Quartil inferior</i>
Média de centralidade	42,50	1,36	0,2147	0,1515	0,0393	0,0000
Média de votos	109.094,78	676,20	100.588,65	2.926,83	105.428,61	1.171,37
Número de eleitos	1392	4	882	91	1328	9
Razão de chances quartil sup. vs quartil inf.	524,673		12,056		220,2786	

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

Esses resultados mostram, à luz da teoria de redes, que além de uma grande quantia em dinheiro à disposição, ter uma rede local robusta, com muitos financiadores diretos (centralidade de grau), e colocar-se nos caminhos mais curtos entre estes (centralidade de intermediação), ou seja, exercer um papel de *broker* entre financiadores e candidatos, são os principais explicações para o sucesso eleitoral na rede.

Os quartis superiores de centralidade já revelam uma elite de candidatos. Para refinarmos nossa análise, resolvemos aplicar outro filtro: a redução em grau 10 da rede, incluindo também os financiadores (empresas, pessoas físicas e agentes partidários). Esta operação reduz o componente gigante a 3% de seu número original de nós, sem, contudo, eliminar quantidade expressiva de candidatos eleitos (praticamente 85% deles) e de agentes partidários (Tabela 7). Todavia, os demais doadores sofrem grande redução de número.

Tabela 7 - Distribuição dos nós do componente gigante reduzido em grau 10

Agente	Componente Gigante	Grau 10		
	N	N	%	% CG
Pessoas Jurídicas (PJ)	15.853	252	5,0%	1,6%
Pessoas Físicas (PF)	137.586	323	6,4%	0,2%
Agentes Partidários (AP)	624	388	7,6%	62,2%
Candidatos (CA)	18.018	4113	81,0%	22,8%
<i>Eleitos</i>	<i>1.588</i>	<i>1346</i>	<i>...</i>	<i>84,8%</i>
TOTAL	172.081	5076	100,0%	2,9%

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

Se, sobre o componente gigante reduzido em grau 10, aplicamos um filtro, mantendo somente os relacionamentos com doações superiores a R\$ 50 mil, ficamos com 239 empresas, as quais, mesmo sendo poucas, doaram para 1.324 eleitos em 2014. Ou seja, 0,16% dos doadores privados financiaram diretamente 81% dos eleitos no pleito de 2014, entre os quais a Presidente da República, 48 dos 53 senadores eleitos, 464 dos deputados federais, 25 governadores e 79% dos deputados estaduais e distritais.

A Análise de Redes Sociais possibilita identificar o caráter profundamente assimétrico, desigual do financiamento de campanhas no Brasil, podendo-se afirmar a existência de uma elite político-empresarial no país. Tal elite caracteriza-se pela homofilia, com candidatos em sua maioria homens brancos de escolaridade superior (Tabela 8). O maior destaque, porém, é a grande prevalência de políticos/incumbentes entre os atores que formam a sub-rede em análise, mostrando que o financiamento de campanha é um fator altamente relacionado à reprodução da classe política no Brasil, impondo severas barreiras à entrada de desafiantes.

Tabela 8 - Sexo, cor, escolaridade e ocupação - candidatos do componente gigante reduzido em Grau 10

Gênero	N	%	Ocupação	N	%
MASC	2931	87,4%	POLÍTICO	1200	35,8%
FEM	421	12,6%	DEPUTADO	795	
TOTAL	3352	100,0%	VEREADOR	363	
			SENADOR	28	
			GOVERNADOR	13	
			PRESIDENTE DA	1	
			REPÚBLICA		
			EMPRESÁRIO	331	9,9%
Cor	N	%			
BRANCA	2449	73,1%			
PARDA	727	21,7%			

PRETA	152	4,5%
AMARELA	17	0,5%
INDÍGENA	7	0,2%
TOTAL	3352	100,0%

Escolaridade	N	%
SUP (C/INC)	2713	80,9%
MED (C/INC)	501	14,9%
FUND (C/INC ou leescr)	138	4,1%
TOTAL	3352	100,0%

ADVOGADO	289	8,6%
MÉDICO	170	5,1%
ADMINISTRADOR	120	3,6%
SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL	93	2,8%
ENGENHEIRO	78	2,3%
COMERCIANTE	55	1,6%
PROFESSOR DE ENSINO MÉDIO	55	1,6%
PROFESSOR DE ENSINO SUPERIOR	51	1,5%
OUTROS	910	27,1%
TOTAL	3352	100,0%

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

Se considerarmos apenas os doadores das campanhas – empresas e pessoas físicas –, a redução em grau 10 e valores mínimos de R\$ 50 mil, preserva apenas as primeiras. Em que setores econômicos atuam? No Brasil, as empresas são classificadas pelo Código Nacional de Atividade Econômica (CNAE). A Tabela 9 traz as classes primárias das financiadoras, ranqueadas pelo montante das doações, com evidente concentração em três classes – indústrias de transformação, construção e atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados.

Tabela 9 - Classes CNAE – empresas do componente reduzido em Grau 10, com doações totais mínimas de R\$ 50.000

Classe cnae	N empresas	% empresas	Valor doado	% Valor	Média/ empresa
Indústrias de transformação	79	33,1%	850.791.281,00	47,7%	10.769.509,89
Construção	58	24,3%	440.110.467,00	24,7%	7.588.111,50
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados.	19	7,9%	224.075.000,00	12,6%	11.793.421,05
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas.	27	11,3%	103.652.725,00	5,8%	3.838.989,81
Indústrias extrativas	9	3,8%	60.469.505,00	3,4%	6.718.833,89
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.	4	1,7%	33.785.424,00	1,9%	8.446.356,00
Atividades administrativas e serviços complementares	9	3,8%	23.320.277,00	1,3%	2.591.141,89
Atividades profissionais, científicas e técnicas.	9	3,8%	20.861.445,00	1,2%	2.317.938,33
Transporte, armazenagem e correio.	6	2,5%	5.562.400,00	0,3%	927.066,67
Atividades imobiliárias	4	1,7%	5.165.000,00	0,3%	1.291.250,00
Informação e comunicação	8	3,3%	4.943.406,00	0,3%	617.925,75
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.	3	1,3%	4.298.062,00	0,2%	1.432.687,33
Eletricidade e gás	2	0,8%	4.047.320,00	0,2%	2.023.660,00
Alojamento e alimentação	1	0,4%	2.070.000,00	0,1%	2.070.000,00
Educação	1	0,4%	1.035.000,00	0,1%	1.035.000,00
TOTAL	239	100,0%	1.784.187.312,00	100,0%	7.465.218,88

Fonte: Banco de dados próprio, com dados do TSE (BRASIL, 2015).

No que concerne aos objetivos deste artigo, é necessário sublinhar que esses três setores principais estão entre os maiores interessados na ação do Estado brasileiro, seja na produção de políticas públicas, seja na alocação da despesa pública. Além disso, trata-se de interesses manifestos, altamente organizados em associações e *thinktanks*.

É nesses setores que se encontram os bancos, altamente dependentes da regulação econômico-financeira realizada pelo agente estatal, e empreiteiras (grandes construtoras) e produtoras de insumos para as grandes obras públicas, não por acaso, focos dos escândalos de corrupção que têm abalado o sistema político brasileiro há muito tempo e que culminaram na atual crise política do país. Na medida em que, como vimos, o dinheiro dessas empresas é de extrema importância para partidos e candidatos terem sucesso, os efeitos sobre o funcionamento da democracia no país não podem ser negligenciadas.

5. Conclusão

A análise da rede de financiamento eleitoral no Brasil reforça a afirmação de que estamos diante de um jogo profundamente desigual. Não é um problema exclusivo deste país, mas aqui ele se mostra considerável intensidade. Além de ter uma das campanhas mais caras do mundo, os recursos são praticamente monopolizados em uma pequena elite de empresas, grandes partidos e políticos mais tradicionais. Elite que representa uma parcela ínfima dos financiadores e candidatos, mais ínfima ainda se comparada à população do país (poucos mais de cinco mil, em uma população de 207 milhões). Em primeiro lugar, isso aponta para a sub-representação de amplas parcelas da população, principalmente formada por mulheres e não brancos. A política espelha, nesse caso, o próprio mundo corporativo, em cuja direção predominam homens brancos.

A relação entre essa concentração e os déficits democráticos históricos é evidente, na medida em que ela impõe limites a *accountability* vertical, com agentes políticos mais responsivos a seus financiadores do que a seus constituintes. Além de subverter um princípio básico da democracia, isso gera um enorme potencial de problemas, relacionados à presença desses atores em escândalos midiáticos que ocultam um paradoxo pouco discutido nos debates sobre o financiamento privado de campanhas eleitorais, tal qual apontado por Evertsson (2013:76). Em investigação sobre o papel das contribuições empresariais em 78 países, a autora afirma que “a legal action can lead to illegal results”.

Constituída para promover a transparência, a lei protege o doador que busca maximização de ganhos através de favorecimentos nas políticas públicas por meio de acordos de leniência e/ou delação premiada, e criminaliza o receptor quando este é descoberto realizando a reciprocidade esperada pela doação legalizada.

Em tal contexto, o sustentáculo dos governos é o mundo empresarial. Quando este retira seu apoio, os governos encontram dificuldades e podem cair. É um problema geral das democracias baseadas na economia de mercado, mas amplificado no Brasil. As eleições posteriores, em que o financiamento empresarial legal foi proibido, poderão indicar alterações neste padrão ou, ainda, a criação de formas alternativas de pressão do mundo empresarial sobre o mundo político. No entanto, o modelo de financiamento de campanhas eleitorais que vigeu por décadas no país ofereceu contribuição decisiva para a séria crise institucional por que passa a democracia brasileira nos últimos anos e cuja superação parece não estar em um horizonte próximo.

Referências

- ARAÚJO, G.B., (2008). “O déficit entre acordado e realizado no Mercosul”. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- BANDEIRA DE MELLO, R.; Marcon, R.; ALBERTON, A., (2008). “Drivers of Discretionary Firm Donations in Brazil”. *Brazilian Administration Review*, 5(4), pp. 275-288.
- BOAS, T.C.; HIDALGO, F.D.; RICHARDSON, N.P., (2014). “The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil”. *The Journal of Politics*, 76(2), pp. 415-429.
- BOURDOUKAN, A. Y., (2009). “O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada”. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BRASIL – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE), (2015). “Repositório de dados eleitorais”. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 17 abr. 2015.
- BRASIL, (1995). “Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995”. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília.
- BRASIL, (2017). “Lei. N. 13.487, de 6 de outubro de 2017”. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília.
- CERVI, E. U., (2010). “Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4. pp. 135-167.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. (2018). “Informe 2018”. Santiago (Ch).
- DEGENNE, A.; FORSE, M., (2007), “Introducing social networks”. Sage: London.
- EWING, K; ROWBOTTOM, J; THAM, J-C. (Ed.). (2011). “The Funding of Political Parties: Where Now?”. Routledge.
- FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M.; “International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014”. *Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance*. Stockholm: IDEA.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B., (2009). “O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral”. Dissertação de Mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- FORTIER, J. C.; MALBIN, M. J., (2013). “An agenda for future research on money in politics in the United States”. In: *The Forum*. De Gruyter, p. 455-479.
- FREEMAN, L. C., (1979). “Centrality in social networks: conceptual clarification”. *Social Networks*, 1, 3: 215-239.
- HOROCHOVSKI, R. R.; JUNCKES, I. J.; SILVA, E. A.; SILVA, J. M.; CAMAR-

GO, N. F., (2015). “Redes de partidos políticos tecidas por financiadores: um estudo das eleições de 2010 no Brasil”. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, 23: 49-78.

HOROCHOVSKI, R. R.; JUNCKES, I. J.; SILVA, E. A.; SILVA, J. M.; CAMARGO, N. F., (2016). “Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil”. *Opinião Pública*, Campinas, 22, 1: 28–55.

INTERNATIONAL PARLIAMENTARY UNION (IPU). (2018). “Women in national parliaments”. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

JOHNSTON, R. J.; PATTIE, C. J., (1995). “The impact of spending on party constituency campaigns at recent British general elections”. *Party Politics*, v. 1, n. 2, p. 261-273.

JOHNSTON, R., PATTIE, C., CUTTS, D., FIELDHOUSE, E., & FISHER, J., (2011). “Local campaign spending at the 2010 general election and its impact: exploring what wider regulation has revealed”. *The Political Quarterly*, 82(2), 169-192.

JUNCKES, I. J. (2015), “Posicionamento das Mulheres na Rede de Financiamento Eleitoral e seu Desempenho nas Eleições de 2010 no Brasil: A Dinâmica Estrutural da Exclusão e Marginalização Feminina no Poder Político”. *Revista Latino-americana de Geografia e Genero*, 6, 1: 25–47.

JUNCKES, I. J.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F.; SILVA, E. A.; CHIMIN JUNIOR, A. B. (2019). “Poder e democracia: uma análise da rede de financiamento eleitoral em 2014 no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34, 100.

LEMONS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H., (2010). “Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006”. *Opinião Pública*, 16(2), pp. 366-396

LONDOÑO, J. F., ZOVATTO, D., (2014). “Latin America. Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance”. Stockholm: IDEA.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W., (2012). “Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010”. In VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, Curitiba.

MEZZARANA, F.S., (2011). “Poder econômico na política: a influência dos financiadores de campanha na atuação parlamentar”. Monografia. São Paulo: Universidade de São Paulo.

NEWMAN, M. E. J., (2010), “Networks: an introduction”. Oxford ; New York: Oxford University Press.

O’DONNELL, G., (1999) “Horizontal accountability in new democracies”. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. F. (Ed.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner. p. 13-28.

PEIXOTO, V. M., (2010). “Eleições e financiamento de campanhas no Brasil”. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Es-

tado do Rio de Janeiro.

ROCHA, D., (2011). “Relações entre dispêndios do BNDES e financiamento eleitoral no governo Lula: uma análise empírica”. In 35 Encontro da Anpocs. Caxambu.

SACCHET, T.; SPECK, B.W., (2011). “Partidos políticos e (sub) representação feminina nas esferas legislativas: um estudo sobre recrutamento eleitoral e financiamento de campanhas”. In Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to North South?” São Paulo.

SAMUELS, D., (2001). “Money, Elections, and Democracy in Brazil”. *Latin American Politics and Society*, 43(2), pp. 27-48.

SAMUELS, D., (2002). “Pork Barreling is not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Source of the Personal Vote in Brazil”. *The Journal of Politics*, 64(3), pp. 845-863. Santos, 2009

SANTOS, M. L., (2011). “O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados”. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.

SCHEDLER, A., (1999). “Conceptualizing accountability”. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. F. (Ed.) “The self-restraining state: power and accountability in new democracies”. London: Lynne Rienner. p. 13-28.


SMULOVITZ, C., PERUZZOTTI, E., (2000). “Societal Accountability in Latin America”. *Journal of Democracy*, 1 (4).

TOKAJI, D. P.; STRAUSE, R. E. .; Moritz College of Law; Election Law @ Moritz, 2014. The new soft money: outside spending in congressional elections.

WELLMAN, Barry (2000), “El análisis estructural: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia”. *Revista Política y Sociedad*, 33: 11-40.

WILKS-HEEG, S.; CRONE, S., (2010). “Funding political parties in Great Britain: A pathway to reform”. UK Democratic Audit.

