

Pablo Alegre | Rocío Annunziata | Florencia Antía  
Marcelo Marchesini da Costa | Sebastián G. Mauro  
Julia Sant'Anna | Daniela Slipak | Federico Traversa

# **LAS IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS**

DE LA OPOSICIÓN AL PODER

Introducción de  
**INÉS POUSADELA**

EDICIONES  
**ciccus**

 **CLACSO**

COLECCIÓN SECAS DE INVESTIGACIÓN

**LAS IZQUIERDAS  
LATINOAMERICANAS**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo del Programa Regional de Becas de CLACSO.

Este libro presenta las investigaciones que los autores realizaron en el marco del concurso de proyectos sobre *Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones del desarrollo en América Latina y el Caribe* y *Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe*, organizados por el Programa Regional de Becas de CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

Las izquierdas latinoamericanas / Pablo Alegre ... [et.al.]. - 1a ed. -  
Buenos Aires : Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010.

346 p. ; 23x16 cm. - (Becas de investigación / Bettina Levy)

ISBN 978-987-1543-54-0

1. Sociología Política. I. Alegre , Pablo  
CDD 306.2

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Izquierda / Gobierno / Oposición política / Democracia / Políticas  
públicas / Modelos de desarrollo / Economía / América Latina /  
Cono Sur / Argentina

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

**LAS IZQUIERDAS  
LATINOAMERICANAS**

**DE LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO**

PABLO ALEGRE  
ROCÍO ANNUNZIATA  
FLORENCIA ANTÍA  
MARCELO MARCHESINI DA COSTA  
SEBASTIÁN G. MAURO  
JULIA SANT'ANNA  
DANIELA SLIPAK  
FEDERICO TRAVERSA

Introducción de  
INÉS POUSADELA

EDICIONES  
**ciccus**





**Editor Responsable** Emir Sader, Secretario Ejecutivo

**Coordinador Académico** Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto

**Colección Becas de Investigación**

**Directora de la Colección** Bettina Levy, Coordinadora del Programa Regional de Becas

**Asistentes** Natalia Gianatelli - Luciana Lartigue - Magdalena Rauch

**Revisión técnica de textos** Inés María Pousadela

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sablich

**Director de arte** Marcelo Giardino

**Responsable de contenidos web** Juan Acerbi

**Webmaster** Sebastián Higa

**Logística** Silvio Nioi Varg

**Producción** Fluxus Estudio

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

**Primera edición**

*Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno*

(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2010)

ISBN 978-987-1543-54-0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875 | Piso 5° | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

EDICIONES  
**ciccus**

**Director editorial:** Juan Carlos Manoukian

**Consejo editorial:** Mariano Garreta, Susana Ferraris, Violeta Manoukian, Héctor Olmos

**Producción:** Cecilia Camporeale, Tomás Manoukian

**Comunicación:** Ignacio Sánchez Durán

**Administración y logística:** Eliana Fiorito, Ariel Schafran

© Ediciones CICCUS | Medrano 288 | C1179AAD Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel. [54 11] 4981 6318 | ciccus@ciccus.org.ar | www.ciccus.org.ar

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> INÉS MARÍA POUSADELA		9
---	--	---

## **PARTE I. GENEALOGÍAS, TRAYECTORIAS Y PERSPECTIVAS**

<b>LOS “GIROS” A LA IZQUIERDA EN EL CONO SUR: GOBIERNOS PROGRESISTAS Y ALTERNATIVAS DE DESARROLLO EN PERSPECTIVA COMPARADA</b> PABLO ALEGRE		31
--	--	----

<b>POLÍTICAS SOCIALES Y DESARROLLO: LOS DESAFÍOS PARA LAS IZQUIERDAS DE CHILE Y URUGUAY</b> FLORENCIA ANTÍA		77
--	--	----

## **PARTE II. LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA ANTE LA CUESTIÓN SOCIAL**

<b>IRMÃOS QUE NÃO SE FALAM: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA</b> JULIA SANT’ANNA		131
--	--	-----

**FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL DO BRASIL E DA VENEZUELA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA REVELANDO PROJETOS DISTINTOS**  
MARCELO MARCHESINI DA COSTA | 165

**LA IZQUIERDA URUGUAYA FRENTE AL DILEMA REDISTRIBUTIVO. LA EXPERIENCIA DEL FRENTE AMPLIO, DE LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO, 1971-2008**  
FEDERICO TRAVERSA | 211

### **PARTE III. SEÑAS DE IDENTIDAD DE LA IZQUIERDA Y EL PROGRESISMO**

**ENTRE LÍMITES Y FRONTERAS: ARTICULACIONES Y DESPLAZAMIENTOS DEL DISCURSO POLÍTICO EN LA ARGENTINA POS-CRISIS (2002-2004)**  
DANIELA SLIPAK | 243

**PRÉDICA Y CRISIS DE LA RETÓRICA PROGRESISTA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2003-2006)**  
SEBASTIÁN G. MAURO | 277

**APOSTANDO A LO LOCAL: LA “DEMOCRACIA DE PROXIMIDAD” EN EL MUNICIPIO DE MORÓN**  
ROCÍO ANNUNZIATA | 309

# INTRODUCCIÓN

**INÉS MARÍA POUSADELA**

EN EL CURSO DE LA ÚLTIMA DÉCADA accedieron electoralmente al gobierno de numerosos países de América Latina partidos o coaliciones políticas que comparten, con diversos grados de parentesco, una misma filiación ideológica que los coloca en algún sitio del espacio de la izquierda del espectro político. Se designan y autodesignan como de izquierda, de centro-izquierda o progresistas; sin embargo, poco los une además de su común oposición a la ortodoxia neoliberal que han venido a sustituir.

Se cuentan entre ellos el Frente para la Victoria ensamblado en la Argentina por Néstor Kirchner con fragmentos del peronismo (un partido-movimiento que, pese a su identificación con la justicia social, no es en principio ni de derecha ni de izquierda, y que contiene en su interior las tendencias más diversas) y al que acabaría dirigiendo; el brasileño Partido dos Trabalhadores encabezado por Inácio “Lula” da Silva; el Movimiento al Socialismo de Evo Morales en Bolivia; el Partido Socialista chileno que, en el marco de la Concertación de Partidos por la Democracia, elevó sucesivamente a la presidencia a Ricardo Lagos y a Michelle Bachelet; la Alianza PAIS (Patria Altiva y Soberana) de Rafael Correa en Ecuador; la Alianza Patriótica para el Cambio liderada por Fernando Lugo en Paraguay; el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) con el cual Daniel Ortega

retornó a la presidencia de Nicaragua; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que, tras haber dejado las armas, acaba de elevar a Mauricio Funes a la presidencia de El Salvador; el Frente Amplio que, tras varios intentos fallidos, logró elegir a Tabaré Vázquez en el Uruguay; y, en Venezuela, el Movimiento Quinta República liderado por Hugo Chávez. Similares avances se han verificado también en otros casos –específicamente, el del PRD mexicano, con Andrés López Obrador a la cabeza– en que, con fraude o sin él, la alternativa progresista quedó a las puertas de la presidencia pero no logró acceder a ella.

La llegada al poder de tantos partidos, coaliciones y movimientos políticos procedentes del amplio espacio de la izquierda en tan rápida sucesión tras largos años de hegemonía neoliberal fue pronto designada como “ola izquierdista” o “giro a la izquierda”; se habría producido, según esta caracterización, un vuelco radical en la política latinoamericana. Los rótulos capturan, en efecto, el impacto combinado de los procesos políticos que tuvieron lugar en forma casi simultánea en gran parte de los países de la región. Resultan engañosos, sin embargo, en la medida en que confieren al amplio abanico de experiencias que designan una unidad que ellas en verdad no tienen.

El panorama no se aclara en lo más mínimo cuando esa engañosa homogeneidad es remplazada por maniqueas clasificaciones binarias como las que oponen, dentro de esa “ola” de corrimiento a la izquierda, una “izquierda buena” –modernizada y responsable, cuyas aristas originalmente revolucionarias habrían sido limadas por la comprensión del cambio de época y la admisión de los errores del pasado–, a una “izquierda mala” –anticuada, de raíces populistas, retóricas encendidas y tendencias rupturistas respecto del orden hemisférico–. O cuando, desde la perspectiva contraria, se formula la oposición –igualmente maniquea– entre una izquierda “neoliberalizada” o “domesticada” y otra izquierda que habría permanecido fiel al ideal socialista y al espíritu antiimperialista.

La diversidad de formatos y dinámicas que caracteriza a las experiencias arriba citadas exige de nosotros una mirada más atenta y desprejuiciada y un trabajo de conceptualización más cuidadoso y sutil. En el extremo, es evidente que todas las experiencias históricas, cuando se las observa bajo el microscopio en sus más ínfimos detalles, son absolutamente únicas e irrepetibles –en ese sentido, bien lo sabía el propio Marx, la historia nunca se repite, ni como tragedia ni como comedia–. De más está decir que una mirada de esas características inhibiría toda posibilidad de establecer generalizaciones y de formular conceptos; en otras palabras, impugnaría radicalmente el trabajo

de las ciencias sociales. No es ésa, pues, la forma más adecuada de aprehender los fenómenos que nos ocupan. Es necesario, sin embargo, comprender la especificidad de cada uno de los fenómenos que tenemos ante nosotros para estar entonces en condiciones de escoger acertadamente los criterios de clasificación que, mediante la confección de mapas conceptuales y de las hojas de ruta adecuadas para recorrerlos, han de simplificar nuestro universo de casos. Como veremos enseguida, esta tarea es emprendida de modos diversos en varios de los capítulos que componen este libro, ya sea mediante el estudio pormenorizado de un caso nacional o subnacional, ya mediante la comparación de dos o tres casos nacionales, generalmente en torno de alguna de las áreas de las políticas públicas más afines a las preocupaciones de la izquierda.

Tras la común asignación de los casos mencionados a la “ola izquierdista” que recorre la región resaltan los múltiples juegos de diferencias y semejanzas. En muchos de ellos, por ejemplo, encontramos fuertes personalidades que echan sombra sobre los partidos que las acompañan, a menudo en calidad de vehículos *ad hoc* ensamblados con apuro para enfrentar la competencia electoral; en otros tantos, en cambio, los presidentes electos se colocan a la cabeza de partidos con entidad propia, de más larga trayectoria y/o de estructuras más poderosas. La cuestión del *timing* y la experiencia acumulada en el gobierno tampoco es menor: mientras algunos de los líderes mencionados llevan varios años en el poder –Hugo Chávez, el más longevo, fue elegido por primera vez en 1998–, otras experiencias son mucho más recientes: el gobierno de Mauricio Funes, en el extremo, es inaugurado en El Salvador mientras se escriben estas líneas.

Así pues, al frente de fuerzas políticas con mayor o menor consistencia y con mayor o menor experiencia de gobierno, herederos de diferentes linajes políticos, poseedores de recursos dispares y enfrentados con problemas de dimensiones y características diversas, portadores de discursos de tono y contenidos más o menos revolucionarios o reformistas, conciliadores o rupturistas, poco hay que pueda predicarse de todos ellos más que el hecho de que, independientemente de lo que hayan hecho o harán en el gobierno, o de lo que hubieran hecho si hubieran llegado a él, se presentaron ante la ciudadanía y fueron votados por ella en calidad de alternativas al modelo neoliberal. De ahí que su designación como *alternativas* parezca ser un buen comienzo para la tarea de aprehender el denominador común de todas estas experiencias “de izquierda”, “de centroizquierda” y “progresistas”. En efecto, tanto las izquierdas más clásicas, discursivamente orientadas a un proyecto socialista o combativamente

reivindicatorias de las tradiciones políticas comunitarias de los pueblos indígenas, como las de perspectivas más reformistas, se presentan como alternativas al neoliberalismo en el contexto de la globalización. Algunas de ellas ciertamente van más lejos en su ataque al neoliberalismo, pues su blanco último es –al menos en el nivel de la retórica– el propio sistema capitalista; sin embargo, es la oposición al capitalismo en su versión neoliberal la que constituye el denominador común a todas ellas.

En verdad, estas izquierdas no se presentan solamente como alternativa a, sino también –y sobre todo– como instancia superadora de un modelo neoliberal perimido; en algunos casos, de hecho, llegan a pensarse a sí mismas en forma explícita como el resultado inevitable de los excesos y consiguientes fracasos del fundamentalismo del mercado. Emergen, pues, no sólo como expresión del anti-neoliberalismo sino también, y sobre todo, como expresión del pos-neoliberalismo. Sólo en unos pocos casos la retórica beligerante de la izquierda ataca al neoliberalismo como si aún estuviera en su apogeo; en la mayoría de los casos, en cambio, el neoliberalismo es colocado en el pasado que estas izquierdas vienen, precisamente, a superar. Así, pues, ellas se sitúan sobre el terreno heredado de ese neoliberalismo fracasado: desigualdades más pronunciadas, sociedades crecientemente polarizadas, espacios públicos privatizados, pobres criminalizados y sujetos a la vulneración de sus derechos civiles más básicos –por no hablar del retroceso de sus derechos sociales–. A ello se agregan la corrupción galopante alimentada por el estrechamiento de los vínculos entre el poder político y el poder económico-financiero y, como resultado de la repetida constatación de su incapacidad para responder a las demandas y expectativas de la ciudadanía, el fuerte desprestigio de los sistemas políticos y de sus actores tradicionales –que se manifestó, en algunos casos, en el estallido de agudas crisis de representación–. En más de un caso, de hecho, los actores de izquierda recién llegados al poder son ellos mismos hijos de esa crisis de representación, nacidos al calor del rechazo de las formas tradicionales de la democracia representativa y de la voluntad de remplazarlas con mecanismos participativos y dispositivos de democracia directa o, cuando menos, por una renovación del contrato entre gobernantes y gobernados.

¿Qué es, entonces, ser “de izquierda” hoy? ¿Por qué seguir empleando esta designación cuando tantas voces afirman que pertenece a un sistema clasificatorio perimido? La respuesta es simple: porque ese sistema clasificatorio sigue funcionando como la brújula de nuestro mapa cognitivo de la política. Y lo hace, precisamente, porque la política es de naturaleza adversarial. “Aunque lo que está ‘en la izquierda’ o ‘en la derecha’ puede cambiar”, sostiene Anthony Giddens

(1999: 52),<sup>1</sup> “nada puede estar en la izquierda y en la derecha al mismo tiempo. La distinción es polarizadora”. La razón por la cual la pertinencia de esta distinción fue tan cuestionada durante los años noventa se deriva simplemente del hecho de que uno de sus polos se volvió entonces suficientemente preponderante como para pretender ocupar totalmente el espacio político. Puesto que ése ya no es el caso, la distinción vuelve a cobrar actualidad.

La revitalización de la oposición entre izquierda y derecha, sin embargo, nada nos dice acerca de los rasgos concretos que caracterizarían a aquélla. ¿Existe acaso algún principio capaz de definirla, en contraste con algún otro principio que constituiría la “esencia” de la derecha? Es posible en este punto regresar a la antigua distinción que trazaba Norberto Bobbio en torno de la actitud hacia la igualdad y la justicia social. A ésta, Giddens agrega algunas especificaciones, tales como que “las personas de izquierdas no sólo buscan justicia social, sino que creen que el gobierno debe jugar un papel clave en fomentarla. En lugar de hablar de la justicia social como tal es más preciso decir que estar en la izquierda significa creer en una política de la emancipación. La igualdad es importante sobre todo porque es relevante para las oportunidades vitales, el bienestar y la autoestima de la gente” (Giddens, 1999: 55).

