
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©

ÍNDICE

Agradecimientos 5

Introducción

Ariel C. Armony y Cynthia J. Arnson 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
Elizabeth Lira 29

La rendición de cuentas por las violaciones
del pasado en Uruguay
Juan Faroppa Fontana 46

El largo recorrido por Verdad y
Justicia en Argentina
Horacio Verbitsky 53

**Los nuevos desafíos en la promoción de los
derechos humanos**

Los nuevos derechos humanos
en la Argentina reciente
Gustavo Maurino 66

Uruguay y los nuevos desafíos en la
promoción de los derechos humanos
Felipe Michelini 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

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 Lénin”. *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.