ZOVATTO, D. (2005). “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. *Opinião Pública*, 11, 2: 287-336.



**A 45 años del Golpe de Estado en Chile:
Entre la persistencia de la banalidad del mal¹
y el brutalismo modernizador²**

César Ross³
cesar.ross@usach.cl



Resumen

Mi trabajo pretende dar una visión no solo del contexto en que este fenómeno se produjo, sino que de algunos de sus impactos, sobre todo en lo referente a la normalización que casi toda la sociedad chilena hizo de esta historia, como un olvido terapéutico que busca sanar sin recordar, que busca curar con el bálsamo del éxito económico del Chile democrático, una especie de compensación a tanto dolor vivido por una parte de los chilenos. Los detractores de la Unidad Popular estuvieron en una “fiesta interminable” a la que se sumaron los que nunca tuvieron opinión.

Palabras clave

golpe de Estado- Chile- memoria- modernización represiva

*Cuando el juego se hace verdadero
bienvenido al laberinto eterno de fuego
(Tiro De Gracia)¹*

Introducción

El golpe de Estado de septiembre de 1973 en Chile es, sin duda alguna, uno de los eventos más relevantes de nuestra Historia en la segunda mitad del siglo 20. No quiero referirme a él en términos convencionales, pues de ello se han encargado un gran número de autores antes que yo y con gran propiedad.

En mi rol de historiador y en un foro académico, me corresponde referirme al contexto de Chile de aquella época, como una forma de situar los hechos y encontrar en ellos alguna clave explicativa que permita, idealmente, interpretar los fenómenos que tantas veces han sido presentados de manera fragmentada o calculadamente incompletos.

El 11 de septiembre de 1973 en Chile ha sido presentado desde tres perspectivas: uno, como un “golpe de Estado”, que no solo es el concepto técnico político para un evento como éste, sino que el concepto que aglutina a los opositores al golpe mismo; dos, como un “pronunciamiento”, para quienes han buscado justificar este movimiento; y tres, como un “quiebre institucional”, para quienes han procurado ponerse en la “neutralidad” de una tercera posición.

En cierto modo, ese debate tripartito quedó zanjado a fines de la década de 1970 y de ahí en adelante, lo que hemos tenido es una discusión de los detalles. Incluso en 2013, al cumplirse 40 años del golpe de Estado, las interpretaciones no fueron más que una visita o revisita a aquellas viejas ideas, agrupadas en las tres categorías recién enunciadas.

Considerando este estado del debate, he optado por la fórmula de referirme a las cuestiones generales del contexto para intentar responder a las preguntas que enunciaré más adelante y que se refieren a la fase previa al 11 de septiembre.

1. Tiro de Gracia: Grupo musical chileno. Sitio Oficial: <https://myspace.com/juansativo/>

2. Por cierto he tomado prestada la famosa expresión de Hannah Arendt, cuyo sentido explicaré hacia el final de este trabajo.

3. He tomado el concepto de *brutalismo modernizador* del columnista de The New York Times Roger Cohen.

4. Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Chile (USACH); Investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH, Director del Doctorado en Estudios Americanos (USACH). Presidente de la Asociación Chilena de Historia de las Relaciones Internacionales. Sitio oficial: <http://cesarross.cl>

Por cierto, no hablo desde la neutralidad: Fui estudiante de Historia en el antiguo Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, durante la segunda mitad de la década de los años 80⁵ y padecí la represión de la Dictadura Cívico-Militar dirigida por Augusto Pinochet.

Sin embargo, para bien y para mal el tiempo ha pasado y tengo la responsabilidad de reflexionar sobre este período de la Historia de Chile y de mi propia historia, con la ventaja del tiempo transcurrido y en perspectiva longitudinal. En cierto modo, poner el acento en el contexto nos permite comprender y, ojalá, explicar cómo fue que llegamos a un golpe de Estado (Septiembre de 1973), a una dictadura (1973-1989) y a una violación masiva y sistemática de los derechos humanos.

Mi presentación procurará enfocarse en el contexto, en las trayectorias generales y en las coyunturas que nos llevaron, consciente e inconscientemente al abismo que fue la Dictadura y su régimen de terror.

¿Qué fue lo que los protagonistas de entonces no vieron?, ¿Cómo llegamos a ese punto?, ¿Qué señales nos estuvo dando nuestra propia historia y que no advertimos a tiempo?

Mi presentación busca navegar por esas preguntas de manera ensayística, sin la lógica de un informe técnico y sin la rigurosidad de un artículo pensado para una revista académica. Me interesa, por primera vez, hablar y escribir sobre esta experiencia de manera libre, dejando fluir las palabras y las ideas sin mayor cálculo, pero cuidando que el orden lógico del discurso historiográfico nos ayude a poner cierto orden expositivo a un relato que he repasado muchas veces en mi cabeza.

I. LOS FACTORES ESTRUCTURALES

La Historia de Chile de los siglos 19 y 20, fue incubando una tensión estructural, cuya contradicción se fue incrementando en varias dimensiones hasta un punto de colapso en 1973. No se trata solo de la clásica alusión a una dialéctica de clases, sino que de un fenómeno mayor que tendía a una crisis casi inevitable. Ese “rumbo de colisión” cumplió su fatal itinerario.

1.1. Ruptura del ajuste histórico de poder:

Después de la Independencia, como planteó Marcello Carmagnani hace ya más de 30 años atrás⁶, la oligarquía criolla completó su poder con la única dimensión que aún no controlaba, la

5. Por estos años, el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, en virtud de la estrategia de fragmentar a la oposición y por el DFL 7 de 1981, había dejado de formar parte de la Universidad de Chile para constituirse en una Universidad independiente, que primero recibió en nombre de Academia Superior de Ciencias Pedagógicas (1981) y después recibió el nombre de Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (1985), denominación que conserva hasta la actualidad.

6. Carmagnani, M. (1984), Estado y Sociedad en América Latina: 1850-1930, Barcelona: Crítica.

del poder político. Desde este sitio, delineó su proyecto histórico, no solo atribuyéndose un lugar en el amplio mapa que recién se dibujaba, sino que delineó los roles para las demás clases y grupos. Este diseño, por llamarlo así, se fue consolidando durante el siglo 19 y solo se vio alterado por los ajustes de poder que se dieron al interior de la oligarquía y que, básicamente, fueron los conflictos entre los grupos conservadores⁷ y liberales⁸.

El cambio de siglo, al igual que en Europa, para Chile implicó el agotamiento del modelo liberal decimonónico, caracterizado por un sistema político desafiado de las demandas de las clases sociales inferiores; por un capitalismo desregulado, que no reaccionaba ni al clamor de los sindicatos ni al llamado del Papa León XIII⁹; por una sociedad de clases con escasa movilidad vertical¹⁰, pese al surgimiento de una clase media ilustrada en las escuelas e instituciones de educación superior del Estado (escuelas militares y universidades); por la masificación de sectores asalariados, concentrados en centros urbanos y, sobre todo después de la Guerra del Pacífico (1879-1883)¹¹, expuestos a nuevas ideas y a una instrucción primaria difundida por las escuelas nocturnas, por la formación impartida por mutuales y sindicatos y por la misma prensa obrera que ya desde la década de 1870 comenzó a difundir las ideas de Karl Marx y, más tarde, las de los anarquistas.

Al comienzo del siglo 20 las tensiones estructurales ya no se podían ocultar con la indiferencia y ya no se podían controlar solo con la fuerza. En este escenario, líderes de clase media irrumpieron en la escena política y, entre ellos, Arturo Alessandri quien entró en escena conquistando la Presidencia de la República en la elección de 1920. Era la primera vez que un hijo de la clase media llegaba a tal posición.

En 1920, además, la oligarquía que había conquistado el monopolio del poder en la post Independencia (1830), lo pierde a manos de un líder político que no solo les compete, sino que les desafía con un Programa de Gobierno que procura responder a las demandas acumuladas de los últimos 40 años anteriores de historia, sino que les muestra que esta nueva clase media ya no es funcional a sus intereses por la vía de un anhelo de asimilación disciplinada y dócil, como en el pasado. Se trataba ahora de una clase media con identidad diferenciada, que ya no quería ser clase alta y que les mostraba que tenía un proyecto propio (incluida una nueva Constitución Política

7. Caracterizados por su identidad católica, rural y presidencialista.

8. De identidad laica, urbana y congresista (o parlamentarista).

9. Especialmente por su encíclica *Rerum Novarum* (1891), donde hacía ver el peligro que implicaba el estado de cosas para las propias clases dominantes.

10. Desde la Guerra del Pacífico y a raíz de ella, hubo una intensa movilidad horizontal, del campo a los sectores urbanizados, lo que tuvo un fuerte impacto en el cambio del rol productivo (sobre todo de campesino a obrero).

11. Entre Chile y la coalición formada por Bolivia y Perú.

después de casi un siglo con la misma carta magna) y que en él, el fortalecimiento del Estado era la pieza clave, para contrarrestar el poder económico tradicional de la oligarquía, que además tenía la mayoría en el Congreso.

Sin embargo, esta no es la única clase media. Alessandri también entra en conflicto con los militares cuyos intereses habían quedado relegados después de concluida la Guerra del Pacífico y que toman este momento como su oportunidad de hacer presión. La inestabilidad generada por este nuevo escenario en la Historia de Chile, concluye con el gobierno de Alessandri (1925) y dio paso a una etapa de inestabilidad política que derivó en una acusación de sedición que llevó a Alessandri al exilio, del cual regresó en 1931. En mayo de 1932 fue electo Senador por la Provincia de Tarapacá. A fines de ese año y después de que el gobierno de Juan E. Montero fuera derrocado, se presentó a las elecciones presidenciales y en octubre de 1932 fue electo Presidente de la República por segunda vez.

Sin embargo, Alessandri no era el mismo de 1920, pues había hecho un aprendizaje y éste consistía en que no era posible gobernar en contra de la oligarquía y solo con el apoyo de los más débiles. Para su regreso invirtió la fórmula, se alió con los más fuertes (oligarquía) en un modelo en el que él controlaría el poder político, para neutralizar a los sectores medios y bajos; y su Ministro de Hacienda, el empresario Gustavo Ross, controlaría el poder económico para asegurar a sus homónimos, que el gobierno no sería una amenaza para sus intereses.

Así quedó configurado un modelo de gobernabilidad que permitiría a la oligarquía recuperar el monopolio del poder, pero a través de una clase media política funcional, que estaba disponible para administrar el statu quo.

Como se ha documentado ampliamente por la historiografía referida al siglo 20 chileno, las contradicciones estructurales que dieron lugar al colapso del modelo liberal del siglo 19 y que provocaron las críticas de Karl Marx y las advertencias de León XIII no fueron resueltas. A mediados de la década de 1950 las protestas sociales eran por el hambre que padecían los sectores populares y por la incapacidad de los gobiernos para resolver el dilema de la inflación y de la deuda externa¹². La fórmula propuesta por Raúl Prebisch, a fines de la década de 1940 y comienzos de la siguiente, provocaba entusiasmo entre los intelectuales, pero no era capaz, al menos en Chile, de llevar más comida a la mesa de los pobres.

En muchos sentidos, el Concilio Vaticano Segundo, impulsado por el Papa Juan XXIII (convocado el 25 de enero de 1959), reforzó la doctrina social que la Iglesia había inaugurado con la Rerum Novarum y legitimó aún más la moral cristiana que ponía a los pobres en el

12. Sierra, E. (1969), *Tres ensayos de estabilización en Chile: las políticas aplicadas en el decenio 1956-1966*, Santiago: Universitaria; Stallings, B. (1987), *Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*, US: University of California Press.

centro de su preocupación. Igual que en 1891, la distancia entre esta posición y la del marxismo revolucionario no era muy grande. El puente entre ambas morales y convicciones lo construyó la llamada teología de la liberación, activada con este Concilio, con las Comunidades Eclesiales de Base y con la Conferencia de Medellín (1968).

En este escenario, la presión por transformar el *statu quo* era enorme. De este modo, la historia de Chile transcurría sobre una bomba de tiempo y el cronómetro de ésta comenzó a girar con un hito que cerró la década: La Revolución Cubana (Enero 1 de 1959). Este acontecimiento aceleró la Historia e hizo que el lugar marginal que América Latina había tenido en la Guerra Fría se volviera más importante.

Este evento y su supervivencia, animó a muchos artistas e intelectuales a dar su apoyo público a la revolución, como fue el caso de Jean Paul Sartre, uno de los intelectuales más importantes del mundo en su época.

Los jóvenes de izquierda y de centro se sintieron conmovidos y atraídos por este proceso, que tuvo un impacto relevante en la Izquierdización de la política en Chile. A partir de aquí, la nacionalización del cobre y la reforma agraria se volvieron piezas clave en el discurso económico de los partidos políticos de centro-izquierda, todo lo cual incrementó la tensión con los sectores más conservadores y con los inversionistas en el cobre, la mayoría de los cuales (Gran Minería) eran de Estados Unidos.

En Chile, el nuevo partido de Centro, la Democracia Cristiana, trató de representar esta nueva moral católica de opción por los pobres y, en el gobierno (1964-70)¹³ trató de hacer, como rezaba su slogan, una *revolución en libertad*, aunque con una *reforma agraria muy controlada* y una *nacionalización del cobre* que dejaba la solución de fondo *a medio camino*. Pese al apoyo de Estados Unidos y al temor de los sectores conservadores, terminó por fracasar, en cuanto resultó ser insuficiente.

Al final del gobierno de Frei, los grandes problemas de Chile estaban casi intactos y sus principales desafíos estaban pendientes. En este contexto y en una elección muy reñida, Salvador Allende, líder de la coalición de izquierda llamada Unidad Popular, llegó al poder con el 36,6% de los votos. En otra época, ese apoyo habría alcanzado apenas para mantenerse discretamente en el poder, pero en aquellos días, esta votación fue suficiente para que la Unidad Popular¹⁴ intentara una revolución.

Con todo, esta revolución chilena no era, al menos en sus liderazgos, la del pueblo. Un análisis rápido por las principales cabezas de los partidos y movimientos de izquierda de enton-

13. Eduardo Frei Montalva.

14. Coalición de partidos políticos y organizaciones sociales que apoyaron la candidatura de Salvador Allende al poder.

ces, nos permite advertir que se trataba de profesionales universitarios, hijos de familias de clase media alta, que en muchos casos se habían educado en colegios privados. No eran hijos de la alta oligarquía, pero claramente no eran hijos del pueblo. Sin embargo, este gobierno, más que ningún otro en la Historia de Chile, decía representar al pueblo y en efecto logró captar la adhesión de este sector social, al punto que se crearon grandes expectativas de los logros que podrían alcanzarse. Sin embargo, esta frágil esperanza tuvo una vida tan exigua como el respaldo electoral en el que se sostenía. El abrupto final de este proyecto político llevaría el curso de la historia en la dirección opuesta desde el punto de vista político, aunque en cierto modo reeditaría el año 1932. Otro sujeto de clase media, Augusto Pinochet, también desbordado de ambición, haría alianzas con la oligarquía tradicional para asegurarle a ésta su riqueza y su opción de hacer más dinero. En esta ocasión, sin embargo, no se haría con las herramientas del populismo, sino que con los argumentos de la fuerza y del terror. Cómplices de esto, otros civiles de clase media y alta, tomarían parte del poder y de los beneficios económicos, fingiendo no ver y no escuchar sobre las violaciones a los derechos humanos. Así, el milagro económico que permitió el surgimiento de nuevos y exitosos empresarios chilenos, no fue sino que la repartición de las empresas y recursos del Estado, en un momento de terror en que no había capacidad para resistirse.