Aun en términos relativamente abstractos, sin embargo, la distinción entre esferas de la lucha política nos permite identificar a, por lo menos, dos derechas y dos izquierdas. En el terreno socioeconómico, en efecto, la izquierda y la derecha pueden ser distinguidas por su mayor o menor énfasis en la igualdad o en la libertad, tal como surge del clásico debate disparado por la teoría de John Rawls sobre la justicia como equidad, al que rápidamente se sumaron las réplicas “libertarias” de autores como Robert Nozick y Milton Friedman. En el campo de batalla de la cultura, en cambio, los principios en lucha no son ya la igualdad y la libertad sino, por un lado la libertad y, por el otro, el orden y la autoridad. Ciertamente es que en este campo podría hablarse de posiciones “liberales” y “conservadoras” más que “de derecha” y “de izquierda”, pero el punto que vale la pena recalcar es que se observan interesantes cruces entre ambas cuestiones, que dan origen a un cuadro de cuatro casilleros. Conviene subrayar, asimismo, que incluso en términos socioeconómicos, “derecha” no necesariamente equivale a “conservadurismo” ni “izquierda” a “reformismo”: en los años noventa, sin ir más lejos, fue la derecha la que tomó el curso reformista (para implantar, precisamente, los cambios

---

1 Giddens, Anthony 1999 *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia* (Madrid: Taurus).

conocidos como “reformas neoliberales”), mientras la izquierda se aferraba con uñas y dientes a lo poco que iba quedando del Estado de bienestar o, en el contexto latinoamericano, del más fragmentario e inconcluso Estado populista.

Todavía en el terreno de los principios, encontramos que muchas “buenas causas” (incluso muchas que reciben el mote de “progresistas”) no son, en verdad, ni de derecha ni de izquierda, y que pueden ser reivindicadas por ambos bandos, aunque ciertamente de modos bien diferentes. Entre ellas se cuentan algunas banderas enarboladas en tiempos recientes por muchos de los gobiernos que forman parte de nuestra “ola izquierdista”: los derechos humanos, la dignidad nacional, la ecología, el valor de las instituciones –rápidamente reapropiado, este último, por algunas de sus oposiciones–. En el sensible terreno de los derechos humanos en particular, se impone la antipática constatación de que su clasificación ideológica suele depender sobre todo de la identidad de quien los ha violado. Así, por ejemplo, pese a no haber formado parte del universo mental de la izquierda que fue masacrada en la Argentina durante los años setenta, los derechos humanos han sido erigidos (dado que su violación sistemática en aquellos años fue perpetrada por una dictadura militar de derecha) en eje de la operación de revisión del pasado emprendida por el gobierno de Kirchner, al que se ha insistido en incluir dentro del mentado “giro a la izquierda” de la región. Ellos no constituyen, sin embargo, el eje de ninguna política sistemática de reparación de las injusticias del presente. Otro tanto puede decirse de banderas como las de la anticorrupción, la transparencia, el buen gobierno y la construcción institucional, tan vulneradas por el neoliberalismo de los años noventa como, en consecuencia, reapropiadas por la oposición de entonces, hoy devenida gobierno.

Podemos, no obstante, quedarnos en el campo socioeconómico (lo cual es de por sí problemático, ya que la caracterización de algunos de los gobiernos citados como “de izquierda” o “progresistas” refiere en gran medida a sus posiciones en el campo sociocultural) para afirmar que lo que define a la izquierda es su perspectiva igualitaria, asociada a la idea de la justicia social. Ahora bien, al margen de los debates doctrinarios, ¿cómo se identifica a la izquierda en el día a día de la gestión, donde lo que está en juego son delicadas decisiones económicas y de políticas públicas con un rango limitado de opciones en un contexto de elevada incertidumbre y pleno de consecuencias no intencionadas? En el marco de un debate más “situado”, ya no parece ser tan evidente qué cosa sería “de derecha” y qué “de izquierda”. Por lo demás, ¿hemos de juzgar el carácter de un gobierno por sus intenciones, por sus decisiones o por los resultados de sus acciones (u

omisiones)? ¿Consideraremos que un gobierno es “de izquierda” o, al menos, popular, si sube los salarios por decreto aunque ello suponga un aumento de la inflación y, como consecuencia, un deterioro del salario real? ¿O lo juzgaremos, retrospectivamente, por su capacidad para mejorar la distribución del ingreso y disminuir la pobreza, aun en los casos en que en el corto plazo se hubiera conducido con mayor “prudencia macroeconómica”?

Es en este punto donde conviene señalar que los rasgos definitorios de la izquierda de hoy se deben tanto a los fracasos del neoliberalismo como –mal que nos pese– a sus “éxitos”. Dicho de otro modo: es precisamente porque *realmente* transformó la sociedad que el neoliberalismo –y la experiencia de los años noventa en general– es el parteaguas a partir del cual se entienden las transformaciones de la política latinoamericana y, con ellas, el *sentido* que adoptan actualmente las viejas denominaciones ideológicas. Pensemos, por ejemplo, en una cuestión tan central como el rol del Estado. El neoliberalismo de los años noventa se abocó, por un lado, a liberar a los mercados de las ataduras con las que el Estado solía limitar sus movimientos; por el otro, a reducir las dimensiones, las atribuciones y las funciones del Estado. El fracaso del neoliberalismo –no solamente por sus consecuencias sociales, sino también por sus catastróficos resultados en el terreno financiero– trajo consigo la reivindicación del Estado por su carácter insustituible a la hora de representar intereses, conciliar demandas, crear y sostener la esfera pública, suministrar bienes públicos, proveer infraestructura, regular los mercados y fomentar la competencia, cuidar la paz social, garantizar el imperio de la ley, fomentar alianzas regionales y transnacionales, y perseguir objetivos globales. Así como el neoliberalismo dejó la enseñanza de que el mercado no puede sustituir al Estado en esas funciones, muchas de las reacciones societales que produjo el neoliberalismo acabaron demostrando que tampoco los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales pueden hacerlo, independientemente de su inestimable y demostrada capacidad para canalizar productivamente la desconfianza hacia la política institucional, expresar conflictos, incluir temas en la agenda e, incluso, suplir en forma temporaria deficiencias o ausencias puntuales del Estado.

Así pues, las crisis de fin de siglo trajeron consigo, de modos diversos, la reivindicación del rol del Estado. Sin embargo, el Estado por cuyo retorno se aboga ya no es el mismo Estado previo a la irrupción del neoliberalismo. Con harta frecuencia los Estados de entonces cumplían poco y mal con las funciones arriba enumeradas, y eran descritos por la ciudadanía como lentos, costosos, corruptos, sobre-dimensionados, burocratizados, ineficaces e ineficientes. Fue sobre

esos Estados que los gobiernos neoliberales pasaron despiadadamente el cuchillo. El “trabajo sucio”, pues, quedó hecho –*mal* hecho, por lo general, pero hecho de todos modos– *antes* del ascenso al poder de las nuevas izquierdas. En consecuencia, el Estado que hoy está de regreso no es, en la mayoría de los casos, el viejo Estado empresario o productor sino, cada vez más, un fuerte Estado regulador capaz de imponer estrictas reglas de juego a los mercados.

Algo similar puede decirse del sentido que adopta actualmente el nacionalismo. Independientemente de su carácter ajeno al ideario original de la izquierda –cuyo internacionalismo, sin embargo, fue muy tempranamente desafiado y derrotado– lo cierto es que las izquierdas realmente existentes, en América Latina y más allá, tendieron a lo largo del siglo XX a concebir el nacionalismo en relación con el rol del Estado. Tras la retirada del neoliberalismo, sin embargo, ese nacionalismo parece haberse bifurcado: mientras que en algunos casos supone, como en el pasado, estrategias tales como la nacionalización –o, mejor, la *renacionalización*– de las empresas privadas o previamente privatizadas, en otros ha pasado a identificarse con la reprivatización de las empresas de servicios públicos que fueron mal privatizadas y con la renegociación de sus contratos y la imposición de condiciones más conducentes al interés público. Otro tanto se aplica al problema de la deuda externa, omnipresente desde hace décadas en los programas de las izquierdas latinoamericanas: mientras que en algunos casos la izquierda recientemente llegada al poder ha expresado una vez más su repudio a una deuda de orígenes ilegítimos, en otros –el de Argentina, más específicamente– el nacionalismo y el izquierdismo se articularon de un modo peculiar con la estrategia exactamente inversa. Así pues, el desafío del entonces presidente Kirchner a los organismos internacionales de crédito se expresó ya no en la advertencia de que la deuda jamás sería pagada sino, en cambio, en el sorpresivo pago de la deuda que el país mantenía con el Fondo Monetario Internacional con el objetivo declarado de liberarlo de una vez y para siempre de las “condicionalidades” y demás injerencias del organismo en sus asuntos internos. En otras palabras, es tras el neoliberalismo de los años noventa y en contraste con él que esta forma de nacionalismo (entendido como rehabilitación de la dignidad nacional) pudo ser aprehendida como “de izquierda”. El hecho de que este pago fuera realizado gracias al elevado superávit resultante de la obsesiva preocupación de Kirchner por las cuentas fiscales no fue obstáculo para la aceptación de la justificación “izquierdista” que lo acompañó.

En cierto modo, es posible afirmar que la posición de izquierda es hoy, más que nunca, la de la reivindicación de la política en su capaci-

dad instituyente –o, en los términos de Lefort, de lo político entendido como el movimiento que da forma y confiere sentido a lo social–. La izquierda accede al poder en nuestros países precisamente en un momento en que la necesidad de política –desterrada por el neoliberalismo en nombre de la gestión– difícilmente hubiera podido ser mayor, dados los imperativos de reconstituir el vínculo social y de devolver legibilidad a una sociedad compleja e imprevisible, cuyas múltiples líneas de clivaje se entrecruzan desordenadamente.

La política tiene la capacidad de operar en dos direcciones: por un lado, confirmando una forma a la materia de que está hecha la sociedad y sobreimprimiéndole un principio de lectura que la vuelva inteligible; por el otro, ampliando la incertidumbre y, con ella, la libertad humana en la medida en que multiplica las opciones disponibles y ensancha, en ese acto, el campo de lo posible. No es exagerado, en este sentido, decir que el realismo político consiste en hacer lo imposible; o, en lo que a nuestro caso se refiere, que la misión de la izquierda ha sido precisamente hacer aquellas cosas que, juzgadas imposibles, habían prácticamente desaparecido del horizonte de las alternativas disponibles.

Tal es, efectivamente, el rol que ha desempeñado la izquierda pos-neoliberal en el contexto de la globalización. En su versión neoliberal, el proceso de globalización tuvo un fuerte impacto disolvente sobre el Estado de bienestar y, en el caso de América Latina, sobre su versión populista. ¿De qué márgenes de maniobra dispone entonces la política para actuar sobre la sociedad, toda vez que los huidizos capitales se espantan ante el menor atisbo de peligro y ante la más mínima provocación? ¿Qué pueden hacer los gobiernos (de izquierda, en este caso) frente a una serie de variables macroeconómicas que se mueven al compás de los impulsos animales de los mercados bursátiles?

La respuesta es simple: pueden hacer muchas más cosas que las que el “pensamiento único” de los años noventa admitía como posibles. Las restricciones son bien reales; en verdad, ya no es posible partir del supuesto de una economía cerrada para la toma de decisiones de política económica. Sin embargo, incluso en el curso de los años noventa, no todos los países inmersos en el proceso de globalización –ni siquiera todos los países altamente endeudados, dependientes y vulnerables de la región latinoamericana– padecieron sus efectos del mismo modo ni tampoco –parafraseando a Marx– hicieron con ellos las mismas cosas. Así, por ejemplo, no todos los países sujetos a la condicionalidad de los organismos internacionales aplicaron exactamente las mismas políticas, ni las aplicaron de la misma manera. Las características que adoptaron las reformas estructurales inclui-

das en el paquete del Consenso de Washington variaron de país en país, según los arreglos institucionales, los rasgos de las respectivas culturas políticas y las opciones tomadas por los principales actores políticos. En algunos casos ellas preservaron al Estado, cuando menos en su capacidad regulatoria, mientras que en otros redundaron en el desmantelamiento de su capacidad de intervención y regulación (de ahí que, en lo sucesivo, los márgenes disponibles para la acción estatal fueran efectivamente menores en estos casos que en aquéllos). En ciertos casos, por añadidura, se avanzó en algunas políticas más allá de lo requerido por el Consenso de Washington, o en direcciones “sobreactuadas” no exigidas por él.

Con los matices del caso, sin embargo, es posible afirmar que el “globalismo” –la creencia en la regulación automática de los mercados y en los beneficios de renunciar a toda intervención política de relevancia sobre el vasto terreno de lo social– fue la ideología dominante en los años noventa. Fue en tiempos más recientes, tras el fin de la hegemonía del neoliberalismo, cuando se sucedieron en la región las *alternancias* que trajeron consigo la posibilidad, la *alternativa*, de hacer lo que, según aquélla, no se debía ni se podía hacer. La política volvió a ser pensada en su capacidad transformadora, más allá de la mera gestión de lo existente. Los nuevos gobiernos del pos-neoliberalismo se propusieron demostrar que, no obstante las severas restricciones que imponía el ambiente económico internacional, quedaba aún cierto margen para regular el flujo de capitales especulativos y dar forma a un nuevo modelo productivo, formular políticas públicas más igualitarias y –particularmente en los casos en que el fin de los gobiernos de orientación neoliberal fue acompañado de un fuerte repudio ciudadano hacia su extendida corrupción y sus prácticas poco republicanas– instaurar prácticas más transparentes y respetuosas de los equilibrios institucionales.

¿En qué medida lograron los nuevos gobiernos de izquierda producir performativamente ese margen de acción cuya existencia postulaban? Las respuestas varían tanto como los caminos recorridos. Muchas de las experiencias de la izquierda en el poder recién han comenzado. En muchos casos, bastaron los primeros pasos para que muchos se sintieran decepcionados por que la izquierda en el gobierno –tal como lo expresa Federico Traversa en este volumen– se pareciera tanto a la derecha. En otros casos, los partidarios de los gobiernos recién electos ajustaron sus expectativas a aquello que, suponían, cabía razonablemente esperar de la situación existente. En algunos casos se alcanzaron moderadamente algunas de las metas propuestas; en otros, los problemas preexistentes permanecieron o incluso se agudizaron. Difícilmente se pueda, en consecuencia, hacer

un único balance que dé cuenta de esta enorme variedad de experiencias. A la tarea de examinar algunas de ellas se dedican, pues, los artículos aquí reunidos.

