
LA "NUEVA IZQUIERDA" EN
AMÉRICA LATINA:

DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars
Latin American Program



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI
TELLA



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

LA “NUEVA IZQUIERDA” EN
AMÉRICA LATINA:
DERECHOS HUMANOS,
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
Y SOCIEDAD CIVIL

Compilado por

Cynthia J. Arnson
Ariel C. Armony
Catalina Smulovitz
Gastón Chillier
Enrique Peruzzotti
con Giselle Cohen

Enero 2009



Disponible en el Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

© 2009 Latin American Program

ISBN 1-933549-49-1

Cover photo: AFP/Getty Images©

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at www.wilsoncenter.org.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

Sander R. Gerber, Vice Chair

Public members: James H. Billington, The Librarian of Congress; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Bruce Cole, Chairman, National Endowment for the Humanities; Michael O. Leavitt, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Condoleezza Rice, The Secretary, U.S. Department of State; Margaret Spellings, The Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

Private Citizen Members: Charles Cobb, Robin Cook, Charles L. Glazer, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson, Ignacio E. Sanchez

ÍNDICE

Agradecimientos	5
Introducción	
<i>Ariel C. Armony y Cynthia J. Arnson</i>	7
“Accountability” por las violaciones del pasado	
Legado de las violaciones de derechos humanos: políticas de verdad, justicia, reparación y memoria en Chile, 1990-2007 <i>Elizabeth Lira</i>	29
La rendición de cuentas por las violaciones del pasado en Uruguay <i>Juan Faroppa Fontana</i>	46
El largo recorrido por Verdad y Justicia en Argentina <i>Horacio Verbitsky</i>	53
Los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos	
Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente <i>Gustavo Maurino</i>	66
Uruguay y los nuevos desafíos en la promoción de los derechos humanos <i>Felipe Michelini</i>	79

La izquierda chilena y los desafíos en la promoción de los derechos humanos <i>Marcela Ríos Tobar</i>	90
Derechos humanos y la "nueva izquierda" en Brasil <i>Oscar Vilhena Vieira</i>	96
Participación política y relaciones Estado-sociedad civil	
<i>Bolivia</i> Sociedad civil y Estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario <i>René Antonio Mayorga</i>	106
Representación, participación y democratización en las relaciones Estado- sociedad civil en Bolivia <i>Luis Tapia</i>	115
<i>Venezuela</i> La esencia social de la revolución bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades <i>Ana María Sanjuán</i>	129
<i>Nuevas formas de participación</i> Participación ciudadana en Argentina: entre la retórica política y la impotencia social <i>Carlos March</i>	163
La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina <i>Leonardo Avritzer</i>	177
El Frente Amplio y la participación ciudadana (Uruguay 2005-2007) <i>Juan Pablo Luna</i>	193

Sociedad civil y políticas sociales	
Sociedad civil y políticas sociales en Chile <i>Gonzalo Delamaza</i>	211
Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes <i>Guillermo Alonso</i>	237
La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula <i>Cláudio Gonçalves Couto</i>	247
La relación entre Estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay: ¿de la emergencia a un nuevo régimen de bienestar? <i>Gustavo De Armas</i>	271
Biografías de los autores	293

AGRADECIMIENTOS

Los compiladores quieren agradecer a la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires, Argentina, por haber sido sede de la conferencia en los primeros días de diciembre del 2007. En particular, queremos reconocer a Mariela Giacomponello, del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, y a Adam Stubits, del Wilson Center, su magnífica labor en la organización y realización del seminario. De igual manera, agradecemos a nuestros colegas José Natanson, de Nueva Sociedad, Isidoro Cheresky, de la Universidad de Buenos Aires y CONICET, y Rosalía Cortés, de FLACSO-Argentina, por haber contribuido con su experiencia en la moderación de los diversos paneles. Finalmente, agradecemos a la Fundación Ford y al Open Society Institute, cuyo generoso apoyo hizo posible la conferencia y este libro.

—*Los editores*

INTRODUCCIÓN

ARIEL C. ARMONY Y CYNTHIA J. ARNISON

Esta publicación se propone explorar el fenómeno de los gobiernos de la nueva izquierda en América Latina desde la perspectiva de los derechos humanos y la participación ciudadana. En primer lugar, creemos que es importante entender en qué medida estos gobiernos redefinen la política de derechos humanos, tanto aquellos ligados al terrorismo de Estado como aquellos propios de la democracia, especialmente los “nuevos derechos” impulsados por los movimientos sociales de las últimas dos décadas. A su vez, este libro tiene como objetivo investigar y debatir el tema de la participación política y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado bajo los gobiernos de la nueva izquierda. Esta agenda se propone identificar nuevas iniciativas, políticas y/o modalidades de interacción bajo estos gobiernos y su impacto en la calidad de la democracia en los distintos países.

Admitimos desde el principio que no hay unidad o acuerdo en cuanto a la definición de “la izquierda” en América Latina. Las manifestaciones llamadas “populistas” tal como Venezuela, Bolivia y Ecuador tienen orígenes y maneras de gobernar distintas de las manifestaciones de corte social demócrata como las de Chile, Uruguay o Brasil; y la definición de la izquierda en América Latina en décadas anteriores—estrechamente ligada al Partido Comunista—tiene poco o nada que ver con su programa y comportamiento actual. No obstante, creemos que sí es posible afirmar que existe una “nueva izquierda” en América Latina cuya definición tiene dos ejes centrales:¹ por un lado, una crítica a las reformas económicas neoliberales impulsadas en los años ochenta y noventa y conocidas en su conjunto como el Consenso de Washington, y como respuesta, un énfasis en el papel del Estado como regulador de los mercados y garante del bienestar social; y, por otro lado, una crítica a los procesos de transición y consolidación democrática, que, si bien habían acabado con

las dictaduras militares del pasado, no han podido superar los “déficits democráticos” de la institucionalidad frágil y poco transparente y la debilidad de los mecanismos de representación y participación política.²

Nuestro universo de casos no incluye todos los gobiernos considerados como parte de la “nueva izquierda” en América Latina. Los casos que se discuten en esta publicación son Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia y Venezuela. Para los primeros cuatro países hemos propuesto temas comunes: los derechos humanos, las nuevas formas de participación ciudadana y el vínculo entre sociedad civil y políticas sociales. Decidimos explorar los casos de Bolivia y Venezuela en forma separada, dada su particular complejidad y su carácter altamente polémico. Nuestro enfoque para estos países se centra en las tensiones entre representación política y gobernabilidad y en la definición misma de la llamada “democracia participativa” como alternativa a la “democracia representativa”.

Este libro se publica en el marco del proyecto “La ‘Nueva Izquierda’ y la Gobernabilidad Democrática en América Latina” auspiciado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. El proyecto busca explicar por qué la política en la región ha sido marcada en los últimos años por un “giro a la izquierda”; asimismo, se exploran las políticas específicas de los diversos gobiernos para dar respuesta a los desafíos de la representación y los problemas de la pobreza y la desigualdad.

Los capítulos en este libro son el producto de trabajos preparados para una conferencia en Buenos Aires en diciembre del 2007, organizada por el Woodrow Wilson Center, la Universidad Torcuato Di Tella y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Expertos de siete países—Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela—se reunieron para examinar de manera comparativa las diversas experiencias de la izquierda en el gobierno y las diferencias con sus predecesores.

LOS DERECHOS HUMANOS

Uno de los temas centrales en el estudio de la democracia en América Latina ha sido el de los derechos humanos. Como sabemos, las democracias en Argentina, Chile y Uruguay respondieron de forma diversa a estas violaciones sin conseguir diseñar una agenda de derechos humanos

lo suficientemente consensuada. Pese a la relevancia de este tema para la construcción democrática, uno de los asuntos menos tratados en el debate reciente sobre la nueva izquierda es la política de derechos humanos de estos gobiernos.

Existen varias razones por las cuales es importante explorar de qué forma los gobiernos de la nueva izquierda han enfrentado la demanda de *accountability* (rendición de cuentas) por las violaciones del pasado. Si bien la literatura sobre las transiciones a la democracia reconocía los límites que los gobiernos civiles enfrentaban en cuanto a la política de derechos humanos, siempre hubo un consenso claro acerca de las consecuencias negativas de la impunidad para la construcción de un Estado de derecho. Una vez que las democracias en la región llegaron a un grado tal de madurez que los militares dejaron de representar un peligro a la estabilidad del régimen político, el tema de los derechos humanos adquirió aún más relevancia como asignatura pendiente para la democracia. Esto se debe, en gran medida, a que las demandas de verdad, justicia, memoria y reparación por parte de ciertos sectores de la sociedad civil se han mantenido a través de los años, pese a repetidos intentos por sepultar el pasado en nombre de la paz social. Por ello, ya se trate de una respuesta a las demandas de la sociedad civil o de un compromiso por parte del gobierno, la definición de una política con respecto a las violaciones del pasado plantea importantes desafíos para la nueva izquierda.

En nuestro proyecto nos planteamos las siguientes preguntas: ¿ha habido un cambio de actitud y/o nuevas iniciativas estatales con respecto a las violaciones a los derechos humanos cometidos por los regímenes militares? Si es así, ¿a qué se debe el cambio? ¿Cuál es la contribución relativa de la iniciativa gubernamental, el activismo judicial y los cambios en el entorno internacional frente a estas violaciones? ¿Existe un nuevo balance entre justicia e impunidad?

Las presentaciones de Horacio Verbitsky (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina), Elizabeth Lira (Universidad Alberto Hurtado, Chile) y Juan Faroppa Fontana (ex-subsecretario del Interior, Uruguay) dejan en claro que los gobiernos de la nueva izquierda han impulsado avances significativos con respecto al tema de las violaciones a los derechos humanos. Estos avances no pueden ignorar factores externos a la propia agenda política de los gobiernos de izquierda. El esfuerzo sostenido de la sociedad civil en la demanda de justicia, el fortalecimiento institucional

de la democracia, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y las innovaciones de la jurisprudencia internacional en el campo de los derechos humanos aparecen entre los factores más relevantes cuando se trata de explicar los avances en la rendición de cuentas por las violaciones del pasado. Sin embargo, resulta claro que existe una afinidad evidente entre los gobiernos de izquierda en el Cono Sur y el tema de los derechos humanos vinculados al pasado autoritario. La identidad de los partidos que hoy representan la nueva izquierda está ligada a la cuestión de los derechos humanos porque su propia historia de militancia política está signada por la represión sufrida a manos de un Estado autoritario.

En Argentina, Chile y Uruguay los gobiernos de la nueva izquierda se encontraron a su llegada al poder con distintos escenarios de impunidad. En los tres casos, la izquierda tuvo una respuesta concreta frente a dichos escenarios. En Chile, como señala Lira, la Concertación no llegó al gobierno con una política definida de derechos humanos, pero gradualmente ha contribuido a instalar la noción de que el reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo de Estado y de sus victimarios es necesario para el establecimiento de una genuina paz social y de un verdadero Estado de derecho.

Según da cuenta Verbitsky al referirse al caso argentino, el gobierno de Néstor Kirchner asumió una posición muy clara de respaldo a los organismos de derechos humanos. Desde un comienzo utilizó su capital político para sostener las investigaciones judiciales por los delitos cometidos durante la dictadura. La administración de Kirchner removió obstáculos institucionales y asumió un liderazgo decisivo, junto al Congreso y la Corte Suprema de Justicia, en la definición de una política de verdad, justicia y reparación.

En Uruguay, como explica Faroppa Fontana, el Frente Amplio asumió la posición de impulsar una agenda de derechos humanos dentro del marco de la ley de caducidad. Esta fue una decisión de enorme peso político ya que acepta el mandato popular al plantear el desarrollo de una agenda de derechos que no busca promover la anulación de la ley sino modificar su interpretación. La estrategia del gobierno ha apuntado a impulsar una agenda que permita, por primera vez desde la recuperación de la democracia, construir una política oficial sobre violaciones a los derechos humanos que profundice la verdad y abra nuevas posibilidades para la vía judicial.

El panorama se torna más complejo cuando nos enfocamos en los derechos que son específicos de la democracia, especialmente en los llamados

nuevos derechos. Para explorar este tema, nos planteamos las siguientes preguntas: ¿en qué consiste la agenda de los derechos humanos propios de la democracia? ¿Cuál es el lugar de los derechos económicos, sociales y culturales en esta agenda? ¿Se violan los derechos humanos bajo los gobiernos de izquierda?

En el caso de Chile, como explica Marcela Ríos Tobar (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile) el avance en cuanto a las exigencias de verdad y justicia frente a las violaciones de la dictadura no se ha concretado en una incorporación efectiva de nuevas demandas en el terreno de los derechos de ciudadanía. Esta es una de las paradojas más significativas de la nueva izquierda chilena. Por otra parte, Ríos Tobar plantea que el gobierno de la Concertación reconoce la cuestión de derechos desde la necesidad de reducir las desigualdades entre clases sociales y no desde la afirmación de la diferencia. Esto se expresa en las limitaciones con respecto a los derechos de la mujer, los pueblos indígenas y aquellos vinculados a la orientación sexual. Mientras que ha habido avances importantes en los derechos sociales y económicos bajo la bandera de la equidad social, no se ha progresado de la misma forma en los derechos políticos, civiles y culturales de las minorías.

En Argentina el gobierno de Néstor Kirchner no mostró un fuerte compromiso en la promoción de derechos sociales y políticos, más allá de una incipiente política sobre el medio ambiente. La tesis de Gustavo Maurino (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Argentina) es que la experiencia de la nueva izquierda en Argentina muestra que la agenda de derechos está signada por consideraciones estratégicas en el modo de hacer política. La dinámica de “selectividad” en el campo de los derechos (énfasis en el pasado y menor atención al presente) estaría confirmando esta orientación. Maurino no atribuye este comportamiento a falencias propias de la izquierda, sino a tendencias institucionales de larga data como la extrema concentración de poder en el ejecutivo y el alto grado de discrecionalidad en el proceso de decisión política. La expansión de la agenda de nuevos derechos, dice Maurino, ha penetrado la gestión pública principalmente por medio de la vía judicial y no de la mano de la lógica política; es decir, la ampliación de esta agenda debe ser entendida como parte de un proceso de judicialización en el tema de derechos, caracterizado por el papel asumido por el Poder Judicial en la definición de políticas públicas y el activismo de la sociedad civil.

En el caso uruguayo, según explica Felipe Michelini (Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay) el Frente Amplio no ha logrado proponer una estrategia que conecte una política de memoria, verdad y justicia con respecto al pasado con una agenda amplia de derechos humanos con respecto al presente. La igualdad social es un punto central en el discurso de derechos humanos del gobierno de Tabaré Vázquez, apuntando a la salud, educación, vivienda y alimentación. Además de orientar sus políticas hacia la reconstrucción de la red de seguridad social, el gobierno también ha prestado atención a los derechos de las minorías, intentando remediar serios problemas de discriminación de larga data. Para Michelini, el Frente Amplio intenta impulsar una agenda de derechos no partidista, que concibe a los derechos como interdependientes; sin embargo, estos principios se topan con la dificultad de superar intereses corporativos que impiden priorizar las necesidades de la agenda planteada por el gobierno y ponen trabas para lograr el apoyo presupuestario necesario para avanzar en políticas concretas.

En Brasil, como señala Oscar Vilhena Vieira (Conectas y Fundação Getúlio Vargas) los serios problemas de seguridad ciudadana crean una situación que, medida en cuanto al número de víctimas de la violencia policial, resulta más grave que durante el período militar. Este es un campo del Estado de derecho en el que el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva no ha logrado introducir mejoras substanciales. Como en la Argentina, el sector judicial brasileño ha asumido un papel importante en relación a los derechos de los ciudadanos. Existe también una fuerte presión por parte de la sociedad civil para demandar la efectividad de los derechos garantizados por la Constitución. Organizaciones de ciudadanos han utilizado las herramientas del litigio para obligar al Estado a proteger derechos constitucionales tales como el acceso a una vida digna, más allá de soluciones asistencialistas.

En síntesis, la nueva izquierda enfrenta el problema de la incorporación social con un abanico de políticas. Si bien varias de las corrientes de izquierda que hoy están en el poder tienen una larga experiencia junto a movimientos sociales que definieron el campo de los nuevos derechos, la construcción de una agenda amplia de derechos económicos, sociales y culturales ha resultado sumamente problemática. Como pone de evidencia el caso chileno, el reconocimiento de derechos específicos para ciertos sectores de la sociedad, lo que implica la afirmación de las diferencias,

parece estar en tensión con la agenda tradicional de la izquierda, es decir, políticas universalistas basadas en el modelo de la equidad social. Cabe preguntarse entonces si es posible y/o deseable para las nuevas izquierdas resolver la tensión entre sus orígenes ideológicos y las nuevas concepciones de derechos con raíces en la tradición liberal. En forma más general, las ponencias dejan planteada la necesidad de incorporar el tema de los derechos humanos como variable en el debate sobre la definición y clasificación de las nuevas izquierdas.

PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD

Según Leonardo Avritzer (Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil) a partir de la redemocratización de América Latina en los noventa, una de las principales características de la tradición de la izquierda en la región ha sido el incentivo a la participación. Pero esta participación tiene varias modalidades distintas, cada una con consecuencias diferentes para el sistema democrático. Un primer tipo que denomina Avritzer es la participación directa no institucional, tal como las movilizaciones masivas en Bolivia, Argentina y Ecuador, que surgen de una lógica amigo-enemigo y que con frecuencia resultan en el derrocamiento de los gobiernos.

Una segunda categoría consiste de la participación institucional “de abajo hacia arriba”, que aparece sólo cuando las crisis de representación no conducen a la desintegración del sistema político. Destaca los casos de Brasil, Uruguay y Chile, donde la participación surge de una interacción entre las sociedades civiles locales y el poder político, y las instancias de participación no entran en conflicto con las instancias de la representación.

Avritzer distingue los casos de Brasil y Uruguay del caso de Venezuela; si bien son los tres países latinoamericanos que más han promovido la “ciudadanía activa” a través de novedosas formas de participación, los Círculos Bolivarianos de Venezuela vinculan esta participación al apoyo incondicional al presidente Hugo Chávez. Al constituir el “único caso de participación política no autónoma en América del Sur”, Venezuela representa no sólo una ruptura con el patrón de representación política, sino también una ruptura con el patrón de autonomía de la sociedad civil. De las tres formas o categorías de participación política en América Latina que señala Avritzer, la que más ha contribuido al fortalecimiento

de la democracia es la participación canalizada al interior del sistema representativo.

En Uruguay, son los partidos políticos y sus fracciones los que constituyen los canales principales de participación política en el país. El politólogo uruguayo Juan Pablo Luna (Universidad Católica de Chile) sitúa el desempeño del Frente Amplio de Tabaré Vázquez dentro de la larga tradición de hegemonía de los partidos en la relación de la sociedad civil con el Estado. Para Vázquez, el gran desafío consistió en mantener al partido unido y disciplinado, a la vez que hizo avanzar un programa de reformas con amplia participación política. Estos dos objetivos no fueron siempre complementarios, y Luna demuestra que el gobierno experimentó serias divisiones, no sólo hacia adentro (y entre el ejecutivo y el Parlamento) sino con sectores de su base histórica (el movimiento sindical, por ejemplo) con una inserción orgánica en el partido. El ejemplo clásico fue la discusión de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que dividió a las distintas fracciones del Frente Amplio y también fue rechazado por el movimiento laboral.

Según Luna, el Frente Amplio trasladó al plano nacional prácticas y medidas de participación cívica impulsadas cuando Vázquez se desempeñaba como alcalde de Montevideo (1990-95). Estas medidas incluían la ampliación de procesos de presupuesto participativo, una mayor presencia del presidente y su gabinete en el interior del país a través de la realización de Consejos de Ministros públicos, y la instalación de mesas de diálogo en torno a políticas públicas sectoriales. Este estilo de gobierno “horizontal” fue acompañado por iniciativas más “verticales”, que si bien fueron más eficaces en concretar resultados, colocaron al movimiento social en una posición defensiva.

Para el caso de Argentina, la fuerte y creciente deslegitimización tanto de la clase dirigente como de las instituciones políticas a partir de la crisis económica de 2001-02 es el punto de partida para entender la relación entre el Estado y la sociedad civil. A nivel nacional, según Carlos March (Avina, Argentina) el Estado debilita a la sociedad civil negando acceso universal a los beneficios sociales, negando información pública que permita el control y la fiscalización de la gestión pública y negando respuestas que tomen la forma de políticas públicas eficaces y a gran escala. March enfatiza particularmente la falta de acceso universal a los bienes públicos, algo que convierte al beneficiario de los servicios en objeto de

clientelismo y manipulación. Para March, la ausencia de una ideología concreta y/o un marco de valores presenta problemas para definir qué y quiénes forman parte de una “nueva izquierda” en el país.

Al igual que otros autores en este libro, March divide el terreno en tres niveles—el nacional, el provincial y el municipal/local. A nivel nacional, nota que en las elecciones del 2007, más que en cualquier otro momento en los últimos 25 años de democracia, líderes de la sociedad civil se postularon—con éxito—para varios cargos públicos. Existen casos notables de activistas sociales quienes, al llegar al gobierno, lograron plasmar aspectos de la agenda de la sociedad civil en políticas públicas concretas. También existen casos en los cuales las redes de organizaciones sociales tuvieron éxito en impulsar reformas institucionales, por ejemplo, modificando y dando más transparencia al sistema de selección de miembros de la Corte Suprema de Justicia. March caracteriza al nivel provincial como un “sistema feudal”, donde rigen constituciones que permiten reelecciones indefinidas de gobernadores. Este sistema, “lejos de impedir la institución de caudillos, la eterniza”.

Es en el nivel municipal donde existen mayores oportunidades para involucrar a los ciudadanos y reducir la distancia entre la política pública y los actores sociales. March cita los casos de Rosario y Morón, municipios gobernados por verdaderos representantes de la nueva izquierda, que han institucionalizado mecanismos de participación tales como presupuestos participativos, audiencias públicas y medidas que garantizan el acceso a la información. Finaliza diciendo que, si bien la apropiación o captura del Estado argentino por parte de ciertas redes de operadores todavía se mantiene firme, existen brechas que proveen a los actores sociales oportunidades para construir un nuevo sistema y una nueva ética del bien común.

BOLIVIA

El triunfo electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) y los cambios vertiginosos que ha impulsado el gobierno de Evo Morales desde su ascenso al poder nos plantean una serie de preguntas: ¿es éste un gobierno afirmado en los movimientos sociales? ¿Cómo se define la relación entre el Estado y la sociedad civil bajo el gobierno de Morales? ¿Existen oportunidades novedosas para la participación ciudadana? ¿En qué consiste

la “democracia participativa” y qué implica para el futuro del sistema político boliviano?

Las presentaciones de los analistas bolivianos Luis Tapia (Universidad Mayor de San Andrés) y René Mayorga (Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios) coinciden en un punto central: ninguno de los dos considera que la administración de Morales sea un gobierno de los movimientos sociales. Ambos observan que la puja por capturar porciones del Estado por parte de ciertos grupos ha creado una dinámica fuertemente corporativa, que no canaliza los intereses de los movimientos sociales que acompañaron la llegada del MAS al poder.

Tapia enfatiza la existencia de espacios de deliberación política que no están contenidos dentro de la estructura estatal o el sistema de partidos de la democracia liberal. Identifica como un problema significativo la imposibilidad de incorporar estas experiencias de organización comunitaria dentro del esquema democrático de competencia electoral y representación aceptado por el MAS. No se trata solamente de crear espacios dentro de las estructuras del Estado para incorporar la diversidad de la sociedad civil boliviana, sino de crear un Estado que recupere las instituciones políticas de distintas culturas y pueblos, y les otorgue el mismo valor que el asignado a las instituciones de la democracia liberal. Desde esta perspectiva, según Tapia, el MAS no ha generado propuestas que permitan abrir espacios reales de democracia participativa.

Tapia explica que el MAS ha puesto el acento en canalizar la participación de las distintas organizaciones sociales a través de las instituciones de la democracia representativa. Esta estrategia le otorga poder político, asumiendo el rol de mediador con respecto a los grupos autoorganizados de la sociedad civil. El MAS no ha aceptado la demanda de una representación directa de pueblos y culturas, sosteniendo que los partidos políticos deben continuar siendo los mecanismos centrales de representación. Aún cuando no exista democracia participativa o directa en Bolivia, debe notarse una significativa expansión de la participación política de campesinos, trabajadores y pueblos y culturas subalternos. Esta nueva inclusión puede ser vista como una profundización de la democracia. De todas formas, Tapia plantea que no debe hablarse de un solo tipo de democracia en Bolivia, sino de un “pluriverso político, no unificado y en conflicto” conformado por una multiplicidad de espacios de participación dentro y fuera del Estado.

Mayorga ve el ascenso del MAS al poder como parte de un proceso de movilización social que lleva más de dos décadas, profundamente ligado a la crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia. Morales y el MAS llegan al poder precedidos por una expansión extraordinaria de la participación política, pero que no tiene un correlato institucional. Mayorga sostiene que el proyecto de refundación del Estado impulsado por el MAS ha resultado en una movilización “desde arriba”, por medio de la cual el gobierno utiliza grupos de la sociedad civil como mecanismo de presión para coartar el accionar de la oposición, ocupar el Estado y diluir los controles del marco legal y constitucional. En lugar de crear nuevos espacios de inclusión, el MAS moviliza a la sociedad civil como parte de un juego de suma cero cuyo objetivo es concentrar el poder en los dirigentes máximos del partido. Por lo tanto, según Mayorga, no hay democracia participativa en el gobierno de Morales, sino un liderazgo personalista, de corte autoritario, que debilita a la democracia.

Para Mayorga, se ha acentuado la diferenciación entre el MAS y las formas de organización social que sustentaron su camino al poder. Mayorga no cree que esto sea parte de una estrategia, ya que el MAS no intenta construir un partido político; por el contrario, continúa funcionando “con la lógica de un movimiento social antiestatal apelando a la presión y la movilización”. Según plantea Mayorga, mientras que el gobierno intenta controlar a las organizaciones sociales que lo apoyan, el movimiento social en verdadera expansión es el movimiento por las autonomías departamentales, que se ha convertido en el núcleo de una oposición que busca contener las tendencias estatistas y centralizadoras del gobierno de Morales. Mayorga concluye que el gobierno actual es el principal responsable de la crisis política al haber sido incapaz de propiciar una reforma democrática que recreara las mediaciones entre Estado y sociedad respondiendo a las demandas de los distintos sectores de la sociedad boliviana.

VENEZUELA

Venezuela es un caso sumamente importante para explorar las tensiones entre la democracia participativa y la democracia representativa, especialmente porque el gobierno de Hugo Chávez ha hecho de la promoción de la participación ciudadana un elemento central de su política

nacional. El énfasis en una ciudadanía activa involucrada en la política social es uno de los elementos que define esta experiencia de la nueva izquierda latinoamericana. Por lo tanto, al abordar el caso venezolano propusimos las siguientes preguntas: ¿cómo se define la relación entre el Estado y la sociedad civil bajo la llamada revolución bolivariana? ¿Existen oportunidades novedosas y autónomas para la participación ciudadana? ¿En qué consiste la versión de democracia participativa impulsada por el actual gobierno y qué implica para el futuro del sistema político venezolano?

Ana María Sanjuán (Universidad Central de Venezuela) enfatiza la complejidad del caso venezolano, enfocándose en las fortalezas y debilidades de las iniciativas del Estado en cuanto a la participación política y la agenda social. Aunque reconoce los componentes autoritarios del gobierno de Chávez y su impacto negativo en las reglas de juego democráticas, Sanjuán detalla los avances logrados en cuanto a la inclusión política y la expansión de los derechos socioeconómicos de la población, producto de una política de distribución de la renta petrolera con un carácter netamente social. En particular, las “misiones” se han convertido en un mecanismo clave para ofrecer bienes y servicios sociales a los sectores tradicionalmente excluidos.

Como explica Sanjuán, uno de los logros más significativos del gobierno de Chávez ha sido la disminución de la pobreza. En cuanto al desarrollo económico, el rol del Estado se ha concentrado en la promoción de la pequeña y mediana empresa y del movimiento cooperativo en base a una fuerte política de acceso al crédito. Pese a este esfuerzo, Venezuela continúa siendo una sociedad marcada por la desigualdad económica, donde la brecha entre ricos y pobres se mantiene inamovible. Uno de los puntos centrales que se desprende del análisis de Sanjuán es que el llamado “socialismo” de la revolución bolivariana no es tal; por el contrario, sigue existiendo un modelo capitalista basado en un “petroestado” sin ningún horizonte de verdadera reforma. En este sentido, Venezuela no ofrece un modelo para la construcción de un socialismo del siglo veintiuno, o al menos de un capitalismo innovador, para el resto de América Latina.

Según Sanjuán, la combinación de un estilo de gobierno autoritario, instituciones democráticas débiles, corrupción y clientelismo político no hacen sino acentuar las limitaciones del gobierno de Chávez. Por el momento, los logros en cuanto a la inclusión social y la par-

ticipación se asientan en un terreno pantanoso, carente de verdaderas mediaciones entre Estado y ciudadanía, con escasa institucionalización y un generalizado monopolio de lo ideológico por parte del gobierno que tiende a banalizar el verdadero debate de ideas. Esta situación impone serios límites a la posibilidad de diseñar un modelo de desarrollo alternativo sustentable.

En este contexto las “misiones” representan—al menos en su inicio y pese a sus serias limitaciones—un experimento interesante que propone simplificar las trabas burocráticas para transferir recursos estatales a los sectores más vulnerables. En lugar de rechazar estas experiencias como manifestaciones de un Estado que busca controlar espacios autónomos de participación civil, Sanjuán propone una evaluación desideologizada de las misiones. El balance es mixto. Por un lado, parecen haber contribuido a profundizar la inclusión social, especialmente en las áreas de salud y educación, y han generado instancias novedosas de intervención multiagencial. Por otra parte, las misiones sufren de escasa transparencia, ineficiencia, falta de control democrático y ausencia de instancias de evaluación y medición sistemática de resultados. Sanjuán señala una progresiva desintegración del objetivo original, que ha derivado en la aplicación del término “misión” a cualquier política social del gobierno.

La experiencia de una nueva izquierda en Venezuela resulta poco exitosa tanto en la construcción de un modelo socialista como en la profundización de la democracia y el pluralismo político. En este sentido, como sostiene Sanjuán, la revolución bolivariana no ha logrado revertir muchos de los déficits que han caracterizado al sistema político venezolano en las últimas décadas.

SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS SOCIALES

De una u otra manera, todos los gobiernos de la nueva izquierda han hecho de la lucha contra la pobreza y la exclusión social un aspecto fundamental no sólo de la retórica de la campaña electoral sino del programa de gobierno una vez en el poder. Entonces nos cabe preguntar si las organizaciones de la sociedad civil—en muchos casos convertidas en prestadoras de servicios durante la época de privatización de las funciones estatales—han tenido una contribución y/o impacto concreto en la formulación e implementación de la política social bajo los nuevos

gobiernos. ¿Cuál ha sido el impacto de la sociedad civil en los debates sobre derechos socioeconómicos, la pobreza y la desigualdad? ¿En qué medida la presencia de la nueva izquierda en el poder plantea nuevos desafíos para la sociedad civil en cuanto a la agenda social?

Cláudio Gonçalves Couto (Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil) demuestra que, a pesar del ideario del PT favorable a la participación y movilización popular, las formas mediante las cuales se concreta la participación han arrojado resultados muy limitados durante la gestión del gobierno del Presidente Lula da Silva. Subraya que un novedoso instrumento de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones—el conocido Presupuesto Participativo promovido por el PT a nivel local—no pudo ser trasladado al plano federal. El gobierno creó un mecanismo consultivo nuevo, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CDES), para someter las propuestas de políticas públicas a un proceso de concertación social antes de su introducción al Congreso Nacional. Sin embargo, como explica Couto, la composición del Consejo—la mitad de cuyos integrantes, nombrados por el presidente, eran empresarios—no reflejaba la composición de la sociedad ni la distribución de los diferentes sectores sociales. Más aún, las propuestas del foro deliberativo debían ser giradas al Congreso Nacional, donde la alta fragmentación del sistema político brasileño requiere que el presidente negocie para lograr las mayorías suficientes para poner en práctica su agenda, a veces reabriendo debates y decisiones ya tomados en el Consejo. Todo esto contribuyó al “vaciamiento de poder” del CDES.

El caso uruguayo es semejante al brasileño en muchos aspectos: una afinidad ideológica y política entre la izquierda en el gobierno y algunos representantes de la sociedad civil organizada (especialmente en el sector laboral); la creación de nuevos mecanismos para promover la participación de los actores sociales en el debate sobre las transformaciones sociales; y un mayor énfasis en la intervención y control estatal en el campo social. Pero como señala Gustavo De Armas (Universidad de la República, Uruguay) la llegada al gobierno del Frente Amplio liderado por Tabaré Vázquez ha significado “un viraje—no radical, pero sí visible—tanto en el contenido de las políticas sociales como en la participación de los actores organizados en los procesos de toma de decisiones en el campo laboral. El gobierno creó una nueva cartera ministerial (el Ministerio de Desarrollo Social) e inició un Plan Nacional de Atención a

la Emergencia Social (PANES), dirigido a los más afectados por la crisis económica del 2002, época durante la cual se duplicaron los niveles de pobreza en el país.

Si bien los gremios y los sindicatos—los actores sociales más organizados y vinculados al mundo de trabajo—tuvieron un mayor impacto en los debates sobre las reformas educativas, de salud y de seguridad social, el gobierno del Frente Amplio tuvo éxito en generar “escenarios o instancias públicas y de amplia convocatoria”. A veces, según De Armas, la dificultad de traducir los resultados de los debates nacionales en el diseño de la política creó frustraciones para algunos actores. Sin embargo, la participación de las organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios sociales, incluido el PANES, no cambió sustancialmente: mantuvieron su rol en la ejecución de proyectos con financiación pública, a pesar de la orientación pro-Estado del Frente Amplio.

Para Guillermo Alonso (Universidad Nacional de San Martín, Argentina) la política social se divide en tres subsistemas: servicios sociales como la educación y la salud públicas; la seguridad social (jubilaciones, pensiones y obras sociales); y la asistencia a la población pobre y excluida del mercado laboral formal. Según Alonso, cada subsistema involucra a diferentes actores de la sociedad civil y ofrece diferentes grados de apertura para la actividad colectiva. En este marco, los que menos pueden incidir sobre las políticas públicas son los que están excluidos del mercado laboral formal. Alonso plantea que los procesos de descentralización concedieron a los municipios un lugar central en la aplicación de políticas asistenciales, convirtiendo el ámbito local en un espacio importante de legitimación política.

Esta dinámica fue reforzada con la crisis económica del 2001-02, cuando el país sufrió un nivel record de desempleo. La deslegitimación de los políticos en general contribuyó a una fuerte apelación a la sociedad civil para ayudar en la formulación e implementación de políticas para responder a la emergencia social. Casi 2.000 consejos consultivos fueron creados a nivel local para incidir en varios aspectos de la implementación del programa asistencial Jefes y Jefas de Hogar, mientras que el movimiento “piquetero” de desempleados parecía hegemonizar las expresiones públicas de la sociedad civil. Entre 2003 y 2007, el gobierno de Néstor Kirchner buscó profundizar la participación de la sociedad civil en la recuperación económica, dirigiéndola a la gestión y al apoyo de

programas productivos y de desarrollo local, a veces con la participación del sector privado. Alonso sostiene que en un momento de crecimiento económico y de disminución del desempleo se ve necesario un reacomodo en el tipo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, dándole mayor énfasis a la concertación entre los actores sociales más tradicionales y a los canales de representación política más clásicos.

El caso argentino demuestra que las cualidades del sistema político no sólo dan forma, sino también definen, el tipo de involucramiento que tiene la sociedad civil en la formulación e implementación de la política social. En el caso chileno, según Gonzalo Delamaza (Innovación Ciudadana, Chile) la naturaleza de la transición política y un modelo de gobernabilidad basado en la estabilidad económica y política han restringido las posibilidades de participación ciudadana. La restauración democrática de 1990 dio lugar a una política social muy activa (con una inversión sustancial en educación, salud y vivienda), pero el aumento en los niveles de gasto social no ha podido romper con el concepto de la “democracia elitista” que, según él, predomina en la política institucional chilena.

Los gobiernos de la Concertación, especialmente desde el 2000, han hecho progresos significativos para combatir la pobreza, introduciendo nuevos programas asistenciales basados en el concepto de los derechos sociales. Al mismo tiempo, no han incluido en esta agenda un fortalecimiento de la participación ciudadana. El resultado es una relación demasiado instrumental y fragmentada con la sociedad civil, dice Delamaza, cuyos grupos tienen poca autonomía, pocos lazos entre sí y dependen de los fondos del gobierno para ejecutar las políticas sociales. El desafío es “emancipar” a la sociedad civil del modelo de gobernabilidad al cual ha sido sujeta, reconociéndola como “una esfera de acción autónoma y con rol público”.

CONCLUSIÓN

Si consideramos la hipótesis de que el reciente “giro hacia la izquierda” en América Latina es el resultado de una amplia insatisfacción con la calidad de la democracia, particularmente con las reformas neoliberales y con las respuestas de las elites políticas a las demandas de los ciudadanos, entonces debemos preguntarnos si los gobiernos de la nueva

izquierda han logrado responder a los desafíos planteados por ese sentimiento generalizado.

En principio, los trabajos incluidos en esta publicación confirman que la participación, uno de los puntos débiles en la relación del gobierno con los ciudadanos, se ha expandido considerablemente bajo los gobiernos de izquierda. Los nuevos espacios de participación han abierto canales importantes para la expresión de los ciudadanos, sobre todo por parte de aquellos sectores sociales tradicionalmente excluidos. La ampliación masiva de la participación es especialmente obvia en los casos de Bolivia y Venezuela. Sin embargo, estos casos plantean una pregunta aplicable a la nueva izquierda en general: ¿cuáles son las consecuencias de la expansión de la participación para la democracia representativa? Resulta necesario, entonces, explorar la institucionalidad de las nuevas modalidades de participación, teniendo en cuenta de qué manera se vinculan, por ejemplo, con la polarización del sistema político, como en el caso boliviano, o con tendencias fuertemente autoritarias en el ejecutivo, como en el caso de Venezuela.

El rechazo a las reformas neoliberales de los noventa ha revalorizado al Estado como agente central en la lucha contra la pobreza. Mientras que bajo las reformas estructurales muchas de las funciones sociales del Estado pasaron a la órbita de las ONG de la sociedad civil, ahora el Estado ha retomado estos espacios para implementar políticas de disminución de la pobreza. Por lo tanto, uno de los temas que surge en el análisis de la relación Estado-sociedad civil bajo las nuevas izquierdas es el rol de las ONG en este nuevo escenario, donde su papel como proveedoras de servicios es recuperado por un Estado dirigido por gobiernos de izquierda. Uno de los problemas que se desprende de la nueva situación, como plantean los trabajos sobre Argentina, Chile y Brasil, es la dificultad de crear mecanismos eficientes que promuevan la participación de sectores de todo el abanico social en el diseño y gestión de políticas sociales. Esta limitación refuerza, según el caso, elementos clientelistas, elitistas o corporativos del sistema político.

Además de explorar la relación con las ONG de la sociedad civil, la experiencia de la nueva izquierda permite evaluar si la innovación gubernamental puede trasladarse del nivel municipal al nacional. Como se venía observando antes del giro a la izquierda, las experiencias a nivel municipal muestran que la agenda de la nueva izquierda puede combinar

eficiencia y transparencia con justicia social. Sin embargo, aún cuando cuentan con un alto grado de capital político, los gobiernos de izquierda no han podido expandir esas experiencias al terreno nacional. La dificultad de instaurar mecanismos innovadores de participación ciudadana en la gestión pública a nivel nacional plantea el siguiente dilema: si estos mecanismos deben ser, por definición, representativos, pero no están basados en los partidos políticos, ¿cuáles pueden ser las nuevas formas de articular una participación efectiva, más allá de la simple expresión de preferencias, con una gobernabilidad transparente, equilibrada y eficiente?

En síntesis, uno de los desafíos centrales que enfrentan las nuevas izquierdas es el de construir institucionalidad estatal, es decir, reconstruir un Estado con capacidad y autonomía para corregir las fallas del mercado, implementando políticas destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad, y para crear mecanismos de participación democrática que permitan la inclusión de los actores populares en el juego político. En este sentido, las nuevas izquierdas enfrentan el desafío de resolver una segunda crisis de incorporación en la región; mientras que la crisis anterior se trataba de la expansión del sufragio, la actual plantea el reto de la inclusión socioeconómica y participativa.³ Bajo qué esquemas de gobernabilidad es posible resolver este desafío es una pregunta que requiere la mayor atención.

Finalmente, una de las contribuciones de este libro al debate sobre la nueva izquierda es la tesis de que la política de derechos humanos es un elemento clave en la definición de un tipo de nueva izquierda latinoamericana. Varios de los autores coinciden en que un elemento que define a la nueva izquierda en el Cono Sur es la decisiva importancia de la política de derechos humanos con respecto al pasado autoritario. Se desprende claramente que sería imposible imaginar los recientes avances en esta materia bajo gobiernos de derecha. ¿En qué medida la agenda de derechos humanos se ha transformado en un factor que define a la izquierda en Latinoamérica? Esta pregunta orienta el estudio de las nuevas izquierdas en una dirección innovadora y plantea, a su vez, otro interrogante: ¿cuáles son los obstáculos y oportunidades para traducir una política de derechos humanos con respecto al pasado en una agenda de derechos “para la democracia”?

Más allá de si el giro hacia la izquierda en América Latina se trata de un fenómeno transitorio o si es parte de un cambio más profundo, esta

publicación muestra la riqueza de experiencias que se dan en la región a partir de esta nueva ola de gobiernos. Enfocándose en los problemas de los derechos y la participación, este libro aspira a contribuir una mirada original sobre el fenómeno de las nuevas izquierdas, de modo de continuar el productivo debate sobre la democracia en Latinoamérica.

NOTAS

1. Para una discusión de los diversos tipos de izquierda en América Latina y la gran variabilidad entre ellos, véase la publicación compilada por Cynthia J. Arnson con José Raúl Perales, *The ‘New Left’ and Democratic Governance in Latin America* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, August, 2007), www.wilsoncenter.org/topics/pubs/NewLeftDemocraticGovernance.pdf. El informe contiene las reflexiones de Felipe Agüero, Ariel Armony, Cynthia Arnson, Leslie Bethell, Eric Hershberg, Robert Kaufman, René Antonio Mayorga, Kenneth Roberts y Roberto Russell. Este trabajo contiene numerosas referencias a otros estudios del tema en América Latina y en los Estados Unidos.

2. También tenemos que reconocer que no todas las demandas en el ámbito político tienen que ver con la participación. En la región andina especialmente, los movimientos sociales parecen buscar algo más profundo—la redefinición del concepto mismo de “ciudadanía” (ver, por ejemplo, los trabajos de Deborah Yashar). Si bien la participación y la ciudadanía no son equivalentes, tampoco es posible separarlas: ambas demandas tienen un impacto profundo en la calidad de la democracia y el mero hecho de buscar una ciudadanía más amplia requiere formas de participación activa.

3. Esta lectura fue planteada por Juan Pablo Luna en una mesa redonda organizada por el Woodrow Wilson Center y la Universidad de Québec en Montreal en la ciudad de Montreal, en septiembre del 2007.

SECCIÓN UNO

“Accountability” por las violaciones del pasado

LEGADO DE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS: POLÍTICAS DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y MEMORIA EN CHILE, 1990-2007

ELIZABETH LIRA

La dictadura militar regida por Augusto Pinochet (1973-1990) se caracterizó por la violación masiva de los derechos de las personas: detenciones, torturas, sentencias a decenas de años de prisión que fueron conmutadas por extrañamiento, ejecución y desaparición de personas, privación de la nacionalidad, exilio, despido laboral por motivos políticos, relegaciones y otras situaciones represivas que afectaron a cientos de miles de personas que fueron declaradas enemigos de la patria en razón de sus ideas y de sus afiliaciones políticas. En 1978, el régimen dictó el decreto ley de amnistía N° 2.191 en nombre de la unidad nacional y la reconciliación política, como se había hecho en el país desde 1818.¹

Las denuncias de las violaciones de derechos humanos ante los tribunales empezaron el 14 de septiembre de 1973, cuando se presentó el primer recurso de amparo por personas que habían sido detenidas y cuyo paradero era desconocido.² Ese y otros miles que le siguieron, fueron rechazados. Casi todas las presentaciones judiciales (peticiones de ministros en visita, querellas y demandas civiles), no tuvieron los resultados esperados. Los jueces, con escasas excepciones, no avanzarían en los casos ni identificarían a los responsables durante casi tres décadas. A pesar de todo, los abogados de derechos humanos insistieron desde el primer día en la vía judicial.

VERDAD, REPARACIÓN Y JUSTICIA

El programa político de la coalición de gobierno “Concertación de Partidos por la Democracia”, que sucedió al régimen militar, fue diseñado en 1989 y sirvió como *carta de navegación* para enfrentar los principales problemas del país al término del régimen militar. El capítulo sobre

derechos humanos incorporó algunos elementos de las propuestas de las organizaciones de las víctimas y de los organismos de derechos humanos. Los objetivos prioritarios eran: a) el establecimiento de una verdad pública sobre las violaciones de derechos humanos ocurridas (especialmente sobre las situaciones con resultado de muerte); b) la reparación de las personas afectadas; c) el logro de condiciones legales, sociales y políticas para impedir la repetición de una situación semejante. En 2003, el presidente de la República Ricardo Lagos reformuló la propuesta de derechos humanos de la Concertación asumiendo algunas de las situaciones que aun se encontraban pendientes. Fue la propuesta “*No hay mañana sin ayer*”.

Al asumir Patricio Aylwin Azócar (PDC)³ como presidente de la República (1990-1994), regía la Constitución de 1980 y Augusto Pinochet seguía como comandante en jefe del Ejército, permaneciendo en ese cargo hasta enero de 1998. Las disposiciones y “amarres” políticos y administrativos del régimen militar y la existencia de senadores designados restringieron al nuevo gobierno, especialmente en relación a las iniciativas sobre derechos humanos. El gobierno reafirmó que las violaciones de los derechos humanos y su reparación era un problema político de la transición y por ello se buscaba alcanzar consensos amplios, fundando las políticas en el conocimiento de la verdad sobre lo que había ocurrido en el país y de sus efectos sobre las víctimas.

Consistente con esta visión, el presidente Aylwin creó la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR, 1990-1991), conocida también como Comisión Rettig. Fue una de las primeras medidas de su gobierno. Recibió los testimonios de los familiares y calificó a las víctimas. A su cierre le sucedió la Corporación de Reparación y Reconciliación (CRR, creada por la ley N° 19.123, 1992-1996) que completó el reconocimiento de las víctimas. Los detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de violencia política sumaron 3.195 víctimas.⁴

El Congreso aprobó en 1992 la ley de reparaciones N° 19.123. La Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) fue consultada durante la discusión de la ley y se incorporaron algunas de sus proposiciones. La ley estableció una pensión vitalicia para los familiares directos (esposa y madre; hijos hasta los 24 años con excepción de los discapacitados que recibieron una pensión vitalicia), atención de salud especializada, educación para los hijos hasta los 35 años y exención del servicio militar obligatorio.⁵

La Comisión de Verdad y Reconciliación propuso entre sus recomendaciones la creación de un Programa de Reparación y Atención Integral de Salud para las víctimas de violaciones de Derechos Humanos (PRAIS).⁶ Fue organizado desde el Ministerio de Salud, implementando la atención gratuita de salud y salud mental para todas las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares desde 1990. Fueron definidos como beneficiarios los afectados directos (y su grupo familiar inmediato) de todas las situaciones represivas reconocidas por el Estado.⁷

Como parte de la respuesta del gobierno al informe de la Comisión Rettig, el presidente Aylwin envió un oficio a la Corte Suprema solicitándole investigar los hechos “que hubiesen ocasionado muertes o desaparecimientos de personas, sin que el decreto ley de amnistía de 1978 fuese un obstáculo para estos efectos”.⁸ Este llamado a los tribunales para que investigaran *antes de aplicar la amnistía de 1978*, contribuyó a cambiar el curso de la historia de la impunidad en Chile como se puede apreciar en la historia de los años siguientes.⁹

La Oficina Nacional del Retorno (1990-1994) fue creada mediante la ley N° 18.994. Su función principal fue la de impulsar programas de reinserción de chilenos exiliados que retornaran al país y de sus hijos nacidos en el extranjero. Durante tres años atendió a una población de 19.251 retornados que, en conjunto con sus grupos familiares, significaron un total aproximado de 56 mil personas. Mediante la ley N° 19.074 se autorizó el ejercicio profesional a personas que obtuvieron títulos o grados en el extranjero, los que fueron convalidados por la ONR; se otorgaron credenciales para asistencia médica gratuita en el sistema público de salud y se concedieron franquicias aduaneras por la ley N° 19.128.

En relación con la situación de los presos políticos (la mayoría de los cuales habían sido torturados y habían carecido de las debidas garantías procesales y el respeto a sus derechos), el presidente Patricio Aylwin se comprometió *a otorgarles la libertad*. Para ello se desarrollaron varias iniciativas legales, las cuales ingresaron al Congreso el 20 de marzo de 1990. La imposibilidad de liberar a los presos políticos según la legislación vigente llevó posteriormente a proponer una reforma constitucional para facultar que el presidente de la República pudiese indultar a ciertos presos políticos acusados de delitos terroristas. Esa reforma constitucional fue negociada con el partido de oposición Renovación Nacional y fue aprobada en 1991, siendo liberados hasta el final del pe-

riódo los cerca de 400 presos políticos que se encontraban encarcelados al inicio del gobierno.¹⁰

Las reformas procesales de 1991 suprimieron delitos propios de la legislación del régimen militar, especialmente en relación a conductas legítimas que la legislación militar consideraba delictivas. Se dio la oportunidad a los procesados de retractarse ante la justicia ordinaria de lo declarado ante el tribunal castrense (ante el riesgo de confesiones extrajudiciales obtenidas mediante apremios), al disponerse que los tribunales militares transfirieran la mayoría de las causas que tramitaban a los tribunales ordinarios.¹¹

Los más de cien mil despedidos por razones políticas durante el régimen militar se habían organizado desde 1986 para buscar reparación. Mediante la ley N° 19.234 (1993) se creó el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político (PREP), dependiente del Ministerio del Interior que ha implementado las disposiciones de esa ley. Dicha ley estableció beneficios previsionales por gracia para personas exoneradas por motivos políticos y definió el plazo para la recepción de solicitudes.

Acogiendo una petición de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y de la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, el 13 de marzo de 1991 el gobierno promulgó el decreto supremo N° 294 del Ministerio de Justicia mediante el cual creó la Fundación Memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político que llevó a cabo la construcción de una plaza y un mausoleo en el Cementerio General de la ciudad de Santiago, con el fin de preservar la memoria histórica y enterrar los restos de las víctimas que fueran ubicadas.

En relación con las propiedades confiscadas durante la dictadura, el gobierno de Aylwin envió un proyecto de ley para la restitución de dichas propiedades que afectaron principalmente a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales. No alcanzó a ser aprobado durante su gobierno.

El presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (PDC)¹² gobernó entre 1994-2000. En el mes de agosto de 1995, su gobierno envió al Senado de la República un proyecto de reformas constitucionales destinadas, entre otras cosas, a suprimir las senadurías institucionales; terminar con la incidencia del Consejo de Seguridad Nacional y disponer que la convocatoria de este organismo fuera efectuada por el presidente de la República de oficio o a petición de al menos tres de sus integrantes; otorgar al primer mandatario voto dirimente en caso de empate.

En 1995 se inició el Programa de Reparación para los campesinos “exonerados de la tierra”. Se creó como resultado de las demandas de las organizaciones campesinas para obtener reparación para quienes fueron expulsados de la tierra por la aplicación del DL 208 de 1973, que dejó fuera de la asignación de tierras en el proceso de Reforma Agraria a los dirigentes y activistas campesinos. Las organizaciones campesinas solicitaron como reparación la creación de un Fondo de Tierras para asignarlas a los que fueron excluidos. Esta demanda fue sustituida finalmente por la asignación de pensiones de gracia del presidente de la República. Fue implementado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Las pensiones empezaron a otorgarse en 1996 finalizando en 1999 y tuvo 2.999 beneficiarios estableciéndose tres tramos distintos según la edad. La pensión más alta correspondía a los mayores de 65 años al momento de calificación y tuvo un monto mensual de \$77.411, es decir, el equivalente a las pensiones mínimas del sistema previsional.

En diciembre de 1996 se cerró la Corporación de Reparación y Reconciliación y se creó el Programa de Continuación de la ley N° 19.123 del Ministerio del Interior para mantener las acciones destinadas a determinar el paradero y las circunstancias de la desaparición o muerte de las personas detenidas desaparecidas y de aquellas que, no obstante existir reconocimiento legal de su deceso, sus restos no hubieran sido ubicados.¹³

Como parte de las iniciativas de reparación simbólica el Ministerio de Educación declaró, en 1996, *monumento nacional* a los restos dinamitados de los hornos de *Lonquén*. Allí fueron encontrados los restos de 15 detenidos desaparecidos en 1978. El 7 de noviembre del mismo año, la ministra de Bienes Nacionales, entregó a la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos un inmueble fiscal, ubicado en la ciudad de Santiago, lugar donde se construyó la sede de la Agrupación *Casa de la memoria Sola Sierra*, en nombre de la presidenta de la agrupación ya fallecida. Con propósitos similares, el Ministerio de la Vivienda expropió los terrenos en que funcionó la *Villa Grimaldi* para construir un parque y transformarlo en un sitio de memoria, en reconocimiento a las víctimas de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA).

En 1998 se aprobó en el Congreso la ley N° 19.582, sobre exonerados políticos ampliando las categorías de quienes podían ser calificados como beneficiarios, incluyendo a miembros de las Fuerzas Armadas

(FFAA) y a otras categorías de funcionarios públicos y definiendo un plazo para presentar los antecedentes al Programa de Reconocimiento del Exonerado Político.

En relación con las confiscaciones de bienes a particulares, partidos políticos y organizaciones sindicales en 1998 se promulgó la ley N° 19.568 que dispone “la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado a través de los Decretos Leyes NEs 12, 77, y 133 de 1973, 1.697 de 1977 y 2.346 de 1978”. La ley estableció los procedimientos y condiciones para efectuar dicha restitución, la que fue implementada por el Ministerio de Bienes Nacionales desde 1998.

En agosto de 1999, a iniciativa del ministro de Defensa, Edmundo Pérez, se instaló una mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. Participaron en ella representantes de la sociedad civil, abogados de Derechos Humanos y representantes de los comandantes en jefe de las FFAA y de Carabineros.¹⁴ El diálogo se inició mientras Augusto Pinochet se encontraba detenido en Londres. La Mesa de Diálogo terminó en junio de 2000, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)¹⁵.

Como parte de los acuerdos finales alcanzados, las FFAA se comprometieron a buscar información sobre el paradero de los detenidos desaparecidos. El ejecutivo envió un proyecto de ley para establecer la obligación de secreto para quienes recibieran información conducente a la ubicación de los detenidos desaparecidos. Fue la ley N° 19.687. En enero de 2001, las FFAA entregaron un informe en relación con el paradero de 200 detenidos desaparecidos, declarando que más de 150 habían sido arrojados al mar y reconociendo que se trataba de actos repudiables. El gobierno solicitó a la Corte Suprema la designación de jueces de dedicación exclusiva para investigar la información entregada.

En el año 2001, como resultado de los acuerdos de la Mesa de Diálogo, se reorganizó el Programa de Continuidad de la Ley 19.123 como Programa de Derechos Humanos dependiente de la Subsecretaría del Interior. Se tomó la decisión de que el Programa de Derechos Humanos se hiciera parte en los procesos judiciales y en las investigaciones judiciales y extrajudiciales y diera seguimiento a las causas judiciales relativas a los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990.¹⁶ Se proporcionó apoyo logístico y documental a las investigaciones realizadas por los jueces especiales en

regimientos, cementerios clandestinos y en otros lugares indicados por el Informe de las FFAA. Se definió que el Programa impulsara y difundiera acciones de orden cultural y simbólico para promover la verdad histórica y el respeto de los derechos humanos en toda la sociedad, y se proyectó a la creación de memoriales en varias regiones del país.

En 2002 concluyó el proceso iniciado respecto a las 516 propiedades confiscadas que fueron reclamadas, restituyendo, compensando o indemnizando a los propietarios con el fin de reparar el daño patrimonial causado por la confiscación, de acuerdo a lo dispuesto por la ley 19.568.¹⁷

En junio de 2003, se aprobó por ley la ampliación del plazo de recepción de nuevas solicitudes de exonerados por razones políticas. El plazo venció en 2004, recibándose después únicamente la documentación de respaldo de la solicitud presentada.¹⁸ Se recibieron más de cien mil solicitudes.

El presidente Ricardo Lagos, en agosto de 2003, hizo un propuesta sobre derechos humanos denominada *No hay mañana sin ayer*, elaborada después de recibir las opiniones de las iglesias, instituciones y organizaciones sociales y políticas del país. Dijo al país: “Muchos han creído que para superar los traumas del pasado bastaba con *dar vuelta la página*, o con echar tierra sobre la memoria. (...) Es deber de todos los chilenos, y mi deber como Jefe de Estado, impulsar medidas que contribuyan a entregar a las nuevas generaciones una nación cuya alma esté unida y en paz, cuya conciencia moral haya dado los pasos necesarios en verdad, justicia y reparación. Una fractura social, política y moral de la magnitud que los chilenos vivimos, no se cierra en un acto y en un momento determinado (...) Necesitamos avanzar más aceleradamente en el cierre de nuestras heridas, por los caminos que con sensatez y perseverancia hemos seguido: el de los Tribunales de Justicia y del imperio de la ley, sin excepciones”.¹⁹

En la propuesta subrayó el sentido de enfrentar la verdad de lo sucedido como fundamento de la unidad nacional, formulando explícitamente una visión contraria a la tradición de impunidad de la reconciliación política en la historia de Chile. También señaló la imposibilidad de *cerrar* el tema, indicando que esta propuesta constituía un eslabón de un proceso cuyo desenlace sería el resultado de la justicia y del respeto a la ley.

De acuerdo a los lineamientos propuestos, el 11 de noviembre de 2003 se creó la Comisión de Prisión Política y Tortura, mediante el Decreto Supremo N° 1.040, de Interior, para “determinar (...) quiénes

son las personas que sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”. La Comisión entregó su informe en noviembre de 2004. Fueron reconocidas como víctimas de prisión política y tortura 28.459 personas, que corresponden a 34.690 detenciones. Del total de personas, 1.244 eran menores de 18 años y de éstas 176 eran menores de 13 años. El 12,72%, que equivale a 3.621 personas, son mujeres. El 94% señaló haber sido torturado.

El informe identificó más de mil recintos de reclusión y estableció que la tortura fue una práctica sistemática durante el régimen militar. Esta y otras conclusiones impidieron continuar con la justificación de que la tortura había sido cometida de manera individual al margen de la ética institucional y la legalidad vigente. El Comandante en jefe del Ejército, el general Emilio Cheyre, el 5 de noviembre de 2004, días antes de la entrega del informe de la Comisión al país, había declarado: “El ejército de Chile tomó la dura pero irreversible decisión de asumir las responsabilidades que como institución le cabe en todos los hechos punibles y moralmente inaceptables del pasado” iniciando una clara diferenciación con la doctrina justificatoria de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante al régimen militar.²⁰

El 24 de diciembre de 2004 se publicó la ley N° 19.992 que estableció una pensión de reparación y otorgó beneficios en favor de aquellas personas que fueron calificadas como víctimas de la prisión y de la tortura por motivos políticos por la Comisión. Todas las víctimas reconocidas por esta Comisión reciben una pensión anual de \$1.353.798 (menores de 70 años); de \$1.480.284 (de 70 a 75 años); y de \$1.549.422 (75 años y más).

Entre los proyectos de ley que el gobierno envió al Congreso, había uno que proponía establecer incentivos para la entrega de información en los delitos vinculados a los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos. Después de varios meses de discusión el proyecto fue archivado al no lograrse acuerdo en el Congreso para la aprobación de una iniciativa que fue considerada negativa por distintos sectores.

Como una acción de reparación a las víctimas, el 22 noviembre de 2003 se realizó una visita a la Isla Dawson (que fue un recinto de reclusión entre 1973 y 1974) en conjunto con las agrupaciones de ex presos políticos de Punta Arenas, el Ministerio de Defensa y la Armada, pro-

gramándose actos de homenaje a los ex Prisioneros Políticos que estuvieron en Dawson.²¹

En 2004 el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud para las víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura (PRAIS), que fuera iniciado en 1990 en Iquique, fue establecido por la ley N° 19.980. A inicios de 2004 los inscritos eran más de 183 mil, de los cuales un 20% era mayor de 65 años. A inicios del 2005 se le sumaron los calificados por la Comisión Valech que no se habían inscrito previamente.

El 25 de agosto de 2004 se promulgó la ley N° 19.962 de Eliminación de ciertas anotaciones prontuariales que se aplicaba a los delitos cometidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 y exceptuaba a quienes hubieran sido condenados por tribunales militares en tiempos de paz por delitos establecidos por la ley de control de armas atentando contra la vida y la integridad física de terceros.

En enero de 2005 se creó la brigada de Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones dedicada a la investigación de violaciones a los derechos humanos en el ámbito nacional.²² Sus detectives han trabajado desde entonces con los ministros, jueces con dedicación exclusiva o preferencial, entre otros, en causas relativas a detenidos desaparecidos y víctimas de violaciones en los derechos humanos.

En junio de 2005 el gobierno envió un proyecto de ley para crear el Instituto Nacional de Derechos Humanos con la finalidad de cumplir con la recomendación realizada por la Comisión de Prisión Política y Tortura y con la propuesta sobre derechos humanos “*No hay mañana sin ayer*”.

En julio de 2005, el presidente Lagos indultó a uno de los condenados por el asesinato de Tucapel Jiménez, despertando un fuerte rechazo en la opinión pública, lo que ciertamente influyó indirectamente en limitar las iniciativas de impunidad que continuaban proponiéndose en el Congreso en nombre de la reconciliación política.²³

El 17 de septiembre de 2005 se promulgó la ley N° 20.050 sobre las reformas constitucionales que disponían el término de los senadores designados y vitalicios, y de la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FFAA, proyectos enviados en 1995 al inicio del gobierno de Frei Ruiz Tagle.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos se declaró que el gobierno no contaba con los votos necesarios para derogar la ley de amnistía.²⁴ No

obstante lo cual, los tribunales, en muchos casos, no la aplicaron tipificando la desaparición de personas como *secuestro permanente*. La disputa sobre la interpretación jurídica de la aplicación de la amnistía a la luz del derecho internacional ha continuado en los tribunales hasta el presente.

El gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria (PS)²⁵ se inició en marzo de 2006 por un período de 4 años. En su programa de gobierno había señalado que iba a crear un Programa Nacional de Derechos Humanos y un Archivo Nacional de la Memoria. Continuando con la línea de los presidentes que la precedieron desechaba la idea de un “punto final” y consideraba que mediante la vía judicial se debería esclarecer el paradero de detenidos desaparecidos.

A pocos días de asumir como presidenta de la República se denunciaron errores del Servicio Médico Legal (SML) en la identificación de 48 cuerpos de detenidos desaparecidos exhumados en 1991 del Patio 29 del Cementerio General, que ya habían sido entregados a sus familiares para darles sepultura. Una fiscal del Ministerio de Justicia se constituyó en el SML para realizar un sumario administrativo. La Cámara de Diputados llevó a cabo una investigación en una comisión presidida por el diputado Tucapel Jiménez. Al mismo tiempo, la presidenta nombró a María Luisa Sepúlveda como presidenta de la Comisión Asesora para Políticas de Derechos Humanos con el fin de coordinar las acciones del ejecutivo para dilucidar las irregularidades, asumir las responsabilidades y proponer medidas apropiadas para corregir las deficiencias.²⁶ Como resultado de esas medidas el 30 de agosto de 2007 se inauguró el Centro de Registro de Datos y Muestras del Programa de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal. Este diseño institucional fue recomendado por el panel de expertos convocado a estos efectos en 2006 e implicó una modificación sustancial de los procedimientos administrativos y de identificación utilizados hasta entonces.

A principios del período de gobierno de la presidenta Bachelet, en abril de 2006, cuatro senadores de la Concertación presentaron un proyecto para declarar la nulidad del decreto ley de amnistía, el que se encuentra en tramitación. Otras iniciativas en el mismo sentido, presentadas durante los gobiernos anteriores, en favor de su derogación o su nulidad no tuvieron éxito, quedando en manos de los jueces la decisión sobre su aplicabilidad.

En julio de 2007, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior informaba que había apoyado más de 300 juicios que incluían 1.187 víctimas (detenidos desaparecidos y ejecutados políticos) en los que se encontraban procesados 595 agentes del Estado, 80 de ellos ya habían sido sentenciados y se encontraban cumpliendo condenas. El programa incluyó el apoyo a la realización de obras de reparación simbólica con el fin de recuperar “la dignidad y buen nombre” de las víctimas de la represión. Además de estos objetivos, se señaló también que se ha trabajado para preservar algunos lugares históricos que “proporcionan una prueba tangible sobre los hechos ocurridos”.²⁷ De acuerdo a la política del gobierno, las acciones de memoria promovidas por el gobierno tienen el propósito de contribuir al fomento de una cultura de respeto a los derechos humanos en Chile.²⁸

Coincidente con esos propósitos, el ministerio de Bienes Nacionales desarrolló la iniciativa “Un Catastro para la Memoria: otra mirada al territorio”. Se identificaron los inmuebles del patrimonio fiscal donde se cometieron violaciones a los Derechos Humanos, según la información de la Comisión de Prisión Política y Tortura. Se concluyó que 515 recintos (de los 1.132 identificados como recintos de detención) constituían en aquel período propiedad fiscal, los que se identificaron en un mapa detallado en cada una de las regiones y divisiones territoriales actualmente vigentes, los que se pueden visitar en un sitio de internet en el marco de un espacio interactivo.²⁹

Durante el año 2007 se inició la creación del Museo de la Memoria en Santiago, licitándose la construcción del edificio y designando a la periodista Marcia Scantlebury como directora del proyecto. Excede las posibilidades de este trabajo identificar los memoriales, sitios de memoria y otras iniciativas realizadas con el apoyo de los sucesivos gobiernos, de municipalidades o de otros grupos así como las iniciativas de las víctimas, de organizaciones sociales y políticas, grupos de derechos humanos y otros a lo largo y ancho del país.³⁰ Pero es relevante consignar como parte de los actos de reparación simbólica, que en 2006, cerca de 250 personas, ex presos políticos y familiares e invitados, entre ellos profesionales de los equipos de PRAIS de la zona sur, visitaron la isla Dawson el 2 de noviembre viajando en buques de la Armada. La visita fue organizada por la Agrupación de Derechos Humanos “Salvador Allende” y la Armada de Chile con la participación de las más altas autoridades

regionales y la ministra de Defensa. Con propósitos análogos, en 2007 se realizó un viaje a la isla Quiriquina, situada frente a Talcahuano en el barco Grumete Pérez. La iniciativa fue impulsada por la Agrupación Cultural pro Derechos Humanos de Tomé y la diputada socialista Clemira Pacheco, quien estuvo detenida en ese lugar. Participaron 130 ex prisioneros políticos, el ministro de Defensa el comandante en jefe de la Armada Rodolfo Codina, así como otros invitados.

En cuanto al proyecto de ley del Instituto de Derechos Humanos, a marzo de 2008, continuaba la discusión en el Congreso. El gobierno había hecho una indicación vinculando a esa iniciativa la reapertura de las comisiones Rettig (detenidos desaparecidos, ejecutados y víctimas de violencia política) y Valech (presos políticos y torturados) para recibir y analizar los antecedentes de personas no calificadas previamente.