Existe entonces, una relación muy estrecha entre la violación sistemática de los derechos humanos en Chile y la transferencia de las empresas y recursos del Estado a manos de empresarios privados (viejos y nuevos), que hicieron de esta tragedia una fiesta para sus bolsillos.

1.2. Polarización Económica: Ricos y Pobres:

La polarización económica entre ricos y pobres estaba latente en la conciencia social de las elites desde fines del siglo 19. Como se ha expresado más arriba, era un hecho que fue analizado y transformado en teoría económica y política por Karl Marx, cuyas ideas eran difundidas por la prensa obrera en el último tercio del siglo 19 y que fue transformando el discurso político por los líderes de los trabajadores, como Luis E. Recabarren (1876-1914). Las élites de clase alta también asumieron esta cuestión debido al impacto y difusión de la Encíclica Rerum Novarum (1891) que daba cuenta de un estado general de la desigualdad en el mundo capitalista.

En Chile, el centenario de la Independencia fue la ocasión para que muchos líderes de opinión, de variados sectores, hicieran un balance crítico de los primeros cien años de vida independiente, donde la desigualdad social y la pobreza, entonces llamada eufemísticamente “cuestión social”, fueron el centro de un debate¹⁵ que estuvo decodificado doctrinariamente desde las dos fuentes indicadas: la doctrina social de la iglesia católica y el marxismo. Se trató,

15. Este debate se ha reproducido en un clásico libro de Hernán Godoy (1971), *La Estructura Social de Chile*, Santiago: Universitaria.

en consecuencia, de una discusión ética, donde el debate estaba centrado en categorías como igualdad, justicia y equidad. La desigualdad no era, empero, una cuestión de análisis para el liberalismo, que veía en este fenómeno un reflejo natural de la desigual distribución de las capacidades.

La desigualdad siguió presente en el debate político y filosófico chileno en las décadas siguientes, pero de algún modo, el carácter retórico de este tipo de discusión facilitó que los verdaderos responsables de la desigualdad (empresarios y gobernantes) pudiesen evadir sus *culpas*, atendiendo a que se discutía en el mismo lenguaje en que se argumentaban muchas otras cuestiones en las que no había bases sólidas.

Medio siglo después esto cambió con la tesis de licenciado en leyes de un joven egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Ricardo Lagos E., escribió una tesis acerca de la concentración del poder económico en Chile¹⁶, con la que se dio base empírica a una discusión que hasta entonces podría haber sido considerada meramente teórica. Si bien hoy nos podría parecer una investigación teórica y metodológicamente casi trivial, en su momento revolucionó el debate, al punto que este joven fue entrevistado por la influyente revista Time y tuvo una editorial del diario La Nación, que como han dicho sus biografías, le bautizó como *el Mozart de la economía*.

En efecto, el trabajo de Lagos vino a complementar el análisis que dos años antes había hecho Jorge Ahumada, al diagnosticar el principal síntoma de la crisis integral del modelo de desarrollo chileno: La enorme desigualdad entre ricos y pobres.

“Al regresar al país después de algunos años de ausencia, son muchos los chilenos que se sienten decepcionados y hasta heridos al comprobar que una nación que reúne todas las condiciones para que sus habitantes disfruten de una vida digna y llena de posibilidades, ofrece, en cambio, el espectáculo de la sórdida pobreza de los más, en contraste tan agudo con la ostentación orgullosa de los menos, que hiere la pupila del observador más distraído”¹⁷

Esta imagen bastante precisa de la concentración de la riqueza, fue completada años más tarde con el informe titulado *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile (1974)*¹⁸ que acreditaba cuál era la otra cara de esta concentración de poder económico.

16. Lagos, R.(1960).*La Concentración del Poder Económico. Su Teoría. Realidad Chilena*, Santiago: Editorial del Pacífico.

17. Ahumada, J. (1958). *En vez de la miseria*, Santiago: Editorial del Pacífico, p. 13.

18.Sergio Molina; Álvaro Donoso; Agustín Llona; Sergio Baeza; Miguel Kast (1974), *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Documento de Trabajo IE-PUC, N° 29.

Aunque el esfuerzo por examinar estas contradicciones estructurales siguió con otros autores y textos¹⁹, el libro de Lagos tuvo el mérito aludido y de que esta brecha pasara de la teoría a la realidad. Así, la asociación causal que se hizo entre concentración de la riqueza en la cúspide de la pirámide social y la masividad de la pobreza en la base de ésta, se convirtió en un verdadero axioma de la realidad económico-social de Chile. Más aún, cuando el propio Club de Roma, en su ya mítico Informe sobre los límites del crecimiento²⁰, utilizó la misma forma de conceptualizar la riqueza, como un quantum inelástico cuya estructura de distribución estaba asociado solo a negociaciones del tipo suma cero, en donde lo que ganaba uno era lo que perdía el otro. Así, la relación causal entre riqueza y pobreza quedaba consolidada sin espacio a debate y duda.

Esta asociación causal es clave porque le dio renovado fundamento a la perspectiva marxista sobre la concentración del capital y le confirió estatus científico a una tesis que hasta ahí era cuestionada por ideológica y contra factual. Por el contrario, los estudios de Lagos y del MIT, autor del Informe del Club de Roma, acreditaron sus juicios con base empírica y de allí en adelante, cualquier política pública que se enfocara en enfrentar el problema de la pobreza debería, en primer término, resolver el problema de la riqueza, cuya acumulación era el resultado no solo de la desigual distribución de capacidades, sino que de condiciones históricas precisas como la distribución de las oportunidades y privilegios. Más allá, cualquier política pública que tomara el desafío de abordar decididamente el problema de la pobreza debería impulsar la transferencia de riqueza desde la cúspide hacia la base. La reforma agraria, la nacionalización del capital extranjero y el traspaso de las empresas privadas a capital social estaban en esa dirección. Aquel rumbo, por cierto, fue el que tomó el gobierno de la Unidad Popular.

1.3. Polarización Ideológica: Derecha e Izquierda:

Si bien la gravitación de la política chilena se movió de un extremo a otro desde 1920, la polarización de derecha e izquierda solo se hizo extrema en la década de 1960 y aún más con la posibilidad real de que Salvador Allende ganara la elección presidencial de 1970.

En efecto, en 1920 Arturo Alessandri llegó al poder como un liderazgo transformacional, pero como parte del Partido Liberal, que era de derecha. Después de un intermedio breve de del gobierno de Emiliano Figueroa Larraín, en 1927 asumió el poder Carlos Ibáñez del Campo, un militar de clase media que se inclinaba más nítidamente por posiciones de centro y se identificaba

19. Por ejemplo, con el trabajo de Dahse, F. (1979). *Mapa de la extrema riqueza. Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales*, Santiago: Aconcagua.

20. Este informe fue encargado al MIT por el Club de Roma. La autora principal del informe, en el que colaboraron 17 profesionales, fue la , biofísica y científica ambiental Meadows, D. Et. Al (1972). *Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México: Fondo de Cultura Económica.

con la idea de un Estado más fuerte. Sin embargo, los efectos de la crisis económica de 1929 y su inclinación al uso de la fuerza para resistir las protestas estudiantiles, le hicieron perder el poder en 1931 y, pese a la moderación del gobierno de Juan E. Montero, el péndulo se siguió inclinando hacia la izquierda hasta el establecimiento de lo que se llamó la República Socialista, que no duró más que unos pocos meses (del 4 de junio hasta el 13 de septiembre de 1932).

En síntesis, fue un breve, pero intenso período de inestabilidad política (1924-1932), en el Chile tuvo diecisiete presidentes, tres caudillos y nueve golpes de Estado (fallidos y efectivos), además de nueve renunciaciones forzadas, dos cierres de Congreso, dos crisis económicas e innumerables ministros. En ese contexto, se hizo la elección presidencial en la que, como señalamos, triunfó un Arturo Alessandri transformado en un político de derecha y gobernando hasta el final de su período constitucional (1938).

Al final del segundo gobierno de Arturo Alessandri, su ministro de hacienda, Gustavo Ross, se había convertido en el elegido para sucederle. Sin embargo, este *mago de las finanzas*, para la derecha, y este *ministro del hambre*, para la izquierda, era un candidato difícil de promover, por su escasa simpatía y por su bajo interés en agradar al electorado. La balanza electoral se inclinó hacia el candidato de la centro-izquierda, Pedro Aguirre, debido a un incidente político de menor importancia, pero que tuvo las más graves consecuencias, con la muerte de 64 personas en las oficinas del Seguro Obrero. A consecuencia de este hecho, en que se culpó al gobierno, Aguirre obtuvo el 50,1% y Ross el 49,2% de los votos.

A partir de esta elección y hasta 1952, el país fue gobernado por una coalición de centro izquierda, llamada Frente Popular²¹, que tuvo en sus filas al partido comunista, hasta 1948 en que fue declarado ilegal por Gabriel González, el tercer y último Presidente de este conglomerado. De este modo, el péndulo se movió desde la derecha hasta una centro-izquierda que incluyó al Partido Comunista de Chile, el partido político de la extrema izquierda de entonces.

Pese a representar a los desposeídos, los gobiernos radicales, y sobre todo el último, concluyeron en medio de escándalos de corrupción y desprestigio, lo que fue agravado por la efectiva oposición comunicacional de los comunistas fuera de la ley y su principal perseguido, el poeta Pablo Neruda, quien puso su pluma al servicio de esta causa y en la demonización de Gabriel González, otrora izquierdista del Partido Radical.

Para la elección de 1952 el electorado estaba en medio de la nada, ya se había probado las opciones desde la derecha hasta la izquierda y ninguna de ellas lograba satisfacer las expectativas de una sociedad aún afectada por la Crisis de 1929 y por el subsiguiente empobrecimiento de la clase media.

21. Frente Popular, integrado por: Partido Radical, Partido Socialista, Partido Comunista de Chile, Partido Democrático (Chile), Partido Radical Socialista (Chile) y la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCh).

En este contexto reapareció en escena Carlos Ibáñez, como el candidato que prometía barrer con la corrupción (la imagen de su campaña era una escoba) y más por la decepción que provocaban las otras opciones que por el atractivo genuino de su campaña, Ibáñez logró triunfar (46,79% de los votos) como un candidato sin ideología aparente y sin partido. En la práctica, Ibáñez gobernó como un populista de derecha, con fuertes inclinaciones nacistas, aunque ya disimuladas por la derrota de la Segunda Guerra Mundial y con el apoyo del Partido Agrario Laborista, el Partido Socialista Popular y por el Partido Femenino de Chile.

En su gobierno, fuertemente afectado por la deuda externa y por la inflación²², se aplicó el primer programa de estabilización monetaria impulsado por el FMI²³, cuya base era reducir el gasto social para revertir el déficit fiscal. El experimento, como le llamó Enrique Sierra, duró dos años y fue abandonado por la oposición activa de los afectados.

Frente a problemas que tenían una gran complejidad técnica, como era la deuda externa y la inflación, parecían no servir los discursos cargados de ideología o de un supuesto sentido práctico, aparentemente se requería menos oratoria y más matemáticas.

En este contexto, surgió una figura similar a la de Gustavo Ross. Se trataba de Jorge Alessandri Rodríguez. Si bien era hijo de Arturo, tenía un perfil muy diferente a su padre. Ingeniero de profesión, escaso en palabras, muy austero y reservado. Aún cuando había ocupado cargos de elección popular y de la administración pública, era conocido por su actividad en el mundo de las empresas privadas, sobre todo las vinculadas a la familia Matte, con quienes estaba emparentado.

Se presentó a las elecciones presidenciales de 1958 como un político independiente, aunque con el apoyo del Partido Conservador Unido y el Liberal. A estas alturas, Jorge Alessandri representaba más nítidamente a la clase alta y a los empresarios, de quien había sido representante máximo ya en 1947²⁴. En consecuencia, el péndulo se volvía a inclinar hacia la derecha.

Jorge Alessandri triunfó con el 31,56% de los votos. Fue secundado por Salvador Allende con el 28,8%. En tercer lugar estuvo Eduardo Frei con el 20,70%. En cuarto, Luis Bossay con el 15,55%.

La distribución de los votos daba cuenta de la fragmentación del electorado y del multipartidismo, así como de la desorientación en el rumbo de la política pública y de la baja legitimidad que podría tener la gestión de un gobierno con tan bajo apoyo y que estaría 6 años en el poder.

22. Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas Económicas en Chile, 1952-1970*, Santiago: Ediciones Nueva Universidad.

23. Sierra, E. (1970). *Tres ensayos de estabilización en Chile: las políticas aplicadas en el decenio 1956-1966*, Santiago: Universitaria.

24. Jorge Alessandri fue Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) en 1947.

En efecto, los resultados fueron muy pobres. Se volvió a aplicar el ensayo de estabilización monetaria propuesto por el FMI y otra vez duró dos años en funcionamiento, al cabo de los cuales fue abandonado por la fuerte oposición social. Alessandri reaccionó incluso impulsando una tímida reforma agraria, calificada de maceta por sus opositores, y que no abordó el problema del hambre y de las tierras sin cultivar, de manera eficiente. Desde 1960 las huelgas y protestas se volvieron datos políticos significativos para el gobierno y el país²⁵.

En este escenario convulsionado se desarrollaron las elecciones presidenciales de 1964. Dos candidatos conocidos, Allende y Frei, y un candidato nuevo, Julio Durán, cuyo rol era restar votos a Allende, lo que en efecto ocurrió, pero no es todo: Frei había observado que había un voto no abordado por las campañas y era el de las mujeres, que a contar de 1949 tenían derecho a votar en elecciones presidenciales²⁶. Su campaña se ocupó especialmente de este grupo y tuvo mucho éxito en ello.

Concluida la votación, Frei obtuvo el 56,09% de los votos; Allende, el 38,93%; y Julio Durán, el 4,98%.

Frei no solo representaba un genuino movimiento de péndulo hacia el centro, sino que era un nuevo centro. La Democracia Cristiana, fundada en 1957, era un Partido formado por jóvenes del partido conservador que seguían la doctrina social de la Iglesia Católica y los postulados de Jacques Maritain y Emmanuel Mounier. Proponían, como se indicó más arriba, una *revolución en libertad*, representando un cambio profundo, pero dentro del sistema. Proponían una reforma agraria más ambiciosa y una *chilenización* del cobre, como dos caminos para mejorar el desarrollo económico del país. Esta opción ideológica y política atrajo al centro político y a la clase media chilena, atemorizados por la idea de una revolución que pusiera el peligro sus modestos logros económicos y sociales.

Al igual que los dos gobiernos anteriores, se enfrentaron a la deuda externa y a la inflación, cuestiones que no pudieron manejar con el plan de estabilización del FMI, paquete de medidas que también implementaron durante dos años y que igual que los dos gobiernos anteriores, abandonaron por la presión social.