Este libro contiene los resultados de las investigaciones desarrolladas por un conjunto de jóvenes científicos sociales procedentes de diversos países de América Latina en el marco de dos concursos del Programa CLACSO-Asdi: uno acerca de las características, desafíos, dilemas y políticas de los nuevos gobiernos progresistas de la región; y otro sobre la experiencia de partidos y movimientos constituidos en alternativas políticas en el marco de las crisis de las estructuras clásicas de representación y mediación. Los artículos que se presentan a continuación delimitan las genealogías de partidos y movimientos políticos a los que designan como “de izquierda” o “de centroizquierda” en algunos casos, y como “progresistas” en otros; describen trayectorias desde la oposición al poder y las transformaciones experimentadas en el proceso; presentan señas de identidad, enfatizando alternativamente las características individuales y los parecidos de familia; describen conflictos, dilemas y desafíos pasados, presentes y futuros; y examinan algunas de las políticas implementadas desde la llegada al gobierno.

Las perspectivas y los niveles de análisis varían ampliamente de uno a otro trabajo. Algunos abordan varios casos nacionales en forma comparativa, con el objeto de brindar una mirada abarcadora de los procesos que atraviesan la región; otros se concentran en la comparación de dos casos nacionales ya sea en términos generales, ya en torno de alguno de los temas afines a la identidad de la izquierda; otros tantos se concentran en un caso nacional y otros, finalmente, se abocan al análisis de alguna experiencia del ámbito local. Aparecen así retratadas y analizadas, con alcances variados, desde diferentes perspectivas y en distintos niveles, experiencias de gobiernos y/o partidos de filiación izquierdista/progresista en la Argentina, Brasil, Chile, el Uruguay y Venezuela.

Más específicamente, los tres capítulos que integran la primera parte de este volumen exploran las genealogías, trazan las trayectorias y analizan las perspectivas de los gobiernos progresistas de Néstor Kirchner en la Argentina, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, y Tabaré Vázquez en el Uruguay. En el primero de ellos, de alcance más general, Pablo Alegre indaga en busca de factores que expliquen las grandes diferencias existentes entre los gobiernos progresistas de los tres países mencionados: en el primer caso, el gobierno de un partido de raíz movimientista y de contornos ideológicos imprecisos, el peronismo, que giró en términos programáticos ante el ascenso de un liderazgo de centro-izquierda; en el segundo, el de

una coalición multipartidaria, la Concertación, constituida por democristianos, socialistas y otros partidos de izquierda menores; en el tercero, una coalición aun más amplia que incluye a comunistas, socialistas, sectores de izquierda independientes y grupos procedentes de los partidos tradicionales. Sin ahondar demasiado en aquello que une las tres experiencias y que permite que sean todas catalogadas como “progresistas”, el autor se aboca a dar cuenta de sus diferencias a partir del análisis de los factores de largo plazo que contribuyeron a dar forma a trayectorias muy diferentes de desarrollo sociopolítico en los tres países.

En el capítulo siguiente, Florencia Antía se interroga acerca de la posibilidad de constitución de un nuevo modelo de desarrollo progresista en dos de esos países –Chile y el Uruguay– y sobre el modo en que los imperativos del dinamismo económico y la equidad social se integrarían en dicho modelo. Con ese objeto en mente examina una serie de políticas públicas orientadas a la promoción de la equidad y a la transformación de la especialización productiva impulsadas en Chile por los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, y por el de Tabaré Vázquez en el Uruguay. Pese al carácter mucho más reciente de la experiencia uruguaya, la autora logra entablar comparaciones y arriesga algunas conclusiones acerca de los alcances que posee y los límites que enfrenta en cada caso la constitución de un modelo de desarrollo progresista. Así pues, afirma que en los dos países la transformación productiva entendida como diversificación de la producción e incorporación de contenido tecnológico es incipiente y no ocupa un lugar prioritario en las agendas de gobierno, aunque ha sido incorporada en ellas. El eje de las políticas económicas, en cambio, sigue situándose en la generación de un marco de reglas de juego estables.

En lo que se refiere a la promoción de la equidad, la autora sostiene que los esfuerzos más sistemáticos son los que ha realizado el gobierno del Frente Amplio en el Uruguay; sus alcances son, sin embargo, limitados, porque se han volcado en forma casi excluyente a la regulación de las relaciones laborales y a la reforma tributaria, descuidando otras áreas cruciales como las políticas educativas. Otras dos limitaciones importantes radicarían, por un lado, en el escaso margen de maniobra de que goza la coalición frenteamplista para reasignar el gasto público social hacia los sectores sociales más vulnerables; y, por el otro, en algunos indicios que permiten anticipar que las reformas realizadas no responderán adecuadamente a la nueva estructura de riesgos de la sociedad uruguaya. Para el caso de Chile, en cambio, la autora subraya las limitaciones de una estrategia cuya aplicación ha redundado en crecimiento económico y disminución de los índices de pobreza a la vez que en el mantenimiento de índices elevados de desigualdad. En el balance,

Antía sostiene que, con mayor o menor éxito, los gobiernos analizados impulsaron en los dos países agendas de reforma moderadas en el marco de la economía capitalista globalizada. En ambos casos, sin embargo, queda mucho por hacer si lo que se busca es la articulación de un modelo productivo dinámico y un proyecto incluyente y redistributivo. Sigue en pie, pues, el desafío de conciliar los fines del crecimiento y la equidad en el marco de un nuevo modelo de desarrollo.

La segunda parte del libro se dedica al análisis de algunos aspectos de la denominada, en términos amplios, “cuestión social”. En estos capítulos son tratados los casos de Brasil, Venezuela, el Uruguay y México. La inclusión de este último merece una aclaración especial, pues lo diferencia de todos los demás el hecho de que no ha accedido a su gobierno un partido o coalición de extracción progresista. El caso mexicano aparece, como veremos enseguida, junto con el brasileño en el marco de un análisis comparativo de los dos mayores programas de transferencia de renta de la región latinoamericana –el Programa Oportunidades en México y el Programa Bolsa Família en Brasil– que persigue el objetivo de poner en evidencia las limitaciones que padecen estos programas con independencia de la filiación ideológica de sus promotores.

En el capítulo con que se abre esta sección, en efecto, Julia Sant’Anna explica que los programas de transferencia de renta a los sectores más pobres de la población formaron parte de las transformaciones sociales implantadas a partir de las reformas del Estado en la región. Muy utilizados por los gobiernos que durante los años noventa dismantelaron las protecciones sociales universales, fueron continuados por sus sucesores de todos los signos políticos, quienes ampliaron su cobertura sin invertir de modo equivalente en la calidad de los servicios universales de educación y de salud. Tras examinar las principales características, el modo de funcionamiento y los resultados disponibles de las evaluaciones de que han sido objeto los programas Oportunidades y Bolsa Família, la autora concluye que si bien en ambos casos se observa un efecto directo positivo, difícilmente pueda decirse lo mismo de sus efectos esperables en el mediano y el largo plazo. Ello se debe a la fuerte desconexión que existe, en ambos países, entre estos programas focalizados y las políticas universales, particularmente en lo que se refiere a los servicios de salud y educación. Se trata, sí, de políticas imprescindibles de alivio inmediato de la miseria, pero lejos están de constituir estrategias capaces de cortar el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza y de atacar el problema de la desigualdad social. Si han de hacer alguna diferencia respecto de sus alternativas, los gobiernos progresistas deben, pues, encarar con urgencia este problema.

El caso brasileño aparece nuevamente en el capítulo que firma Marcelo Marchesini da Costa, esta vez en el marco de una comparación entre la política de “economía solidaria” de ese país y la política venezolana de la “economía popular”. A partir de un análisis que combina el uso de fuentes secundarias con el empleo del material resultante de sus entrevistas con actores relevantes en el campo de la economía solidaria o popular –dirigentes y ex dirigentes de los órganos de gobierno responsables de su implementación, representantes de organizaciones de la sociedad civil, diputados y académicos–, el autor examina las diferencias en los procesos de formulación de ambas políticas, así como las características que éstas adoptan en cada caso y la forma en que se insertan (o no) en sendos proyectos políticos de transformación social.

Entre las numerosas diferencias detectadas entre ambos procesos de formulación de políticas, resaltan las que se refieren a la percepción de los problemas prioritarios, el marco institucional y el grado de conflictividad del contexto social. En primer lugar, el autor señala que hacia fines de los años noventa la pobreza y la exclusión eran vistas como problemas prioritarios en Venezuela, mientras en Brasil la atención se centraba en las condiciones del mercado de trabajo y, más específicamente, en el elevado desempleo. En segundo lugar, subraya que para enfrentar esos problemas el gobierno venezolano optó por comenzar por la transformación radical de la estructura institucional, mientras que su par brasileño operó dentro del marco provisto por la reforma constitucional que había tenido lugar a fines de los años ochenta. Tercero, el autor sostiene que la diferencia entre los contextos de formulación de las políticas en términos de conflicto social y percepción de amenaza explica que la política brasileña de economía solidaria apuntara a incluir a los excluidos, mientras que la venezolana buscara reemplazar a los beneficiarios de la acción gubernamental, excluyendo a los anteriores privilegiados. Como consecuencia de ello, el proceso de formación de la agenda gubernamental en Venezuela respondió al modelo de movilización, en la medida en que el autor de todas las iniciativas, el presidente Chávez, recurrió al apoyo de las organizaciones populares para su implementación; en Brasil, en cambio, el proceso puede ser descrito como de iniciativa externa, pues la política fue impulsada y reivindicada por las propias organizaciones sociales. Finalmente, Marchesini da Costa identifica una diferencia central en la forma en que se constituyó en cada caso la ventana de oportunidad para la formulación de la política: mientras que en Brasil ocurrió en forma estructurada, con eje en las elecciones presidenciales en las que fue expuesta y votada una determinada orien-

tación general para las políticas públicas, en Venezuela se produjo como consecuencia de la fuerte reacción popular y gubernamental a decisiones estratégicas drásticas (y fallidas) de la oposición. Ello influyó decisivamente sobre el carácter de la política resultante, que en Brasil pasó a ser gestionada desde una modesta secretaría del Ministerio de Trabajo mientras en Venezuela se creaba primero una misión y más tarde un Ministerio encargado de su implementación masiva.

Todas estas diferencias remiten –concluye el autor– al contraste entre dos proyectos políticos de diferente naturaleza. En efecto, si bien en lo que se refiere a sus contenidos las políticas de economía popular y solidaria son semejantes, sus objetivos en tanto que políticas públicas varían decisivamente. Mientras que en el caso de Venezuela la economía popular constituye el eje central de un proyecto de transformación social que se reclama revolucionario, en el de Brasil la economía solidaria desempeña un rol complementario (y muy secundario) en el marco de un sistema capitalista limado, en el mejor de los casos, de sus aristas más ásperas en lo que se refiere a las posibilidades de subsistencia de los sectores más desfavorecidos de la población. Aquello que el autor corrobora mediante el análisis comparativo de estas políticas es, en suma, la presencia en estos dos países de proyectos políticos bien diferentes: la construcción de una forma de socialismo en el primer caso; la gestión del sistema capitalista mediante la ampliación de las posibilidades de que gozan sus sectores marginales, en el segundo. Cabe señalar por último que, paradójicamente, la centralidad de uno y la marginalidad del otro en el seno de los respectivos proyectos políticos confieren a la política de economía popular venezolana un carácter mucho más centralizado y una autonomía considerablemente mayor que las organizaciones sociales brasileñas.

La segunda parte del libro se cierra con el capítulo de Federico Traversa sobre la izquierda uruguaya. Se trata, en rigor, de un texto que también podría haber sido incluido en la primera parte pues analiza, precisamente, la genealogía, la trayectoria y las perspectivas del Frente Amplio. Si se optó por insertarlo en la sección sobre las izquierdas latinoamericanas frente a la cuestión social, ello se debe simplemente a que el eje que ordena su análisis sobre el Frente Amplio es su posición (o, mejor, sus posiciones a lo largo del tiempo) frente al problema de la redistribución. El autor, en efecto, examina y periodiza las estrategias de acumulación política de la coalición uruguaya desde su fundación en 1971 hasta su llegada al gobierno en el año 2005. Analiza, asimismo, la política económica formulada e implementada durante el primer año de gobierno frenteamplista a la luz de lo que se supone son los principios de la izquierda, y discute la viabilidad de su

estrategia redistributiva, tanto en lo que se refiere a la sustentabilidad de su coalición de apoyo como en lo que se refiere a sus efectos sobre la pobreza, la marginalidad y la desigualdad. Respecto de este último punto en particular, Traversa pronostica que las políticas redistributivas del Frente Amplio probablemente serán relativamente exitosas: no inhibirán el crecimiento de la economía (lo cual no las eximirá, sin embargo, de generar tensiones y resistencias) y, aunque no producirán grandes avances en términos de la disminución de las desigualdades, mantendrán al Uruguay entre los países latinoamericanos con distribución del ingreso menos desigual. Si se tiene en cuenta el hecho de que estamos hablando de la región más desigual del planeta, ello no permite abrigar un optimismo desmesurado; no obstante, no deja de ser una señal positiva para las izquierdas de la región en la medida en que muestra la viabilidad de este tipo de políticas como arma en la lucha contra la exclusión social.

Todos los capítulos que componen la tercera parte del libro, finalmente, tratan de un modo u otro acerca de la Argentina. No parece ser casual que todos los textos que de alguna manera problematizan los contenidos de la identidad “izquierdista” o “progresista” se vinculen con ese país: se trata, después de todo, de uno de los casos que, al menos en el nivel nacional, presenta mayores dificultades para ser incluido dentro del “giro a la izquierda” de la región.

El primero de los trabajos que integran esta sección es el único que se coloca en el nivel nacional. En él, Daniela Slipak muestra el modo en que se conforma una identidad kirchnerista pos-neoliberal, anti-neoliberal y “de izquierda” mediante el análisis de la dimensión simbólica del proceso de recomposición del lazo representativo que tuvo lugar poco después del estallido de la crisis de representación de fines de 2001. Así pues, examina las apuestas y desplazamientos discursivos que tanto Eduardo Duhalde como Néstor Kirchner realizaron durante sus respectivas gestiones presidenciales con el fin de reconciliar a la sociedad con la política institucional. La autora observa, en el discurso del primero, la demarcación de una alteridad conformada por un pasado reciente cuyo modelo económico-social, fundado sobre la alianza entre la política y el sector financiero, es designado como el causante de la crisis. Los límites entre el pasado y el futuro que traza Duhalde –argumenta Slipak– son profundizados por Kirchner al punto de convertirse en abruptas fronteras. El “modelo” que el kirchnerismo viene a superar recibe ahora una delimitación temporal más amplia, ya que abarca todo el período que se inicia con el golpe de Estado de 1976 y culmina con la crisis de 2001. La contraposición entre un pasado demonizado y un futuro promisorio que se promete edificar mediante la defensa de los derechos humanos,

la promoción de la salud y la educación, la redistribución del ingreso y el incentivo de la producción y el mercado interno, configura entonces un verdadero giro refundacional sobre el cual el Kirchner recién electo, el “presidente accidental” que acababa de acceder al gobierno con apenas el 23% de los votos, reconstruye la autoridad presidencial, construye su propio liderazgo y confiere entidad al kirchnerismo (aprehendido, desde entonces, como una suerte de “peronismo de izquierda”), al tiempo que trabaja sobre la recomposición del vínculo representativo.