CONSIDERACIONES GENERALES

Las políticas sobre derechos humanos establecidas en nombre del Estado de Chile e implementadas por los sucesivos gobiernos de la Concertación fueron el resultado de las decisiones políticas de la coalición gobernante y de las demandas sostenidas de las víctimas organizadas, ante el ejecutivo y el Congreso para exigir las, modificando y mejorando en el curso de los años las medidas establecidas inicialmente. Estas políticas se complementan con las acciones simbólicas y se entremezclan con la búsqueda de justicia como la dimensión más importante y distintiva de este proceso. Los resultados observados combinan las proposiciones iniciales del programa, las percepciones de las oportunidades políticas para avanzar en los asuntos pendientes de derechos humanos como ocurrieron en 2003 y las modificaciones progresivas de un contexto político inicialmente muy adverso durante los ocho primeros años de los gobiernos de la Concertación. La presión militar con el general Pinochet a la cabeza del ejército, la presión constante de la derecha por un punto final que cerrara el tema de los derechos humanos y el rol de un Poder Judicial que se consideraba a sí mismo atado de manos, no permitía predecir que los procesos judiciales lograran la centralidad que hoy tienen en resolver los problemas del pasado. Tampoco era predecible que la mayoría de las víctimas de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura serían reconocidas y se les otorgaría alguna forma de reparación.

La silenciosa batalla judicial se había iniciado en 1973. Pero para muchos era suficiente que se hiciera justicia en algunos casos considerados “emblemáticos”, como el caso del asesinato de Orlando Letelier y Ronnie Moffit en 1976 en Washington, por el que fueron condenados los autores intelectuales: el general Manuel Contreras, ex jefe de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y al brigadier Pedro Espinoza, su jefe de operaciones. El caso del secuestro y degollamiento de los profesionales comunistas José Manuel Parada, Manuel Guerrero y Santiago Nattino efectuado en 1985 por un servicio represivo secreto de Carabineros, la Dirección de Comunicaciones de Carabineros (DICOCAR), era otro de esos casos. En 1994 el ministro en visita Milton Juica dictó seis condenas perpetuas. La Corte Suprema confirmó cinco de ellas, las que recayeron en oficiales y suboficiales de Carabineros de DICOCAR.

Durante 1998, el hallazgo de algunos restos en cementerios clandestinos, las querellas presentadas en contra del general (r) Pinochet se encargaron de mostrar que el problema de los *derechos humanos* concentraba de una manera real y concreta un legado del pasado que no estaba socialmente asumido ni menos resuelto, existiendo, a la vez, un vacío de reflexión y de propuesta para pensar ese “futuro” en la discusión política nacional. Las querellas presentadas contra Augusto Pinochet al dejar la comandancia en jefe, llevarían a la Corte Suprema a nombrar un ministro de fuera, el juez Juan Guzmán para investigar tales querellas (se terminarían presentando 299 entre 1998 a 2002). Pero el 16 de octubre de 1998 la situación se intensificaría de una manera imprevisible. Augusto Pinochet se encontraba en Londres. Fue detenido, al ser requerido por el juez Baltasar Garzón para ser extraditado a España por el juicio que se le había iniciado en Valencia en 1996, acusado de genocidio y terrorismo por víctimas españolas y de otras nacionalidades desaparecidas y ejecutadas en Argentina y en Chile.

En ese mismo tiempo, la Corte Suprema rechazó aplicar la amnistía en algunos casos de desaparecidos en 1974. La Segunda Sala del Tribunal argumentó que el delito de secuestro era permanente, inamnistiable e imprescriptible. En otros casos se fue confirmando esa interpretación. Estos cambios de jurisprudencia parecieron alarmar a algunos. Se escribiría en *El Mercurio*: “A diferencia de otras oportunidades históricas -1891, 1938- en que el quebrantamiento de la legalidad y la consiguiente represión dieron lugar a la comisión de delitos y éstos fueron prontamente

cubiertos por una o más amnistías, las cuales permitieron restablecer la tranquilidad y la concordia internas, la tendencia actual a desconocer la prescripción, la amnistía y la cosa juzgada está sometiendo al país a un clima de tensión indeseable”.³¹

Pinochet estaría 503 días detenido en Londres mientras los tribunales ingleses discutían los méritos jurídicos de la petición de extradición, derivando finalmente en la acusación de haberse practicado torturas a prisioneros políticos después de 1987, año en que Chile, por decisión de Pinochet, había adherido a la Convención contra la Tortura de ONU, lo que permitiría aplicar la jurisdicción universal que regía para tal delito. Su detención alteró la “correlación de fuerzas” de la transición chilena por una situación de *fuera mayor* en favor de la justicia.³²

Durante el gobierno de Ricardo Lagos su propuesta *No hay mañana sin ayer* enfatizó que las consecuencias de las violaciones de derechos humanos no eran un tema transitorio que debía “cerrarse” lo antes posible para no amenazar la estabilidad política y la paz social alcanzadas. Por el contrario, el cauce era la ley y la justicia en el tiempo que fuera necesario. En ese momento, el contexto político, militar y judicial había cambiado. La investigación judicial en la mayoría de los casos había progresado debido a la dedicación exclusiva de los jueces superando enormes dificultades, no solamente por los años transcurridos desde que ocurrieran los delitos, sino por el encubrimiento organizado principalmente desde las FFAA. Estas debieron aceptar que la impunidad no solamente no estaba garantizada sino que cuando el país se encontraba “en guerra”, los tratados internacionales, entre ellos los Convenios de Ginebra firmados en 1951, debían haber sido respetados.

Pero la disputa por conocer la verdad versus el silenciamiento de los crímenes del pasado, y por hacer justicia, en lugar de garantizar la impunidad no ha terminado. En una mirada retrospectiva, aunque la amnistía de 1978 no se ha derogado ni anulado, no ha sido posible imponer la impunidad como fundamento de la paz social y la reconciliación política como en el pasado. Los resultados han ido más allá del programa inicial de la Concertación sobre derechos humanos. Han dependido de las percepciones y convicciones de los equipos de gobierno en cada momento en relación con el contexto en el que les tocaba actuar; de las acciones de la coalición gobernante en el Congreso y de los consensos alcanzados con la oposición política. La batalla judicial nacional e internacional se

ha sostenido gracias a la organización de las víctimas y sus abogados, exigiendo justicia ante el Poder Judicial y la opinión pública. Por otra parte, los cambios en la visión del Ejército y de las FFAA sobre el pasado han contribuido a una percepción diferente acerca de las responsabilidades compartidas sobre ese pasado, pero especialmente sobre el futuro.

Hemos investigado desde 1997 sobre este tema. Ver entre otros; Loveman B. y Lira E. *Las suaves cenizas del olvido. La vía chilena de reconciliación política 1814-1932* Santiago, LOM DIBAM, Santiago. 1999; 2a. edición 2000; Loveman y Lira *Las ardientes cenizas del olvido. La vía chilena de reconciliación política 1932-1994*. Santiago, LOM DIBAM, 2000.

NOTAS

1. Mediante la misma ley se modificaron las pensiones de reparación acordadas por la ley N° 19.123, aumentado en un 50% los valores vigentes y subiendo de un 15% a un 40% el monto del beneficio para la madre o el padre de hijos no matrimoniales. Hasta ese momento 5.099 personas habían obtenido la pensión de reparación (1.287 cónyuges, 1.187 madres/padres, 252 madres de hijos no matrimoniales, 244 hijos y 133 hijos discapacitados). Así también se estableció como nuevo beneficiario al padre, en caso de fallecimiento de la madre o renuncia de la misma, y se creó un bono de 10 millones de pesos que se otorgaría por una sola vez a los hijos que no habían recibido pensiones y a los que alguna vez recibieron algo, se les otorgó la diferencia entre lo recibido y el monto total del bono. Para quienes no tenían calidad de beneficiario por ley a pesar de su vínculo con la víctima, se dispuso un fondo de 200 pensiones de gracia.

2. Corte de Apelaciones de Santiago. Recurso de amparo N° 516-73 en favor de “Carlos Briones, Clodomiro Almeyda, Jorge Tapia, Claudio Jimeno, Oscar Waiss, Luis Armando Garfias y Álvaro Morel, en contra de las Fuerzas Armadas”. *Revista de Derecho y Jurisprudencia*. N° 70, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, octubre 1973: Pp. 279-280.

3. Patricio Aylwin era senador y presidente del Partido Demócrata Cristiano (PDC) al momento del golpe militar, en 1973.

4. www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html

5. La pensión establecida originalmente calculaba un monto total equivalente a \$250 mil pesos que en su momento era equivalente a USD 500 (1992). La esposa recibía el 40% de ese monto y los hijos un 15%. Las pensiones fueron reajustadas en un 50% en 2004 por ley. En 2004 la pensión vitalicia para una esposa o madre alcanzaba a \$104 mil pesos.

6. En 1992 se aprueba el PRAIS como nuevo programa del MINSAL mediante Resolución Exenta No. 729.

7. De no citarse expresamente otra fuente, todos los datos citados provienen de Lira E. y Loveman B. *Políticas de reparación. Chile 1990-2004*. Santiago, LOM, DIBAM, Universidad Alberto Hurtado, 2005.

8. Informe Rettig. “Un trago amargo” *APSI*, N. 379, 11-24 marzo, 1991: 6.

9. Un mes después de conocido el Informe Rettig, la Cuarta Sala de la Corte Suprema emitió un fallo acogiendo un recurso de queja presentado por el abogado Alfonso Insunza, en representación de familiares de siete ejecutados en Calama. Este fallo obligaría a la Corte Marcial a reabrir el sumario del caso para continuar la investigación, *pese al decreto ley de amnistía*. “Gobierno no comenta fallo de Suprema que ordena investigar, pese a amnistía”, *La Época*, 7 abril, 1991: 15.

10. Las leyes Cumplido modificaban los Códigos de Justicia Militar, Penal y Aeronáutico, la ley de Seguridad del Estado, de Control de Armas, de Conductas Terroristas y reformaba los derechos procesales de las personas. La ley que consagró la reforma es la N° 19.055. Para más detalles ver Loveman y Lira, *El Espejismo de la reconciliación política. Chile 1990-2002*. Santiago, Editorial LOM DIBAM, Universidad Alberto Hurtado, 2002.

11. Cuarto Informe Periódico de Chile sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Chile [6 de octubre de 1997]. CCPR/C/95/Add.11 Chile. 02/12/98.

12. Eduardo Frei Ruiz Tagle es hijo de quien fuera presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y presidente del Senado en 1973.

13. Fue creado por Decreto Supremo N° 1.005 de abril de 1997, bajo la dependencia de la Subsecretaría del Interior.

14. Participaron en ella delegados del Comandante en Jefe de cada una de las ramas y del General Director de Carabineros. Los sectores de la sociedad civil incluían a un obispo católico, Sergio Valech, ex Vicario de la Solidaridad, Neftalí Aravena, un obispo de la Iglesia Metodista, León Cohen, representante de la comunidad judía, Jorge Carvajal, Gran Maestro de la Orden Masónica, tres miembros de la ex-Comisión Rettig, uno de ellos, ex-ministro del gobierno militar, tres abogados de derechos humanos que trabajaron en la Vicaría de la Solidaridad y miembros del mundo académico. Participaron también los subsecretarios del Ministerio de Defensa, el ministro y dos coordinadores.

15. Ricardo Lagos es socialista y fundador del Partido por la Democracia (PPD) por lo que se le considera militante de ambos partidos. El PPD se formó a fines de la dictadura, reuniendo en su militancia principalmente a ex miembros de partidos de la Unidad Popular (MAPU en sus dos corrientes e Izquierda Cristiana), comunistas disidentes, ex miembros del Movimiento de Izquierda Revolucionaria e independientes de izquierda. Lagos estuvo en el exilio por unos años. Fue detenido horas después del atentado a Pinochet en septiembre de 1986 por Carabineros, permaneciendo 19 días en un recinto policial.

16. El Programa se ha hecho parte en algunos procesos. En aquellos que no es parte, ha prestado apoyo directo al Tribunal, tanto profesional, como materialmente. El apoyo material a las diligencias decretadas por los ministros y jueces

consiste en recursos para el traslado, alimentación y estadía de testigos que son citados por los Tribunales de Justicia, así como recursos para excavaciones, arriendo de maquinarias y peritajes geológicos, que demandan las exhumaciones que se han realizado, en procura de establecer el paradero de muchos desaparecidos. Ver <http://www.ddhh.gov.cl/>

17. Ver Loveman Brian y Elizabeth Lira. *Leyes de Reconciliación...* 20.01: 291-299. Ver: “Indemnizaciones por violaciones de DD.HH: el otro costo de la dictadura” por Ana María Sanhueza y Vanessa Bravo en *Siete+7*, 27 diciembre, 2002: 40-43.

18. De acuerdo a la propuesta “*No hay Mañana sin Ayer*”, a mayo de 2003 se había reconocido la calidad de exonerado a 86.208 personas. De ellos 41.905 gozaban de pensiones no contributivas, 48.966 del beneficio de abono de tiempo por gracia, y 1.564 viudas tenían pensiones de sobrevivencia por gracia. La cifra pagada a los exonerados entre el año 2000 y junio de 2003 era de \$ 251 mil 697 millones 107 mil pesos y el gasto global, desde 1993, era de 305 mil 756 millones 362 mil pesos. Ver: http://www.ddhh.gov.cl/filesapp/propuesta_DDHH.pdf

19. www.lanacion.cl/p4_lanacion/antialone.html?page=http://www.lanacion.cl/p4_lanacion/site/artic/20030812/pags/20030812212921.html?0.5

20. “Ejército de Chile: el fin de una visión”, www.lanacion.cl, 5 noviembre, 2004.

21. www.dawson2000.com

22. www.policia.cl

23. www.elmostrador.cl, 23 agosto, 2005.

24. “Lagos: ‘No tengo fuerza política para revocar la Amnistía’”. *El Mercurio* (www.emol.com) 17 agosto 2003.

25. Michelle Bachelet estuvo detenida en Villa Grimaldi en enero de 1975, junto a su madre Angela Jeria. Su padre, el general de la Fuerza Aérea de Chile, Alberto Bachelet, fue detenido después del golpe militar y murió en marzo de 1974 a raíz de las torturas sufridas en la Academia de Guerra Aérea. Partido Socialista (PS).

26. [/sites/elsur.cl/web/edicion_hoy/secciones/articulo.php](http://sites/elsur.cl/web/edicion_hoy/secciones/articulo.php) on line 248

27. www.ddhh.gov.cl y también en el informe presentado por la abogada María Raquel Mejías Silva, Secretaria Ejecutiva del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (22 de agosto, 2007).

28. *Ibid.* En la página web del programa se encuentra un mapa de los memoriales que se han construido con este propósito, proporcionando algunas ilustraciones de los más recientes.

29. www.bienes.cl/frame.asp?seccion=39

30. Recientemente se ha publicado el libro *Memoriales en Chile*, Santiago, FLACSO, Ministerio de Bienes Nacionales, 2007. Allí se encuentran las fotografías de la mayor parte de los memoriales de Chile en casi todas las regiones del país.

31. *El Mercurio*, (electrónico), 12 junio, 1999.

32. Para detalles de este proceso ver el capítulo 5 “La mundialización de

Elizabeth Lira

la Justicia” del libro de Brian Loveman y Elizabeth Lira *El Espejismo de la Reconciliación Política. Chile 1990-2002*. Santiago, Editorial LOM DIBAM, Universidad Alberto Hurtado, 2002.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR LAS VIOLACIONES DEL PASADO EN URUGUAY

JUAN FAROPPA FONTANA

1. ANTECEDENTES

Con la caída de la dictadura militar y el inicio de la transición a la democracia en Uruguay, a partir de marzo de 1985 comienzan a presentarse denuncias ante la justicia ordinaria por casos de violaciones a los derechos humanos acaecidos en los años del terrorismo de Estado.

La primera reacción por parte del gobierno del presidente Julio María Sanguinetti (1985-1989) fue reclamar la competencia de la llamada “justicia militar” para entender en estos casos, extremo que fue rechazado oportunamente por la Suprema Corte de Justicia, que estableció con claridad la competencia de la Justicia Penal Ordinaria (fuero civil) para la investigación de los hechos denunciados.

En medio de un fuerte debate, con veladas y explícitas presiones castrenses y resistencias a la acción de la justicia por parte de los sectores mayoritarios de los partidos políticos tradicionales, los magistrados actuantes disponen las primeras citaciones de militares para recibir sus declaraciones en las causas ya iniciadas. El comandante en jefe del Ejército manifiesta abiertamente que no se acatarán esas órdenes judiciales y, con el argumento de “evitar una crisis institucional”, el Partido Colorado en el gobierno, con el apoyo de sectores del Partido Nacional, impulsa una “solución legal” a fines de 1986.

El resultado de este acuerdo político es la llamada “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” (N° 15.848), en los hechos una ley de amnistía para los autores de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar, que pretendía sellar un pacto de impunidad entre un sector del sistema político uruguayo y las Fuerzas Armadas.

El elemento central de esta ley consiste en la potestad del Poder Ejecutivo de disponer qué casos están amparados por la “caducidad de la pretensión punitiva del Estado” y qué casos no. De esa forma, el Poder

Judicial solamente podría intervenir en los casos que el presidente de la República excluía del alcance de la norma. Por supuesto, en los veinte años que siguieron a partir de la instalación de este mecanismo legal, ni un solo caso fue considerado por los gobiernos de turno como “no amparado” por la impunidad.

La primera reacción de víctimas y familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos fue solicitar a la Suprema Corte de Justicia que declarara la inconstitucionalidad de la ley de caducidad. Por escasa mayoría la Suprema Corte falló que la norma impugnada no era contraria a la Constitución de la República.

Cerrados los caminos para continuar el reclamo judicial por la vía interna y sin perjuicio de acudir a los mecanismos internacionales, se tomó la decisión de iniciar los procedimientos establecidos en la Constitución de la República para someter una ley al resultado de la consulta ciudadana. Es así que, luego de un proceso arduo y plagado de obstáculos de todo tipo, el 16 de abril de 1989 la ley de Caducidad fue ratificada por la ciudadanía con el 56% de los votos. Solamente el 41,3% de los votantes optó por dejarla sin efecto.

El segundo gobierno democrático, encabezado por Luis Alberto Lacalle, del Partido Nacional (1990-1995), así como el tercero, que fue nuevamente presidido por Sanguinetti (1996-2000), y el cuarto, a cargo de Jorge Batlle (2001-2005), mantuvieron una posición monolítica en cuanto a incluir todas y cada una de las denuncias por violaciones de derechos humanos dentro del marco de la “ley de impunidad”. La única diferencia marcada por el gobierno de Jorge Batlle fue que este intentó al menos, favorecer la instalación de un mecanismo para investigar la verdad sobre los hechos del pasado trágico uruguayo (la “Comisión para la Paz”) que, más allá de los cuestionamientos de que fue objeto, abrió espacios que permitieron luego desarrollar nuevas investigaciones.

Sin embargo, y más allá de este matiz, en los cuatro gobiernos del período 1985-2005 “la impunidad siguió tan campante, traduciéndose, entre otras áreas, en una cerrada defensa en aquellos casos judiciales donde se reclamaban reparaciones por parte de víctimas o familiares de víctimas de violaciones a los derechos humanos; en el pertinaz bloqueo a cualquier intento de incorporar la historia reciente del país a los programas oficiales del sistema educativo; en mantener incambiada la doctrina y los planes de formación en las escuelas de cadetes de las tres armas de

las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; así como en la promoción en su carrera profesional de militares y policías con participación directa en acciones de terrorismo de Estado”.¹

2. LA SITUACIÓN A PARTIR DE MARZO DE 2005

El primero de marzo de 2005 asume, por primera vez en Uruguay, un gobierno de fuerzas de izquierda, encabezado por el presidente Tabaré Vázquez. La fuerza política que comienza a gobernar el país (el Frente Amplio, una coalición de partidos, movimientos y sectores independientes) aprobó su plataforma electoral en un congreso de diciembre de 2003. En esa oportunidad, se asume el compromiso programático de avanzar en la investigación de las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante la dictadura militar en el marco de la aplicación estricta de lo dispuesto por los artículos 1 y 4 de la ley de Caducidad. En concreto: en su plataforma electoral, y a partir de un debate interno sobre los efectos político-institucionales del resultado del referéndum de 1989, el Frente Amplio se compromete a no impulsar la anulación de la ley de Caducidad, pero sí a cambiar sustancialmente la interpretación que de esta norma hicieron los gobiernos anteriores.

El mismo día de asumir la presidencia de la República, Tabaré Vázquez manifestó ante la Asamblea General (Congreso uruguayo) su “*compromiso de promover una política activa en materia de Derechos Humanos*”. En esa oportunidad, el presidente agregó:

“Reconozcámoslo: a veinte años de recuperada la institucionalidad democrática aún subsisten en materia de derechos humanos zonas oscuras. Reconozcamos también que, por el bien de todos, es necesario y posible aclararlas en el marco de la legislación vigente, para que la paz se instale definitivamente en el corazón de los uruguayos y la memoria colectiva incorpore el drama de ayer, con sus historias de entrega, sacrificio y tragedia, como un indeleble aprendizaje para el mañana. Y con la verdad buscaremos que nuestra sociedad recupere la paz, la justicia y, sobre todo, que el horror de otras épocas nunca más vuelva a pasar. Nunca más, uruguayos...”

“Mi compromiso de escuchar a la gente, de dialogar con ella, de rendirle cuentas, de promover una ciudadanía que potencie los derechos

políticos, civiles y sociales de las uruguayas y los uruguayos. En fin: mi compromiso de trabajar por los cambios propuestos durante la campaña electoral y que la ciudadanía respaldó con su voto. Respaldo que todos deben respetar, y que quien habla asume como un mandato”.²

A la noche, en el discurso público en las escalinatas del Palacio Legislativo, Vázquez amplió su visión sobre el tema: *“Nuestro gobierno cumplirá el mandato establecido en el artículo 4° de la Ley 15.848, procurando agotar la investigación sobre lo sucedido con los detenidos—desaparecidos e investigando al efecto en los establecimientos militares correspondientes (...) Se publicará lo que se sabe, se publicará lo que se conoce, no con el fin de alimentar odios, no con el fin de llevar a nadie frente a la Justicia, fuera de los que establece la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, sino para que lo que pasó nunca más en el Uruguay”*.

Y agregó el nuevo presidente: *“Dentro de pocas horas dispondremos los estudios correspondientes para saber si hubo enterramientos de ciudadanos detenidos desaparecidos durante la dictadura militar. Queremos saber qué pasó con estos ciudadanos, si están o no enterrados allí, si están recuperados, identificados y sus restos entregados a sus familiares. Y si no están, tendremos que saber porqué no están y qué pasó con ellos”*.

Conforme a ese compromiso, el nuevo gobierno uruguayo comenzó a desplegar una estrategia que incorporó diferentes líneas de acción: por una parte, ordenó a las Fuerzas Armadas la presentación de toda la información disponible sobre los casos de personas detenidas desaparecidas; complementariamente dispuso el ingreso de un equipo de antropólogos a diferentes establecimientos militares con el objetivo de ubicar sitios donde se hubieran producido enterramientos clandestinos de personas; por otra parte, encomendó a un equipo de historiadores una investigación sobre la situación de las personas detenidas desaparecidas en Uruguay, Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia y Brasil en el marco del “Plan Cóndor”; y finalmente, en cumplimiento de los artículos 1 y 4 de la ley 15.848, habilitó la investigación judicial en casos de violaciones a los derechos humanos que, a partir de una nueva interpretación de esa norma, quedaban fuera del amparo de la “caducidad de la pretensión punitiva del Estado”.³

Como resultado de esto, por primera vez en veinte años de democracia, fueron procesados por la justicia competente el ex dictador Juan María Bordaberry y su canciller Juan Carlos Blanco, así como varios oficiales militares reiteradamente denunciados como autores de las más

graves violaciones a los derechos humanos durante la guerra sucia. A esto debe agregarse el reciente procesamiento con prisión del Gral. (R) Gregorio Alvarez, presidente de facto y alto mando operativo militar de la dictadura que, en su momento, en la cúspide de su poder ilegítimo, afirmó que asumiría la responsabilidad de cualquier denuncia por violación a los derechos humanos que pudiera presentarse en el futuro.

En un comentario sobre el gobierno iniciado en marzo de 2005, Oscar Destouet sostiene:

“El nuevo gobierno encabezado por el Dr. Tabaré Vázquez ha mostrado, en el corto lapso de su administración, voluntad política en profundizar la búsqueda de verdad, justicia y por ende de la memoria. Diversas acciones han impulsado su gobierno y su fuerza política, desde el Poder Ejecutivo y desde el Poder Legislativo. Excavaciones en los regimientos militares N° 13 y 14 y una chacra que fuera de la Fuerza Aérea denunciados por familiares de desaparecidos y por la Comisión para la Paz como lugares de enterramiento de detenidos; exigencia a los mandos militares de aportar toda la información disponible; entrega de documentación existente en los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior a familiares de víctimas y organizaciones de Derechos Humanos; aprobación de ley sobre ausencia por desaparición forzada de personas”.⁴

En la misma dirección, Amnistía Internacional informa que:

“el gobierno del presidente Tabaré Vázquez Rosas inició una serie de investigaciones para establecer la suerte corrida por las víctimas de «desaparición» del periodo del gobierno militar (1973-1985) y los lugares donde habían sido enterradas. Los lugares que se investigaron incluían cuarteles militares, donde se encontraron restos humanos. Tres casos de violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado fueron presentados ante los juzgados. Sin embargo, no se hizo ningún intento de anular la Ley de Caducidad. El gobierno de Tabaré Vázquez Rosas interpretó que el alcance de la Ley de Caducidad estaba limitado a las violaciones de derechos humanos cometidas por los gobiernos militares después del golpe de Estado militar de junio de 1973. Esta interpretación abrió la posibilidad de entablar acciones judiciales contra unos 600 miembros y ex miembros de las Fuerzas Armadas en relación con delitos cometidos antes del golpe de Estado”.⁵

3. CONCLUSIONES

Sin dudas, la política oficial en Uruguay sobre violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar muestra un fuerte punto de inflexión a partir de la asunción del actual gobierno de izquierda. Más allá de que se trata de una tarea todavía inconclusa, no puede negarse que este gobierno ha permitido avanzar hacia objetivos nunca antes buscados por los presidentes del periodo 1985-2005. Más allá de los cuestionamientos que pueden hacerse a la política del presidente Vázquez en la materia, tampoco puede negarse que la misma es absolutamente coherente con los compromisos electorales del Frente Amplio y con la posición asumida y transmitida en forma constante por el gobierno desde el mismo momento de su toma de posesión.

Se abrió una grieta importante en el muro construido durante años para defender el pacto de impunidad: es responsabilidad de toda la sociedad uruguaya seguir profundizando en esta tarea, para consolidar una forma de convivencia en democracia, sostenida en el respeto a la dignidad de todas las personas que la integran, a partir del logro de la verdad y la concreción de la justicia.

NOTAS

1. Faroppa Fontana, Juan: “La violencia de la desmemoria”. En “Explosión de la memoria: miradas desde el Siglo XXI”, pag. 18. Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Derechos Humanos. Montevideo, Uruguay, noviembre 2007.

2. Texto del discurso pronunciado por el presidente de la República, Tabaré Vázquez, en la ceremonia de Declaración de Fidelidad Constitucional ante la Asamblea General, 1 de marzo, 2005.

3. Cuando se elaboraba este trabajo, el presidente de la República dispuso fortalecer la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz con tres integrantes: dos propuestos por la Universidad de la República y uno por la Organización de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos. Esto a los efectos de “llevar a cabo los trámites e investigaciones tendientes a determinar lo ocurrido con los detenidos-desaparecidos”.

4. Destouet, Oscar: “La lucha por la verdad y la justicia en Uruguay”, Montevideo, 2006

5. Amnistía Internacional. Informe sobre Uruguay, 2006.

EL LARGO RECORRIDO POR VERDAD Y JUSTICIA EN ARGENTINA

HORACIO VERBITSKY

En diciembre del 2007 se pronunció en Buenos Aires la primera sentencia contra militares, luego de la reapertura de los juicios y la nulidad de las leyes de impunidad. Los condenados en la causa conocida como “Batallón 601”, fueron nada menos que el ex jefe del Ejército, Cristino Nicolaides, el ex jefe de la Central de Reunión del Batallón 601 y del grupo de tareas 2, Jorge Luis Arias Duval, el agente de inteligencia Santiago Manuel Hoya y cinco integrantes de la conducción del Batallón 601 (Juan Carlos Gualco, Waldo Carmen Roldán, Julio Simón -el Turco Julián-, Carlos Fontana y Pascual Omar Guerrieri). Esta vez no se trató de personajes menores, sino de responsables principales de lo que ocurrió en la Argentina hace 30 años.

Para llegar a este proceso se recorrió un largo camino, en el cual las organizaciones sociales tuvieron una participación decisiva, torciendo una y otra vez la voluntad de sucesivos gobiernos que buscaron consagrar la impunidad. Estos intentos comenzaron durante la propia dictadura, en primer lugar con el método utilizado por la represión clandestina: el del secreto. Luego, con frases como la del general Roberto Viola, comandante en jefe del Ejército y dictador, quien llamó a los desaparecidos “ausentes para siempre” y pidió que no se investigara el tema y con los pedidos del ex dictador Jorge Rafael Videla quien exigió apoyo a lo actuado por las Fuerzas Armadas en aquellos años para discutir una salida política con los partidos disueltos. También el ex comandante en jefe del Ejército Leopoldo Fortunato Galtieri, advirtió: “No pidan explicaciones porque no las daremos” en el día del Ejército de 1979. Y el ex ministro del Interior, general Albano Harguindeguy, dijo que los militares argentinos sólo se arrodillaban y confesaban ante Dios, cuando se publicó el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1980. Finalmente, la ley de autoamnistía fue sancionada cuando se hizo

evidente que los militares no podían sostenerse más en el gobierno y tenían que dejarlo.

Organismos de derechos humanos, familiares de víctimas, organizaciones sindicales que tuvieron un alto número de víctimas durante esos años, y también organizaciones internacionales frustraron reiteradamente los intentos de la dictadura por garantizar la impunidad. Emilio Mignone, el presidente fundador del CELS, cumplió un rol muy importante en este sentido porque permanentemente invitó a la Argentina a organizaciones de abogados, de periodistas y de derechos humanos para que vinieran o enviaran misiones a observar lo que estaba ocurriendo.

Terminada la dictadura, entre 1984 y 1985 funcionó una comisión investigadora presidencial que en un lapso de seis meses tenía que compilar un informe sobre los desaparecidos. También se llevó adelante un procedimiento judicial que en un período menor a un año debía condenar a un grupo mínimo de altos jefes de la dictadura. Esa comisión presidencial, integrada por personalidades de la sociedad, pero que tuvo en su secretaria el aporte fundamental de los organismos de derechos humanos, no sólo produjo un informe sobre los desaparecidos sino también sobre los desaparecidos, lo cual contradecía la voluntad del presidente Raúl Alfonsín que de ninguna manera quería avanzar en esa dirección.

En 1985 fueron condenados varios ex comandantes en jefe, entre ellos los de la primera junta militar (Videla, Emilio Massera y Orlando Agosti) por un tribunal que les dio todas las garantías de defensa que no habían tenido sus víctimas durante la dictadura. Culminaron también otros dos juicios: una condena contra dos ex jefes de la policía de la provincia de Buenos Aires y algunos oficiales de esa institución y se iniciaron las actuaciones contra oficiales del cuerpo I de Ejército y de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). En ese momento se produjeron los alzamientos militares de la Semana Santa de 1987 y, bajo esa presión, el gobierno de Alfonsín consiguió que el Congreso votara la Ley de Obediencia Debida.

Antes de la votación, y con apenas veinticuatro horas de diferencia respecto de la ley oriental de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, en diciembre de 1986, se había aprobado la Ley de Punto Final. Esta coincidencia tiene que ver con acuerdos entre los gobiernos de Argentina y Uruguay –existía una relación muy estrecha entre los presidentes Alfonsín y Julio María Sanguinetti–, pero sospecho que tam-

bién se vincula con recomendaciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de lo cual si bien no hay pruebas, existen serios indicios. Había en aquel momento un interés muy grande del gobierno de los Estados Unidos porque estos procedimientos no avanzaran más allá de lo que ellos consideraban prudente, y se planteaba la necesidad de acuerdos entre los partidos políticos democráticos para sostener la institucionalidad e impedir desbordes de la justicia.

En el momento en que esa vía se cerró por las leyes de impunidad hubo, durante algunos años, un reflujó de las luchas populares. Al respecto, cada vez que la sociedad argentina fue consultada con sondeos de sociología política, un porcentaje que nunca bajó del 60% y que varias veces superó el 80%, se pronunció en contra de la impunidad y a favor de la justicia. Y los organismos de derechos humanos continuaron una movilización permanente, a pesar de que en aquel momento parecía que el camino estaba definitivamente cerrado.

Hubo nuevos alzamientos militares porque, a pesar de la Ley de Obediencia Debida, seguían todavía bajo proceso un par de centenares de oficiales de las Fuerzas Armadas. También hubo indultos, dictados por el gobierno de Carlos Menem en 1989 y en 1990, para aquellos que ya habían sido condenados. El comienzo del gobierno de Menem coincide con el referéndum uruguayo que confirmó la ley de Caducidad (en abril fue el referéndum en Uruguay, en mayo Menem ganó las elecciones en la Argentina). Hay una interrelación muy fuerte entre estos dos procesos, como también respecto de la situación chilena.

Durante el gobierno del presidente Menem se produjo un alivio muy grande en relación con la hiperinflación que se había vivido hacia el fin del gobierno anterior. Pareció, durante algunos años, que la sociedad argentina quería olvidarse de estos temas y no seguiría exigiendo justicia por los crímenes de la dictadura.

En 1995 entrevisté a un capitán de la Armada, Adolfo Scilingo, que confesó haber arrojado 30 personas con vida al mar. Esto provocó una enorme conmoción en la sociedad argentina y tuvo también repercusión internacional. A raíz de esta confesión, Mignone, que todavía era presidente del CELS, presentó a la justicia un pedido planteando que, si bien las leyes de impunidad impedían el castigo penal, no impedían la investigación de la verdad –algo que estaba previsto en el artículo 4 de la ley de Caducidad del Uruguay– por lo que la investigación debía hacerse

de todos modos. Esta es la interpretación que la justicia chilena ha dado sobre la amnistía de ese país, que no se concede automáticamente, sino luego de una investigación caso por caso. Mignone presentó entonces un pedido a la justicia que ésta concedió para investigar qué había ocurrido con su hija detenida desaparecida. Estos procesos de investigación de la verdad se fueron extendiendo gradualmente por todo el país a partir de reclamos de familiares de víctimas, de organizaciones de derechos humanos y de organizaciones sindicales que manifestaban una voluntad muy firme en ese sentido.

También como efecto lateral de las confesiones de Scilingo, en 1996, al cumplirse 20 años del golpe militar, hubo una enorme movilización frente a la Casa de Gobierno. Aquí hay un elemento generacional muy importante porque 20 años es el lapso de una generación y en esa manifestación había gente que tenía 20 años en ese momento, que no había vivido bajo la dictadura, que no tenía miedo, que reclamaba conocer, que quería la verdad.

Un funcionario de la justicia española, el fiscal Carlos Castresana (quien no es muy conocido públicamente pero es un verdadero héroe civil) vio la transmisión televisiva de esa movilización y se preguntó: “¿Qué puedo hacer yo para ayudar a esta gente? Si está cerrado el camino de la justicia en la Argentina, vamos a tratar de abrirlo en España”. Y él fue quien consiguió, estudiando y buscando en los códigos, en la ley internacional y en las constituciones, fundamentar el procedimiento de la jurisdicción universal por el cual el juez Baltasar Garzón pidió la extradición de un centenar de militares argentinos. Esto, a su vez, estimuló a un grupo de militantes chilenos que plantearon: “Nosotros tampoco podemos tener justicia en nuestro país, tengámosla aquí”. Y esto derivó, en octubre de 1998, en la detención de Augusto Pinochet en Londres.

Aquí empieza una etapa muy importante porque en la Argentina las leyes de impunidad habían excluido las apropiaciones de hijos de detenidos desaparecidos y el saqueo de bienes. Sin embargo, ninguna de las causas por esos dos tipos de delitos avanzaba a pesar de que no estaban perdonados por la legislación positiva. Veinticuatro horas después de producirse la detención de Pinochet, un juez en la Argentina ordenó el arresto del almirante Massera, y luego otro juez ordenó el arresto del general Videla por estos delitos. En poco tiempo los procesos por apropiación de chicos avanzan al punto de que llega a haber unos 20 altos jefes

militares detenidos por ese único delito que no había sido perdonado. El cuadro entonces era el siguiente: los juicios de la verdad extendidos por todo el país y Pinochet devuelto a Chile por esa componenda que todos conocemos entre los dos gobiernos (en vez de enviarlo a España para el juicio, lo enviaron a Chile) y desaforado al llegar al país. A esto se sumó la puesta en movimiento de un proceso muy interesante con juicios en Francia, en Estados Unidos y en Alemania contra militares argentinos, en algunos casos por el principio de la jurisdicción universal, en otros por la desaparición o asesinato de connacionales de esos países.

Al acercarse el vigésimo quinto aniversario del golpe militar, en el CELS llegamos a la conclusión de que no quedaba ninguna razón política, jurídica, ética, nacional ni internacional que obligara a la subsistencia de las leyes de impunidad y, a mediados del año 2000, presentamos a la justicia argentina el pedido de nulidad de las leyes. Lo hicimos en un caso muy interesante, que mostraba muy claramente la aberración de esas leyes. Era el caso de un matrimonio que fue secuestrado junto con su hijita, una beba. Los dos miembros de la pareja fueron torturados y asesinados y la hija fue dada en falsa adopción a un militar.

Cuando la investigación de las Abuelas de Plaza de Mayo permitió reconstruir esta historia, por la vigencia de la persecución penal del delito de apropiación de bebés, los autores de estos crímenes fueron procesados y sometidos a juicio. En cambio, no podían ser procesados por el secuestro, la tortura y el asesinato de los padres. Desde el punto de vista de la dogmática penal esta situación era claramente un disparate, porque se estaba persiguiendo un delito de menor gravedad y no se podía perseguir un delito de mayor gravedad, cometido por las mismas personas en el mismo acto.

Nosotros pensamos que la proximidad del 25 aniversario del golpe militar implicaría también una gran movilización social y que esto obraría como un elemento para contrarrestar la presión contraria de los sectores interesados en la impunidad y permitiría que el juez dictara un fallo de acuerdo a sus convicciones y a las leyes, y no en función de la presión política que hasta entonces había imperado. En marzo del 2001 el juez Gabriel Cavallo declaró la nulidad de las leyes de impunidad; esto fue confirmado luego por los tribunales superiores y se fue extendiendo a otros lugares del país, donde otros jueces hicieron lo mismo.

Desde el CELS elegimos muy cuidadosamente algunos casos para avanzar en este sentido: denunciarnos, por ejemplo, a quien en ese

momento era el jefe de Estado Mayor del Ejército por haber participado en actos de lesa humanidad. Es decir, no elegimos a un sargento ni a un policía, sino al jefe del Ejército. Por supuesto, esto dio lugar a un proceso muy duro, con todo tipo de artimañas y presiones para tratar de que la Corte Suprema de Justicia revirtiera esas decisiones y cerrara la reapertura de los juicios.

Hubo presiones nacionales, internacionales y eclesiásticas. El obispo castrense, el jefe de estado mayor del Ejército y algunos funcionarios del gobierno interino del senador Eduardo Duhalde, que estuvo un tiempo a cargo del Poder Ejecutivo, visitaron la Corte Suprema de Justicia, en una negociación para que se cerrara este tema antes de la entrega del gobierno al presidente electo Néstor Kirchner.

Los organismos de derechos humanos lo denunciaron una y otra vez; yo personalmente fui a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para denunciar todas estas presiones y estos intentos de cerrar el proceso de justicia hasta que, al asumir el gobierno en mayo de 2003, el presidente Kirchner, hizo un pronunciamiento por el cual toda esta movilización desde la sociedad tuvo por primera vez un respaldo del Estado.

El presidente dijo: “En este tema, mi política es memoria, verdad y justicia”, con lo cual de alguna manera se emparejaron las fuerzas y, en mayo de 2005, la Corte Suprema de Justicia convalidó la nulidad de las leyes, que ya habían sido derogadas en 1998 por el Congreso, pero no anuladas. Fueron anuladas por la Corte Suprema de Justicia y por el Congreso, se ratificaron los tratados internacionales que impiden la prescripción y el perdón para este tipo de crímenes. Un dato muy significativo que muestra la buena sintonía que en esta lucha han tenido los organismos argentinos con cierto desarrollo del derecho humanitario del derecho internacional, es que dos semanas después del fallo del juez Cavallo declarando la nulidad de las leyes, la Corte Interamericana de Justicia produjo el fallo “Barrios Altos”, en el que sustancialmente declara lo mismo que Cavallo, que estas graves violaciones a los derechos humanos (la Corte no los llamó de lesa humanidad, sí lo hizo el juez argentino) no podían ser perdonados, ni su persecución cesar por el mero paso del tiempo.

Lo que resta por delante es establecer la persecución penal en una forma racional para que no ocurra lo que ha venido ocurriendo desde 2005 (cuando quedó finalmente suprimido el obstáculo de las leyes de

impunidad) hasta ahora y es que sólo ha habido juicios muy parciales, contra pocos perpetradores y por poca cantidad de víctimas.

La primera condena, en la cual conseguimos la nulidad, fue contra un suboficial de la policía federal; el segundo caso fue contra un oficial de la policía de la provincia de Buenos Aires; el tercero contra un sacerdote, capellán de la policía de Buenos Aires; el cuarto que estaba por fallarse era contra un prefecto que se encargaba de quitarle los chicos a las parturientas en la ESMA y entregarlos a familias militares, el prefecto Héctor Febrés, quien fue encontrado muerto en su celda, con restos de cianuro en su cuerpo. Luego llegó la condena a los militares en la causa del Batallón 601.

El desafío actual es organizar la persecución penal de una manera inteligente, que garantice a las víctimas el derecho a la satisfacción de ver que finalmente se realicen los procesos; a los victimarios el derecho a un juicio justo, donde el que sea culpable resulte condenado y el que sea inocente no; y a la sociedad la posibilidad de cerrar esto de la única manera en que una sociedad civilizada puede cerrarlo que es con decisiones de la justicia, que permitan finalmente dejar atrás la página más trágica de la historia argentina.

NOTAS ADICIONALES

Julio López

La desaparición de Jorge Julio López es un hecho gravísimo.¹ Muestra que los peligros y las presiones no son sólo de obstrucción del funcionamiento de la justicia. Desde el CELS hemos tomado una serie de medidas y hemos hecho una serie de planteos al Estado, propiciando la seguridad para los testigos y la investigación del caso específico de López. Hemos llevado una propuesta al Poder Ejecutivo, a raíz de lo cual ha creado el Programa de Verdad y Justicia que dirige Marcelo Saín. También presentamos una propuesta a la Procuración General, a raíz de la cual se ha creado una unidad fiscal dedicada a entender en este tipo de casos y que ha producido informes muy interesantes, dando un panorama de conjunto de un tema que, de otro modo, se presentaba como una serie de hechos dispersos. Hemos llevado una propuesta a la Corte Suprema de Justicia que esperamos que también a muy corto plazo disponga algunas medidas de ordenamiento de los juicios, para que puedan realizarse sin

que los mismos testigos tengan que repetir mil veces su testimonio: hoy contra un prefecto, mañana contra un oficial de marina, y pasado contra un policía.

Por ejemplo: la primera condena después de la nulidad de las leyes fue contra un suboficial de la policía federal que estuvo en un campo de concentración donde hubo entre 50 y 100 represores y entre 250 y 300 víctimas. Es absurdo que todos esos testigos tengan que ir una y otra vez a declarar contra cada uno. Va a haber, entonces, algunas decisiones de ordenamiento de acuerdo a la propuesta que nosotros y otros organismos de derechos humanos hemos hecho para que no tengan que repetir esa diligencia que, además, expone a los testigos a un riesgo adicional y a un desgaste emotivo muy significativo. Al mismo tiempo estas decisiones no deben comprometer el derecho de defensa de los victimarios, quienes no pueden ser privados de los derechos que ellos negaron a sus víctimas.

Frente a episodios como el de Julio López hay dos formas de respuesta y hemos tratado de desarrollar las dos: propiciar sistemas de investigación que permitan identificar a los responsables, cosa que hasta ahora no se ha logrado, y desarrollar sistemas de protección a otros testigos, cosa en la cual se ha avanzado bastante, si bien todavía falta mucho por hacer. Pero también es fundamental organizar los juicios para que se produzcan en una forma rápida y eficiente porque ése es el mejor modo de desalentar las presiones contra los testigos, jueces, abogados y contra los organismos de derechos humanos. Porque esos actos delictivos tienen la intención de frenar los juicios. La mejor respuesta frente a estas redes de ilegalidad es demostrar que no sólo no se frenan los juicios, sino que somos capaces de organizarlos en una forma contundente que garantiza que todos los derechos sean respetados, los procesos avancen y produzcan las condenas que tiene que producir.

KIRCHNER Y LOS DERECHOS HUMANOS

El gobierno de Kirchner ha sido importante para el avance del proceso de justicia, pero es conveniente recordar que la situación actual es fruto de una larga lucha de sectores muy importantes de la sociedad. Kirchner, sin duda, tiene una posición muy nítida, muy clara en ese sentido: él estuvo detenido, fue secuestrado y golpeado durante la dictadura. Tiene compañeros suyos de estudio, en la ciudad de La Plata, que fueron de-

tenidos desaparecidos. Él ha hecho homenaje público a esos compañeros. Cuando se inauguró el parque de la memoria, que fue creado por presión y movilización de los organismos de derechos humanos, él fue a la inauguración y tocó la placa de uno de sus compañeros de estudio, detenido desaparecido. Además tiene una actitud muy clara respecto de este tema.

Kirchner dice muy claramente lo que piensa al respecto y ha denunciado públicamente la actitud de algunos jueces que sabotean el avance de estos procesos. Esto ha servido para que algunos tribunales que estaban muy remisos, finalmente se hayan decidido a actuar al respecto. Inclusive ha servido para que el Consejo de la Magistratura iniciara el proceso de remoción por juicio político de un juez que realmente no tiene condiciones para ser juez en una democracia, pero hasta que el presidente Kirchner no lo dijo públicamente el procedimiento de remoción no comenzaba, a pesar de que había muchas denuncias en su contra. Se trata del juez Alfredo Bisordi, quien finalmente renunció en el mes de marzo de 2008, cuando su destitución era inminente.

EL MODELO DEL CONO SUR VS. SUDÁFRICA

Chile y la Argentina constituyen un modelo, si bien hay diferencias: en el caso de la Argentina, el establishment militar se derrumbó después de la guerra de Malvinas; en Chile, en cambio, Pinochet se retiró con todos los honores y se mantuvo con las leyes de amarre, los senadores vitalicios y la comandancia en jefe. Por eso, creo que la lucha fue más difícil en Chile que en la Argentina y no porque aquí haya sido fácil, por cierto.

El otro modelo en el mundo, es el de Sudáfrica, donde se plantea el canje de impunidad por confesión de la verdad. Este modelo es opuesto al del Cono Sur. Creo que en Sudáfrica hay una gran insatisfacción con esta vía que, de todos modos, tiene una explicación política.

El modelo del Cono Sur está teniendo repercusiones en Uruguay y en Colombia, y ha tenido repercusiones en Perú (como en los casos de Barrios Altos y el Grupo Colina), donde en función de decisiones del Sistema Interamericano han comenzado los procesos contra perpetradores de las violaciones de los derechos humanos.

Tanto en Chile y Argentina como en Sudáfrica los procesos de justicia son posteriores a los hechos. En Colombia, en cambio, el proceso de

justicia es contemporáneo con el conflicto, lo cual es una condición totalmente distinta. El presidente Álvaro Uribe abre una negociación con los paramilitares sobre un modelo a la sudafricana, de canje de impunidad por confesión. Si bien en este caso la impunidad no es absoluta, sino que refiere a la concesión de penas muy bajas en relación con la gravedad de los delitos. Pero ahí interviene la justicia colombiana y el Tribunal Supremo Constitucional de Colombia dice: “Esta ley no es constitucional, no puede ser que estos señores, simplemente por confesar lo que han hecho, tengan penas tan bajas y se perdonen crímenes tan graves”. En este momento hay varios centenares de paramilitares que han hecho confesiones frente a la justicia, a las que se llama versiones libres, porque no han sido interrogados por un fiscal. Ellos cuentan todo lo que quieren contar, después va a haber una segunda ronda en la que les van a preguntar ya sobre una investigación hecha por los fiscales y sobre las versiones libres que ellos han hecho.

Los datos que han dado los versionados, como los llaman en Colombia, ya han permitido una modificación de la situación de las relaciones de fuerza política al interior de la sociedad colombiana; han motivado la renuncia de la canciller, cuyo padre y hermano están detenidos, y se ha introducido en el debate político de Colombia el fenómeno de la parapoltica, es decir, de los vínculos entre los militares y el sistema político. Y detrás de todo eso, naturalmente, la sombra del narcotráfico, de la cual se habla menos, pero que evidentemente tiene mucho que ver tanto por el lado de los paramilitares como por el lado de las FARC.

Creo que en Europa también ha habido influencia de lo que pasa en Sudamérica porque el conflicto de la ex Yugoslavia, con los campos de concentración que esta vez fueron transmitidos en directo por televisión, representó un impacto muy grande ya que mostró que era posible la repetición de cosas que se creían imposibles. Los campos de concentración del nazismo se conocieron cuando los ejércitos aliados llegaron y liberaron a los pocos sobrevivientes. Los campos de concentración de la ex Yugoslavia se vieron en vivo y en directo. Esto ha dado un gran impulso también a las nuevas formas de justicia internacional, como los tribunales especiales, tanto los de la ex Yugoslavia, como los del genocidio de Ruanda. También tiene repercusión en África, por ejemplo, con el principio de la justicia universal, cuando comienza a juzgarse en Senegal a un ex dictador de Sudán.

Estamos en un proceso de cambio muy importante que de ninguna manera está cerrado y que marca un tema fundamental: la única excepción que hay en el mundo es la excepción estadounidense, donde se cometen aberraciones equivalentes a las que cometieron las dictaduras de Chile, Argentina, Uruguay, Ruanda, Sudán y los paramilitares de Colombia. Hasta ahora no hay posibilidad de que esto sea sometido a la justicia. Creo que en algún momento también habrá justicia para los crímenes abominables que está cometiendo el gobierno de Estados Unidos.

NOTA

1. Jorge Julio López, de 77 años, fue un testigo clave en el juicio del 2006 contra Miguel Etchecolatz, ex jefe de investigaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, por crímenes cometidos durante los años de la dictadura militar. El testimonio de López, que fue torturado cuando estuvo detenido en la época de la Guerra Sucia, contribuyó a la condena a reclusión perpetua de Etchecolatz por crímenes de lesa humanidad. Jorge Julio López desapareció el 18 de septiembre de 2006, un día antes de que sentenciaran a Etchecolatz. [Ed.]

SECCIÓN DOS

Los nuevos desafíos en la promoción
de los derechos humanos

LOS NUEVOS DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA RECIENTE

GUSTAVO MAURINO

UNA (MUY) BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA PRÁCTICA POLÍTICA ARGENTINA

A fin de considerar algunas de las características que presenta el panorama actual de los derechos humanos en Argentina resulta conveniente tomar en cuenta ciertas características típicas de la práctica institucional y política del país en el siglo XX, y ubicar allí al discurso de los derechos.

El punto que quiero resaltar y que tomaré más bien como hipótesis de trabajo –dado que no puedo extenderme lo suficiente como para fundamentarlo de manera completa– es que, al menos durante el siglo XX –hasta 1984–, el discurso de los derechos ocupó un lugar completamente subalterno en la arena pública –en el mejor de los casos instrumental, y en el peor, irrelevante en términos políticos.

La idea –liberal, clásica– de los derechos los postula como frenos, restricciones, cartas de triunfo, frente a las decisiones del gobierno cualquiera sea su carácter, incluso democrático. Los derechos son el triunfo del individuo sobre el gobierno, amparado por la Constitución; por una Constitución suprema que articula el gobierno de las leyes por sobre la voluntad de los hombres o las mayorías. Esa idea liberal de los derechos es la que, según afirmo, ha sido subalterna en la práctica política argentina.¹

El juego político argentino del siglo XX osciló entre el “mayoritarismo presidencialista” y el “autoritarismo presidencialista”; en ambas dinámicas el presidente ha sido la figura excluyente de la legitimidad política. Su poder no venía –en el discurso político nacional– de la Constitución, sino del apoyo popular o la fuerza; y la Constitución (lo mismo que sus promesas o garantías) no fue nunca un freno relevante que los ciudadanos pudieran esgrimir frente los gobiernos, o

al menos no tuvo instancias institucionales que la utilizaran como un freno relevante.

Supongo que esta afirmación es bastante autoevidente respecto de los gobiernos no democráticos –sean los originados en golpes de estado, arreglos electorales fraudulentos, presidencias tuteladas militarmente o resultantes de arreglos electorales con proscripciones inconstitucionales–, pero creo que también puede tomarse como cierta respecto de los momentos de hegemonía democrática de algún líder político popularmente avalado –Hipólito Yrigoyen y Juan Domingo Perón son los ejemplos más claros. La inexistencia o subordinación del Congreso –a la disciplina partidaria–, la integración de la Corte Suprema a medida de los intereses de cada presidente y la subordinación de las provincias –por vía de intervenciones en épocas democráticas o por el unitarismo de los gobiernos militares– conforman una muestra de las dinámicas del juego institucional característico del siglo XX, donde la Constitución y los derechos ocupan ese lugar subordinado frente al poder de quien por los votos o las armas rige los destinos del país.² Sólo en los márgenes despolitizados lo jurídico organizaba con autonomía y supremacía la vida del país; el derecho privado, dogmático, formalista, estructurado en base al Código Civil es probablemente el ejemplo más exitoso de esta relevancia autónoma de lo jurídico.

Así pues, mis consideraciones sobre la práctica de los derechos humanos en Argentina en los últimos años se harán tomando como punto de partida ese rol subalterno que los derechos y la Constitución han tenido en la práctica político-institucional del siglo XX, y la falta de una tradición en la que los derechos hayan operado como un freno relevante a las decisiones de la autoridad política.

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Más allá de los cambios institucionales que pueden rastrearse en el juego político argentino a partir de 1983 –mayor competencia política, restricciones legales relativamente operativas a las prácticas políticas, etc.–, y de la valoración que podamos hacer respecto de cuánto han cambiado o no la sustancia del juego; cuando focalizamos el análisis en la cuestión de los derechos fundamentales, las transformaciones institucionales han sido ciertamente significativas.

Desde la recuperación democrática, la República Argentina ha venido desarrollando una política consistente de adhesión institucional a compromisos institucionales de respeto, cumplimiento y promoción de los derechos humanos. Gobiernos de signos ideológicos y partidos políticos diferentes, incluso opuestos, han realizado significativas contribuciones institucionales en esta senda en los últimos años, y el discurso público endosa la adhesión a la democracia como el único juego político legítimo y el respeto por los derechos humanos como el umbral de justicia en las instituciones básicas de la sociedad, más allá de los desacuerdos interpretativos entre diferentes concepciones acerca de estos dos ideales políticos.

En términos de evolución institucional, la década del '80 se puede caracterizar por la suscripción de numerosas convenciones internacionales de derechos humanos, la década del '90 por la constitucionalización de esos compromisos, y la primera década del siglo XXI, por el inicio de una tendencia de progresiva consolidación de tales estándares en las prácticas políticas nacionales.

Este contexto institucional encauza algunas de las tendencias más significativas de la última década, entre ellas, el progresivo incremento de la acción de la sociedad civil y el mayor impacto del Poder Judicial en el juego político. Entre las variables que explican esta tendencia, encuentro particularmente significativas a las siguientes:

LA DIVERSIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LA GENEROSIDAD CONSTITUCIONAL:

La retórica (y la política) de los derechos humanos está asociada con contenidos notablemente divergentes, en términos ideológicos y también jurídicos. A mediados del siglo XX, las concepciones liberales y socialistas compitieron por la afirmación de los derechos civiles y políticos por un lado, y los derechos económicos sociales y culturales por el otro; al punto de que las Naciones Unidas sancionaron dos convenciones de derechos humanos diferentes, y ambas clases de derechos fueron típicamente consideradas como competitivas hasta hace relativamente poco tiempo, emulando la disputa filosófica acerca de la tensión entre “libertad” e “igualdad”. En el esquema constitucional argentino actual esa tensión no existe, al menos a nivel normativo. Todos los derechos reconocidos en las

convenciones internacionales de derechos humanos son “derechos constitucionales” de igual jerarquía; la propia Constitución establece además la posibilidad de ampliar la lista incorporando nuevos derechos mediante decisiones parlamentarias calificadas.

Si a este generoso reconocimiento le agregamos la circunstancia de que el “lenguaje” de las Convenciones Internacionales es extremadamente vago y genérico (“derecho a disfrutar del nivel más elevado de salud”, etc.) y que en muchos casos no está revestido de consensos interpretativos que definan y limiten su alcance concreto (esto es particularmente significativo con los derechos sociales, cuyo nivel de teorización y experiencia operativa son comparativamente mucho menores que las de los derechos clásicos), no resulta exagerado afirmar que prácticamente cualquier interés humano puede ser revestido, en el marco del sistema constitucional argentino, de una pretensión de derecho, y no de cualquier derecho, sino de un “derecho humano”.

NUEVOS ACTORES Y PROCESOS

Junto al generoso reconocimiento de derechos humanos, la Constitución argentina ha incorporado a partir de 1994 nuevos mecanismos de reclamo judicial de derechos, en particular herramientas colectivas de acceso a la justicia –como la acción de amparo colectivo– y nuevos sujetos institucionales dotados de competencias para promover tales reclamos colectivos –en particular el defensor del pueblo y las ONGs. Estas nuevas instituciones de la Constitución federal fueron replicadas e incluso expandidas por las constituciones de las provincias –que también crearon defensorías del pueblo local y procesos de defensa colectiva de derechos–, a la vez que la interpretación jurisprudencial de las nuevas instituciones ha venido siendo favorable a entendimientos amplios acerca de la utilización de estas vías de reclamo por los nuevos actores institucionales.

POLÍTICAS PÚBLICAS SUJETAS A ESCRUTINIO JUDICIAL

La conjunción de los dos elementos precedentemente mencionados ha comenzado a proyectar su impacto en la definición y ejecución de políticas públicas, tanto a nivel federal como provincial. Del mismo modo en que prácticamente cualquier interés humano puede ser presentado en

términos de derechos, cualquier política pública aparece como un medio para regular, satisfacer (o vulnerar) algún derecho humano. La cuestión se aprecia claramente en relación con las políticas relativas a la salud o la educación pública, pero incluso las decisiones de política económica, cultural, social, etc. son muchas veces –y cada vez más– sujetas a desafíos o cuestionamientos desde una perspectiva de derechos, tanto en el discurso político como ante el Poder Judicial, que se ha convertido cada vez más en un actor institucional relevante en áreas que tradicionalmente estaban dominadas exclusivamente por el discurso político, no jurídico.³

La conjunción de nuevos derechos, nuevos procesos y nuevos actores adquiere su mayor significación institucional en la judicialización colectiva de casos que cuestionan, bajo un discurso de derecho, ciertas normas, decisiones y prácticas de políticas públicas. En estos casos el Poder Judicial asume un rol sin precedentes en la práctica política argentina, a través de una intervención estructural y definitiva en la definición de políticas de Estado. La novedad de esta forma de intervención política está dada por los siguientes factores: (a) el hecho de que sea el Poder Judicial y no los poderes políticos quien toma las decisiones últimas acerca de las cuestiones involucradas; (b) el hecho de que la decisión judicial tenga efectos o alcances estructurales y no correctivos; y (c) el hecho de que en estos conflictos las razones finales para las decisiones están formuladas en instancia en términos de derechos y no de intereses, decisiones o preferencias políticas.

LA PRESIÓN DE LOS DERECHOS

El contexto descripto en el apartado anterior ha dado lugar a un proceso de judicialización creciente en materia de derechos humanos que, progresivamente, ha venido abarcando cada vez más materias y se proyecta hacia áreas diversas del ejercicio del gobierno en los últimos 15 años.⁴

En la medida en que la política permanece intensamente blindada a dinámicas de participación, discusión, publicidad y transparencia en la toma de decisiones públicas, quienes carecen de entidad como actores políticos significativos encuentran en la justicia y en el discurso de los derechos una vía privilegiada para incidir públicamente, tal vez la única relevante. Este es el camino que típicamente han asumido las ONGs en los últimos años⁵, convirtiéndose en buena medida en los impulsores principales de la judicialización de los derechos humanos.

El impacto de esta forma de judicialización es, también, principalmente simbólico y testimonial. Generalmente opera a través de *leading cases*, sean individuales o estructurales, cuyos éxitos consisten no sólo en el triunfo procesal, sino también en la puesta en escena de situaciones de injusticia estructural y patrones extendidos de exclusión, estigmatización u olvido institucional en las políticas públicas (o en la falta de políticas públicas) que constituyen vulneraciones de derechos.

La diversidad de casos y situaciones es significativa y, a modo de ilustración, pueden citarse los siguientes ejemplos de los últimos años.⁶

ACCIONES JUDICIALES TENDIENTES CONTROLAR LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN EL PROCESO DE RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS POST CRISIS DE 2001

Cuando el Congreso dispuso la renegociación, a cargo del Poder Ejecutivo, de decenas de contratos de concesión de servicios públicos –todo el sistema federal de servicios públicos privatizados en la década del 90–, también estableció que dicho proceso debía respetar los derechos de los usuarios y consumidores reconocidos en la Constitución de 1994. Un grupo de ONGs dedicadas a la defensa de derechos de usuarios y consumidores junto con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, llevaron a cabo una estrategia de control de la renegociación bajo la lógica de los derechos, que incluyó participación administrativa pero también acciones judiciales que tuvieron significativa repercusión en el proceso, entre ellas:

- a. una acción urgente para asegurar el acceso del representante de los usuarios a toda la información de que disponía el Estado acerca de los contratos en renegociación.
- b. una acción cautelar que dejó sin efecto un aumento de tarifas para el servicio de gas y electricidad dispuesto sin respetar el debido proceso a favor de los usuarios.
- c. una acción para anular la dolarización dispuesta respecto de las tasas del servicio aeroportuario –aún en trámite– que dispuso de manera cautelar el congelamiento de las sumas resultantes del aumento que la dolarización implicaba.

Este agresivo escrutinio de la sociedad civil estuvo significativamente ausente en la década del 90, cuando las privatizaciones se llevaron a cabo. En aquellos momentos, diversas acciones judiciales fueron intentadas por diputados de la oposición –en particular respecto de la privatización de los aeropuertos y la aerolínea estatal– pero la justicia rechazó su legitimación para llevar los casos a la justicia.

El éxito relativo de este tipo de acciones probablemente explique las sucesivas modificaciones que fue experimentando el proceso de renegociación, tendientes a limitar la densidad del control ciudadano sobre el proceso adoptadas en los años posteriores. Sin embargo, aún en los momentos de mayor fortaleza y decisión del gobierno para avanzar en las renegociaciones, se llevaron a cabo procedimientos efectivos de participación y discusión pública de los proyectos de acuerdos en los que fueron escuchados los argumentos, propuestas y críticas de la sociedad civil y, en algunos casos, se realizaron modificaciones al acuerdo originario, contemplando dichos aportes, como ocurrió con la renegociación de la concesión del servicio telefónico. En algunos casos, como el del servicio de agua potable, ONGs participaron en el diseño del nuevo marco regulatorio del servicio re-estatizado. Este tipo de dinámicas de incidencia de la sociedad civil en una política pública tan crucial como la redefinición del marco de servicios públicos federales era impensable 10 años atrás.

REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En este caso, una ONG –el CELS– llevó adelante un juicio –uno sólo– en el que obtuvo una decisión de la Corte Suprema de Justicia que ordenó a la provincia de Buenos Aires reformar sustantivamente su sistema penitenciario para asegurar condiciones dignas de detención para las personas procesadas, en concordancia con las reglas de las Naciones Unidas sobre la materia. El proceso de ejecución de la sentencia se ha extendido por más de tres años y significativas reformas se han ido introduciendo en la situación de miles de afectados, suscitando a su vez una ola de reclamos similares en otras provincias del país. En buena medida, el diseño y ejecución de la política penitenciaria de la provincia quedó sujeta a un escrutinio autoritativo del Poder Judicial, si bien no se trata de una co-gestión de la política pública, el Poder Judicial ha fijado los estándares

(reglas de Naciones Unidas), mecanismos de toma de decisión (esquema participativo de la mesa de diálogo) y ejercicio de un escrutinio de tales de decisiones a través de las peticiones de las ONGs participantes en dicho proceso.

DESIGUALDAD EN EL SERVICIO DE EDUCACIÓN

A través de una serie de casos judiciales ACIJ (otra ONG) desafió distintos aspectos de la situación estructural del servicio educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, caracterizada por una asignación significativa de peores recursos y bienes educativos en la educación básica estatal a la población más desaventajada. En particular, la justicia prohibió a la ciudad la utilización de “aulas-containers” (que no satisfacían los estándares legales para las aulas escolares) para tareas educativas en escuelas que atendían a poblaciones socio-económicamente vulnerables, y declaró que dicha práctica consistía en una política discriminatoria. En otro caso, la justicia obligó al Estado a asegurar la disponibilidad de vacantes para la educación pública inicial en toda la ciudad, removiendo la falta de vacantes que afecta a decenas de miles de niños, en los distritos escolares con indicadores socioeconómicos de mayor vulnerabilidad. Como resultado de esta acción, se duplicó la asignación presupuestaria de recursos históricamente destinado a la infraestructura de educación inicial.

De este modo, a partir de reclamos de derechos – la igualdad, el derecho a la educación– a través de casos colectivos que involucran a toda una política pública (la planificación de la educación inicial, la asignación de bienes educativos a las escuelas más pobres), el Poder Judicial interviene en la gestión pública, fijándole estándares basados en derechos e interviniendo en el esquema de prioridades e incentivos que tradicionalmente respondía sólo a la lógica política.

ACCESO A LA INFORMACIÓN DE ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS:

En los últimos años, diversas ONGs llevaron adelante acciones judiciales tendientes a hacer efectivos los derechos políticos relativos a la información y transparencia en la actividad parlamentaria. A título de ejemplo podemos mencionar sentencias judiciales que ordenaron al presidente

del Senado –el vicepresidente de la nación– la publicación de todos sus decretos administrativos y parlamentarios que regulan la vida del Senado; condenó a la Comisión Bicameral Revisora de Cuentas de la Administración a hacer públicas las actas de sus reuniones y decisiones. En otro juicio la misma comisión fue condenada a dar a conocer con anticipación suficiente las fechas, lugares y agenda de sus reuniones para posibilitar la participación ciudadana, etc.

Este tipo de casos muestra que los derechos también se han utilizado para incidir en las dinámicas de actuación de los órganos políticos. No sólo se trata de mejorar la consistencia de las políticas públicas con el esquema de derechos reconocidos, sino también de mejorar la calidad del juego político bajo el mismo esquema de principios. El nivel de intervención abierto para el poder judicial se amplía así hasta límites sin precedentes en la práctica política argentina.

Resumiendo, creo que la breve reseña de una decena de casos ilustra la diversidad de derechos que son reclamados en la justicia y el alcance estructural que los casos llegan a tener en su cuestionamiento de práctica y políticas públicas.

La agenda de los derechos comprende desde los más clásicos derechos políticos vinculados al sistema republicano (derechos políticos), derechos civiles relativos a la libertad individual y el trato digno (condiciones dignas de detención), derechos sociales (acceso a condiciones dignas de educación) y derechos económicos de usuarios de servicios en mercados monopólicos (control de las renegociaciones de concesiones de servicios públicos).