1.4. Política: Dentro y fuera del sistema:

Como una señal de sus tiempos, la década de los 60 fue la época en que los movimientos socia-

25. En 1960 huelga de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), en 1962 huelga general con 250 mil trabajadores en paro y 1963 huelga de profesores.

26. Ley 9.292 de 1949, dictada por el Gobierno de Gabriel González.

les²⁷, al estilo de la lucha por los derechos civiles en Estados Unidos, hicieron su entrada triunfal en Chile. La novedad, probablemente, es que en su mayoría se trataba de estudiantes universitarios –ergo, de clase media y media-alta- de centro-izquierda que se expresaban por democratizar y ampliar la cobertura de las universidades.

En 1961 hubo un primer movimiento estudiantil en la Universidad Técnica del Estado, el que derivó en una reforma discutida entre académicos y estudiantes en 1967. En ese mismo año hubo importantes movimientos estudiantiles en las universidades católicas de Valparaíso (Junio) y Santiago (Agosto). En 1968 ocurrió otro tanto en las universidades Federico Santa María (Valparaíso), Técnica del Estado, de Chile y de Concepción.

Estas demandas estaban basadas en la crítica que hacían los estudiantes al sistema universitario, debido a su exclusión de las decisiones internas y a la incapacidad de las universidades para incorporar a más estudiantes, sobre todo aquellos provenientes de sectores más pobres. Detrás de estas críticas propiamente universitarias, subyacía una profunda frustración por las desigualdades y contradicciones mayores de esta época, lo que unía a muchos jóvenes con visiones políticas diferentes, pero inspirados en valores comunes.

Estos movimientos, y sobre todo los ocurridos en las universidades católicas, tuvieron mucha importancia porque constituían un llamado muy claro que hacían los jóvenes por ser escuchados y considerados. No se trataba solo de un reclamo político, que lo era, sino que de una crítica etaria respecto del mundo que esta generación recibía y que le tocaba vivir.

La respuesta de estas generaciones fue desafiar al sistema de partidos desde fuera del sistema. No solo por el creciente movimiento hippie y revolucionario, sino que porque muchos jóvenes se enfocaron en fundar nuevos partidos políticos y nuevas organizaciones que, en común, compartían la crítica que se ha resumido en las líneas anteriores. La clave es que se estaba masificando un camino lateral para discutir sobre política, pero fuera de la política convencional.

Este es un factor estructural, que de algún modo siempre había existido, pero que en los años 60 adquirió una relevancia mayor, entre otras razones, por el nuevo y fortalecido papel que le tocaba jugar a la juventud en esta década.

Esta tendencia se vio reforzada aún más con el impacto de la Revolución Cubana en los jóvenes de izquierda que vieron en este acontecimiento, y en su supervivencia, la prueba de que una sociedad socialista no solo era posible en América Latina, sino que ella podía construirse desde fuera, por la vía insurreccional, sin pedir permiso, tomando la realidad en las propias manos. Este era un mensaje que no solo hacía sentido a los revolucionarios de izquierda, sino que a

27. Tenían su antecedente en las luchas obreras y en un no reducido número de acciones políticas en la vía pública, organizada por diferentes grupos, que a lo largo del siglo 20 expresaron sus demandas: Obreros, profesores, estudiantes y mujeres, fueron los más reiterados en estas acciones.

muchas otros agrupaciones de jóvenes que vieron en la *autonomía*, y a veces en la *ruptura con el sistema*, la única forma de construir ese mundo mejor que anhelaban y que ni siquiera estaba siendo esbozado por la generación que estaba en el poder.

El camino lateral, por la vía de la autonomía o de la ruptura explica, en parte, porque los jóvenes de los 60, de variadas opciones políticas, coincidieron en alejarse del sistema y, con ello, debilitar la institucionalidad democrática que en Chile había sido un pilar de su estabilidad política y de su capacidad de diálogo, incluso en los peores momentos de su Historia.

II. FACTORES COYUNTURALES

El gobierno de la Unidad Popular significó una amenaza para los más caros intereses establecidos en Chile desde la Colonia. La revolución chilena proponía romper con el statu quo y pese a contar con un bajo apoyo inicial, contaba con poder suficiente: tenía las prerrogativas del poder formal (constitucional), un discurso amenazante, la voluntad necesaria como para atemorizar a la oligarquía de entonces y la subjetividad suficiente como para creer que todo aquello era deseable, sino que dicho proyecto representaba a una gran mayoría de los chilenos.

La Batalla de Chile, el magnífico documental que Patricio Guzmán hizo a base de muchas horas de filmación y que cubre los acontecimientos ocurridos en Chile entre 1972 y septiembre de 1973, es una elocuente muestra de esta percepción. El país entró en un espiral sin control, que solo fue detenido con el Golpe de Estado. Éste logró frenar el vértigo precedente, pero abrió una fase de terror tan grande como el miedo que les había provocado los cambios que proponía la Unidad Popular.

2.1. Crisis del proyecto nacional desarrollista:

Existen muchas formas de abordar la crisis del proyecto nacional desarrollista de Chile. Una de ellas es examinar al ámbito específico de la economía política que entró en anomalía, cuyo marco teórico de referencia se ha abordado en varias publicaciones específicas²⁸. Otra forma, es ingresar al detalle histórico de aquello que se frustró y en donde la obra cumbre es la de Aníbal Pinto S. C.²⁹, pero en la que hay una lista muy larga de trabajos historiográficos que han abundado en lo que no funcionó y que ha sido compilada por Cariola, Sunkel y Sagredo, al menos hasta 1990³⁰ (el

28. Véase, por ejemplo a: Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL, *Revista de la CEPAL* (Número Extraordinario: CEPAL Cincuenta Años), Santiago: CEPAL, pp. 21-45; Devés, E. y Ross, C. (2009). *Las ciencias económico-sociales latinoamericanas en África Sudsahariana*, Santiago: Ariadna Ediciones.

29. Pinto, A.. (1959). Chile: Un caso de desarrollo frustrado, Santiago: Editorial Universitaria.

30. Cariola, Carmen y Sunkel, Osvaldo (1990), Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930/ bibliografía revisada y actualizada por Rafael Sagredo B., Santiago: Universitaria.

panorama siguiente no es más optimista). Una tercera forma es examinando un par de trabajos que dieron un panorama de lo que había ocurrido y en esa opción pretendo detenerme: Primero, en un trabajo notable de Jorge Ahumada, publicado por primera vez en 1958; y en segundo lugar, en un artículo de Osvaldo Sunkel, publicado por primera vez en 1967.

Como planteamos más arriba, en 1958, Jorge Ahumada publicó el libro titulado *En Vez de la Miseria*³¹, en donde examinada las claves del estancamiento del modelo de desarrollo en Chile. Su visión era muy crítica con la trayectoria que habíamos vivido hasta entonces y se atrevía a plantear que se trataba de una crisis integral. Este libro, como planteó Jorge Larraín³² y muchos otros, tuvo un enorme impacto: A la primera edición (30 de julio de 1958) le siguió una segunda el 31 de octubre del mismo año y de ahí en adelante muchas otras. En un corto plazo, por su lucidez y por su pedagogía, el libro logró cambiar la forma de ver este modelo cuyos resultados habían sido tan largamente esperados. Fue tanto así que la editorial de la Universidad de Chile publicó en 1966, y de manera póstuma, un texto de su autoría, con un título que resumía la tesis central del libro de 1958. El documento se tituló *La Crisis Integral de Chile*³³.

La estructura del texto, además, servía tanto como un relato lógicamente ordenado de los problemas, como una lista de sus posibles soluciones. Se convirtió, para muchos, en un libro-programa de la modernización equitativa de Chile³⁴ y en el verdadero Programa de Gobierno para el Presidente Eduardo Frei, una vez en el poder.

Si bien el texto fue de gran inspiración, sobre todo en la voluntad de llevar a cabo una verdadera reforma agraria, su autor –fallecido tempranamente en 1965– no formó parte del gobierno que se basó en muchas de sus ideas, aunque alcanzó a contribuir en la elaboración del programa de gobierno y en la preparación del primer discurso del Presidente Frei Montalva al Congreso Pleno en 1964.

En 1967, a casi una década de publicada por primera vez la primera obra, pero a solo un año de editado el segundo trabajo, Osvaldo Sunkel³⁵ publicó un estudio un poco menos difundido, pero clave para entender el curso de los acontecimientos de los primeros años de la década 70. En él se examinaba hasta qué punto la industrialización había logrado superar, aunque fuera en parte, la dependencia que se padecía y cuya teoría había dado tanta notoriedad a Raúl Prebisch. En 1967 para Sunkel la situación era clara, la industrialización sustitutiva de importaciones ya había fracasado.

31. Ahumada, J. (1958)

32. Larraín, J. (2001). *Identidad Chilena*, Santiago: LOM, p. 122.

33. Ahumada, J. (1966). *La Crisis Integral de Chile*, Santiago: Universitaria, 44 pp.

34. Maira, L. (1998). *Los Tres Chile de la segunda mitad del siglo XX*, Santiago: LOM, p. 64.

35. Sunkel, O. (1967). *Política nacional de desarrollo y dependencia externa, en América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago: Editorial Universitaria.

La etapa de industrialización no ha producido tampoco todos los beneficios que de este proceso se esperaban. En particular, ha dejado de cumplir uno de los objetivos básicos que se le atribuía: la reducción de la dependencia externa³⁶.

El trabajo de Sunkel hacía una lectura muy contundente del anhelado proyecto ISI, de industrialización sustitutiva de importaciones, afirmando que él había fracasado en su objetivo central e incluso más. En el mismo texto el autor plantea la necesidad de revertir el modelo con el axioma “exportar o morir”. El proteccionismo asociado al modelo centro-periferia debía ser superado y esto no se resolvía con la inversión privada de empresas extranjera, que según Sunkel impedían que sus filiales a nivel nacional exportaran, incluso al mercado regional. Sunkel veía una solución en el campo (agro), mediante el aumento de la eficiencia productiva³⁷, todo lo cual lejos de lograrse se desmoronó por la agitación y conflictos derivados del proceso de reforma agraria llevados a cabo durante el gobierno de la Unidad Popular.

Para resumirlo de algún modo, dos de los intelectuales más importantes de su época hicieron un diagnóstico lapidario sobre la opción institucional y, de paso, dieron fundamento a aquellos que proclamaron la opción lateral para la solución al desarrollo. Fracasada la industrialización, los caminos posibles se redujeron a tres: la reforma agraria, la nacionalización de los minerales y el traspaso de la propiedad productiva privada a la propiedad social (una de las tres áreas de propiedad)³⁸. Estas fórmulas de solución se habían esbozado y en algunos casos implementado parcialmente, pero ellas implicaban conflictos patrimoniales de la mayor gravedad y fueron los que se desataron en los años de gobierno de la Unidad Popular.

2.2. El rol de Estados Unidos:

Una larga producción historiográfica y politológica ha abordado este aspecto desde variados ángulos. Para cualquier observador informado, dos cuestiones son claras: la intervención de Es-

36. Sunkel, O. (1969). Política nacional de desarrollo y dependencia externa, en Bianchi, A.(ed.), *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago: Editorial Universitaria, p. 254. Publicado originalmente en 1967 en *Estudios Internacionales*, Santiago: Universidad de Chile, Vol.1, N° 1, pp. 43-75.

37. Ibid, pp. 263-264.

38. Programa de Gobierno de la Unidad Popular: <http://www.abacq.net/imaginaria/frame5b.htm#05> (visitado en Febrero 2 de 2016).

tados Unidos y la debilidad del gobierno chileno.³⁹

Estados Unidos intervino en Chile, como en el resto de América Latina y Caribe desde que tuvo fuerzas para hacerlo (al menos desde los albores de los procesos de Independencia, a comienzos del siglo 19), teniendo éxito pausadamente desde su expansión hacia el Oeste, en detrimento de México, y avanzando hacia el Sur, con mayor intensidad a partir de la Segunda Guerra Mundial,⁴⁰ lo que en Chile fue evidente desde el gobierno de Eduardo Frei Montalva y, sobre todo, desde la nacionalización del Cobre (julio 11 de 1971), cuando Richard Nixon resolvió que el gobierno de Allende debía concluir.⁴¹

El gobierno de la Unidad Popular presentó todo, menos una unidad frente a Estados Unidos. El fracaso en la defensa del país ante la intervención norteamericana tuvo una clave interna que operó de manera muy activa, las divisiones irreconciliables de las facciones de la Unidad Popular.⁴² Lo que no ocurrió en Cuba, distante a 150 kms., de las costas de Estados Unidos, sucedió entre este hegemon y un país que se ubicaba a 7.961 kms.

Por cierto, el financiamiento a la oposición, el trabajo activo de la CIA, el apoyo políticos a los partidos de derecha, la amenaza que la política de la UP constituía para el interés patrimonial del empresariado nacional y estadounidense, la inviabilidad de la economía, la desconfianza y luego la oposición de las fuerzas armadas y de orden, así como un conjunto de otros factores, contribuyeron a debilitar las capacidades del Gobierno para resistir y actuar con eficiencia ante este poderoso enemigo.

Paradójicamente, el gobierno cívico-militar cierra su ciclo con otra intervención de otro Presidente Republicano, cuyo diagnóstico concluía que el tiempo de Pinochet y sus aliados había concluido con este militar en la Presidencia. Así, el 12 de marzo de 1989, en lo que se ha identificado

39. Qureshi, L. (2009). *Nixon, Kissinger, and Allende: U.S. Involvement in the 1973 Coup in Chile*. UK: Lexington Book; Fermandois, J. (1997). *Abismo y cimient: Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile; Uribe, A., & Opaso, C. (2001). *Intervención norteamericana en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Sudamericana; Sigmund, P. (1993). *The United States and Democracy in Chile*. US: Johns Hopkins University Press; Sater, W. (1990). *Chile and the United States. Empires in conflict*. University of Georgia Press, Georgia, USA: University of Georgia Press; Pereira, E. (1971). *Los primeros contactos entre Chile y los Estados Unidos 1778-1809*. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.; Ramírez, H. (1965). *Los Estados Unidos y América Latina (1930-1965)*. Santiago, Chile: Austral; Evans, H. (1927). *Chile and Its Relations with the United States*. North Carolina., US: Duke University Press.

40. Lagos, G. (1979). *Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental* (Numero especial de la revista de Estudios Internacionales). Chile: Editorial Universitaria.

41. Ulianova, O. (2014). El despliegue de un antagonismo: El expresidentes Frei Montalva y el dictador Pinochet en los archivos estadounidenses (1973-1982). *Historia*, N°47, p.401-441; Bonnefoy, P. (2013). Las reservadas negociaciones de los gobiernos de Allende y Nixon sobre la nacionalización del cobre. *Estudios Internacionales*, II (47),175, p.79-108

42. Sigmund, P. (1974). El bloqueo invisible y la caída de Allende, *Revista de Estudios Internacionales*, 7(26), pp. 24 y 28.

como una operación política, dos uvas, de un cargamento de 12 mil cajas, aparecieron envenenadas con cianuro. En esta época esta fruta representaba el 70% de la exportación frutícola de Chile hacia Estados Unidos⁴³. La FDA (*Food and Drug Administration*) ordenó suspender el ingreso de fruta chilena a Estados Unidos, recomendado a sus ciudadanos a no comer fruta chilena⁴⁴. La decisión de bloquear el acceso fue imitada rápidamente por Canadá, Japón y algunos países europeos, generando.