En el capítulo siguiente, Sebastián Mauro se ubica en el nivel local; más exactamente, en la ciudad de Buenos Aires, la capital federal, uno de los distritos más importantes del país tanto por su carácter de epicentro de la vida política como por su peso específico y por las características peculiares de un electorado típicamente retratado como independiente, autónomo, de lealtades fluctuantes y difusamente progresista. En este caso, el análisis no se centra en un partido político sino, en cambio, en una escena política específica. El autor, en efecto, examina la génesis del discurso progresista en la ciudad de Buenos Aires y el modo en que –por su carácter decisivo para la obtención del apoyo mayoritario– llegó a extenderse a todo el espacio político, transformado en un discurso de límites imprecisos y contenidos indeterminados, pasible de ser apropiado por casi cualquier actor político. Tras dicho vaciamiento, sostiene Mauro, el único rasgo definitorio del progresismo que quedó en pie fue su oposición a la retórica hegemónica del pasado reciente. Ello habilitó una amplia gama de articulaciones alternativas del progresismo con, por ejemplo, las ideas de democracia, republicanismismo, populismo e, incluso, con la de buena gestión. De ese modo, el triunfo del candidato de la centroderecha modernizada, Mauricio Macri, en las elecciones de 2005 y 2007 es interpretado por el autor más como resultado de la explosión del signo progresista a todo el arco político y su consiguiente apropiación en nombre de la gestión eficiente y transparente que como consecuencia de un vuelco ideológico del electorado.

En el último capítulo nos desplazamos, junto con Rocío Annunziata, al Municipio de Morón, uno de los ciento treinta y cuatro que componen el complejo entramado político de la provincia de Buenos Aires. Desde 1999 Morón es gobernado por Martín Sabbatella, un joven político procedente del centroizquierdista Frepaso (Frente País Solidario) que llegó a la intendencia en nombre de la Alianza UCR-Frepaso y fue reelecto en 2003 y 2007 al frente de una agrupación vecinalista de su propia creación, Nuevo Morón. La experiencia del progresismo a nivel municipal adopta aquí, según la autora, la

forma de la “democracia de proximidad”. Anclada en un principio en el discurso anticorrupción, la gestión de Sabbatella produjo a lo largo del tiempo un amplio abanico de políticas destinadas a generar transparencia en la gestión pública y a alentar la participación de los vecinos mediante diversos mecanismos. Entre los avances de su gestión en ambos rubros se cuentan, por ejemplo, la celebración de audiencias públicas para la licitación de obras; la creación de una Oficina Anti-Corrupción de activo funcionamiento; el sometimiento de la gestión al escrutinio de las ONG; la publicación de las declaraciones patrimoniales de todos los funcionarios y concejales; la publicación trimestral de un boletín con el detalle del origen y destino de los recursos públicos; la descentralización de la administración municipal; la introducción de un programa –“El Concejo en los Barrios”– que prevé la celebración de sesiones especiales del Concejo Deliberante en los barrios para tratar temas y proyectos que los afectan; la creación de la Banca Abierta, que permite a los vecinos expresar sus reclamos y propuestas sobre temas de interés general en las sesiones ordinarias del Concejo; la introducción de la figura del defensor del pueblo del Municipio de Morón para proteger y promover los derechos e intereses de los habitantes del municipio frente a posibles arbitrariedades de la administración pública local; y, más recientemente, el mecanismo del Presupuesto Participativo, que permite a los vecinos decidir en forma vinculante acerca del destino de una parte de los recursos municipales.

La transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la cercanía entre representantes y representados son, pues, implícitamente integrados al conjunto de valores que compondrían la identidad del progresismo. Implementada en un ámbito –la localidad– que es particularmente propicio para la participación y el ejercicio del control ciudadano, la “democracia de proximidad” es aprehendida por Annunziata como una canalización productiva de la desconfianza del ciudadano contemporáneo hacia las instituciones representativas. Ella redundará, por añadidura, en el fortalecimiento de la legitimidad de las gestiones que la practican con éxito y logran obtener para sí el “sello de calidad” que otorgan las ONG y demás entidades encargadas del monitoreo y la difusión de buenas prácticas.

Es posible que, llegados a este punto, nos parezca que hemos viajado demasiado lejos. ¿Qué tiene que ver la “democracia de proximidad” de Martín Sabbatella con la “economía popular” de la Venezuela de Chávez? ¿En qué se parecen el peronista Néstor Kirchner y el ex líder cocalero Evo Morales, el Partido dos Trabalhadores y el Partido Justicialista? ¿Qué tienen en común las políticas aplicadas por todos los gobiernos citados al comienzo de esta introducción, en cualquier

área de políticas públicas que se decida comparar? ¿Qué nos autoriza, en definitiva, a meterlos a todos en la misma bolsa?

Los trabajos que integran este libro proponen tantas respuestas como nuevos interrogantes; exponen tantas certezas como dudas. De más está decir que aquí no se agota el debate. Un libro siempre es, a fin de cuentas, nada más y nada menos que un comienzo.



# **PARTE I**

## **GENEALOGÍAS, TRAYECTORIAS Y PERSPECTIVAS**



**PABLO ALEGRE\***

## **LOS “GIROS” A LA IZQUIERDA EN EL CONO SUR**

### **GOBIERNOS PROGRESISTAS Y ALTERNATIVAS DE DE- SARROLLO EN PERSPECTIVA COMPARADA\*\***

#### **INTRODUCCIÓN**

El ascenso, durante el último lustro, de gobiernos de izquierda y centroizquierda en América Latina ha generado en la academia una auténtica explosión de abordajes (Cleary, 2006; Panizza, 2005; Cameron,

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay. Se desempeña como investigador del programa sobre Integración, Pobreza y exclusión social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay. Es también docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica. E-mail de contacto: palegre@ucu.edu.uy.

\*\* Agradezco los aportes sustantivos y el apoyo permanente de Juan Pablo Luna, Cristian Pérez, Fernando Filgueira y Santiago López. A su vez, este trabajo debe mucho a otros colegas y amigos que aportan siempre alguna idea, sugerencia o precaución relevante al enfrentarme a mi trabajo: a Carlos Aloisio, Juan Bogliaccini, y Denisse Gelber, mi agradecimiento permanente. Debo un reconocimiento a mis compañeros del IPES en la persona de su director, Rubén Kaztman. También a Jorge Lanzaro, quien confió en mí recientemente desde el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República para trabajar con él en temas referidos a los gobiernos de izquierda en la región. Mi agradecimiento especial desde CLACSO a Patricia Davolos por sus comentarios, sugerencias y críticas a lo largo del proceso de investigación, así como a diversos colegas becarios que me hicieron llegar comentarios relevantes a un informe preliminar. Finalmente, debo un agradecimiento a diferentes académicos que me facilitaron sus trabajos en curso referidos a gobiernos de izquierda en la región: Kenneth Roberts, Kurt Weyland, Javier Corrales, Max Cameron, Paul Posner, Steve Levistky y Edward Epstein.

2007; Roberts, 2006a; Castañeda, 2006; Weyland, 2007; Schamis, 2006; Lanzaro, 2006; Luna, 2007; Corrales, 2006). Entre los países sudamericanos, Venezuela en 1998, Chile en el 2000 y en 2006, Brasil en 2002 y 2006, la Argentina en 2003, el Uruguay en 2004, Bolivia en 2005 y Ecuador en 2006 inauguraron o reeligieron gobiernos de izquierda o centro-izquierda en el período de una década.

Este fenómeno se produce tras una década y media de hegemonía de los modelos de mercado en la región. Como consecuencia de ello, dos procesos enmarcan el contexto en el cual estos gobiernos de izquierda deben actuar. En primer lugar, las transformaciones en las dinámicas laborales, territoriales y de provisión de bienestar tendieron a segmentar, fragmentar y desmovilizar a las bases sociales tradicionales de estos partidos y movimientos. En segundo lugar, la transformación de las capacidades institucionales de los Estados a partir de su repliegue y las nuevas restricciones externas globales que limitan su soberanía acotan los márgenes de acción para la implementación de políticas de desarrollo.

Respecto del primer punto en cuestión, no obstante, ciertos autores afirman que la izquierda logró el ascenso electoral en países con legados importantes de organización y movilización de los sectores populares (Cleary, 2006; Roberts, 2006b). El desarrollo de estructuras de movilización de masas precede a las victorias electorales de la izquierda en el terreno electoral, de modo tal que más allá de los efectos de desmovilización que genera el actual contexto, existen condiciones políticas estructurales necesarias para que este éxito electoral se produzca. Esas condiciones no están presentes, por ejemplo, en las sociedades centroamericanas, en las cuales los sectores populares fueron tempranamente reprimidos y expulsados de la arena política, los sectores tradicionales mantuvieron el control estratégico de la economía (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer *et al.*, 1992) y se consolidaron sistemas de partidos elitistas, de modo que la representación de los sectores populares estuvo restringida desde el momento mismo de su incorporación a la arena política (Roberts, 2006b).

Sin embargo, a pesar de que existe un amplio consenso académico respecto de la heterogeneidad de los gobiernos y fuerzas de izquierda que emergen en la región (Cleary, 2006; Panizza, 2005; Cameron, 2007; Roberts, 2006a; Castañeda, 2006; Weyland, 2007; Schamis, 2006; Lanzaro, 2006), esta divergencia está estrechamente relacionada con los legados organizacionales diversos de estas fuerzas políticas y los patrones de cambio en los modelos de desarrollo en la última década (Roberts, 2006a; Weyland, 2007; Cleary, 2006; Luna, 2007). Mientras los partidos de raíz de izquierda (socialistas, comunistas) se han adaptado moderando sus orientaciones programáticas, los par-

tidos y movimientos populistas muestran un perfil más radical en la implementación de políticas anti-mercado (Roberts, 2006a; Weyland, 2007; Panizza, 2005). Parte de la academia ha observado esta tendencia como una demostración de la existencia de dos tipos de izquierda. Por un lado, una izquierda moderada que acepta las reformas de mercado de segunda generación, que procura políticas macroeconómicas ortodoxas y aplica correctivos a las reformas liberales, básicamente a partir de la extensión o reforma de los programas sociales existentes (Weyland, 2007; Castañeda, 2006; Schamis, 2006). Por otro lado, una izquierda “populista-radical” que rechaza las reformas de mercado y aboga por el retorno al estatismo (Castañeda, 2006; Weyland, 2007). Estas son consideradas, respectivamente, “*the right left and the wrong left*” –“la izquierda buena y la izquierda mala”– (Castañeda, 2006).

Dejando de lado las premisas normativas no explicitadas sobre las cuales se basa, es común que esta distinción sea asociada a modelos de liderazgos presidenciales radicalmente distintos. Por un lado, la región ve la emergencia de líderes presidenciales que apelan a posturas radicalizadas en el plano internacional (fundamentalmente frente a los Estados Unidos) y abogan por políticas estatistas y nacionalistas directamente enfrentadas con las elites empresariales, en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela. Ellos son considerados como “líderes populistas” (Castañeda, 2006). Por otro lado, existen líderes regionales en Brasil, Chile y Uruguay que siguen políticas internacionales más conciliatorias con los Estados Unidos y procuran desarrollar políticas amigables con los principios del “libre mercado” (Castañeda, 2006).

Otros autores sostienen que, si bien es plausible, esta distinción está asociada al contexto institucional donde se insertan estas fuerzas políticas (Weyland, 2007; Panizza, 2005; Schamis, 2006). Mientras los liderazgos “populistas-radicales” han emergido en países con sistemas de partidos fragmentados o virtualmente disueltos (Ecuador, Bolivia, Venezuela), los liderazgos de izquierda de perfil “socialdemócrata” han emergido en países con sistemas de partidos institucionalizados (Chile, Uruguay) o que han mejorado sus niveles de institucionalización en los últimos años, como es el caso de Brasil (Roberts, 2006a; Weyland, 2007; Schamis, 2006; Panizza, 2005). En estos países el sistema de partidos logró canalizar el descontento hacia las políticas pro-mercado por la vía de ofertas partidarias estables e integradas a la competencia partidaria, que siguieron procesos de moderación programática estimulados por la lógica de competencia centrípeta que generan estos sistemas (Panizza, 2005).

A su vez, existen variables de economía política que pueden explicar las variantes de tipos de gobierno. Para ciertos autores, los gobiernos “populistas-radicales” emergieron en países con estados ren-

tistas y economías dependientes de la explotación de ciertos recursos naturales (Weyland, 2007). Estos países contaron históricamente con elites tradicionales que concentraron el control de los recursos estratégicos y se integraron a un sistema de partidos con baja capacidad de representación de los sectores populares. En los últimos años vieron el surgimiento de líderes populistas radicales o movimientos políticos nuevos que sustituyeron a las instituciones políticas tradicionales (Weyland, 2007; Roberts, 2006a). Estos movimientos políticos aprovecharon el *boom* de los productos clave de alto valor y accedieron a ingresos masivos de divisas, lo cual hizo posible una expansión fiscal ilimitada que generó bajos incentivos para el desarrollo de políticas macroeconómicas equilibradas (Weyland, 2007).

Esta última distinción, si bien es parcial e incompleta, enriquece los análisis de los gobiernos de izquierda en la región en la medida en que supera las explicaciones centradas en variables institucionales para entender y categorizar a estos gobiernos (Luna, 2007). En cierta forma, esta distinción preliminar entre gobiernos liderados por partidos populistas radicales y gobiernos social-demócratas no toma en cuenta variables socioestructurales que, articuladas con variables institucionales, se integran a secuencias de largo plazo (Luna, 2007). En este sentido, es importante destacar que gobiernos con similares características institucionales articulan formas distintas de vinculación con movimientos sociales y sectores sociales organizados a partir de grados diversos de autonomía y con distintos grados de vinculación con los partidos de izquierda (Roberts, 2006a; Cameron, 2007; Luna 2007).

Por tales motivos, resulta conveniente mirar hacia los patrones de representación existentes como dimensión que interrelaciona las variables arriba mencionadas, contextualizadas por cambios en los modelos de desarrollo (Roberts, 2006a; Luna, 2007). Este tipo de análisis permite ver cómo casos con características similares en términos institucionales siguen secuencias de desarrollo divergentes. En otros términos, las características de los gobiernos de la región no pueden aprehenderse y tipificarse analizando solamente las características de los sistemas de partidos o los rasgos organizacionales de los partidos y/o movimientos progresistas. Se requiere un modelo de análisis más complejo y rico, que incorpore otras variables y dimensiones, tal como el que se describe en el siguiente apartado.

A efectos del análisis de las rutas de desarrollo de largo plazo y de sus variables independientes (sistemas de partidos, patrones de representación), es importante señalar también que las reformas de mercado en América Latina supusieron cambios estructurales que modificaron la configuración de los grupos de interés organizados, así como su nivel de organización (Roberts, 2006a; Luna, 2007). Esto produjo formas

distintas de realineamiento de la competencia partidaria en los países aquí estudiados (Levistky, 2003; Gibson, 1996; Roberts, 1998; Posner, 1999; Tironi y Agüero, 1999; Mainwaring y Torcal, 2000; Lanzaro, 2000; Yaffé, 2005; Luna, 2004a; Moreira, 2004). También influyó en las transformaciones de los patrones de representación, tanto a partir de la mutación de los tipos de vínculo con las viejas *bases sociales*, como por la activación de vínculos con bases sociales hasta entonces no existentes (Gibson, 1996; Roberts, 1998, 2002; Murillo, 2001; Etchemendy, 2004; Luna, 2004b). Estas configuraciones distintas, impulsadas por transformaciones en los modelos de desarrollo, generan dilemas distributivos de distintas características para cada uno de estos gobiernos, así como preferencias de política pública divergentes, procesadas de forma diferenciada por las elites políticas a partir de los incentivos diferenciales que provee la interfase con grupos organizados localizados en distintas arenas de la economía (Luna, 2007).