Este tipo de casos tiene dimensiones estructurales –ya sea que un solo caso tenga dicho alcance o que la sucesión y sumatoria de casos sobre una misma cuestión vaya provocando una corrección estructural en ciertas prácticas. Y el decisor final en los conflictos no son los poderes políticos sino la justicia. Esta es la dinámica de la práctica judicial de los derechos humanos en la Argentina de la última década.

De todos modos, se debe tener en cuenta que, si bien la significación cuantitativa de estos procesos y modalidad de intervención es ascendente, su impacto todavía es marginal en términos prácticos. La medida del éxito de estas estrategias también incluye componentes simbólicos, discursivos y educativos. La comunidad jurídica va receptando poco a poco estas nuevas modalidades de litigio, la agenda pública comienza a hacerse eco

de las “novedades” arrojadas por ciertas decisiones judiciales –especialmente si se trata de fallos de la Corte Suprema de Justicia– y a encarar el análisis de la cuestión con el lenguaje de los derechos. Simultáneamente, cierta toma de conciencia acerca de las situaciones estructurales de vulneración de derechos –sobre todo de los derechos menos difundidos en el discurso popular, como los relativos a la discriminación, o los derechos sociales– comienza a consolidarse en la opinión pública.

Es un buen momento para volver nuestra mirada sobre la respuesta de los gobiernos a este nuevo fenómeno, en particular en los últimos años.

EL GOBIERNO ANTE LOS DERECHOS

Más allá de las adhesiones normativas a los derechos humanos, tanto a nivel legal como constitucional, la práctica de los gobiernos en los últimos 15 años no estuvo signada por un compromiso práctico con los derechos en el diseño y aplicación de las políticas de gobierno. Esto no debe sorprendernos si tomamos en cuenta la dinámica presidencialista mayoritarista de nuestra práctica, que aún caracteriza el juego político predominantemente.

El discurso (liberal) de los derechos es, en términos políticos, el discurso de las minorías, de los excluidos o derrotados de ese juego; por lo tanto constituyen un elemento que por definición cuestiona, o pretende desestabilizar los resultados del juego político y la soberanía discursiva de la política, donde todo es posible y casi nada es obligatorio o prohibido. El discurso de los derechos implica precisamente que no todo es posible y muchas cosas son obligatorias y prohibidas.

Ahora bien, si el discurso liberal de los derechos encaja incómodamente en un juego político presidencialista de suma cero, mucho más incómodo es su rol en el contexto de gobiernos, como los recientes en Argentina, cuya agenda política es la de una redistribución del poder político (simbólico o real), un cambio del status quo de beneficios y cargas políticas y económicas (simbólico o real); porque en un punto relevante, los derechos (sobre todo la idea de “propiedad”) encuentran un punto fuerte de afirmación en el blindaje de ciertos status quo.

De este modo, el proyecto político de estos gobiernos se encuentra cuestionado por el discurso de los derechos, por derecha –reclamos en defensa de los diversos status quo– y por izquierda –reclamos de la socie-

dad civil de un mayor cumplimiento de los derechos y una intensidad redistributiva más radical, completa y profunda. Ambos reclamos condicionan el margen de maniobra y autonomía que el presidencialismo reclama para sí, a la luz de la “supremacía de lo político” frente a los discursos alternativos –y el de los derechos, hemos venido diciendo es en el mejor de los casos un discurso alternativo.

Esta incomodidad es consistente con la asimetría en las políticas de derechos humanos del gobierno en relación con las violaciones de décadas pasadas cuando se la compara con sus políticas actuales relativas a la promoción y vigencia efectiva de los derechos consagrados constitucionalmente.

El gobierno ha puesto en el centro de la escena pública la cuestión de las violaciones de los derechos humanos en el pasado reciente, ha removido los obstáculos institucionales que limitaban las posibilidades de remedio—indemnizaciones a las víctimas, juicios a los responsables, etc.—y lideró una respuesta consistente de todos los poderes públicos –el Congreso y la Corte Suprema de Justicia– sobre la cuestión, que aún se está desarrollando.

Fuera de ese contexto temático, la única cuestión de derechos humanos—en el sentido amplio que comprende la expresión en el contexto constitucional argentino– que motivó un compromiso intenso del gobierno fue la cuestión ambiental surgida a raíz del conflicto por la instalación de las “papeleras” en Uruguay. Aquí también, el compromiso del gobierno catalizó una serie de acciones institucionales sumamente relevantes en términos ambientales—diversas leyes protectoras del ambiente recibieron estado parlamentario, la Corte Suprema de Justicia activó juicios ambientales que estaban paralizados para su tratamiento, como el relativo al riachuelo, el Poder Ejecutivo designó secretaria de Medio Ambiente a una activista en temas ambientales, etc.

Cuando la energía del gobierno es focalizada en términos de discurso y lenguaje de derechos en alguna materia el impacto institucional es altamente perceptible. Pero en el contexto de los gobiernos de los últimos 5 años, no hemos encontrado otros ejemplos de compromiso activo con una política centrada en derechos que los dos que hemos comentado.

Creo que esta ausencia de compromisos fuertes con los derechos no es casual, dada la historia institucional que hemos reseñado y la dinámica del juego político presidencialista–mayoritarista, que requiere al

mismo tiempo una alta concentración y una alta discrecionalidad en las decisiones políticas, que el discurso de los derechos no permite. Por eso, en prácticamente todos los restantes ámbitos cubiertos por los derechos, la política del gobierno es refractaria al lenguaje y al paradigma de los derechos y sus políticas públicas pueden cambiar radicalmente de acuerdo a las oportunidades o costos políticos. En el mejor de los casos, el discurso y la política en términos de derechos es un instrumento contingente al cual se puede recurrir –y del cual se puede prescindir– en base a una evaluación estratégica caso por caso.⁷

Esto es, en última instancia, lo característico del comportamiento político del gobierno hacia la situación actual del reconocimiento y efectividad de los derechos humanos.

NOTAS

1. Otras ideas de los derechos, en particular las que los consideran sujetos a la voluntad o decisión del gobierno en aras del bien común y no un freno a dicha voluntad o decisiones, han sido altamente populares e incluso dominantes en la tradición política argentina. De hecho, la idea –típicamente antiliberal– de que los “derechos” tienen como límite el “bien común” o que deben “armonizarse con el bien común”, ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los académicos del derecho constitucional clásicos.

2. Un examen completo de esta hipótesis demandaría analizar en detalle los aspectos institucionales mencionados y otros más concretos, concepciones generales de la cultura jurídica y testear su potencial explicativo respecto de ciertos momentos históricos. Un buen caso para probar esta hipótesis podría ser el movimiento por los derechos de los trabajadores. Mi hipótesis apuntaría a mostrar, por ejemplo, que este movimiento nunca vio al Poder Judicial como un actor ni a la Constitución como un paraguas protector frente a las decisiones políticas. El desafío, reclamo, reconocimiento y resistencia en relación a estos derechos pasó de manera prácticamente exclusiva por carriles políticos. El derecho y las instituciones jurídicas simplemente gestionaban lo que resultaba consolidado políticamente; no lo desafiaron.

3. Las particularidades que comienza a revestir la intervención pública del Poder Judicial en el esquema institucional del país, a partir de la inflación de derechos y actores que llevan reclamos cada vez más complejos y sensibles merece un estudio detallado, que no puedo abordar en esta presentación.

4. Por supuesto que en 2002 y 2003 los órganos del Poder Judicial encargados de controlar al Estado (ej. el fuero contencioso administrativo federal) colapsaron

por los reclamos relativos a las medidas económicas de restricción de depósitos bancarios y postergaron o incluso suspendieron el trámite y decisiones sobre casos generales de derechos humanos, a la vez que la Corte Suprema de Justicia atravesó un proceso de desestabilización y crisis política y operativa que también retrajo su intervención. Los efectos de ambos procesos se comenzaron a revertir en 2004. Los años 2006 y 2007 han sido prácticamente normales en términos de operatividad de los tribunales.

5. Por si hace falta aclararlo, considero a las ONGs como actores noveles en el juego institucional, carentes de peso político significativo, económicamente endeble, cuya acción institucional es predominantemente simbólica y testimonial.

6. Para una reseña de 100 casos judiciales de impacto colectivo resueltos a partir de 1994 en la República Argentina, publicados en revistas jurídicas especializadas, puede consultarse, Maurino, G.-Nino, E.-Sigal, M. *Las acciones colectivas*, LexisNexis, Bs. As, 2005. Allí también puede encontrarse un análisis estadístico sobre más de 150 casos colectivos, acerca de las características de la judicialización (temas más judicializados, actores relevantes, características de los casos, etc.).

7. Un ejemplo muy gráfico y fácilmente reconstruible sobre esta actitud puede encontrarse en la posición del gobierno respecto de los derechos reproductivos. En la materia la conducta del PEN fue claramente estratégica y variaba a medida que variaba su relación con la Iglesia Católica. En momentos de oposición el gobierno activó sus mayorías parlamentarias para aprobar convenciones internacionales que incluían fuertes afirmaciones de la autonomía de procreación de las mujeres. A su vez, si bien el Ministerio de Salud tenía un fuerte compromiso de principios acerca de la regulación del aborto, el Poder Ejecutivo nunca apoyó significativamente dicha agenda, que permaneció obstaculizada ante la falta de apoyo fuerte de la presidencia, por las dinámicas del federalismo. Finalmente, el nuevo gobierno, al tiempo que parece decidido a recomponer al menos simbólicamente la relación con la Iglesia, anuncia que no tomará ninguna iniciativa relativa al aborto, con lo que parece decidida a cerrar todo lo que venía construyéndose como política pública desde el Ministerio.

URUGUAY Y LOS NUEVOS DESAFÍOS EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

FELIPE MICHELINI

Este documento pretende responder a dos interrogantes: si ha habido un cambio en materia de políticas públicas en derechos humanos en el Uruguay a partir de la asunción del gobierno de la izquierda, en marzo del 2005, y en caso afirmativo, cómo son esas políticas. Se concluye con una sintética evaluación de las fortalezas y debilidades de las mismas.

En los últimos años en América del Sur han obtenido triunfos electorales presidentes que se identifican con una sensibilidad progresista o de izquierda. Pese a la cuestionada diferenciación conceptual entre izquierda y derecha, a mi entender, ésta es aún válida y mantiene toda su vigencia en términos políticos y académicos.

El título del panel en el que se presenta esta ponencia con una referencia a “nueva izquierda” provoca señalar que, en efecto, la izquierda actual tiene una posición diferenciada con la izquierda histórica solamente por un hecho clave: gobierna. Así es en Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Las izquierdas llegan al gobierno en el marco de su propia historia y realidad política. Han obtenido esta posición a través de elecciones que en su totalidad son consideradas justas y competitivas y tienen por ello la legitimidad democrática de origen. Existen muchas diferencias entre estos gobiernos tanto en la simbología que utilizan como en la lógica del desempeño de su gestión, y en su propuesta de inserción internacional. Sin embargo no parece correcto utilizar la dicotomía entre izquierda nueva y vieja.

Es el caso de Uruguay. El partido político de izquierda que gana el gobierno el 31 de octubre de 2004 por primera vez en el Uruguay, fue fundado en 1971 y tiene raíces históricas desde principios del siglo XX en sus vertientes anarquistas, sindicalistas, comunistas y socialistas, así

como en los sectores batllistas, nacionalistas y socialcristianos que le dieron origen y que provienen de la propia historia del Uruguay moderno. Ese triunfo de un gobierno progresista de carácter no tradicional también significa la mayoría parlamentaria de la coalición Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría tanto en la Cámara de Representantes como en la Cámara de Senadores.

Tres aclaraciones necesarias: quien escribe este informe está directamente vinculado a la gestión del gobierno y en particular a algunas de las áreas del tema, por lo tanto no hay en este trabajo una posición neutral. Tampoco se trata de una investigación académica. Mi trayectoria en derechos humanos no es imparcial: asumo que se esté donde se esté, es necesario bregar para que se respeten los derechos básicos de todo ser humano y la defensa de las víctimas y de sus familiares.

De todas formas, aspiro con honestidad intelectual, a que estas reflexiones tengan sí, un sentido crítico de lo actuado en la materia que permita hacer de este trabajo un aporte positivo para la reflexión de los expertos, para la comunidad del movimiento de los derechos humanos, y para el conjunto de los actores políticos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A partir de los inicios del siglo XX, finalizada la guerra civil de 1904, Uruguay como país pequeño afianza la paz interna y construye una sociedad con un régimen democrático distintivo en la región. La democracia política construida y la vigencia de derechos civiles y políticos, fue incorporando la de los derechos económicos y sociales. Una sociedad que se insertaba en la economía mundial a través de la exportación de carnes, lanas y cueros en el marco de confrontaciones de guerra mundial que expulsaba población europea, hizo de nuestro país un receptor de contingentes de inmigrantes españoles e italianos. La pléyade de derechos de la persona por el sólo hecho de serlo, se refleja en la sucesivas reformas constitucionales del Uruguay.

Sin embargo, hasta ahora no figura prácticamente en el texto constitucional la denominación aceptada internacionalmente como derechos humanos, los que fueron sancionados por la Asamblea General de Naciones Unidas a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. La vigencia real en los hechos de los mismos, incluida la inte-

rupción constitucional durante la denominada “dictadura blanda” del presidente en ejercicio Gabriel Terra, en clave de derechos humanos, aún debe ser objeto de una investigación histórica.

La situación de crisis política, económica y social acaecida en la década de los años sesenta y la instalación de la “guerra fría” impactó a Uruguay. Provocó además la ruptura de los acuerdos de su élite política en cuanto al desarrollo de políticas de centro que se reflejaban en la medida de la distribución del ingreso entre la población uruguaya. La implementación de las medidas prontas de seguridad como estado de excepción durante los años 1968-1971, la escalada de violencia política en ese mismo período, así como el desarrollo de una guerrilla urbana de alto impacto, generaron condiciones de turbulencia política y social de importancia. De todas formas, en el marco de acusaciones de fraude en la elección de 1971 y de violentar la veda política, ganó la elección el Partido Colorado y en el marco de la ley electoral de la época –conocida como la ley de lemas- fue electo presidente el Sr. Juan María Bordaberry.

En realidad el líder de la segunda fuerza, Wilson Ferreira Aldunate, del Partido Nacional fue el candidato más votado en la elección, obteniendo el Frente Amplio- la unión de la izquierda- creado en estas condiciones políticas y sociales, un tercer lugar considerado muy importante en la capital Montevideo, creciendo en forma exponencial en relación a los votos obtenidos antes de su creación por los sectores que luego lo integrarían.

A casi un año y medio de asumir, el 27 de junio de 1973, Bordaberry disuelve el Parlamento dando un autogolpe, al estilo del que después ensayaría el ex presidente Alberto Fujimori en Perú. Pese a la huelga general que paralizó al país por dos semanas, el régimen se impuso. Desde esa fecha en adelante se instalaría en Uruguay un sistema de terrorismo de Estado que suspendió las garantías y libertades públicas, ejerció el control absoluto de la población, realizó detenciones prolongadas de ciudadanos y tortura sistemática de todos los detenidos como parte de una situación masiva de violación de los derechos humanos, sin perjuicio de registrarse además la detención forzada de personas y el asesinato, en el marco de la “Operación Cóndor”, inscripta en la represión ilegal a nivel regional.

El colapso del régimen militar argentino producto de la guerra de las Malvinas así como la transición en Brasil y el cambio de la política exterior estadounidense, en el sentido de orientar los regímenes represivos

hacia democracias, posibilitó la transición en Uruguay, en la que la oposición al régimen era creciente con la pérdida del plebiscito autoconvocado por los militares en 1980 y en las elecciones internas de 1982 de los partidos tradicionales en que triunfaron los sectores democráticos. En 1984 se producen elecciones generales a partir del diálogo del gobierno dictatorial con el Partido Colorado, la Unión Cívica y el Frente Amplio. Sin perjuicio de que el Partido Nacional no participó en ese acuerdo de salida a través de elecciones, sí se presentó a ellas.

Desde la elección de 1984 y el primer gobierno de la recuperación democrática hasta la elección del 2004 gobernaron al país los colorados y blancos (Sanguinetti 1985-1990, Lacalle 1990-1995, Sanguinetti 1995-2000, Batlle 2000-2005). La izquierda fue ganando apoyo electoral en forma creciente votando en forma unificada o dividida (20%, 30%, 35% y 45%) hasta llegar a la última elección con el 52% de los votos.

La política de los partidos tradicionales constituía un acuerdo básico de centro derecha con posiciones comunes, pero con niveles de desencuentro en temas puntuales en los que la oposición de la izquierda constituía un polo de atracción para los sectores progresistas que se mantenían dentro de los lemas tradicionales. Por ejemplo, la forma de abordar las políticas de verdad, memoria y justicia en relación a las violaciones de derechos humanos de la dictadura militar, es uno de estos casos.¹

El primero de marzo de 2005 el Dr. Tabaré Vázquez asumió la presidencia de la República y estableció lo que sería su plan de gobierno -reiterado a nivel de toda la campaña electoral el año precedente- sus prioridades y énfasis del quinquenio.

SITUACIÓN ACTUAL

Veamos entonces las acciones y políticas que ha desarrollado el gobierno uruguayo en materia de derechos humanos en estos dos años y medio, analizando tres niveles: discursivo, temático y de relaciones internacionales.

a) El discurso del gobierno en materia de derechos humanos

En toda época el relato o discurso público como factor simbólico de un gobierno es fundamental, más aún en momentos de transición de gobiernos de centroderecha a centroizquierda. El abordaje del gobierno

que integra en este tema la promoción y difusión de los derechos humanos—sean políticos, civiles, económicos, sociales y culturales— desde una perspectiva integral e interdependiente, tiene un papel diferenciador muy importante.

En efecto, el gobierno desde el momento que asumió el Dr. Tabaré Vázquez tuvo una nueva aproximación en la materia poniendo énfasis en la integralidad de los derechos humanos tanto en sus aspectos civiles y políticos como en los culturales, económicos y sociales. Esta visión significa claramente un corte en relación a las cuatro administraciones tradicionales posteriores a la dictadura militar.

Este nivel discursivo se aprecia con variantes en los operadores del gobierno tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y se realiza en el marco de la adaptación de las principales jerarquías a su nuevo papel de autoridad pública. Se debe agregar que, en general, constatamos un discurso en el cual los derechos están para ser ejercidos en el marco del Derecho y de una sociedad democrática plena, lo cual implica preservar el ejercicio de los derechos de los demás.

En el desarrollo de las políticas de contención y previsión social de emergencia como lo ha sido el denominado PANES (Plan de Atención Nacional de Emergencia Social) y la implementación de un próximo Plan de Equidad que tiene como propósito la reconstrucción de la red de seguridad social, el discurso legitimante de las medidas particulares o estructurales que apuntan a la salud, educación, vivienda y alimentación, tiene un fuerte componente de abordaje desde los derechos humanos.

La relación del gobierno y el Estado con la sociedad civil y el movimiento de los derechos humanos es siempre una relación compleja, y el Uruguay no es una excepción. El movimiento de derechos humanos debe adaptarse a que el nuevo gobierno asume un discurso muy similar al suyo y en muchos casos es llevado adelante por funcionarios que pocos días antes tenían responsabilidades en organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Tomando en cuenta lo anterior y sin perjuicio de la existencia de cooperación entre el sector público y no gubernamental, aún falta mucho para pasar de esta situación a una actitud más activa por parte del Estado en la promoción de la participación de la sociedad civil.

La lógica de muchas de las políticas del gobierno, aún en temas sensibles como el del pasado reciente, intentan tener un discurso abarcativo

de la sociedad en su conjunto –que sin perjuicio de distinguirse como de izquierda o progresista– promueve valores comunes que la sociedad uruguaya ha asumido a través de su compromiso con la Declaración Universal de Derechos Humanos reflejados en las secciones I y II de la Constitución.

El debate se ha dado a nivel político fuertemente en relación al pasado reciente y en materia del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, muchas veces vinculados ambos temas en relación a la naturaleza laica del Estado uruguayo.

En definitiva, el gobierno tiene la difícil tarea de promover sus políticas en materia de derechos humanos tal como lo ha planeado, que se refleja en su discurso político de izquierda, pero al mismo tiempo asumiendo que ésta no puede ni debe ser sectaria ni partidista.

b) Las acciones y políticas desarrolladas por el gobierno

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países constituye el abordar las situaciones endémicas violatorias de los derechos humanos. Esto implica trabajar de forma sistemática y multidisciplinaria para resolver las situaciones en las que se encuentran importantes sectores de nuestra población. En este sentido, el abordaje sobre la situación de las personas en condiciones de pobreza e indigencia, el trabajo de niños, niñas y adolescentes, la situación de la población afrouruguaya, o ciertos sectores de la población como el de la mujer, opciones sexuales o minorías étnicas, han tenido una consideración muy importante en las políticas públicas del nuevo gobierno.

Las situaciones violatorias endémicas a estos derechos se agravaron por la profunda crisis económica y social que padeció el país entre 1999 y 2004. Esta afectó fundamentalmente a los sectores más vulnerables de la sociedad como lo son los de la infancia, adolescencia, mujeres, y en particular a las madres y jefas de hogar.

Uruguay históricamente se caracterizó por la ratificación de los tratados internacionales de protección, promoción y difusión. Esta actitud del Estado uruguayo se ha mantenido en este período con los siguientes instrumentos internacionales:

- Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por

Resolución 57/199 de 9 de enero de 2003, de la Asamblea General de las Naciones Unidas: fue aprobado por ley N° 17.914 de 21 de octubre de 2005 y ratificado el 8 de diciembre de 2005.

- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Se encuentra en trámite parlamentario para su ratificación.
- Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Nueva York, 20 de noviembre de 2006), que fuera abierta a la firma de los Estados miembro de la ONU el día 6 de febrero de 2007, en la ciudad de París.
- Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Ratificada por la ley N° 18.068.
- Segundo protocolo de la convención de La Haya de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado (26 de marzo de 1999). El mensaje y proyecto de ley al Poder Legislativo fueron considerados en el Acuerdo Presidencial del 16 de enero de 2006.
- Protocolo de Asunción sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur. Fue aprobado por la Cámara de Senadores y se encuentra en trámite en la Cámara de Representantes para su ratificación.

En materia de difusión y promoción de los derechos humanos debe destacarse la inmediata creación de una Dirección de Derechos Humanos en la esfera del Ministerio de Educación y Cultura, con vocación de coordinar y trabajar en la promoción y difusión de los mismos de manera no partidaria ni sectaria. Esta creación ha tenido un especial impacto en la acción del Estado.

La Dirección ha trabajado en diversos temas como la elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, en la lucha contra la discriminación, en procura de una sociedad inclusiva que acompañe las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos y promueva la participación ciudadana para su defensa.

Por otra parte, la existencia de mecanismos o recursos internos adecuados y eficaces en caso de violación de los derechos básicos así como la revisión de los procedimientos judiciales y administrativos, según el caso, constituyen una materia pendiente.

La creación a través de una ley presupuestal de la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales dentro del Ministerio de

Educación y Cultura, apunta a que el Poder Ejecutivo uruguayo pueda analizar y desarrollar políticas públicas en materia de acceso a la justicia y afirmación del Estado de derecho.

Asimismo, en la búsqueda de fortalecer los mecanismos de protección, se estableció un acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a los efectos de lograr un consenso entre partidos políticos, representantes del Poder Ejecutivo y sociedad civil, promoviendo un proyecto que habilite el logro de una institución de derechos humanos de carácter nacional, que tenga las cualidades de un ombudsman. Esta propuesta asumió estado parlamentario hace un año y se encuentra a estudio de la Cámara de Senadores.

Mi país, pese a su histórica tradición de ratificar instrumentos de derechos humanos, ha tenido una tendencia a dejarlos sin reglamentación. En este sentido ha habido un cambio sustancial en la materia. Por ejemplo, se ha implementado la ley N° 18.026 sobre delitos de genocidio, lesa humanidad y de cooperación con la Corte Penal Internacional así como la instalación del Consejo Honorario y Consultivo de los Derechos del Niño y del Adolescente a los efectos de asesorar al Poder Ejecutivo en relación a la Convención Internacional de Derechos del Niño.

En materia del pasado reciente las diferencias son notables: desde el inicio del gobierno se han promovido la verdad, la memoria, y la justicia en el marco de la denuncia del régimen de terrorismo de Estado que asoló a nuestro país.

Las acciones llevadas adelante por este gobierno son claramente distintas a las anteriores, posibilitando que todas las denuncias por delitos de lesa humanidad fuesen estudiadas por la justicia; esto habilitó la búsqueda de restos humanos que pudieran corresponder a ciudadanos detenidos desaparecidos en predios correspondientes a establecimientos militares y cuarteles, y se han hecho campañas de sensibilización ante la opinión pública denunciándolo. Este gobierno ha promovido en el marco de la legislación vigente -incluida la ley N° 15.848- la interpretación más acorde con las obligaciones internacionales de investigar y juzgar las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad.

c) La acción internacional del Estado uruguayo

La evaluación de las políticas públicas en materia de derechos humanos

debe comprender no sólo su accionar interno, sino también la acción en sus relaciones internacionales y política exterior.

Este abordaje no es muy frecuente en los países de renta media o en los que tienen un posicionamiento de baja exposición en estos temas. En general, el seguimiento de la política exterior en clave de derechos humanos no es sistemático en estos países, incluidos los del Mercosur y de América Latina.

En el mundo global que participamos este componente no debería descartarse al momento de evaluar la política exterior de un Estado.

En efecto, la participación de Uruguay en las reuniones de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur, ha sido activa y comprometida. Este ámbito ha sido privilegiado tanto por el Ministerio de Educación y Cultura como por el de Relaciones Exteriores. A su vez en el recientemente instalado Parlamento del Mercosur, la delegación parlamentaria uruguaya ha asumido la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos.

A nivel de la participación de Uruguay en mecanismos internacionales, debe destacarse su activo rol en la confección de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales originada en el ámbito de la Unesco.

Asimismo debe destacarse el esfuerzo que se viene desarrollando para actualizarse en el sistema de informes, punto en el cual el país presenta un débito histórico. La participación en Ginebra en el Comité de Derechos del Niño de una destacada delegación uruguaya por su alto nivel gubernamental, ha servido para mostrar el enfoque bien diferente, que lleva a cabo este gobierno en la materia.

En la misma línea Uruguay presentó su candidatura y fue electo para integrar el Consejo de Derechos Humanos, señalando en tal ocasión su firme voluntad de respetar los estándares internacionales al respecto.

Desde que asumió el gobierno progresista se ha tenido la práctica de promover a los órganos de supervisión de derechos humanos a candidatos de firmes convicciones en la materia y larga trayectoria en la academia o en el mundo de las organizaciones no gubernamentales. Esa política se ha seguido para la provisión de cargos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, la misión de Naciones Unidas en Haití, y en algunos lugares claves de la diplomacia.

Del mismo modo ha habido una relación fluida y permanente con todas las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, tanto a nivel de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, como a nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo la participación de las fuerzas militares uruguayas en el marco de las misiones de paz de Naciones Unidas, ya sea en el Congo o en Haití, intenta mantener una política inequívoca en materia de la defensa de derechos humanos; la reglamentación de la cooperación con el Estatuto de Roma es una reafirmación de este camino.

En este marco debe señalarse el impacto que ha tenido la utilización de los mecanismos de supervisión de esos derechos; el resultado de condena en unos pocos y muy sensibles casos de alta exposición pública no debería modificar esta percepción.

Por último, pero no menos importante, la acción del Uruguay bajo un gobierno progresista ha sido la de honrar su tradición de denuncia, como lo realizó con el genocidio del que fue objeto el pueblo armenio, el holocausto judío, y la situación de las víctimas de la barbarie nazi-fascista que afectó a los gitanos y a personas de otras nacionalidades, al igual que a los homosexuales, y a los discapacitados físicos y/o mentales. Esta posición significa reconocer que el pasado remoto de nuestro país también está teñido de episodios de triste recordación y hoy absolutamente condenables como la práctica de la esclavitud y del genocidio de las poblaciones originarias de nuestro territorio.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS POLÍTICAS DEL NUEVO GOBIERNO

Como corresponde me comprenden lo que en el léxico forense uruguayo se denomina como “las generales de la ley” en el sentido que estoy involucrado en la gestión de muchas de estas políticas como aclaré en la introducción a este trabajo. Para finalizar señalaré tres fortalezas y tres debilidades de las políticas del nuevo gobierno en derechos humanos.

En primer lugar debe destacarse como una fortaleza de la política llevada adelante el relato público del nuevo gobierno. Demuestra una visión consistente con la promoción, difusión y cumplimiento de las obligaciones en pos de la plena vigencia de los derechos humanos desde parámetros internacionales.

Esta representación simbólica se hace más potente cuando resalta y enfatiza sus contenidos como no sectarios ni partidistas, que le dan un sentido de una política permanente y duradera. Este discurso permite, en definitiva, la difusión y promoción de los contenidos de los estándares internacionales en la materia.

La segunda fortaleza es la convicción de este gobierno de que los derechos humanos son integrales e interdependientes y su reflejo en la administración de la creación de un ámbito especializado no ha hecho perder de vista que se tiene que poner a toda la acción del Estado en clave de derechos humanos.

La tercera fortaleza es la apuesta a la educación en la materia. La iniciativa prevé un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. El reciente anuncio de capacitar promotores en derechos humanos es otra decisión estratégica que involucra tanto al presente como al futuro de los uruguayos.

En materia de debilidades señalaría, en primer lugar, que el discurso y el esfuerzo para que esta área de gobierno no sea ni partidista ni sectaria, no tiene la necesaria priorización para evitar los avatares de la lucha política partidaria que se dan naturalmente en una sociedad democrática o para poder sortear razonablemente los intereses corporativos de la sociedad uruguayo que, si bien es pequeña, tiene un alto nivel de complejidad.

En segundo término, hay una debilidad --desde mi punto de vista-- que es el desafío de lograr los apoyos presupuestales necesarios para asegurar el desarrollo de los programas ya asumidos, así como el de mantener la institucionalidad orgánica en la materia.

En tercer término, en un mundo global y altamente comunicado, uno de los peligros que enfrenta toda política de derechos humanos consiste en cómo enfrenta el reto que se le hace desde los nacionalismos y las convocatorias xenofóbicas, que niegan la propia esencia de los derechos humanos. En este contexto, la demora en la consolidación del proceso regional de integración Mercosur y la turbulencia que significa el conflicto actual por la instalación de una fábrica de celulosa y el corte del tránsito en los puentes binacionales entre Argentina y Uruguay, está constituyendo un peligro para toda política que apueste a la plena vigencia de los derechos humanos, al alimentar precisamente el nacionalismo y la xenofobia.

NOTA

1. La Ley de la Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (N° 15.848), aprobada por blancos y colorados y, en definitiva, de impunidad plena tal como fue interpretada y aplicada por los diversos gobiernos subsiguientes hasta el gobierno de Tabaré Vázquez, que modificó su interpretación y aplicación. Fue promovida como solución para garantizar la paz social y la democracia, a costo de negar la verdad y la justicia a las víctimas. Importantes sectores políticos y sociales resistieron la aprobación de la ley y luego la impugnaron a través de la interposición del recurso de referéndum al que se sumaron importantes sectores blancos y colorados. La votación posterior, en 1989, si bien mantuvo la ley, dejó una marca indeleble en la sociedad uruguaya y en particular rompió lazos de fidelidad entre sectores de los partidos tradicionales y sus votantes. La citada norma (declarada incompatible con las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo en la materia por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de la Resolución 29/92, está siendo objeto de una discusión pública para su anulación y ha sido considerada por los más altos jerarcas de gobierno como la ley “mamarracho”.

LA IZQUIERDA CHILENA Y LOS DESAFÍOS EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

MARCELA RÍOS TOBAR

Se nos ha propuesto pensar en los desafíos que enfrenta la agenda actual de derechos humanos en el Cono Sur en una coyuntura muy especial: por primera vez en la historia de nuestros cuatro países todos sus gobernantes democráticamente electos son de izquierda, o se autodefinen como tal. Treinta años atrás hubiera sido inimaginable pensar que podríamos llegar a una situación donde tuviéramos elecciones periódicas, relativamente limpias y vinculantes, y que quienes habían sido tradicionalmente excluidos o reprimidos por los aparatos estatales, con el aval de las elites tradicionales, lograrían imponer sus proyectos de gobierno por vía de las urnas.

Reflexionar entonces respecto del contenido de la agenda actual de los derechos humanos en estos países gobernados por la izquierda es relevante no sólo por esta excepcionalidad histórica del período actual, sino fundamentalmente porque durante las últimas décadas los sectores que habían asumido con mayor fuerza la defensa de los derechos humanos y promovido un discurso de ampliación de una noción restringida de derechos, eran justamente aquellos vinculados a las diversas corrientes de izquierda. La expectativa ha sido por tanto que, con el ascenso de estos sectores al poder, se producirían cambios positivos en cuanto al rol del Estado en garantizar el respeto y el ejercicio de los derechos de las personas en términos políticos, sociales, culturales y económicos.

Quisiera intentar evaluar en qué medida se ha cumplido esta expectativa en el caso de Chile y analizar cómo se ha ampliado o modificado la agenda de los derechos humanos más allá de la búsqueda de verdad y justicia por las violaciones ocurridas durante el período dictatorial. Para adelantar mis conclusiones -por cierto tentativas- en Chile se ha logrado extender y consolidar una agenda de derechos más amplia en materia de derechos sociales y económicos sustentada básicamente en la búsqueda

de mayor equidad, pero se ha tenido escaso avance en ampliar derechos políticos, cívicos y culturales, incluyendo el respeto y reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de las minorías a ser representadas. Sin embargo, es difícil saber en qué medida esto puede ser producto de la agenda impulsada por parte de la izquierda que ha estado en el gobierno durante el último período.

CHILE NO ES PARTE DEL MISMO PROCESO DE ASCENSO DE LA NUEVA IZQUIERDA AL PODER

Parece entonces necesario plantear algunas salvedades respecto del caso chileno que me parece no pueden ser ignoradas a la hora de analizar lo que ocurre en el país respecto del tema de los derechos humanos (y otros por cierto) como parte de este proceso regional de ascenso de la izquierda al poder. Muchas de estas salvedades pueden ser obvias pero no por ello dejan de ser relevantes para informar este análisis.

Primero, en Chile no tenemos y no hemos tenido gobiernos de “izquierda” propiamente tales desde el retorno a la democracia. Lo que hay es un gobierno de coalición de centroizquierda. Los últimos cuatro presidentes electos han triunfado como abanderados de la *Concertación de Partidos por la Democracia*, coalición que incluye un espectro bastante amplio de partidos políticos que van desde la Democracia Cristiana, partido marcadamente de centro, hasta el Partido Socialista (del ex presidente Allende), pasando por dos partidos autodenominados “progresistas”: el Partido Radical y el Partido por la Democracia. Por eso una diferencia muy sustantiva entre los gobiernos chilenos liderados por militantes socialistas como Lagos y Bachelet, respecto de otros como el de Lula en Brasil, o el de Vázquez en Uruguay, es que los primeros han sido gobiernos de coalición donde las posturas de izquierda no son necesariamente predominantes ni homogéneas. Esto sin duda hace más difícil analizar la agenda de estos gobiernos como parte de los gobiernos de izquierda.

Segundo, la experiencia de gobierno de parte de la izquierda chilena no es reciente como en otros países de la región. La Concertación ha gobernado el país desde 1990 por cuatro períodos presidenciales consecutivos, convirtiéndola en la coalición política más exitosa de la historia del país. Esta coalición ha ganado todas las contiendas electorales desde 1988 en adelante: un plebiscito, 4 elecciones presidenciales, 5 elecciones

parlamentarias y 4 elecciones municipales, siendo su permanencia en el poder ahora más prolongada incluso que la dictadura de Pinochet.

Tercero, las presidencias de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, si bien proponen al país un programa con contenidos “progresistas” en términos políticos, sociales y económicos, no se proponen modificar radicalmente las reglas del juego político, ni la estructura económica del país como lo han propuesto muchos de los presidentes de izquierda que han llegado al poder en la región en los últimos años. La propuesta fundamental ha sido de continuidad, profundización y expansión de los logros de los gobiernos anteriores liderados por demócrata cristianos. En tal sentido, sus resultados deben ser evaluados considerando esa dimensión estructurante de sus programas de gobierno.

El punto que quiero hacer al recordar estas especificidades del caso chileno es que se debe ser cauteloso a la hora de incluir la experiencia de Chile en el marco de un análisis de la nueva izquierda así como al adjudicar las modificaciones, aciertos y estancamientos en la agenda de derechos humanos en el país a la participación de parte de la izquierda en el ejercicio del poder gubernamental.

¿CÓMO SE HA MODIFICADO LA AGENDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE?

Anteriormente se ha analizado en profundidad lo que está ocurriendo con la agenda de derechos humanos en relación al período dictatorial. Sólo quisiera decir aquí que esa agenda del pasado, si se quiere, sigue siendo totalmente vigente y ha tendido a dominar los debates e iniciativas sobre los derechos humanos en el país hasta hoy. Resulta paradójico que el éxito que se ha tenido en la demanda de verdad y justicia, la amplia legitimidad social y política que tiene esa demanda y la capacidad de movilización que han tenido los actores impulsándola, han jugado en contra de la posibilidad de ampliar y actualizar el sentido y la agenda de los derechos humanos. De esta forma, el propio significante “derechos humanos” sigue estando vinculado en forma casi exclusiva a lo ocurrido durante la dictadura. La sociedad chilena en tanto no ha logrado asumir que la defensa y el respeto de los derechos de las personas es un tema cotidiano y actual, que requiere ser promovido y vigilado permanentemente, incluso frente a un Estado dirigido por gobernantes electos democráticamente.

Si bien durante las últimas dos décadas se ha logrado instalar nuevos temas de agenda con distintos grados de éxito, estos aparecen como demandas y agendas desvinculadas de la históricamente reconocida “agenda de derechos humanos”.

La equidad de género, el derecho de las mujeres a una ciudadanía plena se ha instalado con fuerza en la agenda política post transición, adquiriendo una fuerza renovada en el gobierno actual debido al explícito compromiso de la presidenta Bachelet con las demandas de igualdad efectiva que han venido planteando las chilenas desde los años setenta.

Este ejemplo de expansión de la agenda de derechos es muy ilustrativo de la tendencia más general en términos de limitar el reconocimiento y expansión de derechos a aquello que puede ser “justificado” desde una demanda por disminuir la desigualdad socioeconómica, vinculada si se quiere a la antigua agenda de la izquierda por modificar las diferencias de clase y sus efectos en la calidad de vida de los sectores más pobres de la sociedad.

Los avances más significativos en torno a la equidad de género han estado enfocados en promover políticas para atender a grupos de mujeres consideradas “vulnerables” y en eliminar las expresiones más abiertas de discriminación. El programa para jefas de hogar pobres, la legislación para penalizar la violencia doméstica, la promoción de una pensión universal que incluya a las dueñas de casa, la ampliación de la dotación de jardines infantiles, entre otras medidas, apuntan justamente a extender derechos sociales y económicos a grupos hasta ahora excluidos o a enfrentar la discriminación formal. Sin embargo, a pesar de la fuerza que tuvo el movimiento de mujeres en la lucha por reconquistar la democracia y el compromiso de parte de la coalición gobernante con la equidad de género, no se ha logrado avanzar en aquellos ámbitos definidos como el núcleo central de la agenda de derechos de las mujeres. Hasta hoy, Chile continúa teniendo la legislación más restringida de aborto en todo el continente, manteniéndose la criminalización total de los abortos instaurada por el gobierno de Pinochet además de severas restricciones al acceso a la anticoncepción y a la educación sobre salud reproductiva para niños y jóvenes; tampoco se cuenta con políticas de acción positiva para promover el acceso de mujeres a cargos de elección popular, entre otras medidas no impulsadas.

En materia internacional, no se ha logrado ratificar el protocolo facultativo para hacer vinculante la CEDAW. En síntesis, la agenda de género

es una agenda restringida a aquellas materias que no puedan ser cuestionadas por aquellos actores que siguen manteniendo poder de veto en materia de derechos humanos: la derecha política, sectores políticos autoidentificados como confesionales y vinculados a la Iglesia Católica, que incluyen a uno de los partidos en el gobierno, la propia Iglesia Católica, entre otros.

Menos éxito han tenido las demandas por reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas para instalarse en la agenda política del país. Si bien se ha producido una creciente movilización de organizaciones indígenas, sus demandas han encontrado aun más resistencia que aquellas vinculadas a las de género. Nuevamente aquí aparece un quiebre entre avances relativos en derechos sociales y económicos y aquellos que buscan un reconocimiento simbólico de derechos específicos, como el derecho a ser reconocida la existencia de naciones o etnias distintas a la hegemónica. Se crea una Corporación indígena, se impulsan programas de becas, sociales, así como entrega de tierras, pero no se reconoce constitucionalmente la existencia de pueblos indígenas ni se ratifican los tratados internacionales en ese sentido.

Similar es la situación en lo que respecta a las demandas por reconocimiento de la diversidad de orientaciones sexuales. Se busca atender problemas sociales, entregar servicios y buscar soluciones para los efectos más dramáticos de la discriminación, pero se cierra la puerta al reconocimiento de los derechos de autonomía y reconocimiento.

¿CUÁLES SON LOS FACTORES EXPLICATIVOS?

La experiencia chilena muestra una realidad de claros y oscuros en materia de derechos humanos. Si bien se ha consolidado la legitimidad de las demandas avanzadas por los movimientos de derechos humanos frente a las violaciones del pasado, esto no ha significado la incorporación de nuevas demandas bajo una noción más inclusiva de lo que constituyen los derechos de ciudadanía en el mundo contemporáneo. Mientras ha sido posible ampliar en forma significativa los derechos sociales y económicos en términos simbólicos y materiales, ha sido muy difícil avanzar en el mismo sentido respecto de derechos políticos, civiles y culturales.

Quisiera aventurar en forma muy rápida, y a modo de punteo, algunas explicaciones para esto:

1. El éxito relativo del movimiento de derechos humanos tuvo el efecto no deseado de restringir la agenda de derechos, manteniendo un enfoque tradicional que limita esa agenda a los temas de represión más brutal por parte de los Estados, y específicamente a la persecución política que ocurriera durante el período dictatorial. Así incluso la represión y el abuso de fuerza que sigue ocurriendo en la actualidad por las fuerzas policiales y militares y otros agentes del Estado no es reconocida como parte de la agenda de derechos humanos.
2. La experiencia de la izquierda política tradicional chilena (tanto la que está en el gobierno como la que se mantiene en la oposición) estuvo estrechamente vinculada a la represión estatal del pasado y a la conformación de movimientos para combatir esa represión. En la medida en que esa izquierda tradicional se ha renovado muy poco en términos de su militancia y continúa manteniendo estrechos vínculos con las organizaciones paradigmáticas de derechos humanos, no ha logrado convertirse en un actor central en la expansión de la agenda de derechos, limitándose por tanto a mantener la bandera de la lucha por la verdad y la justicia por las violaciones pasadas y a extender los derechos sociales y económicos vinculados a su antigua aspiración por igualdad social.
3. El poder de veto de aquellos sectores que se oponen a la expansión de una agenda de derechos en Chile sigue siendo absolutamente desmedido en comparación a los que se movilizan por extenderlos. La distorsión en la representación política electoral, la continuidad de enclaves institucionales, la falta de pluralidad de los medios de comunicación y el rol de la Iglesia Católica contribuyen fuertemente a frenar avances en esta materia.

DERECHOS HUMANOS Y LA “NUEVA IZQUIERDA” EN BRASIL¹

OSCAR VILHENA VIEIRA

El concepto de derechos humanos genera suspicacia en la izquierda y la derecha.

Históricamente la izquierda ha mirado con escepticismo a los derechos humanos. De hecho Marx fue uno de sus principales críticos. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) mantenía la lucha de clases y el capitalismo, por lo que la izquierda siempre desconfió de la lógica de los derechos humanos así como de su internacionalización en el siglo XX.

Recién en la segunda mitad del siglo XX la izquierda comienza a incorporar un discurso de derechos humanos de una manera instrumental, esto es, como oposición a los regímenes totalitarios de izquierda y de derecha. Este fenómeno ocurrió en América Latina y en el mundo. En particular, en el caso latinoamericano, la relación de la izquierda con los derechos humanos se dio de un modo directo cuando sus militantes se convirtieron en las principales víctimas de los abusos y violaciones de los regímenes militares en el Cono Sur.

En mi opinión, la relación de la izquierda con los derechos humanos se ha intensificado en los últimos años como resultado de su llegada al poder en varios países de nuestra región. Cuando esto sucede, los márgenes de la acción política se hacen más estrechos: los gobernantes rápidamente perciben que las grandes utopías de la izquierda no se pueden implementar. Si antes la idea compartida era que “otro mundo era posible” y que había que cambiarlo, ahora la idea dominante es que “la política se ha agotado” y entonces “los derechos humanos” vienen a sustituir esos ideales.

Un ejemplo de esto puede verse en el Foro Social Mundial, que es un pequeño termómetro de la izquierda contemporánea. En sus primeras ediciones apenas un 3% de las exposiciones trataron la cuestión de los

derechos humanos mientras que en el último año más del 50% de las presentaciones lo hicieron. De repente todos estamos hablando de alguna fracción de los derechos humanos: de las mujeres, de las minorías, de las personas con discapacidad, de los indígenas, etc. De este modo, la izquierda entra al siglo XXI con los derechos humanos como parte fundamental de su ideario. No así la derecha, que nunca se sintió cómoda con los derechos humanos.

LOS DERECHOS EN LA HISTORIA DE BRASIL

En el caso de Brasil, fueron los abolicionistas y los liberales quienes más se preocuparon por los derechos humanos en los últimos 150 años de historia. Los abolicionistas tuvieron un papel fundacional ya que lucharon contra la esclavitud desde una perspectiva universal. La lucha de los liberales se concentró en defender a personas blancas y educadas cuyos derechos eran violados primero por el régimen de Getúlio Vargas y después por el régimen militar. Tal vez la única excepción, fue cuando una parte de la elite blanca simbolizada por Joaquim Tabuco participó en la lucha por la abolición de la esclavitud.

La izquierda sindicalista adoptó una visión de los derechos humanos instrumental, que le permitió lograr la evolución de los derechos del trabajador pero no de otros derechos sociales (como la salud, la educación, etc.). La izquierda pragmática tuvo un papel importante en la Constitución de 1934 y en la elaboración de la legislación laboral brasileña, a diferencia de la izquierda comunista que había sido proscrita por Vargas.

Paradójicamente quien tuvo el papel más importante en la lucha por los derechos humanos en Brasil fue la Iglesia Católica. A partir de 1970 se expresó en dos corrientes: la primera, encabezada por el cardenal Paulo Evaristo Arns, en San Pablo, tuvo un papel importantísimo en la lucha por los derechos civiles y contra la tortura. La segunda corriente fue la Teología de la Liberación, que impregnó la base de la Iglesia Católica brasileña y que dio lugar a una nueva izquierda católica radical que lucha organizada en torno del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST) y otras agrupaciones populares que se movilizan por el derecho a la vivienda en las ciudades.

UNA CONSTITUCIÓN ORIENTADA HACIA LO SOCIAL EN CONTRASTE CON EL MUNDO REAL

La agenda actual de derechos humanos en Brasil tiene como trasfondo la Constitución de 1988, que ha implicado un enorme progreso en el área de los derechos humanos ya que ha abierto una nueva agenda para la sociedad civil, vuelve a pensar al Estado y busca reorganizar instituciones como el ministerio público y las defensorías públicas. De esta manera, la Constitución institucionaliza y crea nuevas identidades. Jefferson decía que la Constitución Americana es muy buena porque es una Constitución *"every one second try"*. La brasileña es tan problemática porque es una *"every one first try"*.

Sin embargo esta Constitución --que tiene aspiraciones importantes, generosas-- no ha podido concebir mecanismos fuertes para su implementación: el ámbito judicial, la policía y otros órganos no sufrieron los cambios necesarios. Entonces hay un problema de eficacia de las instituciones que se ve amplificado en el contexto de las condiciones sociales brasileñas. Los índices de alfabetización son un ejemplo de esta precariedad. La calidad de la educación en Brasil es peor que en el resto de los países de América Latina, aún cuando tenemos la economía más grande de la región. Esta desigualdad, que no solamente es estructural sino también duradera, ha creado un patrón de relaciones entre las personas, y entre estas y los Estados, que podría definirse como de "personas invisibles".

Recientemente nos enteramos que una adolescente de 15 años había sido recluida en prisión junto con otros diez hombres y que durante los 46 días en que permaneció detenida la violaron sexualmente, de manera sistemática. Esta adolescente es para las instituciones brasileñas un "no sujeto de derechos", una "no persona". A partir de este caso, la justicia descubre que este tipo de detención es una práctica muy conocida en las prisiones en Brasil.

Los crímenes cometidos por la policía en democracia también nos hablan de estas "no personas". Según datos extraoficiales, la policía ha matado 33 mil personas en los últimos 20 años, mientras que durante el régimen militar se mataron aproximadamente 450 personas. En el mismo periodo, 870 mil personas murieron en crímenes comunes. La situación de los derechos humanos en Brasil hoy es gravísima. En algunos estados, como en

Río de Janeiro, la policía puede ser considerada más violenta hoy que en el pasado. Por eso actualmente hay consenso respecto de la necesidad de políticas de seguridad de calidad que pongan fin a estos crímenes.

En síntesis, esta es la paradoja: tenemos una Constitución extremadamente generosa que convive con una realidad que transforma en invisibles a las personas. Estas personas son "demonizadas", por eso se las puede eliminar y torturar y salir impune de estos crímenes. Esto es lo paradójico del no-Estado de derecho brasileño que tan claramente ha analizado el argentino Guillermo O'Donnell.

UNA MIRADA COMPARATIVA DE LOS GOBIERNOS DE CARDOSO Y LULA

Para concluir voy a referirme a la relación de la nueva izquierda brasileña con los derechos humanos a partir del análisis de las políticas de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y de Lula.

Como sabemos, Cardoso es un intelectual y militante de izquierda que creó la Teoría de la Dependencia pero que nunca perteneció al Partido Comunista. Lula, por el contrario, nunca fue de izquierda; en tanto sindicalista pragmático se aproxima a la izquierda católica pero no a los comunistas. Tanto Cardoso como Lula sufrieron violaciones de derechos durante el régimen militar: A Cardoso nunca lo detuvieron pero tuvo que escapar y se exilió en París; Lula estuvo preso aproximadamente dos meses hacia el final del régimen militar. En fin, si bien ninguno sufrió terribles violaciones personales, ambos se vieron afectados por el régimen militar.

El gobierno de Cardoso tiene un saldo muy positivo en la agenda internacional de derechos humanos y un saldo negativo en la política interna. En primer lugar, Cardoso impulsó la ratificación de todos los tratados internacionales de derechos humanos, tanto cuando estuvo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores como cuando fue presidente. En segundo lugar, abrió Brasil para el escrutinio internacional al realizar una invitación abierta para que los relatores especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas visiten Brasil. En tercer lugar, alineó a Brasil con otros países de América Latina en la adopción de una posición progresista (en foros internacionales, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, etc.).

A nivel interno, Cardoso perdió todas las oportunidades de reformar de manera profunda el aparato del Estado brasileño. Así fue con la fallida reforma de la policía y en su relación con los estados. En el primer caso, hubo 2 ó 3 crisis gravísimas en las que la sociedad civil se manifestó en las calles contra la policía y Cardoso no pudo aprovechar esto a su favor para realizar las reformas. En el segundo caso, Cardoso no pudo usar el poder federal para impedir la violación de derechos humanos en los estados.

Lula, en cambio, tuvo un inicio muy negativo en el área de derechos humanos, con la propuesta de creación de un "Sistema de Nacional de Derechos Humanos" que, a través de la distribución de dinero, pretendió cooptar a las organizaciones. Luego de un inicio errático, hubo cambios en la Secretaría Especial de Derechos Humanos y comenzaron a haber avances muy claros en las áreas como reforma del poder judicial, derecho a la salud, justicia transicional y en temas raciales. Esto mismo aún no ha con otros temas como la prevención de la tortura que es una de las áreas más problemáticas en Brasil.

En cuanto a la política exterior, Lula lleva adelante una gestión más peligrosa para los derechos humanos. Un informe de Conectas Derechos Humanos demostró que Lula cambió algunos patrones de votación de Brasil: ya no se alinea más con Argentina, Uruguay o Chile. En la ONU se alinea con China, Rusia, que son compañeros de viaje un poco peligrosos. Esto significa un cambio de rumbo en la política internacional brasileña: hay una sumisión de la política de derechos humanos a los intereses políticos y económicos.

CONCLUSIONES

Por último voy a referirme a la estructura política brasileña. El presidente de Brasil tiene que lidiar con 28 estados altamente autónomos que controlan la aplicación de la justicia y la actuación de la policía. Por si esto fuera poco, el presidente tiene que tratar con un Senado en el que todos los estados tienen el mismo peso (no importa si se trata de un estado pequeño como Pará o de uno grande como San Pablo) y los senadores representan a las oligarquías locales. En cuanto a la composición partidaria, el Senado está altamente fragmentado y el oficialismo es minoría. Esta aclaración vale a la hora de analizar los gobiernos de Cardoso y de Lula.

Si bien ambos representan a la nueva izquierda, les ha tocado convivir con un Senado compuesto por la vieja y la nueva aristocracia brasileña.

Creo que en Brasil, al igual que en la Argentina, hay una clara delegación de los poderes políticos al ámbito judicial en lo que respecta a las cuestiones fundamentales de derechos humanos. *Por eso, trabajar en la agenda fundamental de derechos humanos en Brasil es trabajar por una agenda moral de derechos humanos.* Hoy esta agenda está en manos de los once jueces del Supremo Tribunal Federal.

NOTAS ADICIONALES

La Constitución brasileña no solamente crea principios o derechos abstractos: también dispone cláusulas específicas que establecen ciertas medidas para hacer efectivos esos derechos. Así garantiza que los derechos (por ejemplo a la salud y a la educación) no sean solamente una expresión de deseos (ver artículos 198 y 212 de la Constitución Brasileña).

En el área educativa la Constitución establece que porcentaje de lo recaudado por los municipios tiene que ser invertido en educación básica y cuánto tiene que destinarse al resto de los niveles y áreas educativas. Esto ha hecho que la asistencia de los chicos a la escuela haya aumentado del 78% en 1978 a un 99% en 2007. La calidad de la educación es mala pero aún así esto constituye una revolución.

Este sistema, burocrático y muy complejo, establece que si el municipio no invierte lo que le corresponde en educación, no recibe los fondos que le corresponden para atender otras áreas. Esta política es muy innovadora y sus resultados se ven especialmente en las áreas de salud y educación. Creo también que en ambas áreas hay una percepción mayor de que no se trata de una dádiva gubernamental, sino de derechos constitucionales. Los numerosos litigios iniciados por grupos que se ven excluidos son una prueba clara de esta percepción.

Un tema que está muy presente en el discurso económico es el de la seguridad social. La mayor crítica de los economistas neoliberales es que el sistema de seguridad social de Brasil es la mayor causa del desequilibrio del sector público. En parte tienen razón: los sistemas de seguridad social tienen que dividir la seguridad social de los funcionarios públicos de la seguridad social de los demás trabajadores. Si bien la opinión pública brasileña ve la jubilación como un derecho de todos, la jubilación de

los funcionarios públicos es vista como un privilegio, porque sus salarios son muy altos en relación a los del resto de los trabajadores.

Por último, los programas asistenciales del gobierno (tanto el *Bolsa Escola* creado por el gobierno de Cardoso y su continuación el *Bolsa Família*) son considerados por muchos como dádivas y no como un derecho de los sectores vulnerables a tener un ingreso garantizado por el Estado.

Es interesante comparar los programas asistenciales con otras políticas del gobierno brasileño: los fondos que permiten que millones de personas reciban los *Bolsa Família* son 6,7 veces menores que los recursos que el gobierno destina a intereses de los bonos públicos que compra la clase media. Por eso, Lula está en lo cierto cuando, ante la crítica de la elite económica por los fondos que se destinan a los planes sociales, responde: *"yo soy mucho más generoso con ustedes que con el pueblo"*.

NOTA

1. Agradezco a Juana Kweitel por la preparación y revisión de esta presentación.

SECCIÓN TRES

Participación política y relaciones
Estado-sociedad civil

SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO BAJO UN POPULISMO PLEBISCITARIO Y AUTORITARIO

RENÉ ANTONIO MAYORGA

El ascenso al poder de Evo Morales en Bolivia ha suscitado varias preguntas acerca del impacto que ha provocado su gobierno sobre las relaciones entre sociedad y Estado. Este artículo analiza a largos trazos tres cuestiones que están asociadas a la naturaleza del movimiento político encabezado por Morales: 1) el estilo de gobierno basado en un movimiento indígena campesino; 2) las consecuencias de la movilización “desde abajo” de la base social del Movimiento al Socialismo (MAS) sobre la calidad del sistema democrático; y 3) las características de las conflictivas relaciones entre sociedad civil y Estado.

UN GOBIERNO BASADO SUPUESTAMENTE EN MOVIMIENTOS SOCIALES

La doctrina oficialista afirma que el MAS como organización política se caracteriza fundamentalmente por estar basado en movimientos sociales y que no existe ninguna diferenciación estructural entre ambos. Sin embargo, pienso que para examinar las relaciones que el MAS ha establecido con sus bases sociales de apoyo, es necesario partir de la dualidad fundamental que constituye al MAS. Por un lado, es sustancialmente un movimiento político articulado en una “confederación” o coalición heterogénea de organizaciones sociales populares: federaciones de cocaleros, campesinos altiplánicos y de los valles, juntas vecinales, organizaciones gremiales urbanas. Anclado en su origen de organización sindical cocalera que se transforma en movimiento político, el MAS, no obstante, se ha opuesto hasta ahora a construir un partido político. Por el contrario, su orientación principal no sólo está sustentada en una retórica permanente antipartido, sino en un principio ideológico –esgrimido por sus ideólogos insis-

tentamente- de que el MAS es la autorrepresentación política de los movimientos sociales.

De acuerdo a su principal ideólogo, el vicepresidente Álvaro García Linera, el MAS o “el evismo como corriente político-ideológica, es una forma de autorrepresentación político-estatal de la sociedad plebeya que hace posible el acceso de los propios movimientos sociales a niveles de decisión del Estado”.¹ García Linera exalta esta ficción como si fuera un nuevo modelo y un ejemplo de proyección universal de las relaciones entre Estado y sociedad e igualmente una contribución original con formas propias de la democracia participativa.

Por otro lado, la dualidad del MAS reside en que su acceso al poder y el ejercicio de la gestión estatal son factores que han desencadenado un proceso no intencional de organización embrionaria del MAS como partido gubernamental. A mi criterio, han surgido elementos de una organización protopartidaria responsable de la gestión de gobierno. Pero ¿este proceso entraña necesariamente la transformación del movimiento político en un partido político? ¿Está el MAS en el trance de desarrollar una organización política relativamente autónoma y diferenciada respecto a su base social como fue el proceso que llevó adelante el PT en Brasil?

Yo sostengo la tesis de que –al revés de la idílica tesis de fusión entre movimientos sociales, partido y Estado- la mutación del MAS en una especie de protopartido gubernamental ha provocado más bien una dinámica no intencional de creciente diferenciación entre el MAS como organización política, sus bases sociales, y el movimiento social que se gestó en torno a la Asamblea Constituyente y a la nacionalización de los recursos naturales. Esta dinámica no es intencional porque no se percibe ni una estrategia ni tampoco una voluntad política explícita de construcción de un partido político. Al contrario, el MAS sigue actuando desde el gobierno con la lógica de un movimiento social antiestatal apelando a la presión y a la movilización.

Los dos gabinetes que formó hasta ahora el gobierno de Evo Morales, –gabinetes en los cuales no se detecta, salvo ciertas excepciones, la participación decisiva de dirigentes de las organizaciones sociales en puestos jerárquicos clave de gobierno- revelan este proceso de diferenciación. Los principales ministerios están dirigidos ya sea por algunos restos flotantes de la izquierda marxista que naufragó en la década del ochenta, por miembros de ONGs ligados a sectores populares, o simplemente por in-

dividuos que pertenecieron a otras tiendas políticas. De ninguno de ellos se puede afirmar que fueran representantes o dirigentes del movimiento indígena.² Pienso también que esta diferenciación implica un proceso visible de sustitución y desplazamiento de las organizaciones sociales por un núcleo protopartidario cuya tendencia predominante apunta a subordinar a las organizaciones sociales, a concentrar la toma de decisiones y a ejercer control y dominio sobre ellas.

Esto no nos debería extrañar. Ha sido una dinámica de suplantación asociada históricamente a los partidos comunistas que fue destacada por Trotsky: el partido desplaza a la clase obrera, el comité central desplaza al partido y finalmente el secretario general se impone a todos. La retórica de Evo de que él gobierna obedeciendo y consultando a sus bases sociales encubre y transfigura simplemente esta tendencia a la suplantación. Desde sus orígenes como conglomerado de sindicatos cocaleros forjado en la acción directa, el MAS ha sido esencialmente un movimiento autoritario y antidemocrático, ajeno al debate, a la confrontación de ideas, o a la aceptación del disenso. Como partido de gobierno, el MAS se ha convertido en una organización dirigida por un pequeño grupo, en el fondo por una camarilla que ejerce el poder en nombre de las organizaciones sociales indígenas y cuyos miembros, como García Linera o Juan Ramón Quintana, no fueron dirigentes sindicales ni fueron militantes del MAS sino individuos que ingresaron al partido recién en la etapa electoral.

Se ha impuesto entonces una enorme concentración del poder, resultado de una tendencia a la inversión de los lazos originales entre el MAS y las organizaciones de base y de la emergencia de vínculos jerárquicos entre ellos que ha sido hasta ahora tolerada por la función simbólica que ejerce Evo Morales en el movimiento indígena y por las prácticas asambleístas del MAS.³

En resumen, el gobierno del MAS es un gobierno basado en ciertas organizaciones sociales, particularmente campesinas indígenas, pero sería una exageración deducir de este vínculo que estamos ante un gobierno ejercido colectivamente por los llamados movimientos étnico-sociales o que se ha instaurado un modelo *sui generis* de democracia participativa en virtud del cual los sindicatos campesinos participan directamente en los mecanismos de decisión del Estado. No hay tal modelo utópico ni puede haberlo en el contexto de una democracia que sigue siendo representativa, a no ser que aceptemos que el asambleísmo, que practica el gobierno

en sus relaciones con los sindicatos en el que supuestamente se deciden las políticas de gobierno, es un modelo real de democracia participativa.

El MAS en el gobierno no se nutre de los movimientos sociales como afirman sus ideólogos. Contra el uso laxo y abusivo del concepto de movimiento social practicado por estos, pienso que es necesario distinguir entre movimiento social y organización social o red de organizaciones sociales.⁴ Acelerado por el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada, el populismo mediático de Carlos Mesa y el colapso de los partidos relevantes, es cierto que el ascenso al poder del MAS fue impulsado por un movimiento social inspirado en los derechos indígenas, la Asamblea Constituyente y la nacionalización de los recursos naturales. Este movimiento social estuvo compuesto por una red de sindicatos cocaleros, las confederaciones de campesinos, asociaciones gremiales y particularmente las federaciones de juntas vecinales de El Alto, la ciudad satélite de La Paz, que es el bastión de la economía informal.

Sin embargo, el movimiento social que enarboló la llamada Agenda de Octubre ha comenzado a declinar y, a mi juicio, está inmerso en un proceso de desintegración. Dos factores explican este proceso: por un lado, la conquista del poder del MAS como articulación política de este movimiento social y, por otro lado, el hecho aparente de que el MAS –en la opinión de sus propios dirigentes– ha cumplido o está cumpliendo con los objetivos principales del movimiento social –nacionalización y Asamblea Constituyente–. El movimiento social tiende a esfumarse. Lo que quedan son, por supuesto, las organizaciones sociales –el núcleo duro de apoyo social al gobierno– a cuyas demandas corporativas el MAS está sometido y con las cuales mantiene relaciones tensas como las que actualmente sostiene con la FEJUVE de El Alto. De todo esto saco la conclusión, que puede sorprender a muchos, de que el gobierno del MAS no es un gobierno de los movimientos sociales.

En todo caso, si se trata de analizar el panorama de los movimientos sociales en Bolivia, el movimiento social principal en expansión y proceso de fortalecimiento es, sin duda, el movimiento regional antigubernamental por las autonomías departamentales y la defensa de la democracia, cuyo eje son los comités cívicos y los prefectos de seis departamentos de los nueve que tiene Bolivia; movimiento que se ha convertido en la principal fuerza de oposición al gobierno de Morales y en actor de veto contra sus planes estatistas y autoritarios.⁵

EL IMPACTO DE LA MOVILIZACIÓN “DESDE ARRIBA” SOBRE LA CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

El impacto ha sido negativo por sus proyecciones e implicaciones anti-institucionales. La movilización promovida por el gobierno del MAS ha constituido, por cierto, una movilización “desde arriba” que responde a la misma estrategia dual que el MAS puso en práctica hasta las elecciones generales de 2005: un juego dual en la arena político-electoral y en la arena de la movilización de las organizaciones sociales; es decir, una estrategia de acción en escenarios institucionales y otra estrategia de acción directa y presión de carácter anti-institucional mediante movilizaciones, bloqueos, huelgas, etc. Las premisas ideológicas, que dan sustento a esta estrategia, son principalmente que la voluntad del pueblo está por encima de las reglas de juego, del orden legal y constitucional; y que el gobierno del MAS representa a la mayoría del país y, por lo tanto, no está limitado por las llamadas leyes neoliberales.

Siguiendo esta lógica anti-institucional, el MAS en el gobierno ha utilizado con notable persistencia a los sindicatos campesinos y gremios como grupos de presión y choque en un esquema plenamente autoritario de ejercicio del poder. Hay muchos ejemplos que ilustran esta perversa manipulación desde arriba: en enero de 2006, el gobierno trató de derrocar al prefecto de Cochabamba mediante la movilización violenta de los sindicatos cocaleros del Chapare que fueron dirigidos directamente por un senador del MAS y con la intervención directa de los ministros de la presidencia y del interior. Los recientes acontecimientos de violencia y muerte que rodearon la aberrante e ilegal aprobación del proyecto constitucional del MAS por la mayoría masista en la Asamblea Constituyente, congregada en un recinto militar de Chuquisaca, fue también antecedida por la movilización de sectores campesinos. Igualmente la arbitraria sanción de una ley que reduce drásticamente los ingresos de la prefecturas, provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos, fue impuesta por una denominada “vigilia” de sectores afines al MAS que impusieron esta aprobación impidiendo el ingreso de la oposición al Congreso.

Todas estas movilizaciones han asumido procedimientos antidemocráticos; han ejercido coacción sobre la oposición, han amenazado y atacado las instituciones, han conculcado los derechos ciudadanos, por

ejemplo, agrediendo a los medios de comunicación, y de esta manera, han erosionado la calidad de la democracia.

LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL BAJO EL GOBIERNO DE MORALES: ¿EN QUÉ MEDIDA EL GOBIERNO DE MORALES PLANTEA UN NUEVO TIPO DE RELACIÓN?