El perjuicio para los exportadores de fruta superó los USD 300 millones de la época. El daño para el Gobierno cívico-militar fue mayor, pues se trató de una señal inequívoca de que su tiempo había concluido y que Washington había pasado a la ofensiva.

2.3. Incremento de la violencia:

Para los sectores empresariales el Programa de Gobierno de la Unidad Popular era, en sí mismo, el primer acto de violencia hacia su patrimonio y su forma de vida. La pérdida de influencia y percepción de amenaza que se vivió desde la campaña presidencial fue creciendo rápidamente.

Los sectores vinculados al gobierno de Allende, a su vez, carecieron de la capacidad para articular un solo discurso respecto de lo que debía hacerse y de cómo debía llevarse a cabo. Dentro de la Unidad Popular cohabitaron dos visiones contrapuestas: Por una parte, estaban quienes apoyaban la idea de avanzar al socialismo por la vía legal, tal como fue propuesto por el Presidente Salvador Allende y apoyado por los partidos Comunista, Radical, MAPU Obrero Campesino y sectores del Partido Socialista. Por otra, estaban quienes apoyaban la idea de avanzar en una forma más radicalizada, dentro y fuera de la Ley, con y sin negociaciones, postura promovida por el MAPU (liderado por Óscar Guillermo Garretón), más algunos sectores del Partido Socialista y el MIR, que se encontraba fuera de la coalición⁴⁵.

Esta fue la cuestión política por esencia. El Gobierno de la Unidad Popular no estaba unido en sus propósitos y debía, además, articular una contienda compleja con la oposición que aprovechó cada espacio posible para oponerse, combatir, conspirar, complotar y hacer todo lo que permitiera desestabilizar al Gobierno. Éste, a su vez, fue víctima de estos embates debido precisamente a su debilidad interna. De hecho, a mediados de 1972, cuando ya se hizo evidente que era necesario

43. Emol (14/02/2019) Uvas envenenadas: A 30 años de la denuncia que puso en jaque al agro y tensionó la relación con EE.UU., Online: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/02/15/937898/Caso-uvas-envenenadas.html> (visitado en 10/3/2019).

44. New York Times (14/03/1989). U.S. Urges Consumers Not to Eat Fruit From Chile. Online: <https://www.nytimes.com/1989/03/14/us/us-urges-consumers-not-to-eat-fruit-from-chile.html>

45. Collier, S.n and Sater, W. (1997). *A History of Chile, 1808-1994*, UK: Cambridge University Press, p. 331.

modificar el Programa de Gobierno, al que la administración se había aferrado con disciplina religiosa, Allende fue incapaz de cambiar el rumbo y de disciplinar a sus partidarios.

A mediados de 1973, a su vez, el panorama económico era muy sombrío. La estrategia de desarrollo había fracasado y la contingencia misma (inflación y escasez de productos básicos) agobiaban a los consumidores, empresarios y gobierno. Es verdad, el Gobierno de la Unidad Popular fue objeto de boicot interno y de una conspiración apoyada desde Washington, pero también es verdadero que si el Gobierno y su coalición hubiese estado unida y fuerte y hubiesen tenido un apoyo mayoritario en el Congreso, ninguna de esas estrategias e influencias, habrían sido suficiente para ponerlos en jaque. Sin embargo, fue lo opuesto, las dos visiones en pugna al interior de la Unidad Popular, más toda la oposición (interna e internacional), hicieron una combinación explosiva para la estabilidad del país.

La radicalización en las posiciones políticas se traspasaron a las calles y la violencia física entre grupos opositores se hizo cotidiana y en escalada cada vez más grave. Los jóvenes escolares y universitarios portaban todo tipo de armas (incluso de fuego) con las que se enfrentaron, creando un ambiente de inestabilidad e incertidumbre que era la antesala de una tragedia mayor.

Radomiro Tomic, como invocando a Macbeth, se lo dijo al general Carlos Prats en agosto de 1973.

As in the classic Greek tragedies, everybody knows what will happen, everybody says they do not wish it to happen, and everybody does exactly what is necessary to bring about the disaster.

Radomiro Tomic.

Adicionalmente, como han planteado Collier y Sater, gran parte de la tragedia que vino a continuación provino del hecho de que esa visión⁴⁶ (que sin ninguna duda tenía un lado noble) nunca fue compartida por una clara mayoría de chilenos⁴⁷. De hecho, la Unidad Popular controlaba solo el 40% de la Cámara de Diputados y el 30% del Senado, vale decir era una minoría tratando de conducir una revolución abiertamente resistida por la oposición en Chile y por Washington, sobre todo a partir de la nacionalización del cobre, en julio de 1971.

A partir de dicho momento, como se ha acreditado en numerosas publicaciones, el tiempo del experimento revolucionario comenzó a retroceder aceleradamente y la tensión política interna se desbordó en violencia callejera.

46. Idealizada a partir del pensamiento e ideario de los padres fundadores de la igualdad: Santiago Arcos, Francisco Bilbao, José M. Balmaceda, Luis E. Recabarren y Pedro Aguirre.

47. Collier, S. y Sater, W.. (1997), *A History of Chile, 1808-1994*, UK: Cambridge University Press, p. 331.

En las elecciones legislativas de marzo de 1973 la Unidad Popular obtuvo el 43,4% de los votos, con lo que mantuvo su rol de minoría, pero que fue suficiente para impedir un derrocamiento constitucional. Los militares abandonan el gobierno y se inició un precipitado camino sin retorno.

El 29 de junio el Coronel de Ejército Roberto Souper intentó dar un golpe de Estado que fue frenado con éxito por el propio general Carlos Prat.

En julio Allende intentó una mediación con la oposición mediante la intermediación del Cardenal Raúl Silva, la que concluyó en fracaso.

En agosto, y con el apoyo financiero de la CIA, el gremio de los transportistas (camiones) inició una huelga general, la que gracias al financiamiento recibido desde Washington, no tuvo la presión de concluir rápidamente por los perjuicios económicos provocados por ésta a los huelguistas⁴⁸.

En septiembre, el Comando Nacional de Gremios (Coordinadora de organizaciones empresariales) llamó a una ofensiva nacional contra el gobierno de la UP.

El día 9 del mismo mes, Carlos Altamirano, secretario general del Partido Socialista, llamó al enfrentamiento, a oponerse por todos los medios –incluida la vía armada- a la ofensiva golpista, descartando cualquier tipo de diálogo.

El día 10 de septiembre, el Presidente Salvador Allende anunció a sus ministros y a los militares su decisión de convocar a un plebiscito para resolver la crisis.

Al día siguiente en la mañana, y para evitar la salida democrática de la crisis, los militares dieron el Golpe de Estado. Se inició así el régimen de terror y violación sistemática de los derechos humanos que duraría los 17 años siguientes.

CONCLUSIONES

Desde la perspectiva elaborada por este trabajo, los factores estructurales y coyunturales reseñados en este trabajo y larvados por casi un siglo, se fueron polarizando cada vez más desde 1920 en adelante, en una dinámica que se aceleró a partir de la Revolución Cubana y se desbordó a contar del gobierno de Salvador Allende.

Cuanto más avanzaba la idea de producir un nuevo modelo de sociedad basada en la equidad, y cuanto más estatus científico adquiría la idea que la única forma de lograr ese objetivo (valor moral de la doctrina social de la iglesia y del marxismo) era mediante la transferencia de riqueza desde la cúspide hacia la base de la pirámide social, más violenta se volvía la reacción de quienes observaban que perderían sus ventajas y privilegios ancestrales.

48. Sater, W.(1990).*Chile and The United States: Empires in Conflict*, US: University Georgia Press, p. 186-187; Harmer, T. (2011), *Allende's Chile and the Inter-American Cold War (The New Cold War History)*, US: University of North Carolina Press.

El ritmo de esta historia del siglo 20 chileno se fue haciendo más acelerado y más intensamente marcado por el tiempo de las coyunturas críticas. En la medida que las soluciones convencionales iban fracasando, las posiciones ideológicas se iban radicalizando y la conflictividad, no solo derecha-izquierda, sino que todas las otras reseñadas aquí, se fueron incrementando y sobrepasando las fronteras del ámbito político para permear todas las dimensiones de la vida chilena.

No fuimos capaces de ver lo que hoy podría parecer evidente. La izquierda confió demasiado en la histórica estabilidad institucional de Chile y en una mayoría que nunca fue tal, el centro confió demasiado en su capacidad para instrumentalizar a las fuerzas armadas y la derecha hizo el cálculo exacto. Presionó las teclas correctas del sistema y cosechó los frutos económicos de lo que para los gremialistas fue una verdadera re-fundación de Chile, cuyo propósito central era volver a la fase previa a la irrupción de la clase media a la Presidencia de la República, en 1920.

En esta historia hubo muchos inocentes, pero el número de culpables no incluye solo a los militares y civiles involucrados en la violación a los derechos humanos. Por ello se ha aludido a la tesis de Hannah Arendt en el título de este trabajo.

It was as though in those last minutes he was summing up the lesson that this long course in human wickedness had taught us—the lesson of the fearsome, word-and-thought-defying banality of evil.

(Hannah Arendt)⁴⁹

Esta tesis, tan controvertida en su momento por no atribuirle maldad intrínseca a Adolf Eichman podría ser aplicable al caso chileno. Es verdad que el empresariado, los burócratas profesionales, una parte de la Iglesia Católica y otros grupos podrían caer dentro de la perturbadora categoría de la banalidad del mal. Ella explicaría la pasmosa tranquilidad con que siguieron sus vidas durante y después de los 17 años de terror, pero también sería la clave para liberarles de toda responsabilidad. Pese a que la culpa no quedó en el vocabulario de estos grupos para referirse a este asunto, en ellos el mal ocasionado no fue producto de la banalidad, sino que un acto racional basado en la defensa de sus intereses y en la satisfacción de su codicia.

Algunos, o quizá muchos empresarios se beneficiaron del terror. Privatizaron empresas del Estado⁵⁰, compraron —a precios viles— empresas privadas de padres angustiados por liberar a sus

49. Arendt, Hannah (1965). *Eichman in Jerusalem: A report on the banality of evil*. US: The Viking Press, p. 118.

50. Véase, por ejemplo: Montero, C. (1997). *La Revolución Empresarial Chilena*, Chile: Dolmen; Monckeberg, M. (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile*, Santiago: Ediciones B.; Bibliografía compilada por la Biblioteca del Congreso de Chile: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/bibliografias/estudios_pdf_bibliografias/620.pdf (visitado en 2/2/2016).

hijos revolucionarios de la tortura, y gracias al terror de otros se hicieron ricos y financiaron así la felicidad consumidora de sus familias, cuya prosperidad se fundó en la ruina de las otras.

Precisamente aquí reside la gran obra económica de la Dictadura. No se trató de la construcción de la prosperidad que observaba y describía Roger Cohen de New York Time en un viaje a Santiago en 2018, sino que de la destrucción del Estado Empresario cuyo desarrollo se había vivido entre 1932 y 1982 [Cita]. La gran obra fue privar al Estado de su rol empresarial y transferirlo a los empresarios privados. Éstos, sin embargo, no hicieron de ese patrimonio un milagro económico, sino que, como ha planteado Michael Ahn Paarlberg, más bien gestionaron dos ciclos impulsados por el endeudamiento y colapsados por las crisis:

The “Economic Miracle” ascribed to Pinochet is one of the great false narratives of modern Economic History. The Miracle he oversaw was really just a series of boom cycles: two periods of rapid Growth bookended by two deep recessions”⁵¹

Durante los años de la Dictadura el crecimiento promedio de Chile fue de menos de 2,0%⁵², mientras que en los primeros 10 años de democracia fue de 6,7%⁵³. Cabe preguntarse ¿dónde estuvo en “milagro”?

Como producto del neo- liberalismo que proclamó el gobierno militar de la época, se redujeron sustancialmente los aranceles a las importaciones, se eliminaron las restricciones cuantitativas y se devaluó el peso. El tipo de cambio real se duplicó con creces entre mediados de 1973 y principios de 1976, aunque a partir de esta fecha se aplicó una política de revaluación para frenar la alta in acción (Ffrench-Davis, 2003, Capítulo IV). Con todo, en promedio el tipo de cambio real se mantuvo por encima de sus valores históricos. Al mismo tiempo, los salarios reales sufrieron una caída muy elevada y se exhibizó el mercado laboral. En relación a su nivel real de 1970, los salarios reales habían caído en 35% en 1976, y si se los mide en relación al tipo de cambio real, en 50% (Ffrench- Davis, 2003: 163).⁵⁴

Este proceso histórico económico combinado de destrucción de la economía centrada en el Estado y de impulso de economía centrada en el mercado, exitoso por la implementación de políticas de calidad (estabilidad macroeconómica, reformas estructurales y mejoramiento de las

51. Michael Ahn Paarlberg (2014), The Pinochet Myth Is Alive and Well Among Pundits Who Write About Egypt, <https://newrepublic.com/article/116799/egypt-does-not-need-pinochet> (visitado en 2/4/2018)

52. Ibid

53. Muñoz, O.(2009). *Aguas arriba: la transformación socioeconómica del ecosistema Llanquihue-Chiloé, Chile, durante los años 90* . Argentina: CLACSO.

54. Ibid

instituciones), generó como resultado un bienestar al que ya nadie quiere renunciar.

Algo similar podría afirmarse de los políticos de derecha y de algunos de centro, que devenidos en funcionarios de la dictadura cívico-militar de Pinochet, administraron con la frialdad parsimoniosa del burócrata, la gestión eficiente del terror. Algunos de ellos aún hoy participan en partidos políticos y unos cuantos gozan de los privilegios de cargos de representación popular (senadores, diputados y alcaldes).

Otro tanto podría decirse de los torturadores que con asombrosa disciplina y rutina, cumplieron con el rito diario de torturar a mujeres que podrían haber sido sus madres, esposas e hijas; o a hombres, que podrían haber sido sus hijos, hermanos o padres. Por los juicios de derechos humanos hemos sabido que llevaban una vida normal: acariciaban a sus perros, celebraban cumpleaños, lloraban a sus muertos y en medio de todo aquello, torturaban y asesinaban.

No fuimos capaces de darnos cuenta. Debajo, sobre y a los costados del país que creíamos uno y homogéneo había otro, dominado por lo peor de la naturaleza humana. Paradojalmente, la búsqueda por construir una sociedad mejor, basada en una moral superior, despertó los monstruos ocultos en las sombras de nuestra historia.