### **METODOLOGÍA DE ANÁLISIS**

El análisis de la trayectoria de los gobiernos progresistas de la región requiere de un modelo teórico capaz de trabajar en varias dimensiones de análisis y de lograr una adecuada interacción entre ellas. Algunas de las distinciones mencionadas descansan en argumentos que poseen importantes limitaciones analíticas para explicar las trayectorias nacionales (Castañeda, 2006; Weyland, 2007; Panizza, 2005; Schamis, 2006). Si bien algunas de las dimensiones utilizadas para la categorización de los gobiernos de la región son relevantes, estos modelos teóricos no explicitan divergencias estructurales y de largo plazo que resultan fundamentales para analizar el giro de la región hacia la izquierda, así como la evolución de dichos gobiernos. Específicamente, en el marco de este trabajo afirmaré que dentro de cada uno de los tipos de gobierno de izquierda presentes en la región existen patrones heterogéneos de adaptación partidaria, formatos distintos de representación política y bases sociales de composición diversa que condicionan muy significativamente los dilemas que cada uno de estos partidos enfrenta en el gobierno y su capacidad para enfrentarlos. Las secuencias de las políticas de desarrollo seguidas están condicionadas por la forma en que interactúan las dimensiones mencionadas en su relación con las características del modelo de desarrollo (económico y de protección social) heredado.

Por lo tanto, para mejorar la interpretación de las rutas nacionales es necesario contar con un diseño de investigación que permita observar patrones de causalidad coyuntural compleja. Para ello resulta necesario en buena medida recuperar focos de análisis que durante los últimos años han sido dejados de lado por las corrien-

tes dominantes en la ciencia política americana, debido al influjo del neo-institucionalismo (centrado en describir instituciones formales y sus efectos sobre el comportamiento de las elites políticas) y al uso de un instrumental metodológico enfocado en la evaluación empírica de relaciones causales lineales, aditivas y sincrónicas (Pierson, 2004).

Es pues necesario revalorizar la importancia de los enfoques sociológicos referidos a la composición y el funcionamiento de los sistemas de partidos. Existen grupos sociales con distintos niveles de organización y disponibilidad de recursos a movilizar que tienen intereses que pueden entrar en conflicto. Estas interacciones pueden eventualmente canalizarse por vía de instituciones políticas que presentan modalidades múltiples de vinculación con dichos grupos (Kitschelt, 2000). A su vez, existen incentivos institucionales para orientar la competencia política que generan dinámicas de agencia política específicas que no pueden ser explicadas por la simple representación de intereses sociales (Mainwaring y Torcal, 2000; Kitschelt, 2000). Sin embargo, si bien los partidos tienen autonomía estratégica para articular dichos intereses, no son capaces de crear clivajes sociales que no tengan expresión concreta en la propia sociedad (Mainwaring y Torcal, 2000). De hecho, la forma en que se organizan los recursos de la economía impacta sobre la arena social, alterando la forma en que son distribuidos los recursos de poder social y produciendo la emergencia o la crisis de intereses sociales que se constituyen en redes asociativas o grupos.

A su vez, estas dimensiones tienen un fuerte carácter dinámico interrelacionado: los cambios en la sociedad inciden sobre los patrones de representación política; esta última lo hace sobre las características de la competencia partidaria; por otro lado, transformaciones en el sistema de partidos pueden impulsar modificaciones importantes en la organización de recursos (modelos de desarrollo) que tendrán influencia directa sobre las características estructurales de la sociedad. Siendo poco parsimonioso, este tipo de modelo teórico de análisis es capaz de atender la lógica compleja que explica la evolución de las trayectorias políticas (Garretón *et al.*, 2003).

En este sentido, la perspectiva histórica es relevante a la hora de entender la forma en que están conectadas estas dimensiones. La forma en que cada trayectoria política evoluciona tiene un alto componente *path-dependent*: las condiciones antecedentes y eventos pasados influyen en las trayectorias seguidas por cada régimen (Mahoney, 2006; Pierson, 2004). El enfoque *path-dependent* se ha caracterizado como un tipo específico de explicación que se desarrolla a lo largo de una serie de etapas secuenciales. En este enfoque, los eventos contingentes tempranos estructuran patrones de cambio o secuencias que

tienen consecuencias previsibles, culminando en resultados que no podrían ser explicados de no mediar las condiciones iniciales (Mahoney, 2006; Pierson, 2004). La dimensión histórica es aquí reconocida como una variable de análisis relevante en sí misma para comprender patrones de causalidad y así aprehender los procesos políticos y sociales (Mahoney, 2006; Pierson, 2004). De este modo, el análisis histórico permite reconectar las variables institucionales y socioestructurales mencionadas anteriormente, estableciendo secuencias plausibles a partir de determinada constelación de factores presentes. Este argumento, además, reconoce la diversidad de patrones de conexión temporal que existen entre eventos o condiciones precedentes y subsiguientes (Pierson, 2004).

### **SELECCIÓN DE LOS CASOS**

La Argentina, Chile y el Uruguay tienen hoy en el gobierno a partidos de izquierda o autodenominados “progresistas”. No obstante, estas fuerzas partidarias adoptan características distintas. Así, encontramos una coalición multipartidaria constituida por democristianos, socialistas y otros partidos de izquierda menores (la Concertación, en Chile), una coalición aun más vasta que incluye comunistas, socialistas, sectores de izquierda independientes y grupos provenientes de los viejos partidos tradicionales (el Frente Amplio, en el Uruguay) y un partido de raíz “movimientista” que gira en términos programáticos ante el ascenso de un liderazgo ubicado en la centro-izquierda (el peronismo en su variante kirchnerista, en la Argentina). La elección de estas fuerzas políticas –que comparten entre sí legados específicos y algunos factores socioestructurales, pero difieren en otro conjunto de variables sociopolíticas– es adecuada para analizar la constitución de rutas divergentes en estos gobiernos de izquierda. La estrategia de seleccionar casos a partir de similitudes y contrastes constituye, en este sentido, un diseño adecuado para analizar cómo ciertos factores de largo plazo condicionan el desarrollo de estos gobiernos de izquierda y colocan, a su vez, una serie de desafíos específicos para la construcción de modelos de desarrollo alternativos. Este método de análisis tiene una extensa trayectoria en los trabajos históricos comparados (Collier y Collier, 1991).

Los tres países que estudiaremos tienen condiciones socioestructurales similares que los diferencian de otros países de la región: todos ellos experimentaron procesos de modernización social extendidos y construyeron sistemas de protección social que se acercaron a niveles de cobertura universales. En este sentido, tanto la Argentina, como Chile y el Uruguay obtuvieron en el pasado indicadores socioestructurales que los colocaron a la vanguardia de la región: así lo muestran

sus niveles de ingreso por habitante, tasas de alfabetización, bajos niveles de mortalidad infantil, altas tasas de esperanza de vida y niveles de cobertura educativa y de urbanización.

**Cuadro 1**  
Indicadores de desarrollo social entre 1950 y 1960

Países	Porcentaje de población urbana (1960)	Esperanza de vida (en años) (1950-1955)	Mortalidad infantil (tasas cada 1000 nacidos vivos) (1950-1955)	Tasa bruta de escolarización (segundo nivel) (1960)
Argentina	73,6%	62,7	63,6	31,9
Chile	67,8%	53,8	126,2	22,9
Uruguay	80,1%	66,3	57,4	36,6
Promedio	73,8%	60,9	82,4	30,4
Bolivia	39,3%	40,4	175,7	9,6
Brasil	44,9%	51	134,7	6,2
Colombia	48,2%	50,6	123,2	11,9
Costa Rica	36,6%	57,3	93,8	20,3
Ecuador	34,4%	48,4	139,5	11,9
Honduras	22,8%	42,3	195,7	7,4
México	50,8%	50,8	113,9	10,7
Nicaragua	39,6%	42,3	167,4	7,3
Panamá	41,3%	55,3	93	26,9
Paraguay	35,6%	62,6	73,4	11,1
Perú	46,3%	43,9	158,6	18,6
Rep. Dominicana	30,2%	46	149,4	7,3
Venezuela	66,6%	55	106,4	17,7
<b>Promedio</b>	<b>41,3%</b>	<b>49,6</b>	<b>132,6</b>	<b>12,8</b>

Fuente: Naciones Unidas (1985).

Adicionalmente, estos procesos de modernización social fueron acompañados por la construcción de regímenes de bienestar social de amplia extensión. En este sentido, los tres países presentaron sistemas de protección social con rasgos universalistas en determinadas áreas sectoriales (Filgueira, 1999; Castiglioni, 2005; Huber y Stephens, 2005), así como altos niveles de cobertura y generosos tipos de beneficios, más allá de las características estratificadas del acceso a los mecanismos de protección (Filgueira, 1999). En efecto, en arenas como la seguridad social, la educación y la salud, estos países contaron con niveles de cobertura por encima del promedio regional (Filgueira, 1999; Huber y

Stephens, 2005); exhibían, asimismo, los niveles de gasto e inversión más importantes de la región (Huber y Stephens, 2005). Esto se refleja en determinados indicadores sociales alcanzados. Como muestran los datos, los porcentajes de la población cubiertos por la seguridad social y por vacunación, así como los niveles de matrícula y analfabetismo, muestran diferencias significativas entre estos tres países y los restantes países de la región (Filgueira, 1999).

**Cuadro 2**  
Indicadores de cobertura del sistema de protección social

Países	Población cubierta por seguridad social sobre PEA (% del total)	Inmunización BCG (% sobre población menor un año)	Grupo de edad matriculado en edad primaria (% del total)	Analfabetismo (%)
Argentina	68%	93%	105%	7,4%
Uruguay	95,4%	97%	112%	10,2%
Chile	75,6%	98%	107%	11%
Promedio	79,6%	96%	108%	9,5%
Brasil	27%	66%	82%	33,6%
México	28%	80%	104%	25,8%
Ecuador	14,8%	61%	97%	25,8%
Rep. Dominicana	8,9%	40%	100%	33,1%
Nicaragua	14,8%	90%	80%	42,1%
El Salvador	11,6%	s/d	85%	42,9%
Guatemala	27%	s/d	57%	53,8%
Honduras	4,2 %	75%	87%	40,5%
Promedio	17%	68,6%	86,5%	37,2%

Fuente: Filgueira (1999). Datos circa 1980.

La constitución de estos sistemas de protección social estuvo acompañada por fuertes procesos de movilización social de sus sectores populares y/o medios. Más allá de las características y formatos diferenciales que adoptaron estos procesos de movilización, estos países se caracterizaron por la importante organización de sus sectores populares que impulsó procesos de incorporación a las instituciones de protección social. Esta característica está asociada a los tempranos procesos de modernización social que tuvieron estos países, fundamentalmente en relación con la expansión urbana y el desarrollo de procesos de industrialización. A mediados de 1950, tanto la Argentina como Chile y el Uruguay contaban con un mayor porcentaje de población ocupada en la actividad industrial que los restantes países de la

región: el 25% de la PEA en el caso argentino, el 19,4% en Chile y el 21,7% en Uruguay, en contraste con cifras que promediaban el 12% en Brasil, México, Colombia, Venezuela o Costa Rica (Kaztman, 2007).

Los índices de concentración sindical y de afiliación sindical apuntan en la misma dirección (Roberts, 2002). La Argentina se caracterizó por sus altos niveles de organización y de concentración sindical. Mientras que Chile presenta tasas de filiación sindical muy superiores a la media regional (un 35% frente a un 20%); el Uruguay, por su parte, presenta niveles de concentración sindicales iguales a los máximos regionales, incorporando a más del 70% de la fuerza de trabajo (Kaztman, 2007).

**Cuadro 3**  
Indicadores de movilización sindical: cobertura y extensión sindical

Países	Porcentaje de la fuerza laboral sindicalizada (porcentaje más alto entre 1970-1995)	Índice de concentración sindical*
Argentina	50,1%	3
Chile	35%	2
Uruguay	20,9%	3
Promedio/Moda	Promedio: 35,3%	Moda: 3
Bolivia	24,8%	3
Brasil	24,3%	1
Colombia	9,2%	1
Costa Rica	15,4%	1
Ecuador	13,5%	2
Honduras	8,5%	1
México	32,1%	3
Nicaragua	37,3%	2
Panamá	17%	1
Paraguay	9,9%	1
Perú	25%	3
Rep. Dominicana	17%	1
Venezuela	26,4%	3
Promedio/Moda	Promedio: 20,0%	Moda: 1

Fuente: Roberts (2002).

\* Índice estimado sobre el porcentaje de trabajadores organizados que pertenecen a una confederación sindical nacional. Da 1 cuando los sindicatos incorporan menos del 40% de fuerza de trabajo; 2 cuando incorporan entre el 40% y el 70%; y 3 cuando incorporan más del 70%.

En definitiva, estos tres países constituyen, con configuraciones distintas, casos caracterizados por los altos niveles de organización y/o movilización de sectores medios o populares: la Argentina, por la organización extendida y centralizada de sus sectores trabajadores; Chile, por su extendida organización sindical concentrada en las zonas de explotación minera, pese a sus menores niveles de centralización nacional; y el Uruguay, con una organización sindical menos extendida, pero centralizada y complementada con una importante inserción particularista de los sectores medios en el estado (Rueschemeyer *et al.*, 1992; Collier y Collier, 1991).

Adicionalmente, debe destacarse que aun en grados y variantes distintas, los tres países han virado hacia modelos de desarrollo más mercadocéntricos que en el pasado. Tal como ha sido analizado por diversos estudios (Castiglioni, 2005; Kurtz, 1999; Filgueira y Papadópulos, 1997; Murillo, 2001; Etchemendy, 2001), estos países han atravesado procesos de reforma de sus MSI [¿Modelo de Sustitución de Importaciones? Aclarar sigla] hacia modelos de mercado en diversas áreas: los mercados financieros, los mercados laborales, la seguridad social, la salud, la educación y la estructura tributaria, entre otras. De forma sistemática, los tres países muestran avances en sus índices de reformas en las últimas dos décadas (Lora, 2001).

**Cuadro 4**  
Índice de reformas estructurales\*

<b>Países</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Argentina	0,338	0,468	0,595	0,616
Chile	0,448	0,570	0,577	0,606
Uruguay	0,369	0,372	0,451	0,477

Fuente: BID (2001).

\*Construcción de un índice agregado que incluye indicadores para las siguientes dimensiones: política comercial, política financiera, política tributaria, programa de privatizaciones y legislación laboral.