Las relaciones entre Estado y sociedad civil bajo el gobierno de Morales han estado determinadas principalmente por una profunda crisis de Estado que se acerca aparentemente a un momento de resolución. Los factores causales de esta crisis son múltiples pero entre ellos destacan dos: la aguda polarización política y el empate catastrófico. La polarización se ha exacerbado por las contradictorias visiones políticas, regionales y sociales del gobierno y la Media Luna (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), a la cual se han agregado las capitales de Chuquisaca y Cochabamba. Por otra parte, el gobierno del MAS ha quedado atrapado por el empate catastrófico, que define la política boliviana, por lo menos, desde el gobierno de Sánchez de Lozada. Se trata de una correlación de bloqueo y confrontación suma cero entre fuerzas políticas y sociales que tienen el poder de veto para frustrar los proyectos del adversario pero no para imponerse ya sea por la vía democrático-institucional o por la vía autoritaria, razón por la cual están enredadas en una guerra de desgaste sin resolución previsible.⁶

Las decisiones y acciones del MAS han agudizado las tensiones y la confrontación directa entre el gobierno central y segmentos importantes de una sociedad civil que –ante el colapso del sistema de partidos y del desplazamiento del eje de desarrollo económico de occidente a oriente– han fortalecido su capacidad de reacción y oposición impulsando con mucha fuerza un proceso de regionalización de la política que va a contrapelo de las tendencias centralizadoras del gobierno. Como resultado, el ámbito de autoridad del gobierno central se ha visto reducido en términos regionales a los departamentos andinos, mientras que en términos sociales el gobierno se ha recluido a ese núcleo duro de apoyo social conformado por los cocaleros, los campesinos del occidente y las juntas vecinales que, al considerarse ideológicamente integrados al esquema gubernamental, han alimentado la ficción de un nuevo equilibrio entre el Estado y sectores pobres excluidos económica y socialmente.⁷

Sin embargo, por su visión radicalmente indigenista y estatista, el MAS ha agravado en poco tiempo las fracturas regionales, políticas y culturales entre vastos sectores y organizaciones de la sociedad civil de seis departamentos del oriente y centro del país, y el núcleo social duro de organizaciones campesinas y gremiales del occidente. El gobierno del MAS no sacó ventaja de la legitimidad democrática otorgada por su victoria por mayoría absoluta (53.7%) en las elecciones de diciembre de 2005. Dada esta mayoría absoluta, era pensable, por lo menos especulativamente, que el gobierno del MAS podría haber encarado una política democrática de negociación y construcción de consensos para crear un nuevo equilibrio estatal entre organizaciones indígenas, movimientos regionales, elites económicas y prefectos de los departamentos de la Media Luna, que se oponen a la política gubernamental.

Pero confundiendo mayoría electoral con la conquista de la hegemonía política e inclinado totalmente hacia una estrategia populista autoritaria, el gobierno de Morales se decidió abiertamente por la política de confrontación e imposición antidemocrática de su mayoría electoral, y se propuso eliminar o arrinconar a la oposición política en el Congreso, imponer sus objetivos en la Asamblea Constituyente, controlar los otros poderes del Estado y debilitar a los gobiernos departamentales opositores. La política del MAS en la Asamblea Constituyente, los procedimientos ilegales para aprobar sus leyes, el contexto de permanente confrontación y violencia imperante han conducido a un callejón sin salida en los términos planteados por el gobierno. Son pruebas más que suficientes de que el gobierno del MAS se ha convertido en el factor fundamental de la crisis política y no en una alternativa de solución.

La causa coyuntural inmediata de esta crisis es que el MAS arribó al gobierno con una estrategia de poder unilateral y sin un proyecto nacional capaz de conciliar democráticamente las diferentes visiones políticas existentes acerca de cómo enfrentar la crisis política y el desarrollo económico y social. Las consecuencias han sido acelerar la descomposición del Estado y fracturar regionalmente aún más a la sociedad. Por un lado, la estrategia indigenista del MAS se ha concentrado en dividir a la sociedad exaltando las diferencias sociales, étnicas y culturales en un país que, por su diversidad, es hostil a ser encajado en un proyecto indigenista monocultural y antidemocrático. Por el otro, el intento de recomponer el Estado y la economía sobre los principios de que el movimiento indígena

es el nuevo sujeto hegemónico e histórico, y de que la reforma del Estado debe hacerse de manera preponderante sobre la base de la democracia comunitaria subordinando al mundo urbano y a la economía empresarial, refleja una lectura completamente distorsionada del país y de la época en que vivimos; y equivale a un proyecto antihistórico condenado a un estrepitoso fracaso.⁸

Hace 25 años la transición a la democracia había desembocado en una crisis nacional que sólo fue superada por la política económica de liberalización y de reformas institucionales establecidas a partir de 1985 por diferentes coaliciones de partidos que lograron un período de relativa gobernabilidad y avances institucionales. Pero las limitaciones y déficits del modelo económico y del modelo político de democracia pactada ocasionaron el derrumbe del sistema de partidos y la descomposición del Estado generando las condiciones para el surgimiento de una política populista de corte indigenista.

En tono triunfalista tras la victoria electoral, García Linera había prometido que el gobierno del MAS recuperaría las condiciones de gobernabilidad fortaleciendo al Estado.⁹ Sin embargo, el creciente divorcio entre el gobierno central y vastos sectores de la sociedad civil –que luchan por la autonomía departamental, la vigencia de la empresa privada y, en general, de la actual Constitución política del Estado– ponen en evidencia que el gobierno de Morales se ha convertido en un factor central de la crisis política. El gobierno no ha tenido ni la voluntad ni la capacidad política para encarar democráticamente una reforma política que hiciera posible una nueva red de mediaciones entre Estado y sociedad respondiendo tanto a las demandas de los sectores indígenas y campesinos como a los intereses económicos y políticos de los movimientos regionales. Por el contrario, carente de un proyecto nacional y arrinconado en la región altiplánica, el gobierno de Morales encabeza las tendencias que despedazan al país y se ha transformado en el principal actor de la disolución del Estado.

NOTAS

1. Álvaro García Linera, “El evismo: lo nacional-popular en acción”, OSAL, N° 19, enero-abril 2006, p. 25.

2. “El gabinete del tercer año”, Semanario PULSO, La Paz, 13 de enero de 2008, pp. 12-13.

3. Kenneth M. Roberts sostiene que el MAS y Evo son producto de una movilización ‘desde abajo’ (Kenneth M. Roberts, “Repolicizing Latin America: The Revival of Populism and Leftist Alternatives”, Wilson Center, November 2007, pp. 8-9). Esto es cierto en la fase de gestación del MAS, pero ya no se puede afirmar que sea así porque las relaciones entre el liderazgo y las bases sociales del MAS se han alterado sustancialmente desde la toma de poder.

4. Ver Charles Tilly y Sidney Tarrow, *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers, 2007, p. 8.

5. Este movimiento regional se ha organizado en el Consejo Nacional de Defensa de la Democracia (CONALDE).

6. René Antonio Mayorga, “Bolivia’s Democracy at the Crossroads”, en Frances Hagopian y Scott Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, pp. 149-178.

7. En los hechos, el gobierno del MAS no ha respondido a las expectativas. La falta de una política económica adecuada y la gran incapacidad en la gestión estatal han empeorado notablemente la situación económica y social. En 2007 el país ha tenido una tasa de inflación de casi el 12%, trescientas mil personas han emigrado, y el desempleo ha aumentado.

8. El proyecto constitucional del MAS apunta a un modelo estatista –hostil a la propiedad privada y a la inversión extranjera–, y a un orden indigenista que privilegia a las comunidades indígenas con autonomía irrestricta frente al Estado nacional. La Constitución política del MAS, aprobada en diciembre de 2007 violando principios constitucionales, ha sido rechazada por seis departamentos del país.

9. Ver Álvaro García Linera, “El MAS garantiza gobernabilidad”, La Razón, 22 de diciembre de 2005.

REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN EN LAS RELACIONES ESTADO—SOCIEDAD CIVIL EN BOLIVIA

LUIS TAPIA

CONSIDERACIONES SOBRE LA COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL PAÍS

En el caso de Bolivia cabe considerar que para pensar la política en nuestra historia no es suficiente la clásica distinción entre Estado y sociedad civil, que es una diferenciación analítica, históricamente producida en el proceso de constitución de sociedades modernas. De manera paralela a esta distinción existente en el país hay, también, territorios en los que no se ha producido esta diferenciación, y lo que existe son estructuras comunitarias, que forman parte de una amplia diversidad de pueblos y culturas, que no han sido reconocidos políticamente durante siglos. Esto implica que la composición política del país es compleja, no sólo hay una sociedad civil ampliamente diferenciada y una diferenciación ideológico política a través de partidos, sino que, de manera paralela, existe un conjunto amplio de estructuras de autoridad, que corresponden a estas culturas comunitarias y que son estructuras que no forman parte del Estado boliviano que, sin embargo, son los principales espacios donde se hace vida política en el seno de estos pueblos y culturas.

Esto tiene dos implicaciones. Por un lado, en Bolivia no se puede establecer la ecuación país = sociedad, ya que Bolivia no sólo es un país multicultural, sino que se podría decir que es un país multisocietal. Contiene varias sociedades (más o menos 36), que articulan desde los procesos de transformación de la naturaleza en la producción hasta sus estructuras de autogobierno, que se han mantenido a pesar de la dominación colonial y liberal-moderna.

Reconstruyo brevemente estas dos dimensiones, en los rasgos más pertinentes a hacer una caracterización de las relaciones y los cambios en las relaciones políticas en el país.

Por un lado, en lo que concierne a la relación Estado—sociedad civil, han habido desplazamientos en los núcleos predominantes en la vida política, que se puede bosquejar de la siguiente manera -sin hacer toda la historia de estas relaciones-. Durante bastante tiempo la sociedad civil estuvo básicamente compuesta y articulada políticamente en torno a la Central Obrera Boliviana (COB), es decir, había un núcleo predominantemente sindical que, sin embargo, a través de su central nacional logró articular la sociedad civil. Esto fue así hasta inicios de los años ochenta, cuando la reforma neoliberal del Estado explícitamente trató de desarticular este núcleo obrero introduciendo tendencias a la recomposición de la sociedad civil que, desde entonces, ha experimentado el despliegue de varios otros núcleos de organización. Se amplió la presencia e influencia de corporaciones empresariales que se habían venido perfilando desde los setenta, y que fueron las que de manera mucho más decisiva y directa influyeron en la composición del Parlamento y del ejecutivo en los años ochenta y noventa a través de dirigir, también, los diferentes partidos parlamentarios de la época.

De manera paralela se desarrolló otro polo de la sociedad civil, en términos de expansión o de origen, que es el del sindicalismo campesino. El sindicalismo campesino ha experimentado un constante crecimiento desde los setenta y, mucho más, en los ochenta y noventa. El sindicalismo campesino autónomo, que tenía su núcleo o su locus político central en las áreas kataristas del altiplano, logró expandirse al conjunto del país; al oriente y al sur. Es este proceso de crecimiento y fortalecimiento del sindicalismo campesino el que ha generado una de las más importantes recomposiciones en el seno del sistema de partidos. El Movimiento al Socialismo (MAS) nace del sindicalismo cocalero y el Movimiento Indio Pachacuti (MIP) surge también de otra fracción de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Ambos crecen electoralmente de manera significativa en el 2002, y uno de ellos gana las elecciones nacionales en el 2005.

El núcleo corporativo del MAS, un partido organizado a partir de un sindicato campesino, ha logrado convertirse en un partido nacional y obtener una mayoría electoral, y cambiar el rumbo de la política económica y social del Estado boliviano. El desarrollo de un núcleo de la sociedad civil ha sido una de las condiciones del cambio de la composición del sistema de partidos y, también, del ejecutivo y el contenido de la dirección del Estado.

Otro tipo de proceso político ha estado también en la base de los cambios que estamos viviendo; se trata de la configuración de algunos movimientos sociales que han cuestionado el modelo de la privatización de los recursos naturales y los servicios públicos en el país. Aquí quiero introducir una distinción teórica para luego hacer una caracterización de las relaciones del gobierno del MAS y la sociedad civil. Considero que un movimiento social es un tipo de acción colectiva que se configura cuando la práctica política desborda los espacios institucionales del Estado, pero también los de la sociedad civil, es decir, que hay un tipo de acción política que plantea un cuestionamiento a algún tipo de estructuras o un conjunto más amplio. Esto plantea un problema que no pudo ser gestionado a través de las instituciones existentes de la sociedad civil y de aquellas que tiene el Estado, ya sea para canalizar la participación o intermediar con la sociedad civil. En este sentido, durante varios años, en términos de acumulación histórica y luego ya de la manera más visible, hemos visto que en Bolivia se hacía política en espacios que no pertenecían al Estado, es decir, que no formaban parte del sistema de partidos, ni de los municipios y que, más bien, conformaron una red centrada en el nivel del espacio público local, regional o sectorial: las asambleas de sindicatos campesinos, las juntas vecinales y, sobre todo, el espacio de articulación de las luchas antiprivatizaciones, que tienen como su forma más madura a la Coordinadora del Agua. La Coordinadora fue un espacio público de democracia directa y representativa a la vez; los ciudadanos de Cochabamba participaban en la deliberación sobre cómo llevar adelante el conflicto sobre la ley de aguas, que pronto se convirtió también en una demanda de la recomposición global del país a través de la consigna de una Asamblea Constituyente.

Uno de los rasgos de la experiencia de la Coordinadora es que se trata de un espacio público que reunía a representantes de otros espacios locales de deliberación, y al que se asistía de manera rotativa. En ese sentido, se convertía en una especie de asamblea de asambleas. Durante varios años, pero se puede decir también que esto ocurría con anterioridad, la vida política del país ha desbordado ampliamente el espacio de las instituciones políticas del Estado. De hecho, la política en el seno del Parlamento y el sistema de partidos no es la sustantiva, y éste ya había entrado en un fuerte proceso de deslegitimización y de corrupción.

Otro proceso importante que ha modificado la composición política de la sociedad civil boliviana ha sido la organización de las centrales de pueblos indígenas o asambleas de pueblos indígenas de las tierras bajas en el país, en la Amazonia, en los llanos del oriente y el Chaco en el sur del país. Durante los ochenta y noventa, llegaron a configurar ocho grandes centrales interétnicas, que durante un tiempo estuvieron, a su vez, unificadas en la Central Indígena de Pueblos del Oriente Boliviano (CIDOB). La CIDOB fue la primera en demandar una Asamblea Constituyente. Implicó un proceso de organización entre varias comunidades que forman parte del mismo pueblo, que por su cultura habitan de manera discontinua estos territorios. A su vez, ha sido un proceso de unificación interétnica, es decir, de centrales o asambleas que reúnen a 3, 4 o 5 pueblos, que habitan la misma región y que luego construyen formas de unidad mayor que articulan la Amazonia y el Chaco. Esto tiene dos facetas, una hacia adentro, en términos de procesos de unificación en el seno de sus propias culturas e historias políticas; la otra implica la organización de formas de representación y participación política de la sociedad civil y en relación al Estado. La organización de estas asambleas de pueblos indígenas amplía la composición de la sociedad civil boliviana y la hacen mucho más multicultural. Hasta inicios de la década de los noventa, estos pueblos eran invisibles o inexistentes para el Estado boliviano y, también, para una buena parte de la población.

En el resto del país, en territorio andino, también hay varios procesos de reorganización de estructuras de autoridad originaria, siendo la más visible políticamente el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Collasuyo, habiendo, sin embargo, varias experiencias de este tipo en territorios quechuas y aymaras, que tienen también esta doble faceta; procesos de unificación interna, entre ellos, y articulación de organizaciones que llegan a ser parte de la sociedad civil boliviana, y sujetos políticos que interactúan con el Estado boliviano y con otras instancias de la sociedad civil.

El conjunto de movilizaciones de estos núcleos de trabajadores campesinos, de movimientos anti-privatización y de asambleas de pueblos indígenas contra el modelo económico y político neoliberal es lo que puso en crisis a los anteriores gobiernos, y llegó a través de las salidas electorales a la recomposición que estamos viviendo. La condición de posibilidad de que la movilización política de núcleos de vida política

no estatales, algunos corporativos y otros comunitarios y algunos movimientos sociales, se haya podido canalizar a través de las instituciones políticas y del sistema de partidos, sin embargo, fue la presencia del MAS, que fue creado como un partido electoral de los coccaleros, y que había sido consecuente en la defensa de la soberanía nacional. Había sido una fuerza moderada en el conjunto de las movilizaciones de la época, y fue llevado por esta acumulación histórica a la condición de ganar las elecciones nacionales. En este sentido, esto no es algo labrado totalmente por el MAS, tiene sus méritos, pero es producto de sendos procesos de organización y movilización en este amplio conjunto de espacios de vida política no estatal.

Lo que hizo el MAS, ya en el momento de elaborar las listas a diputados y, luego, para asambleístas o representantes en la Asamblea Constituyente, fue configurar una red de alianzas bastante amplia, con varios núcleos corporativos de la sociedad civil, sobre todo, en el campo de las organizaciones laborales y populares. En este sentido, quiero recalcar que la base político electoral del MAS es una red de alianzas corporativas con núcleos importantes de la sociedad civil; continúa en nuevas condiciones, algunas prácticas ya desplegadas previamente por el sistema de partidos. Cuando se restaura el sistema de partidos y, sobre todo, cuando se amplía el ámbito de la ciudadanía electoral a través de la municipalización, hay un primer momento en que los partidos llevan o importan los candidatos desde las ciudades que son definidos en las direcciones de los partidos. En un segundo momento las instancias de la sociedad civil más importantes en algunos territorios, es decir, juntas vecinales, gremios, sindicatos, estructuras comunitarias, negocian con los partidos la inclusión de los representantes que ellos han escogido en sus listas.

Los partidos en la medida en que necesitan una base electoral, ya que han abandonado la vida política en el seno de la sociedad civil, incluyen en sus listas a estos representantes de la sociedad civil, como producto de esta red de intercambio político, en la que, sin embargo, los representantes de la sociedad civil acaban subordinados al partido generándose fuertes tensiones, en términos de alejamiento entre representantes y representados.

Se puede decir que hay una tercera fase, que tiene que ver con la emergencia o crecimiento del MAS, en la que estos grupos corporativos y comunitarios deciden votar por alguien de su clase, por así decirlo,

de su cultura, pero también lo hacen a través de una red de alianzas corporativas. El MAS reproduce, en mejores condiciones y de manera ampliada, las prácticas de intercambio político que vincula a la sociedad civil con el sistema de partidos, en el sentido de que el núcleo duro de la vida política y la base electoral están articulados por las organizaciones de la sociedad civil y no así por los partidos, que luego negocian con estos núcleos organizativos la inserción en el sistema de partidos a través de las diputaciones y, también, de los cargos de representación a nivel municipal. En este sentido, se puede decir que el actual gobierno del MAS no es un gobierno de los movimientos sociales, aunque reivindique esta figura para legitimar al nuevo gobierno en relación a la historia política previa que lo llevó a esa condición de gobernante.

En torno a este núcleo de relaciones se puede describir y argumentar lo siguiente: la configuración de las alianzas y las candidaturas del 2005 y, también, del 2006 para la constituyente, básicamente giraron en torno a cuotas, es decir, a la medida en que iban a entrar en el frente electoral estos diferentes núcleos de la sociedad civil, organizaciones de trabajadores y otros sectores populares organizados. No hubo un proceso de discusión sobre programa y plan del gobierno. Probablemente, lo que permitió centrarse en la negociación corporativa de cuotas de participación política haya sido el hecho de que las movilizaciones previas habían planteado como programa político de la época la nacionalización y la realización de la Asamblea Constituyente. Esto hizo posible que el MAS se dedicara a articular una red de alianzas electorales, que no incluyó la configuración de una instancia de representación del conjunto de esas organizaciones, que permitiera una especie de representación y dirección colectiva de los aliados y el MAS.

Esta red de alianzas electorales se complementó con el hecho de que al configurar el gabinete, el MAS invitó a algunos líderes importantes de algunas organizaciones pero a título personal y no como parte de un vínculo político más orgánico entre las organizaciones, el MAS y el gobierno. Por eso no llega a configurarse un gobierno de los movimientos sociales, es decir, donde los movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil incluidos mantengan una interlocución constante con los espacios políticos de sus organizaciones. En ese sentido, tenemos o hemos tenido un gabinete con pocos cambios, compuesto en un principio por una fuerte presencia de gente con experiencia sindical y que pro-

venía, incluso, de los sectores más estigmatizados, como las trabajadoras domésticas, y ha ido, luego, incluyendo gente que ha estado vinculada a los mineros, los fabriles, pero siempre en términos de una invitación personal a conformar el gabinete.

A esto cabría añadir otro rasgo del MAS, sobre todo en su fase de crecimiento y de condición de minoría en el Parlamento. El MAS era un partido fuertemente ligado a la vida de los sindicatos y federaciones de cocaleros del Chapare, es decir, una vida partidaria que tenía como referente más fuerte, no la vida del partido, sino la vida política de la matriz sindical. En la fase de conversión en un partido nacional, electoralmente mayoritario a través de la red de alianzas, no ha dado signos de configurar una estructura partidaria que genere una vida política interna e intensa, o que corresponda al grado de complejidad que adquirió la nueva coyuntura, y que, además, sería el espacio de diálogo constante con los movimientos. Durante un tiempo, al principio de su gobierno, Evo Morales mantuvo reuniones diarias con los diferentes movimientos sociales –bien temprano cada día–, y reuniones de evaluación del gabinete, sobre todo con aquellas organizaciones de la sociedad civil aliadas. Hay un vínculo continuo, pero era más fuerte antes, sobre todo entre Evo Morales y estas organizaciones de la sociedad civil, más que con el MAS; pero eso no equivale a un gobierno de los movimientos sociales.

Hay una fuerte identificación de los trabajadores, sobre todo, campesinos e indígenas con el presidente, pero esto tampoco equivale a un gobierno de los movimientos. En ese sentido, más bien, se ha perfilado otra faceta del MAS que vale la pena recalcar, que es el hecho de que el MAS es un partido electoral, con la peculiaridad que lo diferencia en relación a los otros que predominaron en el sistema partidario boliviano, y es que está fuertemente arraigado al núcleo sindical campesino. En ese sentido, el MAS ha funcionado como un partido electoral antineoliberal, pero un partido electoral. En el 2000, antes del 2000 y hasta la victoria electoral, inclusive hoy, el MAS se ha esforzado por procesar su participación, y una buena parte de la política, a través de las instituciones políticas existentes. Ha apostado seriamente a hacer política en y a través de las instituciones existentes, inclusive aquellas que criticaba con la intención de ir las reformando a través de los mecanismos previstos. Obviamente sin abandonar sus vínculos con la vida política que se hace fuera del Estado, sobre todo, con los núcleos sindicales.

El MAS ha apostado a lo que se llama, por lo general, democracia representativa, aunque no tenga una cultura política liberal predominante; más bien, tiene una cultura política nacional-popular y en parte comunitaria. Sin embargo, esta apuesta del MAS por la democracia representativa tiene que ver, también, con el lugar que ocupa el MAS hoy en el gobierno, que responde al hecho de que organizada la política en esas condiciones institucionales, se necesita un representante y mediador. El MAS ocupó ese lugar. El MAS aparece como el representante de una diversidad de núcleos autoorganizados de la sociedad civil, que no forman parte del MAS. El MAS procesa la participación de estos núcleos en el Estado y en los poderes del Estado a través de su organización y representantes. El MAS tiene poder en la medida en que hay un régimen de democracia representativa en las condiciones modernas liberales, pre-existentes y existentes hoy también, y que parece que van a continuar.

Sobre esto, vinculado a lo anterior, cabría decir lo siguiente, teniendo en cuenta que cuando se habla de representación no necesariamente se habla de democracia. Considero que lo más representativo que hay en el país es el nivel corporativo; las corporaciones son las que han logrado articular una vida política pública sectorial mucho más intensa, y, por lo tanto, relaciones en las que hay un contenido de representación más fuerte en aquellos que se hacen cargo de su presencia política en el seno de la sociedad civil y su vínculo con el Estado. Esto es así en el mundo de los trabajadores como, también, en el mundo de los poderes empresariales. De hecho, hoy en Bolivia el nivel corporativo de los núcleos empresariales en su forma de dominio en el seno de la sociedad civil, que son los comités cívicos, son mucho más importantes que los partidos políticos, que están decreciendo electoralmente. Y esto tiene que ver, también, con que los núcleos corporativos de la sociedad civil son espacios donde se hace mucho más política que a través de partidos y otros espacios diseñados para la participación política, que forman parte del Estado.

En la historia política boliviana, por lo general, ha habido un predominio de los núcleos corporativos por sobre los partidos políticos, con la excepción del MNR en sus mejores momentos –que fue un fuerte articulador de la sociedad civil antes del '52. Este problema lo experimentó el sistema de partidos en los ochenta y noventa, es decir, tratar de ser el monopolio de la política en un país donde de facto la mayor parte de la política se hace en el seno de la sociedad civil y en el seno de

espacios comunitarios que están más allá de la sociedad civil y el Estado. Se puede pensar que una de las tareas de la Asamblea Constituyente era compatibilizar, en parte significativa, esa complejidad de la composición política del país, que ampliamente ha desbordado al Estado y las instituciones políticas, a través de las cuales el Estado podría contener, comunicar o sintonizarse con esa diversidad de espacios políticos históricamente desplegados.

Hasta ahora no ha habido un reconocimiento y despliegue de formas de democracia participativa diferentes a las que ya habían existido antes, por lo general, fuera del Estado, y esto lleva a la consideración de varias cosas.

Por un lado, se puede pensar que en el caso boliviano no hay una correspondencia entre democracia y régimen político y sistema de partidos y Estado. De hecho, los espacios donde se hace vida política democrática, por un buen tiempo, han estado por fuera del Estado, en algunos núcleos de la sociedad civil y, sobre todo, en ámbitos comunitarios, a través de sus estructuras de autoridad que no formaban parte del Estado boliviano. En Bolivia la idea de democracia no sirve para caracterizar el régimen político, ya que hay política por fuera del régimen con mayor sustancia que aquella que las instituciones del Estado contiene. Además, debido a la diversidad cultural existente del país, cabe pensar, usándola a la vez como término de traducción, que hay varios espacios o tipos de democracia. Es decir: la democracia existe en plural y está diseminada dentro y fuera del Estado. En este sentido, no es un término que sirva, incluso hasta hoy, para nombrar la forma de unidad de la vida política del país, sino que puede servir, en todo caso, para pensar un pluriverso organizado y diseminado a través de varias formas en el país, de una composición multicultural, y en la que unos espacios han entrado en conflicto con otros.

La condición democrática o de la democracia en Bolivia se refiere a la condición de este pluriverso político, no unificado y en conflicto. Se puede decir que varios de estos espacios que han puesto en crisis al Estado boliviano antes de la victoria electoral del MAS, o los que propusieron nacionalización y Asamblea Constituyente, son núcleos de democracia directa y representativa, pero son núcleos fragmentados existentes en la sociedad civil, algunos más allá de la sociedad civil. Estos núcleos se configuran como un movimiento social (como la Coordinadora del Agua) o cuando la gente que normalmente actúa en el seno de instituciones de

la sociedad civil, en torno a temas rutinarios o intereses corporativos, las desborda. En estos casos se configuran momentos de movimiento social (en torno a la guerra del gas y del agua, y en el 2005 también), sin que el movimiento corresponda a una dirección única y permanente.

Hacia fines del siglo pasado, estos núcleos de democracia participativa entraron en conflicto con la llamada democracia representativa y el sistema de partidos, que tenía un bajísimo grado de representatividad (alrededor del 2% según las encuestas) y que estaba altamente deslegitimado. La recomposición de este sistema de partidos se ha hecho a través de la victoria electoral del MAS, que ha renovado y ha salvado, en parte, al sistema de partidos a través de la reintroducción de la representación de núcleos populares y de trabajadores, sin haber sustituido el tipo de instituciones y a través de una mayor representación, que es una composición de representación político-cultural y corporativa, que al parecer sigue siendo el componente más fuerte. También lo fue en la época del predominio de los partidos neoliberales, que era la representación partidaria de núcleos corporativos empresariales de manera casi monopólica, a través de un oligopolio de los cinco partidos parlamentarios.

Vuelvo al eje de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones laborales de la sociedad civil, para bosquejar algunas facetas. Por un lado, se combinó una concentración de la política en los miembros del ejecutivo, que han intentado controlar a la Asamblea Constituyente que, a su vez, es una concentración de la política en relación al resto de los espacios políticos activados.

Esto se combina con una red de relaciones, de alianzas y negociación corporativa con el conjunto de sus aliados, muchos de ellos representados en la Asamblea Constituyente y/o en el Parlamento, pero no en espacios públicos. En algunas coyunturas, sobre todo, en relación a la Asamblea Constituyente, el MAS ha tenido que relacionarse con algunas formas de articulación de organizaciones, sobre todo agrarias, como el Pacto de Unidad, que agrupa a las principales organizaciones de trabajadores campesinos y asambleas de pueblos indígenas. Para articular una propuesta de Constitución se ha presionado sobre el MAS para que introdujera sus propuestas en la Asamblea Constituyente. Es decir, que el MAS interactúa, en relación a la asamblea, y negocia con una instancia de articulación de la sociedad civil, sobre todo en el ámbito campesino e indígena, que se da de manera autónoma y paralela a las alianzas con el MAS. Muchos miembros

del pacto de unidad están también aliados con el MAS y algunos otros no. Esto implica que también se reproducen y se continúan algunas prácticas anteriores, en la medida en que el MAS no contiene orgánicamente a las organizaciones y movimientos y no es el partido del conjunto de las organizaciones, éstas siguen articulándose de manera paralela a través de algunas formas que ya habían articulado y experimentado previamente, y así negocian de manera agregada con el MAS.

En este sentido, el MAS hoy no es un lugar de la democracia participativa, en muchos ámbitos hubo desmovilización como producto de esas alianzas e inclusión de representantes vía MAS en los espacios estatales. En varios otros la democracia participativa es algo que todavía se despliega en espacios políticos que están fuera del Estado y fuera del MAS también, y fuera de su red de alianzas corporativas. En todo caso, se podría decir que el MAS es el canal de participación política de los representantes de esta senda social civil y de algunas estructuras comunitarias, en las instituciones políticas del Estado, pero esa participación no se podría caracterizar como democracia participativa. En todo caso, en tanto ese ha sido el canal de ampliación política en el seno del Estado, es una faceta de la democratización del mismo. Durante estos años no se ha vivido la configuración de nuevos espacios de democracia participativa, en todo caso, lo que sí ha ocurrido es la ampliación de la participación política de pueblos y culturas subalternos, de campesinos y trabajadores en los poderes legislativos y ejecutivos del país, pero todavía en el formato de la llamada democracia representativa.

En los informes de las comisiones de trabajo de la Asamblea Constituyente se contemplaba el reconocimiento de un Estado democrático, participativo, de una democracia representativa, participativa y comunitaria, que implicaría, en términos de ampliación respecto de lo previo, reconocimiento de estructuras de autoridad y espacios de vida política que corresponden a núcleos de la sociedad civil y, también, sobre todo, a las estructuras comunitarias de los diferentes pueblos y culturas existentes en el país, aunque eso no va acompañado de un diseño de nuevos espacios institucionales para ampliar la participación o la democracia participativa, sino que se reconoce como democracia participativa a estructuras y espacios políticos ya existentes, que no necesariamente, llegarían a ser parte del Estado. Es decir, el Estado reconoce que hay política más allá de él, como espacios legítimos, pero este tipo de diseño es algo que, todavía, está en discusión.

Se podría decir que hasta hoy, más bien, el hecho de que el MAS haya ganado como resultado de una acumulación histórica producida desde espacios de democracia directa, participativa, no estatales, no ha llevado a que se amplíe en el seno del mismo Estado, o se empiece a experimentar una ampliación de espacios de democracia participativa: más bien, lo que ocurre es que la victoria electoral del MAS ha llevado a que una parte significativa de esa política, que se hace por fuera del Estado desbordándolo, más bien se canalice en el seno de las instituciones llamadas representativas del Estado. El MAS, en tanto partido electoral desde su origen, es un medio de canalización de la política hacia el seno de las instituciones representativas, es la principal forma política hoy, que está reorientando y reintroduciendo la política en el seno de las instituciones representativas, en vez de haber sido una fuerza política que continúe en el espacio estatal la expansión de la democracia participativa, que se dio por fuera del Estado. Tampoco es una fuerza que la ha eliminado, pero el rasgo predominante, vuelvo recalcar, es el hecho de que el MAS es el principal canalizador de la política en el seno de lo que se llama democracia representativa. Como mencioné previamente, sólo el informe de una de las comisiones plantea el reconocimiento de democracia participativa en el texto de una nueva Constitución, que no implica el diseño de nuevos espacios, sino el reconocimiento de los que ya existen.

El MAS ha permitido canalizar la política por la vía electoral, por la vía del sistema de partidos a través del Parlamento, de una Asamblea Constituyente y en una coyuntura donde las fuerzas sociales, movimientos y, también, núcleos laborales, campesinos de la sociedad civil reclamaban una Asamblea Constituyente que no se haga bajo la modalidad de monopolio de la representación a través de los partidos. El MAS fue el que impuso un diseño de convocatoria de Asamblea Constituyente a través de representación partidaria. En las discusiones sobre el diseño de la forma de composición de la representación política, hacia delante, el MAS también es de los que sostiene que ésta se debería seguir realizando a través de partidos políticos, y se ha negado a incorporar la demanda de una representación directa de pueblos y culturas. En este sentido, una buena parte de la acción política del MAS y de su visión en el diseño de las instituciones políticas para el país, caben dentro de lo que genérica y comúnmente llamamos democracia representativa. En todo caso, no hay propuestas del MAS que se refieran a la introducción de espacios de democracia participativa o directa.

LA ESENCIA SOCIAL DE LA *REVOLUCIÓN BOLIVARIANA* EN VENEZUELA: UNA MIRADA PRELIMINAR SOBRE SUS FORTALEZAS Y DEBILIDADES

ANA MARÍA SANJUÁN

INTRODUCCIÓN

América Latina llegó al siglo XXI persistiendo en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, que le permitiera solventar su enorme deuda social. Con otros actores políticos en la mayoría de sus gobiernos, el llamado “giro a la izquierda” de la región, tiene lugar, entre otros factores globales y económicos, debido a que las crecientes expectativas de inclusión social de las mayorías empujaron hacia un cambio político que guarda hoy disímiles características según los países. Uno de los gobiernos más representativos de dicho cambio político regional y que pronto cumple una década, es el de Venezuela, debido a su promesa inicial de llevar a cabo la “*revolución bolivariana*”, destinada a reemplazar las bases político-institucionales y económicas de Venezuela y centrada política y simbólicamente en la transformación del perfil social del país. Dicha propuesta de cambios, ratificada mediante la reelección de Chávez en el 2006, fue ampliada, en el marco de un nuevo impulso político, destinado a la construcción del “*socialismo del siglo XXI*”, en el que el tema social y el de la igualdad mantienen una relevancia excepcional. Por muchas razones, el desarrollo sociopolítico venezolano reviste una gran complejidad, que está en proceso de ser analizado tanto en su profundidad como en sus múltiples contradicciones, tarea por demás difícil debido a la polarización e ideologización extremas que genera tanto dentro como fuera de Venezuela. En el presente ensayo se examina, de manera preliminar, las políticas mediante las cuales el gobierno del presidente Hugo Chávez aborda la resolución del problema de la pobreza y la desigualdad en el país y algunos de sus principales resultados. Entre las características fundamentales del proceso de inclusión social y reducción de la pobreza, se encuentran el uso masivo de los excedentes de la renta petrolera, la

promoción de la participación social y el empoderamiento político y la edición de nuevos mecanismos institucionales, también conocidos como “misiones”. Los resultados son mixtos y desiguales, lo cual plantea la necesidad de reformulación de políticas en algunos casos y el replanteamiento integral en otros, debido a la incertidumbre sobre su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

ANTECEDENTES. PRINCIPALES RASGOS DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

Como se conoce, en términos político-liberales, la democracia tiene varios logros que exhibir en la región, aun cuando por momentos, se trate de una democracia bajo presión. Aunque son irrefutables e irreversibles los éxitos de la democracia política, la región todavía está lejos de lograr la democracia económica y social, ya que persiste la falta de garantías para la satisfacción de los derechos económicos y sociales. Se ha sugerido que en los países latinoamericanos, lo que existe en realidad son democracias con escasa capacidad estatal y de baja intensidad de ciudadanía, lo que está en el núcleo mismo de los impedimentos para alcanzar la democratización social. Por ello, la democracia en América Latina está en un proceso de reconceptualización, en el que se debe buscar, necesariamente, una definición maximalista, que tenga en cuenta la creciente utilización de los mecanismos de democracia directa, las nuevas expresiones de la política a través de canales no convencionales y la ampliación de la esfera pública por parte de grupos históricamente excluidos del ejercicio de la política. Hay más democracia, pero las sociedades exigen una mejor democracia y, sobre todo, una mayor democracia social.

Las tensiones sobre la democracia no sólo provienen de la pérdida de espacio de las instituciones liberales, patente especialmente en la región andina y en el caso de Venezuela. Dichas tensiones también provienen de las dificultades del sistema político para el logro de la inclusión social y la extensión efectiva de la ciudadanía. Los déficits democráticos se observan especialmente en el área andina, ámbito en el que es mucho más obvia la tensión entre democracia y liberalismo. Existe en los Andes una polarización abierta sobre el modelo de democracia y una fuerte tirantez entre refundación y reformas. Los actos refundacionales de la democracia son consecuencia de la emergencia de las nuevas identidades

políticas. Por ello, la calidad de la democracia debe evaluarse a la luz de las especificidades regionales. La denominada “radicalidad” andina, está atravesada por procesos de velocidades variadas, entre los que destacan, profundos cambios político-institucionales, procesos innovadores de diseño de un Estado más democrático, nueva gestión de los recursos naturales, reconstrucción de las mediaciones políticas y replanteamiento de la vinculación con la globalización. Ni en el ámbito sudamericano, ni en el regional, existe consenso sobre cómo tratar la complejidad política de la crisis andina, de la cual, Venezuela es uno de los casos centrales.¹

CAUSAS DEL CAMBIO POLÍTICO EN VENEZUELA

Hasta finales de la década de los ochenta, Venezuela era considerada en el hemisferio americano, un país de grandes certezas, sólidas instituciones y pocos sobresaltos. La clave de la estabilidad y “excepcionalidad” venezolana estuvo en una alta renta petrolera y un sistema bipartidista con participación regulada, que durante dos décadas (1958-1978) administró con relativa eficiencia las mediaciones políticas e incluso los excedentes económicos en un marco formalmente democrático, además de que logró apartar a los militares de la vida política, otorgándoles amplia independencia del poder civil, prebendas y concesiones económicas. Esta suerte de “felicidad” nacional, contrastó con los procesos políticos vecinos, marcando una trayectoria sociopolítica, diferente en lo sustancial a las que en su mayoría recorrieron los países de la región. Democracia con participación regulada, estabilidad política consensuada en un pacto de elites y amplios recursos económicos, fueron los elementos centrales de dicha “excepcionalidad” venezolana.

En la década del ochenta, la “latinoamericanización” de Venezuela acabó con su “ilusión de armonía”. La crisis de la deuda externa, en 1983, generó una recesión económica sin precedentes en el país, a la que se le sumó el colapso de los precios petroleros en 1986. La caída del PBI y la crisis social resultante, arrastró consigo parte de las instituciones políticas y estatales del país. Ya a partir de 1989, el futuro de Venezuela dejó de ser previsible y ordenado. Los años noventa marcaron época en cuanto a la profundidad y el vértigo de los cambios ocurridos en todos los órdenes de la vida social. El desarrollo de la crisis fue inesperado y sorpresivo: revueltas populares masivas con represión indiscriminada (1989),

dos intentos de golpes de Estado (1992), destitución del cargo, por presión popular, de un presidente en el curso de su período constitucional (1993), triunfo de un candidato del establishment con los votos del antiestablishment (1993), fueron algunos de los episodios que desnudaron en toda su crudeza, la ruptura estructural de la legitimidad del modelo democrático desarrollado desde 1958. El triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de 1998 con una propuesta radical de refundación institucional y anticorrupción, significó el fin de una era política y el comienzo de otra, la cual está en pleno desarrollo. Algunas de las causas del colapso político venezolano fueron la baja calidad de la democracia (escasos niveles de participación), la crisis de un pacto partidocrático excluyente, el desplome de los partidos tradicionales (incapaces de responder a una sociedad en donde venía aumentando la pobreza y la desigualdad y se hacía mucho más compleja y diversa en sus demandas políticas y sociales) y, también, la desviación corrupta de los recursos económicos del Estado.²

En varios sentidos, la Venezuela de hoy es radicalmente distinta a la de hace una década. El triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de 1998 constituyó un cambio paradigmático en la política venezolana y, como se señaló anteriormente, fue una respuesta popular a una crisis profunda del Estado (ineficiencia, clientelismo, altos niveles de corrupción); la deslegitimación de unas élites que dejaron de entender las nuevas realidades del país, expresadas, entre otras cosas, en un conjunto variado y complejo de demandas; el colapso del sistema de partidos y de cualquier forma de mediación política.

Se abrió paso, así pues, a un proyecto de poder, el cual combina de manera sincrética, según la etapa, los actores y las circunstancias, elementos militaristas, nacionalistas, cristianos, populistas y diversas tradiciones de izquierda, marcados por un fuerte personalismo político. Este proyecto se fundamenta, en lo esencial, en una recuperación del papel estratégico del Estado en la economía, con visos desarrollistas y soberanistas, en la cual la reivindicación de los excluidos mediante la transferencia de poder político, constituye la transversalidad simbólica. El mismo cuenta, desde sus inicios, con una importante mayoría social, política y cultural, proveniente fundamentalmente de los sectores tradicionalmente relegados de la sociedad, los cuales mantienen una cercana y constante vinculación emotiva con el presidente de la República, en torno a cuyo liderazgo se ha centrado el proceso político venezolano.

El nuevo proyecto supuso un profundo recambio de las élites políticas y administrativas venezolanas y reconfiguró, así mismo, la agenda política, dándole un marcado contenido social, siguiendo las pulsiones sociales de “democratizar la democracia”. En atención a dicho objetivo, en el diseño político-institucional consagrado en la Constitución de 1999 se promueve, además de la representativa y liberal, la democracia directa o participativa, concibiendo a la democracia en forma amplia, no sólo como el marco de ordenamiento de la representación mediante elecciones libres y competitivas y división de poderes, sino como un modelo de promoción de la igualdad social. La búsqueda de la democracia social, en una sociedad fragmentada y crecientemente asimétrica, se convirtió en la propuesta política que todavía sigue siendo central en el país.

Esta iniciativa de reorganización del contrato social y la búsqueda del cambio en las relaciones de poder, ha sido adelantada también en el ámbito económico, mediante la re-nacionalización de empresas consideradas de carácter estratégico (en los sectores de petróleo, electricidad, telecomunicaciones, cementos, aluminio y financiero), así como en un conjunto de propuestas, tales como nuevas reformas fiscales, el cambio de primacía de distintas formas de propiedad colectiva, distintas formas de empresa, empresas de beneficio social, además de esquemas de cogestión.³

Para comprender el alto apoyo que mantiene el gobierno entre los sectores populares, lo cual le ha permitido ganar las elecciones sucesivas con relativa y amplia mayoría, es importante analizar las reformas adelantadas. Entre los avances más importantes logrados por la revolución bolivariana en Venezuela se encuentran: la inclusión política, la recuperación de la dignidad y visibilidad de los excluidos, la política petrolera para viabilizar la democracia económica y social, la recuperación del Estado como eje central de la vida nacional y la política exterior.

La visibilidad de los excluidos explica el énfasis de diversas políticas sociales (gracias a una redistribución de la riqueza petrolera, conforme a un patrón muy distinto al del pasado) y, así mismo, los procesos, algunos importantes y exitosos, de empoderamiento de los sectores populares, en medio de la promoción de la democracia participativa y radical. Todo ello en medio de una gran movilización política, especie de democracia continua, alimento de un personalismo político y caudillismo que, de paso, pone en riesgo la pertinencia y la eficacia de las organizaciones políticas

Cuadro 1: Resumen de algunos indicadores macroeconómicos

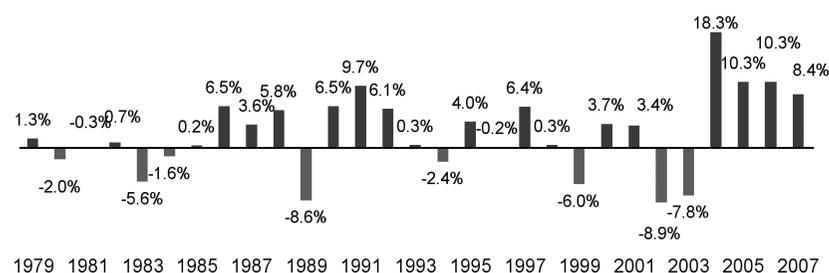
Años	Precios del barril de petróleo/ cesta venezolana (US\$)	Reservas internacionales (millones de US\$)	Inflación (% de variación del IPC)	Tipo de cambio (Bs. por US\$)	Variación del PBI (%)
1990	20,3	11.642	36,5	50	4,4
1991	15,9	14.105	31,0	62	10,4
1992	14,9	13.001	31,9	79	7,3
1993	13,3	12.656	45,9	105	-0,4
1994	13,2	11.507	70,8	170	-3,3
1995	14,8	9.723	56,6	290	-3,7
1996	18,4	15.229	73,5	475	-0,4
1997	16,3	17.818	32,4	504	-6,4
1998	10,8	14.849	26,5	564	-0,1
1999	16,0	15.379	18,4	648	-7,2
2000	26,1	20.471	12,7	699	3,2
2001	20,2	18.523	11,6	763	3,4
2002	21,9	14.860	27,6	1401	-8,9
2003	25,8	21.366	24,3	1600	-7,8
2004	32,9	24.208	17,7	1920	18,3
2005	46,0	30.368	13,5	2150	10,3
2006	56,5	37.440	15,8	2150	10,3
2007	68,6	34.286	22,5	2150	8,4
2008*	96,7	31.099	3,4	2150	-

Fuente: Banco Central de Venezuela, 2008. *Cifras correspondientes al primer trimestre de 2008.

de mediación. Ha habido, por otro lado, transformaciones muy importantes en el plano de la simbología política, las cuales explican, en cierta medida, el hecho de que el respaldo al presidente se mantenga muy alto, no obstante los errores y las insuficiencias de la gestión gubernamental.

A comienzos del período del presidente Chávez tuvo lugar una reorientación de la política petrolera nacional, a los fines de maximizar su provento rentístico. Aprovechando un contexto internacional favorable y gracias a un activismo especial con los países de la OPEP, Venezuela recuperó su ingreso y ello le permitió al gobierno desarrollar, como se señaló antes, una política de distribución de la renta petrolera con un profundo acento social, que a la postre ha permitido mejorar algunos indicadores sociales. Sólo en el área de educación el gasto gubernamental ha dado un salto del 3 al 9% del PBI durante los últimos 8 años y en 2007, el 47% del presupuesto está orientado al gasto social. Por otra parte, el aumento del consumo del sector E (el más pobre de la población), ha sido de 159% en los últimos 3 años. Los venezolanos consumieron en 2007 un 54% más de toneladas de alimentos que en 2003 y un 32% más que en 1998⁴ y la confianza del consumidor (también denominada “espíritu territorial bruto”), alcanzó, a finales del 2007, el nivel más alto desde 1982.

Es importante llamar la atención sobre el hecho de que estas y otras medidas de parecida naturaleza han logrado disminuir la pobreza, mas no la desigualdad en la distribución de los ingresos, que no ha variado sustancialmente entre 2003 y 2007.

Gráfico 1: Evolución del PBI (1979–2007)

Fuente: Banco Central de Venezuela. Información Estadística. Indicadores. PBI y sus Componentes Base 1997 (Anual). Datos de la página: www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp

Cuadro 2: Algunos indicadores socioeconómicos

Año (%)	Hogares en pobreza (%)	Hogares en pobreza extrema (%)	Desocupación (%)	Gasto Público %PBI	Gasto Público Social
1998	43,3	17,1	12,7	23,68	8,2
1999	42,0	16,9	16,1	24,53	9,4
2000	40,4	14,9	14,4	29,57	11,0
2001	39,0	14,0	14,6	31,57	12,1
2002	48,6	21,0	16,2	29,38	11,2
2003	55,1	25,0	16,8	31,00	12,1
2004	47,0	18,5	13,9	28,45	11,8
2005	37,9	15,3	11,4	28,51	11,6
2006	30,6	9,1	9,5	30,97	13,6
2007	27,5*	7,6*	9,3	25,52	11,4
2008	-	-	10,8	27,30	12,6

Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela, INE, 2008

En cuanto al papel del Estado, el gobierno de Hugo Chávez se ha propuesto aumentar su capacidad de intervención y su protagonismo en la definición de un nuevo modelo de desarrollo, alternativo al neoliberal. Este proceso, que ha requerido importantes cambios institucionales para el fortalecimiento de la intervención estatal en la economía, coincide con una coyuntura de altos precios del petróleo, que propicia a su vez un mayor nacionalismo económico. En términos de avance de una mayor democracia económica, la actuación del Estado en los últimos 10 años, se dirigió a ampliar masivamente el acceso al crédito de pequeñas y medianas empresas y de cooperativas, buscando incorporar nuevos actores económicos. Igualmente gran parte del esfuerzo productivo ha estado en la búsqueda de un desarrollo endógeno y de la promoción de cooperativas de producción de bienes y servicios.

En Venezuela se está viviendo un proceso político con cambios permanentes y ambiguos en su direccionalidad, que de manera paralela alimentan tendencias contradictorias. Varias de ellas, como se ha advertido, se dirigen a la consolidación de una mayor democracia política y social. Pero en el mismo sentido tienen lugar políticas que afectan los logros al-

Cuadro 3: Indicadores de desigualdad

Coeficiente de Gini y quintiles de ingreso per cápita de los hogares										
Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Coeficiente de Gini	0,487	0,486	0,469	0,477	0,457	0,493	0,481	0,455	0,474	0,446
	4	5	3	2	3	8	1	9	8	3
Quintiles										
20% más pobre	4.1	4.1	4.4	4.0	4.5	4.4	4.0	3.5	4.6	4.8
Quintil 2	8.2	8.5	9.1	8.6	9.9	7.9	8.8	7.6	8.4	9.3
Quintil intermedio	13.2	13.0	13.2	13.5	13.1	12.6	13.0	12.9	15.9	14.3
Quintil 4	20.9	21.1	21.4	21.6	23.0	23.0	21.4	21.2	18.8	21.9
20% más rico	53.6	53.4	51.9	52.3	49.6	23.0	52.8	54.8	52.4	49.8

Fuente: EHM/INE

canzados: el extremo personalismo político, la peligrosa debilidad estatal, que aumenta la ineficiencia gubernamental y la corrupción, la preeminencia de una revolución simbólica o la sobreideologización del proceso y la vida cotidiana, el permanente ejercicio de la política por otros medios (desde los medios y a través de los medios), el personalismo político con pulsiones cada vez más autoritarias, la profundización del petroestado y la carencia de un modelo de desarrollo alternativo sustentable.

Desde el comentario general anteriormente expuesto, vale la pena mencionar más brevemente ciertos aspectos críticos de la agenda política venezolana:

- No ha habido una recomposición del sistema político, por varias razones, entre las que cuentan que existe una incapacidad de reconfigurar, de nuevo, grandes narrativas nacionales en una sociedad tan fragmentada y con visiones estratégicas tan diferentes; el cierre de los espacios políticos tanto para la oposición como para la disidencia dentro del propio gobierno, que se expresa, como se señalara anteriormente entre otros, en la falta de

consulta de los cambios fundamentales que se proponen para el país. Persiste, por su parte, la falta de acuerdos sobre temas fundamentales: los modos de hacer política, el déficit democrático, la incapacidad de gestión del disenso tanto del lado del gobierno como de la oposición (los principales partidos se han vuelto a dividir tras las elecciones). En este escenario se facilita aun más el personalismo presidencial y su propensión autoritaria. Chávez guarda constantemente la iniciativa política, marcando tanto las acciones del gobierno como de la oposición.

- b) Existe una crisis de mediación en general, lo cual vale tanto para el gobierno como para la oposición. A estas vulnerabilidades políticas, se le suma la convivencia casi independiente o con lazos muy frágiles de comunicación de tres países a la vez: el de los excluidos, el de los incluidos y el de los burócratas ideologizados, responsables de la revolución simbólica y del aparato del Estado.
- c) Es fácil observar ciertos rasgos autoritarios en el actual gobierno y la amenaza de que los mismos puedan acentuarse generando, entre otros efectos, una competencia política desigual.
- d) El Estado venezolano, desmantelado durante largos años como consecuencia de las reformas de mercado de la década pasada, no ha mejorado y ni siquiera parece que hubiese una estrategia para hacerlo por parte del actual gobierno. Después de una década, es este uno de los problemas más graves del país, ya que dicho Estado sigue en un coma, cada vez más discapacitado para sus funciones fundamentales, preso de una improvisación permanente, crecientemente ineficiente, clientelar, corrupto, expresado actualmente en 27 ministerios (15 de ellos creados en los últimos cuatro años), aumentando en la medida en que es más incompetente.
- e) Persistencia de la falla teutónica económica, ya que no hay modelo de desarrollo alternativo, ni capitalismo mejorado, ni socialismo. La economía venezolana sigue siendo una economía petrolera cuyos ingresos son manejados por el Estado, tal es el rasgo que le define de manera determinante, aunque con ciertas variaciones de intensidad, desde hace tres cuartos de siglo. Ello impide atender de manera estructural la resolución del problema

del desempleo, de la desigualdad en la apropiación de rentas, del mantenimiento de una economía saludable y sustentable, y de resolver la enorme vulnerabilidad del país frente a las contingencias internas, ya que es crecientemente dependiente de la comercialización de la energía y sus agregados. El “petroestado” se ha profundizado. Los últimos cien años de la historia venezolana han estado ligados de manera determinante a la producción y exportación de petróleo. La vida nacional ha transcurrido según los cánones de lo que se ha llamado el capitalismo rentista. La situación actual sigue siendo la misma, agravada en muchos sentidos (dependencia agroalimentaria notable y en general aumento, como nunca, de las importaciones), no obstante la insistente propuesta del desarrollo endógeno. A ello se añaden la inflación persistente y el fortalecimiento del capitalismo de Estado.

- f) El presente gobierno, no obstante sus intenciones políticas de lograr la transformación productiva de Venezuela todavía no ha alcanzado, en los hechos, establecer un nuevo paradigma económico. El país sigue transcurriendo dentro del modelo capitalista, del tipo rentista (con acento social, debería decirse), mientras ensaya algunas fórmulas que no han logrado mostrar muchos éxitos, cobijadas bajo la idea del desarrollo endógeno (cooperativas, empresas de desarrollo social) y asoma, como se dijo antes, un socialismo bajo ideas muy ambiguas que, entre otras cosas, no alcanzan a señalar cómo podría ser la transición desde el capitalismo rentista hacia un socialismo que, en todo caso, también dependerá de la renta petrolera, por lo que algunos lo llaman socialismo rentista. En todo caso, cada día más, Venezuela profundiza su condición periférica en la economía internacional, su falta de industrialización y su elevada dependencia de los ingresos petroleros. Esto es especialmente patente, en sus relaciones con los Estados Unidos.⁵
- g) Como se verá en detalle más adelante, la reivindicación de lo social es un asunto de primer orden dentro de la agenda nacional (tema soslayado antes de este gobierno). En este período, se efectúa una distribución de la riqueza petrolera de manera mucho más equitativa que en el período precedente, especial-

Cuadro 4: Exportaciones venezolanas

Año	Exportaciones petroleras	%	Exportaciones no petroleras	%	Total
1995	13.413	73,20	4.999	26,80	18.630
1996	18.486	79,00	5.078	21,00	23.400
1997	18.257	77,00	5.454	23,00	23.711
1998	12.295	70,00	5.269	30,00	17.564
1999	15.686	75,00	5.229	25,00	20.915
2000	28.716	84,00	5.322	16,00	34.038
2001	21.745	81,54	4.922	18,50	26.667
2002	21.532	80,40	5.249	19,60	26.781
2003	22.029	81,08	5.141	18,90	27.170
2004	31.917	82,37	6.831	17,60	38.748
2005	48.339	86,95	7.258	13,10	55.597
2006	58.438	89,62	6.772	10,38	65.210
2007	62.555	90,4	6.610	9,6	69.165

(MM US\$ y porcentaje del total)
Fuente: BCV, INE, CAF

mente a través de las misiones. Es claro que este proceso de redistribución focalizado hacia los más pobres, va acompañado de un proceso de inclusión simbólica de la población secularmente marginada, aunque ya se observan señales de que la percepción comienza a declinar en algunos sectores. Estos aspectos importantes de empoderamiento, se acompañan con distorsiones populistas y autoritarias, mientras se observan, expresados fundamentalmente en las cifras de violencia criminal⁶, algunos síntomas peligrosos de anomia social.

Cuadro 5: Balanza comercial venezolana

Año	Exportación	Importación	Balanza comercial
1995	18.630	11.396	7.234
1996	23.461	8.902	14.498
1997	25.566	13.158	11.553
1998	17.564	14.250	3.314
1999	20.915	12.669	8.246
2000	34.038	16.073	17.965
2001	26.667	16.435	10.232
2002	26.781	11.673	15.108
2003	27.170	8.337	18.833
2004	38.748	15.945	22.803
2005	55.597	25.174	30.423
2006	65.210	34.428	30.782
2007	69.165	45.463	23.702

(MM US\$)
Fuente: BCV, INE, CAF.

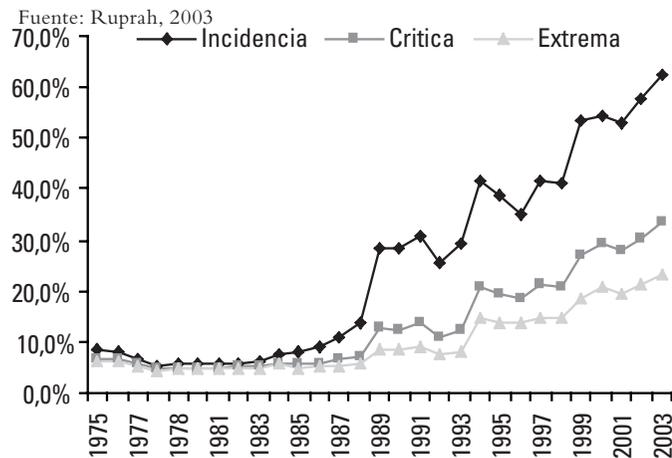
- h) Por último, se encuentra el peligro de la preeminencia de la revolución simbólica sobre la real o la sobreideologización del proceso y de la vida cotidiana. Uno de los ámbitos en los cuales el gobierno bolivariano ha realizado una avanzada en la búsqueda de un monopolio, es en el simbólico, consecuentes con la afirmación de que la ideología es el contexto de confrontación por excelencia en los procesos de cambio político. Así, en la revolución bolivariana ha cambiado el nombre de la República, el escudo y la bandera nacional, se han revigorizado personajes históricos independentistas y se construye una nueva narrativa sobre el papel de Venezuela en la región.
- i) Esta búsqueda del monopolio simbólico se lleva a cabo también y peligrosamente, en las instituciones del Estado, el PSUV, la Fuerza Armada Nacional y en los medios de comunicación al-

Cuadro 6: Ubicación de Venezuela como socio comercial de los Estados Unidos en el mundo (Importaciones más exportaciones). (Millones de dólares)

Año	Ubicación	Comercio Total
1998	21	15.138
1999	23	15.598
2000	17	22.737
2001	19	19.561
2002	20	18.491
2003	19	19.313
2004	16	28.922
2005	13	38.785
2006	12	44.759,6
2007	12	47.344,3

Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC)
<http://dataweb.usitc.gov>

Gráfico 2: Tasas de pobreza (1975 – 2002)



ternativos, confundiéndose cada vez más Estado, partido y gobierno, siempre con preeminencia del gobierno. La voluntad hegemónica del chavismo se refleja en la multiplicidad de mensajes públicos y en presencia publicitaria, mientras lo ideológico se convierte en un objetivo central de cambio político, pero también de riesgo de uniformidad y control.

j) El reforzamiento ideológico de los elementos simbólicos vinculados al mundo político-militar de la izquierda, adquiere también los códigos y conductas propias de ésta, vale decir, ciertas formas de sectarismo e intolerancia, que se expresan en elevados grados de autocomplacencia, la repetición de consignas y el riesgo de uniformización del país. Esta sobreideologización entraña, paradójicamente, una profunda banalización ideológica que ahuyenta los debates y confrontaciones reales acerca de los principales problemas del país.⁷

k) ***La magnitud del desafío redistributivo y las políticas para el cambio del perfil social de Venezuela***

Venezuela, como el resto de Latinoamérica, se ha caracterizado por tener en las últimas tres décadas, una sociedad con altas desigualdades económicas. Aunque las cifras de la desigualdad en la distribución del ingreso varían en magnitud según la fuente (CEPAL, BID, PNUD, Banco Mundial) existe unanimidad entre los diferentes organismos internacionales en afirmar que en la década del ochenta y del noventa, la desigualdad aumentó en Venezuela en una proporción mayor a la registrada en el resto de países de la subregión andina.⁸ Las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas, revelan valores diferenciados del coeficiente de Gini⁹ de 34 % en 1982, 47 % en 1990 y 49% en 2002.¹⁰

Entre 1979 y 2004, el PBI creció en promedio 0,91% anual, contra el 2,1% que promedió el crecimiento anual de la población.¹¹ Luego de un período de incremento sostenido entre 1950 y 1977, el PBI por habitante empieza a decaer hasta llegar a niveles un 12,4% inferiores, en promedio, durante los años noventa. Debido a la crisis política interna, el PBI per cápita de 2003 fue el mismo de 1956¹² y la pobreza alcanzó niveles nunca antes vistos.

Cuadro 7: Gasto Público Social (% del PBI)

Año	Porcentaje
1997	9.8
1998	8.2
1999	9.4
2000	11.1
2001	12.1
2002	11.2
2003	12.1
2004	12.1
2005	12.0
2006	13.2
2007	11.4 ^a
2008	12.7 ^b

a Estimado

b Calculado en base al PBI que se establece como premisa del presupuesto 2008

Fuente: Sisov, BCV, cálculos propios

Desde 1999 y para paliar la crítica situación social del país, el Estado venezolano viene adelantando un proceso que tiende a abrir espacios de participación ciudadana y reconocimiento real del conjunto de derechos y deberes consagrados constitucionalmente. En ese sentido, adelantó una serie de políticas de corte universalista, aumentando sustancialmente el monto destinado al área social, inversión que ha permitido el descenso en los niveles de pobreza.

El aumento de los recursos en el área de educación, ha permitido mejorar su cobertura en todos los niveles, tal y como se expresa en las siguientes cifras.¹³

Sin embargo, los eventos políticos del 2002, que con el objetivo de desplazar de la presidencia a Hugo Chávez, incluyeron un golpe de Estado y un paro petrolero, llevaron al gobierno a replantear su estrategia en el área social, no solo por el notable incremento de personas en situación de pobreza en ese año debido a la caída de la actividad económica, la más grande en la historia del país, sino también para recuperar la ini-

Cuadro 8: Tasa bruta de escolaridad por nivel educativo

Año	Preescolar	Básica	Media div. profesional	Superior
1996-97	44,7	90,6	26,6	22,0
1997-98	45,9	92,0	26,9	22,6
1998-99	44,7	89,7	27,3	21,8
1999-00	48,5	91,1	28,3	20,9
2000-01	50,6	98,1	30,1	25,0
2001-02	52,2	95,1	32,4	27,6
2002-03	53,3	98,5	32,7	28,4
2003-04	55,1	98,7	35,9	29,3
2004-05	58,6	99,0	38,5	30,3
2005-06	60,6	99,5	41,0	30,2

Fuente: Sisov

ciativa política en el seno de los sectores populares, los cuales se alinearon en el respaldo al gobierno y al presidente Chávez. En este nuevo marco, la consolidación de las políticas públicas en lo social se afirmaron en la participación política, encontrando en las “misiones” la figura destacada para la puesta en marcha de iniciativas en diversos sectores dirigidas a garantizar y satisfacer bienes y servicios sociales al tiempo que busca crear espacios efectivos de inclusión.

En lo que respecta a la promoción de la participación, es importante conocer lo alcanzado en la década, debido a que esta ha sido una de las políticas centrales del gobierno nacional en su búsqueda de la inclusión social.

Este intenso proceso de participación fue paralelo y alimentó la creación de las “misiones”, que actualmente cumplen 5 años de desarrollo. Lo que se conoce bajo este nombre no es algo homogéneo, ya que existen variaciones profundas entre ellas en cuanto a organismos que las ejecutan, problemática que atienden, formas de implementación, de participación de los beneficiarios, etc.

Cuadro 9: Organizaciones del poder popular, 2006

Categoría	Número
Consejos Comunales	18000
Bancos Comunales	1600
Comités de Tierra	6000
Títulos de propiedad otorgados	400000
Mesas Técnicas de Agua	2500
Comités de Salud	10050
Comités de Alimentación	1403

Fuente: Minpades; Últimas Noticias, 15/01/07

Cuadro 10: Registro de cooperativas 1998–2006

Años	Número
1998	877
1999	33
2000	94
2001	1154
2002	2280
2003	17939
2004	36765
2005	48468
2006	69231
2007	100.000

Fuente: Sistema de Información Social de Cooperativas (SUNACOOOP)

Entre 2003 y 2008 se han puesto en marcha 25 misiones, de las que se describen las más importantes: Barrio Adentro (atención médica en sectores populares, ahora con el objetivo de reemplazar el sistema tradicional de salud), Mercal (venta en sectores populares de alimentos subsidiados hasta en un 40% por el Estado), Alimentación (garantía de la seguridad alimentaria, casas de alimentación), Robinson (alfabetización y estudios primarios), Ribas (culminación de estudios de bachillerato), Sucre (posibilidad de seguir estudios universitarios fuera del sistema regular), Identidad (garantía del derecho a la identificación en sectores populares), Milagro (operaciones de la vista en Cuba), Zamora (recuperación de tierras ociosas para la agricultura y capacitación ad hoc), Che Guevara (transformación económica para el socialismo, búsqueda de cambio del modelo de desarrollo), Ciencia (democratización del acceso al conocimiento científico), Miranda, Piar, Guaicaipuro, Cultura, Negra Hipólita, Árbol, Ciencia, Madres del Barrio, Revolución Energética, Sonrisa, Alma Máter, Villanueva, Música, José Gregorio Hernández y 13 de Abril.¹⁴

Como toda política social, ésta también responde a un proyecto político general. En el caso de las misiones, las mismas responden a objetivos macros dentro del proyecto bolivariano:

- Prestar atención preferentemente a los sectores populares
- Intento de crear una nueva institucionalidad
- Promoción de la participación popular en políticas públicas
- Promoción, a través de las mismas, de programas centrales como el desarrollo endógeno y de proyectos colectivos
- Búsqueda de la inclusión y de la igualdad

A pesar de la heterogeneidad señalada se pueden identificar rasgos comunes que comparten en mayor o menor medida entre ellas:

Se trata de intervenciones focalizadas y selectivas en áreas consideradas estratégicas por el gobierno nacional, ya sea por atender a ciertos sectores de la población tradicionalmente excluidos (Barrio Adentro) o por la intervención en espacios prioritarios para el desarrollo del país (misio-

nes Che Guevara, Ciencia, Energía), mediante la conjunción del trabajo de varios ministerios, conformados en una Comisión Presidencial, una especie de *task force*. Las misiones, que en un comienzo gozaron de una gran osadía gerencial, se han convertido en la forma preferente de intervención por parte del gobierno, debido a la posibilidad de destinar en forma expedita y sin trámites burocráticos, grandes recursos (financieros, humanos, técnicos) para la atención de los objetivos a realizar. Por lo general, se han planteado como un mecanismo paralelo al Estado constituido, buscando superar los obstáculos presentes en los aparatos de ejecución, aunque ya en la actualidad, cualquier política que se quiera desarrollar en cualquier ámbito se lleva a cabo a través de la figura de “misión”. La gran resonancia tanto política como social, obtenida por las primeras misiones, contribuyó a que fuesen identificadas como mecanismos expeditos de acción pública, por lo que para la resolución de cualquier problema social, la ciudadanía demanda la creación de misiones, entendiendo que éstas gozan de mayor apoyo por parte del Estado. Las misiones son ahora una especie de “objeto de deseo” de los diferentes niveles del gobierno, estadual y municipal por la cantidad de recursos que movilizan. En su diseño, hay que tomar en cuenta ciertos temas, que le confieren un carácter específico a las misiones sociales, sólo aplicable en el ámbito venezolano. Por ejemplo, el origen de los fondos a redistribuir, el cual, por su carácter excedentario y rentístico, no genera conflictos sociales. Por otra parte, se encuentran en su diseño igualmente ciertas tensiones, en lo que respecta a la discusión entre equidad e igualdad, reforma y revolución, bolivarianismo (en tanto proyecto geopolítico) y socialismo (en tanto proyecto de cambio socio-económico) y los fines del Estado.