En la dimensión transversal, se generó un espejismo cuyo principal efecto ha sido la creciente prescindencia de la ciudadanía en la política, en gran medida porque la narrativa del éxito ha sido acompañada con algunos indicadores robustos. Para la OCDE, en Chile las familias de bajos ingresos tienen mayores probabilidades de escalar socialmente, respecto de sus vecinos y respecto del pasado⁵⁵, el IND de Chile ha llegado al lugar 44⁵⁶ de 189 países, siendo el más alto del continente, igual que su PIB que en 2018 superó los 25 mil USD⁵⁷. Del mismo modo, el desempleo (menos del 10% en los últimos 9 a 10 años)⁵⁸ y la inflación (3,1% en los últimos 10 años⁵⁹) se han mantenido persistentemente bajos. En consecuencia, la indulgencia con las dictaduras, bajo el enfoque de Michael Ahn Paarlberg se volvió tan viable para mirar el pasado, como deseable para modelar el futuro. En el caso de Chile, la fragilidad de la memoria (por olvido, por trauma, por ignorancia o por indiferencia) transitó a una nueva banalidad, la del consumo devenido en una felicidad superficial, pero alcanzable, al punto de que olvidamos porque reímos y porqué lloramos tan solo ayer. Desafiamos al destino y de tanto intentarlo nos encontramos con él. Cuando el juego se hace verdadero, bienvenidos al laberinto eterno de fuego.

55. Emol: Domingo 23 de septiembre de 2018.

56. IDH de Chile: 0,843 (+ 0,001 respecto de 2016).

57. Según el Banco Mundial, pasamos de 4,500 USD en 1990 a 24,747 USD en 2017. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CL> (visitado en 10/4/2019).

58. Banco Central de Chile. https://si3.bcentral.cl/Bdemovil/BDE/Series/MOV_SC_ML3

59. Worldwide Inflation Data: <https://es.inflation.eu/tasas-de-inflacion/chile/inflacion-historica/ipc-inflacion-chile.aspx>

Bibliografía

- AHUMADA, J. (1958). "En Vez de la Miseria", Santiago: Ediciones del Pacífico.
- AHUMADA, J. (1966). "La Crisis Integral de Chile", Santiago: Universitaria
- ARENDT, H. (1963). "Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil". New York: Viking Press.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998). "Evolución de las ideas de la CEPAL", Revista de la CEPAL (Número Extraordinario: CEPAL Cincuenta Años), Santiago: CEPAL, pp. 21-45
- CARIOLA, C. y SUNKEL, O. (1990). "Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930"/ bibliografía revisada y actualizada por Rafael Sagredo B., Santiago: Universitaria.
- CARMAGNANI, M. (1984). "Estado y Sociedad en América Latina: 1850-1930", Barcelona: Crítica.
- COLLIER, S. and SATER, W. (1997). "A History of Chile, 1808-1994", UK: Cambridge University Press
- DAHSE, F. (1979). "Mapa de la extrema riqueza. Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales", Santiago: Aconcagua.
- DEVÉS, E. y ROSS, C. (2009). "Las ciencias económico-sociales latinoamericanas en África Sudsahariana", Santiago: Ariadna Ediciones.
- EVANS, H. (1927). "Chile and Its Relations with the United States". North Carolina, US: Duke University Press.
- FERMANDOIS, J. (1997). "Abismo y cimiento: Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938". Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile
- FFRENCH-DAVIS, R.(1973), "Políticas Económicas en Chile, 1952-1970", Santiago: Ediciones Nueva Universidad.
- HARMER, T. (2011), "Allende's Chile and the Inter-American Cold War (The New Cold War History)", US: University of North Carolina Press.
- LAGOS E., R. (1960). "La Concentración del Poder Económico. Su Teoría. Realidad Chilena", Santiago: Editorial del Pacífico.
- LAGOS, G. (1979). "Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental". Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- LARRAÍN, J. (2001). "Identidad Chilena", Santiago: LOM
- MAIRA, L. (1998). "Los Tres Chile de la segunda mitad del siglo XX", Santiago: LOM
- MEADOWS, D. et. Al. (1972). "Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad", México: Fondo de Cultura Económica.
- MOLINA, S. et. Al. (1974). "Mapa de la Extrema Pobreza en Chile", Documento de Trabajo IE-PUC, N° 29.

- MONCKEBERG, María O. (2001), “El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile”, Santiago: Ediciones B
- MONTERO, C. (1997). “La Revolución Empresarial Chilena”, Santiago: Dolmen
- MUÑOZ, O. (2009). “Aguas arriba: la transformación socioeconómica del ecosistema” Llanquihue-Chiloé, Chile, durante los años 90. Argentina: CLACSO
- PEREIRA, E. (1971). “Los primeros contactos entre Chile y los Estados Unidos 1778-1809”. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.
- PINTO, P. (1959). “Chile: Un caso de desarrollo frustrado”, Santiago: Editorial Universitaria.
- QURESHI, L. (2009). “Nixon, Kissinger, and Allende: U.S. Involvement in the 1973 Coup in Chile”. Laham: Lexington Book
- RAMÍREZ, H. (1965). “Los Estados Unidos y América Latina (1930-1965)”. Santiago, Chile: Austral
- ROSS, C. (2007). “Chile y Japón, 1973-1989: de la incertidumbre a la alianza estratégica”. Santiago: Lom ediciones y Universidad de Santiago de Chile
- SIERRA, E. (1970). “Tres ensayos de estabilización en Chile: las políticas aplicadas en el decenio 1956-1966”, Santiago: Universitaria.
- SIGMUND, P. (1993). “The United States and Democracy in Chile”. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- STALLINGS, B. (1987). “Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America”, 1900-1986, Berkeley: University of California Press.
- SATER, W. (1990). “Chile and the United States. Empires in conflict”. USA: University of Georgia Press
- SIGMUND, P. (1974). “El bloqueo invisible y la caída de Allende”, *Revista de Estudios Internacionales*, 7(26).
- SUNKEL, O. (1967). “Política nacional de desarrollo y dependencia externa, en América Latina: Ensayos de Interpretación Económica”, Santiago: Editorial Universitaria.
- SUNKEL, O. (1969). “Política nacional de desarrollo y dependencia externa”, en Bianchi, A. (ed.) *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago: Editorial Universitaria.
- URIBE, A., & OPASO, C. (2001). “Intervención norteamericana en Chile”. Santiago, Chile: Editorial Sudamericana
- ULIANOVA, O. (2014). “El despliegue de un antagonismo: El ex presidente Frei Montalva y el dictador Pinochet en los archivos estadounidenses (1973-1982)”. *Historia*, N°47, p.401-441; Bonnefoy, P. (2013). Las reservadas negociaciones de los gobiernos de Allende y Nixon sobre la nacionalización del cobre. *Estudios Internacionales*, II (47), 175, p.79-108

Otros

EMOL (15/3/2019): “Uvas envenenadas: A 30 años de la denuncia que puso en jaque al agro y tensionó la relación con EE.UU”. *El Mercurio*. Online: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/02/15/937898/Caso-uv-as-envenenadas.html>

NEW YORK TIMES. “U.S. Urges Consumers Not to Eat Fruit From Chile”. <https://www.nytimes.com/1989/03/14/us/us-urges-consumers-not-to-eat-fruit-from-chile.html>

PAARLBERG, M. (2/3/2014), “The Pinochet Myth Is Alive and Well Among Pundits Who Write About Egypt”, *The New Republic*. Online: <https://newrepublic.com/article/116799/egypt-does-not-need-pinochet> (visitado en 2/4/2018)

WORLDWIDE INFLATION DATA



Liderazgo y participación política de la mujer en Paraguay

Mirna Liliana Alaye¹

mirnalaye@hotmail.com



Resumen

La participación y el ejercicio del liderazgo político de la mujer en el Paraguay, connotan aristas fundamentales de los derechos políticos, conquistados hace más de cincuenta y siete años con la promulgación de la Ley 704/61 “De los derechos políticos de la mujer”, los cuales a pesar de estar reconocidos y garantizados en la Constitución Nacional, la sustantividad en el ejercicio pleno igualitario, aún tiene grandes barreras que dificultan la presencia de la mujer en el escenario político y las probabilidades de afianzar su liderazgo en este ámbito, lo que solo colabora para aumentar la desigualdad para ocupar cargos de decisión; por lo que nos hemos trazado como objetivos describir la participación política de la mujer y como ejerce su liderazgo en éste ámbito en Paraguay, conocer los espacios de decisión o de poder ocupado por las mujeres, y establecer el porcentaje de acceso de la mujer en cargos electivos en Paraguay, identificar los obstáculos más comunes para el liderazgo de la mujer en Paraguay y analizar proceso de empoderamiento político de la mujer. El liderazgo de la mujer en el escenario político paraguayo, aún tiene un lento transitar, a pesar de que ha mejorado sustantivamente el acceso de la mujer en algunos cargos o espacios de decisión por lo menos en dos de los Poderes del Estado, el Judicial y en cierta medida el Ejecutivo, pero con un retroceso en el Poder Legislativo, en donde en las últimas elecciones las mujeres que lograron acceder a un espacio de poder en el Congreso solo representa el 16%, esto requiere cambiar el orden tradicional establecido, principalmente dentro de los partidos políticos tradicionales desde donde debe haber un compromiso real que se traduzca en actos y hechos la participación igualitaria y equitativa de las mujeres en las listas de candidatos, lo cual sin duda conlleva a integrar y consolidar a la paridad política en la práctica, que asegure una igualdad real y sustantiva.

Palabras clave

Liderazgo, participación política, mujer, Paraguay

1. Introducción

El presente trabajo de investigación centra su análisis en el Liderazgo y la participación política de la mujer en Paraguay, como una forma efectiva del ejercicio de sus derechos políticos.

A pesar de que la Constitución Nacional garantiza el derecho a la igualdad, y a pesar de que se garantiza los derechos políticos a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones, su efectivo disfrute aún dista de la sustantividad de tales derechos

Debemos recordar que el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, como hoy lo conocemos, ha sido producto de la larga lucha por la reivindicación de tales derechos, que ha pasado por el reconocimiento de la ciudadanía plena, la igualdad formal en términos del derecho a votar y ser votadas, que en Paraguay recién se da a partir de la promulgación de la Ley 704/61 por el cual se reconoce los derechos políticos de la mujer, hasta la exigencia de una igualdad sustantiva (de resultados) en el ejercicio de los derechos políticos en todos los espacios de toma de decisiones, lucha que hasta hoy siguen a fin de lograr que se efectivicen tales derechos, porque aunque exista en la Constitución Nacional vigente como principio rector el de la igualdad entre todos los habitantes, hasta hoy no es una igualdad sustantiva la oportunidad de acceso a los espacios de poder para la mujer.

Los derechos políticos, como prerrogativas reconocidas a todos ciudadanos que les facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, en las tomas de decisiones, incluido el derecho a votar y ser votado, el de participar en un espacio de poder debe darse en igualdad de condiciones y oportunidades a hombres y mujeres.

Sin embargo el efectivo acceso igualitario a tales derechos políticos, y espacios de poder es aún una tarea pendiente en Paraguay, a pesar de que se han dado mayor presencia de la mujer en el escenario político, con liderazgos que implican luchas redobladas para acceder a los espacios de poder y de decisión, lo cual se traduce en la problemática de la presente investigación, contexto dentro del cual nos hemos formulado las siguientes preguntas de investigación; ¿Cómo se da la participación de la mujer en el liderazgo político en Paraguay?. ¿Cuáles son los espacios de decisión o de poder ocupado por las mujeres en Paraguay? ¿En qué porcentaje las mujeres logran acceder a cargos electivos en Paraguay? ¿Cuáles son los obstáculos más comunes para el liderazgo de la mujer en Paraguay? ¿Cómo se da el proceso de empoderamiento político de la mujer en Paraguay?

Teniendo en cuenta la problemática planteada precedentemente, esta investigación halla su justificación en la necesidad de conocer el contexto en el que se desarrolla el liderazgo político de la mujer en Paraguay, cuáles han sido sus avances en los últimos

1. **Prof. M.Sc. Mirna Liliana Alaye.** Universidad Nacional del Este. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

tiempos y cuáles son los principales obstáculos para su desarrollo, la necesidad de integrar y consolidar a la paridad en la práctica, que asegure una igualdad real, en el modo de vida, en el acceso a los espacios de decisión, en la estructura de los sistemas políticos, y en los esquemas mentales colectivos.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1. Antecedentes

Como fruto de la larga lucha de las mujeres por el reconocimiento de derechos igualitarios, tanto en el ámbito civil, político, económico, etc. a lo largo de la historia se han adoptado y promulgado varios documentos y normas que reconoce y protege el derecho de las mujeres en éstos ámbitos, así tenemos, la Carta de las Naciones Unidas en la cual se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, así mismo la Declaración Universal de Derechos Humanos el cual reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, otorgando el derecho a toda persona de invocar los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna., considerando que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres en igualdad de condiciones el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, pero posteriormente se han adoptado otros documentos e instrumentos específicos para proteger los derechos de la mujer y asegurar el trato igualitario, así entre otros se ha adoptado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el cual defiende el derecho de las mujeres a participar en la vida pública, por otro lado encontramos la Plataforma de Acción de Beijing, el cual insta a eliminar los obstáculos para la participación igualitaria. La Plataforma es una ruta de acción de la Carta Magna de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), —que nace con el impulso de la primera Conferencia de la Mujer en 1975, realizada en México— y que a la fecha es de obligatorio cumplimiento para los 188 países que la han ratificado, entre las que se encuentra Paraguay. Ya a nivel interno, en Paraguay, desde la Promulgación de la Ley N° 704 que reconoce LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER del año 1961, se ha considerado como punto de partida fundamental, a partir de la cual se abría la posibilidad legal de participación activa de la mujer en los escenarios políticos. Así mismo la Constitución Nacional del Paraguay de 1992, considerada moderna, en el cual están plasmados declaraciones, principios y garantías fundamentales, para asegurar la igualdad entre todos los habitantes, del mismo modo, tenemos la Ley 834/96 Código Electoral Paraguayo, por la cual se ha establecido una cuota de 20% obligatorio reconocido a las

mujeres en toda puja eleccionaria, el cual ha permitido avances importantes en el logro de acceso de la mujer en los espacios de poder que sean electivos, aunque debemos poner de resalto que la representación de hecho en cargos electivos no llega ese porcentaje de cuota previsto en la Ley electoral, lo cual puede deberse a varios otros factores, y aunque se prevé una cuota del 20% aún resultan insuficientes para alcanzar la paridad en los espacios de representación.

Por otro lado y hasta la fecha, ha habido y sigue habiendo varios intentos de legislar una ley de paridad democrática, que asegure la efectiva participación paritaria de las mujeres en el escenario político del Paraguay, el cual desde los propios liderazgos de los partidos políticos tradicionales, así como las bancadas constituidas en el Congreso, sigue teniendo mucha resistencia.

2.2. Liderazgo Político. Concepto:

McGregor Burns 1978, se refiere al liderazgo político como un proceso de acción en el que se consideran, por una parte, los valores y las motivaciones de los líderes, pero donde se toman en cuenta, a su vez, las demandas y las preferencias de los seguidores.

El liderazgo político es la función directiva por excelencia; siguiendo la perspectiva funcionaria que fue hegemónica hace tiempo en ciencias sociales, pero que aún es válida desde una visión de eclecticismo clásico de enfoques en ciencia política, si bien todas las actividades sociales tienen sus élites rectoras (Keller 1974, citado por Marugan y Ferri 2013)

2.3. Los liderazgos de las mujeres en los partidos políticos en Paraguay

Los partidos políticos paraguayos tuvieron liderazgos casi exclusivamente masculinos hasta la década de los 90. Sin embargo, resaltan algunos nombres de mujeres en los partidos tradicionales durante las décadas de los 70 y 80 (Soto, 2015).