Teniendo en cuenta la presencia de similitudes en estas dimensiones, los casos presentan variaciones en otras variables relevantes: los legados históricos de incorporación de los sectores populares y medios; la estructura de competencia política de su sistema de partidos; las formas de intermediación diversas entre los partidos políticos y sus bases sociales; y, finalmente, las características propias de las bases sociales a partir del grado de diversificación de sus economías, así como los patrones de transformación de estas dimensiones durante la era neoliberal. En este sentido, el análisis de un número reducido

de casos parte del supuesto de que cada caso constituye una configuración específica que combina en forma irrepetible este conjunto de variables, produciendo determinados dilemas y un posicionamiento específico en la ruta de desarrollo posterior.

## LOS LEGADOS HISTÓRICOS

### ARGENTINA

La Argentina se caracterizó por un tipo de incorporación “movimientista” de sus sectores populares (Collier y Collier, 1991). En el contexto de una importante expansión urbana y profundización de la industrialización durante las décadas del treinta y cuarenta, la integración de los sectores subalternos a la arena política fue realizada por vía de un partido “populista” (el peronismo), sustentado en un liderazgo vertical de tipo carismático: el de Juan Domingo Perón. Aunque el peronismo se constituyó como una alianza multclasista integrada también por sectores de la pequeña burguesía, tuvo su base social más importante de apoyo en los sectores trabajadores que fueron incorporados al modelo industrialista a partir de los años cuarenta. Desde un comienzo, el peronismo consolidó su base electoral en los llamados “cordones industriales” de la ciudad (el Gran Buenos Aires), y contó con un menor apoyo entre los sectores altos urbanos radicados en la capital.

El peronismo estableció enlaces corporativos con los sectores trabajadores sindicalizados por medio de su dirección centralizada (Collier y Collier, 1991; McGuire, 1997). No obstante, dichos enlaces se constituyeron desde el comienzo bajo formatos débilmente institucionalizados, lo cual contribuyó a consolidar estructuras políticas fácilmente desbordables por las bases sindicales (McGuire, 1997). Esta configuración confirmó a la base social de apoyo del MSI una forma de “alianza defensiva” compuesta por facciones heterogéneas, lo suficientemente inestable como para articular una coalición institucionalizada de apoyo y defensa de las políticas pro-MSI (O'Donnell, 1997a).

En este contexto, la Argentina comenzó la edificación de un régimen de bienestar con rasgos universalistas. Se extendieron los programas de protección social en sus diversas áreas (seguridad social, educación y salud) a los sectores urbanos ocupados en la industria y el comercio, se extendió la captación de empleo público, y se consolidó un proceso regulado por el Estado de negociación y acuerdo en la arena laboral.

Hasta mediados de los años setenta, la alianza pro-MSI logró bloquear las reformas al modelo de desarrollo (O'Donnell, 1997a). El golpe de Estado de 1976, además de significar la emergencia de un nuevo gobierno militar, constituyó el primer paso hacia la reestructuración

del modelo de desarrollo. A los procesos de apertura comercial y financiera y el inicio de endeudamiento externo de la economía, siguió un proceso de represión política y desmovilización de los sectores subalternos (Kaufman, 1979). Más allá del mantenimiento de algunos de los esquemas proteccionistas del MSI y de la participación del Estado en distintas áreas de la economía, se trató de un período clave para debilitar la heterogénea “alianza populista” que había obstaculizado las reformas al MSI (O’Donnell, 1997a).

No fue sino hasta el ascenso del peronista Carlos Menem en 1989 que se profundizaron las reformas en el modelo de desarrollo y se procesó la transformación más profunda a nivel de los vínculos entre los partidos, el Estado y la sociedad. El gobierno impulsó un proceso de transformaciones estructurales: se profundizó la apertura de la economía, se implementaron un vasto plan de privatizaciones de los principales servicios públicos y un programa de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo, y se emprendieron reformas neoliberales en el área de la salud, la educación y la seguridad social.

Este patrón de reformas ha sido explicado por diversos factores. El primero de ellos es el escenario de aguda crisis inflacionaria y económica. En este caso, la espiral inflacionaria y la crisis económica abrieron una ventana de oportunidades para las reformas de ajuste estructural, coadyuvado por el proceso de desmovilización de los sectores trabajadores en el marco de la propia crisis económica (Roberts, 2002).

Además, existieron dos condiciones políticas adicionales para este giro. Por un lado, una estructura partidaria con altos grados de flexibilidad (Levitsky, 2003) que permitió a los líderes partidarios contar con una importante autonomía respecto de la estructura orgánica del partido. Por otro lado, una herencia de patrones delegativos de funcionamiento institucional (O’Donnell, 1997b), que permite concentrar poderes y debilita las instancias de control institucional político (partidos, poderes públicos) y social (sectores sociales organizados). Estos dos factores han sido cruzados por la consolidación histórica de formatos “verticales” altamente discrecionales de procesamiento y ejecución de decisiones políticas que dio a la dinámica política un bajo ajuste a normas procedimentales y a formas institucionales de regulación de la cooperación y el conflicto.

Adicionalmente, debe agregarse que los sistemas políticos populistas heredan una mayor flexibilidad para reorganizar sus bases electorales (Ostiguy, 2002). De hecho, sobre la base de las condiciones anteriormente expuestas el menemismo logró articular una nueva alianza apoyada en los sectores altos beneficiarios de las reformas de mercado, y en los sectores populares desmovilizados. Se trató de una nueva forma de alianza de tipo “populista conservadora” que, mante-

niendo el apoyo de los sectores populares, logró canalizar en términos programáticos los intereses de los sectores altos (Gibson, 1996).

Esta combinación de factores permitió que la estructura partidaria del peronismo se desenganchara de los actores beneficiados por el viejo modelo y aislara a sectores corporativos que integraban la constelación de beneficiarios de dicho modelo (Murillo, 2001; Etchemendy, 2004), debilitando las posibilidades de constituir eventuales coaliciones anti-reformistas. Esta estrategia resultó altamente efectiva para reformar el modelo de desarrollo.

## CHILE

El proceso de incorporación de los sectores populares en Chile se caracterizó por el control vertical ejercido sobre ellos por el Estado (Collier y Collier, 1991). Esto comenzó a cambiar en las décadas del treinta y cuarenta, en un contexto de modernización económica y expansión urbana que estableció condiciones para el crecimiento de la organización de los sectores trabajadores (Collier y Collier, 1991; Posner, 2007). Durante esta etapa, se produjo una reestructuración de la competencia política que consolidó la emergencia de partidos de izquierda con base obrera (Collier y Collier, 1991; Scully, 1992). Esta transformación del sistema de partidos fue importante para procesar la incorporación social de estos sectores, expandiendo su integración al sistema de protección social. La movilización de los sectores subalternos articulados en torno a los partidos socialista y comunista (con base en los enclaves mineros), constituyó un factor de presión para la expansión de las políticas de bienestar. Esto confirió al régimen de bienestar chileno características de universalidad en la cobertura que comparte sólo con la Argentina y el Uruguay en la región (Filgueira, 1999). La propia dinámica de competencia del sistema político, estable e institucionalizado, con partidos radicales de izquierda competitivos, planteó un escenario electoral que produjo incentivos para el mantenimiento y el desarrollo de programas sociales de corte redistributivo (Kurtz, 2002).

Hacia 1970, en el contexto de un sistema multipartidista crecientemente polarizado, la Unidad Popular –coalición de izquierda integrada por socialistas y comunistas– logró llegar al gobierno por la vía electoral. Tras intentar impulsar un programa radical que pugnaba por constituir “una vía pacífica al socialismo”, las tensiones internas, la crisis económica y las acciones desestabilizadoras de las elites (con el apoyo de agentes externos como los Estados Unidos), provocaron en 1973 un golpe de Estado que derribó al presidente socialista Salvador Allende.

La instauración de la dictadura militar constituyó un auténtico proceso de transformación del modelo de desarrollo chileno. Significó una profunda reforma estructural de la economía, que fue orientada

hacia una matriz mercadocéntrica de funcionamiento (Kurtz, 1999; Posner, 1999; Weyland, 1999; Roberts, 2002). También se implementaron profundas reformas en el sistema de protección social, el cual giró hacia una matriz claramente neoliberal de prestación y financiamiento (Castiglioni, 2005).

La reestructuración de la economía chilena significó un legado inmodificable para sucesivos gobiernos, dado el equilibrio político y económico que generó (Posner, 1999; Weyland, 1999). Al mismo tiempo que posicionaron como actores de poder a los sectores empresariales asociados a la liberalización de la economía, las reformas neoliberales debilitaron severamente las viejas corporaciones sindicales y demás actores vinculados al MSI. Los partidos de izquierda (y fundamentalmente el socialismo) experimentaron un proceso de moderación programática y de distanciamiento respecto de sus bases sociales tradicionales (Roberts, 1998). En términos generales, este contexto de desmovilización política fue una forma de asegurar la “gobernabilidad” de la frágil democracia, evitando constituir coaliciones que pudieran hacer peligrar las reformas del modelo neoliberal, así como los arreglos institucionales heredados del régimen militar (Posner, 2007).

Por otra parte, la emergencia y la consolidación de la Concertación estuvieron asociadas a la activación de un eje de competencia orientado al posicionamiento institucional de los partidos respecto del régimen anterior (democracia/autoritarismo), que explicó el tipo de competencia política crecientemente desideologizada (Mainwaring y Torcal, 2000; Tironi y Agüero, 1999).

Estas transformaciones programáticas y estructurales de la competencia política garantizaron, en combinación con los enclaves autoritarios heredados (sistema binominal de representación, legisladores designados), la permanencia de las principales reformas de mercado. De hecho, las reformas realizadas en el área de las políticas sociales o en el área tributaria procuraron no alterar las características fundamentales del modelo de desarrollo instaurado bajo el régimen militar (Castiglioni, 2005). Además, estos mismos factores generaron pocas condiciones para asegurar la constitución de una coalición reformista, en presencia de una izquierda radical sin representación parlamentaria, una centro-izquierda sin mayorías parlamentarias para tramitar reformas, y organizaciones gremiales y sindicales debilitadas en arenas de protección social mercantilizadas.

## **URUGUAY**

El Uruguay se ha caracterizado por un sistema de partidos altamente institucionalizado. La incorporación de los sectores populares se realizó allí por medio de partidos políticos policlasistas de baja cohesión

ideológica (los partidos Nacional y Colorado), orientados clientelaramente e integrados ambos por fracciones liberales y reformistas. En el marco de una relativa autonomía de las estructuras estatales respecto de los sectores sociales altos, estos partidos dispusieron desde comienzos de siglo de importantes recursos estatales para integrar a los sectores medios y populares, articulando extensas redes sociales signadas por una lógica particularista de funcionamiento (Collier y Collier, 1991). En paralelo, a diferencia de otras experiencias de la región, los sectores subalternos (especialmente el movimiento sindical) contaron con una importante autonomía organizacional respecto de los agentes partidarios que impulsaron su incorporación (Rueschmeyer *et al.*, 1992; Collier y Collier, 1991).

En este contexto, se constituyó un régimen de bienestar caracterizado tanto por su temprana construcción como por sus rasgos universalistas, combinado con formatos estratificados de inclusión y de cobertura (Filgueira, 1999). No obstante, el sistema de protección social logró en casi todas las áreas tener niveles de cobertura que abarcaban a casi la totalidad de los sectores urbanos de la población. Más allá de que la competencia electoral fuera poco ideologizada, hasta mediados del siglo XX el Partido Colorado estuvo asociado al desarrollo y la defensa del MSI. Por el contrario, el Partido Nacional estuvo hegemonizado por una fracción conservadora, de base agraria y esencia liberal, opuesta a la orientación industrialista del MSI y al perfil esencialmente urbano y corporativo del sistema de protección social.

El modelo sustitutivo comenzó a mostrar signos de agotamiento a mediados de los años cincuenta. Durante los años sesenta, en un contexto de creciente polarización política y alta movilización de los sectores trabajadores organizados, los partidos políticos tradicionales comenzaron a evidenciar incapacidad para neutralizar el conflicto social (Collier y Collier, 1991). Reflejo de esta situación fue la emergencia de una coalición de partidos de izquierda, el Frente Amplio, a comienzos de la década del setenta. Ello activó un eje de competencia ideológico que desafiaba la lógica “sistémica” de funcionamiento de la competencia política existente hasta el momento (Moreira, 2004).

A mediados de 1973, una coalición cívico-militar dio un golpe de Estado, inaugurando un régimen militar con rasgos similares a los de los regímenes modernos de corte autoritario instalados en la región. Si bien compartió con otros regímenes el carácter represivo y la intención manifiesta de desmovilizar a los sectores sociales organizados (Kaufman, 1979), no hubo en este caso una implementación coherente de políticas tendientes a desarmar el viejo modelo de desarrollo, más allá de iniciativas de liberalización en ciertas áreas de la economía y de una reforma impositiva.

Con el retorno de la democracia, la agenda reformista fue impulsada por los viejos partidos tradicionales, los cuales implementaron reformas en la seguridad social, impulsaron la apertura comercial y financiera y desmontaron la negociación laboral. Para impulsar algunas de estas reformas se constituyeron acuerdos políticos entre ambos partidos, que se institucionalizaron a mediados de la década del noventa por la vía de la constitución de coaliciones de gobierno. El corrimiento de los dos partidos tradicionales hacia posiciones más liberales consolidó el crecimiento de la izquierda (el Frente Amplio), la cual se posicionó en la defensa del viejo modelo estatista (Moreira, 2000; Lanzaro, 2000; Luna, 2004a) y se alineó con las corporaciones pro-MSI para bloquear las reformas de mercado. Esto le permitió, por un lado, canalizar el descontento social de los sectores “perdedores” (sectores populares) que comenzaron a votar por ella; y, por el otro, articular la oposición de las viejas corporaciones “estatistas” a las reformas de mercado (Luna, 2004a).

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, el proceso de reformas estructurales estuvo aquí caracterizado por la heterodoxia y el gradualismo en su implementación (Filgueira y Papadópulos, 1997). Con el soporte de la coalición de izquierda (el Frente Amplio) y de un movimiento sindical con vínculos orgánicos con la izquierda, se generó y articuló una consistente coalición de veto que frenó y limitó la implementación de las reformas neoliberales.

Esta capacidad de determinados grupos organizados para bloquear parcialmente el desarme del modelo estatista puede ser explicada mediante la acción combinada de dos factores. Por una parte, la profundidad de las políticas de bienestar desarrolladas hasta los años cincuenta estructuró un conjunto de actores sociales organizados que se beneficiaron de sus provisiones. Por la otra, el patrón pluralista de incorporación de los sectores subalternos permitió constituir un legado de capacidad organizacional de los grupos organizados en torno al MSI para incidir y posicionar sus intereses en la arena política, en el contexto de una izquierda crecientemente competitiva en el sistema de partidos.

## **CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA**

### **DIMENSIONES SOCIOPOLÍTICAS**

#### **Dimensión institucional**

Una primera dimensión refiere propiamente a la configuración institucional de la arena política. Como fue explicitado al comienzo, las experiencias políticas de izquierda que emergen en la región provienen

de contextos distintos. La Argentina hereda un sistema de partidos con menores niveles de institucionalización que Chile y el Uruguay (Mainwaring y Scully, 1995). En términos desagregados esto se refleja en una mayor inestabilidad de los patrones de competencia política, así como en la solidez de las instituciones partidarias (Mainwaring y Scully, 1995). De hecho, la Argentina presenta niveles de institucionalización menores a los de sus pares, así como niveles de volatilidad electoral mayores que reflejan la ya mencionada inestabilidad de la competencia política (Payne *et al.*, 2004).