En la actual coyuntura del país, las misiones como mecanismo de política pública social, gozan de la aceptación mayoritaria de la sociedad venezolana, tal y como se refleja en su favorabilidad en todas las encuestas de opinión pública.¹⁵ Ello se debe básicamente a que las misiones se dirigen fundamentalmente a los sectores tradicionalmente excluidos del ámbito educativo y laboral. En las mencionadas encuestas se plantea la necesidad de su sostenibilidad en el tiempo, aún cuando eventualmente haya un cambio en el gobierno.

Como se señaló anteriormente, otro elemento común a las misiones es la intervención multiagencial, es decir, la convergencia de varias ins-

tituciones y ministerios para el logro de los objetivos. Por ejemplo, en la Comisión Presidencial de “Barrio Adentro” fueron miembros iniciales: CUFAN (Comando Unificado de la Fuerza Armada Nacional), MEM (Ministerio de Energía y Minas), PDVSA, Frente Francisco de Miranda y la Alcaldía de Caracas; en la Misión “Vuelvan Caras” (la primera versión de la actual “Che Guevara”), llegaron a formar parte unos 20 entes gubernamentales, los cuales a su vez participaban en la coordinación de otras misiones.

Es posible identificar tres elementos comunes en la mayoría de las misiones, o en las más importantes por su carácter asistencial: la participación de Cuba en la formulación y ejecución de Barrio Adentro y en la asesoría técnica de todas las misiones educativas; la participación de PDVSA como ejecutor en algunos casos y como proveedor financiero y la de las FAN (Fuerza Armada Nacional), como recurso humano.

Lamentablemente, son escasas las evaluaciones independientes de los resultados e impacto de las misiones en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad y en términos de logros efectivos de inclusión social y política. A ello contribuye la polarización interna en ciertos temas, la ideologización, la alta favorabilidad que gozan dichas misiones entre la población en general lo cual promueve la autocomplacencia oficial, y la amplia y constante disponibilidad de recursos financieros con escasa contraloría social, que repare acerca de los mecanismos de eficiencia y eficacia.

Al intentar realizar algún tipo de evaluación de las misiones se tropieza con diferentes niveles de dificultad; por un lado la precariedad de las estadísticas disponibles, ya sea por la poca sistematicidad con las que son recolectadas o por su utilización con fines promocionales más que como instrumento de evaluación. Otro de los obstáculos viene dado por las mismas características de las misiones, como productos no definitivos, sino que se han ido definiendo en la práctica misma. Esto ha provocado que en su desarrollo presenten cambios continuos, a veces producto de evaluaciones, otras producto de la improvisación o por cambios propiciados por el mismo presidente o por las personas encargadas de su ejecución. Se podría decir que existe una tensión constante entre la institucionalización que requieren las misiones para hacer sostenible su acción social y su recreación permanente según la coyuntura política. Adicionalmente, la constante presión por el logro de resultados tangi-

bles, le imprime a los procesos sociales un impulso acelerado y el trabajo sobre la marcha propio de operaciones de emergencia, que atentan contra cualquier posibilidad de institucionalización, sobrevalorándose los resultados inmediatos y no los procesos que se realizan. Estas situaciones atentan contra el logro de los objetivos que se han planteado, dándose el caso de abundantes ejemplos de la instalación de misiones en sitios poco adecuados o que no responden a las necesidades de la comunidad, haciendo que sean intervenciones artificiales y a largo plazo insostenibles. La polarización política vivida por el país ha marcado de manera contundente esta política pública, determinando que las mismas sean una referencia principalmente para los seguidores del presidente Chávez, aun cuando de entrada no se establezcan mecanismos de discriminación en el acceso a ellas.

De la escasa data e investigaciones que se disponen a nivel general, se revelan algunas de sus fortalezas y debilidades:

FORTALEZAS

1. Dispositivo expedito de política pública para la efectivización de los derechos sociales, en el que se da una combinación de procesos políticos.
2. Incremento de los recursos para el área social.
3. Discriminación positiva como vía para la universalidad de derechos.
4. Agilidad operativa para un Estado sin poder para la redistribución social o el arbitraje de conflictos.
5. Concepto institucional novedoso, ejecutado con osadía gerencial.
6. La inclusión de una población olvidada, hoy integrada a la acción efectiva del Estado.
7. La implementación de una de las misiones en sectores destituidos de derechos, ha significado una presencia del Estado, la posibilidad de acceso a servicios básicos de los que antes no disfrutaban.
8. La formación para el ejercicio de la ciudadanía, requisito fundamental para la creación de una sociedad de derechos, deberes y garantías.
9. La consolidación de espacios de expresión ciudadana y de toma de decisiones.
10. La intersectorialidad que se evidencia en el establecimiento efectivo de relaciones entre las diferentes misiones, y en consecuencia, entre

las diferentes comunidades y organizaciones vecinales.

11. Ofrecen la posibilidad de plantearse un nuevo esquema de relaciones Estado- sociedad para reconstruir la institucionalidad.

DEBILIDADES

1. No están integradas a una política social universal e integral.
2. Presentan fallas de articulación, planificación y ejecución en prácticamente todos los niveles.
3. No han sido diseñadas bajo un enfoque de inversión social, sino de compensación asistencial.
4. Duplicación de programas en ejecución.
5. La labor de contralor resulta imposible debido a la maraña administrativa diseñada para las misiones.
6. La provisionalidad en las que fueron planteadas han marcado su posterior desarrollo.
7. Perviven las lógicas de operativo vs. construcción de institucionalidad.
8. Polarización de la política social.
9. Desfase entre los valores que se buscan (socialismo) y los realmente existentes (capitalismo).
10. Propuesta de metas sobredimensionadas que no son cumplidas y que merman la calidad de las acciones que son ejecutadas.
11. Choque entre las misiones y la institucionalidad existente.
12. Por lo general las personas que participan en una misión son las que participan en otras misiones o actividades organizativas en la comunidad.
13. Burocratización de la participación comunitaria.
14. Aunque gente en las comunidades pobres identificadas con la oposición también acceden, se han reportado casos en los que los líderes comunitarios se niegan a trabajar con personas que identifican por una u otra causa como de oposición.
15. Los programas sociales del gobierno son reivindicados por grupos que se sienten más legítimos que otros para gestionarlos.
16. En algunas zonas de clase media la acción de algunas misiones ha sido rechazada, por la percepción que existe de su vinculación con el gobierno.

Por su parte, en la actualidad, se adelanta un estudio más detallado sobre las siete misiones sociales más importantes¹⁶ (MERCAL, Barrio Adentro, Robinson, Ribas, Che Guevara, Zamora y Ciencia), en cuanto a su cobertura y monto de la inversión en relación al gasto social. Según esta investigación, una aproximación preliminar a las fortalezas y debilidades de cada una de esas misiones, revela lo siguiente:

1. MISIÓN BARRIO ADENTRO (SALUD)

Fortalezas

- Elevada penetración en las comunidades
- Buena acogida y receptividad del programa por parte de la población
- Saldo organizativo en las comunidades
- Búsqueda de cambio estructural del sistema de salud en Venezuela, para hacerlo más accesible a la población
- Reducción de la mortalidad infantil

Debilidades

- Falta de integración al Sistema Nacional Público de Salud
- Ausencia de control de los recursos terapéuticos de la misión por parte del gobierno nacional
- Dificultades de integración entre el personal médico cubano y el venezolano
- Poca sostenibilidad de la experiencia a largo plazo, debido a la alta dependencia técnica y de personal médico con Cuba
- Elevados costos, por la existencia, en la práctica, de dos sistemas de salud paralelos

2. MISIÓN MERCAL (PROVISIÓN DE ALIMENTOS)

Fortalezas

- Significativo número de beneficiarios (60% de la población)
- Alto volumen de ventas
- Precios de venta altamente subsidiados (Mercal propicia un ahorro de 33% sobre el costo de los productos)
- Buena percepción de los beneficiarios

Debilidades

- Graves problemas de desabastecimiento de productos esenciales en momentos críticos
- Costos administrativos insostenibles
- Baja articulación con la producción interna y el proyecto de desarrollo endógeno (el 74% de los alimentos que allí se distribuyen son importados).

3. MISIÓN ROBINSON (ALFABETIZACIÓN)

Fortalezas

- Hacer de la alfabetización una prioridad nacional de incorporación democrática de todos los venezolanos a su realización personal y al acceso al saber universal.
- Si bien Venezuela contaba con una tasa de analfabetismo que podría considerarse residual (7%), la Misión Robinsón logra en un plazo de tiempo corto (1 año y 5 meses) alfabetizar a 1.482.543 personas, bajando la tasa a 4%, cifra que según criterios de la Unesco califica al país como una nación que ha eliminado el analfabetismo.
- Iniciativa con gran penetración en barrios de las principales ciudades del país, así como en zonas rurales. Los programas de alfabetización van hasta las comunidades sin circunscribirse a escuelas o instituciones educativas exclusivamente.
- Posibilidades de participación desde una perspectiva solidaria por medio de la figura del facilitador(a).
- Transferencias importantes de recursos financieros a sectores pobres por medio de la figura de las becas y pago a facilitadores (generación del “empleo”).

Debilidades

- No existen procedimientos para diagnosticar y evaluar la situación de los participantes en la misión al momento de su ingreso, por lo que hacen homogéneas realidades muy dispares bajo el rótulo de “analfabetismo”.
- No existen procesos de evaluación de los “patriotas” (participantes en la misión), respecto al desarrollo de la misión que

permitan identificar el nivel de manejo de sus conocimientos, capacidades y destrezas.

- Parte de una definición dicotómica de analfabetismo (sabe leer y escribir, o no sabe leer y escribir) dejando por fuera particularidades del “analfabetismo funcional” y los aspectos desarrollados más recientemente que promulgan por la noción de “competencias de alfabetización”.
- Se ha convertido también, paulatinamente, en un programa social, debido a que los que llegan a los 60 años dentro de la misión, reciben una beca de por vida.

4. MISIÓN RIBAS (CULMINACIÓN DE ESTUDIOS DE SECUNDARIA)

Fortalezas

- El número de vencedores graduado a la fecha ha dado una amplia favorabilidad entre la población como mecanismo idóneo de inserción social.
- La Misión llega a sectores excluidos como indígenas y los más pobres del país.
- Consta de una estrategia de funcionamiento flexible que permite una amplia cobertura.
- Desarrolla una política de incentivos a través de las becas asignadas.

Debilidades

- Perversión en el mecanismo de asignación de la beca, por lo que lejos de ser un mecanismo para facilitar la incorporación de quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, termina constituyéndose en sí misma el motivo de ingreso a la misión, y cuando no se obtiene, el motivo de abandono de la misma.
- Bajo nivel en la formación de los facilitadores con su impacto negativo en términos de calidad.
- Casos de corrupción en la asignación y manejo de recursos.
- No se han generado todas las cooperativas esperadas.
- El diseño dispone de un único facilitador para todas las materias a impartir, lo que revela un componente de homogeni-

zación que no ha impactado positivamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

5. MISIÓN CHE GUEVARA (CAPACITACIÓN LABORAL PARA LA ECONOMÍA SOCIALISTA)

Fortalezas

- Tratar de facilitar la reinserción socio-laboral de los desempleados en un Nuevo Modelo Productivo (NMP) de desarrollo endógeno, impulsando para ello la creación de núcleos de desarrollo endógeno (NUDE), los cuales tendrían como epicentro los activos productivos del Estado ubicados a lo largo y ancho del país.
- Un ministerio especialmente creado para el impulso de la economía social y comunal.
- INCES17 dotado de una amplia infraestructura instalada a nivel nacional con laboratorios para la capacitación técnica y centros de formación sociopolítica.
- Instructores calificados para garantizar la formación para el trabajo en áreas productivas.
- Nueva orientación para la coordinación del aval a las cooperativas a través de los Consejos Comunales en función de asegurar la inserción productiva de los egresados.
- Reconocimiento de la Misión Che Guevara como el Sistema Integral de misiones al agrupar otras misiones sociales y educativas.

Debilidades

- El Sistema de Cuentas Nacionales no mide el peso de la economía social en la economía nacional, aunque se conoce que, después de un lustro de inversión, esta no llega al 1% del PBI.
- No hay estadísticas sistematizadas y periódicas sobre el PBI de la economía social, el valor agregado, el total de empresas o el empleo generado en la economía social.
- No hay medición sobre la suerte de las cooperativas ni del empleo que allí se genera.
- El Ministerio de Economía Popular denunció que según una

evaluación adelantada por dicha institución, más del 75% de las cooperativas financiadas ya no existen y las que se mantienen, promueven la desprotección laboral.

- No se reporta la morosidad de la cartera crediticia ni el porcentaje de créditos recuperados.
- No hay seguimiento y control sobre el destino y las condiciones de los galpones, maquinarias y equipos que fueron entregados a las cooperativas.
- No se dispone de información sobre la situación actual de los Núcleos de Desarrollo Endógeno: cuántos son, en qué condiciones de infraestructura, y servicios se encuentran, cuántas cooperativas hay, cuántos habitantes tienen.
- No hay medición sistemática y periódica sobre el impacto económico, político, social, territorial e internacional a través de los cuales debe manifestarse y evaluarse la construcción del NMP de desarrollo endógeno.

6. MISIÓN ZAMORA (REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y REVOLUCIÓN AGRÍCOLA)

Fortalezas

- Más de 4.000.000 de hectáreas recuperadas del latifundio y reasignadas
- Más de 4.000.000 de cartas agrarias entregadas

Debilidades

- La producción agrícola del país no ha aumentado. Por el contrario, es aún más dependiente de las importaciones de alimentos
- Falta de acompañamiento y asesoría técnica para el establecimiento de los Fundos Zamoranos, como núcleos de desarrollo agrícola

Esta revisión preliminar de algunos de los resultados de esta investigación en curso, permite afirmar que, dados los objetivos conocidos, no todas las políticas desarrolladas desde el área social y aun cuando así se denominen son “misiones” propiamente dichas, entendiéndose estas

como una suerte de “by pass” institucional y *ad hoc* para el logro de dichos objetivos, que las misiones educativas junto con la de salud son las más ampliamente aceptadas entre la población beneficiaria y generan los más poderosos sentimientos de inclusión y que las que más problemas han confrontado en su formulación y desarrollo, como la Misión Che Guevara o la Zamora, se relacionan con la idea de lograr un cambio estructural de la sociedad, a través de una política social confusamente concebida.

Al examinar con más detalle el diseño de algunas de las misiones, puede concluirse que algunas de ellas se basaron en una transformación del Estado que no ha tenido lugar todavía, por lo que dichas misiones contribuyen a la reproducción de la segmentación social. Por su parte, las ventajas iniciales en su concepción para el logro de la agilidad operativa e institucional, se convirtieron en sus principales vulnerabilidades: poca transparencia, falta de control presupuestario y control democrático y poca eficiencia. Esto se acompaña con una sistemática debilidad en su sistematización y evaluación, que permita corregir y mejorar las experiencias, a la vez que promueve una bicefalia institucional que contribuye a debilitar al Estado y con ello a su capacidad fundamental de corregir las inequidades sociales y arbitrar los conflictos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se mencionara al inicio del ensayo, Venezuela atraviesa en la presente coyuntura, un proceso complejo, de muchas direccionalidades y velocidades múltiples. A una década de la revolución bolivariana cabe preguntarse si las políticas desarrolladas en materia de inclusión social han logrado cambiar el perfil social del país y cuánto de este cambio, si es que lo hubiere, corresponde al impacto de esas políticas o al incremento del producto per cápita debido a los altos precios del petróleo en el mercado internacional.

Tal y como se evidenció en la parte correspondiente, hoy la población venezolana excluida tiene más acceso a servicios esenciales, más ingreso y se alimenta mejor que hace una década. El Estado, por su parte, en cumplimiento de la Constitución del '99, promueve a través de una serie de políticas universalistas, el aumento del gasto en el área social, la promoción de la participación, la inclusión en educación con el aumento de la

cobertura y la discriminación positiva a través de las misiones. Sin duda, en este período, hay una derivación social de la renta petrolera, que ha permitido paliar la crítica situación social que atravesaba Venezuela en los inicios del siglo XXI. Asimismo, es claro el replanteamiento de la agenda política del país en aras de satisfacer las prioridades sociales por la inclusión y el mejoramiento de la democracia, producto de las dos décadas de sostenido empobrecimiento previas a Chávez. El discurso político, así como algunas políticas del Estado venezolano, le otorgan preeminencia a la búsqueda de la democracia social y al estímulo de nuevas formas de empoderamiento popular con cierta merma, sin embargo, de aspectos importantes de algunos principios de la democracia liberal.

No obstante los avances sociales, es importante tener en cuenta una serie de déficits que, estando en el mismo centro del cambio político institucional y de las políticas de inclusión, atentan contra su sostenibilidad hasta en el corto plazo. Uno de estos déficits, es el de la crónica debilidad institucional. Mientras hay en el país una ficción de que hay más Estado, debido al crecimiento de su capacidad económica, la realidad es que este es cada día más débil y cada vez más incapaz de cumplir sus funciones primordiales en materia de redistribución y de arbitraje de los conflictos sociales. Por su parte, el fuerte personalismo y voluntarismo político que caracteriza enérgica y unívocamente la “revolución bolivariana” deja importantes mermas en términos democráticos y de pluralismo político, a la vez que se convierte en uno de los principales obstáculos para el avance en el área social y en la participación popular. Este personalismo, caudillismo y voluntarismo político es preso de unos preocupantes grados de autocomplacencia por los avances logrados, lo que impide prestar atención a las notables debilidades en cuanto a impactos en el orden estructural se refiere. En efecto, nada más lejos en Venezuela, que el cambio estructural. Persisten aumentados todos los vicios del *petroestado*, por lo que se afianza cada día más la condición rentista del país; aparte de un nuevo uso de los excedentes del petróleo, no existe el menor amago de un modelo de desarrollo alternativo, por lo que Venezuela reafirma cada vez más su condición periférica y dependiente, disfrazada coyunturalmente por los elevados ingresos que recibe, los cuales a su vez debilitan toda la infraestructura productiva del país y deterioran la densidad empresarial, derivando la economía hacia la importación de bienes de consumo suntuarios.

En todo caso, es este un proceso sociopolítico en pleno desarrollo, con avances importantes en el plano político y simbólico, pero pleno de contradicciones, incertidumbres y precariedades, donde en ocasiones, nada pareciera definido, lo que podría ser una oportunidad para los cambios requeridos y para las rectificaciones necesarias.

NOTAS

1. Sanjuán, Ana María, 2008. “Comentarios al documento de Gustavo Fernández”, en Fernández Gustavo y Sanjuán, Ana María, *América Latina 2008: Tensiones y Desafíos del Cambio*. Universidad de las Américas, México, por publicar.
2. Ver Steve Hellner y Daniel Hellinger (eds), *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*, Caracas, Nueva Sociedad, 2003. Se sugiere consultar también, Margarita López Maya, *Del viernes negro al referéndum revocatorio*, Caracas, Editorial Alfadil, 2005; y Margarita López Maya, “Hugo Chávez Frías: su movimiento y presidencia”, en Steve Hellner y Daniel Hellinger (eds), *op. cit.*
3. Ángel Álvarez, *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, Oficina de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1996, p. 418. También Margarita López Maya (ed.), *Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI*, Caracas, Editorial Alfa, 2007.
4. Cámara Venezolana Americana, Venamcham, Perspectivas de Consumo 2007, en Perspectivas Económicas 2007. www.venamcham.org
5. Ver Julia Buxton, “Política económica y ascenso de Hugo Chávez al poder”, en Steve Hellner y Daniel Hellinger (eds), *op. cit.*; Domingo F. Maza Zavala, “Fortalezas y debilidades de la economía venezolana”, en Gregorio Castro (ed.), *Debate por Venezuela*, Caracas, Editorial Alfa, 2007, pp. 283-301.
6. Ver Provea, Informes Anuales 1999 – 2007, Capítulo Derecho a la Seguridad Ciudadana en Venezuela.
7. Sanjuan, Ana María, “La Revolución Bolivariana”, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, junio 2007.
8. Solimano, Andres, 2002, “Governance Crisis and the Andean Region: A Political Economy Analysis”. www.worldbank.org
9. Encuestas de Hogares por Muestreo, varios años. Phelan, 2003.
10. INE, 2008
11. Acuerdo Social para la Superación de la Pobreza, 2003.
12. Ruprah (2003), “Falling apart: poverty and income inequality in Venezuela”. Mimeo.
13. Ver Antonio González Plessman, *Venezuela: democratización y políticas públicas*, ensayo presentado en el Seminario “Venezuela después de la reelección de Hugo Chávez: Dinámica Política y Desafíos”, Washington DC, 2007.
14. Aló, Presidente, número 311, 11/05/2008.
15. Datanálisis, diciembre 2006, mayo 2007, febrero 2008.

16. “Sistematización de la experiencia de siete misiones sociales: evaluando claves para avanzar en la inclusión social”. Estrategia Social Consultores, Open Society Institute, 2008. Investigación en curso.

17. Instituto Nacional de Capacitación Educativa Socialista, para la formación laboral de jóvenes sin educación media o diversificada.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA: ENTRE LA RETÓRICA POLÍTICA Y LA IMPOTENCIA SOCIAL

CARLOS MARCH

Desde una mirada panorámica sobre la realidad argentina veremos que los dirigentes políticos que intentan ser definidos desde la nueva izquierda –los más osados– y desde el progresismo –los más moderados– se encuentran, muchos, bien lejos de la izquierda; varios, aún más lejos de ser nuevos; otros, bien distantes de ser progresistas; pero todos juntos, unidos –por acción u omisión– en el *regresismo* que llevó a la Argentina a una deuda externa de más de 150 mil millones de dólares, invertida en llevar a la pobreza al 60% de los habitantes del país. Pobres, indigentes, desocupados, marginados, excluidos e insularizados son los múltiples calificativos surgidos de la academia para identificar a quienes el líder del Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza, Héctor Toty Flores –lejos de tener la posibilidad de alcanzar una carrera de grado–, definió con un implacable poder de síntesis y aún mayor rigor social: “somos los desaparecidos de la democracia”.

Con este breve diagnóstico, sería muy difícil identificar a dirigentes de la nueva izquierda transitando con logros el camino de la equidad social, y a organizaciones sociales destacándose por su trabajo de inclusión en escala y de incidencia en políticas públicas. Podríamos caer en la fórmula reduccionista que sostiene que la sociedad no comprende a la izquierda y que la izquierda no interpreta a la sociedad. O que los dirigentes sociales tienen buena imagen porque nadie los conoce. Pero si ampliamos el radio de mirada y segmentamos a la Argentina en tres planos, el nacional y los provinciales y municipales, veremos que la relación entre los autodenominados gobiernos de la nueva izquierda y la autodenominada sociedad civil organizada no ha sido lineal, ni monolítica, ni siempre cínica por el lado de la política o eternamente frustrante por el lado de las organizaciones sociales. Y en términos de articulación

entre organizaciones y Estado hay un gran camino para recorrer en la construcción y administración de bienes públicos.

EL ESTADO NACIONAL: ENTRE EL CINISMO POLÍTICO Y LA PUERILIDAD SOCIAL

La relación entre dirigencia política y social en el plano nacional transita la brecha existente entre el marco de valores declamado y las lógicas de pensamiento que luego definen la manera práctica de gestionar la política pública. La brecha entre el dicho y el hecho es proporcional a los niveles de desconfianza ciudadana que generan las contradicciones y las promesas incumplidas. Y esa misma brecha hace que la interacción entre funcionarios o representantes y líderes sociales se defina sobre una agenda formal explicitada y casi en simultáneo, se diluya en la agenda oculta de los actores gubernamentales que detentan poder y definen las reglas de juego, que consolidan políticas sectoriales en detrimento del bien común.

El desarrollo social promovido desde un Estado nacional que maneja miles de millones de pesos para mitigar la pobreza y promover el desarrollo humano, está negando tres acciones básicas para combatir la pobreza estructural del país incluyendo activamente a las organizaciones sociales: niega acceso universal a los beneficios; niega políticas públicas que brinden soluciones estructurales y de escala; y niega información pública. Universalizar los planes sociales no consiste en que todos reciban el mismo beneficio, sino que se trata de que todos tengan el mismo acceso a los bienes públicos (educación, salud, seguridad), que luego, de acuerdo a cada situación particular, tendrá sus propias características. Por ejemplo, el sistema previsional garantiza el acceso universal pero los trabajadores jubilados cobran en proporción a los aportes realizados a lo largo de su vida laboral. Negar la universalización del acceso a la asistencia pública implica seguir sosteniendo el sistema de asistencialismo que dirigido desde el Estado, perpetúa el modelo de clientelismo político y de administración de la pobreza. La universalización del acceso es lo que asegura un abordaje en la escala que el flagelo de la pobreza requiere. Finalmente, el Estado nacional niega el acceso a información pública al no contar el país con una ley que la garantice. No poder contar con datos tan sensibles como los que facilitarían a miles de organizaciones de base

y decenas de entidades de apoyo mejorar sus impactos sobre las poblaciones más vulnerables o controlar la gestión pública desde información rigurosa, es un escenario que debilita el poder de la sociedad civil.

¿Cómo impactan estas definiciones gubernamentales en la participación de la sociedad civil? Sin duda negativamente. Negar el acceso a la información es negar el acceso a la democracia. Es imposible controlar la gestión pública sin manejar la misma información de la que disponen quienes toman decisiones. Y en este caso, se impide acceder a datos que podrían, en manos de organizaciones de la sociedad civil, complementar políticas públicas y mejorar la inversión social privada. Impedir el acceso universal a los beneficios por parte de los ciudadanos aumenta el poder discrecional del Estado, y fomenta la captura de los planes sociales por parte del aparato y los punteros políticos, impidiendo a las organizaciones de la sociedad civil monitorear la transparencia de la aplicación presupuestaria, y controlar el financiamiento indebido de la actividad política. Y a esto debe sumársele la degradación que sufren los sectores más vulnerables, que además de ser cautivos de la pobreza, se convierten en rehenes del puntero político que maneja los planes. Además, destruye la dignidad del beneficiario al tener que mendigar un apoyo, convirtiendo a un sujeto de derecho en un objeto de clientelismo; debilita el tejido social al profundizar las inequidades manipulando políticas sectoriales que deberían universalizar la equidad; y fractura a los movimientos sociales, al otorgárseles desde el gobierno la distribución de planes de acuerdo al apoyo que le brinden. Por último, apoyar situaciones puntuales desde el Estado, algo que pueden hacer perfectamente las organizaciones de la sociedad civil, genera superposición de políticas públicas cuando podrían existir complementariedades. Las políticas públicas para impactar en las situaciones de pobreza se diseñan para mitigar el problema, no para solucionarlo.

Pero estas inconsistencias y contradicciones no sólo se limitan al plano estatal. Los partidos políticos en el plano nacional, que de acuerdo a la Constitución son las instituciones base de la democracia, ya no cumplen el rol de construir ideología o acordar marcos de valores. No buscan ciudadanos militantes ni afiliados partidarios; basta con fiscales electorales. Alcanza con una alianza o frente o coalición electoral o UTE (Unión Transitoria Electoral) para ganar una elección o convertirse en líderes de la oposición. Y en estas UTE's ni siquiera son necesarias las ideologías o

los valores: alcanza con acordar intereses. Por lo tanto, la nueva izquierda o progresismo no es hoy una ideología concreta ni un marco de valores en común; es la sumatoria de intereses individuales expresados, no en la construcción de un diálogo que una en la diversidad, sino en numerosos monólogos paralelos que conforman un rejunte circunstancial de incentivos. No los unen las reformas a futuro para el bien común desde un diseño institucional, sino las deformaciones de una coyuntura que brinda ocasiones para ocupar cargos cortoplacistas. El espacio que la nueva izquierda ocupa es el que surge de sucesos y no el que se sostiene en procesos. Y frente a este espectáculo que protagonizan los políticos, la dirigencia de la sociedad civil no entra en la escena de la política por la puerta grande, ni siquiera por la ventana de la oportunidad. Ingresa por la chimenea del oportunismo. Oportunismo que no debe ser entendido desde el aprovechamiento de una circunstancia para sacar provecho propio –en la mayoría de los casos–, sino desde la óptica de aprovechar un contexto o un espacio sobre el cual el dirigente social no posee el control ni territorial, ni espacial, ni funcional, ni grupal. Y entonces los dirigentes de la sociedad civil que se atreven a dar el salto de las aguas de la sociedad civil a la arena de la política, corren tres riesgos: rifar el capital social construido (que obviamente incluye a las organizaciones creadas); perder el poder simbólico desarrollado; y anular la capacidad de acción desde lo impensable. La llegada a la política de los movimientos sociales por la chimenea de la nueva izquierda o el progresismo, daría la sensación de que no se logra desde estrategias propias, sino que parasita estrategias ajenas. Y entonces deben sumarse otros tres riesgos: absorber en el cuerpo propio los mismos vicios que enferman al cuerpo parasitado; tomar el rumbo que siga el cuerpo que se parasitó; terminar mimetizado con el cuerpo parasitado, lo que genera la pérdida de identidad, o bien porque se diluye la propia, o bien porque se valida la ajena.

En las elecciones presidenciales del 2007, tal vez como nunca antes en estos veinticinco años de democracia ininterrumpida, varios líderes de la sociedad civil decidieron apoyar a alguna expresión política y otros postularse a cargos electivos desde diversas expresiones electorales en los distintos niveles del Estado. Esto significa una nueva apuesta para que la agenda y los valores de los líderes sociales puedan encontrar expresión e intérpretes en las instituciones de la democracia. El tiempo enfrentará a

estos referentes sociales, algunos ya consagrados representantes del pueblo, al gran desafío de transformar al Estado desde adentro.

Para ello, si quieren tener éxito y no diluirse en el intento, quienes aspiren a reconstruir el marco de valores que rige en el Estado –principalmente el nacional–, ofreciéndose como recambio de lo viejo y alternancia de lo eterno, deberán articularse en redes, en plataformas de articulación que les permita contrarrestar las alianzas tejidas por aquellos que se apropian de lo público. Los intentos de aquellos que lo hicieron solos, aislados, por lo general terminaron dilapidando el capital social y el poder simbólico construido durante años de trabajo social o cívico. Incluso, cuando pudieron impulsar herramientas y agendas reclamadas desde la sociedad civil, como el caso de Marta Oyhanarte, subsecretaria de los gobiernos del matrimonio Kirchner y ex legisladora de la ciudad de Buenos Aires, que fue una de las primeras referentes sociales que cruzó a la vereda de la política. Pero lo hizo sola. Y sola perdió el capital simbólico de referente cívica y luchadora social, diluido en las lógicas de la permanencia en el poder de un cargo público. Pero hay que destacar que Oyhanarte, que pese a ya no ser percibida como parte de la sociedad civil sino como un miembro del mundo de la política, continuó impulsando la agenda de la sociedad civil y logró plasmarla en políticas públicas, seguramente con más convicción y eficacia que muchos líderes que siguieron el camino de la permanencia en la sociedad civil. Y no fueron acciones menores: la ley de acceso a la información pública en la ciudad de Buenos Aires y el decreto 1172 del Poder Ejecutivo Nacional que establece una serie de medidas y herramientas de transparencia, como regular el acceso a la información, abrir las agendas de los ministros y secretarios frente a acciones de lobby, o dar carácter de públicas a las reuniones de los directorios de los entes reguladores de servicios públicos, son obras de su gestión. Y en muchas de sus iniciativas como miembro del Poder Ejecutivo, incorporó a organizaciones de la sociedad civil.

Pero también funcionaron redes de organizaciones sociales que pudieron incidir con éxito en políticas públicas sin correrse del ámbito de la sociedad civil, como la coalición Una Corte para la Democracia, integrada por seis organizaciones que lograron modificar el sistema de selección de miembros de la Corte Suprema de Justicia, transparentando el proceso y reduciendo la discrecionalidad del presidente de la Nación. En la actualidad, cada vez que el Poder Ejecutivo propone un candidato,

todos los antecedentes están disponibles en la página web del Ministerio de Justicia para que cualquier ciudadano u organización haga sus observaciones. Y luego, en la instancia de la Cámara de Senadores, se puede acercar preguntas para que le sean formuladas a los candidatos en la audiencia pública previa al acuerdo.

LAS PROVINCIAS: ENTRE EL FEUDALISMO POLÍTICO Y EL EXILIO SOCIAL

El escenario provincial es donde más crudamente se comprueba que la gran mayoría de la dirigencia política se dedica a administrar pobreza, delito e ignorancia, a la vez que consolida el centralismo, a veces camuflado en un discurso federalista.

En el año 2004, el gobierno nacional no pudo disimular más la anacrónica tiranía del matrimonio Juárez en la provincia de Santiago del Estero y dispuso la intervención federal, designando a Pablo Lanusse como interventor. Lanusse, que no provenía de la política tradicional sino de una carrera judicial intachable que lo había convertido en referente de la institucionalidad, se encontró con un panorama desolador. El caudillo Carlos Juárez y su esposa Nina eran la expresión más bochornosa de lo que significa someter a una provincia en base a la administración de pobreza, delito e ignorancia. Cuando llegó Lanusse a Santiago del Estero, uno de los distritos más pobres del país, encontró que la provincia tenía depositados en plazos fijos quinientos millones de pesos – más de ciento sesenta millones de dólares-. Esta plata invertida en el circuito financiero obviamente no era invertida en planes de asistencia a la pobreza, en salud o en educación.

Al mismo tiempo, se descubrió que las estadísticas de desnutrición y mortalidad infantil estaban alteradas, pues los médicos de los hospitales públicos tenían prohibido registrar los casos que atendían bajo amenaza de despido. Es decir, mientras los chicos se morían de hambre, el gobierno invertía dinero público en plazos fijos, administrando pobreza y sacrificando el acceso a las posibilidades de cubrir las necesidades básicas de gran parte de la población. La administración de delito por parte del gobierno provincial no era menos descarado: a través de un sistema parapolicial, se había montado una red de espionaje y represión que respondía directamente al matrimonio Juárez. La intervención encontró miles

de fichas que daban cuenta de costumbres y vínculos de los pobladores santiagueños que podían tener posiciones de cuestionamiento a la tiranía de los Juárez. Este aparato estaba complementado por un sistema judicial ligado al régimen que lejos estaba de defender los derechos de los ciudadanos. En las reuniones públicas en la capital de Santiago del Estero nadie se atrevía a preguntar en público algo que pudiera incomodar al matrimonio gobernante. Finalmente, la administración de ignorancia, se reflejaba en el desmantelamiento del sistema de educación pública, con escasa inversión edilicia y en capacitación decente, con poblaciones en los montes santiagueños que tenían que hacer decenas de kilómetros hasta llegar a la escuela más cercana, y con edificios escolares en condiciones de derrumbe en la propia capital provincial.

Este esquema de gestión gubernamental en las provincias, terminaba de institucionalizarse y eternizarse en dos acciones bien definidas: la complicidad con el centralismo porteño y la posibilidad de reelección indefinida de gobernador. La concepción de centralismo, que confluye desde las propias provincias en Buenos Aires, tiene su nacimiento en el centralismo que hacen valer las ciudades más fuertes de cada provincia en detrimento de las menos poderosas. De esta manera, los dirigentes políticos provinciales que asumen roles en la política nacional, terminan alimentando las lógicas y prácticas de la centralización a nivel país, sin construir transformaciones que apunten a propuestas federales y descentralizadas. Y al mismo tiempo, los funcionarios federales que ocupan cargos en las provincias, que podrían plantear escenarios favorables al quiebre del sistema feudal provincial, como son agentes de los propios gobiernos provinciales, no hacen otra cosa que avalarlos. Si a ello le sumamos constituciones provinciales que permiten reelecciones indefinidas de gobernadores, el sistema lejos de impedir la institución de caudillos, la eterniza. Para dar cuenta de la proyección que tiene en la política nacional la consolidación de los sistemas feudales en las provincias, de los últimos cinco presidentes justicialistas en los últimos veinticinco años, cuatro provienen de provincias que contemplan en sus constituciones la reelección indefinida de gobernadores: Carlos Menem (La Rioja); Adolfo Rodríguez Saá (San Luis); Néstor y Cristina Kirchner (Santa Cruz).

Este esquema, que en el caso del matrimonio Juárez fue burdo hasta la impunidad –como antes lo había sido en Catamarca la dinastía de los Saadi-, en la mayoría de las provincias argentinas se *aggiorna* en

función de la impronta de cada caudillo, pero es sustancialmente invariable la fórmula aplicada: administración de pobreza más administración de delito más administración de ignorancia menos institucionalidad y federalismo.

Esto deja claro por qué, recién en las elecciones de 2007, después de casi veinticinco años de instalada la democracia, la Argentina cuenta hoy con un gobierno provincial de extracción izquierdista, como lo es el socialista Hermes Binner, electo gobernador en Santa Fe, y con un gobierno de orientación progresista, como la electa gobernadora de Tierra del Fuego, Fabiana Ríos.

Ambos están incorporando a su gestión referentes locales de la sociedad civil, pero tendremos que esperar que pase el tiempo para poder evaluar si estos escenarios de la nueva izquierda o el nuevo progresismo, generan espacios de participación ciudadana desde donde puedan generarse construcciones innovadoras, además de las ya existentes e imprescindibles estructuras sociales de resistencia a los modelos autoritarios imperantes en la mayoría de las provincias argentinas.

LOS MUNICIPIOS: ENTRE LA PUERTA DE ENTRADA A LA POLÍTICA Y LA VENTANA DE OPORTUNIDADES PARA LO SOCIAL

El ámbito municipal es el nivel estatal donde más oportunidades aparecen para concretar la participación ciudadana en acciones de incidencia concreta y achicar la brecha entre las organizaciones de la sociedad civil y las políticas de gobierno.

La municipalidad es la escala de Estado con la que interactúa el ciudadano, porque es la encargada de la prestación de servicios básicos e inmediatos vinculados en forma directa a su calidad de vida. Por otro lado, los cientos de municipios argentinos cuentan con una gran variedad de intendentes que poseen sus propias particularidades, lo que no implica que algunos de los vicios descritos en los planos nacional y provinciales puedan estar presentes, pero también, esta diversidad de improntas de liderazgo y de conducción de la política, abre la posibilidad de generar interrelaciones con las organizaciones de la sociedad civil.

Existen interesantes ejemplos de nuevos dirigentes que abren a la participación ciudadana herramientas y espacios que terminan institucionalizándose en el plano de sus municipalidades. A riesgo de ser injusto y

discrecional, podemos mencionar a los municipios de Rosario y Morón como dos claros ejemplos de gestiones municipales que podrían encuadrarse en la nueva izquierda, que han servido de puerta de entrada a la política de la sociedad civil, y una ventana de oportunidades para la implementación de acciones de impacto social surgidas desde las organizaciones sociales y las empresas.

Ambos municipios han institucionalizado mecanismos de participación como presupuestos participativos, audiencias públicas o cuentan con herramientas que garantizan el acceso a la información o crearon espacios en la estructura municipal de atención directa a vecinos u oficinas anticorrupción.

ALGUNAS DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGANIZADA

Puede afirmarse que desde un punto de vista estructural e integral, en Argentina no existe una redefinición de la relación entre sociedad civil organizada y Estado. En términos de transformación estructural, la sociedad civil tiene presencia –podemos debatir si llega a convertirse en influencia– sobre algunas acciones de mejora de la calidad de la democracia, no gracias sino a pesar de los gobernantes y dirigentes.

Sí existen, en los diversos planos del Estado –sobre todo el municipal–, casos puntuales de incidencia o influencia en la definición de políticas públicas en temas ligados a derechos humanos, los cambios positivos en la selección y composición de la Corte Suprema de Justicia, la incorporación desarticulada de referentes de la sociedad civil a diversos organismos del Estado, o la implementación de algunas herramientas de alcance limitado que apuntan a reducir el manejo discrecional de los recursos del Estado, como los incorporados al decreto 1172.

Y podemos encontrar algunos aspectos embrionarios de participación política de la sociedad civil argentina, que pueden resultar a largo plazo un buen ejemplo de renovación de dirigencia y de transformación de sistemas de gestión, como ser:

Articular a los actores emergentes:

Si bien el modelo de apropiación del Estado todavía está asentado sobre bases sólidas, siempre existen brechas por donde se filtran oportunidades

y actores para defender la construcción de lo público y promover el cambio. Identificar esas brechas y esos actores que ya están haciendo gestión pública para poner al Estado al servicio del bien común y articularlos en un marco de valores compartido, es un gran paso que puede dar la sociedad civil en pos de transformar el modelo. La captura del Estado no se genera desde individuos aislados sino a partir de actores articulados. Convertir a la sociedad civil en una plataforma de articulación de políticos y funcionarios públicos de los tres poderes que compartan valores e información, es un paso significativo en la búsqueda de transformación del modelo. En este sentido, la Red de Acción Política (RAP), que reúne a un centenar de políticos para promover la formación y la construcción de vínculos, es una estrategia interesante de la sociedad civil argentina que permite conocer las lógicas de quienes intentan operar el sistema de manera diferente a los políticos tradicionales, y al mismo tiempo, promueven la construcción de vínculos entre dirigentes políticos de diferentes partidos. Además, al ser un escenario construido desde una organización social, permite a los dirigentes políticos acercarse a la agenda de la sociedad civil y tomar contacto con sus referentes.

Promover la democracia participativa y de articulación:

Hay tres estrategias que llevan adelante las organizaciones de la sociedad civil que pueden definirse como necesarias y que crean las condiciones de factibilidad para alcanzar cambios en el mediano plazo: controlar la discrecionalidad del manejo del poder; involucrar a la empresa en la construcción de institucionalidad; y promover la democracia participativa en el plano local y provincial. Para ello la sociedad civil ha descubierto cuatro conceptos desde donde poder influir: poder difuso, que consiste en proyectar en las capacidades de acción de aliados el limitado poder real que posee una organización de la sociedad civil para que no pueda ser neutralizada; blanco fijo y blanco móvil, que pasa por cambiar la escala de una acción de incidencia para que el poder local no la anule ni ponga en riesgo a la organización; inteligencia emocional, que es la condición indispensable para poder consolidar espacios colectivos, pues a partir de ella se establecen conductas de resignación de agendas particulares para lograr la estrategia común y las síntesis de las contradicciones que enmarcan las acciones colectivas; administración de intangibles, que es la habilidad que le permite a las organizaciones de la

sociedad civil hacer mucho con muy poco. Un ejemplo de gobierno municipal que día tras día se consolida en la promoción de transparencia y participación ciudadana es la administración que encabeza Martín Sabbatella en la localidad de Morón, un municipio del conurbano bonaerense de 380 mil habitantes. En el año 2000, Sabbatella promovió junto a la fundación Poder Ciudadano y Transparency International el programa Contrataciones Transparentes para discutir públicamente el pliego licitatorio para adjudicar el servicio de recolección de residuos domiciliarios. Mediante una audiencia pública donde participaron cerca de cuatrocientas personas, se modificó el cincuenta por ciento del pliego de condiciones. Luego, el monitoreo de Poder Ciudadano, enmarcado en un pacto de integridad firmado por el municipio y las cinco empresas que participaron de la licitación pública, permitió generar un proceso transparente que ahorró al municipio de Morón en cuatro años de contrato, trece millones de dólares. A partir de esta primera intervención de la sociedad civil, Sabbatella involucró a las organizaciones sociales en la mayoría de sus políticas públicas de alto impacto, como derechos humanos, la creación del Defensor del Pueblo, la apertura de la Oficina Anticorrupción y una serie de normativas y acciones para transparentar su gobierno. Otra experiencia de democracia participativa ligada a los dineros públicos, pero esta vez impulsada por una coalición de treinta organizaciones denominada Carta Popular, promovió ante los miembros del Concejo Deliberante en el municipio bonaerense de San Miguel, la ordenanza para poner en marcha el presupuesto participativo. La norma, aprobada por unanimidad, hoy permite que los vecinos definan prioridades en la aplicación presupuestaria por un total de tres millones de dólares, interactuando con los concejales y el gobierno municipal.

Dejar de construirse como sector:

En sus intentos de construirse como un actor social, las organizaciones se constituyeron como sector y diseñaron su operación desde esa lógica. Considerarse sector implica impulsar políticas sectoriales y conformar espacios propios para cobrar existencia. Sin embargo, cuesta encontrar elementos concretos que nos permitan afirmar que las organizaciones han logrado consolidar un sector social. Los dos sectores claramente identificables son el mercado, que concentra poder económico y financiero, y el Estado, que además reúne poder formal. No parecería haber lugar para

un tercer sector. Sí en cambio, existe un territorio poco explorado, que puede recorrerse desde las fortalezas de las organizaciones de la sociedad civil y no desde sus carencias. Ese territorio está conformado por las numerosas brechas existentes entre el Estado y el mercado y hacia el interior de ambos espacios. Y para operar desde las brechas no se necesita poder formal sino poder simbólico; no se requiere capital económico sino capital social; no se requieren recursos financieros sino recursos intangibles. Es un error construir lo que no hay para transformar lo que hay porque simplemente no es necesario. Es inventariar lo que hay, identificar las brechas y definir la mejor estrategia para transitarla. Y hay buenos ejemplos de actores sociales que han recorrido la brecha, generado impacto desde las organizaciones sociales en alianza con empresas, identificado nuevos escenarios y mutado de roles para transitar las brechas que ofrecía el Estado, por ejemplo, incorporándose a la Cámara de Diputados de la Nación como el electo referente del Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza (MTDLM), Héctor “Toty” Flores. Flores, líder del movimiento piquetero MTDLM, como forma de protesta hacia el sistema que lo había marginado del trabajo, decidió no votar en las elecciones como una forma de expresar su enojo. Sin embargo, en el 2002 tomó la decisión de consolidar una cooperativa para volver a la cultura del trabajo. Y desde allí, no sólo desarrolló emprendimientos productivos como un taller de costura y una panadería en alianza con empresarios, sino que en paralelo, promovió entre los miembros de su organización acciones ligadas a la defensa de derechos y construcción de ciudadanía. Y a partir de allí, no sólo se reconcilió con el sistema democrático y comenzó a votar nuevamente, sino que en las elecciones del año 2007 resultó electo diputado nacional. Y como una de sus primeras acciones como legislador, está elaborando junto a otros colegas diputados y organizaciones sociales, un proyecto para crear dentro del Congreso Nacional una oficina para la sociedad civil.

El cuarto poder, la universidad pública: Los procesos de transformación en sociedades tan complejas como las modernas, tan débiles como las latinoamericanas, y tan pragmáticas como la argentina, obliga a promover articulaciones sociales con todas las instituciones del Estado con las que sea posible. Una de ellas, es la universidad pública. Y puntualmente las áreas de extensión universitaria, por lo general, denigradas frente a la priorización de las áreas de investigación. Un excelente ejemplo de una

iniciativa de construcción de ciudadanía es el programa de Extensionismo Jurídico, operado desde la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, en el conurbano bonaerense. El programa consiste en capacitar a personas de poblaciones vulnerables durante ocho meses. En ese lapso, reciben nociones básicas sobre derecho y al concluir el entrenamiento, deben montar consultorios de extensionismo jurídico en sus barrios. Este programa ya tiene cinco promociones de egresados y diez consultorios jurídicos funcionando, en una clara articulación entre universidad estatal y organizaciones sociales al servicio del conocimiento aplicado.

En síntesis, Argentina ofrece una democracia consolidada desde lo formal y endeble desde sus prácticas, sin espacios políticos definidos desde lo ideológico, donde los operadores del modelo han consolidado su operación en sólidas redes de captura del Estado; por otro lado existe una sociedad civil que instala temas, sostienen un cierto grado de contención social, tiene muy baja incidencia en una transformación en términos de escala, pero que poco a poco va consolidando e institucionalizando en interacción con el Estado y los gobiernos transformación social y participación ciudadana más allá del voto.

Es sabido que no puede construirse lo nuevo con los arquitectos de lo viejo, sobre todo cuando lo viejo se dedicó a demoler y no a construir. Es por ello que los dirigentes de la sociedad civil tienen dos desafíos: recuperar la institucionalidad perdida interpelando al poder y al mismo tiempo, preparar a nuevos actores para disputarlo.

LA NUEVA IZQUIERDA, LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

LEONARDO AVRITZER

No cabe ya duda de que, de hecho, existe una nueva izquierda¹ en América Latina, fenómeno que se identifica con la victoria electoral de los partidos de izquierda en Brasil, Chile y Uruguay, con el crecimiento electoral de la izquierda en México y con el fortalecimiento de partidos, movimientos y líderes populistas de izquierda en la región andina (Castaneda, 2006; De la Torre, 2007; Feole, 2007; Cleary, 2006). Al mismo tiempo que se acentúan las evidencias empíricas sobre el crecimiento de la izquierda en América Latina, surge un conjunto de dudas sobre el origen, el significado y las consecuencias de ese fenómeno. Algunos autores argumentan que el crecimiento de la izquierda en América Latina se relaciona directamente con la prolongada crisis económica que vivió la región en los ochenta y noventa, y con la forma neoliberal de estabilización de la economía que tuvo lugar en la región (Castaneda, 2006; Garavito et al, 2005).

Otros autores niegan incluso algunos elementos relativamente consensuados en la literatura sobre la nueva izquierda en lo que concierne a los efectos del neoliberalismo en la región. Feoli argumenta que no es correcto suponer que disminuyó el gasto social, al paso que Leira aduce que no es correcto afirmar que la llegada de gobiernos de izquierda puso fin al desempleo o mejoró la performance económica de los principales países latinoamericanos (Leira, 2007). Por tanto, si bien existe consenso acerca de la llegada de la izquierda a posiciones de gobierno en la región, el consenso desaparece cuando se trata del significado del fenómeno.

Una de las características interesantes de esta polémica sobre el neoliberalismo reside en el hecho de que no incluye un elemento fundamental producido por los conflictos políticos en torno al neoliberalismo en diversos países: la crisis de representación producida por el apoyo de los partidos de izquierda a la estabilización neoliberal en los casos de

la Venezuela de Carlos Andrés Pérez (Mainwaring et al, 2006), de la Argentina de Carlos Menem y del propio México de Carlos Salinas de Gortari. Esta crisis de representación no se extiende sólo a los partidos tradicionales de izquierda que dejaron de existir, sino también a los países en los que los embates post-electorales en dirección al neoliberalismo provocaron la implosión del sistema partidario, como sucedió en Perú con Alberto Fujimori (Lynch, 2007).

A la vez que no existe consenso sobre el significado de la llegada de diversos partidos de izquierda al poder, parece existir un falso consenso sobre la asociación entre este fenómeno y la participación política. La tradición de la izquierda latinoamericana cuenta entre sus principales características, a partir de la redemocratización de la región en los noventa, el incentivo a la participación (Avritzer, 2002; Baiocchi, 2003; Abers, 1996). Sin embargo, a medida que observamos la proliferación de experiencias de izquierda ancladas en la participación, podemos percibir la emergencia de por lo menos tres fenómenos diferentes. En primer lugar, vemos formas de participación institucionales, implementadas por los partidos políticos en Brasil, Argentina, Uruguay, México y Perú (Avritzer, 2006; 2007; Baiocchi, 2005; Peruzzotti y Smulovitz, 2006). En segundo lugar, observamos movilizaciones intensas con objetivos no institucionales, pero promovidas por actores sociales ligados a la izquierda, en Argentina, Ecuador y Bolivia (Auyero, 2006; Johnston y Almeida, 2006). En tercer lugar, se encuentran las formas semi-institucionales pero fuertemente dependientes del gobierno, impulsadas por el gobierno de Chávez (Levine y Romero, 2006). Estas formas no son iguales y su relación con el sistema democrático produce consecuencias distintas que han sido subestimadas por la literatura.

El presente artículo tiene tres objetivos: en la primera parte, abordaremos la crisis de representación que viven actualmente algunos países de América Latina desde la perspectiva de los conflictos políticos post-electorales promovidos por algunos de los introductores de las reformas neoliberales. También demostraremos que el papel de los partidos de izquierda en la implementación o no de reformas neoliberales en la región juega un rol decisivo en el establecimiento de modelos partidarios o no partidarios de izquierda en la región. En la tercera parte, distinguiremos las propuestas de participación política que surgieron en estos países de acuerdo con el tipo de gobierno de izquierda existente. También defi-

niremos de manera más precisa cuáles son los avances del modelo institucional de los gobiernos de izquierda a partir de los ejemplos de Brasil, Chile y Uruguay.

NEOLIBERALISMO Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La mayoría de los abordajes sobre la nueva izquierda en América Latina diferencia los gobiernos de la región entre “populistas” y “no populistas” (Roberts, 2006; De la Torre, 2007; Cleary, 2006). Sin embargo, una de las cuestiones que continúa sin ser tratada en ese debate es la reestructuración que atravesó el sistema político de la región en los años noventa y el motivo de dicha reestructuración.

En la presente sección defenderemos la siguiente tesis: el clivaje político en la región no debe reducirse a la oposición entre regímenes de izquierda populistas y los no populistas. La verdad es que la gran diferencia que existe en América Latina hoy reside entre formas institucionales y no institucionales de implementación de las políticas de izquierda, y la diferencia entre ambas no es el populismo sino la implosión del sistema representativo en algunos países. Permítaseme desarrollar algo más este punto.

La implementación de formas de estabilización política conocidas como neoliberales generó diversos fenómenos en América Latina: algunos autores hablan de la estagnación económica de largo plazo (Castaneda, 2006); otros se inclinan por un aumento de la desigualdad (Lynch, 2007) e incluso otros argumentan que hubo una reducción del gasto social en la región (Feole, 2007). La cuestión sólo encuentra solución mediante la desagregación de los datos por bloques de países, como se muestra en el cuadro 1. Así, es posible percibir que en la mayoría de los países de la región, el gasto social quedó inmovilizado en la segunda mitad de los noventa, y en los pocos países en los que se produjo un pequeño crecimiento, como en el caso de Ecuador, dicho crecimiento tuvo lugar después de una caída bastante acentuada (-1,7%) en los cinco años anteriores.

Sin embargo, la cuestión que merece ser destacada no es tanto si la introducción de políticas de estabilización neoliberal condujo a una fuerte reducción del gasto social en la región—lo que puede afirmarse con absoluta corrección en países como Ecuador, Costa Rica y Argentina, pero

Cuadro 1: Variación en el gasto social por países seleccionados

América Latina. Países seleccionados 1998-2003	Variación en el gasto en políticas sociales
Brasil	+ 0,5%
Argentina	-0,2%
Chile	-0,1%
Ecuador	+0,2%
Bolivia	+0,6%
Costa Rica	-0,1%

Fuente: CEPAL

no en los casos de Brasil y Bolivia. La cuestión es conocer el impacto que esas políticas tuvieron sobre el sistema de representación y sobre la forma de organización de los partidos de izquierda. Y allí encontramos claramente dos casos distintos: uno en el Cono Sur, el otro en la región andina. El primer caso está constituido por Brasil, Chile y Uruguay y, hasta cierto punto, por la propia Argentina, debido a divisiones internas del partido peronista. Tal como muestra el cuadro 2, los partidos de izquierda de estos países no implementaron políticas liberales y su llegada al poder sirvió para mitigar el efecto de la implementación de políticas neoliberales por medio de políticas sociales compensatorias. En Brasil, Chile y Uruguay— los partidos de izquierda existentes no participaron en el ajuste neoliberal. Tanto el PT en Brasil como el Frente Amplio en Uruguay, como el Partido Socialista en Chile, implementaron importantes políticas sociales compensatorias a partir de su llegada al poder. El caso de Argentina es más complejo ya que un sector del peronismo realizó la implementación del ajuste neoliberal con Carlos Menem, en tanto que el otro sector se inclinó a favor de las políticas compensatorias con Néstor Kirchner, salvando así a su partido del destino de partidos como la Acción Democrática (AD) de Venezuela.

Lo que diferencia el caso de los cuatro países del Cono Sur del de los países andinos son dos fenómenos muy importantes: el primero es la participación de los partidos de izquierda en el ajuste neoliberal, en contra del programa de estos partidos y, frecuentemente, en contra de la propa-

Cuadro 2: Participación de partidos de izquierda en el ajuste neoliberal

Países	Responsabilidad por el ajuste neoliberal	Presencia de largo plazo de partidos de izquierda
Chile	Pinochet. Los socialistas no participaron	Partido Socialista
Brasil	Fernando Henrique Cardoso. El PT no participó.	Partido de los Trabajadores
Uruguay	No hubo ajuste neoliberal. El Frente Amplio no participó.	Frente Amplio
Venezuela	Izquierda con [Carlos] Andrés Pérez	Fin de los partidos de izquierda en Venezuela
Bolivia	Sánchez de Lozada con el apoyo de los kataristas	Constitución del MAS como partido/movimiento
Ecuador	Abdalá Bucaram	Fortalecimiento de la COPEI como partido/movimiento
Argentina	Menem. Ajuste radicalizado por la UCR.	Fortalecimiento de los sectores no liberales del peronismo.

Fuente: CEPAL

ganda preelectoral que realizaron. Este es por cierto el caso de Venezuela con Carlos Andrés Pérez, de Bolivia con los kataristas, y de Ecuador con Bucaram (Zamosc, 2006). El caso de Perú con Fujimori es similar, a pesar de la falta de relación entre su propuesta política y un partido de izquierda, puesto que durante la campaña contra Vargas Llosa la aseveración de que no llevaría adelante una propuesta de ajuste neoliberal fue decisiva para la victoria de Fujimori. De esta manera, no es difícil percibir que el elemento central que diferencia la región andina del Cono Sur no es la existencia del populismo sino la presencia continua de partidos de izquierda en la vida institucional de los países del Cono Sur. La cuestión política es fundamental para comprender las similitudes y diferencias de los gobiernos de izquierda en la región. Vale la pena mencionar que, tanto en el caso extra-institucional como en el caso institucional, los gobiernos de izquierda de estos países están implementando políticas

participativas. Sin embargo, como demostraré en la siguiente sección de este trabajo, tales políticas son completamente distintas.

GOBIERNOS DE IZQUIERDA Y PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En los últimos veinte años ha habido un aumento manifiesto de las formas de participación política en América Latina. Este aumento comenzó con las movilizaciones masivas durante los procesos de democratización en Brasil y Argentina. La movilización a favor de las elecciones directas continúa siendo la más grande en la historia reciente del país (Avritzer, 1998). El *Nunca Más* llegó a convocar a más de 500 mil personas hacia el final de la última dictadura en Argentina (Leis, 1989). Esta tradición de grandes movilizaciones continuó en América Latina con el *cacerolazo* de Argentina en 2001, con las movilizaciones contra Sánchez de Lozada en Bolivia, y con las movilizaciones indígenas en Ecuador patrocinadas por la CONAIE (Zamosc, 2006).

América Latina también vivió un aumento sumamente significativo de las formas institucionales y semi-institucionales de participación. El origen de este aumento reside en las nuevas legislaciones a favor de la participación ciudadana que surgieron en la región después del fin del autoritarismo. El proceso constituyente de Brasil (1986-1987) fue el punto de partida de una enorme institucionalidad democrática integrada por más de 10 mil consejos de salud y de asistencia social y por más de 170 casos de presupuesto participativo (Avritzer, 2006; 2009). Brasil cuenta con más consejeros que concejales en sus municipios. Un segundo ejemplo es la Ley de Participación Popular de Bolivia, que propició la proliferación de una enorme institucionalidad democrática.

Los ejemplos exitosos de participación se fueron expandiendo en la región y condujeron al surgimiento de otras experiencias importantes de participación en el Cono Sur, como son las experiencias de presupuesto participativo en Rosario y en Buenos Aires (Romero, 2007). También, en el caso de las poblaciones indígenas, Chile introdujo formas similares de participación, como las comisiones de pueblos indígenas creados por la Ley Indígena de 1993 (Haughney, 2006). Lejos de todas estas experiencias también surgieron los denominados Círculos Bolivarianos en Venezuela, a partir del incentivo del gobierno de Chávez. Aunque los datos sean imprecisos, parecen existir alrededor de 20 mil círculos

bolivarianos en Venezuela, en los que participan cerca de 2 millones de personas (Hawkins y Hansen, 2006). Todas estas formas de participación que movilizan a los actores sociales en la región son importantes y han sido consideradas como uno de los elementos de la emergencia de la llamada nueva izquierda. Sin embargo, a fin de comprender mejor el fenómeno de la nueva izquierda, es preciso diferenciar estas formas y relacionarlas de manera positiva o negativa con los avances democráticos que están en marcha en la región.

Es posible afirmar que existen tres tipos de formas de participación en la región: un primer tipo, que denomino “participación directa no institucional”; un segundo tipo, que denomino “participación institucional de abajo hacia arriba”; y un tercer tipo, que denomino “participación semi-institucional de arriba hacia abajo”. Permítanme describir rápidamente los principales elementos de cada una de estas formas de participación.

El primer tipo, la participación directa no institucional, es la forma de movilización que hemos visto aparecer con frecuencia en Ecuador, en Bolivia durante el derrocamiento del gobierno de Sánchez de Lozada, en Argentina durante el *cacerolazo*, en Venezuela durante el *caracazo* y en las movilizaciones a favor y en contra del gobierno de Chávez. Estas formas de movilización reconocen sus orígenes en disputas políticas intensas que crearon lógicas de amigo y enemigo y que muchas veces condujeron al derrocamiento de los gobiernos, como fue el caso de Fernando de la Rúa, Gonzalo Sánchez de Lozada y Abdalá Bucaram (Auyero, 2006; De la Torre, 2007). Estas movilizaciones tienen una lógica moral que merece ser abordada. Los actores que se rebelaron, tanto en Argentina como en Ecuador y, muy probablemente, en Bolivia, no son los actores clásicos del momento de la redemocratización. En Argentina, los dos actores más clásicos de diferentes momentos históricos del país, el movimiento obrero y el movimiento por los derechos humanos, no tuvieron centralidad durante el *cacerolazo* ni en las movilizaciones similares en las provincias. Todo indica que por detrás de estas formas de movilización de grupos sociales fuertemente excluidos hay dos nociones importantes: la primera, que parece ser el caso de Ecuador y de Bolivia, es la manifestación contra la implementación de políticas sin considerar el elemento disruptivo de la acción. Así, cuando la CONAIE se moviliza contra los distintos planes de ajuste neoliberal, la idea central es no medir conse-

cuencias políticas o económicas (Zamosc, 2006).

Es interesante destacar que el caso argentino parece incorporar un elemento adicional, que es el castigo moral *in situ* (Auyero, 2006) de quienes detentaban cargos administrativos para hacer visible el mal uso del poder. En ambos casos, es importante percibir que esta lógica moral de las movilizaciones expresa los elementos fundamentales de la crisis de representación anteriormente mencionada. Los actores o las instituciones que podrían canalizar de otra manera estas movilizaciones no están presentes en el territorio nacional, y la lógica de estas movilizaciones adquiere un elemento estético-expresivo fundamental. Pretenden mostrar algo ante el poder y no reivindicar algo ante el poder. En este sentido, no son ni institucionales ni anti-institucionales, sino meramente no institucionales. No tienen en cuenta la institucionalidad política. Su objetivo es tan sólo expresarse en forma pública con relación al poder.

El segundo caso de participación en América Latina en la actualidad es el que denomino “participación institucionalizada”. No casualmente esta forma de participación aparece únicamente en los países en los que la crisis de representación no desestructuró el sistema político. En Brasil, Chile y Uruguay gobiernan partidos de izquierda, que implementaron políticas participativas en algún nivel. En el caso de Brasil, estas políticas están siendo implementadas desde la promulgación de la Constitución de 1988. De todas estas políticas, la que adquirió mayor notoriedad ha sido el presupuesto participativo, introducido por primera vez en Porto Alegre en 1990 (Abers, 2000; Avritzer, 2002). No corresponde describir aquí el presupuesto participativo, cuyo funcionamiento es bastante conocido. Cabe apenas señalar que reintrodujo la idea de participación social en el escenario político brasileño sin crear conflictos importantes con las estructuras representativas del sistema político (Faria, 2005). Esto fue posible gracias a la manera original en que articuló una amplia participación con la iniciativa de los alcaldes de transferir poder a las instancias de participación. También pudo hacerlo porque jamás cuestionó la legitimidad de las legislaturas locales, que siempre apoyaron el resultado del proceso participativo. De esta manera, cuando el PT ganó las elecciones para el gobierno federal en Brasil en 2002, en el nivel local ya se habían sentado las bases para una ampliación de la participación en el nivel federal.

En el nivel federal existen consejos de salud y de asistencia social en

casi todos los municipios del país. Lo que hizo el gobierno federal, en el caso de Brasil, fue ampliar y reforzar algunas de las formas de participación existentes, especialmente los consejos y las denominadas conferencias nacionales.² Se crearon consejos en prácticamente todas las áreas de políticas públicas (Avritzer, 2009) y se realizaron más de treinta conferencias nacionales que establecieron las agendas de ministerios importantes, como el de Asistencia Social, que creó el SUAS (Sistema Único de Asistencia Social) sobre la base de las decisiones adoptadas por las conferencias nacionales, y como los Ministerios de las Ciudades y del Medio Ambiente, que reorganizaron sus agendas a partir de las conferencias nacionales celebradas en sus respectivas áreas. Es posible concluir entonces que durante el gobierno de Lula se reforzaron las formas de participación y que éstas no entraron en conflicto con las formas de representación vigentes en el sistema político como un todo.

Se puede realizar una afirmación similar respecto del gobierno de Tabaré Vázquez. El proceso de descentralización política asociado a la participación fue implementado durante el período en el que Tabaré Vázquez fue intendente de Montevideo. Dos características fueron importantes en el proceso participativo uruguayo: la primera es el intento de compatibilización de la estructura de representación partidaria con el proceso representativo. En la totalidad de los 16 Centros Comunales Zonales (CCZ) creados por Tabaré Vázquez hubo una tentativa de establecer dos niveles simultáneos de participación, uno formado por miembros del sistema político y otro por representantes de las asociaciones barriales (Chaves, 2004; Goldfrank, 2002). Se mantuvo la misma estructura en el caso del gobierno nacional. Finalmente, el caso chileno también se enmarca en la estructura institucional de participación, aunque es claramente menos participativo que Brasil y Uruguay. Pero nuevamente es posible señalar una correlación entre participación y representación, en especial en las cuestiones concernientes al medio ambiente y a la política indígena, en las que se recurrió a la participación.

En el caso de la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI), creada en Chile en 1993, la elección para el Consejo Nacional contó con la participación de 28 mil indígenas. Las atribuciones que el gobierno de la Concertación confirió a la CONADI fueron amplias, e incluyeron la gestión de las propiedades comunitarias de los indios mapuche (Haughney, 2006:127). Sin embargo, los episodios re-

gistrados durante la construcción de las centrales hidroeléctricas en el Bio Bío marcan los límites del caso chileno en materia de participación. Cuando las atribuciones de la CONADI con respecto a los pueblos indígenas entraron en conflicto con una visión desarrollista de la gestión de la economía, prevaleció esta última dimensión independientemente de la movilización de los indígenas mapuche contra la inundación de sus tierras a causa de la construcción del embalse.

Por lo tanto, nos encontramos con tres casos de compatibilidad entre la forma de participación y la forma de representación. En los tres casos, la iniciativa de la participación reside en una dinámica particular de las sociedades civiles locales y de su interacción con el poder político. En los tres casos existen conflictos entre las instancias de participación y las instancias de representación, pero estos conflictos no conducen a la desintegración de las formas de representación sino a soluciones puntuales que pueden estar más a favor de los actores sociales, como es el caso de Brasil, o más a favor de las instancias estatales, como es el caso en Chile. Tal como veremos más adelante, éste es el elemento que distingue los casos de representación institucional del caso de la participación semi-institucional de arriba hacia abajo.