A partir de 1989, cuando se inicia el proceso de transición a la democracia, más mujeres empezaron a ser candidatas por los partidos políticos para cargos de elección popular, pero con relación al liderazgo en los partidos políticos, recién a partir de finales de los años noventa hubo mujeres que accedieron a la presidencia de los mismos(Soto,2015).

2.4. Marco Jurídico y Político.

Dentro del marco jurídico, encontramos Documentos, Acuerdos y Convenciones Internacionales, los cuales fueron ratificados por Paraguay:

2.4.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948².

Esta Declaración reconoce en su artículo 21 que (1) “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”; (2) “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

2.4.2. La Convención sobre los derechos políticos de las mujeres, de 1952.

La Convención reconoce en su art.1, que “las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones”; (art.2) “las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna”; (art.3) “las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones que los hombres, sin discriminación”.

2.4.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966,

Este Pacto Internacional, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966, el cual a su vez fue ratificado por Paraguay por Ley N° 5/92. Este instrumento reconoce en su artículo 25 que “*todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades; (a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión y la voluntad de los electores; (c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*”.

Como así también su Protocolo Facultativo. Fue suscrito y ratificado por nuestro país por Ley N° 400/94.

2.4.4. La Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969.

Esta convención establece en su artículo 23 que *todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos políticos y oportunidades: (a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual*

2. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, documento disponible en https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; (c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

2.4.5. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Esta Convención es un Tratado Internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el fin de proteger y promover el respeto a los derechos de las mujeres, fue ratificada por Paraguay por Ley N° 1215/86, por la cual asume la obligación de adecuar su legislación y políticas públicas para asegurar la igualdad y no discriminación de las mujeres, y garantizar el efectivo ejercicio y goce de sus derechos.

En ese sentido se destaca algunos artículos de la Convención, como el artículo 4, el cual señala que *“las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no considerará discriminación”.*

El artículo 7 señala que *“los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: (a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; (b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; (c) participar en organizaciones.*

2.4.6. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

Este instrumento reconoce que *toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: ..El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.*

2.4.7. Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

El resultado de la conferencia se plasmó en la Declaración de Beijing, en la cual entre otras cosas se ha reafirmado el compromiso de *Promover la potenciación del papel de la mujer y el adelanto de la mujer, incluido el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión y de creencia, lo que contribuye a la satisfacción de las necesidades morales, éticas, espirituales e intelectuales de las mujeres y los*

hombres, individualmente o en comunidad con otros, por lo que les garantiza la posibilidad de realizar su pleno potencial en la sociedad plasmando su vida de conformidad con sus propias aspiraciones, y declara que están convencidos de que La potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz. Los derechos de la mujer son derechos humanos y se ha adoptado la Plataforma de Acción, que, entre otras acciones, apela a los gobiernos a adoptar medidas de acción para garantizar un equilibrio en la representación de hombres y mujeres en cargos públicos.

2.4.8. La X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, o Consenso de Quito.

Esta conferencia celebrada en agosto de 2007. Reconoció entre otras cosas la paridad entre Mujeres y varones como uno de los propulsores de la democracia: *“la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política, y en las relaciones familiares”.*

Todos estos documentos demuestran que hay un esfuerzo histórico de la comunidad internacional para proteger y garantizar los derechos de las mujeres, entre los que se encuentran los derechos políticos, con la posibilidad de participar activamente en los espacios de poder público y la toma de decisiones.

Ya en Paraguay, si buscamos una fuente jurídica positiva, que protege y garantiza, los derechos políticos de la mujer, la igualdad de oportunidad de acceso a los cargos públicos, los cuales posibilitan el ejercicio del liderazgo político, en primer lugar encontramos:

2.4.9. Constitución Nacional del Paraguay

Esta Ley fundamental sancionada en el año 1992, contiene preceptos que garantizan los derechos fundamentales como las establecidas en el Art. 46: De la igualdad de las personas

“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre las desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Así también Art. 48:

De la igualdad de derechos del hombre y la mujer *“El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para*

que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”.

2.4.10. Ley 704/61 Derechos Políticos de la Mujer

Por ésta Ley se reconoce a la mujer los mismos derechos y obligaciones políticas que el hombre. Recién a partir de la promulgación de esta Ley, la mujer en Paraguay, ha tenido posibilidad de votar y ser votada, es decir, postularse a cargos electivos.

2.4.11. Ley 834/96. Código Electoral Paraguayo

En 1996 fue aprobada la nueva ley electoral, donde se introdujo la cuota con un porcentaje del 20% para la mujer a fin de asegurar su participación. En su artículo 32 establece, La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberán ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político, y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones (i) *los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer en los cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.*

A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciadora de lista queda en libertad de fijar la precedencia.

2.4.12. Ley Nº 1.683/01 que aprueba y ratifica el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/54/4 del 6 de octubre de 1999, adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, por el cual los Estados Parte reconocen la competencia del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer para recibir comunicaciones (peticiones) de personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos consagrados en la Convención, por parte del Estado. Este Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, fue aprobado y ratificado por Paraguay.

3. MARCO METODOLÓGICO

La presente investigación tiene un enfoque cualicuantitativo. El Universo en estudio se encuentra compuesto las mujeres líderes en el ámbito político de Paraguay, por un lado se ha tomado la cantidad total de candidatos y candidatas a cargos electivos para el periodo 2018 - 2023, a fin de establecer un porcentaje comparativo de la participación política de la mujer para cargos electivos, mediante postulación de candidaturas, así mismo se ha establecido un análisis comparativo de los candidatos a cargos electivos, cuantos llegaron a ser ocupados por mujeres. Por otro lado se ha tomado una muestra intencionada de cinco mujeres líderes de Paraguay para realizar entrevistas a profundidad, y de los resultados de las dos últimas elecciones generales y última elección a cargos municipales, se estableció un histórico del porcentaje de mujeres que lograron acceder a cargos electivos y un análisis comparativo sobre su evolución en ese sentido, así también se realizó un estudio descriptivo de la participación política de la mujer, de los espacios de decisión o de poder ocupado por las mujeres y como ejerce su liderazgo.

De los resultados de las dos últimas elecciones generales y última elección de cargos municipales, se estableció un histórico del porcentaje de mujeres que lograron acceder a cargos electivos.

Así mismo, se ha recurrido a fuentes bibliográficas y documentales para sostener la presente investigación, para cual se han adoptado las siguientes técnicas de recolección de datos e información:

- **Análisis de contenido:** Se recabaron todos los documentos y materiales que puedan servir de soporte a la investigación, como leyes, acuerdos y convenciones internacionales, Resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral, publicaciones especializadas sobre liderazgos, estudios previos sobre liderazgos de la mujer. Una vez organizados los datos recogidos fueron analizados de manera a generar unidades de significados que responden a los objetivos propuestos en la investigación.

- **Entrevistas:** Se aplicó ésta técnica de recolección de datos, a cinco mujeres líderes a nivel país y del departamento, una Ministra del Poder Ejecutivo, Dos Senadoras de la Nación, Una Diputada Nacional y una Concejal Departamental a fin de responder a los objetivos propuestos en la investigación. El criterio de la selección estuvo focalizado al destacado desempeño en el ámbito político de las mencionadas mujeres, donde cuatro de ellas fueron electas por elecciones populares, la Ministra que ya se había desempeñado al frente de un Ministerio en el anterior periodo presidencial.

- **Análisis de los datos:** Una vez concluida la aplicación final, se ha sistematizado la información, y en ese sentido se ha realizado:

- Una descripción de los datos analizados, en las técnicas aplicadas, en base a la categoría temática establecidas, destacando las ideas, opiniones más

relevantes; comparando los contenidos según las categorías y recogiendo convergencias y divergencias: primeras conclusiones.

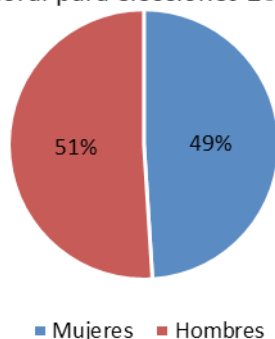
- Discusión y contraste de los resultados, con el análisis de los datos obtenidos en la investigación, y
- La elaboración de conclusiones definitivas.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Participación Política de la Mujer en las elecciones generales para el periodo 2018 -2023.

Figura 1 Distribución por sexo de electores habilitados para elecciones generales del año 2018.

Ciudadanos habilitados en Padrón electoral para elecciones 2018



En las últimas elecciones nacionales en Paraguay para el periodo 2018 -2023, fueron habilitados 4.241.507 electores, conforme a documentos publicados por el Tribunal Electoral del Paraguay³ de los cuales 2.078.357 son mujeres, el cual representa al 49% del total de electores, y 2.163.150 son hombres, que representa al 51% del total de electores habilitados. Del total de electores habilitados de ambos sexos se ha tenido una participación del 61% de electores.

En la siguiente tabla presentamos un cuadro comparativo de las candidaturas presentadas para distintos cargos electivos en las elecciones generales de los años 2013 y 2018, estableciendo un criterio comparativo por sexo y cargos electivos.

Tabla 1 Cuadro Comparativo de Candidaturas presentadas en elecciones de año 2013 y año 2018

CARGO	2013		2018			
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Presidente y vicepresidente	22	17	5	20	19	1
Senadores	1.650	935	715	2.175	1.278	897
Parlamentarios del Mercosur	662	387	275	1.017	602	415

3. Justicia Electoral del Paraguay. Padrón de electores. Elecciones Generales del 22 de abril de 2018. <https://tsje.gov.py/padron-2018.html>

<i>Diputados</i>	2.475	1.579	896	3.407	2.157	1.250
<i>Gobernadores</i>	122	106	16	133	122	11
<i>Junta Departamentales</i>	6.272	3.880	2.392	8.845	5.388	3.457
TOTAL	11.203	6.904	4.299	15.597	9.566	6.031

Los resultados demuestran que para los cargos electivos colegiados ha tenido un aumento significativo la participación de las mujeres con postulaciones de sus candidaturas con miras a ocupar un escaño en esos espacios de poder, en ese sentido para la Cámara de Senadores encontramos mediante este estudio comparativo que las candidaturas de mujeres para las elecciones generales del año 2013 a las elecciones generales del año 2018 ha aumentado en un 25,25%, en las mismas elecciones las candidaturas postuladas por mujeres para Parlamentarios del Mercosur, ha tenido un aumento aún mayor, llegando al 50,90%, para la Cámara de Diputados la tendencia de aumento participativo de candidaturas es la misma, llegando al 39,50% de incremento de candidaturas de mujeres para éste cuerpo legislativo, y por último la participación de mujeres con candidaturas para las Juntas Departamentales ha tenido un aumento del 44,52%. No así las postulaciones para los cargos unipersonales, como de Presidente, Vicepresidente y Gobernadores, en los cuales la participación de mujeres con postulaciones de candidaturas ha sido decreciente.

Aunque las mujeres han tenido mayor participación con postulaciones con candidaturas, para los cargos electivos colegiados, esos resultados no se traducen, en el acceso efectivo a esos espacios de poder, puesto que en las listas de candidatos ocupan un lugar que no las hace elegibles, eso considerando que en los cuerpos colegiados la representación es proporcional conforme lo establece la Constitución Nacional, por tanto distribuyéndose los restos por el método D' Hondt, lo que hace que si una mujer presenta candidatura en una lista de candidatos, donde se encuentra alejado de la punta, aunque llegue a ganar su lista, no podrá ocupar un escaño en el cargo para el cual se ha postulado.

4.2. Liderazgo político de la mujer en Paraguay. Espacios de decisión y de poder ocupado por las mismas:

El liderazgo ejercido por la mujer ha ido en aumento pero de forma lenta, las manifestaciones de liderazgo de la mujer no solo se da en escenarios públicos, sino también privados, pero como el enfoque de la investigación es de liderazgo político de la mujer en el escenario público, los resultados se dan desde ese enfoque.

En este escenario las mujeres ejercen liderazgos mediante el acceso a cargos de decisión ya sea por elecciones en justas electorales o por designaciones directa, como los cargos de confianza o por concurso público de oposición, los

dos últimos son los casos de las magistraturas judiciales, la fiscalía, los Ministerios y Secretarías Generales del Poder Ejecutivo, las Direcciones, dentro de órganos extra poder, etc.

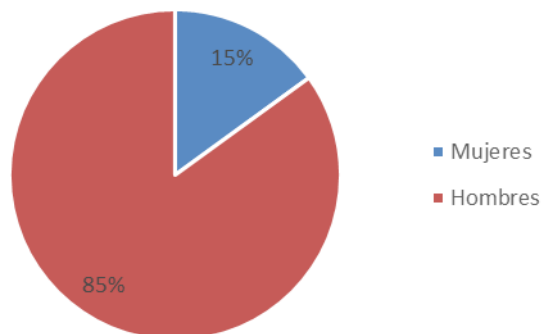


Figura 2 Distribución de Bancas en Cámara de Diputados. Periodo 2018 - 2023

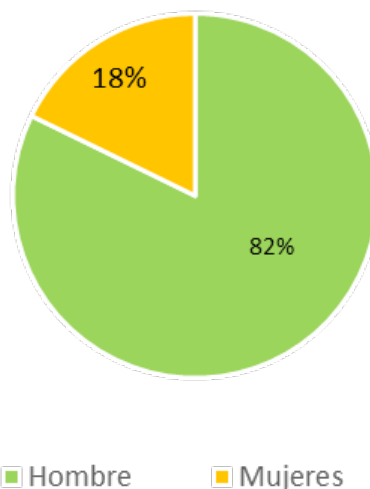


Figura 3 Distribución de bancas en Cámara de Senadores. Periodo 2018 -2023

Los resultados demuestran que el acceso de las mujeres en los espacios de poder o cargos electivos es aún mucho menor que el de los hombres, no supera el 16% en el Congreso, tendencia que se mantiene ya desde dos periodos electivos. En ese sentido en las últimas elecciones del año 2018, solo fueron electas 8 mujeres para Cámara de Senadores, de 45 bancas disponibles para miembros titulares, y 37 hombres. La primera mujer que ingresa lo hace recién en el número 15, ya en la Cámara de Diputados, solo fueron electas 12 mujeres de las 80 bancas disponibles para miembros titulares, y 68 hombres.

Tabla 2 Cuadro de Resumen de distribución de Cargos en las elecciones Periodo 2018-2023

RESUMEN DE RESULTADO DE ELECCIONES			
PERIODO 2018 - 2023			
Titular			
Cargo	Cupos/espacios	Mujer	Hombre
Presidencia y Vice Presidencia	2	0	2
Cámara de Senadores	45	8	37

Cámara de Diputados	80	12	68
Parlamento del Mercosur	18	3	15
Gobernadores	17	0	17
Junta Departamental	246	49	197
Total	408	72	336

La distribución de bancas, conforme a las últimas elecciones para el periodo 2018-2023, en la cual existe una marcada prevalencia de los hombres para el acceso a los cargos electivos, conforme se demuestra en el presente cuadro de resumen.