**Cuadro 5**  
Nivel de institucionalización del sistema de partidos\*

Argentina	1,8
Chile	2,3
Uruguay	2,7

Fuente: Payne *et al.* (2004).

\* Incluye volatilidad electoral, percepción sobre identificación con los partidos, percepción sobre confianza en los partidos, percepción sobre legitimidad del proceso electoral.

**Cuadro 6**  
Índice de volatilidad electoral 1980-2004 (Volatilidad media en elección presidencial)

Argentina	1983-2003	31,7
Chile	1989-1999	22,1
Uruguay	1984-2004	14,5

Fuente: Payne *et al.* (2004).

### *Chile y Uruguay*

Chile y Uruguay han heredado una competencia política más institucionalizada desde la expansión misma de la participación política. Recientemente, el sistema de partidos chileno ha mantenido su institucionalización, consolidando un tipo de competencia centrípeta, referida a *issues* institucionales más que a orientaciones ideológicas (Mainwaring y Torcal, 2000; Tironi y Agüero, 1999). A su vez, el sistema de partidos uruguayo ha activado un eje de competencia ideológica a partir de la emergencia y consolidación del Frente Amplio como partido político relevante (Luna, 2004a; Lanzaro, 2000; Yafeé, 2005; Moreira, 2004).

El ascenso de Bachelet ocurre en un momento decisivo para el sistema de partidos chileno, caracterizado por una alta instituciona-

lización anclada sobre una creciente distancia con sectores sociales organizados, un control de los procesos partidarios de decisión por parte de las elites políticas y una baja diferenciación programática de los partidos. Al mismo tiempo, la estrategia de desalineamiento del gobierno respecto de los liderazgos políticos tradicionales no parece haber dado los resultados esperados en los primeros meses de gobierno (Valenzuela y Damert, 2006). En este sentido, si bien el gobierno ha intentado reiteradamente dar a la agenda política una marcada orientación de apertura hacia la sociedad civil, las fricciones con las elites políticas partidarias de su coalición han generado de forma reiterada cortocircuitos en la implementación de políticas de gobierno, lo cual ha debilitado la imagen presidencial y el vínculo con los partidos que componen la coalición. La creación de consejos asesores para la negociación de agendas de reforma no contó con la participación de las elites parlamentarias de la Concertación en distintas arenas sectoriales, generó dudas y desató bloqueos internos en el proceso de *"policy-making"* (Valenzuela y Damert, 2006). Esto ha reflejado las dificultades del gobierno para controlar y disciplinar a su coalición y a los liderazgos internos de los distintos partidos que la componen. Como resultado, en numerosos conflictos el gobierno perdió el apoyo de los líderes partidarios, lo cual intensificó los conflictos existentes en materia programática dentro de la Concertación.

En otro orden de cosas, si bien por primera vez, luego de las reformas que permitieron la abolición de los legisladores designados, la Concertación tiene mayorías relativas para emprender su programa de gobierno, las crecientes tensiones programáticas entre el PDC y el PS en determinados *issues* (aborto, representación femenina), así como entre fracciones del propio PS y los líderes del partido respecto de las reformas, o entre el PPD o el PRSD y los otros partidos, generan una necesidad constante de coordinar y negociar las leyes para que las políticas puedan ser implementadas. Cada uno de los partidos tiene hoy "la llave" para hacer fracasar toda iniciativa del gobierno (Gamba y Segovia, 2006; Mardones, 2007). A su vez, esto se ve agravado por la ausencia de los liderazgos más importantes de los partidos en la jefatura de Estado, lo que distancia a las elites partidarias de la acción del gobierno y agrava los problemas de disciplinamiento de los legisladores y las diferencias entre los partidos de la coalición (Mardones, 2007). En definitiva, la propia dinámica institucionalizada del sistema de partidos chileno y las características organizacionales de los partidos generan bloqueos permanentes para la implementación de políticas, en el marco de una intensificación creciente de la tensión programática entre los partidos que integran la coalición. El sistema electoral binominal, que estimula la competencia política interblo-

ques, parece ser lo único que provee incentivos para evitar la ruptura de la coalición.

En similitud con el caso chileno, el FA no requiere del establecimiento de coaliciones con otros partidos del sistema para tramitar y aprobar leyes, salvo en aquellos casos en que se requieren mayorías especiales para aprobar leyes específicas (Chasquetti, 2005, 2006; Buquet y Chasquetti, 2005). Este escenario torna fundamental, al igual que en el caso de la Concertación chilena, el disciplinamiento de la bancada oficialista para lograr efectividad en la tramitación de las leyes. Esto es particularmente importante dado el alto nivel de fraccionalización que muestra la izquierda, superior al del resto de los partidos del sistema (Chasquetti, 2005, 2006; Buquet y Chasquetti, 2005).

Esta fraccionalización está ligada al ensanchamiento programático y organizacional que ha tenido el FA en su evolución, que lo ha transformado en un partido *catch all* desde el retorno de la democracia (Moreira, 2004; Yaffé, 2005). Ante la constitución de fracciones “tradicionales”, han emergido en la coalición fracciones de corte más liberal, orientadas a posiciones “socialdemócratas” europeas, y fracciones de corte movimientista menos alineadas con la tradición sindicalista histórica del socialismo o del comunismo. Esta divergencia programática constituye un primer bloqueo potencial de la izquierda hacia la orientación de las políticas públicas que llega el gobierno (Buquet y Chasquetti, 2005; Chasquetti, 2007). Como mecanismo para lograr balancear eventuales bloqueos programáticos, la estrategia del presidente y líder de la izquierda, Tabaré Vázquez, ha sido la de incorporar a los líderes de fracción como ministros e integrantes del gabinete nacional. De esta manera, el presidente logró (en parte) diluir el disenso interno, comprometiendo a los propios ministros y jefes de fracciones en el disciplinamiento de las fracciones partidarias (Buquet y Chasquetti, 2005; Chasquetti, 2007). A diferencia, por lo tanto, del caso chileno, si bien las posibilidades de bloqueos y enfrentamientos entre partidos de la coalición existen, el liderazgo de la coalición se localiza en el gobierno, lo cual le da mayores posibilidades de zanjar conflictos previos a la tramitación de leyes y la implementación de políticas.

### *Argentina*

La Argentina parece consolidar un sistema poco institucionalizado, en el cual la oferta electoral de centroizquierda liderada por Kirchner cohabita, dentro de un movimiento político fragmentando con baja densidad ideológica, con fracciones políticas conservadoras en el marco de un sistema de partidos altamente fragmentado a nivel nacional.

El ascenso de Kirchner consolidó la fragmentación y la territorialización del sistema de partidos argentino (Bonvechi y Giraudy, 2007;

Calvo, 2005). Los líderes territoriales (gobernadores e intendentes) han ganado autonomía respecto de las estructuras partidarias, y el flujo interpartidario se ha reflejado en la gran cantidad de acuerdos entre fracciones y líderes de diferentes partidos nacionales. En este marco, el sector peronista liderado por Kirchner llevó adelante alianzas con líderes radicales provinciales (“gobernadores K”) altamente autonomizados de la estructura nacional de la UCR, hecho que agravó la crisis interna del radicalismo y acentuó su tendencia a la faccionalización (Bonvechi y Giraudy, 2007; Calvo, 2005). De esta forma, el kirchnerismo procuró balancear la pérdida de poder que significó la división interna del justicialismo, principalmente a partir de la oposición de bloques de legisladores pertenecientes al ala más tradicional del movimiento, reticentes a las políticas de control institucional y al giro a la izquierda de Kirchner. La victoria del gobierno en las parlamentarias de 2005 en lugares clave como la provincia de Buenos Aires provocó el realineamiento de muchos de los líderes locales detrás del gobierno, generando la incorporación del movimiento de líderes locales y legisladores peronistas identificados con el “ala tradicional” al bloque oficial (Calvo, 2005).

Este proceso ha debilitado la conformación de organizaciones partidarias a nivel nacional que puedan competir electoralmente con el peronismo y estructurar programas de gobierno de alcance nacional. Mediante la asignación de recursos fiscales a nivel nacional, el gobierno logró disciplinar y alinear a liderazgos provinciales, desestimulando a su vez las estrategias de constitución de organizaciones políticas nacionales (Calvo, 2005). Este efecto de federalización de la competencia partidaria puede observarse en la distancia entre el aumento del número de partidos federales y su representación nacional en bancas parlamentarias (Calvo, 2005; Gibson y Suárez Cao, 2007). Como resultado, los mayores partidos de alcance nacional encuentran contextos de competencia partidaria altamente variables a nivel federal, demostrando que un mismo partido puede tener patrones de competencia partidaria absolutamente disímiles de provincia en provincia (Gibson y Suárez Cao, 2007).

En este contexto, el peronismo restringe la emergencia de alternativas a nivel nacional y retiene los recursos estatales que le permiten negociar las alianzas con líderes provinciales, hegemonizando la competencia a nivel nacional (Levitsky y Murillo, 2003). La baja institucionalización del propio Partido Justicialista (PJ) (Levitsky, 2003) proporciona, en combinación con los factores antes mencionados, incentivos para intensificar las políticas de acuerdos y alianzas interpartidarias que realimentan la fragmentación de los partidos políticos a nivel nacional. Dado que las características institucionales del partido garantizan la

inactividad de la organización partidaria, esto reduce la posibilidad de emergencia de jefes alternativos en el PJ que alienten al kirchnerismo a la cooperación intrapartidaria. A su vez, este escenario consolida al PJ como una confederación de líderes provinciales y nacionales flexible y de baja cohesión ideológica (Levistky y Murillo, 2003).

Esta cuestión también se podría vincular con características electorales más generales de los sistemas de partidos. Los sistemas más institucionalizados presentan menores niveles de volatilidad electoral agregada (Mainwaring y Scully, 1995). Al mismo tiempo, partidos con bases electorales más estables tienen mayores márgenes para emprender programas de gobierno. En este aspecto, los tres partidos o coaliciones políticas gobernantes mantienen desempeños electorales distintos en las últimas dos décadas. El Frente Amplio uruguayo es el que presenta mayores niveles de dispersión en su evolución electoral, explicados por su vertiginoso ascenso electoral entre 1989 y 2004. El PJ muestra niveles de dispersión un poco menores pero mantiene un mínimo electoral comparativamente más alto que la izquierda en Uruguay (37% en 1983). Finalmente, la Concertación chilena es la que presenta en el último período la dispersión electoral menor y el más elevado piso electoral (45% en 2005).

**Cuadro 7**  
Desempeño electoral en elecciones presidenciales del Justicialismo (peronismo), la Concertación y el Frente Amplio entre 1983 y 2003

	1° elección	2° elección	3° elección	4° elección	5° elección	Media	Desvío estándar
Argentina	37% (1983)	45% (1989)	47,5% (1995)	38% (1999)	60% (2003)*	45,5%	9,2%
Chile	55,1%** (1989)	58% ** (1993)	47,9%*** (1999)	44,8%*** (2005)		51,5%	6,1%
Uruguay	21% (1984)	21% (1989)	30% (1994)	39% (1999)	50,5% (2004)	32,3%	12,6%

Fuente: Political database (2005).

\* Acumularon votos tres candidatos

\*\* Candidato demócrata-cristiano

\*\*\* Candidato socialista

El PJ tiene oscilaciones pero conserva un piso electoral relativamente alto, lo cual lo convierte en un actor político muy fuerte en un contexto partidario frágil. En otras palabras, el PJ funciona como ancla del sistema de partidos argentino, con los otros partidos compitiendo de

forma satelital respecto del peronismo. Sin embargo, esta solidez electoral se sustenta en una estructura partidaria laxa, de baja densidad ideológica, altamente segmentada, basada en liderazgos locales y federales que negocian su alineamiento político mediante la asignación y distribución de recursos estatales. El actual liderazgo de centroizquierda requiere del soporte electoral del resto de las facciones locales y municipales para sostener los niveles de competencia electoral del movimiento.

El Frente Amplio es un partido con un piso electoral menor que el de sus vecinos, con mayores niveles de dispersión, que funciona en un contexto partidario institucionalizado donde la competencia electoral interbloques es relativamente estable. La Concertación, finalmente, es un partido con un piso electoral alto y baja dispersión, lo cual la sitúa como un actor electoral fuerte en un contexto de competencia electoral también estable. Si bien las características coalicionales de ambas fuerzas políticas las llevan a integrar partidos con distintas orientaciones programáticas, los trabajos comparados han mostrado que la izquierda uruguaya presenta mayores grados de coherencia ideológica que la centroizquierda chilena (Luna, 2004b). De hecho, la Concertación chilena está compuesta por partidos de centro en el contexto de una competencia partidaria marcadamente más inclinada hacia la centroderecha del espectro político, con pleno consenso respecto del modelo de mercado. Esto provoca que los conflictos en materia programática se traduzcan en tensiones internas ante la opción por reorientar las políticas liberales de base de mercado construidas en las últimas tres décadas. Por su composición partidaria, en cambio, la izquierda uruguaya, integrada por partidos heredados o provenientes de la tradición sindical e inmersa en el contexto de una competencia enmarcada por la continuidad y la reforma del MSI, traduce sus tensiones internas en torno de la necesidad de reconstruir o reforzar las políticas estatistas de base corporativa legadas de la era-MSI.

### **Dimensión socioestructural**

Las características de las bases sociales de apoyo de estos gobiernos y el tipo de vínculo que establecen con dichas bases constituyen factores importantes que influyen sobre las posibilidades para articular programas de gobierno alternativos. En este aspecto, la literatura ha demostrado que tanto el partido socialista chileno como el peronismo han transitado importantes transformaciones organizacionales que, a su vez, los han distanciado de sus bases sociales tradicionales (Levitsky, 2003; Roberts 1998). Ya sea bajo la formas de *party machine* en el caso argentino o mediante la combinación de un *professional party* con el funcionamiento de máquinas electorales orientadas a nivel

municipal en el caso chileno, es claro que ambos sistemas de partidos han visto mutar los formatos de representación corporativos tradicionales, orientados a la conformación de estructuras organizacionales de base y modos de afiliación participacionistas propios de la era del MSI (Roberts, 2002). Entre otras cosas, los procesos de reforma de los MSI en estos países llevaron al debilitamiento de los movimientos sociales tradicionales que canalizaban los intereses de los sectores populares, fundamentalmente los sindicatos.

En el Uruguay, sin embargo, en el contexto de la formación de una “coalición de veto” para detener y moderar el proceso de reformas (Filgueira y Papadópolos, 1997), el Frente Amplio mantuvo un estrecho lazo con sus bases sociales tradicionales (sindicatos, movimientos sociales organizados), aunque éstas resultaron transformadas por los cambios económicos, con resultados tales como la creciente sobrerrepresentación de los sindicatos públicos y las corporaciones estatistas dentro del movimiento social organizado.