Actualmente, junto con Brasil y Uruguay, Venezuela es el país latinoamericano que más formas de participación ha introducido. En Venezuela se destacan los Círculos Bolivarianos (creados en el año 2000 para defender los ideales de Simón Bolívar, la Constitución Bolivariana y para organizar sus comunidades). Desde entonces, se formaron Círculos Bolivarianos en las principales comunidades del país, con una participación de alrededor de 2 millones de personas. Los actores que participan en estos espacios exhiben una característica similar y una diferencia importante con respecto a los actores que intervienen en las formas de participación de Brasil y Uruguay. La semejanza reside en una concepción de ciudadanía activa (Hawkins e Hansen, 2006:103) que también encontramos entre los participantes del presupuesto participativo de Brasil (Baquero, 2003). En este sentido, el caso de Venezuela confirma un cambio de perfil en el populismo latinoamericano, que se trasladó de una forma jerárquica de movilización hacia un modelo de organización de la población en el nivel local. Por otra parte, los Círculos Bolivarianos manifiestan una mezcla poco cívica entre la intención de participar activamente y la intención de vincular esa participación con una defensa

Cuadro 3: Participación y sociedad civil en América del Sur

	Concepción de la participación	Modo de entender a la sociedad civil
Brasil, Uruguay, Chile y Argentina	Participación institucionalizada	Autónoma
Ecuador, Bolivia y Argentina	Participación directa no institucional	Autónoma
Venezuela	Participación semi-institucional de arriba hacia abajo	Dependiente

incondicional del presidente Hugo Chávez. Al ser interrogados sobre los motivos de su participación en los Círculos Bolivarianos, aproximadamente la misma cantidad de personas afirmó que el motivo de su participación era defender los intereses de la comunidad (41%) y/o apoyar al presidente Chávez (42%) (Hawkins and Hansen, 2006:120). De esta manera, en la actualidad tenemos un único caso de participación política no autónoma en América del Sur.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE PARTICIPACIÓN, SOCIEDAD CIVIL Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN

Es posible percibir en este momento un triple patrón de participación en América Latina en lo que respecta a las formas de participación que pueden ser más o menos institucionales y que pueden implicar modos diferentes de entender la sociedad civil, tal como muestra el cuadro 3. Sin embargo, el punto fundamental que diferencia la participación social en América Latina es una articulación específica entre participación anti-institucional y dependencia de la sociedad civil. Existen hoy en Argentina, en Bolivia e incluso en Brasil formas de participación de corte anti-institucional, pero no se articulan con la tentativa del sistema político de crear una sociedad civil dependiente del poder político.

Se puede percibir en el cuadro 3 la especificidad venezolana, que reduce la variación de las formas de participación de tres a dos. Los casos de Ecuador, Bolivia y Argentina con el *cacerolazo*, independientemente de sus elementos no institucionales, no apuntan a la ruptura con los ele-

mentos del orden democrático, justamente por el mantenimiento del aspecto autónomo de la sociedad civil. La autonomía de la sociedad civil, asociada a las formas de participación existentes, puede eventualmente conducir a una reconstitución del sistema de representación sobre nuevas bases. El caso de Venezuela parece ser el único problemático al interior del actual crecimiento de las políticas participativas en América del Sur, justamente por la asociación entre una ruptura con el patrón de representación y la ruptura con un patrón de autonomía de la sociedad civil. Esta doble ruptura diferencia a Venezuela de todos los demás casos, que pueden ser considerados como una profundización de la democracia a través de la participación social.

En este sentido, a modo de conclusión, podemos afirmar que el crecimiento de la izquierda en América Latina está efectivamente asociado a la participación social, tal como afirma la mayor parte de la literatura. Sin embargo, sólo es posible establecer el papel de las diferentes formas de participación en el proceso de profundización de la democracia en la región a través de una diferenciación conceptual. Al interior de una tipología de estas formas, se destacan las formas institucionales, cuyo éxito se relaciona con la forma más general de la llegada de la izquierda al poder en países como Brasil, Chile y Uruguay, es decir, a través de formas institucionales de participación que profundizan las experiencias de izquierda vinculadas a trayectorias específicas de los partidos de izquierda al interior del sistema representativo. Este parece ser el modelo cuya profundización puede aportar contribuciones decisivas al fortalecimiento de la democracia en la región.

NOTAS

1. Supera los objetivos de este artículo intentar una definición conceptual de la izquierda, a la cual se han dedicado muchos artículos sobre la izquierda en América Latina (Lynch, 2007; Castañeda, 2006). Para los fines de este artículo utilizaré la definición de izquierda del filósofo italiano Norberto Bobbio: una preocupación política por la resolución de la desigualdad social generada por la economía de mercado.

2. En la primera etapa del gobierno de Lula se dio la discusión sobre la ampliación del presupuesto participativo al ámbito federal, pero no prosperó.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca N. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Auyero, Javier. The Moral Politics of Argentinean Crowds. In: Johnston, Hank and Almeida, Paul *Latin American Social Movements*. Rowman and Littlefield. 2006.
- Arnson et al. *The New Left and Democratic Governance in Latin America*. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center. 2007.
- Avritzer, Leonardo. 1999. "The conflict between civil and political societies in post-authoritarian Brazil: an analysis of the impeachment of Collor de Mello". In: Rosenn, Keith S. and Downes, Richard (eds.). *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*. Miami: North South Center.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton. Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo. 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press. Forthcoming.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2005. *Citizens and Militants*. Stanford University Press.
- Baquero, Marcelo, 2003. Construyendo una outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e política* vol 21.
- Castañeda, Jorge. Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*. 2006. May-June Issue.
- Chávez, Daniel. 2004. *From Frente Amplio to Nueva Mayoría: the Uruguayan Left Faces the Prospect of Government*. LASA. Las Vegas.
- Cleary, Matthew. 2006. Explaining the Left's Resurgence. *Journal of Democracy*. Vol 17, number 4, 35-49.
- De la Torre, Carlos. 2007. The Resurgence of Radical Populism in Latin America. *Constellations*, volume 14, number 3.
- Faria, Claudia Feres. 2005. *O Estado em Movimento*. Thesis de doctoramento, UFMG.
- Feoli, Ludovico. 2007. *Of Leftward Shifts and Economic Paradigms in Post-Neoliberal Latin America*. Manuscript. Talane University.
- Garavita, Cesar. La utopía revivida? In: *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá. Grupo Norma.
- Goldfrank, Benjamin. 2002. The Fragile Flower of Local Democracy. *Politics and Society*.
- Haugney, Diane. 2006. *Neo-liberal Economics, Democratic Transitions and Mapuche Demands for Rights in Chile*. Chapters 6, 8 and 11. Gainesville. University Press of Florida.
- Hawkind, Kirk and Hansen, David. 2007. Dependent Civil Society. *Latin American Research Review*. Vol 41, number 1. 102-132.
- Johnston, Hank and Almeida, Paul. *Latin American Social Movements*. Rowman and Littlefield. 2006.

- Leis, Héctor Ricardo. 1989. *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Leira, Marcelo. 2007. Latin America's Electoral Turn: Left, Right, and Wrong. *Constellations* vol 14, number 3.
- Lynch, Nicolas. 2007. What the Left Means in Latin America Now. *Constellations* vol 14, number 3.
- Mainwaring, Scott et al. 2006. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press.
- Peruzzotti, Enrique and Smulovitz, Catalina, 2006. *Enforcing the Rule of Law*. Pittsburgh. Pittsburgh University Press.
- Roberts, Kenneth and Bethell, Leslie. Conceptual and Historical Perspectives. In: Arnson et al., *The New Left and Democratic Governance in Latin America*. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center. 2007.
- Romero, Ricardo. 2007. *Presupuesto participativo porteño: evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de las prioridades 2002-2006*. En: www.democraciaparticipativa.org.
- Zamosc, Leon, 2006. The Indian Movement in Ecuador. In: Postero, Nancy and Zamosc, Leon. 2006. *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*. Brighton: Sussex Academic Press.

EL FRENTE AMPLIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (URUGUAY 2005-2007)

JUAN PABLO LUNA

Este trabajo analiza el desempeño del gobierno del Frente Amplio (FA) desde la perspectiva de la participación política, partiendo de un supuesto que conviene hacer explícito al inicio: el sistema político uruguayo continúa siendo partido-céntrico (Caetano, Rilla y Pérez 1989). Esto supone que los partidos constituyen los canales prácticamente hegemónicos por los que discurre la participación política en el país.

La centralidad de los partidos constituye un rasgo de larga duración del sistema político tradicional (Real de Azúa 1984), en que blancos y colorados se encaramaron como articuladores hegemónicos de la relación entre Estado y sociedad civil. Ambos partidos fueron capaces de cumplir esta función gracias a una larga trayectoria de co-participación en el gobierno (Pérez 1984), facilitada en parte por su conformación en tanto “cortes verticales” (en ausencia de clivajes sociales o políticos movilizados) de la sociedad uruguaya. La captura del Estado por parte de ambos aparatos partidarios y sus fracciones y la distribución de recursos hacia individuos y grupos de interés bajo lógicas clientelares constituían también rasgos salientes del “estado de compromiso” uruguayo (Rama 1971; Panizza 1989).

En este sentido, los grupos de interés con vocación de incidir en la formulación de políticas públicas orientaban su acción colectiva (en general de forma subordinada) hacia los partidos políticos y sus fracciones. Este rasgo de larga duración resulta fundamental para pensar la participación política en Uruguay. Por tanto, la pregunta que guía esta reseña es: ¿qué matices y qué cambios –dentro de un contexto general en que se observa una relativa continuidad– se han observado respecto a la lógica de participación política tradicional bajo el gobierno del Frente Amplio? Dicha pregunta resulta especialmente interesante en tanto el FA, como

partido de oposición, rompe –al menos parcialmente– con la lógica tradicional de relación entre partidos y grupos de interés.

Para responder la interrogante planteada, la próxima sección presenta un perfil esquemático de las características originales del FA previo a su llegada al gobierno el 1 de marzo de 2005 identificando, como corolario, los principales desafíos que enfrentaba el nuevo gobierno respecto a dimensiones relativas a la participación política.¹

A continuación se describirá la arquitectura del gobierno del FA, a partir de la cual se ha intentado hacer frente a aquellos desafíos. Esta sección concluye con un diagnóstico global sobre cómo el gobierno del FA ha buscado combinar niveles satisfactorios de gobernabilidad/unidad y participación política, en lo que refiere a la relación entre el gobierno y la fuerza política (contingente parlamentario, fracciones y militantes de base del FA).

En tercer lugar, se aborda la relación entre el gobierno y el movimiento social. Esta sección se articula en base a la descripción de cinco dinámicas distintas de relación entre el gobierno y los actores sociales, ejemplificando dichos tipos en base a casos emblemáticos que se han observado desde marzo de 2005.

En cuarto lugar, se analizarán las iniciativas promovidas por el FA y que constituyen innovaciones respecto a la participación ciudadana en la gestión de gobierno. En este plano, se abordarán tres experiencias y un proyecto: la realización de Consejos de Ministros públicos, abiertos e itinerantes; la promoción de Presupuestos Participativos en los gobiernos municipales encabezados por el FA; la instalación de “diálogos sociales” y el proyecto, aún en borrador, de descentralización política de la gestión comunal. Finalmente, la conclusión presenta una síntesis del argumento, derivando algunas implicancias adicionales.

VÍNCULOS CON EL MOVIMIENTO SOCIAL, ESTRUCTURA POLÍTICA DEL FA Y PRINCIPALES DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO

En cuanto a su estructura política, el FA asumió algunos rasgos sistémicos como la fraccionalización interna (Piñeiro y Yaffé 2004). Actualmente es el partido más fraccionalizado del sistema, con alrededor de siete sectores relevantes. A su vez, estos sectores cuentan con distintos grados de inserción en segmentos específicos de la base social del partido (Luna

2007) y poseen también, énfasis programáticos relativamente dispares. De esta forma, el partido opera a la usanza de un “rastrillo electoral tradicional”, con fracciones que poseen grados de lealtad e inserción dispar en el movimiento social y con niveles relativamente altos de heterogeneidad al interior del partido.

En términos de su base social, el FA se caracteriza por haber desarrollado una sólida hermandad con el movimiento sindical (representado hoy día por el PIT-CNT) y estudiantil. Asimismo, con el tiempo, el FA también desarrolló una fuerte inserción en el movimiento cooperativo (fundamentalmente en el sector de vivienda social) y en otros movimientos sociales surgidos durante la dictadura militar, cuyo foco represivo se ejerció, fundamentalmente, sobre el aparato militante del partido.

Una vez recuperada la democracia, el FA desarrolló su estrategia de oposición a los gobiernos encabezados por ambos partidos tradicionales (colorados y blancos) mediante la movilización conjunta con distintas organizaciones de la sociedad civil. Así, en 1989, en alianza con las organizaciones de Derechos Humanos, promovió un referéndum en contra de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado; mientras que durante la década de 1990 recurrió a este mismo mecanismo –ahora en conjunto al movimiento sindical—para intentar bloquear (frecuentemente con éxito) distintas iniciativas reformistas como la privatización de empresas públicas (véase Filgueira y Papadopoulos 1996).

Mediante esta estrategia, el partido articuló una alianza de oposición exitosa a las reformas neoliberales (particularmente aquellas que implicaban costos tangibles para sectores relativamente amplios de la ciudadanía), al tiempo que solidificó su vínculo con el movimiento social. En síntesis, en el contexto de un sistema con alta centralidad de los partidos políticos, el FA constituyó históricamente una experiencia parcialmente divergente, al establecer una estrategia de articulación programática y movilización con el frente social.

Mientras tanto, a partir de su llegada al gobierno municipal de Montevideo, el partido también promovió iniciativas de participación local, mediante un proceso de desconcentración administrativa que incluía la elección de representantes zonales. Este último proceso tuvo éxito variado en cuanto a la promoción de la participación ciudadana, pero resultó clave, junto con la acumulación de descontento social respecto a las administraciones de blancos y colorados, para lograr penetrar

bastiones clientelares de los partidos tradicionales en la periferia de la ciudad (Luna 2007).

Como resultado de esta trayectoria y al llegar al gobierno el 1 de marzo de 2005, la base social del FA estaba constituida por dos sectores principales. En términos muy esquemáticos, dichos sectores pueden ser definidos como: a) la base social tradicional conformada por clases medias e *intelligentzia*, con fuerte inserción en el movimiento social ligado a la pasada implementación del modelo sustitutivo y a su defensa durante los '90; y b) una base social emergente, con fuerte presencia del sector informal (especialmente urbano), que adhiere al FA en virtud de su descontento con las gestiones tradicionales y el deterioro de las máquinas clientelares de ambos partidos ambientado por la crisis fiscal y económica.

Mientras el primer grupo (tradicional) posee una alta capacidad de acción colectiva y cuenta con una inserción orgánica en el FA y sus fracciones, el segundo grupo (emergente) no se encuentra organizado. Por su parte, mientras un programa de reformas podría afectar los intereses de la base social tradicional del FA, el electorado emergente ha votado al partido en busca de un “cambio” respecto al modelo tradicional.

Finalmente, en términos programáticos, el programa de gobierno del partido se proponía impulsar una transformación (aunque moderada y gradual) del modelo político y socioeconómico tradicional (Garcé y Yaffé 2004) mediante la implementación de una serie de reformas estructurales en diversos sectores (entre otros: salud, educación, gestión estatal, protección social y sistema impositivo). A partir de su llegada al gobierno, el FA también buscaba impulsar un estilo de gobierno más participativo.

En virtud de las características brevemente reseñadas aquí es posible identificar dos desafíos que el partido enfrentaba al llegar al gobierno. En términos estrictamente políticos, el principal desafío consistía en mantener unido y disciplinado al partido, asegurando así la capacidad de utilizar su mayoría parlamentaria (virtualmente inédita durante las últimas décadas y propiciada por la debacle electoral de los partidos tradicionales en las elecciones de 2004) para lograr gobernabilidad. Dada la fraccionización del partido, dicho desafío se traducía en la necesidad de alinear a las fracciones con el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Vázquez.

Aún en un contexto de expansión económica como el que caracterizó a los tres primeros años de gobierno (Chasqueti 2008), el segundo desafío consistía en lograr avanzar con el programa de reformas y (eventualmente) hacerlo en un contexto de participación política ampliada. Además de lograr la unidad política, avanzar con el programa de reformas resultaba clave para cristalizar la promesa de “cambio” en un conjunto de políticas públicas. De lograr ambos objetivos (mantenerse unido y propiciar una serie de reformas apoyadas por un conjunto significativo de la ciudadanía) el partido también conseguiría ubicarse en una posición favorable para intentar renovar su inédito apoyo electoral de 2004 en las futuras elecciones de 2009.

No obstante, dada la configuración del electorado frentista, avanzar con el programa de reformas implicaba redistribuir recursos al interior de la base social del FA desde sectores con alta capacidad de organización e inserción orgánica en el partido hacia sectores poco organizados y sin inserción en la interna partidaria. Por tanto, lograr ambos objetivos simultáneamente suponía gestionar adecuadamente los conflictos distributivos que distintas reformas podrían disparar entre sectores de la base social del FA y los conflictos políticos que emergerían entre fracciones con bases sociales con grados específicos de inserción en dichos sectores. Finalmente, dicha “gestión” debía hacerse en clave “participativa”. Las próximas secciones analizan cómo el FA ha hecho frente a estos desafíos y con qué resultados.

EL GOBIERNO Y “LA FUERZA POLÍTICA”: PARTIDO Y MILITANTES

En esta sección se analiza la relación entre el gobierno y el partido, la que resulta especialmente relevante para entender cómo se intentó asegurar la unidad del partido y la gobernabilidad. También se analiza qué consecuencias generó la estrategia aplicada respecto a la participación política del partido (especialmente de la bancada parlamentaria) y sus militantes en el gobierno del FA.

Con el fin de lograr los objetivos de unidad y gobernabilidad, el presidente designó como ministros a los/las “cabeza de lista” (senadores, líderes de fracción) de las fracciones más relevantes del FA, buscando así circunscribir el conflicto fraccional al Consejo de Ministros. Mientras que algunos ministerios fueron entregados completamente a una fracción

(ej. Ministerio de Desarrollo Social al Partido Comunista, Ministerio de Agricultura y Pesca al Movimiento de Participación Popular), otros, tal vez más centrales, fueron distribuidos entre dos fracciones, al nominar un subsecretario proveniente de una fracción diferente a la del ministro (Ministerios de Economía, Defensa, Relaciones Exteriores, e Interior). Finalmente, en otra serie de ministerios (ej. Salud, Obras Públicas, Industria) Vázquez designó personas de su confianza personal.

Mediante esta estrategia los conflictos entre fracciones se centralizaron en el ejecutivo, evitándose confrontaciones más abiertas a nivel parlamentario. Una vez que los (frecuentes) conflictos entre ministros de gobierno se saldaban en el ejecutivo, usualmente mediante la asunción por parte de Vázquez de un rol arbitral luego de asistir a confrontaciones públicas entre sus ministros (y usualmente compensando al lado perdedor simbólicamente o mediante incentivos selectivos), se garantizaba el apoyo y la disciplina para las iniciativas parlamentarias del gobierno.

Más allá de la presencia de conflictos pertinaces y frecuentes entre los ministros (usualmente involucrando a los ministros de Economía, Agricultura, y Relaciones Exteriores) y de dos instancias de indisciplina o deserción parlamentaria (un legislador del Partido Comunista no votó el Tratado de Protección de Inversiones con Estados Unidos y un legislador del Partido Socialista renunció a su banca para evitar votar favorablemente la participación de Uruguay en la operación UNITAS), desde el punto de vista del gobierno, este sistema logró cumplir los objetivos de gobernabilidad de manera eficaz.

No obstante, esta estrategia generó dos externalidades. En primer lugar, se creó una estructura de gobierno poco flexible en tanto reestructurar el gabinete implicaría romper con los equilibrios fraccionales (Chasqueti 2007).

En segundo lugar, la estrategia de gobierno supuso, en la práctica, la relativa subordinación del Parlamento al Poder Ejecutivo, generando una dinámica en la que el Congreso perdió poder de agenda, aunque mantuvo su capacidad de “enmienda” y negociación respecto a los proyectos de ley llegados del ejecutivo (Chasqueti 2008). Respecto a la participación política, este predominio del Poder Ejecutivo respecto a las iniciativas de ley resulta especialmente relevante si se considera que, como partido de oposición, el FA hizo de la arena parlamentaria el locus privilegiado de su actividad política anterior (Caetano 2006). Asimismo,

la poca receptividad que el ejecutivo ha mostrado respecto de algunas iniciativas de ley originadas total o parcialmente desde la propia bancada frenteamplista (véase más abajo el ejemplo del proyecto de ley de Salud Reproductiva) ha contribuido a generar descontento entre los parlamentarios del FA.

En cuanto a la militancia de base, también han existido signos de “agotamiento” y “malestar”. Durante los años noventa, los Comités de Base del FA constituyeron una pieza clave en la estrategia de oposición, siendo una estructura política que estuvo frecuentemente movilizada en actividades masivas como las campañas de recolección de firmas para propiciar mecanismos de democracia directa. También era frecuente que las principales figuras del partido recorrieran sistemáticamente dicha estructura.

Hoy día, la estructura política del partido es frecuentemente catalogada como “vacía” y “debilitada”. Por una parte, este proceso puede ser visto como una resultante natural de la llegada al gobierno por parte del partido. Por otra parte, el “malestar militante” también ha sido asociado a diferencias programáticas entre la militancia de base del partido y el gobierno, tanto respecto a la gestión económica, cuanto a un estilo de gobierno que es percibido como verticalista.

En particular, dichas diferencias programáticas registraron su punto álgido durante las tratativas con Estados Unidos para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), aunque se manifiestan, de forma más general, en términos de un descontento con la ortodoxia económica que ha implementado el ministro Astori. En cuanto al frustrado TLC, es posible que la oposición de la militancia de base ante la inminencia de la firma del tratado (junto con la oposición de alguna de las fracciones relevantes e incluso, del propio ministro de Relaciones Exteriores) haya pesado en la decisión del gobierno nacional de postergar el tema.

El último congreso del FA, al que comparecen delegados de base que representan a las distintas fracciones y sectores del partido de acuerdo a los resultados de la elección interna de 2006, refleja la crisis interna que vive el partido. Dicho congreso, celebrado a fines de diciembre de 2007, debía elegir al presidente del partido y sentar las bases sobre las que se elaboraría el programa de gobierno con que el FA comparecerá en las elecciones de 2009. No obstante, el conflicto interno impidió que alguno de los candidatos que se presentaron obtuviera las mayorías necesarias

para convertirse en presidente de la fuerza política, y se terminó posponiendo—al aprobar un cuarto intermedio hasta mediados del 2008—la discusión programática.

En síntesis, si bien la estrategia del presidente Vázquez ha resultado propicia para lograr los objetivos de unidad y gobernabilidad, también ha contribuido a generar una crisis de participación política a nivel de la fuerza política y cierto grado de descontento a nivel de la bancada parlamentaria y los militantes. A nivel de base, los conflictos entre distintas fracciones del FA también se han manifestado con claridad.

EL GOBIERNO, LA FUERZA POLÍTICA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Esta sección analiza la relación entre el gobierno y los movimientos sociales. Con el objetivo de ordenar la discusión, se elabora una tipología que busca identificar, en términos estilizados, las principales estrategias y dinámicas de relación que el gobierno ha establecido con las organizaciones sociales.

A partir de su llegada al gobierno el FA promovió una serie de medidas que satisfacían, en términos materiales y simbólicos, demandas históricas de su electorado tradicional. A modo de ejemplo pueden mencionarse las siguientes dos medidas: la restitución de los consejos de salarios y con ellos de la negociación laboral tripartita, y la promoción de iniciativas tendientes a avanzar en los procesos de verdad y justicia respecto a las violaciones de los Derechos Humanos durante la dictadura cívico-militar (1973–1985).

A su vez, el FA inició procesos de reforma que generaron conflictos de distinto grado con el movimiento social y el aparato partidario y que asumieron, según el esquema de análisis que aquí se propone, cuatro lógicas específicas. La quinta y última lógica responde a una iniciativa que provino desde la sociedad civil y la fuerza política y que ha sido resistida por parte del ejecutivo.

1. *Reformas consensuadas sin participación social*

La primera lógica refiere a aquellas reformas que no generaron conflictos y que fueron rápidamente implementadas por parte del gobierno sin incidencia del movimiento social. El Programa de Atención a la

Emergencia Social (PANES) constituye tal vez el ejemplo más claro en este sentido. Este programa de asistencia social focalizado fue aplicado desde el inicio del gobierno y durante los dos primeros años de la administración, concitando amplios niveles de consenso a nivel partidario e importantes niveles de apoyo ciudadano. En términos distributivos, este programa beneficia a los sectores más pobres de la ciudadanía y a una fracción del electorado emergente del FA. Al tratarse de una nueva política pública, financiada en principio mediante un préstamo internacional, tampoco puso en riesgo derechos adquiridos por parte de otros grupos de interés específicos.

2. *Conflicto y negociación en torno a reformas estructurales*

La segunda lógica representa tal vez el tipo de relación más frecuente entre gobierno, partido y movimiento social, en tanto ha pautado los principales procesos de reforma que se han iniciado en el país (reforma impositiva, reforma del sistema de salud, sistema de relaciones laborales, y votación de las leyes de presupuesto). Estas son instancias en las que se produjo un denso proceso de conflicto y negociación entre el gobierno y los actores sociales (en algunos casos representados en el gabinete a través de líderes fraccionales) que terminó por incidir en el proceso de reforma, mediante modificaciones o perforaciones en las propuestas originales. En general se trata de actores sociales que actúan de forma defensiva, buscando proteger derechos adquiridos ante procesos de reforma que los amenazan.

La relación entre el FA y la central sindical (PIT-CNT) durante el gobierno del primero, ilustra claramente el tipo de dinámica que ha pautado esta segunda lógica, luego de la implementación de demandas históricas del movimiento sindical al inicio del período de gobierno. La relación entre ambas organizaciones ha sido tradicionalmente descrita como una de fuerte “hermandad”, cuya fuente debe buscarse en el propio surgimiento del partido en 1971. No obstante, desde 2005, el relacionamiento entre ambas organizaciones ha sido ambiguo. Por un lado, una de las primeras medidas aprobadas por el gobierno consistió en la reinstalación de la negociación colectiva tripartita, la que había sido suspendida bajo el gobierno encabezado por el presidente Luis Alberto Lacalle en 1992.

Además de responder a una demanda central del movimiento sindical y de generar una importante recuperación salarial, esta medida generó

una serie de beneficios adicionales, tanto para el gobierno como para la central sindical. Por un lado, las afiliaciones sindicales prácticamente se duplicaron durante el primer año de gobierno. Por otro, las nuevas afiliaciones re-balancearon la participación de sindicatos públicos y privados en el movimiento sindical, contrapesando la tendencia de fortalecimiento del sector público que se había verificado a partir de los efectos que la crisis económica y las reformas de los noventa habían generado en la sindicalización privada.

Además de fortalecer al movimiento sindical en su conjunto, la redistribución del poder al interior del movimiento sindical resulta clave desde el punto de vista del gobierno, en tanto debilita el poder relativo de los sindicatos públicos con los que deberá enfrentarse al momento de reformar la institucionalidad estatal. Finalmente, la reinstauración de la negociación tripartita, junto a otras medidas de fiscalización, ha sido responsable de un incremento significativo de la formalización de la economía uruguaya, generando por tanto otras externalidades positivas.

Junto con la reinstalación de la negociación colectiva, el gobierno también aprobó una Ley de Fuero Sindical (Ley 179.402, “de protección y promoción de la actividad sindical”), entendida como un mecanismo facilitador (más allá de la libertad sindical) de la actividad gremial.

Finalmente, el gobierno derogó, en 2005, un decreto que posibilitaba a los dueños de instalaciones ocupadas por trabajadores solicitar el desalojo policial. Luego, ante el aumento de la conflictividad laboral y la presión de grupos empresariales por la frecuencia de ocupaciones sindicales, se aprobó, en mayo de 2006, el decreto de “prevención y solución de conflictos colectivos y de reglamentación de las ocupaciones”. La segunda parte del articulado, restituye la capacidad de desalojar ocupaciones, aunque no ya a pedido del empresario, sino por parte del Estado, bajo ciertas circunstancias específicas.

En síntesis, desde la llegada del FA al gobierno se implementaron medidas largamente esperadas por el PIT-CNT y que redundaron, directa e indirectamente, en beneficios tangibles para la central sindical. Estas medidas generaron rispideces con los empresarios (y en su momento también con las organizaciones tradicionales de productores rurales), quienes se han mostrado reticentes para avanzar en planes estratégicos tripartitos, como el denominado “Compromiso Nacional por la Producción y el Empleo”. Desde los gremios empresariales se describe la acción del go-

bierno como contradictoria, en tanto por un lado se convoca al diálogo, y por otro, se implementan decisiones unilaterales que son vistas como perjudiciales por los gremios (Brecha, 22 de diciembre de 2007).

Por su parte, a nivel sindical se observa una situación de ambigüedad respecto al gobierno. Si bien se lo reconoce como un gobierno cercano y que ha implementado demandas históricas de la central, por otro lado—fundamentalmente durante la discusión del posible TLC con Estados Unidos—se lo castiga por su ortodoxia económica y por su relación con el país del norte. A modo de ejemplo, de acuerdo a Juan Castillo, Secretario General del PIT-CNT, “los trabajadores apoyan a un gobierno que consideran suyo, aunque se mantienen críticos, ya que en sólo siete meses de gobierno, ha perdido completamente el rumbo, privilegiando presiones internacionales y subestimando al movimiento social” (Brecha, 7 de octubre de 2005).

La relación entre el gobierno del FA y la organización de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos posee similitudes importantes. La histórica hermandad entre ambas organizaciones se manifestó, rápidamente, en políticas públicas consistentes con la demanda histórica del movimiento social (en este caso, la investigación de los casos de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar). No obstante, la relación entre el gobierno (en este caso representado directamente por Vázquez) y la organización de familiares entró en tensión, a partir de la discusión de otros proyectos que no satisfacían las posiciones históricas del movimiento social (la política de reparación a familiares de víctimas y la creación del “Día del Nunca Más”).

Como elemento adicional, resulta necesario destacar que la relación entre el movimiento social y el gobierno ha estado mediada por la distinta inserción e influencia del primero en la agenda de fracciones específicas del FA. Esto no sólo ha contribuido a generar reacciones ambiguas de parte del gobierno, sino que también ha generado conflictos significativos al interior del Consejo de Ministros. Tal vez, el ejemplo más claro de ello lo constituya la demanda de los “deudores agropecuarios”, fuertemente articulados con la “columna blanca” del Espacio 609 (fracción liderada por el MLN-T), respecto a las ejecuciones hipotecarias de productores endeudados. La solución a esta demanda tensionó, durante el primer año y medio de gobierno, las relaciones entre el ministro de Economía y el ministro de Agricultura, líder del Espacio 609.

3. Subordinación (exitosa o fracasada) del partido y del movimiento social

La tercera lógica que es posible identificar está dada por un intento por parte del gobierno de subordinar al partido y eventualmente, al movimiento social. Esto es, al intentar implementar decisiones pautadas por conflictos latentes entre el gobierno, la fuerza política y la sociedad civil, el ejecutivo buscó imponer su posición. Mientras que en algunos casos dicho intento de subordinación resultó relativamente exitoso, en otros, cuando la reacción por parte de sectores de la fuerza política o la sociedad civil tornó creíble una amenaza de quiebre político o riesgo electoral, el gobierno volvió sobre sus pasos. Cuando este último fue el caso, o bien se abrieron procesos de negociación (segunda lógica) o se congeló la decisión (cuarta lógica).

La gestión macroeconómica (de sesgo claramente ortodoxo), la participación del Estado uruguayo en la operación UNITAS y el envío de tropas para integrar el Cuerpo de Paz en Haití constituyen ejemplos en los que el ejecutivo logró —no sin resistencias— subordinar a la fuerza política y al movimiento social. Mientras tanto, la búsqueda de un TLC con Estados Unidos, la política respecto a la situación financiera de los pequeños deudores agropecuarios, y el tratamiento legislativo de la propuesta de ley de Presupuesto (especialmente en lo relativo a ítems específicos como el de la educación) corresponden a instancias en las que el Poder Ejecutivo fracasó en su intento de subordinación.

4. Agenda reformista congelada preventivamente (¿luego de abrir un proceso participativo?)

La cuarta lógica corresponde, casi exclusivamente, a la reforma educativa. Se trata de una instancia en que luego de propiciar un proceso participativo para la formulación de propuestas, el gobierno congeló el proceso. En este caso, el gobierno propició un diálogo social para analizar y debatir los contenidos de la reforma del sistema de educación pública. Esta experiencia culminó, luego de reuniones de preparación realizadas en todo el país, con un plenario multitudinario en el que se generó un documento con propuestas de política pública. Lo interesante en este caso es que dicho plenario fue liderado por organizaciones sindicales cercanas a fracciones frenteamplistas, aunque el proyecto elaborado contradice la línea de reformas prevista por el gobierno. Ante esta situación y a pesar de los signifi-

cativos problemas educativos que se enfrentan (especialmente en cuanto a las tasas de deserción escolar en secundaria y de repetición y extraedad en primaria), el gobierno ha decidido “congelar el debate educativo y evitar mayores confrontaciones con el gremio, priorizando la implementación de otras reformas (salud e impositiva)” las que, elocuentemente, no han sido precedidas por experiencias de diálogo social.²

5. (Amenaza de) bloqueo institucional como reacción a un proyecto de la fuerza política y la sociedad civil

Esta última lógica también representa una instancia particular. Se trata del conflicto en torno al proyecto de ley de Salud Reproductiva (popularmente conocido como el proyecto para la despenalización del aborto) que, a pesar de contar con mayoría en el Parlamento y amplio consenso en la bancada frenteamplista, no tiene la aprobación del presidente Vázquez (personalmente contrario a la despenalización). Por esto mismo, Vázquez ya ha anunciado que vetará la ley en caso que esta sea aprobada por el Parlamento.

En este sentido, se trata de un proyecto que contando con apoyos en la mayoría de las fracciones del partido genera conflictos entre el presidente y la fuerza política. El proyecto ya ha sido aprobado en el Senado y aparentemente cuenta con las mayorías necesarias para ser ratificado en la Cámara de Diputados, lo que vuelve probable un enfrentamiento institucional, con desenlace incierto, entre el presidente y el Parlamento.

Por su parte, también ha surgido un movimiento virtual (articulado en base al siguiente blog: <http://despenalizar.blogspot.com>) a favor de la despenalización del aborto. Si bien este movimiento surge como reacción a un procesamiento judicial, su emergencia coincide con la discusión parlamentaria del proyecto, originalmente propuesto por un grupo transversal de legisladoras que lo viene impulsando desde hace dos períodos legislativos. De dicha bancada transversal forman parte figuras clave del gobierno del FA, como por ejemplo, la actual ministra del Interior, Daisy Tournée.

INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De forma consistente con su propuesta de impulsar innovaciones “participativas” en el gobierno, el ejecutivo ha impulsado una serie de medidas.

Desde su llegada al poder, en marzo de 2005, el gobierno del FA ha implementado (cada tres o cuatro meses) una práctica usual durante el gobierno municipal de Montevideo encabezado por Vázquez (1990–1995): la presencia en terreno del presidente y su gabinete mediante la realización de Consejos de Ministros públicos y abiertos en localidades pequeñas del interior del país.

Luego de la finalización de la sesión del consejo (usualmente transmitida por televisión nacional y articulada a partir de ponencias de cada ministro sobre temas relevantes para la comunidad), las fuerzas vivas de la zona tienen la posibilidad de reunirse con ministros de gobierno para plantear iniciativas o gestionar soluciones a sus problemas. En definitiva, mediante esta iniciativa se busca “acercar” el gobierno a la gente y promover un estilo más horizontal de gobierno.

La segunda iniciativa, también a partir de la experiencia (revisada) del gobierno municipal de Montevideo, es llevada adelante por gobiernos encabezados por el FA en Florida, Paysandú y Montevideo. Se trata de procesos de Presupuesto Participativo, actualmente en ejecución. En el caso de Montevideo, el relanzamiento de las políticas de participación a nivel municipal parece haber generado niveles mayores de adhesión ciudadana que los logrados por los mecanismos de descentralización y gobierno zonal establecidos bajo la administración municipal de Vázquez. No obstante, los montos disponibles y el tenor de las propuestas son relativamente modestos. A modo de ejemplo, las propuestas más numerosas en el caso de Montevideo resultaron ser aquellas que buscaban la instalación de semáforos en distintas esquinas de la capital.

La tercera iniciativa, parcialmente implementada por el gobierno, es la instalación de diálogos sociales en torno a políticas públicas sectoriales. Dos casos ya referidos son la por el momento frustrada concreción de un diálogo social (o pacto social) entre capital y trabajo respecto a un modelo productivo para el país, y el proceso de diálogo social respecto a la reforma educativa.

Finalmente, el gobierno ha anunciado y esbozado un proyecto de descentralización administrativa y política, articulado en base a la creación de comunas y gobiernos locales con elección directa. El *framing* seleccionado para justificar la iniciativa ha sido la necesidad de crear mecanismos de participación ciudadana efectivos. No obstante, este proyecto no ha sido presentado íntegramente todavía.

CONCLUSIÓN

Como parte de un sistema político partido-céntrico, el FA ha articulado durante su trayectoria histórica una relación relativamente fuerte y sistemática con el movimiento social (especialmente con el sindicalismo, el movimiento cooperativo y el movimiento estudiantil), por lo que éste constituye un segmento importante de su base tradicional. El partido también ha cultivado, especialmente desde los noventa y a partir de su experiencia de gobierno en Montevideo, un estilo de gobierno más abierto y horizontal que el que caracterizó a los partidos tradicionales.

Desde su llegada al gobierno, y de forma consistente con esta trayectoria, el FA ha implementado políticas públicas que responden a los intereses y demandas de esta base social. Al mismo tiempo, ha promovido algunas iniciativas de participación y diálogo con la ciudadanía, que seguramente han tenido un impacto positivo en la opinión pública, particularmente a partir de su comparación con gobiernos anteriores.

No obstante, en otras arenas o instancias, el gobierno ha asumido un estilo de gestión más verticalista y menos participativo. Esto se manifiesta en la relación de eventual subordinación que se ha observado tanto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, cuanto entre el gobierno y la “fuerza política”. Este ha sido el estilo que ha primado en la implementación de las principales reformas introducidas durante la administración Vázquez y lo que ha dotado de gobernabilidad al partido, contrapesando su heterogeneidad interna y fraccionalización.

Por el contrario, no se ha avanzado en la formulación de políticas públicas en aquellos casos en que ha primado una lógica participativa (por ejemplo, la reforma educativa). Esto último posee, obviamente, implicancias importantes respecto a qué tipo de participación social ha sido capaz de ambientar el FA y con qué consecuencias a nivel de política pública.

Las iniciativas que sí han avanzado fueron diseñadas e implementadas desde una lógica más vertical, generando niveles significativos de tensión en la relación entre el gobierno y el frente social. Esto ha sido especialmente claro en los casos en que se ha discutido proyectos de reforma que afectaban los intereses de la base tradicional del FA (como la reforma del Estado y parcialmente, la reforma impositiva y del sistema de salud). En la mayoría de los casos la acción del movimiento social ha sido

“defensiva” y se ha manifestado, en clave política, en enfrentamientos entre ministros de gobierno que representan a distintas fracciones y líneas ideológicas dentro del FA, los que han sido finalmente saldados por la intervención de Vázquez.

Respecto a las reformas que actualmente son implementadas, el principal desafío del gobierno parece ser la necesidad de “evitar que las corporaciones perforen los proyectos de reforma mediante la introducción de subsidios o excepciones específicas”.³ Finalmente, en algunas circunstancias particulares donde la distancia entre el movimiento social y/o la militancia del FA auguraba conflictos muy significativos, potencialmente cercanos a la ruptura (por ejemplo, el TLC con Estados Unidos o la reforma educativa), los proyectos del gobierno han sido efectivamente “bloqueados”.

El caso del proyecto de ley sobre Salud Reproductiva resulta particularmente interesante, en tanto representa una situación pura de enfrentamiento entre los valores personales del presidente (que cuenta con la capacidad de vetar unilateralmente la iniciativa) y la posición política de una mayoría significativa de la bancada parlamentaria y de la militancia del FA. El eventual desenlace de este conflicto en los próximos meses resultará esclarecedor respecto a la tensión entre “participación ciudadana” y verticalismo presidencial que se manifiesta transversalmente en la administración frenteamplista.

Como señalan los ejemplos reseñados arriba dicha tensión se ha manifestado y gestionado de modo distinto, en relación a políticas públicas específicas, siendo la unidad de la fuerza política y su capacidad de retener los apoyos electorales logrados en 2004 de cara a la elección de 2009 dos incentivos que han primado en la resolución de los conflictos más álgidos. Como contrapartida, los proyectos de reforma del gobierno han avanzado más lentamente o han sido parcialmente “perforados”, especialmente en aquellos casos en que el movimiento social o la militancia partidaria lograron ejercer una amenaza significativa respecto a aquellos dos incentivos primarios.

NOTAS

1. Véase Lanzaro (2004) por un análisis *in extenso* del partido y su trayectoria histórica, junto con una reseña de los principales argumentos acerca de las caracte-

rísticas del partido en el contexto del sistema político uruguayo.

2. Conversación personal con un asesor del Poder Ejecutivo en noviembre de 2007.

3. *Ibid.*

BIBLIOGRAFÍA

- Caetano, Gerardo. “A dos años del primer gobierno nacional del Frente Amplio: balances provisorios para un prospecto posible”, en *Informe de Coyuntura N° 6*, editado por UDELAR Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2006.
- Caetano, Gerardo, Romeo Pérez Antón, y José Rilla. “La partidocracia uruguaya”, *Cuadernos del CLAEH* 44 (1988).
- Chasqueti, Daniel. “Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda”. *Revista de Ciencia Política* Anuario Político de América Latina 2006, no. Número Especial (2007): 249–63.
- . “Uruguay 2007: El complejo año de las reformas”. *Revista de Ciencia Política* Anuario Político de América Latina 2007, número especial (2008).
- Filgueira, Fernando y Jorge Papadópulos. “¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay”. *Prisma*, no. 6 (1996): 109–46.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo, 2004.
- Lanzaro, Jorge, ed. *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2004.
- Panizza, Francisco. *Uruguay, Batllismo y después: Pacheco, Militares y Tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990.
- Pérez Antón, Romeo. “Los partidos en el Uruguay moderno”. *Cuadernos del CLAEH* 31 (1984): 63–79.
- Piñeiro, Rafael y Jaime Yaffé. “El Frente Amplio por dentro. Las fracciones frenteamplistas 1971–1999”. En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, editado por Jorge Lanzaro. Montevideo: Fin de Siglo/FESUR, 2004.
- Rama, Germán. *El Club Político*. Montevideo: Arca, 1971.
- Real de Azúa, Carlos. *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*, 1984.

SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

GONZALO DELAMAZA

La ponencia analiza la evolución de las políticas sociales del Estado chileno a partir de la restauración democrática en 1990 así como también los resultados obtenidos en cuanto al fortalecimiento de la iniciativa ciudadana, la participación de la sociedad civil y la generación de procesos continuos de desarrollo en las comunidades pobres y excluidas. El trabajo expone, en primer término, el contexto socioeconómico de los años noventa y las principales iniciativas de política pública en materia social, destacando sus definiciones en torno a temas de participación y fortalecimiento de actores sociales.

Luego se analizan los principales cambios introducidos en el período posterior al 2000, con la asunción de los gobiernos con predominio de la izquierda de la coalición, tendientes a profundizar la estrategia adoptada anteriormente para la redemocratización. Se analiza finalmente los términos del debate político surgido en torno a la participación ciudadana a partir de la asunción del gobierno de Michelle Bachelet en marzo de 2006. Se identifican actores relevantes de la política tras esas iniciativas; el impacto de los cambios normativos y legales; el modo en que conceptualizaron la participación ciudadana y se identifican algunas tendencias y nudos críticos para la profundización democrática.

La hipótesis es que si bien desde el año 2000 se ha desarrollado una estrategia estatal explícita de promoción de la participación ciudadana, ésta no ha capitalizado el aprendizaje realizado por las innovaciones de las políticas sociales en la década anterior y corre paralela a ellas sin lograr mayores efectos. En las políticas tradicionales se han planteado reformas institucionales relevantes con distinta orientación y trayectoria. Las políticas de superación de la pobreza en cierto modo se han reducido a los llamados “indigentes”, reintroduciendo, sin embargo, nociones de derechos ciudadanos. Pero estos permanecen en el ámbito de la “ciu-

dadanía pasiva” y no se ligan a los esfuerzos por promover la participación en políticas públicas (bajo una noción de “ciudadanía activa”). Esos últimos, por su parte, no superan las limitaciones principales que nacen de su subordinación al diseño original de gobernabilidad de la transición política chilena y se enfrentan a la concepción de “democracia elitista” que predomina en la política institucional chilena. Una nueva generación de reformas democráticas supone ampliar la comprensión de la democracia y vincular ciudadanía y participación, canalizando políticamente los propios avances de la sociedad chilena y superando el modelo de gobernabilidad prevaleciente desde el inicio de la transición a fines de los ochenta.

CIUDADANÍA Y GESTIÓN PÚBLICA EN LA TRANSICIÓN CHILENA

Una comprensión del contexto chileno para entender las vinculaciones entre el Estado y la ciudadanía a partir de 1990 involucra considerar tres procesos principales: la transición democrática y sus consecuencias políticas; el proceso de descentralización y reforma del Estado, especialmente en los niveles locales; y la evolución de la sociedad civil.

En 1990 se obtiene la recuperación de las instituciones democráticas en el país, en el marco de una salida negociada entre las fuerzas armadas en el gobierno desde 1973 y los nuevos responsables de la administración del Estado, elegidos democráticamente un año después de haber derrotado a Pinochet en un plebiscito ratificatorio en 1988.¹ Esta negociación incluyó la continuidad de Pinochet al mando del ejército hasta 1998 y de la Constitución Política de la dictadura, a la que se le hicieron reformas menores en 1989.

En el plano político, la Concertación de Partidos por la Democracia (centroizquierda), ha permanecido en el gobierno sin interrupción desde 1990, y su gestión se ha caracterizado por una continuidad de las principales políticas en el campo económico, orientadas a garantizar el equilibrio macroeconómico, el control de la inflación como meta prioritaria y la apertura externa de la economía sobre la base de la movilización del gran capital privado. A la par, en el área social, desde 1990 el Estado ha adoptado una política social activa, que se ha expresado principalmente en una fuerte inversión en infraestructura social básica (educación, salud, vivienda) y de variados programas innovadores para atender a problemáticas sociales específicas. Ello ha sido acompañado por un lento pero conti-

nuo movimiento tendiente a introducir reformas modernizadoras de tipo gerencial en la gestión pública que comprometen a todo el aparato del Estado, pero sustantivamente a las áreas de justicia, educación y salud.

a) Crecimiento económico y consecuencias sociales

Chile muestra más de 20 años de crecimiento económico casi ininterrumpido, a tasas superiores a las históricas anteriores al golpe militar y sin las fuertes recesiones del período dictatorial. Entre 1987 y 1997 se produjo una rápida expansión (6 a 7% anual), para luego sufrir una importante detención y retomar tasas del 4% anual hasta el año 2004, donde vuelve a dinamizarse. A pesar del aumento de ingresos que ello ha implicado, los resultados han sido muy desiguales en sus consecuencias sociales.² No se ha obtenido mayor equidad, ni en la distribución de los ingresos ni en la distribución de las oportunidades.

En efecto, los resultados de la economía –duplicación del PBI en diez años–, junto con la reactivación de las políticas públicas –aumento del gasto social en un 160% en catorce años–, el aumento de las jornadas de trabajo y el sobre-endeudamiento de las familias, han producido un aumento de los ingresos y una disminución paulatina de la pobreza, de acuerdo a las mediciones de ingreso y necesidades básicas. Estas cifras destacan a Chile dentro del panorama regional latinoamericano, en el cual no se registra una disminución de los niveles de pobreza.³ Con la distribución del ingreso y las oportunidades, sin embargo, se ha consolidado una tendencia que sitúa al país en rangos altos de inequidad en la distribución del ingreso en el continente, sólo superados por Brasil, Honduras y Colombia. CEPAL (2004: 12) Por ello en el caso chileno es importante diferenciar con claridad la evolución de la pobreza con respecto a la de la desigualdad, campo en el cual no hay avances sino estancamiento. Ambas tendencias se han consolidado entre 1987 y la actualidad.

En el plano político, la paradoja del Estado chileno es que a pesar de tener estabilidad política y buenos indicadores de gestión pública, no ha logrado completar la transición democrática plena en los casi veinte años transcurridos desde el plebiscito de 1988. En el campo social, a pesar de dedicar una enorme proporción de recursos al área social, no ha logrado corregir las desigualdades estructurales de la sociedad. Una razón importante es, probablemente, el hecho de que el Estado chileno es uno de los

más pequeños del mundo, aún entre aquellos países donde predomina la llamada “economía de mercado libre”.⁴

b) Las políticas públicas

El cambio institucional de comienzos de los noventa no vino acompañado de un replanteo del modelo de desarrollo, pero sí de una reactivación de las políticas públicas. Durante la dictadura predominó la ideología “anti-estatista” y se debilitaron las funciones no represivas del Estado.

Durante la transición, como orientación general, el Estado ha buscado asegurar la continuidad de la estrategia de inserción económica internacional con el consiguiente predominio de los intereses del gran capital en esa esfera. Hacia “arriba” el Estado se articula con los actores económicos internacionalizados y ello organiza la política exterior, así como la gestión de las finanzas y las políticas de desarrollo (minería, transporte, telecomunicaciones, agricultura, energía, etc.). Esta estrategia se ha visto ratificada y consolidada a futuro con la suscripción de gran cantidad de tratados comerciales y acuerdos internacionales. Sin embargo, hacia “abajo”, el vínculo es principalmente con los grupos sociales desfavorecidos, a través de la política social focalizada.

La reactivación de las políticas sociales ha involucrado más a los diseños programáticos que al marco legal y al diseño institucional que las organiza, donde persisten importantes rasgos de continuidad de las reformas impulsadas durante los ‘80 por los “anti-estadistas”. En cuanto a los mecanismos tributarios, ellos se establecieron en los ochenta y permanecen con muy pocas modificaciones. La prioridad en el desarrollo del área social se ha expresado en el crecimiento constante del gasto social del sector público, a partir de 1990, y en la creación de nuevas instituciones y programas, mayoritariamente al interior de un nuevo ministerio (el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN). Se ha impulsado también un proceso de descentralización de la inversión pública que modifica su modo de gestión (principalmente traspasando decisiones de gasto a las instancias regionales). Junto con la democratización político institucional, quizás el cambio en las políticas sociales pueda ser uno de los indicadores claves de lo que la transición democrática ha producido en el país, pues la reactivación y reformulación parcial de las políticas sociales las realiza un Estado privado de gran parte de sus funciones tradicionales, que destina más del 70% de su presupuesto al área social. De

este modo en la relación del Estado con la ciudadanía, las políticas sociales han sido consideradas el factor clave.

En la medida en que no planteó reorientaciones a la estrategia de desarrollo, ni revisó las privatizaciones de las empresas públicas, la fórmula intentada por los gobiernos de la Concertación aseguró la gobernabilidad de la transición, obteniendo el compromiso de los actores hegemónicos que, aunque opositores políticos, se beneficiaban directamente de la política económica. Ello permitió al primer gobierno democrático (Patricio Aylwin, 1990-1994) obtener la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria basada en el aumento de los impuestos indirectos, con la cual financiar el aumento del gasto social. También permitió controlar la eventual conflictividad social proveniente de la acumulación de demandas insatisfechas durante la larga dictadura. Se evitó cualquier apelación a la movilización social para crear nuevas correlaciones de fuerza, con lo que si bien se aseguró la calma de la transición, se debilitó a las instancias de la política democrática y se dejó sin espacio relevante a la participación social.

En el segundo gobierno (Eduardo Frei, 1994-2000), la prioridad estuvo puesta simultáneamente en la “modernización” económica y la definición de un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. Se intentó una política “pro-crecimiento”, esto es, favorable a la inversión extranjera y al desarrollo del sector financiero y exportador de la gran empresa, crecientemente transnacionalizado. A esa política se adicionó el diseño de un enfoque intersectorial que coordinara la oferta pública para abordar la llamada “extrema pobreza” (familias que no logran cubrir con su ingreso el valor promedio de una canasta básica de alimentos), intentando acentuar la focalización de las políticas sociales hacia las comunas que concentraban la población más pobre del país. El programa formulado fue de corta vida, aunque no fue evaluado en su impacto. Aparentemente favoreció una focalización de diversos programas –sobre todo de infraestructura social y obras públicas– en las comunas más pobres del país. Raczynski y Serrano (2002).

El énfasis sectorial en la segunda mitad de la década fue el sector educación, donde se comenzó una ambiciosa reforma tendiente a aumentar la cantidad de horas de clase en la educación básica y media, con la consecuente inversión en infraestructura. En relación a los sectores de pobreza se privilegió tres programas: hacia mujeres jefas de hogar, hacia

jóvenes desempleados y hacia asentamientos urbanos precarios (campamentos), a través del programa Chile Barrio. Sólo este último se mantendría después del año 2000. A partir de 1997 el ritmo de crecimiento económico disminuye, aumenta el desempleo, se expresa políticamente el descontento y la desorganización social se profundiza.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se puso énfasis en las reformas modernizadoras del Estado y en la construcción de la llamada “agenda pro-crecimiento”, que fue acordada con el empresariado. La agenda sectorial se desplazó al sector salud y a nuevas estrategias de focalización en pobreza. Se intentó incorporar una noción de derechos en la gestión de la política pública a través del diseño de una agenda mínima de prestaciones sociales garantizadas, el Plan AUGE (Plan Asistencial de Garantías Explícitas de tipo universal) y el Sistema Chile Solidario (antecedido del Programa PUENTE), que se expone más adelante. El otro énfasis en el área social fueron los programas de empleo temporal, que implicaron la discontinuidad de los programas con enfoque territorial. También se implementó, durante los primeros tres años, un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, financiado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo.

El gobierno de Bachelet ha intentado priorizar las reformas tendientes a establecer un “sistema de protección social” frente a la vulnerabilidad y no sólo a la pobreza. Para ello se ha extendido la experiencia del Chile Solidario a un Sistema de Protección de la Infancia (aumentando significativamente la educación preescolar, para favorecer también a las madres que trabajan). Se estudia una reforma al sistema provisional, que no involucra alterar el sistema privado pero sí regularlo mejor, y una reforma laboral que limite la subcontratación y el trabajo precario, que es fuertemente resistida por el gran empresariado. En sus inicios el gobierno debió enfrentar una masiva movilización estudiantil que obligó a diseñar una reforma al sistema educacional a la que nos referiremos más adelante.

c) La gestión local

El nivel local ha adquirido una creciente importancia para la ejecución de programas canalizando gran cantidad de recursos públicos. En efecto, a partir de los años ochenta diversas políticas y programas públicos se han ido transfiriendo inicialmente a los municipios y luego a los gobier-

nos regionales. En 1981 se produjo el traspaso de los establecimientos de educación básica y media y los consultorios de salud primaria a los municipios intervenidos por el gobierno militar, generando un fuerte desfinanciamiento del sector. A partir de 1990 las municipalidades comienzan a implementar diversos programas de la nueva agenda social, proceso que se acentúa en 1992, con la elección democrática de alcaldes y concejales en los 344 municipios. Aunque todavía la inversión municipal es una fracción menor del total de la inversión pública (pasó del 10 al 17% en los últimos 10 años), de acuerdo a la última reforma legal de 1999, el municipio adquiere nuevas atribuciones en los ámbitos económico productivo, ambiental y de igualdad de oportunidades. A la vez se han generalizado instrumentos de acción local como los Planes de Desarrollo Comunal, los Planes Reguladores y los Fondos de Desarrollo Vecinal, tecnificándose la gestión municipal. Desde el gobierno central, con recursos del Banco Mundial, se ha implementado el Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM).

Los principales cuellos de botella de la gestión han residido en las finanzas municipales que, aunque han aumentado, recién han comenzado a equilibrar el déficit que generaron los servicios traspasados en 1981. También han padecido la falta de personal calificado, especialmente en las comunas rurales y pequeñas. El tercer gran problema de la gestión ha sido la falta de canales de participación comunitaria. Por ello, en la reforma de 1999, se redefinieron las instancias de participación estableciendo el requerimiento de dictar ordenanzas de participación; se otorgó mayor flexibilidad y autonomía para crear los Consejos Económico Sociales (un organismo consultivo de representantes de organizaciones); se regularon los plebiscitos y consultas comunales (aún con un ámbito bastante acotado de aplicación) y se estableció la obligatoriedad de las audiencias públicas. Irarrázaval (1999) y Fernández (1999).

En 1992 se dictó la Ley de Gobiernos Regionales, que permitió elegir indirectamente consejeros en 1994 y que ha ido aumentando sus atribuciones y recursos a lo largo de los últimos años. Los Consejos Regionales carecen de funciones ejecutivas y su rol principal consiste en la asignación de los recursos de inversión pública descentralizada, especialmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Los preside el intendente regional designado por el presidente. Los mecanismos de generación de los representantes regionales acusan un importante déficit de legitimidad

y han sido diseñados principalmente en una línea de gestión, más que de democracia local.

d) La acción de la sociedad civil

El panorama descrito ha tenido diferentes repercusiones sobre la estructuración de la sociedad civil. La sociedad chilena muestra una tendencia a sostener una trama asociativa extensa, como se expresa en el catastro realizado por el PNUD en 1999, donde se registraron 83 mil asociaciones sin incluir las religiosas.⁵ Dicha trama, sin embargo, está compuesta principalmente de pequeños grupos débilmente vinculados entre sí, dependientes del financiamiento estatal para la ejecución de programas gubernamentales y no articulados a redes mayores. PNUD (2000). Al mismo tiempo dicha pauta asociativa está presente sobre todo en los sectores menos impactados por la modernización económica. Otros sectores, como los trabajadores temporeros y temporeras, las comunas sometidas a un fuerte crecimiento poblacional y el sector laboral ligado a la subcontratación de servicios, muestran una densidad asociativa mucho menor y pocos instrumentos organizativos innovadores.

En el caso de las ONG, ha habido una pérdida de identidad de las instituciones surgidas durante los años ochenta. Simultáneamente con la retirada de la cooperación internacional, las ONG han establecido durante los últimos diez años un vínculo con la administración gubernamental como ejecutoras subordinadas de las políticas sociales. Se ha perdido en ese ejercicio una importante capacidad de propuesta y una inversión institucional de varios años. La principal demanda de estas organizaciones es la participación en el diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas sociales, con un estatuto autónomo de la administración estatal. Más Voces (2004).

En el ámbito local se constata una crisis de la participación social. Subsisten múltiples formas de organización microlocal, pero no están vinculadas entre sí y carecen de poder efectivo para influir en las orientaciones de la gestión local.

Por una parte una gran cantidad de grupos sólo se reúnen para obtener financiamiento de proyectos, sin continuidad en el tiempo, careciendo de una visión más amplia del espacio local. Ello en gran medida se debe a la multiplicidad de programas del Estado (central y local), que hacen foco en los sectores de pobreza, principalmente a través de mecanismos

concursables de asignación de recursos y en base a proyectos de corto plazo (hasta un año). Obtener pequeños financiamientos a través de mecanismos concursables que dependen de la oferta pública disponible no es lo mismo que ejercer derechos y demandar soluciones a los problemas de la comunidad, lo que supone la vinculación de las organizaciones entre sí para desarrollar estrategias locales de mayor proyección. El panorama general en el ámbito de las organizaciones de base son las iniciativas destinadas a pequeños grupos o localidades reducidas, apoyadas por agencias estatales dedicadas a la gestión comunitaria, las que cuentan con una participación mayoritaria de mujeres, actividades que abarcan preferentemente funciones asistenciales y de mejoramiento comunitario. Delamaza (2005).

Por otra parte los mecanismos institucionales de participación resultan particularmente ineficaces. El principal, el Consejo Económico Social Comunal (CESCO), sólo tiene funciones consultivas, carece de legitimidad (tanto social como frente a la autoridad comunal) y es muy poco conocido por la población.⁶ La estructura municipal contiene una oficina especializada en el vínculo con la comunidad (Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO), y esto de algún modo margina a la ciudadanía de todo rol en relación a las crecientes funciones asignadas al municipio, que normalmente no son administradas por la DIDECO.⁷

En el caso de los servicios traspasados de educación y salud primaria, la situación es más aguda: no solamente el municipio sólo ejerce funciones administrativas sino que además, en muchos casos, son administradas por corporaciones semi-autónomas de la municipalidad, sustraídas por completo a la participación y control ciudadano.

CAMBIOS POLÍTICOS AL INICIAR EL SIGLO XXI

a) La participación ciudadana como “asignatura pendiente”

A fines de 1997 se realizaron en Chile elecciones parlamentarias en las cuales la coalición gobernante perdió alrededor de un millón de votos. Gran parte de los electores optó por no concurrir a votar o anular su voto en la urna (normalmente con consignas antipolíticas o simplemente expresiones de rabia). Al año siguiente el crecimiento económico disminuyó sensiblemente acusando los efectos de la llamada “crisis asiática”, lo que impactó sobre el empleo y en general las expectativas de la población.

Cuadro 1: Mecanismos de participación como porcentaje del total de mecanismos de participación incorporados en la gestión estatal

		NO PARTICIPACIÓN	TIPO DE PARTICIPACIÓN
Uso de Tecnologías de Información 3,28%	Campañas 9,18%	Difusión de información 26,23%	
		Consulta no vinculante 8,85%	Participación deliberativa 9,84%
Gestión interna, mejora de atención al usuario 24,92%		Ejecución delegada 2,95%	Co-ejecución, supervisión 5,9%
		Evaluación pasiva: consulta, quejas reclamos 5,57%	Reformulación deliberativa (Control social) 3,28%

Fuente: (Fernández y Ordóñez, 2007: 34) Elaboración de los autores a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana (DOS, 2007).

N=305

De acuerdo a las categorías elaboradas por los autores, el nivel de participación se divide del siguiente modo:

NIVEL DE PARTICIPACIÓN %	
No participación encubierta	37,38
Participación instrumental	43,61
Participación empoderadora	19,02
TOTAL	100

Ambos hechos –la desafección política y el relativo agotamiento del modelo de crecimiento vigente desde mediados de los ochenta– marcaron un cambio de etapa en el rumbo político de la transición chilena.⁸ Por ello no es de extrañar que los siete candidatos a la presidencia en 1999 lo hicieran en nombre de la necesidad de introducir cambios significativos en la conducción del país, contrastando con el claro sesgo continuista de la elección realizada seis años antes.

El candidato de la coalición de gobierno, que resultó ganador por estrecho margen, levantó la oferta de fortalecer la función pública en materia de protección social, expresada en una reforma del sistema de salud, e incorporó también los temas de la participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil y la profundización de la reforma del Estado.⁹ Se convocó a un Consejo Ciudadano de amplia composición para formular una política de fortalecimiento de la sociedad civil, lo que abrió expectativas de cambio en ese plano.

La mayor prioridad política en cuanto a la participación ciudadana se expresó en la promulgación de un plan gubernamental que recogió los planteamientos del Consejo Ciudadano. En el 2002 se dictó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que llevó a que los diferentes ministerios comprometieran metas específicas para incorporar la participación en sus políticas y programas. La evaluación del impacto de dicho instructivo a fines del 2004 muestra resultados apenas parciales. De un total de 106 medidas comprometidas por los ministerios y servicios públicos, un 24% no puede considerarse participación propiamente tal sino apenas creación de condiciones para ello, a través de la mejoría de la gestión interna, campañas y compromisos generales. Un 55% de las medidas se refiere a las modalidades más elementales de la misma: un mejor contacto con el usuario (26%) e iniciativas de difusión y consulta (31%). Sólo un 21% puede ser considerado como formas avanzadas de participación, incluyendo apoyo y acuerdos con organizaciones y participación en la formulación e implementación de políticas. Espinoza (2004) Dichas iniciativas no han comprometido ningún reajuste institucional, siguiendo en este sentido la tendencia previa: fortalecer programáticamente las instancias existentes, sin enfrentar los desafíos de cambio institucional ni de rediseño político que introducir la participación ciudadana supone.

Una nueva evaluación de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos en 2007 arroja la sorprendente

cantidad de 305 mecanismos de participación, correspondientes a 155 compromisos de participación ciudadana establecidos por la totalidad de los 18 ministerios en que se divide la administración central. (Fernández y Ordóñez, 2007: 32) Sin embargo la misma evaluación muestra el escaso potencial efectivo de promoción de la participación ciudadana.

Algo similar ocurrió con la iniciativa legal sobre la participación ciudadana en la gestión pública. Se trata de un proyecto de ley que surgió como parte del Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Fue procesado a través de una amplia consulta a lo largo del país. Sin embargo el proyecto finalmente presentado por la administración Lagos no contiene medidas efectivas de participación en la gestión pública, sino solamente la creación de un fondo para financiar proyectos de los denominados “organismos de interés público”, categoría nueva que agrupa a las fundaciones y corporaciones (entidades no lucrativas) y a las organizaciones comunitarias y funcionales que se adscriban a ella.¹⁰ También se simplifica el procedimiento para constituir fundaciones y corporaciones. Todas las propuestas relativas a mecanismos de democracia directa, incluidas en las primeras versiones del proyecto, fueron excluidas en el que finalmente fue enviado al Parlamento, aparentemente por acuerdos tomados entre los responsables políticos de la Concertación.¹¹

Al iniciarse el gobierno de Bachelet el debate estuvo marcado por la propuesta genérica de realizar un “gobierno ciudadano”, lo que se interpretó como un “by pass” a los partidos políticos en diversas materias de gobierno. A ello se sumó la conformación de diversos consejos y comisiones que convocaban a expertos y representantes de diversos organismos sociales para sugerir políticas de alto consenso en materias sensibles (infancia, previsión, educación). La más relevante fue la que surgió luego de la gran movilización estudiantil de 2006, que reunió a cerca de 90 personas durante varios meses para formular una nueva propuesta de reforma educacional. El estatuto institucional de dichas comisiones y consejos no es claro, su conformación y sus alcances tampoco, por lo que no es raro que su destino dependa mucho del contexto político en el que se desenvuelven. El acuerdo para la reforma educacional ha sido tomado recientemente por los actores políticos (gobierno y partidos) y no corresponde a lo debatido por el Consejo Asesor (que tampoco tenía consenso) ni a lo planteado por los estudiantes.

Al mismo tiempo la movilización estudiantil generó un debate acerca de la conveniencia de introducir participación: la elite política se alineó mayoritariamente en contra de la tesis de aumentar la participación ciudadana, por considerar que ofrecía el riesgo claro del “desborde” de la gobernabilidad lograda con tanto esfuerzo, como venían a demostrar las protestas estudiantiles.¹²

b) Reformas institucionales: el área salud

En el caso de la salud, las reformas en América Latina están asumiendo las diferencias asociadas a la debilidad o fortaleza de la construcción histórica del Estado, al grado de apertura a la participación del sistema privado en las prestaciones o en el aseguramiento, la magnitud de la pobreza, los grados de exclusión y los niveles de desigualdad existentes en los diversos países. Chile resulta un caso donde la reforma en curso tiende a ser global y toma como referencia algo de los modelos de los distintos países de la región. Las transformaciones apuntan a revertir los radicales cambios neoliberales impulsados en la década del '80, bajo la dictadura militar, que socavó las bases de solidaridad, universalidad, desconcentró las funciones de salud y prácticamente desmanteló al sector público estatal, dejando a los ciudadanos inermes frente a la emergencia de un mercado privado con prestaciones de mejor calidad pero sometido a regulaciones mínimas (Sojo, 2000; Fernández y Ochsenius, 2005). Las correcciones realizadas durante los noventa, asociadas a políticas e instrumentos de recuperación y mayor eficacia en la gestión, no conllevaron necesariamente el mejoramiento de la calidad de las políticas ni la resolución de las desigualdades sociales, lo que desencadenó nuevos procesos de transformación para construir mayores equilibrios sociales hacia finales de la década.