Así también el acceso de mujeres en espacios de poder, dentro del Poder Ejecutivo como cargos de Confianza (Ministerios, Secretarías de Estado y Direcciones, etc.) De 16 Ministerios, sólo en 3 de ellas al frente se encuentra una mujer. De 18 Secretarías Generales del Estado, 8 mujeres están al frente de ésta secretarías, si bien estos cargos del poder Ejecutivo citados no son cargos electivos, pero sí son importantes espacios de poder, donde las mujeres ejercen su liderazgo. En cuanto al Poder Judicial, de 9 Ministros 2 son mujeres y existe una importante conquista de las mujeres en los espacios al frente de los Tribunales, Juzgados y Fiscalías.

Dentro de ese contexto, forman agremiaciones para fortalecerse, así se tiene la Asociación de Magistradas Judiciales de la República del Paraguay que en octubre de 2018 realizó su primera elección de autoridades a través del sufragio. La magistrada Margarita León Ramírez, de la lista 100 “Unidad y Dignidad”, fue electa como presidenta del gremio de juezas (que nuclea a 221 magistradas)

Otros Organismos Colegiados como el Consejo de la magistratura se encuentra representados desde hace dos periodos exclusivamente por hombres, es decir 100% sus bancas ocupadas por personas del sexo masculino, y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, de los 8 miembros, solo una es mujer (representante de la Corte Suprema de Justicia).

4.3. Participación en las elecciones municipales para el ejercicio del periodo 2015 – 2020

Conforme a los datos publicados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, se postularon para las Intendencias Municipales, 77 mujeres y 669 hombres, y para ocupar una banca en las Juntas Municipales se presentaron 10.443 mujeres y 17.907 hombres a nivel país; representando las mujeres 10,3% de las candidaturas a las intendencias y un 36,8% de las juntas municipales. Los departamentos con mayor número de candidaturas femeninas fueron Itapúa y Alto Paraná.

Los resultados de las elecciones demuestran que la tendencia es siempre la preeminencia del candidato del sexo masculino para acceder a los cargos electivos.

Como ya mencionáramos anteriormente la posibilidad de ser elegida una candidata, principalmente para ocupar una banca en cuerpos colegiados, se encuentra condicionado por el lugar que ocupa en la lista de candidatos, y como mayormente el lugar que ocupa las mujeres en la lista de candidatos está alejado de los primeros lugares no llegan a ser siquiera elegibles en muchos de los casos.

Postulaciones de candidaturas para Intendentes/as Periodo 2015-2020

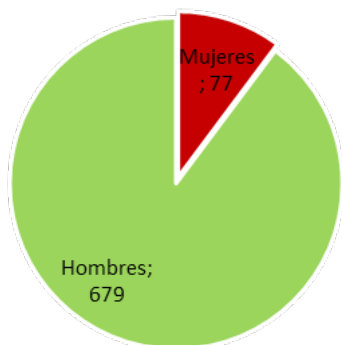


Figura 4 Postulaciones de candidaturas para Intendentes/as Municipales Periodo 2015-2020

Candidaturas para las bancas de las Juntas Municipales elecciones. Periodo 2015-2020

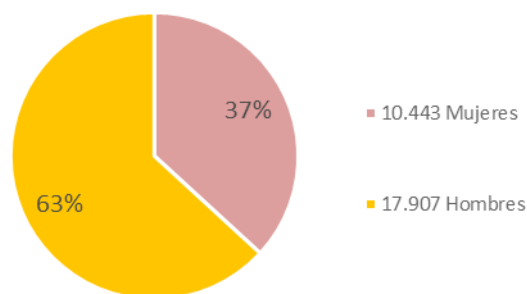


Figura 5 Distribución de las candidaturas postuladas para la Juntas Municipales

Distribución de bancas de las Juntas Municipales. Periodo 2015/2020

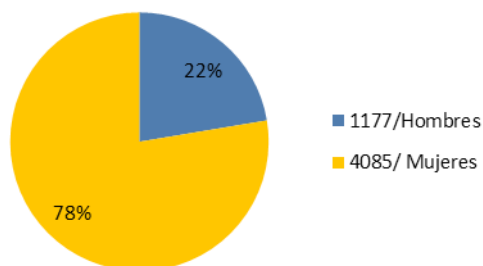


Figura 6 Distribución de bancas - Juntas Municipales

Intendentes/as electos. Periodo 2015-2020

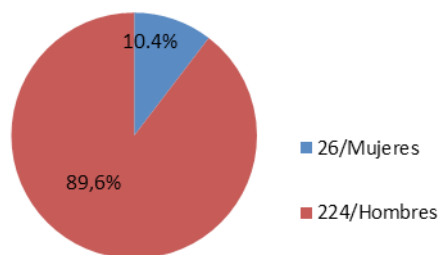


Figura 7 Distribución por sexo de las Intendencias Municipales. Elecciones Periodo 2015 -2020

Conforme nos ha señalado una de nuestra entrevistada, la Ministra de Trabajo, en Paraguay se ha mejorado mucho la participación política de la mujer en cierto sector, pero con retrocesos en otros, por ejemplo a lo que hace a los gobiernos locales, gobernaciones, intendencia, municipios tenemos poca participación de las mujeres, y eso tiene que ver con los compromisos de los partidos políticos en el Paraguay, los partidos políticos deben comprometerse realmente con una participación igualitaria y equitativa de las mujeres en las listas, he ahí donde todavía tenemos avanzar, los partidos políticos deben comprometerse a establecer equitativamente las listas con alternancia y paridad para que las mujeres realmente puedan llegar a cargos electivos y no solamente seguir siendo el sostén porque lo son, de los hombres, y por supuesto de sus victorias, así que el gran desafío que tenemos las mujeres que estamos ocupando hoy cargos políticos, como en mi caso el de impulsar e inspirar a más mujeres, sobre todo instar a los hombres sobre todo al momento de establecer las listas seamos un poco nosotras el apoyo de tantas mujeres que vienen trabajando en la parte política hace muchos años y no han tenido un lugar preponderante.

4.4. Obstáculos para acceder a espacios de poder.

Dentro de los hallazgos en la investigación hemos identificado que uno de los mayores obstáculos, para que las mujeres lleguen a ocupar espacios de poderes en cargos electivos siguen siendo la clase política y los partidos políticos tradicionales que no llevan a la práctica sus compromisos con la igualdad de género, con las mujeres, para asegurar una participación equitativa, igualitaria, asegurando a su vez la paridad y la alternancia en la participación, En este sentido, la senadora del Congreso de Paraguay, que ha participado en la entrevista ha señalado *que los partidos y movimientos políticos al momento de conformarse las listas de candidatos, excluyen a las mujeres de los primeros lugares, siendo mayormente utilizadas como rellenos de listas, pues a pesar de tener un nivel porcentual alto de participación en las candidaturas, por la posición alejada que ocupan en las listas de candidatos, no son elegibles por tanto no llegan a ocupar las bancas o escaños en los cargos para los cuales se candidata.*

Por otro lado la Diputada de la Nación, entrevistada ha señalado en ese sentido, que *el principal obstáculo todavía es, digamos una clase política y un partido político que no llevan al acto de los hechos sus compromisos, porque siempre están hablando de su compromiso con la igualdad de género, con las mujeres, pero eso no se traduce luego al momento de establecer las listas, es decir, nos comprometemos con la igualdad de género, pero al momento de establecer las listas elegimos siempre nuevamente candidatos hombres, y le ponen a las mujeres como relleno, a partir del número 5, 6 y eso hace por supuesto que las mujeres no lleguen, entonces realmente deben llevar a los hechos los compromisos de igualdad de género*

A su vez la Ministra de Trabajo ha señalado *no vamos a tener un Paraguay desarrollado plenamente si no tenemos igualdad de género en todos los ámbitos, y uno de los grandes ámbitos, por supuesto es el ámbito político, así que mucho todavía por conquistar por Paraguay, y no nos hace falta precisamente una Ley de Paridad, claro podíamos tenerla, y eso seguramente ayudaría, pero con acciones concretas, hoy los partidos políticos ya pueden dar ese paso, sin tener que estar obligados precisamente por una Ley.*

En las entrevistas casi de forma conteste las participantes han señalado que el mayor obstáculo para la mujer en Paraguay para acceder a un espacio de poder, desde donde pueda ejercer su liderazgo, siguen siendo los partidos y movimientos políticos tradicionales, quienes no asumen un compromiso real para hacer sustantivo del derecho de acceso igualitario de las mujeres a las oportunidades de ocupar los espacios de decisión en el país.

Por otro lado es importante mencionar que también las entrevistas han hecho mención al aspecto económico, como uno de los factores condicionantes para que una mujer pueda encarar una candidatura, pues se viene de una tradición en que las mujeres no tienen mayormente una independencia económica, lo que condiciona enormemente su autonomía, aunque se debe reconocer que existen saltos cualitativos, pues hoy gran cantidad de mujeres buscan su formación académica y profesional, que las dota de capacidades y habilidades suficientes para competir y lograr el empoderamiento de la mujer.

4.5. Empoderamiento político de la mujer en Paraguay.

En Paraguay existe una garantía formal, que en términos legales permite a la mujer participar activamente en distintos ámbitos. Pero para promover el empoderamiento de la mujer en Paraguay desde el Estado se han adoptado diversas estrategias, se han llevado a cabo varios programas de capacitaciones, de apoyo económico, técnico y financiero a emprendimientos de mujeres, como estrategias para el acceso paulatino de las mujeres al control de los recursos materiales, financieros, intelectuales e ideológicos.

Dentro de éste contexto la Ministra de la Mujer del Paraguay ha señalado en su entrevista, que la unión de mujeres es de vital importancia, las mujeres del país deben aliarse por una gran causa que es lograr la mayor participación de todas las mujeres en los puestos claves, y esa unión todavía falta construirla, es necesario potenciar el liderazgo de mujeres.

El empoderamiento político de la mujer es de vital importancia para el desarrollo de los pueblos, pues con su participación activa, habrá más mujeres con voz e influencia en la toma de decisiones políticas, lo cual supone a su vez que haya más decisiones públicas con perspectiva de género y étnica, lo que conlleva a una mejor gestión pública, más integradora, que reconoce la diversidad de las mujeres y que promueve su

empoderamiento en las diversas dimensiones, política, económica y social, con igualdad de oportunidades y recursos, con más seguridad, mayor prevención y efectividad del sistema de justicia contra la violencia de género, y con más garantías para lograr el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres.(Aguirrezabal, 2014)

5. Conclusiones

A pesar de que existe un gran esfuerzo por lograr mayor participación política de la mujer, las probabilidades de afianzar su liderazgo político y ocupar cargos de decisión son aún muy escasas, cuantitativamente hablando, porque siguen existiendo obstáculos estructurales que lo impiden.

Con los hallazgos en la presente investigación, podemos afirmar, que a pesar de que existe un aumento significativo de participación activa de las mujeres en la vida política en Paraguay, como actoras clave en la construcción democrática, aún existen numerosas barreras en el ejercicio pleno en igualdad de condiciones de su liderazgo político, y una de las condiciones que propicia esa desigualdad es la falta de compromiso de los partidos políticos para asegurar la participación igualitaria y en paridad, de hombres y mujeres, en la pugna por los espacios de poder, el cual dentro de un sistema de listas cerradas (listas sábanas) como la nuestra para cargos colegiados principalmente, la posición que llega a ocupar la mujer dentro de esas listas de candidatos, no favorece su elegibilidad, pues ocupan los últimos lugares, y no llegan a conquistar los escaños de poder.

Una muestra clara de que las estrategias legales y formales, si no van acompañadas de estrategias operativas, que hagan sustantivo la participación política de la mujer y su empoderamiento, no contribuyen más que para engrosar el sistema legal.

Con los resultados de las últimas elecciones, donde en los órganos colegiados de representación, como lo es el Congreso Nacional la representación de la mujer no supera el 16%, a pesar de tener previsto legalmente en el Código Electoral una cuota de participación mínima del 20%, no se llega a cubrir ni el piso previsto legalmente.

Lo que es un indicio claro que el problema no es legal, sino operativo. En un Estado Democrático la participación política igualitaria de las mujeres, forma parte de la necesidad de una construcción social justa y equitativa, donde este segmento social importante tenga una representación sustantiva para hacer frente a las necesidades sensibles que afectan a la mujer y a la sociedad en general.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGUIRREZABAL, I. (2014). “Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica”. ONU MUJERES, Oficina Regional para las Américas y el Caribe. Panamá: Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe. Recuperado el 25 de junio de 2018, de http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/empoderamiento_politico_de_las_mujeres-new2-cn.pdf.

ARCHENTI, N. (2011). “La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región”. Serie Mujer y Desarrollo. División Asuntos de Género. Santiago de Chile: CEPAL.

CONGRESO NACIONAL. (2016). “Proyecto de Ley de Paridad Democrática”. Asunción. Recuperado en fecha 05 de mayo de 2018, de <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/De%20Paridad%20Democratico.pdf..>

DELGADO FERNÁNDEZ, S. (2004). “Sobre el concepto y estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis”. *Psicología Política* 29, 7-29.

KELLER, S. (1974). “Más allá de la clase dirigente”. Madrid: Tecnos.

Marisol GONZÁLEZ, Gustavo LATERZA, Fátima MODESTA LOPEZ, Cesar ROSSEL. (2018). “Reseña Informativa. Elecciones Generales 2018”. Tribunal Superior de Justicia Electoral. Asunción: AGR S.A Servicios Gráficos. Recuperado el 28 de junio de 2018, de [http://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/Resena2018\(1\).pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/Resena2018(1).pdf)

MC GREGOR BURNS, J. (1978). *Leadership*, New York, Harper & Row

ONU (1948). “Declaración Universal de Derechos Humanos”. Recuperado el 25 de junio de 2018, de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

ONU (1979). “Convención sobre eliminación de todas formas de discriminación contra la Mujer” (CEDAW). En N. Unidas (Ed.), *Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979*. Recuperado el 18 de mayo de 2018, de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

ROMÁN MARUGÁN, P y FERRI, J. (2008). “La participación política y el empoderamiento social de las mujeres”. *Pobreza, Mujeres y Medio Ambiente*. Coord. Paloma Román Marugan. Madrid: Fundación IPADE-UCM.

ROMÁN MARUGÁN, P y FERRI, J. (2013). “El Liderazgo Político Femenino: La Dificultad de una Explicación”. *Raudem, Revista de Estudios de las Mujeres*. Vol. 1.p. 86 -109.

RUILOBA NÚÑEZ, J. (2013). “Liderazgo político y género en el siglo XXI”. *Entramado*, vol. 9, núm. 1, enero-junio, 2013, pp. 142-155. Recuperado el 03 de mayo de 2018, de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=265428385009>, recuperado en fecha

SERAFINI, V. e IMAS, V. (2015). “Igualdad de género y principales brechas en Paraguay”. ONU. Mujeres en Paraguay. Asunción. Disponible en: <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/07/igualdad-de-genero-paraguay>. Recuperado el 06 de Mayo de 2018.

SOTO, L. (2015). “Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay. Elementos para el debate”. Centro de Documentación y Estudios (CDE). Asunción.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL (2018). “Acuerdo y Sentencia N°17/2018” por la cual se proclaman Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Diputados nacionales, Gobernadores y Juntas Departamentales, Parlamentarios del MERCOSUR. Asunción.

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA DEL SUR: Evaluación de sus perspectivas

Comité académico de Ciencias Políticas y Sociales | AUGM



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



ISBN 978-987-702-394-7



ISBN 978-987-702-394-7