En la actualidad, desde un nuevo enfoque global, la reforma se orienta a recuperar las prestaciones de salud como bien público e introducir regulaciones que establezcan fines y metas de efectividad tanto para el mercado como para la institucionalidad pública en su calidad de prestadores de servicios de salud. Esta corrección modifica, aunque parcialmente por cierto, algunos aspectos sustantivos pendientes en la gestión pública del país: la indeterminación de derechos sociales exigibles por las personas, el papel regulador del Estado en la combinación de recursos públicos y privados y la creación de un catálogo explícito de prestaciones

de derecho universal que da contenido a la póliza de aseguramiento en cualquiera de los sistemas de pertenencia. Se establece un Sistema de Garantías Explícitas de Salud (GES), que se aplica a conjuntos cada vez más amplios de las patologías prevalentes en la población.

Lo novedoso del enfoque es que reintroduce la noción de derechos universales del cual se había alejado la política social desde los años ochenta. El Estado compromete la atención de un conjunto de patologías de acuerdo a ciertos protocolos de tiempo, costo y calidad y se obliga a buscar y financiar la atención privada si no logra cumplir su compromiso. Resulta paradójico, sin embargo, que la determinación de las prioridades y el establecimiento de las garantías haya sido un proceso conducido y realizado por técnicos de la salud, sin participación de la ciudadanía. Vale decir: se avanza en el fortalecimiento de la ciudadanía con resguardo jurídico, pero ello se hace desligado de la participación.

A lo anterior se suman desafíos de gestión que recogen modos de operación de otras comunidades latinoamericanas como la incorporación más decisiva de la promoción y prevención en salud, el enfoque de salud familiar, el seguimiento a lo largo del ciclo vital de personas y familias, la gestión en red entre los diversos niveles de atención y los procesos de participación ciudadana en el desarrollo, seguimiento y control de la política pública. Igualmente, se abren espacios a los procesos de descentralización de funciones mediante la nominación de autoridades sanitarias regionales con la participación de consejos consultivos y el impulso de la autonomía hospitalaria mediante experiencias piloto.

Varios ejemplos de valiosas innovaciones pueden ser recuperados para el diseño de programas de salud subnacionales o de alcance nacional. Muchas de estas innovaciones expresan la racionalidad de agentes adelantados de los procesos de reforma que asumieron tempranamente los desafíos que el sector enfrenta: desarrollar programas inclusivos, promover mayores niveles de equidad, atender los factores determinantes impulsando la gestión en redes, la intersectorialidad, así como la transversalidad y la participación ciudadana en la gestión de salud.

Diversas experiencias locales adelantan algunas de las orientaciones de la reforma de la salud, las hacen viables y concretas. En estas experiencias se amplía la condición de ciudadanía entendida exclusivamente como el “derecho” que asiste a la comunidad organizada de acceder a los beneficios y bienes públicos, que fija el Estado en las esferas regulares y

legítimas de decisión, hacia un estatus de ciudadanía inclusivo de la población en la gestión pública misma. Esto sanciona, como contrapartida, un nuevo derecho al control civil de la acción del Estado en la ejecución, seguimiento y evaluación y retroalimentación de resultados e impactos de la política.

Para el Estado, esta dimensión equivale a obtener el concurso de la ciudadanía para una gestión transparente, responsable, ajustada a derecho y a objetivos, eficaz en los resultados buscados. Desde la sociedad civil viene a destacar su papel de “público”, esto es, de audiencia crítica y propositiva frente a las inconsistencias entre la voluntad general de las autoridades del Estado (tanto del ejecutivo como del legislativo), la acción de su cuerpo de entidades técnicas intermediarias (administración sectorial y local) y el impacto deseado en la base social a la cual se destina la acción de los dos primeros.

c) La nueva política contra la “extrema pobreza”: el Sistema Chile Solidario

En 1987 se hicieron públicos los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN. Desde entonces, el porcentaje de hogares y personas bajo la denominada “línea de la pobreza” no ha dejado de disminuir en cada medición.¹³ Sin embargo, a partir de la encuesta de 1996 el porcentaje de familias ubicadas en la “extrema pobreza” se mantuvo estable e incluso tendió a crecer, a pesar de una disminución global de las familias “pobres”. Ello llevó a una evaluación crítica de las políticas contra la pobreza aplicadas hasta ese momento, realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, especialmente en lo referido a la red de beneficios asistenciales provistos por el sector público. El diagnóstico fue que existía una “pobreza dura”, que no se beneficiaba de los efectos del crecimiento económico ni tampoco accedía a los servicios públicos por desconocimiento, aislamiento, descoordinación y falta de cobertura de los mismos. Se planteó entonces la necesidad de articular mejor la red de beneficios asistenciales, asegurándolos para las familias “extremadamente pobres” y se consideró la necesidad de otorgar un bono en dinero que suplementara los ingresos familiares, permitiéndoles así superar la “línea de la indigencia”.

Paralelamente, en 2002, el Fondo de Inversión Social, FOSIS, estaba elaborando una readecuación de su enfoque de intervención con el fin de

focalizar mejor su acción contra la pobreza (dispersión territorial, bajos montos de inversión, muchos grupos con proyectos pequeños, demasiada diversidad de intervenciones) FOSIS (2002:9). La readecuación consiste en la adaptación parcial del enfoque de Manejo Social del Riesgo desarrollado por el Banco Mundial. Holzman y Jorgensen (2000). Así se crea el Programa Puente que se debe aplicar a las 226 mil familias consideradas “indigentes”. Consiste principalmente en una estrategia de apoyo psicosocial a la mujer dueña de casa y la suscripción de un “contrato” entre la mujer, representando a la familia y la profesional denominada “apoyo familiar” (en la gran mayoría de los casos otra mujer), representando al Estado, mediante el cual el Estado se compromete a priorizar a dicha familia en el acceso a los subsidios y servicios que brinda y la familia a enviar a los niños al colegio, realizar los trámites necesarios, etc.

Los esfuerzos del Ministerio de Hacienda, tendientes a asegurar a las familias un ingreso que les permita superar la “indigencia”, y los del FOSIS, tendientes a establecer algún sistema de protección contra el riesgo social, convergieron y fueron priorizados por el presidente de la República, estructurándose el Sistema de Protección Social Chile Solidario, con el Programa Puente como vía de ingreso de las familias al sistema.¹⁴ Los componentes del mismo son: apoyo psicosocial por espacio de 18 meses; Bono de Protección Familiar de monto decreciente a lo largo de cuatro semestres; Subsidios Monetarios Garantizados y acceso preferencial a programas de promoción, prestaciones laborales y previsión social.

Este sistema representa una innovación importante en el modo de implementar las políticas sociales que ha predominado durante los últimos quince años, especialmente en cuanto supone una articulación intersectorial de los servicios estatales y establece una garantía explícita de prestaciones para la población considerada como de “extrema pobreza”. Es el propio agente estatal el que “sale a buscar” a los beneficiarios, que son familias previamente identificadas, a través de la “ficha CAS”. Una vez establecido el contacto, diagnosticada la situación y firmado el contrato, el o la profesional de apoyo familiar se responsabiliza de dinamizar la oferta estatal en su conjunto. La atención garantizada a que el Estado se compromete es, sin duda, el aspecto más innovador que se liga a una concepción de derechos, aunque carece de una formulación universalista, conceptualizándose más bien en términos de focalización, integración social y equidad.¹⁵ De algún modo los “derechos garantiza-

dos” del programa están aún mediados por la concepción focalizada de los programas contra la pobreza y por lo tanto no pueden formularse de un modo universalista.

Las innovaciones están limitadas, sin embargo, principalmente por la escasa transformación institucional de las políticas y programas públicos, pues el programa no innova, ni en el contenido ni en el modo de definir las prestaciones que el Estado ofrece, ni en las modalidades institucionales de gestión de la política social. Mantiene y profundiza el enfoque de focalización sobre la base de la “línea de la pobreza” (acotándola aún más a la “línea de la indigencia”) y confía más en la “habilitación” de los pobres para actuar en el mercado (y acceder a los servicios sociales) que en la transformación de dicho mercado en un sentido de mayor inclusión social.¹⁶

También el programa mantiene la orientación tradicional de actuar sobre las expresiones o efectos de la pobreza, más que sobre sus causas. Su estrategia es fortalecer las capacidades de las familias para aprovechar eventuales oportunidades, pero no se vincula con cambios en la estructura misma de las oportunidades, que se origina en las características del sistema económico, particularmente el mercado de trabajo.

El programa manifiesta una ambivalencia respecto a su modo de abordar los temas de ciudadanía y participación social. Su diseño y formulación omiten cualquier referencia a la ciudadanía, no cuenta con mecanismo alguno de participación social en las diferentes etapas del proceso y su diseño es claramente vertical (*top-down*). A pesar de ello, sus objetivos incorporan elementos propios de la “ciudadanía social”, enfatizando aspectos de lo que se ha denominado “ciudadanía pasiva”, vale decir, el reconocimiento efectivo de los derechos que se encuentran formalmente consagrados en los textos legales. Creemos que esto se debe al predominio de visiones tecnocráticas al interior del gobierno chileno —aún en sus técnicos sociales— por sobre concepciones que valoran la deliberación social y la descentralización (ligados a la llamada “ciudadanía activa”).

De algún modo, como hemos señalado, el sistema se inspira en una concepción de derechos sociales que busca se hagan extensivos a las familias denominadas como de “extrema pobreza”, aunque, como se ha observado, “esto no significa que dentro de los objetivos específicos del sistema se incluya fortalecer la ciudadanía, ni tampoco haya una definición explícita de ella en el diseño. De hecho, ninguna de estas cosas ocurre”.¹⁷

Al asociar la entrega de beneficios monetarios al cumplimiento de ciertas actividades comprometidas por la familia, se supera la concepción “pasiva” de la ciudadanía y se acerca a los parámetros de la “ciudadanía activa”.¹⁸

Sin embargo, las limitaciones a esta noción de ciudadanía en el sistema son variadas. Por una parte, se encuentra su carácter “implícito” y, por otra parte, su formulación focalizada, que sujeta el acceso a derechos a la identificación administrativo/técnica de los beneficiarios y a la participación en un formato estandarizado de atención. Importa destacar además que la determinación de las “condiciones mínimas” que se consideran aceptables para que una familia pueda “egresar” fueron estimadas al margen de cualquier debate público de carácter político o técnico sobre ellas.¹⁹ Su definición, en efecto, fue resultado de negociaciones entre agencias del Estado y versó sobre modalidades de implementación, y no sobre el contenido de las prestaciones o “condiciones mínimas”. Ni beneficiarios, ni ejecutores (municipios y profesionales) fueron consultados.

En este diseño, la agenda de “superación de la pobreza” se ha reducido a “acceso de los indigentes a la red pública” y se ha disociado de la agenda de “participación ciudadana”, que fue canalizada mediante un proyecto de ley sobre asociaciones voluntarias.

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

La relativa continuidad en la conducción económica y la transición incompleta han sido complementadas con otro elemento distintivo de la situación chilena, que es la reactivación de las políticas públicas, particularmente en el campo social. Luego del predominio de la ideología del “Estado mínimo” y el prolongado debilitamiento de sus funciones no represivas, la Concertación planteó la necesidad de renovar la acción pública y lo hizo priorizando el área social. La fórmula utilizada para denominar el objetivo de la acción gubernamental en el primer período fue “crecimiento con equidad”. Aunque no se hacía explícito, esta expresión denotaba la voluntad de mantener el modelo económico, que estaba mostrando un dinamismo importante desde mediados de los ochenta. Pero también indicaba que a ese crecimiento se le introducirían correcciones, lo que debía dar como resultado la superación de algunas de las fuentes de inequidad presentes en la sociedad chilena.²⁰

La política social chilena ha mostrado interesantes resultados en cuanto a su capacidad de innovar en programas focalizados, aumentar los recursos disponibles y transitar de una estrategia paliativa a una de inversión social. Esta activación de las políticas públicas, sin embargo, ha visto limitados sus efectos por la excesiva sectorialización y desarticulación del propio sector público y por una relación excesivamente instrumental con la sociedad civil. En cuanto a la promoción y fortalecimiento de la sociedad civil, no ha sido un objetivo sustantivo que forme parte integral de la política, desde su diseño, hasta su implementación y evaluación.

Durante el período de transición democrática, contrariamente a las expectativas de quienes habían luchado por ella, se consolidó la desigualdad de oportunidades entre los grupos sociales al tiempo que se han ido acrecentado diversos fenómenos de desintegración social. La participación política y la adhesión democrática han declinado considerablemente desde los años iniciales. La capacidad de los propios grupos sociales para actuar en la escena pública ha disminuido luego de un repunte a inicios de los noventa, a pesar de que la asociatividad de la población es amplia y diversa. Pero ella está conformada por pequeños grupos, es muy dependiente de los fondos de gobierno y muy débil en autonomía, lazos internos y vínculos más amplios con otros grupos. El sector de los organismos no gubernamentales, anteriormente un factor de articulación social, ha sido reducido a las funciones de ejecución de fondos y políticas estatales, como una manera de ampliar la externalización (outsourcing) de los programas de gobierno, perdiendo de este modo su autonomía y capacidad crítica.

Entretanto la agenda de las agencias internacionales se fue orientando hacia lo que se denominó la “segunda ola de reformas”. Ellas apuntan mucho más a temas políticos y sociales, enfatizando la necesidad de reformas institucionales, que legitimen las económicas realizadas en los ochenta. En este campo Chile ha tenido un rol importante, adelantando reformas en la línea de modernizar la gestión de un aparato público pequeño y de alcance nacional; impulsando la reforma a la justicia y otros temas. En el terreno del vínculo entre Estado y sociedad civil, sin embargo, los avances son muy recientes y limitados, predominando una concepción instrumental y fragmentada de dicho vínculo.

Durante el último quinquenio se ha reintroducido el debate sobre las nociones de ciudadanía y participación, aunque las iniciativas puestas en

marcha obedecen a diferentes enfoques, no necesariamente articulados entre sí. Mientras la reforma de la salud y el Chile Solidario se refieren a garantías explícitas, en el segundo caso éstas se enmarcan dentro de la política “focalizada” contra la “extrema pobreza”. En ninguno de los dos se contempla un rol para la sociedad civil. Por otro lado se impulsa una Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que es más bien tributaria de las concepciones “promocionales” de los años sesenta y no incorpora ni los mecanismos de la democracia participativa, ni las corrientes de co-provisión, co-responsabilidad, fiscalización y control ciudadano que hoy se demanda. Un campo especialmente retrasado es el de la institucionalidad local, dotado de mayores campos de acción, pero de poca autonomía y flexibilidad, debido a un insuficiente proceso de descentralización.²¹ Asimismo se observa una clara dualidad entre las orientaciones de algunos ministerios sociales (Trabajo, Salud, Vivienda) y la conducción gubernamental en el área financiera (Hacienda), donde se mantiene una conducción de cuño neoliberal, dotada de mucho mayor poder dentro de la administración, responsable de la evaluación de programas y de orientar las iniciativas de modernización.

En el caso de educación, este ha sido un sector fuertemente privilegiado en recursos. Durante los noventa se estableció la jornada escolar completa, lo que demandó una enorme inversión en infraestructura y personal, luego durante el gobierno de Lagos se estableció la educación media obligatoria. Sin embargo nunca se ha modificado la arquitectura institucional y el sistema de financiamiento de la educación, luego de la reforma de 1981 que la municipalizó y abrió paso al sector privado y que fue consagrada en la última ley de la dictadura el 10 de marzo de 1990. Fue recién con la movilización estudiantil que este tema se puso en el debate público, y sin embargo quedó excluido de las propuestas concordadas entre el gobierno y la oposición a fines de 2007.

Durante el período de recuperación democrática efectivamente se han creado nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad civil, interrumpidos por la larga dictadura. Pero la activación del área social, en la medida que se ha subordinado a un modelo de gobernabilidad centrado en la estabilidad económica y política, ha bloqueado la ampliación de la esfera pública y la construcción de las instituciones públicas democráticas, deliberativas e inclusivas que actualmente se requieren. De allí que en el caso de la política social, el desafío consiste en dar un paso más allá de

lo hecho hasta ahora, emancipándola de su sujeción al modelo de gobernabilidad, lo que implica en primer término que la propia sociedad civil sea reconocida como una esfera de acción autónoma y con rol público, valorizando de este modo la participación como una práctica ciudadana con consecuencias mucho más amplias que la gestión de microproyectos y cofinanciamiento de inversiones menores.²²

Los cambios se insinúan hoy más a nivel de experimentos sociales y experiencias institucionales periféricas, con un déficit de canales institucionales para acrecentar su impacto y replicarse en contextos diferentes. Su profundización obliga a pensar nuevos marcos institucionales que permitan traducir la diversidad organizacional en una efectiva y coherente pluralidad, que facilite el ajuste recíproco de preferencias y expectativas. Sectores especialmente relevantes son aquellos que hoy están siendo sometidos a reformas institucionales, algunas de las cuales incluyen garantías explícitas de derechos sociales. Este no se reduce a una estrategia de reingeniería institucional o un cambio legislativo.

En el plano social el desafío es acrecentar la capacidad de concertación entre actores diferentes y establecer puentes que aminoren la fragmentación social y faciliten las acciones colectivas de bien público en contextos de diversidad social.²³ Las competencias requeridas se refieren a articulación de esfuerzos entre actores diferentes, la creación de reglas, la negociación entre prioridades en pugna, la deliberación para la resolución de conflictos y para la solución de problemas colectivos. Estos procesos requieren la capacitación del ciudadano, así como también del funcionario, en función de una ampliación de la conciencia de lo público.

Este tipo de propuestas rebasan lo que se entiende en el Chile de hoy como “agenda política”, principalmente porque coloca como sujetos de la acción a los grupos sociales y a nuevas dinámicas de expresión ciudadana, al contrario de lo que fue el diseño de la transición política. Aunque no se trata de orientaciones excluyentes con acciones que ya se están implementando, como las tendientes a aumentar la transparencia, la información pública y la capacidad de respuesta de la gestión pública. Pero obliga a introducir una dimensión participativa a una democracia que ha sido construida con un criterio unilateralmente delegativo y restringido a la selección de elites.²⁴ Sin embargo, esa dimensión es una respuesta a requerimientos del proceso democrático, de la acción política y, por cierto, de los propios avances y cambios de la sociedad chilena.

NOTAS

1. Dicho plebiscito, incluido en las normas de la Constitución de 1980, preveía una ratificación del dictador como presidente hasta 1997. Al resultar derrotado, continuó gobernando un año y medio más, período en el cual se negoció la transición posterior.

2. Mientras la tasa promedio de crecimiento fue del 6,3% absoluto y 4,7% per cápita entre 1989 y 2000, el empleo creció sólo en un 1,7% (0,8% a partir de 1994); a su vez la productividad creció a un 5,6% anual, mientras las remuneraciones reales sólo lo hicieron a un 3,6% en promedio. Elaboración propia a partir de cifras oficiales en: Mideplan (2002).

3. En 1990 un 38,6% de las personas recibían ingresos mensuales menores a la denominada “línea de la pobreza”. En el año 2003 –luego de dos decenios de alto crecimiento económico– ese porcentaje era de 18,8%. Si bien el avance es significativo, representa más que nada una recuperación, pues el porcentaje es todavía superior al obtenido 30 años antes, en 1973, cuando alcanzaba a un 17% de los chilenos a pesar de dos décadas de estancamiento económico. Al mismo tiempo en el 2003 Chile ocupó el segundo lugar en América Latina en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (detrás de Argentina), mostrando el mayor avance en la materia durante los últimos años.

4. Según datos de la Heritage Foundation acerca de las 14 economías más liberalizadas del mundo, el consumo del gobierno de Chile es el más bajo (representa el 8% del PBI) mientras que el gasto del gobierno lo hace ocupar el tercer lugar (24% del PBI). El peso de las empresas estatales hace que Chile ocupe el cuarto lugar (2,94% del PBI). Arriagada (2003).

5. Con la misma metodología en Argentina se registró un número inferior de asociaciones (79 mil), para una población el doble que la chilena.

6. Una encuesta reveló en el 2004 que sólo un 19% de la población conocía la existencia de tal consejo en su comuna. Más Voces (2005).

7. Un estudio en dos comunas de Santiago mostró que la actividad predominante de los dirigentes comunitarios era concurrir a la DIDECO para la realización de trámites, obtención de recursos, etc. Ello aleja a los dirigentes respecto de sus bases, ya que no se les otorga un espacio para incidir en las decisiones o gestiones efectivas de la política municipal. Greaves (2003).

8. En octubre de 1998 Pinochet fue detenido en Londres y esto lo obligó, en definitiva, a retirarse de la escena política a su regreso a Chile en abril de 2000.

9. En la primera etapa de su gobierno, sin embargo, la política social perdió parte de su coherencia, al enfatizar en los programas de empleo de emergencia, ya que el equipo económico confiaba en que la reactivación económica que se estaba produciendo acarrearía un aumento en el empleo, lo que no ocurrió. En el plano político enfrentó severas denuncias de corrupción que llevaron a una negociación con la oposición de derecha en torno a la llamada “agenda de probidad” que impulsó cambios en la gestión del Estado en un sentido gerencialista y proempresarial.

10. Se excluye de esta categoría a los partidos políticos y sus fundaciones, a los sindicatos y demás organizaciones de beneficio directo para su membresía y a las organizaciones confesionales.

11. A pesar de que el apoyo ciudadano a introducir mecanismos de democracia directa, como la revocatoria de mandato, el plebiscito y la iniciativa popular de ley bordean el 80%. Más Voces (2005).

12. Pueden mencionarse artículos de Patricio Navia, Carlos Peña, Roberto Méndez, Jorge Schaulson y Genaro Arriagada, Alfredo Joignant, sin contar con el editorialista de El Mercurio, más predecible en este sentido. En un sentido pro-participación Luciano Tomassini y el autor de este artículo.

13. La línea de pobreza resulta de comparar el ingreso familiar con el valor promedio de una canasta familiar de alimentos, calculada de acuerdo al consumo de las familias detectado en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1986. Si el ingreso no supera el valor de dos canastas familiares promedio en el sector urbano o 1,75 en sector rural se considera que la familia es “pobre”. Si no supera el valor de una canasta familiar promedio, se considera que es “indigente” o “extremadamente pobre”.

14. Chile Solidario no tiene como misión la superación de la pobreza, sino “incorporar a las familias de extrema pobreza a la red de protección social del Estado, de manera garantizada y/o preferencial (según sea el beneficio), lo cual supone la interacción, readecuación y vinculación efectiva de toda la oferta programática existente” Se estima que a través de Chile Solidario se “dará garantías mínimas para que las familias de extrema pobreza vivan con dignidad”. FOSIS (2002:6).

15. En el mensaje que antecede al proyecto de ley que crea el Chile Solidario se expresa: “es propósito de este gobierno, que al año 2005 se pueda constatar un mejoramiento substancial en el acceso e las personas extremadamente pobres a los diversos programas sociales. Esto significa propender al logro progresivo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, para que satisfagan sus necesidades y requerimientos básicos y puedan así superar las condiciones de vida en que se encuentran”. Mensaje N° 21-348; octubre 7 de 2002. P. 3.

16. El diagnóstico mismo de “pobreza dura” que fundamenta el sistema, se ha basado en una definición estática de la pobreza, que se ve cuestionada por la primera Encuesta Panel encargada por Mideplan que compara 1996 con 2001 y que muestra la extrema movilidad de las familias en pobreza. Castro y Katz (2004:7).

17. Miguel Angel Ruz y Julieta Palma, Análisis del Proceso de Elaboración e Implementación del Sistema Chile Solidario (Informe preliminar), p. 97. Disponible en <http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informechilesolidario.pdf>, consultado el 28 de agosto de 2006.

18. “La mayor innovación que presenta Chile Solidario, sin embargo, consiste en introducir ‘derechos-contrato’ [...] Esta forma de encarar la integración de los más desaventajados dignifica y legitima al grupo que recibe el apoyo, porque demuestra empíricamente su voluntad de integración. La solidaridad se plantea

entonces como una medida correctiva de una desigualdad, sin victimizar al grupo beneficiario”. Espinoza *op. cit.*, p. 176.

19. A diferencia de lo que ocurrió en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), a poco de iniciarse la administración de Bachelet, se realizó un amplio proceso de consulta –incluyendo actores políticos, técnicos, instituciones locales y beneficiarios– sobre las modificaciones que se establecerían en la Ficha de Caracterización Socioeconómica, que pasó a denominarse Ficha de Protección Social.

20. Se trataba de la adaptación de la fórmula de “transformación productiva con equidad” acuñada por la CEPAL, que buscaba mostrar que ambas no eran incompatibles, como planteaban los teóricos del “chorreo” (crecer primero para luego repartir). La versión chilena fue una reducción de la fórmula, ya que reemplazó “transformación productiva” por “crecimiento económico” y “equidad” significaría en la práctica “disminución de la pobreza”.

21. La administración Bachelet ha presentado un proyecto de reforma constitucional que haría posible la formulación de un proyecto de iniciativa popular de ley y ha fortalecido la dimensión institucional del proyecto de ley sobre Asociatividad y Participación en la Gestión Pública.

22. Esto coincide con la percepción de la población que considera que participar es una forma de contribuir a mejorar la sociedad. Adimark / Participa (2003).

23. El núcleo de varios de los experimentos de diseño institucional participativo que se vienen creando en América Latina, está constituido por procesos a través de los cuales la ciudadanía se enfrenta a los recursos limitados, a opciones diversas, a dilemas complejos y a los conflictos necesariamente presentes en este tipo de ejercicio Sudarsky (2003).

24. Se trata del predominio de la concepción elitista de la democracia, específicamente en su vertiente “consociativa”. De acuerdo a ella “la clase política es la protagonista central de la acción política y la participación ciudadana constituye, en sociedades fragmentadas, heterogéneas o ‘sobreideologizadas’, una incertidumbre o amenaza desestabilizadora de la democracia” Delamaza y Ochsenius (2004: 36).

BIBLIOGRAFÍA

- Adimark / Participa (2003) Índice de Participación Ciudadana. Santiago, en www.participa.cl
- Arriagada, Genaro (2003) Chile: el más pequeño Estado entre las Economías Libres, en Informe N° 284, www.asuntospublicos.cl
- Castro, Rodrigo y Kast, Felipe (2004) Movilidad de la Pobreza en Chile, en Estudios N° 88 septiembre 2004 www.lyd.cl.
- CEPAL (2004) Panorama Social de América Latina 2003–2004. Documento Informativo. Santiago.
- Couso, Jaime (1997) La Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Legislación Chilena, en Documentos de Estudio. Cambio de Mirada. Santiago.
- Delamaza (2005) Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile. LOM Editores, Santiago.
- Delamaza, Gonzalo y Ochsenius, Carlos (2004) Trayectorias, Redes y Poder: Sociedad y Política en Chile 1990 – 2003. Departamento de Sociales Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durston, John (2005) Los Espacios Rurales Locales de Concertación, los Campesinos y los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado. <http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/WP%20Durston%20ok.pdf>
- Espinoza, Vicente (2004) De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. En: Política N° 43, primavera 2004.
- Fernández, Margarita (1999) Municipio y Acción Social. Espacios y posibilidades de innovación e iniciativas ciudadanas. Documento de Trabajo del Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago.
- Fernández, Margarita y Robles, Claudia (2004) Dinámicas de Interfaz en políticas sociales descentralizadas. Dos estudios de caso, mimeo.
- Irrazábal, Ignacio (1999) Participación y Descentralización: ¿mito o desafío? Documento de Trabajo FOCUS, Santiago.
- FOSIS (2002) Manejo Social del Riesgo. Enfoque orientador de la intervención e inversión del FOSIS, Documento de Trabajo, Santiago.
- FOSIS (2002) Documento Puente Final, FOSIS, Documento de Trabajo.
- Greaves, Edward (2003) Municipalities, the Spatial Dispersal of Urban Popular Movements, and Institutions of Participatory Governance in Santiago, Chile. Ponencia presentada a la Conferencia de la LASA, Dallas, 2003.
- Gutiérrez, Claudia (2001) Redes de Infancia y Adolescencia: construyendo ciudadanía a partir de sus derechos. En: Programa Ciudadanía y Gestión Local. Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia. PCGL, Santiago.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen: Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Depto. de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial, febrero 2000
- Más Voces (2004) Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil. Más Voces, Santiago.
- Más Voces (2005) Encuesta Nacional de Participación Ciudadana. www.masvoces.cl
- MIDEPLAN (2003) Indicadores Económicos y Sociales, en www.mideplan.cl
- Ochsenius, Carlos (2004) Sentidos y Redes de Acción Colectiva en los Procesos de Innovación en Ciudadanía. Documento de Trabajo del Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago.
- PNUD (2000) Más Sociedad para Gobernar el Futuro. PNUD, Santiago de Chile
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2002) “Viejos Nuevos Problemas en la

Lucha contra la Pobreza en Chile, en Muñoz, Óscar y Stefoni, Claudia, compiladores: El Período del Presidente Frei Ruiz Tagle. FLACSO / Universitaria, Santiago.

- Sudarsky, John. (2003). La construcción del ciudadano y la sociedad civil: Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá 2001-2003 desde la perspectiva de acumulación de capital social, en Rico Alonso, Ana, editora: Bogotá. Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional. Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana, Bogotá.
- Toledo, Víctor (2001) Esto También va Haciendo Autonomía. La estrategia territorial de las comunidades lakkenches de Tirúa. En: Programa Ciudadanía y Gestión Local. Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia. PCGL, Santiago.

SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS SOCIALES: EL CASO ARGENTINO EN LOS AÑOS RECIENTES

GUILLERMO V. ALONSO

Para comenzar es conveniente plantear algunas aclaraciones acerca de la confluencia de los conceptos “sociedad civil” y “políticas sociales”. En la Argentina, al igual que en gran parte de América Latina, el sistema de políticas sociales se subdivide en tres subsistemas. Uno corresponde a los llamados servicios sociales (educación y salud públicas), cuya cobertura está dirigida al ciudadano por su sola condición de tal. El otro gran subsistema de las políticas sociales es la seguridad social o de seguros sociales, y está compuesto principalmente por el sistema de jubilaciones y pensiones y los esquemas de seguro social de salud (obras sociales). Este subsistema da cobertura al trabajador formal (activo o pasivo) y a su núcleo familiar directo. Por último, el subsistema de las políticas asistenciales está conformado por diversos programas focalizados en la población pobre y excluida del mercado de trabajo formal.¹

Si bien resulta habitual presuponer que el interés por analizar las interacciones entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de las políticas sociales nos remite exclusivamente a la consideración del último subsector citado, cabe aclarar que cada uno de los tres subsistemas alude a economías políticas y a recortes diferentes de la sociedad civil, habitados éstos por distintos actores característicos. Cuando se invoca una sociedad civil conformada por ONGs, fundaciones y organizaciones de desocupados se está pensando fundamentalmente en la contraparte societal del subsistema de las políticas asistenciales. Y si bien sobre este recorte concentraremos gran parte de nuestra presentación, cabe señalar que en los otros subsistemas sobresalen actores como los sindicatos laborales y las corporaciones profesionales, habitualmente excluidos del concepto de sociedad civil en sus versiones más recientes, pero que pueden tener una incidencia significativa sobre la gestión pública. Estas distintas esferas de la sociedad civil pueden superponerse, difícilmente articularse, y muchas veces se desplazan y excluyen.

Las condiciones estructurales e institucionales en que cada una de estas esferas se sustenta ofrecen recursos de muy distinta calidad en la generación de acción colectiva. Así, los intereses afectados por la exclusión del mercado de trabajo formal enfrentan significativas restricciones para constituirse en actores organizados con posibilidad de incidir sobre las políticas públicas. En cierto modo, no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la implicada en la incorporación al mercado de trabajo formal: se accede a la cobertura de la seguridad social, a la posibilidad de tener representación sindical y, por ende, a la negociación colectiva de las condiciones salariales y laborales. Como es obvio, todo ello reduce drásticamente la necesidad de la gente de recurrir a redes clientelares, con lo cual el proceso habilita un círculo virtuoso de fortalecimiento de la ciudadanía democrática.

No menos importante es señalar que cada uno de estos subsistemas/sociedad civil interactúa predominantemente con interlocutores estatales de diferente nivel jurisdiccional. Los seguros sociales están predominantemente bajo jurisdicción del gobierno nacional, los servicios sociales son de jurisdicción provincial, mientras que los programas asistenciales y sus respectivos actores societales se despliegan fundamentalmente en el nivel local, en interacción con los gobiernos municipales.

LA CRISIS DE 2001–2002 Y EL SURGIMIENTO DE UNA INSTITUCIONALIDAD DE EMERGENCIA PARA MEDIAR ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Los procesos de descentralización, en especial aquellos que derivaron hacia los municipios funciones en la implementación de los programas asistenciales, colocaron al espacio local como un lugar central de legitimación política. El municipio se volvió el principal interlocutor estatal de la población, en particular de aquella excluida del mercado de trabajo formal y que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad social. Desde los años noventa se desarrollaban experiencias de gestión asociada entre municipio y organizaciones sociales. El modelo prevaleciente de involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública consistía en la co-ejecución de programas sociales por parte de ONGs, como modo de ocupar los vacíos dejados por la retirada del Estado.

La crisis de 2001–2002 generaría dinámicas tendientes a innovar en la forma de participación de la sociedad civil, buscando expandirla más allá de la fase de ejecución de programas. El record histórico de desocupación (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002) y el incremento dramático de la pobreza e indigencia exigieron una rápida respuesta estatal en términos de un programa de transferencia de ingresos, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Por otra parte, la crisis implicó un salto cualitativo en la dinámica social vinculada a la organización y representación de los intereses más afectados por la crisis socioeconómica: la movilización de las organizaciones de desocupados (movimiento piquetero) hegemonizaría las expresiones de la sociedad civil (cualquiera sea la definición de este concepto y el listado de organizaciones que en ella se incluyan).

En la coyuntura de la crisis, que señalaría un punto de relanzamiento en la apelación a la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas, debe repararse en la fuerte incidencia de dos procesos que estallaron en forma paralela: por un lado, el dramático incremento del índice de desempleo y el deterioro generalizado de todos los indicadores sociales; por el otro, la fuerte deslegitimación de los partidos y los liderazgos políticos, esto es, el rechazo a la mediación tradicional entre el Estado y la sociedad, sintetizada en la consigna “*que se vayan todos*”. Dicotomizado el campo sociopolítico en términos de la polaridad “opacidad y corrupción de la política” vs. “virtud y transparencia de la sociedad civil”, la convocatoria a la participación institucionalizada de esta última parecía ser un recurso adecuado para recuperar dosis de gobernabilidad y cierta credibilidad en la gestión de programas sociales.

Desde el Estado nacional se diseñó el Plan Jefes y Jefas, que en pocos meses alcanzaría una cobertura de casi dos millones de personas. En el marco de la implementación del programa se crearon los consejos consultivos de nivel nacional, provincial, municipal y, en las ciudades de más de 25.000 habitantes, se preveía también la formación de consejos barriales (Golbert, 2006). En el nivel nacional se creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), que estaría conformado por organizaciones empresariales, de trabajadores (ocupados y desocupados), religiosas, ONGs y organismos estatales. En el diseño del programa la participación de la sociedad civil fue concebida con amplia incidencia en el proceso de elaboración de políticas públicas, tanto para

intervenir en la fase de identificación del problema y configuración de la agenda, como en la definición de alternativas. Sin embargo, en la práctica real y en el contexto de la emergencia, los consejos—tanto a nivel nacional como local— propendieron básicamente a un rol de monitoreo y control del programa. En abril de 2003 ya se habían conformado 1878 consejos consultivos municipales sobre un total de 2108 municipios en todo el país (Repetto y otros, 2005).

A nivel local, la implementación del Plan Jefes y Jefas favoreció el surgimiento de espacios asociativos multiactorales, donde articularían gobiernos municipales, organizaciones sociales y, en algunos casos, el sector privado. A más de un año de ejecución del plan podía evaluarse la estrategia participativa contemplada en los consejos consultivos locales como una experiencia heterogénea (Arroyo, 2004). Algunos consejos presentaban una existencia meramente formal, mientras que otros habían cumplido más efectivamente con un rol de auditoría social, sobre todo en lo que hacía a las altas y bajas del padrón de beneficiarios y, aunque con mayor dificultad, al cumplimiento de las contraprestaciones exigidas. Un tercer tipo de consejo mostraba una evolución desde el rol exclusivamente fijado para el monitoreo y control del Plan Jefes y Jefas hacia uno más proactivo en la formulación de proyectos vinculados a emprendimientos productivos y al desarrollo local en general. Esta modalidad de consejo consultivo incorporaba al plan como un insumo más dentro de una oferta de diversos recursos que podían ser articulados en función del apoyo comunitario o en la generación de proyectos dirigidos a la reinserción en el sistema productivo y en el mercado de trabajo. Junto con los consejos desarrollados a instancias del programa, también podían identificarse otras modalidades análogas en algunos municipios con experiencia previa en el desarrollo local, así como consejos creados a instancias de la propia sociedad civil en las áreas metropolitanas (Arroyo, 2004).

Tomando como punto de partida este balance, la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) buscó profundizar el recurso de la participación de la sociedad civil en la gestión de los programas sociales, pero potenciando las acciones de los consejos tendientes a generar un sistema de apoyo a las estrategias de desarrollo social y local. Se desarrolló desde 2003 un plan de fortalecimiento de los consejos consultivos, y mediante el Decreto 15 de 2005 se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales en reemplazo del CONAEyC, que había estado li-

mitado al control del Plan Jefes y Jefas. Este nuevo énfasis estuvo dirigido a fortalecer los consejos como espacios institucionalizados encargados no sólo del control de la ejecución de programas, sino también de la concertación de estrategias de desarrollo local entre el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado.² Esta mayor complejidad y alcance que se atribuye al papel de la sociedad civil en la gestión refleja también la transición hacia una estrategia de política social que se reorienta hacia el empleo y lo productivo como los mecanismos esenciales de integración social, y tiende a poner en segundo lugar el recurso a los programas de ingreso.

El énfasis en el trabajo —en lugar del ingreso— como categoría central para superar las situaciones de vulnerabilidad social se complementa con un enfoque programático favorable al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Pues, además de la mayor incidencia que se espera de éstas en la gestión concertada de políticas a nivel del territorio, también la presentación y ejecución de los proyectos promueve la articulación de acción colectiva. Así, el *Plan de desarrollo local y economía social “Manos a la Obra”*, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tiene como requisito que la presentación de los proyectos socioproductivos para obtener financiamiento se produzca a través de organizaciones de la sociedad civil, o bien de algún municipio. Además estos proyectos deben contar con el aval del consejo consultivo local.³

La creación de Centros Integradores Comunitarios (CIC) en las zonas de mayor vulnerabilidad social también forma parte de la estrategia de construir la política social desde el territorio. En los CIC se pueden articular acciones de atención primaria en salud y de desarrollo social en una misma estructura edilicia a nivel municipal. Esta iniciativa de implantación territorial desde la jurisdicción nacional promueve también la participación social, aunque más que como instancia de gestión asociada, los CIC parecen funcionar como una puerta de entrada adicional para la identificación de necesidades y demandas ciudadanas de prestaciones y de servicios. En este sentido, su operatoria en el territorio puede permitir un avance significativo en términos de lograr la coordinación e integración de políticas sociales, algo difícil de alcanzar desde el nivel de los grandes aparatos burocráticos centrales, pero al mismo tiempo puede generar tensiones interjurisdiccionales con los municipios, que pueden percibirlos como instancias competitivas en la gestión de las políticas sociales en el ámbito local.

BALANCE Y PERSPECTIVAS

El intento de reformular la dinámica de los consejos consultivos hacia la concertación de iniciativas favorables al desarrollo local no puede eludir restricciones que limiten la incidencia de las organizaciones sociales en las políticas públicas. Si de las dinámicas participativas locales también es esperable que contribuyan a generar, como efecto agregado, agendas y orientaciones de política en otros niveles jurisdiccionales (nacional, provincial) donde habitualmente se diseñan los programas y se fijan las prioridades, sería necesario avanzar en un claro diseño institucional sobre cómo se articulan piramidalmente los consejos consultivos tanto a nivel local, provincial como nacional. De lo contrario, las organizaciones sociales siguen interactuando casi exclusivamente con interlocutores estatales que, como los municipios, tienen limitado poder decisorio. Es más, para que la mayor incidencia en la gestión pública local tenga más impacto sería necesario una mayor descentralización político-administrativa. En general, la agenda de los gobiernos municipales es derivada de la agenda provincial. Esto es así aún cuando no es posible generalizar debido a la organización federal del país: si tomamos como ejemplo a la provincia de Buenos Aires encontramos un régimen municipal con escasa autonomía. Como observan Smulovitz y Clemente (2004:67): “la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno”.

La participación de la sociedad civil proyectándose hacia otros niveles estatales, además del nivel local, puede darse de modo más puntual en eventos en que distintas organizaciones son convocadas para presentar propuestas dirigidas a introducir cambios en determinados programas. En alguno de estos espacios, eventualmente convocados por la jurisdicción nacional, ha podido observarse un importante nivel de participación tanto cuantitativa como cualitativamente, con algún impacto en la reformulación programática, aunque involucrando sobre todo los aspectos operativos.⁴ En cierto modo, esta participación intensa parece contrastar con la existencia meramente formal de muchos consejos consultivos y con una errática participación de las organizaciones de la sociedad civil en ellos. Esto remite al dilema respecto de si se trata de un déficit emergente del diseño institucional o de las restricciones políticas que rodean a los consejos locales (que los limitaría como canal adecuado de deman-

das), o si bien expresa una dinámica propia de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales tienen dificultades para sostener un accionar sistemático (Acuña, 2007).

Si bien es difícil establecer un balance global respecto de la heterogénea realidad de los consejos consultivos, la posible reformulación del funcionamiento tendiente a recuperar la dinámica participativa, al menos de aquéllos que han perdido impulso, debería consistir en que el Estado inyecte recursos de distinta naturaleza como el financiamiento, la información, la capacitación e incluso el aporte de operadores que regularicen pautas para su funcionamiento.⁵

Pero la necesidad de reacomodos en las intermediaciones entre el Estado y la sociedad civil que emergieron de la crisis de 2001-2002 tiene probablemente causas más profundas. Lo que parecía cristalizarse como una sociedad civil hegemonizada por el movimiento social de los desocupados y como una economía política de la política social signada por el alto desempleo y la crecientemente alta informalidad, ya no está vigente. En algunas versiones, el reflujó del movimiento piquetero suele ser percibido como consecuencia de la cooptación gubernamental⁶ pero, como es obvio, la notable disminución del desempleo en los últimos años, que pasó del 22 al 8%, ha satisfecho su demanda central. En los últimos años también se observa una disminución de la informalidad laboral.

De mantenerse el actual ritmo y tipo de crecimiento económico así como las tendencias observables a nivel de la disminución de la desocupación e informalidad laboral, el escenario resultante completaría la transición hacia la recuperada centralidad social del conflicto distributivo más clásico: actores colectivos que reactivan demandas en un contexto de alto crecimiento y fuerte descenso del desempleo. A su vez, esto reinstalaría la necesidad de desarrollar formas de concertación entre los actores sociales más tradicionales. Pero al mismo tiempo la configuración de este escenario podría contribuir a marginalizar políticamente a la sociedad civil que organiza y representa a los trabajadores informales y a los sectores excluidos. Como siempre se previene sobre las experiencias de tipo neocorporativista, el riesgo es que los pactos sociales desplacen costos sobre los intereses no representados.

En parte, este riesgo podrá ser eludido si se mantienen desde el Estado las estrategias dirigidas al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y a incrementar la incidencia de éstas en las políticas sociales,

diversificando los espacios de concertación social y los actores que los integren. Pero la mejor garantía para evitar el riesgo parece hallarse en el sistema político antes que en la sociedad civil. En línea con la recuperación de la autoridad política observada en estos años, el refortalecimiento de los partidos políticos, de tal modo que puedan cumplir con eficacia su rol como canales de representación de intereses, permitiría encontrar el contrapeso necesario para que la lógica y el alcance de los acuerdos sociales puedan incluir a todos.

NOTAS

1. Aquí es conveniente señalar también que el gasto social representado por los servicios sociales universales es claramente redistributivo, en tanto son los deciles más pobres de la distribución los que más se benefician del mismo.

2. El diseño institucional que incorpora un mayor grado de incidencia de la sociedad civil en el desarrollo de las distintas fases de las políticas públicas tenía como antecedente la creación en 2002 de los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES) en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Los CLES eran pensados como instancias de concertación de políticas y no sólo de control de la ejecución de un programa (Torres, 2006).

3.3 Desde el área estatal que gestiona el Plan Jefes y Jefas, el aporte de las ONGs es percibido como muy necesario: “operacionalmente, como está planteado el plan, son los eslabones necesarios para llegar a la gente. Sin ellos no sería posible llegar a las personas, porque esa no es la función del consejo consultivo”. Entrevista a asesora de Secretario de Política Social de la Nación, 20 de noviembre de 2007.

4. Entrevista ya citada.

5. Entrevista ya citada.

6. Esto mismo podría ser considerado como indicador del incremento de la incidencia en las políticas públicas por parte de las organizaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H., 2007: “Debatiendo los obstáculos y las debilidades de la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas” (entrevista), *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, N° 6/7, FCE, Buenos Aires-México.
- Arroyo, Daniel F., 2004: “El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local”, en González Bombal, Inés: *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*, CEDES-CENOC-UNGS.

- Golbert, Laura, 2006: “¿Derecho a la inclusión o paz social? El Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina.” En: Franco, Rolando y Jorge Lanzaro: *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, CEPAL-FLACSO (México)-Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián; Potenza Dal Masetto, Fernanda y Vilas, María José, 2005: Plan “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica, BID-INDES, Washington.
- Smulovitz, Catalina y Adriana Clemente, 2004: “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”. En: Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz: *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Wilson Center-IIED, Buenos Aires.
- Torres, Cristina B., 2006: “La participación en las políticas sociales: el papel de los Consejos Consultivos. Un estudio de caso”, *Cuadernos de CLASPO-Argentina*, Buenos Aires.

LA PARTICIPACIÓN IRRELEVANTE: UNA EVALUACIÓN DEL GOBIERNO DE LULA

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

LA LLEGADA DEL PT AL GOBIERNO NACIONAL: EXPECTATIVAS

La elección de Lula en 2002 generó expectativas intensas y dispares en la población en general, en los mercados y en las elites sociales y políticas. Varios fueron los termómetros que permitieron medir estas expectativas. En lo que se refiere a la percepción popular, una encuesta de opinión realizada entre el 19 y el 23 de enero de 2003, inmediatamente después de la asunción del nuevo presidente, mostraba que el 78,4% de los brasileños creía que Lula haría un gobierno bueno o excelente, y sólo el 2,2% esperaba que su gobierno fuera malo o pésimo (CNT/SENSUS, 2003a). La misma encuesta indicaba además que el 83,6% de los brasileños aprobaba el desempeño del nuevo presidente—en tanto que el nivel de aprobación que tres meses antes había obtenido Fernando Henrique Cardoso era de sólo el 34,7%. La gran popularidad de Lula se mantuvo durante los algo más de cinco años de mandato transcurridos hasta el momento en que finalizo la redacción de este texto, con algunas pequeñas caídas en momentos de crisis que, sin embargo, fueron superadas rápidamente.

En lo que concierne a las expectativas de los mercados, en particular los financieros, la visión sobre el nuevo gobierno no era alentadora en absoluto: el riesgo país,¹ calculado por el banco JP Morgan Chase, que permite evaluar la percepción de los mercados sobre la solvencia financiera de un país, superó los 2.400 puntos en el mes de setiembre, cuando la victoria del candidato petista se tenía por cierta, y cerró en 1.649 puntos el 10 de diciembre de 2002, cuando Lula ya había ganado las elecciones y realizado una serie de declaraciones tranquilizantes. Una semana después, con la designación del ex presidente del Bank Boston, Henrique Meirelles, en el cargo de presidente del Banco Central, los mercados financieros se calmaron un poco (bien poco): el 16 de diciembre de 2002,

el riesgo soberano brasileño retrocedía al nivel todavía muy elevado de 1.382 puntos. Estos índices colocaron a Brasil, durante diciembre de 2002, entre los países con el tercer y quinto índice más bajo de solvencia en todo el mundo. Otra faceta de la desconfianza de los mercados fue el desbordamiento (*overshooting*) del dólar, que llegó a cotizarse cerca de los R\$ 4,00 a fines de 2002. El problema se superó a lo largo del mandato y el gobierno de Lula obtuvo los mejores índices de riesgo soberano que registró Brasil; los índices descendieron a niveles inferiores a los 200 puntos antes de la crisis financiera del sector inmobiliario norteamericano, en 2008, y colocaron al país en una posición mejor que el promedio de los emergentes. El valor del dólar también reflejó ese cambio: la moneda norteamericana retrocedió a valores cercanos a los R\$ 1,70 a comienzos de 2008.²

Las expectativas de las elites sociales y políticas tenían más matices. Por un lado, se esperaba que el PT construyera una amplia coalición de gobierno que permitiera a Lula llevar adelante su agenda de gobierno en un contexto signado por obstáculos para la concreción de los proyectos del Ejecutivo: alta fragmentación parlamentaria, tamaño reducido de la bancada petista en el Congreso (no más del 18% de las bancas de la Cámara de Diputados y del Senado) y constitucionalización de diversas materias que no eran propiamente constitucionales, con lo cual cualquier gobierno se veía obligado a modificar la Constitución para implementar muchas de sus políticas públicas (Couto y Arantes, 2004, 2006). Por otro lado, se notaba una fuerte tendencia del gobierno de Lula a concentrar el poder en el partido del presidente, ya que se habían designado ministros petistas en dos tercios de las carteras del gabinete. Tal desproporción entre el tamaño de la bancada parlamentaria petista y su participación en los ministerios sugería que el presidente tendría dificultades para concretar su agenda en el Congreso, lo cual generaría motivos para apelar a la movilización directa de sus bases sociales como manera de forzar a los legisladores a aprobar sus proyectos.

El riesgo de la movilización popular *contra* el Parlamento se puede explicar de dos maneras lógicamente contradictorias (pero que son empíricamente compatibles). Por un lado, la estrategia de construcción de la coalición, concentradora del poder en el PT y excluyente con relación a los aliados parlamentarios podría convertirse en una *causa* para el socavamiento de la coalición situacionista, y podría incentivar al presidente

a apelar a otras fuentes de apoyo. Por otro lado, el carácter excluyente de la coalición es en sí mismo una *consecuencia* del ideario petista, favorable a la participación y movilización populares, que apoya instrumentos no parlamentarios de deliberación y decisión política, y que defiende la tesis de que un gobierno popular debería ser hegemonizado por el partido efectivamente vinculado a las fuerzas populares—el PT. De esta manera, independientemente del sentido de la causalidad, la *participación popular* y la *representación parlamentaria* se excluirían mutuamente, siempre en forma conjugada con el refuerzo de la preponderancia del PT en el gobierno.

La atracción petista por las formas participativas de la democracia, consideradas en el ideario del partido como superiores a las instituciones representativas, tiene su origen en una serie de fuentes doctrinarias (Couto, 1995). La primera de ellas es un cierto “marxismo difuso” que tradicionalmente modeló el ideario de los militantes y líderes del PT, que atribuye a las instituciones representativas del Estado un carácter inherentemente clasista (burgués) y, en consecuencia, indeseable. La segunda fuente es un “comunitarismo ético” de origen cristiano, que rechaza la política representativa en pro de foros de actuación directos de los ciudadanos; su concreción sólo sería posible mediante instrumentos participativos de decisión política que descartaran la supuestamente nefasta intermediación de los políticos profesionales. La tercera fuente es una mística de la participación política fundada, más remotamente, en los ideales clásicos de una “ciudadanía activa”, que supone que sólo la participación directa de los propios interesados en los asuntos públicos haría posible para los ciudadanos una existencia política realmente emancipada. Por fin, la cuarta fuente—que en el ideario petista es la más reciente y también la más agnóstica— es la comprensión de que la instauración de formas participativas de democracia permite a los ciudadanos controlar mejor a sus gobernantes, con lo cual se mejora la *accountability* y se enriquece el proceso decisorio del gobierno. Sólo en el caso de la última fuente doctrinaria la participación no aparecería como sustituto, sino como complemento de las instituciones democráticas de carácter representativo —en los términos sugeridos por Bobbio (1988), o en los términos de la pregunta propuesta por Jefferson Goulart (2006: 7):

“¿...es posible que la democracia representativa asimile otros formatos de participación democrática además del sufragio? La respuesta es normativamente

afirmativa, y el móvil de esta forma de democracia participativa se traduce en la disminución del espacio que separa deliberantes de deliberadores en el interregno electoral, mediante nuevos controles”.

El apego al participacionismo, surgido de la conjunción de esos ideales y de la intención de reducir el espacio entre gobernados y decisiones de gobierno, motivó a diversos gobiernos municipales del PT a instaurar un instrumento de participación política que se convirtió en un emblema del “modo petista de gobernar”: el Presupuesto Participativo (PP).³ Por su intermedio, los ciudadanos municipales participaban en plenarios para discutir la posibilidad de que las demandas locales fueran incluidas en la ley de presupuesto, con lo cual se modificaría en alguna medida el proyecto de gastos gubernamentales que el Poder Ejecutivo enviaría al Poder Legislativo municipal para su tratamiento. Es de destacar que las plenarios del PP no gozan de poder vinculante en materias presupuestarias, sino que sólo pueden sugerir modificaciones al proyecto de presupuesto elaborado por el ejecutivo municipal. Corresponde a los concejales la última palabra sobre lo que se incluye o no en la ley que finalmente se apruebe—de tal manera que, al fin y al cabo, es la democracia representativa la que tiene la última palabra.

Aun así, la existencia de un instrumento de participación popular en la formulación de proyectos de políticas públicas—en este caso, presupuestarias— genera por sí sola un medio de presión del ejecutivo sobre el legislativo, pues el primero tiene la capacidad de reclamar a los parlamentarios el “respeto” a la voluntad popular manifestada en las plenarios del PP. Así, el Presupuesto Participativo se constituye no sólo en un espacio de deliberación por excelencia para los ciudadanos, sino en una herramienta de presión política que puede ser instrumentada por un sector de las elites políticas. Contribuye a ello, especialmente, el hecho de que las plenarios del PP están, en todos los casos, vinculadas al Poder Ejecutivo municipal—habitualmente al propio gabinete del alcalde—, lo cual las convierte indirectamente en un elemento de refuerzo del ejecutivo local ante el Concejo Deliberante y, en particular, ante la oposición al alcalde en el Poder Legislativo. Esto ayuda a comprender por qué los opositores a las administraciones petistas han sido siempre tan críticos del PP en sus localidades. Además, es frecuente escuchar la acusación de la oposición de que las plenarios del presupuesto participativo son instrumentalizadas

no sólo por parte del ejecutivo, sino también por los militantes petistas que concurren a ellas en gran número.

Sobre esta crítica, considerada desde una perspectiva más amplia (comparando el caso del PP en Porto Alegre con otras formas de participación popular promovidas por gobiernos de izquierda), también se manifiesta Céli Pinto (2004:102-3):

“Retomando la cuestión de la relación entre participación y representación a la luz de las cuatro experiencias presentadas, parece existir una característica común a pesar de la inmensa diversidad entre ellas: en todas, el principio de democracia participativa aparece como un antídoto contra la democracia representativa. En ninguno de los casos la participación refuerza la representación ni busca mejorar su calidad; al contrario, procura aislarla o reducir su poder y se caracteriza como un polo de toma de decisiones y de iniciativa política independiente, que presiona “desde afuera”. (...) La situación de Kerala y de Porto Alegre comparte con los otros casos la misma tensión con relación a los principios de la representación pero, al contrario de ellos, está permeada de una voluntad partidaria clara. De todas maneras, en ambos casos las relaciones establecidas entre el gobierno, y en consecuencia entre los partidos de izquierda, la sociedad civil organizada y el poder ejecutivo limitan al poder legislativo, que es el espacio por excelencia de la representación”.

Existía, por lo tanto, una serie de razones (y de temores) de que la llegada del PT al gobierno del país acarrearla la creación, también en el plano federal, de mecanismos participativos que pudieran reforzar el poder del ejecutivo, en un escenario que le resultaba poco favorable de antemano. Las razones para ello no se fundaban sólo en el discurso participacionista del PT, sino en sus prácticas políticas concretas en aquellos lugares en los que había gobernado. Buena parte de los temores sobre el PT en el gobierno, en particular los del mercado financiero, eran injustificados si se tenían en cuenta las experiencias concretas del partido en el poder. Los gobiernos estatales y, sobre todo, las municipalidades petistas, tenían un historial de buena gestión financiera, de manera que era poco probable que el partido cometiera algún tipo de imprudencia en su administración nacional. En otras palabras, para prever lo que sería probablemente el gobierno petista en el plano nacional, bastaba con observar lo que había sucedido en los niveles municipal y estadual. Sin embargo, este presupuesto analítico sugiere que si las prácticas del gobierno

municipal se replicaran de alguna manera en el plano federal, lo que es verdadero para la gestión financiera también debería serlo para la gestión política, de manera que la experiencia del Presupuesto Participativo también tendería a repetirse.

No obstante, existe en la transición entre los diversos niveles de gobierno una diferencia crucial, con implicaciones mucho más graves para la instauración de prácticas participativas que de prácticas financieras. Se trata de la cuestión clásica del *tamaño* de la unidad política, tanto en lo que hace a la cantidad de las personas involucradas como al territorio. La instauración de prácticas participativas en las que los ciudadanos tengan actividad directa es mucho más sencilla y viable en un municipio que en el nivel federal. Esto ya se había comprobado en otros dos casos: en los gobiernos estatales del partido, en los que a pesar de haberse procurado implementar el PP éste no se pudo llevar a la práctica, y en los municipios de mayor dimensión, como la ciudad de San Pablo, con sus casi 11 millones de habitantes, en la cual el presupuesto participativo nunca logró convertirse en algo más que un remedo de lo sucedido en Porto Alegre. Por lo tanto, si incluso en experiencias anteriores de gobiernos del PT la instauración de prácticas participativas no siempre resultó exitosa, sobre todo en la medida en que el tamaño de la unidad política aumentaba, ¿qué se podría esperar del gobierno federal?

LA PARTICIPACIÓN EN EL NIVEL FEDERAL: LOS CONSEJOS

En virtud de la legislación vigente antes de la llegada del PT al poder en el plano nacional, ya existían en ese nivel de gobierno los consejos sectoriales. Dichos órganos tienen carácter meramente asesor de los ministerios a los cuales están vinculados, y no es obligatorio que sus decisiones sean acatadas en la definición de las políticas públicas. Un caso emblemático es el del Consejo Nacional de Salud (CNS). Este órgano actúa en el ámbito del Ministerio de Salud (está conformado principalmente por representantes del sector), pero sus decisiones sobre políticas públicas no tienen carácter vinculante.

Existe un episodio ejemplar en este sentido: en 2005 (transcurre por lo tanto el tercer año del mandato de Lula), los consejeros instaron al Ministerio de Salud a no continuar transfiriendo recursos públicos a entidades que prestaban servicios de salud a la población pero no eran or-

ganismos estatales—como las denominadas Organizaciones Sociales de Salud (OSS). El objetivo de este cese de las transferencias era garantizar que las partidas presupuestarias se destinaran exclusivamente a entidades en las que trabajaran empleados públicos, para combatir lo que se denominaba la “tercerización” de servicios. El Ministerio de Salud directamente ignoró esta decisión del CNS y continuó realizando las transferencias destinadas a esas entidades, de manera que las mantuvo como parte integrante del Sistema Único de Salud (SUS) brasileño. Como relata un periódico afín a la posición del Consejo:

“En marzo de 2005, los consejeros condenaron la tercerización de la gerencia y de la gestión de los servicios y del personal del sector de la salud, así como la administración gerenciada de acciones y servicios, como por ejemplo las Organizaciones Sociales (OS), las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) u otros mecanismos con idéntico objetivo. Y establecieron un plazo de 12 meses para que los organismos de gestión del SUS adoptaran medidas para cumplir la decisión—lo cual no sucedió” (Domínguez, 2007).

Los diversos consejos que actúan en el ámbito federal al estilo del CNS son organismos destinados a dar la palabra a los representantes de determinados grupos de interés. Es también el caso del Consejo Nacional de Educación (CNE) o del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), vinculados a sus respectivos ministerios. Aunque cuenten con la participación de miembros del sector en el que actúan, estos consejos no tienen la capacidad de influir decisivamente en el establecimiento de las políticas públicas que adopten los organismos a los que están vinculados. Si el ministro de la cartera está dispuesto a seguir una orientación política distinta de la preconizada por los Consejos, prevalecerá aquella política. La composición misma de los consejos obedece, en alguna medida, a las preferencias del Ejecutivo, pues los miembros—designados por las entidades del sector afectado— deben ser refrendados por el presidente de la República. Al depender de la orientación política del ministro, principal responsable de la selección de candidatos, el consejo tenderá a adoptar un perfil determinado.

El caso de confrontación entre el CNS y la orientación política seguida por el Ministerio de Salud resulta ilustrativo en este sentido. Desde el inicio del mandato de Lula y durante tres años y medio, fue ministro

de Salud el médico pernambucano Humberto Costa, importante líder petista de ese estado, fuertemente vinculado a las corporaciones del sector de la salud—fue presidente de la Asociación Pernambucana de Médicos y Director del Sindicato de Médicos de Pernambuco. De allí que la composición del Consejo Nacional de Salud estuviera marcada por la fuerte presencia de líderes vinculados a los intereses corporativos del sector y a otros segmentos del campo de la izquierda, contrarios a la política supuestamente “neoliberal” de concesionar servicios públicos a entidades no estatales. Como el gobierno de Lula optó por no modificar una serie de políticas públicas que se consideraban “neoliberales”, entre ellas la relativa a la concesión de los servicios sociales, el conflicto hizo eclosión aun cuando la cartera estaba en manos de un ministro por cuyo filtro habían pasado los nombramientos para el Consejo. El problema volvió a manifestarse más tarde, durante el segundo mandato de Lula, cuando la 13ª Conferencia Nacional de Salud (foro participativo ampliado del sector) condenó nuevamente el destino de las partidas presupuestarias a entidades de salud no estatales, condena que nuevamente fue ignorada por el Ministerio de Salud, en ese momento ya en manos de José Gomes Temporão, del PMDB. En esa ocasión, los representantes de la conferencia amenazaron con recurrir a la justicia para exigir el cumplimiento de sus decisiones, lo cual señalaría la judicialización de la cuestión.

La posibilidad de judicialización está reforzada por el interés del Ministerio Público (MP) en intervenir en acciones relativas al asunto. Como ya demostró Rogério Arantes (2002), el MP ha desarrollado una gran actividad política y ha sido el detonador de litigios relacionados más con las preferencias políticas personales de los fiscales que con la defensa de la legalidad en sí. Es lo que sucedió en el caso de San Pablo, según relata Domínguez (2007):

“...el Ministerio Público Federal resolvió, en mayo de 2006, el fin de las Organizaciones Sociales de Salud (OSS) en la ciudad de San Pablo, tomando como base la decisión del concejo deliberante municipal, pero la alcaldía recurrió esa decisión. ‘Los Estados y los Municipios alegan autonomía administrativa para no respetar la decisión del consejo’, añadió la secretaria ejecutiva del CNS, Eliane Cruz. ‘Esta es una disputa política que debemos debatir en la 13ª [Conferencia Nacional de Salud]. Sérgio [Ricardo Góis, consejero representante de la Confederación Nacional de Comercio] destacó

que los consejeros deben armarse judicialmente para un combate de igual a igual con los gestores”.

Un aspecto curioso de esta historia es que la disputa acerca del verdadero poder de decisión del Consejo Nacional de Salud genera divisiones aún dentro del propio gobierno. Si bien en 2007 el Ministerio de Salud ya estaba en manos de José Gomes Temporão, defensor de la asignación de recursos a las entidades no estatales, su posición era combatida abiertamente dentro del propio organismo que dirigía por el secretario de Gestión Estratégica y Participativa del Ministerio de Salud⁴, Antônio Alves de Sousa. Siguiendo con el relato de Domínguez (2007):

“El peligro, afirmó Antônio Alves, es que el CNS pierda credibilidad ante la opinión pública porque sus resoluciones no son acatadas. ‘Nosotros podemos resolver que la Unión no continúe transfiriendo recursos a hospitales cuya gestión fue tercerizada, pero necesitamos exigir la aplicación de esa resolución’, manifestó. Mientras tanto, la tercerización avanza— como señaló Lúcia [Bahía, del Centro Brasileño de Estudios de Salud], citando el ejemplo de Río de Janeiro, cuyo gobernador, Sérgio Cabral, anunció la creación de una fundación para contratar profesionales de la salud. ‘Y atención, que él representa la nueva política,’ comentó”.

El contraste entre las posiciones del ministro y las de su subordinado queda claro si consideramos que Temporão actúa como ardiente defensor de la concesión de los servicios de salud a favor de entidades privadas. El ministro fue, dentro del ejecutivo, uno de los articuladores de la presentación al Congreso Nacional de un proyecto de ley para regular de manera más estructurada esa política de modificación de las relaciones entre el Estado y los prestadores de servicios. Se trata del proyecto de ley que crea la figura de las Fundaciones Estatales de Derecho Privado—una modalidad similar a la de las Organizaciones Sociales (OS), ya existentes en varios estados, o a la contratación de los hospitales universitarios adoptada en el estado de San Pablo.

En una entrevista concedida al diario *O Estado de S. Paulo* (11/06/2007), el ministro Temporão defendió de la siguiente manera el proyecto sobre las Fundaciones Estatales de Derecho Privado:

“Es un modelo moderno de gestión dentro del Estado. Una propuesta sería que puede significar un nuevo paradigma en la administración pública. No

hay amenaza de privatización, las contrataciones continuarán haciéndose por concurso público. Pero cuando los hospitales trabajen con un régimen de contrataciones se profesionalizará la gestión. Los hospitales tendrán un presupuesto y metas que cumplir. Y los empleados trabajarán al amparo del régimen de la CLT⁵ (...) Recurrir a las jergas que hablan de ‘privatización de la salud’ empobrece el debate. Y resulta gracioso que se nos acuse de privatización, puesto que queremos exactamente lo contrario. Hoy en día, muchos hospitales públicos no atienden al interés público porque están privatizados por los intereses corporativos. ¿O los médicos trabajan pensando si el hospital va a lograr las metas? ¿Si la población está o no satisfecha?”

Esta clase de disputa refleja no sólo posturas contradictorias dentro del gobierno de Lula, sino una disputa dentro de la *coalición* de gobierno. El ministro es del PMDB y defiende abiertamente una política, en tanto que su subordinado, vinculado al PT, se opone a ella.⁶ La divergencia se origina en dos causas distintas. Una es la cuestión doctrinaria, relacionada con la naturaleza de la política pública: la posición contraria o favorable tanto a la concesión de servicios sociales a favor de entidades privadas como al cambio en la forma de contratación de los servicios. La otra cuestión se refiere a un problema de autoridad política—quién es el que manda al final de cuentas: ¿es el Consejo, que contempla la participación principalmente de representantes de una corporación vinculada al servicio público, o es el ministro, designado por el presidente de la República y que decide presentar un proyecto de ley para su tratamiento parlamentario? Es este segundo aspecto el que me interesa en este momento.

La disputa por la autoridad política es importante porque representa la confrontación entre dos formas distintas de democracia. Por un lado, la democracia representativa, encarnada por los políticos electos (en el ejecutivo o en el Parlamento) y por aquellos que están bajo su comando directo—como los ministros de Estado. Por otro lado, la democracia participativa o, por lo menos, supuestamente participativa—como los Consejos o las Conferencias. El uso del “supuestamente” se debe a que los militantes que actúan en esos organismos son *representantes* de determinados intereses y obtienen su calidad de consejeros por haber sido designados por alguna entidad—sea corporativa del sector o no. El Consejo Nacional de Salud, por ejemplo, cuenta con representantes de entidades tan disímiles como la Federación Nacional de Médicos, la Liga Brasileña

de Lesbianas y la Confederación Espiritista Panamericana. No es correcto, por lo tanto, afirmar que el CNS es un órgano meramente corporativo, si bien se puede aseverar que sus posiciones políticas tienen un sesgo predominante, a la izquierda del espectro ideológico, que determina el tenor de sus decisiones. Eventualmente, esto podría no suceder en otros consejos, particularmente en gobiernos que no fueran ellos también de izquierda—lo cual modificaría los resultados de la participación en cada caso en lo que respecta a la formulación de políticas públicas.

UNA NOVEDAD EN EL GOBIERNO DE LULA: EL CDES

El ideario participacionista del PT tiende a favorecer que, en un gobierno del partido, exista mayor afinidad entre quienes desempeñan cargos en el Ejecutivo y los líderes de entidades que integran los consejos y otros foros similares. La propia creación de una Secretaría de Gestión Participativa en el Ministerio de Salud confirma esta tendencia. Sin embargo, no puede decirse que medidas de esta clase constituyan grandes novedades: en realidad, por sobre todas las cosas, crean nuevos cargos. Desde este punto de vista, aparece solamente una innovación potencialmente significativa: el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CDES).⁷

Se trata de un organismo cuyo propósito principal es permitir que las propuestas de políticas públicas de interés del gobierno sean objeto de un proceso de concertación social antes de su envío al Congreso Nacional. El CDES fue creado con gran pompa y circunstancia apenas iniciado el primer mandato de Lula, y se designó para dirigirlo al ex intendente de Porto Alegre, Tarso Genro, con cargo de Secretario Ejecutivo y rango de ministro de Estado. Esa designación no fue casual, ya que Genro se había destacado como defensor teórico y práctico del Presupuesto Participativo, y ese instrumento había cobrado especial fuerza durante su gestión al frente de la intendencia de la capital *gaúcha*. Así, sería de esperar que aportase al funcionamiento del organismo su *know-how* como promotor de mecanismos participativos de la democracia.

Sin embargo, como no sería posible reproducir a nivel nacional las experiencias municipales de participación, el nuevo organismo asumió características similares a las de un dispositivo institucional neocorporativo, en lugar de constituirse en una instancia de participación popular

propriadamente dicha. En los términos de Doctor (2007: 139-40):

“Claramente, la participación ciudadana amplia era una opción menos factible en el nivel nacional, lo cual hacía atractiva a la solución neocorporativista. En algún sentido, entonces, el gobierno del PT creó el CDES para negociar con diversos actores sociales e incorporar sus aportes en la formulación de políticas reformistas con el ánimo de hacer de la sociedad civil la ‘propietaria’ de estas políticas. De tal manera, las funciones primordiales del consejo fueron crear un entorno abierto para debatir cuestiones nacionales, profundizar el diálogo entre las autoridades públicas y la sociedad, orientar y apoyar la agenda de políticas del gobierno, negociar compensaciones y presentar soluciones después de consultar los diversos intereses societarios y consolidar la gobernabilidad democrática”.

El CDES, sin embargo, tenía profundas diferencias tanto con relación al Presupuesto Participativo como a los demás consejos de nivel federal. No se trataba de un organismo en el que pudiera participar cualquier ciudadano, como en el caso del PP. Además de los participantes que son miembros del gobierno, doce en total, lo integrarían otros ochenta y dos ciudadanos (después noventa), designados por el presidente de la República de acuerdo con sus propios criterios, con mandato de dos años. Tampoco se trataba de un consejo de tipo sectorial, similar a los otros que ya existían. En primer lugar, debido a que tenía un alcance más amplio, orientado a resolver cuestiones relacionadas con diversos sectores. También porque sus miembros no tenían vínculos más específicos con una u otra área de la actividad gubernamental: podían ser designados por el presidente de la República en forma discrecional. Y eso fue exactamente lo que sucedió.

Lula sorprendió al designar para integrar el Consejo a 41 empresarios, o sea, exactamente la mitad de sus integrantes. Esta decisión hizo que desde el comienzo el organismo fuera poco propicio para constituirse en un espacio de concertación entre capital y trabajo, similar al que encarnaron los foros de debate neocorporativo existentes en países europeos. Tanto fue así que inmediatamente se produjo la reacción de los sindicalistas, quienes el segundo día de funcionamiento del CDES pidieron al presidente que redujera sus facultades.⁸ Sus reclamos fueron atendidos y la reducción se produjo eliminando la posibilidad de que el Consejo

adoptara decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros —algo comprensible, pues su composición interna no reflejaba ni un equilibrio entre diferentes segmentos de la sociedad ni la distribución de dichos segmentos en la población. En reemplazo de la voluntad de la mayoría, el CDES pasó a adoptar decisiones de manera consensuada, si bien las posiciones divergentes podían ser elevadas a consideración del presidente de la República, quien actuaría como árbitro y adoptaría la postura que le pareciera más adecuada. A partir de allí —en el mismo momento de su nacimiento— el CDES asumió definitivamente su carácter de organismo meramente consultivo de la Presidencia de la República, vaciando gran parte del significado político que todavía pudiera tener la participación.

Este vaciamiento político precoz del CDES resulta sorprendente en alguna medida, pues fue provocado precisamente por un reclamo de quienes componen la base social originaria del presidente Lula, los que en principio tenderían a simpatizar con la adopción de mecanismos neocorporativos de decisión sobre las políticas públicas. En este sentido, tanto los líderes del PT como los de la organización sindical vinculada al partido, la CUT, siempre habían simpatizado con una experiencia anterior de dispositivo neocorporativo adoptado en Brasil, las Cámaras Sectoriales de la Industria Automotriz. Todavía durante el gobierno de Collor de Mello, dichas instancias se mostraron eficaces para definir una política de coordinación entre salarios, precios e impuestos, y permitieron en esa época que la producción de ese sector retornase al crecimiento (Arbix, 1996). Iniciado el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se abolió esa experiencia, a pesar de las protestas de sus primeros impulsores.

Sería erróneo, no obstante, atribuir a la reticencia de los sindicalistas la principal causa del vaciamiento del CDES, pues sus recelos se debieron, en realidad, a la composición del Consejo definida por el presidente. En el inicio de su primer mandato, Lula todavía enfrentaba un proceso de *confidence building* ante el mercado con el fin de procurar extinguir la inmensa desconfianza que abrigaba el empresariado con respecto al PT —tal como señalé al comienzo de este texto, los recelos del mercado eran tan grandes que provocaron una explosión del riesgo país y la sobrevaluación del dólar. En ese escenario, el éxito económico del gobierno pasaría necesariamente por una estabilización de las expectativas de corto plazo que permitiera una conducción ordenada de la política económica. En otras palabras, era preciso cortejar a los mercados, y una

manera de hacerlo fue impulsar la designación de una gran cantidad de empresarios para integrar un organismo que había sido presentado por el gobierno como uno de sus principales instrumentos de formulación de políticas y encarnaba la idea-mito petista de impulsar foros participativos de decisión política. Irónicamente, con esta acción el gobierno también impulso, ya de entrada, el vaciamiento del foro.

Por lo tanto, sobre esta base se puede afirmar que eran ingenuos los análisis que identificaban al CDES como una auténtica innovación institucional y un espacio por excelencia de promoción de la democracia deliberativa, como lo hacía, por ejemplo, Sônia Fleury (2003:6-8):

“El Consejo de Desarrollo Económico y Social creado en el gobierno de Lula pretende retomar el diseño de la relación Estado y sociedad inaugurado con la Constitución Federal de 1988, para generar un nuevo espacio institucionalizado y plural en el que puedan encontrarse diferentes actores políticos y el gobierno y crear un proceso de concertación y una posibilidad real de gobernabilidad. A diferencia de las experiencias anteriores, este no es un Consejo sectorial ni una experiencia de gestión local. Se trata, por primera vez en la historia brasileña, de la existencia de un organismo consultivo nacional, que tiene la misión de discutir tanto las políticas específicas como los fundamentos del desarrollo económico y social. Su composición también es original, ya que difiere del formato marcadamente corporativo de los Consejos europeos, en correspondencia con el tejido y la estructura social existentes en Brasil. (...) En la breve experiencia del CDES podemos encontrar todos estos puntos que definen un modelo de democracia deliberativa. Es una experiencia profundamente innovadora en una sociedad que se caracteriza por el predominio de una cultura elitista y de prácticas autoritarias. (...) En ese espacio, todos son iguales y deben defender su punto de vista con argumentos razonables. Seguramente, los consensos que se generen, aunque no sean muchos, poseerán una mayor densidad política y podrán generar políticas sustentables”.

Para que el CDES tuviera de hecho el éxito imaginado por la autora, sería necesario en primer lugar que tuviera poder. De poco vale el debate si el foro deliberativo no posee la capacidad de transformar las decisiones resultantes en políticas de gobierno. Se convierte en un mero espacio para el ejercicio intelectual de la argumentación política. Una evidencia de este problema aparece en la investigación realizada

por Romerio Kunrath (2007: 592-4) en 2005 entre los consejeros del organismo. Les preguntó cómo evaluaban la influencia del CDES sobre el accionar del gobierno, y el 48% consideró que fue pequeña o inexistente, en tanto el 45,7% creía que fue mediana. Sólo el 2,2% de los integrantes del Consejo consideró que la influencia del organismo había sido importante. Igualmente reveladora fue la reacción de los consejeros ante una pregunta que les solicitaba que indicaran las áreas específicas de actuación gubernamental en las que el CDES hubiese tenido algún grado de influencia. En ese caso, casi el 20% de los entrevistados no respondió a la pregunta, en tanto que el 15% respondió o que no existía ninguna influencia efectiva o que no era posible identificarla.

El problema fue detectado de manera más realista y crítica por Francisco de Oliveira (2006: 32-3):

“El desequilibrio de las ‘representaciones’ es evidente; todos los miembros son elegidos y designados por el presidente de la República, por indicación del Ministro en Jefe del Consejo, que usando la misma facultad puede pedirles la renuncia. Pareciera no existir una designación por parte de los sectores ‘representados’, lo cual, desde luego, vicia la formación e independencia del Consejo. El CDES fue presentado como el lugar de la concertación, de la formación del consenso, o del ‘nuevo contrato social’, según expresiones del ministro Tarso Genro: no tiene funciones deliberativas, sino sólo de discusión y sugerencia al gobierno. (...) A los pocos meses de existencia, el CDES se extinguió de inmediato y tal vez no vuelva a tener ninguna importancia en el gobierno de Lula”.

Las causas del vaciamiento de poder del CDES, sin embargo, no se pueden atribuir únicamente a la forma en que el gobierno orientó su construcción. Si existen razones inmanentes a la propia formación del Consejo que explican su fracaso, existen también causas relacionadas con el sistema político brasileño considerado en forma más amplia. No resultaría suficiente para otorgar peso a las decisiones del CDES que el gobierno las incorporase en sus proyectos, pues éstos deben ser girados al Congreso Nacional, donde serían objeto de amplias negociaciones antes de que pudieran transformarse en políticas públicas efectivas. El sistema político brasileño se caracteriza por ser un “presidencialismo de coalición”, en los términos acuñados por Sérgio Abranches (1988), que des-

pués se constituyeron en puntos pacíficos de la literatura. De tal manera, el presidente que no logre construir una coalición de gobierno suficiente para aprobar las políticas tendrá muchas dificultades para poner en práctica su agenda. La necesidad de formar coaliciones se debe a que Brasil tiene un sistema multipartidario particularmente fraccionado, que hace muy improbable que el partido del presidente disponga de una mayoría para tomar decisiones en forma aislada. A esto debe agregarse que la Constitución de 1988 elevó a la condición de norma constitucional muchas materias que son, en realidad, políticas públicas comunes, lo cual exige a los gobiernos modificar la Constitución para poder implementar una parte significativa de sus agendas. Y para ello no es suficiente con disponer de la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso: es preciso contar con el 60% de los votos de los diputados y senadores (Couto Arantes, 2004; 2006).

Desde la elecciones de 2002, el partido del presidente de la República obtuvo una cantidad de bancas que lo ubicó a mucha distancia de la mayoría absoluta y a mayor distancia todavía del quórum requerido para enmendar la Constitución—especialmente en el Senado, donde la oposición tuvo más fuerza durante ambos mandatos. Por este motivo, Lula debió construir una coalición amplia, contando desde el inicio con el apoyo de doce partidos, a nueve de los cuales otorgó puestos ministeriales. La coalición formal excluyó desde el comienzo al PMDB, que sólo obtuvo cargos en el ejecutivo después de la primera reforma ministerial en el gobierno de Lula, a comienzos de 2004. Por otra parte, el Presidente contabilizó también algunas pérdidas, como el retiro del PDT y del PPS del gobierno, contrariados en parte por la gestión macroeconómica, pero principalmente por el poco espacio dado en el Ejecutivo a algunos de sus principales líderes.⁹

La siguiente tabla muestra la distribución de las bancas en la Cámara de Diputados y en el Senado en mayo de 2003, después de haberse realizado muchos de los cambios de partido que suelen ocurrir en Brasil en todas las legislaturas.

Si bien únicamente el PFL, el PSDB y el PRONA eran desde el comienzo partidos abiertamente opositores al gobierno de Lula, éste no podía confiar en la totalidad de los votos de las restantes agrupaciones. El PMDB, como siempre, aparecía muy dividido, y también se podían percibir desde el principio disidencias significativas en el PPS y en el PDT.

Finalmente, algunas de las primeras propuestas de políticas realizadas por el gobierno—y consideradas por el CDES— provocaron heridas aún en los partidos más fieles de la base aliada—el propio PT y el PCdoB. La más importantes de estas políticas fue la reforma previsional, que quitaba importantes privilegios a los empleados públicos. La relación orgánica de sectores del PT y del PCdoB con el empleo público llevó a algunos de los miembros de esos partidos a romper con el gobierno y con el propio PT, lo cual dio origen a una pequeña agrupación disidente, el PSOL. De tal manera, sólo a duras penas el gobierno de Lula logró construir en la Cámara de Diputados una coalición que le garantizara el quórum constitucional (incluso permitiéndole tramitar la reforma previsional), mientras que en el Senado fue indispensable el apoyo puntual que recibió de muchos legisladores del PSDB y del PFL para que la agenda pudiera avanzar.

Queda de manifiesto, por lo tanto, que la negociación en el Congreso no sólo resultaba indispensable sino que se caracterizaba por su inmensa complejidad. Por eso, aún cuando algunos proyectos llegasen a la Legislatura con el respaldo de una discusión previa en el Consejo de Desarrollo Económico y Social, era necesario volver a debatir su contenido —muchas veces de manera exhaustiva— antes de que se pudiera llevar a cabo el debate parlamentario efectivo. Se corría el riesgo de invertir mucho tiempo y energía en tratativas al interior del CDES para luego tener que rehacer nuevamente el camino—y eventualmente descartar lo que se había resuelto en el Consejo— a fin de lograr la aprobación legislativa. Curiosamente, el interés inicial del gobierno era anticipar algunos de los conflictos que podrían emerger en el Congreso mediante la negociación previa en el organismo participativo y reducir el grado de fricción política en la arena parlamentaria. Esta estrategia podría resultar correcta para algunos casos, pero difícilmente para todos. En primer lugar, porque no necesariamente las divergencias superadas por medio de la búsqueda del consenso en el CDES encontrarían en el legislativo condiciones similares para su resolución; en segundo lugar, porque los sectores que se podrían ver perjudicados por determinadas posiciones del CDES contarían con el Congreso como instancia de recurso y reiniciarían la lucha.

Los casos de la reforma previsional para empleados públicos y del sistema tributario resultan ejemplares en este sentido. El diseño inicial de

Distribución de bancas por partidos Congreso Nacional - mayo de 2003

Partido	Diputados		Senadores	
	Cdad.	%	Cdad.	%
PT	93	18%	14	17%
PFL	72	14%	18	22%
PMDB	68	13%	22	27%
PSDB	62	12%	10	12%
PTB	48	9%	3	4%
PPB (PP)	46	9%	0	-
PL	33	6%	3	4%
PSB	29	6%	3	4%
PPS	20	4%	3	4%
PDT	15	3%	5	6%
PCdoB	11	2%	0	-
PRONA	6	1%	0	-
PV	6	1%	0	-
PMN	1	0%	0	-
PSC	1	0%	0	-
Independientes	2	0%	0	-
Totales	513	0%	81	

Fuentes: Cámara de Diputados y Senado Federal.

ambos fue realizado en el ámbito del CDES y posteriormente se los elevó junto con el ejecutivo al Congreso, en un acontecimiento revestido de gran pompa y circunstancia: el presidente fue caminando, en compañía de casi todos los gobernadores, desde el Palacio del Planalto hasta el Congreso Nacional para entregar personalmente el proyecto a los presidentes de ambas cámaras legislativas. Tanto el ejecutivo federal como los gobiernos estatales tenían interés en la aprobación de

las reformas—especialmente de la previsional, que permitiría reducir los gastos de jubilación de los empleados. Luego de prolongados y penosos debates, ambos proyectos resultaron aprobados y se publicaron el último día de 2003. Resulta necesario destacar, sin embargo, que sólo la reforma previsional fue aprobada de manera de contemplar más sustancialmente las pretensiones del ejecutivo. La reforma tributaria aprobada quedó muy lejos de impulsar un cambio más significativo en la estructura del sistema tributario brasileño. Aún así, estos dos proyectos se perfilan como aquellos en cuya formulación los miembros del CDES reconocen haber tenido mayor capacidad de influir sobre el proceso: 30,4% en el caso del previsional y 21,7% en el caso del tributario (Kunrath, 2007: 594).

Recurriendo a la conocida metáfora del vaso medio lleno o medio vacío, podríamos observar que por lo menos el 70% de los consejeros no consideran haber influido sobre la decisión relativa a dichas políticas. La razón de que ello sea así es que las disputas políticas trabadas en el interior del Congreso Nacional y entre el ejecutivo y el legislativo adquirieron mayor importancia para el proceso gubernamental que cualquier sugerencia que hipotéticamente pudiera haber formulado el CDES. Y si ni siquiera los miembros de ese Consejo consideran que su actuación marcó alguna diferencia en las decisiones gubernamentales, ¿qué se puede esperar de las demás elites políticas?

CONCLUSIÓN: LA IRRELEVANCIA DE LA PARTICIPACIÓN

El caso del Consejo de Desarrollo Económico y Social revela que, a pesar de la importancia normativa que ha recibido la idea de la participación política de parte de la teoría democrática y de estudios de caso, es muy reducido el alcance político efectivo de algunas de las formas mediante las cuales se concreta la participación. Y, como se señaló en el presente trabajo, no sólo el CDES arroja resultados muy tímidos (si es que los tiene en absoluto) sino también otros organismos más institucionalizados, como el Consejo Nacional de Salud. En los momentos en que se instala un conflicto decisivo, cuando es preciso adoptar una decisión y la verdadera autoridad política está llamada a manifestarse, son las instancias de la democracia representativa con sus formas más tradicionales y universalistas las que prevalecen.

Esto sucede, en primer lugar, porque son esas las instancias que normalmente gozan de la autoridad legal o constitucional para decidir en última instancia. Por lo tanto, para que los foros participativos logran efectividad, sería necesario transferirles poder real otorgándoles legal (o constitucionalmente) facultades decisorias. De lo contrario, seguirán siendo meros figurantes de la política relevante. Lo que podríamos preguntarnos es: siendo así las cosas, ¿por qué no se produce esa transferencia de poder? Las razones son al menos dos. La primera, que se refiere exclusivamente a las relaciones de poder, es el hecho de que las elites políticas establecidas no tienen interés en que se produzca ese cambio, pues conllevaría la reducción de su poder y, por lo tanto, les resulta indeseable. Consecuencia: las elites políticas (los políticos profesionales) trabajan para que no se produzcan cambios institucionales de este tipo.

La segunda razón se refiere a la cuestión de la legitimidad y *accountability* democráticas. Las instituciones representativas poliárquicas tradicionales, aunque de manera deficiente, permiten establecer con algún grado de claridad quiénes son los responsables de ciertas decisiones, obligándolos a rendir cuentas no sólo a sus electores, sino a la sociedad en general, ya que están integrados a cuerpos representativos de carácter universal. Las instituciones llamadas participativas, en la mayoría de los casos, son en realidad *instituciones representativas de carácter parcial*, en las que intervienen *representantes de segmentos determinados* de la sociedad, que no son responsables ante el *demos* como un todo y pueden, por lo tanto, actuar como defensores únicamente de sus intereses particulares. Otorgar a esas instancias poder decisorio final sobre las políticas públicas implicaría transferir a los apoderados de intereses específicos la capacidad de decidir sobre temas que, en realidad, interesan a una colectividad mucho más amplia. Esto contraría la legitimidad democrática y, por lo tanto, su implementación es difícil sin que se violenten los mecanismos efectivos de *accountability* y legitimación.

El caso del conflicto entre el CNS y el gobierno en el tema de la salud resulta ejemplar en este sentido. Si se atendiera la voluntad del Consejo o de la Conferencia Nacional de Salud, sería necesario someter la política de un gobierno elegido por toda la población del país (o de un parlamento con igual base de legitimación electoral) a las preferencias de un foro de integración restringida—corporativo e ideológicamente sesgado. ¿Cómo podría afirmarse que simplemente por el hecho de que dichas instancias

políticas son consideradas participativas sus decisiones son democráticamente superiores a las adoptadas por los representantes elegidos, en el gobierno o en el parlamento? El argumento de que en instancias de esa clase existe más espacio para un proceso político deliberativo tampoco es plausible. La presentación de razones en un debate público puede suceder tanto en organismos “participativos” como representativos, lo cual también es válido para la confrontación de intereses. Curiosamente, se atribuye a las formas de democracia llamadas participativas un carácter más propenso a la deliberación, pero no existe nada en su naturaleza que permita hacerlas especialmente mejores en eso que a otros tipos de estructura política. Peor aún: al existir un sesgo ideológico y/o de intereses en determinados organismos “participativos”, es poco creíble que exista algún tipo de deliberación real, pues difícilmente se confrontarán razones verdaderamente contrapuestas que permitan a los deliberantes llegar finalmente a la conclusión más razonable posible.¹⁰

En suma, si por un lado la participación se ha mostrado irrelevante para la orientación del gobierno, por el otro el intento de otorgarle relevancia podría aparecer como pernicioso para la democracia. Tal vez eso se deba a que no se trata exactamente de participación, sino de una modalidad distinta de representación, menos inclusiva y universalista que la que proporcionan los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. Pero también es posible que se deba a la cuestión del tamaño de la *polity*. Cuanto más grande es la unidad política, menor es la posibilidad de que las formas participativas de democracia tengan efectividad real, lo que conduce a su sustitución por formas representativas sectoriales. Es decir, la participación se convierte en una ilusión. Creo que esto explica por qué, según vaticinó Francisco de Oliveira, el CDES perdió su importancia—tanto que, en el momento en que concluyo este texto, ya no tiene ni siquiera un Secretario Ejecutivo responsable del organismo. Está acéfalo.

NOTAS

1. El riesgo país (o *Emerging Markets Bond Index*) es un índice de solvencia financiera que refleja la aceptación de los títulos de la deuda externa de un país. Corresponde al sobreprecio pagado por esos títulos con relación a los títulos con plazo equivalente del Tesoro de los Estados Unidos, considerado el país más

solvente del mundo, con riesgo cero. Por cada 100 puntos del índice, los títulos de un país pagan un sobreprecio del 1% sobre los títulos norteamericanos. En consecuencia, cuanto más alto sea el índice, mayor será el riesgo de invertir en el país en cuestión, obligando al gobierno a ofrecer tasas de interés más altas si desea financiar su deuda con aportes externos.

2. Con este mismo sentido, en el comienzo de mayo de 2008 Brasil obtuvo la condición de país con “grado de inversión” (*investment grade*) según la agencia de calificación de Riesgo Standard & Poor’s.

3. Debe notarse que tal apego al participacionismo no es una exclusividad petista, sino una característica peculiar a los partidos de izquierda de todo el mundo. En los términos de Céli Pinto (2004: 101): “La participación directa de los ciudadanos en la planificación y en el presupuesto es una política deseada por los partidos de izquierda que están en el gobierno por lo menos debido a tres razones. En primer lugar, debido a la propia postura política ideológica de esos partidos, que defienden el ensanchamiento de la democracia y de la inclusión social. En segundo lugar, por su incapacidad de formar cuerpos legislativos con mayoría en sus gobiernos; al actuar de esa forma, las decisiones de los cuerpos participativos rompen las prácticas clientelistas y restan poder de decisión a los adversarios políticos. Finalmente, no puede dejar de considerarse el hecho de que los gobiernos de los países estudiados, sean municipales, estatales o federales, actúan en escenarios de gran escasez de recursos y de carencia de servicios básicos para las poblaciones pobres. La inclusión de esas poblaciones en la toma de decisiones sobre las formas de aplicación de los recursos escasos contribuye a la legitimación de tal aplicación”.

4. Esta Secretaría fue creada durante el gobierno de Lula.

5. CLT: Consolidación de las Leyes del Trabajo. Se trata del mismo régimen laboral que rige las relaciones del sector privado.

6. Se escucha una queja constante en boca de los miembros de los partidos asociados al PT en la coalición del gobierno de Lula. Afirman que es muy difícil gobernar por el hecho de que aún cuando el jefe de una cartera sea miembro de un partido distinto del PT, debe lidiar con muchos subordinados petistas que, en realidad, no se subordinan, sino que siguen su propia línea de acción.

7. De acuerdo con la definición oficial: “El CDES es un órgano de asesoramiento inmediato de la Presidencia de la República, creado con el objeto de cumplir el papel de articulador entre gobierno y sociedad para viabilizar el proceso de Concertación Nacional. Fundado el 13 de febrero de 2003, asiste en la formulación de políticas y directivas específicas orientadas al desarrollo económico y social, y elabora recomendaciones normativas, propuestas políticas y acuerdos sobre procedimiento”. Los miembros del Consejo analizan las propuestas de políticas públicas y de reformas estructurales y de desarrollo económico y social que les son sometidas por el presidente de la República con miras a la articulación de las relaciones del gobierno con los representantes de la sociedad civil organizada y en el concierto entre los diversos actores de la sociedad en él representados”. http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/conselhos/desenvolvimento1

8. *Folha de S. Paulo*, 15/02/2008.

9. El PDT volvió a la coalición de gobierno después de la muerte de su líder histórico, Leonel Brizola, e integró

de manera oficial el ministerio a partir del inicio del segundo mandato, cuando el presidente del partido, Carlos Lupi (brizolista histórico) aceptó el cargo de ministro de Trabajo. El PPS no volvió al gobierno; su líder nacional, el diputado Roberto Freire, se convirtió en uno de los principales líderes de la oposición. Freire esperaba ser designado ministro de Ciencia y Tecnología en el primer mandato, pero ese cargo se destinó al PSB.

10. Un episodio que presencié tal vez permita ilustrar este argumento, aunque las situaciones no sean idénticas. En una ocasión, mi clase fue interrumpida por un estudiante que pidió transmitir un mensaje a los demás alumnos. Los convocó a votar en un plebiscito contra el pago de la deuda externa. No resistí el carácter inusitado de la situación y le pregunté cómo deberían votar las personas, ya que el plebiscito era *contra* (y no *sobre*) el objeto de la consulta. Abatido por la contradicción, afirmó que en realidad el plebiscito se destinaba sólo a aquellos que ya estaban de antemano en contra del pago de la deuda.

BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Sérgio H. Hudson de. (1988), “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol. 31, n° 1.
- Arantes, Rogério. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.
- Arbix, Glauco. *Uma Aposta no Futuro. Os Primeiros Anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística*. São Paulo: Scritta, 1996.
- Bobbio, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- Couto, Cláudio G.. *O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- Couto, Cláudio G.; ARANTES, Rogério Bastos. “Constituição, governo e democracia no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006.
- Couto, Cláudio G.; ARANTES, Rogério Bastos. ¿Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC. In: Vicente Palermo. (Org.). *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Instituto Di Tella; Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2003.
- CNT/SENSUS. *Relatório Síntese. Pesquisa de Opinião Pública Nacional – Rodada 59. Brasília, Belo Horizonte: 19 a 23 de janeiro de 2003. Disponível em <<http://www.cnt.org.br>>*.
- Dominguez, Bruno Camarinha. “Debate em favor do SUS”. *Radis*, n° 55, março de 2007. Disponível em <<http://www.ensp.fiocruz.br/radis/55/03.html>>

- Fleury, Sonia. “Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula”. Trabalho apresentado no VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Goulart, Jefferson O.. “Orçamento participativo e gestão democrática no poder local”. *Lua Nova*, nº 69, 2006.
- Kowarick, Lúcio. “Um processo em construção”. *Revista Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, maio/junho de 2004. Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3190>>.
- Kunrath, Romerio Jair. “O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil: um espaço de participação social e de democratização do Estado?”. Anais do II Seminário Nacional “*Movimentos Sociais, Participação e Democracia*”, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis.
- Lüchmann, Lígia Helena Hahn. “A representação no interior das experiências de participação”. *Lua Nova*, São Paulo, 70, 2007.
- Mahrukh Doctor. “Lula’s Development Council: Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil”. *Latin American Perspectives*, 2007, 34.
- Oliveira, Francisco. “O momento Lênin”. *Novos Estudos – CEBRAP*, nº 75, julho de 2006.
- Pinto, Céli Regina Jardim. “Espaços deliberativos e a questão da representação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 54, fevereiro de 2004.

LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN EL ÁREA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA EN URUGUAY: ¿DE LA EMERGENCIA A UN NUEVO RÉGIMEN DE BIENESTAR?

GUSTAVO DE ARMAS

El triunfo del Frente Amplio (FA) en las últimas elecciones nacionales y, en consecuencia, su llegada al gobierno en marzo de 2005—la primera vez en 175 años de historia nacional que una coalición de partidos autodefinida de izquierda accede al gobierno—constituyen un punto de referencia ineludible para quien pretenda analizar, con una mínima dosis de rigurosidad, el panorama político uruguayo de los últimos años. Todas las dimensiones o facetas de la vida política nacional se han visto, en mayor o menor medida, afectadas por esta significativa rotación partidaria en el gobierno. La relación entre los actores u organizaciones de la sociedad civil y el Estado no ha sido ajena a este profundo cambio; el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los partidos políticos y las instituciones del Estado, especialmente en el área o campo de las políticas sociales, se ha ido redefiniendo desde la llegada al poder de la izquierda, entre otras razones porque durante los últimos veinte años las OSC y la izquierda tejieron una relación, para emplear una vieja expresión weberiana, de “afinidad electiva”, una relación de cercanía o empatía.

En este marco, y en el contexto de la llegada al gobierno en varios países de la región de partidos, coaliciones o movimientos de izquierda o centroizquierda, resulta pertinente y oportuno indagar en torno a los posibles cambios en la relación entre las OSC y el Estado en Uruguay.

Las siguientes preguntas podrían, ente otras, orientar la reflexión sobre el caso uruguayo. ¿Cuál ha sido hasta el momento la “agenda” del gobierno del FA en materia de políticas sociales? ¿Qué impactos han tenido las OSC en la formulación de las políticas sociales y en la defi-

nición del curso de las reformas impulsadas durante los tres primeros años de gobierno del FA? ¿En qué medida la llegada del FA al gobierno ha redefinido el discurso y las prácticas de las OSC, en particular, en su papel como prestadoras de servicios sociales o como ejecutoras de planes y proyectos que son financiados con fondos públicos?

Antes de intentar responder estas preguntas, resulta necesario reconstruir el contexto socioeconómico y político en el cual el FA gana por primera vez en su historia las elecciones nacionales y en el que, en consecuencia, por primera vez en la historia política del Uruguay un partido de izquierda llega al poder.

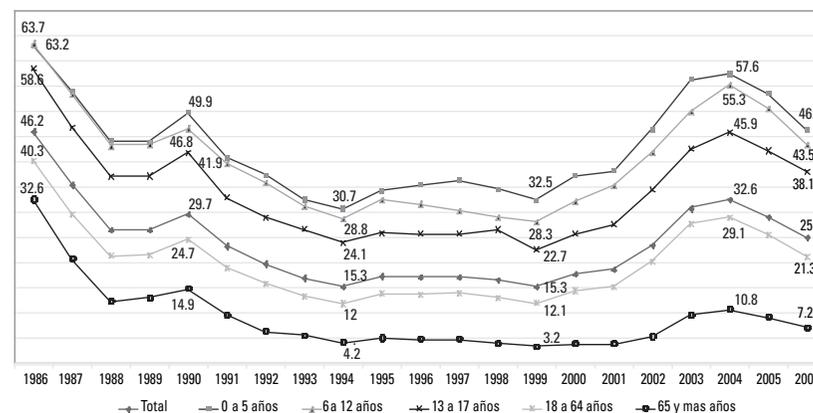
EL CONTEXTO SOCIAL

Históricamente Uruguay se ha destacado dentro de la región, e incluso en cotejo con los países más desarrollados, por sus indicadores de desarrollo humano. Aún hoy el país exhibe niveles de desarrollo (mortalidad infantil, expectativa de vida, tasas de alfabetización, cobertura educativa, incidencia de la pobreza, etc.) que lo ubican en los primeros puestos del continente. Empero, en los últimos veinte años el país fue experimentado notorios retrocesos, producto de procesos estructurales de cambio, tendencias de “largo aliento”, así como de adversas coyunturas regionales.

Durante el año 2002 Uruguay experimentó una de las mayores y más graves crisis económicas de toda su historia moderna, al menos desde que se tiene registro de las variables económicas (fines del siglo XIX), la cual constituye un dato ineludible al momento de intentar explicar el crecimiento de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso que el país registró durante ese fatídico año.

Más allá del peso que esta crisis tiene como explicación de las políticas desarrolladas por el actual gobierno, debemos considerar la evolución socioeconómica —en particular de la evolución de la pobreza— en los últimos veinte años. En este sentido, es posible identificar cuatro etapas claramente diferenciadas en relación con el comportamiento de la pobreza durante los últimos veinte años. La primera fase, que va de 1985 a 1994, se caracterizó por el crecimiento de la economía y la constante reducción de la pobreza (de 46,2 a 15,3%, según el INE [2003]); la segunda etapa, ubicada entre 1995 y 1999, estuvo pauta por el estancamiento en la mejora de los indicadores; el tercer período, que va del 2000 a 2004, el

Gráfico 1. Población bajo la Línea de Pobreza en Uruguay por tramos de edad. Serie 1986-2006. En porcentajes.



Fuente: INE (2002, 2005 y 2006)

país duplica sus niveles de pobreza, retornando a los valores que exhibía a mediados de los años ochenta, finalmente, el último período que se abre en el que se observa una disminución de la pobreza de 32% a 25% (2004 y 2006 respectivamente).

En paralelo a la evolución de la pobreza, otras transformaciones sociodemográficas fueron operando en Uruguay, contribuyendo a la redefinición de la sociedad uruguaya: cambios en las pautas de reproducción biológica de la sociedad, reconfiguración de las estructuras familiares, aumento de las tasas de divorcio, etcétera.

El añorado “Uruguay batllista”, que la democracia posdictadura intentó denodadamente restituir, cedió paso a un nuevo país con rasgos semejantes a los del resto del continente: una sociedad en la que uno de cada cuatro habitantes vive en situación de pobreza; una sociedad menos equitativa que la de fines de los años sesenta; una sociedad donde la exclusión social y la segregación residencial se han constituido en rasgos casi permanentes.

Más allá de la discusión acerca de la magnitud de la pobreza, su evolución en los últimos decenios y su concentración en las generaciones más jóvenes (gráfico 1), una de las conclusiones más preocupantes que se desprenden de los datos es que probablemente en este período se haya

ido consolidando un núcleo duro de pobreza, compuesto por personas que viven en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia; un grupo poblacional compuesto en un 68% por personas menores de 30 años (De Armas 2004b).

La evidencia disponible muestra que en gran parte de Montevideo dos de cada tres niños menores de cinco años viven en situación de pobreza. De hecho, en algunos barrios periféricos de Montevideo más del 80% de las personas menores de 18 años vive bajo la línea de pobreza (De Armas 2006a y 2006b). En estos barrios se concentran no sólo las expresiones de pobreza –definida como la carencia de los recursos económicos necesarios para acceder a una canasta básica de bienes y servicios–, sino también las altas tasas de desnutrición, retraso de crecimiento, fracaso escolar y deserción educativa.

A comienzos de 2005, al momento de asumir el FA el gobierno nacional, más de un millón de personas se encontraba en situación de pobreza. Ante este cuadro de situación, su llegada al gobierno disparó una serie de preguntas particularmente relevantes para un partido político de izquierda: ¿es posible revertir el curso, la orientación, de las transformaciones estructurales que ha experimentado la sociedad uruguaya durante las últimas décadas? ¿La acción del Estado en general, y de las políticas públicas (social y tributaria) en particular, puede ser efectiva en el corto y mediano plazo para alterar el sentido de estos cambios y reconstruir el tejido social?

NOVEDADES Y PERMANENCIAS EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL GOBIERNO DEL FA

El triunfo electoral de la izquierda se produjo en un momento en que la economía nacional comenzaba a mostrar signos de reactivación, luego de la profunda crisis económica de 2002: altas tasas de crecimiento durante el año 2004, una significativa reducción del desempleo, aumento de los ingresos, etc. Empero, el impacto sobre la economía nacional de la crisis de 2002 y, fundamentalmente, sus consecuencias sociales (duplicación de los porcentajes de pobreza e indigencia durante ese año, aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, etc.) plantearon al novel gobierno de izquierda un escenario complejo, especialmente para el diseño y gestión de las políticas sociales.

Durante la campaña electoral de 2004, el entonces candidato presidencial Tabaré Vázquez indicó en distintos foros que la atención a la “emergencia social” constituiría una de las líneas de acción prioritarias de su gobierno, lo que se tradujo en la puesta en marcha de un programa integral dirigido a la población en situación de pobreza extrema. Cabe recordar que el FA había venido impulsando esta propuesta desde mediados de los años noventa.

Tras la victoria electoral, el FA se abocó durante cuatro meses a adoptar distintas decisiones relacionadas con la conformación del nuevo gobierno: la designación de los futuros ministros, subsecretarios y demás cargos dentro del Poder Ejecutivo, la definición de las primeras medidas, etcétera. En ese período, el futuro presidente y su equipo de gobierno adoptaron dos decisiones de crucial relevancia para el área de las políticas sociales: la creación de una nueva cartera ministerial –el Ministerio de Desarrollo Social– y el inicio a partir del primero de marzo de 2005 del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Se definió que dicho plan tendría una duración de dos años y atendería a una población de aproximadamente 200 mil personas (aunque terminaría abarcando a unas 300 mil personas, es decir, al 10% de la población uruguaya), con una dotación de 200 millones dólares. La puesta en marcha del PANES supuso introducir un conjunto de intervenciones novedosas considerando los antecedentes de las políticas sociales en Uruguay: a) la definición y selección de una población beneficiaria *ad hoc* (que alcanzó prácticamente al 10% de la población); b) la aplicación de una política de “transferencias monetarias condicionadas” –a esa altura utilizada en varios países de la región, pero aún inédita en Uruguay–; c) el desarrollo de programas de trabajo subsidiado y capacitación laboral para población en situación de “extrema pobreza”, etc. Esta política innovadora se articulaba con otras iniciativas gubernamentales en el área social de naturaleza más restauradora: acciones tendientes a recuperar políticas y arreglos institucionales del *welfare* uruguayo que, en mayor o menor medida, habían sido abandonados o desmantelados durante los anteriores gobiernos de los partidos Colorado y Nacional, de orientación liberal en materia económica. En esta dirección, apuntan Midaglia y Antía (2007):

“En líneas generales, es pertinente afirmar que la izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación con la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Una

de ellas es de corte restaurador; otra de tipo innovador, y por último, se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas. Las medidas restauradoras básicas se localizan en el ámbito laboral en el que se observa la reinstalación de los Consejos de Salarios. Las medidas innovadoras se centran en distintas áreas sociales y las mismas adquieren un significado político particular. En este marco, puede ubicarse la esfera de la pobreza y vulnerabilidad con el lanzamiento de un Plan de Emergencia coyuntural y posteriormente, con el diseño y promoción de un Plan de Equidad. (...) En el marco de la conducta política cautelosa se inscribe el manejo de los sistemas de educación pública y de seguridad social, en particular, las jubilaciones y pensiones.”

El diseño inicial de estas políticas de carácter innovador (concretamente el PANES) y la reintroducción de algunos mecanismos del tradicional *welfare* uruguayo (los Consejos de Salarios) fueron producto, fundamentalmente, de la acción y decisión del partido de gobierno. No obstante, cuando consideramos la reinstalación de los Consejos de Salarios resulta evidente la participación que gremios y sindicatos tuvieron en ese proceso de toma de decisión. La reactivación de este mecanismo de negociación tripartita contribuyó además a recuperar la capacidad de presión, la influencia política y, en consecuencia, los “recursos de poder” del actor sindical. Según Midaglia y Antía (2007):

“La reinstalación de los Consejos de Salarios supuso la activación de mecanismos de negociación colectiva para dirimir los típicos conflictos distributivos entre capital y trabajo. La aplicación de esta política... fortalece a las organizaciones de representación de intereses en esos ámbitos: sindicatos y cámaras empresariales. (...) Desde la apertura de esas instancias los sindicatos pertenecientes a la central única de trabajadores, el PIT-CNT, no sólo aumentaron su nómina de afiliados en el entorno de unos 100 mil trabajadores, sino que también se registró la creación de 400 nuevas organizaciones sindicales”.

En este sentido, parece claro que en Uruguay existe una asimetría muy pronunciada en términos de recursos de poder (influencia, capacidad de veto, etc.) entre las OSC y las organizaciones del mundo de trabajo (gremios y sindicatos). Asimismo, si bien es posible identificar en Uruguay –al menos en algunas áreas o arenas de política– una cierta afi-

nidad ideológica o política entre las OSC y la izquierda, resulta evidente que esta relación ha sido históricamente y es en el presente mucho más estrecha con las organizaciones sindicales.

Aunque el diseño del PANES fue resultado, como ya indicamos, de los debates y la elaboración programática al interior del FA, antes y después de las elecciones y, en cierta medida también, de las experiencias acumuladas por algunos operadores de política y las OSC durante las tres administraciones de gobierno del FA en Montevideo (1990–2004), en cierto sentido podría ser inscripto dentro de una tendencia que trasciende al país, un contexto regional donde los programas sociales de atención a la pobreza extrema han ido ganando terreno.

Además del PANES, el FA ha impulsado en sus tres primeros años de gobierno otras acciones y reformas en el terreno de la educación, la salud y la seguridad social que apuntan a fortalecer el rol del Estado, evidenciando una orientación, podría decirse, socialdemócrata en este campo o terreno de políticas. En este sentido, se destaca el incremento del presupuesto destinado a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y a la Universidad de la República (UDELAR) –las dos instituciones del Estado a cargo de la provisión de los servicios educativos en todos los niveles de enseñanza– hasta alcanzar el 4.5% del PBI en 2009, último año de gobierno.

Al incremento del presupuesto educativo se suma en este campo el “Debate Educativo”, impulsado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a partir del año 2006, buscando promover la participación de las organizaciones de docentes, los estudiantes, las comunidades y otros actores relevantes en la definición de orientaciones que permitieron elaborar una nueva Ley de Educación. Más allá de la pretensión del gobierno de involucrar en el “Debate Educativo” a los actores que habían sido relegados de los procesos de toma de decisión durante los anteriores gobiernos (gremios y sindicatos docentes, estudiantes, etc.), la orientación de las políticas en el campo de la educación no parece haber variado significativamente en los últimos tres años. En este marco, el “Debate Educativo” puede ser visto, más allá de sus legítimas y explícitas intenciones, como un intento de definir rumbos para las políticas educativas ante cierta ausencia de agenda o de propuestas claras definidas de antemano. En esta dirección apuntan Midaglia y Antía (2007):

“El comportamiento gubernamental escasamente propositivo e innovador en este campo (en la educación) se tendió a corregir, al igual que con el caso de la seguridad social, con la promoción de una iniciativa particular: el llamado “Debate Educativo” desarrollado durante 2006. En esa instancia de amplia participación (con un papel crucial de los gremios de la educación pública) surgió una serie de propuestas que posteriormente fueron presentadas a las autoridades de la enseñanza y a los representantes de los partidos políticos, así como recomendaciones para la elaboración de una nueva Ley de Educación...”

En lo que refiere a las políticas de salud, sobresale la puesta en marcha en 2008 del “Sistema Nacional Integrado de Salud”. Esta reforma ha sido el resultado de un proceso de discusión al interior del Gobierno y con los principales actores del campo de la salud, que insumió tres años. El nuevo “Sistema Nacional Integrado de Salud” supone, por una parte, fortalecer o reforzar el rol de control del Estado en este terreno y, por otra, asignar prioridad a los sectores más vulnerables (especialmente niños y adolescentes) en la mejora de la calidad de los servicios (Setaro 2006).

En el campo de las políticas de seguridad social, la acción del Banco de Previsión Social (BPS) apuntó, en coordinación con la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a incrementar los niveles de formalización en las relaciones laborales, aumentar la población que cotiza o aporta al sistema de seguridad social y expandir y fortalecer las prestaciones que el sistema público brinda, no sólo las transferencias monetarias, contributivas o no contributivas (jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, etc.), sino también los servicios que en el terreno de la salud el BPS brinda a la población.

En todas estas reformas, acciones o simplemente iniciativas, las únicas organizaciones del amplio espectro de actores de la sociedad civil que parecen haber tenido una participación gravitante son las vinculadas al mundo de trabajo: los gremios y sindicatos docentes en el “Debate Educativo” y en las discusiones sobre el incremento del presupuesto destinado a la educación pública, y las organizaciones de trabajadores, así como las de jubilados y pensionistas, en el diseño de la reforma de la salud y en los procesos de toma de decisión en el campo de las políticas de seguridad social. Sobre este último punto, cabe destacar el proceso de Diálogo sobre la Seguridad Social impulsado durante el año 2007 por la

Comisión Intersectorial de Seguridad Social que coordina la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Sobre este punto señalan Midaglia y Antía (2007):

“En el ámbito de la Seguridad Social no se ha planteado una agenda de reformas de relevancia. Sin embargo, el gobierno ha promovido la realización de un “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social”, orientado a crear un ámbito en el que especialistas, actores de la sociedad civil y del gobierno discutan acerca de los principales problemas que presente el sistema, así como planteen posibles propuestas de reforma.”

Otro aspecto que surge de analizar el conjunto de acciones o medidas impulsadas en el terreno o campo de las políticas sociales es el incremento del gasto público social, en términos absolutos y relativos (con relación al gasto público total), que estas implican. El desarrollo del PANES, el incremento en el gasto educativo previsto en el Presupuesto Nacional para el período 2005-2009 hasta alcanzar el 4.5% del PBI en 2009 y la expansión de la cobertura de las Asignaciones Familiares desde 2008¹, entre otras medidas, permiten predecir que al término de la administración de gobierno se habrá producido un incremento del gasto público social en términos absolutos, en particular, del gasto orientado a los sectores más vulnerables: niños, jóvenes y mujeres (cuadro 1).

En la medida que se prevé incrementar en forma significativa el valor de las Asignaciones Familiares a partir de 2008, en el marco del Plan de Equidad², y en tanto se pretende alcanzar a 330 mil beneficiarios durante ese primer año del nuevo régimen y a 500 mil en el siguiente, es factible que al término de esta administración de gobierno haya aumentado aproximadamente en un punto porcentual del PBI el gasto público social total dirigido a la infancia, es decir, a los sectores más vulnerables de la sociedad uruguaya. La reforma del Sistema de Salud, que también ha sido diseñada entre otros objetivos con el propósito de beneficiar al segmento poblacional de niños y adolescentes, refuerza este sesgo hacia la infancia en el aumento del Gasto Público Social (GPS).

Por último, si analizamos en su conjunto las reformas impulsadas por la actual administración de gobierno, con base en las proyecciones que ha realizado la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP), podríamos concluir que al término de este período muy probablemente los niveles de pobreza habrán descendido en gran medida, aunque no exclusivamente, como resultado de políticas ac-

Cuadro 1: Estructura del Gasto Público Social en Uruguay según sus componentes Serie 1990-2009. Porcentajes del PBI.

	1990-1994 (prom.)	1995-1999 (prom.)	2000-2004 (prom.)	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009 (prom.)
Education	2,4	2,7	3,2	2,8	3,1	3,4	3,7	4,1	3,4
Salud	1,6	1,9	1,9	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7
Asistencia Social	0,3	0,4	0,5	1,0	1,2	0,7	0,6	0,6	0,8
Seguridad Social	13,4	15,1	14,1	11,8	11,4	11,1	10,9	10,8	11,2
Vivienda	0,0	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Total GPS	17,8	20,6	20,2	17,4	17,8	17,5	17,5	17,7	17,6

Fuente: (Fernández y Ordóñez, 2007: 34) Elaboración de los autores a partir de los datos de la Agenda Pro Participación Ciudadana (DOS, 2007). N=305

tivas. Por cierto, y como ya ha sido indicado en otros trabajos (De Armas y Filgueira 2007), el descenso de la pobreza y la indigencia registrado hasta el momento responde también –y quizás en mayor medida– a la reactivación económica iniciada en 2004, la política de formalización del mercado laboral (en especial la introducción de la negociación colectiva) y, en consecuencia, a la mejora de los salarios y en general los ingresos de los hogares de menores recursos.

Las tres principales reformas impulsadas por la actual administración de Gobierno, y más aún su acción combinada, muy probablemente generen una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, como se desprende del gráfico 3.

Desde luego, aunque estas proyecciones resultan alentadoras, máxime si se examina este último gráfico, aún resta un amplio trecho por recorrer en dirección a alcanzar impactos comparables a los de los países industrializados o desarrollados, en particular, a los países que construyeron durante la segunda mitad del siglo XX los Estados de Bienestar de corte “socialdemócrata”, utilizando la terminología de Esping-Andersen (2002).

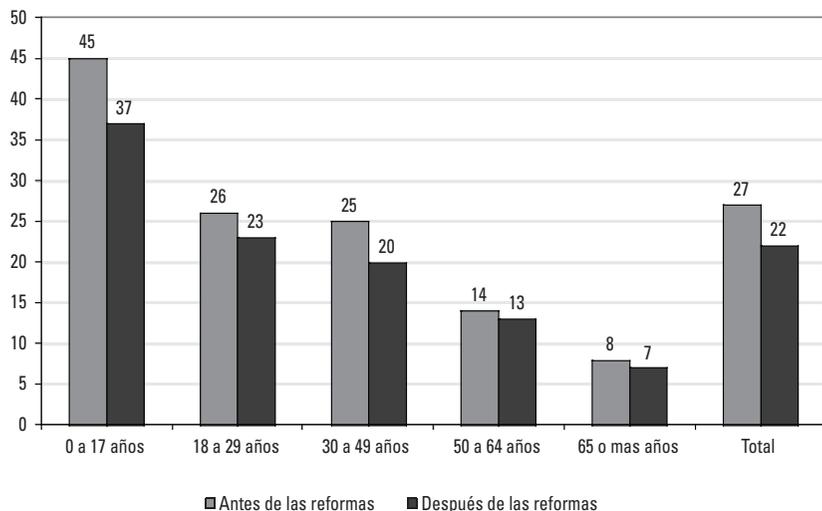
LA RELACIÓN ENTRE LAS OSC Y EL GOBIERNO EN EL ÁREA SOCIAL: NUEVOS ÉNFASIS Y PROBLEMAS PENDIENTES

Al examinar las principales iniciativas del primer gobierno de izquierda en Uruguay en materia de política social, sus aristas más salientes, así como los cambios o innovaciones con respecto a los procesos de elaboración de *policies*, debemos concluir, sin pretensión de polémica, que no se advierten cambios radicales con respecto a los anteriores gobiernos, aunque sí énfasis u orientaciones diferentes. En este sentido, resulta innegable, en primer término, una nueva orientación en relación con los contenidos de las políticas: una clara inclinación pro-Estado que se advierte en todas las reformas impulsadas; una constante preferencia por iniciativas que impliquen un nivel relativamente alto de intervención pública en la prestación de servicios sociales, pero también –y quizás más importante aún– una apuesta por el control estatal en el diseño, control y regulación de estas políticas. En este sentido, subrayan Midaglia y Antía (2007):

“Más allá de innovaciones y revisiones impulsadas, no parece revertirse sustantivamente la pauta de reforma precedente, es decir, la promovida por los anteriores gobiernos. Tiende a mantenerse un patrón de provisión social de tipo mixto, en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando así una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida. Sin embargo, se evidencia un aumento sostenido en el nivel de intervención estatal en materia social, en particular, en algunas áreas o sectores como salud, trabajo y pobreza. Esta pauta más estatista –en otros términos, de estatismo moderado– parece responder a las bases programáticas e ideológicas de la izquierda...”

Además de este sesgo pro-Estado, intervencionista, presente en el diseño de las reformas o iniciativas promovidas en las principales arenas de política social, es posible reconocer otra diferencia de orientación importante entre el gobierno del FA y las anteriores administraciones: una mayor preocupación o inquietud por la participación de los actores sociales –especialmente los corporativos– en la discusión sobre los objetivos y contenidos de estas transformaciones. Esta apertura a los actores involucrados, buscando recoger sus opiniones e intereses (a menudo enfrentados y conflictivos entre sí), ha sido canalizada a través del formato

Gráfico 2. Impacto de las reformas (Plan de Equidad, reforma de la salud y reforma tributaria) en la reducción de la pobreza por tramos de edad. Simulación (comparación antes –2005– y después 2008– de las reformas). En porcentajes.

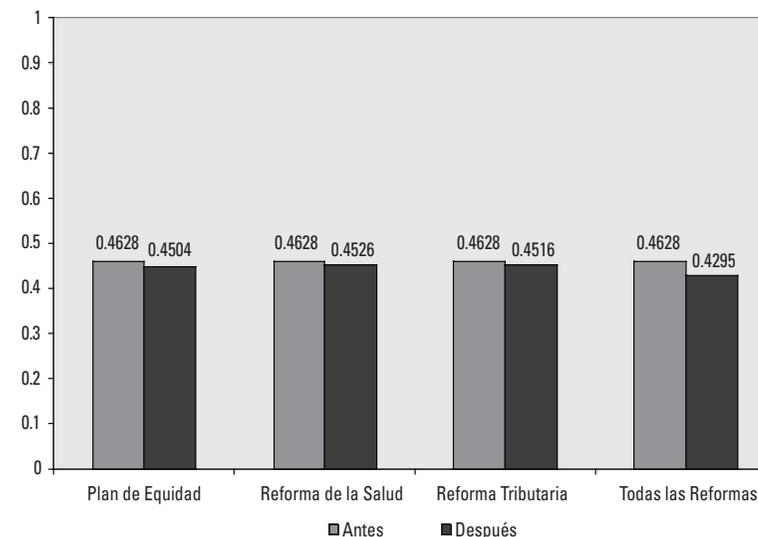


Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Uruguay

de “diálogo” o “debate” nacional, no necesariamente mediante la instalación de mesas de negociación de carácter más convencional, es decir, con propósitos y alcances claramente establecidos. Si bien estos “debates” han permitido abrir la discusión a un amplio espectro de organizaciones, el hecho de que no exista una clara definición sobre cómo traducir o aterrizar sus resultados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones, ha generado cierto grado de insatisfacción o frustración entre algunos actores, claramente entre los gremios y sindicatos docentes en el caso del “Debate Educativo”.

Otro de los puntos de tensión, incluso por momentos de conflicto, entre el gobierno y las OSC en el campo de las políticas sociales ha sido en los últimos tres años la discusión sobre el rol o la función de éstas

Gráfico 3. Impacto en la distribución del ingreso entre los hogares (Coeficiente de Gini) de las reformas (Plan de Equidad, reforma de la salud y reforma tributaria) en la reducción de la pobreza por tramos de edad. Simulación (comparación antes –2005– y después –2008– de las reformas).



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Uruguay

en la prestación de servicios sociales. Desde la restauración democrática, las organizaciones no gubernamentales –particularmente en el campo de las políticas sociales, de infancia y género– han venido ganando terreno como prestadoras de servicios sociales; como ejecutoras directas de planes y proyectos definidos, en cierta medida, por los organismos del Estado, con su financiación y, en menor medida, de las instituciones de cooperación internacional. La participación de las ONGs en la prestación de servicios sociales, en la ejecución de planes y proyectos “experimentales” o de carácter “piloto” (en constante crecimiento hasta el año 2004), fue en cierta medida cuestionada por las nuevas autoridades de gobierno

al momento de asumir, a pesar de la relación de afinidad ideológica o política entre la izquierda y algunas de las más representativas ONGs. Uno de los cuestionamientos planteados –por cierto presente en otros países o casos– fue el debilitamiento de las “capacidades estatales” que esta permanente y estructural delegación o “tercerización” de funciones públicas en las ONGs podría implicar, amén de otros cuestionamientos más profundos sobre la “mercantilización” de la gestión de los planes y proyectos sociales, en particular, de aquellos destinados a las poblaciones en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad. En cierto sentido, podría decirse que este tipo de cuestionamientos era el reflejo de una visión “estatista” o “estatizante” de las políticas sociales; una visión que deposita en el Estado no sólo la responsabilidad por el diseño y regulación de las políticas sociales, sino también por su gestión o ejecución.

Sin embargo, el comportamiento en este campo durante los últimos tres años parece indicar que más allá de las disputas o polémicas no ha habido un viraje significativo en la relación entre Estado y ONGs, es decir, no se ha modificado sustancialmente la tendencia a la participación creciente de las ONGs en la prestación de servicios sociales que son “tercerizados” o “delegados” en ellas por las principales instituciones del Estado. Incluso, las principales políticas o iniciativas del gobierno del FA en el área social –en particular el emblemático PANES– fueron gestionadas a través de estas organizaciones.

En suma, y a título de conclusión, la llegada al gobierno nacional de la izquierda en Uruguay determinó un viraje –no radical, pero sí visible– en la orientación de las políticas públicas en general y en las políticas sociales en particular; como hemos señalado desde la asunción del FA es posible advertir una orientación pro-Estado en los objetivos, contenidos y dinámicas de funcionamiento de las políticas. Asimismo, el gobierno del FA ha generado escenarios o instancias públicas y de amplia convocatoria tendientes a recoger las opiniones y propuestas de los actores organizados en las principales arenas de política, y en el campo laboral, destinadas a promover su participación en los procesos de toma de decisión. Esta apertura creciente no ha estado ajena a conflictos y tensiones, especialmente entre las organizaciones del Estado del área social y las ONGs en lo que refiere a la “tercerización” o “delegación” en éstas de la prestación de servicios sociales, en la ejecución de planes y proyectos con financiación pública.

En este sentido, el problema o interrogante de fondo –asunto que se arrastra desde hace varios años– sigue aún irresuelto: ¿cómo lograr que las ONGs participen activamente en la prestación de servicios sociales, en la ejecución de planes y proyectos con financiación estatal, aprovechando sus ventajas –capacidad para innovar e implementar intervenciones de corte experimental–, sin que esto redunde en un debilitamiento de las capacidades estatales, por un lado, y en la pérdida del rol crítico y fiscalizador que las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben tener? Esta pregunta es, por cierto, pertinente y oportuna en cualquier contexto político y frente a cualquier gobierno, pero gana resonancias particulares en un gobierno de izquierda.

NOTAS

1. Además de las políticas que el actual gobierno ha venido desarrollando desde su asunción con el objetivo de abatir los niveles de pobreza, es necesario destacar como parte de una tendencia “pro infancia” en la definición de las políticas la ampliación del régimen de Asignaciones Familiares que se inicia hacia fines de los años noventa. En este sentido, corresponde señalar los siguientes antecedentes en materia de ampliación de las Asignaciones Familiares y de redefinición de su naturaleza, es decir, de su definición como política de transferencia de ingresos hacia “los hogares de menores recursos”, independientemente del vínculo con el mercado laboral: la Ley 17.139 (16 de julio de 1999) y la Ley 17.758 (4 de mayo de 2004). Entre 2004 y 2006 prácticamente se duplica la proporción de hogares con niños o adolescentes que reciben Asignaciones Familiares.

2. Con una base de 700 pesos uruguayos (aproximadamente 35 USD) para los niños menores de 5 años o que asisten a la educación primaria, y de mil pesos (50 USD) para quienes cursan educación media, que se multiplica por el número de beneficiarios y un factor igual a 0.6, en promedio, y considerando distintas combinaciones, se podría estimar en unos 460 pesos (23 USD) el monto per cápita que recibirán los niños y adolescentes beneficiarios mensualmente.

BIBLIOGRAFÍA

- AZAR, Paola, LLANES, Luis y SIENRA, Mariana (2006): Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990–2009, Inéd., Programa Infancia y Familia – Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- BANCO MUNDIAL (2004): Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking

with History?, s/d.

- DE ARMAS, Gustavo (2005): “De la sociedad ‘hiperintegrada’ al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido”, en Caetano (coord.) Veinte años de democracia en Uruguay 1985-2005, TAURUS, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2004a): “El rol de la educación en la construcción de la equidad en el Uruguay. Desafíos, oportunidades y límites de la educación ante los cambios sociales: pobreza, familia e integración social”, en Kinder und Jugendhilfe in Deutschland und Uruguay, Berlín y Münster, Waxmann.
- DE ARMAS, Gustavo (2004b): Pobreza y Desigualdad en Uruguay. Claves para el Diseño de un Programa de Superación de la Pobreza Extrema, FESUR, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2006a): “De la sociedad integrada al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido”, en Caetano, Gerardo (coord.), Veinte años de democracia en Uruguay 1985-2005, Ed. Taurus, Montevideo.
- DE ARMAS, Gustavo (2006b): “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio”, en América Latina Hoy, Vol. 44, diciembre de 2006, Ediciones Universidad de Salamanca.
- DE ARMAS, Gustavo y FILGUERIA, Fernando (2007): “En busca del tiempo perdido. Las tareas del Uruguay social del Siglo XXI”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), Uruguay 2020, Ed. TAURUS, Montevideo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford.
- FILGUEIRA, et.al. (2006): “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”, en Revista PRISMA, N°21, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002): Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001, Montevideo, INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2005): Estimaciones de pobreza por el método de ingreso 2004, Montevideo: INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2006): “Comunicado de Prensa, Encuesta Continua de Hogares, Incidencia de la Pobreza en 2005”, Montevideo, 5 de abril, <http://www.ine.gub.uy/>
- KAZTMAN, Ruben, y Fernando FILGUEIRA (2001): Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay, Montevideo, UCU-IPES-IIN.
- MIDAGLIA, Carmen, y ANTÍA, Florencia (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad de las políticas de bienestar social”, Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°16, Montevideo.
- PNUD (2005): Informe sobre desarrollo humano 2005, Mundi-prensa, Madrid.
- PNUD URUGUAY (1999): Desarrollo humano en Uruguay, 1999, Montevideo, PNUD.
- SETARO, Marcelo (2006): “Construcción de coaliciones reformistas en el sector salud. Capacidades de elite político partidaria en la articulación del eje redistribucionista – productivista”, ponencia presentada en el Primer Congreso uruguayo de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, Montevideo, 30 y 31 de octubre de 2006.

BIOGRAFÍAS DE LOS AUTORES

Guillermo V. Alonso es politólogo argentino y profesor de la Universidad Nacional de San Martín e investigador del CONICET, Argentina. Es autor de *Política y seguridad social en la Argentina de los noventa* (2000) y editor de *Capacidades estatales, instituciones y política social* (2007).

Ariel C. Armony es profesor de ciencias políticas en Colby College, Estados Unidos, y autor de *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*.

Cynthia Arnson es directora del Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., donde dirige el proyecto sobre “La Gobernabilidad Democrática y la ‘Nueva Izquierda’ en América Latina”.

Leonardo Avritzer es profesor de ciencias políticas en la Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil y autor del libro *Participatory Institutions in Democratic Brazil* (Woodrow Wilson Center Press y The John Hopkins University Press).

Gastón Chillier es abogado y director ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales en Argentina y autor de varios artículos y ensayos sobre los derechos humanos en la Argentina y América Latina.

Cláudio Gonçalves Couto es politólogo y profesor de la Fundación Getúlio Vargas de São Paulo y de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil. Desarrolla sus investigaciones sobre los temas del constitucionalismo democrático, instituciones y proceso de gobierno.

Gustavo Adrián De Armas es candidato a doctor y magíster en ciencia política por la Universidad de la República del Uruguay. Es profesor e investigador de la Universidad de la República. Ha sido consultor de diversos organismos de cooperación internacional (BID, CEPAL, OEA, PNUD y UNICEF) en temas de políticas sociales.

Gonzalo Delamaza es director del programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos, Chile.

Juan Faroppa Fontana es profesor en la cátedra de derechos humanos de la Facultad de Derecho (UDELAR, Uruguay) y consultor de organismos nacionales e internacionales en políticas de seguridad ciudadana y derechos humanos. Fue Vice-Ministro del Interior de Uruguay entre 2005 y 2007.

Elizabeth Lira es psicóloga y directora del Centro de Ética, Universidad Alberto Hurtado, Chile, y co-autora de *Las Ardientes Cenizas Del Olvido: Via Chilena De Reconciliación Política 1932-1994*.

Juan Pablo Luna es cientista político uruguayo y profesor asociado de ciencia política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre otras ha publicado artículos en *Comparative Political Studies*, *Latin American Politics and Society*, *Política y Gobierno*, y la *Revista de Ciencia Política*. Su tesis doctoral ha recibido el 2008 Juan Linz Award for the Best Dissertation in Comparative Democratización del American Political Science Association.

Carlos March es representante en Buenos Aires de la Fundación AVINA. Es miembro de los consejos directivos de Help Argentina, FUNDES, Grupo de Fundaciones y Empresas y Poder Ciudadano. Gustavo Maurino es co-director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (Argentina), profesor de la Universidad de San Andrés y director de la Clínica Jurídica de Derecho de Interés Público de Universidad de Palermo. También es co-autor de *Las Acciones Colectivas: Análisis Conceptual, Constitucional, Procesal, Jurisprudencial y Comparado*.

Gustavo Maurino es co-director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (Argentina), profesor de la Universidad de San Andrés y director de la Clínica Jurídica de Derecho de Interés Público de Universidad de Palermo. También es co-autor de *Las Acciones Colectivas: Análisis Conceptual, Constitucional, Procesal, Jurisprudencial Y Comparado*.

René Antonio Mayorga es cientista política en el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) en La Paz, Bolivia.

Felipe Michelini es Subsecretario para Educación y Cultura en Uruguay.

Enrique Peruzzotti es profesor en la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Recientemente ha co-editado *Democratic Innovation and Representative Democracy* (en prensa) y *El Retorno del Pueblo. Populismo y Nuevas Democracias en América Latina* (2008).

Marcela Ríos Tobar es cientista política y responsable del área de gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile.

Ana María Sanjuán es directora del Centro de Paz y Derechos Humanos en la Universidad Central de Venezuela.

Catalina Smulovitz es profesora en el departamento de ciencia política y estudios internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Luis Tapia es coordinador del doctorado en ciencias del desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.

Horacio Verbitsky preside el Centro de Estudios Legales y Sociales de la Argentina. Ha publicado dieciocho libros sobre temas políticos, militares, eclesiásticos y de derechos humanos. Es columnista del diario *Página/12*.

Oscar Vilhena Vieira es abogado, doctor en ciencia política (Univesidade de São Paulo), así como magister en derecho de la Columbia University, Estados Unidos. Es profesor de la Fundação Getúlio Vargas/Escola de Direito de São Paulo y director jurídico de Conectas Direitos Humanos.