### *Argentina*

En el marco de la crisis de 2002, los movimientos sociales de sectores medios perjudicados por el descalabro financiero (ahorristas, deudores) y los movimientos de desocupados (de creciente participación durante los años noventa) incrementaron sus niveles de movilización. Sin embargo, el ascenso del peronismo logró desactivar progresivamente la movilización de estos sectores. En primer lugar, el desarrollo de programas sociales focalizados durante el gobierno de Duhalde, continuados durante el de Kirchner, permitieron la desactivación de la protesta, tanto mediante la reducción de los incentivos para la acción organizada como mediante la cooptación directa de liderazgos de estos grupos. Ésta adoptó la forma de la delegación de la distribución de los beneficios de los programas en líderes sociales que pasaron, en algunos casos, a ser funcionarios del Estado (Grugel y Riggiozzi, 2007; Epstein, 2006). De esta forma, el gobierno peronista logró segmentar la organización social de estos grupos, alineando a una parte y reduciendo significativamente sus niveles de movilización (Grugel y Riggiozzi, 2007; Bonvechi y Giraudy, 2007).

El gobierno también logró la lealtad de la principal central sindical del país, la Confederación General del Trabajo (CGT). Aprovechando la herencia de vínculos estrechos entre el PJ y la central, el gobierno se aseguró de que ésta apoyara las principales políticas de gobierno. Además, esta relación de cooperación garantizó la disposición de los sindicatos a negociar los topes salariales establecidos por el gobierno (Bonvechi y Giraudy, 2007). No obstante, el gobierno no ha mostrado la misma política de cooperación con la Confederación

de Trabajadores Argentinos (CTA), central sindical conformada por gremios públicos y del sector educativo en respuesta al apoyo inicial de la CGT a las políticas reformistas de Menem a comienzos de los noventa. Su reclamo de reconocimiento de la personería jurídica no ha tenido respuesta en el gobierno, que ha preferido mantener el respaldo del ala tradicional del movimiento sindical.

El alineamiento de la principal central sindical, a lo que se suma la cooptación de los movimientos sociales populares organizados (“piqueteros”) y el funcionamiento de amplias redes clientelares y patronales a nivel federal de tipo *party machine* que ha adoptado el peronismo durante los años noventa (Auyero, 2004; Stokes, 2005; Levistky, 2003), minimizan el conflicto social a la vez que garantizan un control efectivo de los grupos organizados y de los sectores populares no organizados. Las instancias de movilización de sectores organizados han sido esporádicas, localizadas y articuladas sobre la base de *issues* muy específicos, tales como la seguridad ciudadana o la independencia del Poder Judicial (De Luca, 2007).

### *Chile*

El gobierno de Bachelet asumió en un contexto de desconexión de la coalición gobernante con las bases sociales tradicionales de la izquierda, estas últimas debilitadas tras el giro hacia la economía de mercado producido bajo el régimen militar. Un sistema de partidos orientado a la competencia interbloques a nivel de elites, con débiles lazos con movimientos sociales organizados, ha traído aparejado fricciones permanentes a la hora de articular coaliciones estables para políticas de reforma, aun a pesar de la impronta participativa que la actual conducción política ha intentado dar al gobierno.

El movimiento sindical organizado ha aprovechado la oportunidad de apertura de la “agenda redistributiva” impuesta por el gobierno para movilizarse en reclamo de reformas electorales que ensanchen la representación electoral de los partidos de izquierda radical, de cambios sustantivos en las relaciones laborales, en particular la recentralización de la negociación laboral, y de políticas de reestructuración en áreas como la educación o la seguridad social (Mardones, 2007). Sin embargo, los tiempos y la radicalidad de algunas de las reformas propuestas contrastan con el tono moderado y negociador que el gobierno ha dado a estas agendas, debido tanto a la presencia de sectores internos moderados como al veto impuesto por grupos de interés en cada arena de reforma social.

No obstante, la movilización de movimientos sindicales por la reforma laboral, o la movilización de organizaciones estudiantiles por la reforma del sistema público de educación, hacen mención a una

marcada intención, en un contexto de atomización y desmovilización de la sociedad civil, de ciertos grupos medios organizados de procurar un giro programático de las políticas de la Concertación.

### *Uruguay*

El gobierno del FA, a diferencia del de la Concertación en Chile, tiene enlaces institucionalizados con sus bases sociales tradicionales, las cuales mantienen importantes cuotas de poder dentro de la estructura del Estado, siendo en algunos casos (empresas públicas, salud, educación) importantes actores de veto para encaminar reformas.

En el último período, dichas bases sociales han fluctuado entre el apoyo a políticas sectoriales que reincorporaron algunos de los arreglos corporativos clásicos –como la negociación laboral– y la disidencia en materia de política macroeconómica, fundamentalmente en lo que hace al rumbo de algunas de las reformas –como en el caso de la política tributaria– y a aspectos específicos tales como el ritmo de aumentos en materia de política salarial. El vínculo orgánico entre estas bases y las fracciones tradicionales de la izquierda (socialistas, comunistas) ha provocado dos movimientos: por un lado, la capacidad de la central sindical y de otras organizaciones sociales para alinear el apoyo de dichas fracciones en ciertas arenas sectoriales, en oposición a la conducción liberal en el área económica. Por otro lado, la capacidad de dichas fracciones para postergar demandas específicas y contener la radicalización de la movilización de las corporaciones estatales en momentos límite (como en materia de presupuesto educativo). Los sectores populares incorporados mediante los programas de ingresos focalizados creados en el gobierno de izquierda no presentan aún formas organizacionales activas, sino que son por ahora grupos pasivos con baja capacidad para articular demandas.

## **DIMENSIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA**

### **El sistema de protección social**

Una tercera dimensión refiere propiamente a las características del sistema de protección social. La literatura ha identificado a estos países como los que cuentan con los regímenes de bienestar más desarrollados de la región (Filgueira, 1999). Sin embargo, en los últimos treinta años los sistemas de protección social han evolucionado de manera divergente. Chile parece ser un caso típico de transformación hacia un sistema de protección de corte liberal-residual (Castiglioni, 2005). El caso argentino parece haber mutado hacia un modelo corporativo-residual (Kaztman, 2002). Pese al desarrollo temprano y extendido de un régimen de bienestar corporativo con características de uni-

versalidad, la Argentina vivió un proceso de reconversión predatoria de sus componentes corporativos, combinado con liberalización en ciertas áreas. El Uruguay pareció mutar hacia un modelo corporativo conservador de tipo europeo clásico (Kaztman, 2002). Al igual que la Argentina, desarrolló tempranamente un extendido régimen de bienestar con características de universalidad. Durante las últimas décadas vivió un deterioro de los componentes estratificados del sistema, incorporando algunos componentes liberales y manteniendo algunos rasgos de universalidad.

La evolución de los indicadores sociales muestra diferencias entre los tres países. Mientras Chile muestra una tendencia sostenida hacia la reducción de la pobreza, en la Argentina y el Uruguay los *shocks* económicos de fines de los años noventa tuvieron impactos negativos sobre los niveles de pobreza (CEPAL, 2006). Sin embargo, estos dos países siguen el proceso regional de leve mejora en los niveles de pobreza e indigencia a partir de la expansión de la economía y la mejora en los niveles de ocupación posteriores a la crisis financiera de comienzos de la década de dos mil (CEPAL, 2006). A modo de ejemplo, cabe señalar que la Argentina logró reducir significativamente los niveles de pobreza registrados durante la crisis económica de 2001-2002: su tasa de reducción, de más del 40% entre 2002 y 2005, es la más importante del período según parámetros comparados (CEPAL, 2006). Durante el período 2003-2005, por su parte, el Uruguay redujo su nivel de pobreza del 20,9% al 18,7% (CEPAL, 2006; INE, 2006).

**Cuadro 8**  
Nivel de pobreza en Argentina, Chile, Uruguay

Pobreza (% personas)	1990	1997	2002	2005
Argentina	21,2%	17,8%	45,4%	26%
Chile	38,6%	23,3%*	20,6%**	18,7%***
Uruguay	17,9%	9,5%	15,4%	18,8%

Fuente: CEPAL (2006).

\* 1996 \*\* 2000 \*\*\* 2003

Si bien algunos programas sociales focalizados desarrollados en el último lustro en combinación con un vigoroso crecimiento de la economía han logrado resultados positivos en materia de reducción de la pobreza (en especial de la pobreza extrema), no se han logrado modificaciones significativas en los niveles de distribución. Tras una década y media, éstos no muestran variaciones, y en los casos de la Argentina y Chile se han estabilizado en torno de altos valores según parámetros

regionales (CEPAL, 2004, 2006). Es de destacar que la distribución no se ha modificado en Chile a pesar de la sensible mejora en los niveles de pobreza, y que ha empeorado en la Argentina, con una variación brusca en el período de crisis (del año 2002). El Uruguay muestra aún niveles de distribución favorables en términos regionales, aunque similares a los niveles más altos de desigualdad que se registran en los países desarrollados.

**Cuadro 9**  
Índice de Gini en Argentina, Chile y Uruguay

	1990	1997	2002	2005
Argentina	0,50	0,53	0,58	0,53
Chile	0,55	0,55*	0,56**	0,55
Uruguay	0,49	0,43	0,45	0,45

Fuente: CEPAL (2004, 2006).

\* 1996 \*\* 2000

Estos datos resultan especialmente relevantes teniendo en cuenta que reflejan tendencias estructurales que no han variado. Por un lado, si bien estas economías han recuperado dinamismo, la desigualdad salarial, en el marco de la alta dispersión de la inversión de capital humano, experiencia laboral (como determinantes de los ingresos en el mercado de empleo) en los distintos estratos provoca que los procesos de re-formalización y expansión laboral encuentren un techo en materia de equidad en los propios niveles de empleo e ingresos (CEPAL, 2006). Por otro lado, si bien los programas de ingresos han permitido aliviar la emergencia social en estos países, resultan insuficientes para reducir brechas distributivas. Un vistazo a las características más importantes de los sistemas de protección social y a las agendas de reforma bajo estos nuevos gobiernos nos permitirá conocer cómo enfrentan estos países los desafíos sociales de este nuevo siglo.

### *Argentina*

En la Argentina, las características de las reformas variaron de sector en sector, pero se caracterizaron por el retiro del Estado de la prestación directa de los servicios, ya mediante el recorte de las fuentes de financiación y la localización de prestaciones en agentes privados, ya mediante la restricción de las poblaciones objetivo a las cuales se dirigen los servicios. En materia de seguridad social, se creó un sistema privado de ahorro individual; en el área de la educación, se extendió el proceso descentralizador hacia la educación media, y los servicios

(docentes, infraestructura) fueron transferidos a las provincias sin las contrapartidas presupuestales requeridas. En el ámbito de la salud, la reforma desreguló las obras sociales y profundizó la autogestión de los hospitales públicos. Asimismo, descentralizó los servicios públicos y los focalizó en los sectores de menores recursos, arancelando la prestación de algunos de ellos.

En el período reciente, las políticas sociales sectoriales no han sufrido cambios significativos, salvo la expansión de algunos programas sociales de ingresos (que mantienen básicamente los criterios de selectividad y condicionalidad en su prestación heredados de los años noventa) y algunas modificaciones vía ley de los servicios educativos en dirección de la recentralización del sistema. Sin embargo, las modificaciones en áreas como la seguridad social, la salud, y el mercado de empleo (más allá de las políticas de fijación del salario en las áreas formalizadas de la economía) permanecen en pie.

El gobierno de Kirchner consolidó e intensificó los programas sociales de cobertura focalizada desarrollados por el gobierno de Duhalde, reforzando sus componentes de condicionalidad (Bonvechi y Giraudy, 2007). Programas como “Familia” o “Manos a la obra” procuraron complementar el Plan Jefas y Jefes aportando ingresos en hogares pobres e indigentes a cambio de distintas contrapartidas (concurrencia a escuelas, asistencia sanitaria, etc.). A su vez, la Ley Nacional de Educación sancionada a fines de 2006 revirtió las reformas introducidas por la Ley Federal de Educación de 1993. La nueva ley fue precedida por el consenso activo de los sindicatos docentes y de los gobiernos provinciales, a los cuales no obstante restó atribuciones al recentralizar la potestad de establecer contenidos educativos y reordenar desde la Nación el diseño de los ciclos primario y secundario (Bonvechi y Giraudy, 2007).

### *Chile*

El sistema de protección social chileno es el más consistentemente liberal de los tres aquí analizados. Las políticas emprendidas por la dictadura desde la década del setenta supusieron el retiro del Estado en la prestación de los servicios en áreas como la seguridad social y la educación, y de forma tardía en la salud (Castiglioni, 2005). Los servicios fueron descentralizados, focalizados y transferidos a agentes privados para su prestación (Castiglioni, 2005). Mientras los servicios privados fueron dirigidos a sectores medios y altos, los programas públicos estuvieron orientados a los sectores que no pudieran acceder a las prestaciones privadas, generando una segmentación del sistema de cobertura en términos tanto de financiamiento como de calidad de los servicios (Posner, 2007). Luego de la instalación de la democracia, el

gobierno de la Concertación mantuvo intacto el sistema de protección social liberal heredado del régimen militar. Los sucesivos gobiernos de la Concertación emprendieron reformas “correctivas”: aumento en los niveles de gasto agregado, elevación de los “beneficios mínimos” en ciertas coberturas, flexibilización de criterios de elegibilidad, reorientación de las franjas de gasto estatal del gobierno central, cambios en las condiciones de prestación de los bienes, incorporación de programas adicionales, etc. No obstante, la democracia mantuvo los cimientos estructurales del sistema liberal de prestación.

En el reciente período de gobierno se han planteado diferentes reformas sectoriales que procuran mejorar los componentes redistributivos del sistema de protección chileno. Sin embargo, las agendas de reforma se han visto cargadas de bloqueos tanto a nivel de grupos sociales organizados como a nivel del sistema de partidos, produciéndose pocas novedades hasta el momento. El primer año del gobierno de Bachelet estuvo dominado por la discusión de políticas sectoriales en dos arenas: educación y pensiones (Mardones, 2007). A poco de asumir, Bachelet designó una comisión asesora para tratar la reforma del sistema de pensiones, integrada por técnicos de la Concertación y de la Alianza por Chile, la coalición opositora. La comisión recomendó el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres, y la inclusión de un régimen de pensiones mínimas que permitiera asegurar la cobertura de los sectores que no logran cubrir una pensión con los aportes acumulados. También propuso la reducción de las comisiones de las aseguradoras privadas, así como formas de licitación desde el Estado de los nuevos aportantes temporales (Mardones, 2007). El proyecto enfrentó reparos tanto de la central sindical –Central Unitaria de Trabajadores, CUT–, por el aumento de la edad jubilatoria, como de la oposición de la derecha y de las aseguradoras privadas (Mardones, 2007). La versión finalmente enviada por el Ejecutivo al Congreso mantiene la edad jubilatoria de las mujeres y tiene por delante un complejo trámite parlamentario que aún no ha finalizado.

En el terreno educativo, el gobierno sufrió una importante movilización estudiantil en contra de medidas arancelarias para el examen de ingreso en las universidades, así como por atrasos en la entrega de pases escolares (Mardones, 2007). Las movilizaciones se incrementaron en los meses siguientes y pasaron a incluir reclamos de recentralización del sistema público (desde los municipios hacia el Ministerio de Educación) y de revisión de los programas de jornada escolar completa. Las movilizaciones desataron la renuncia del ministro de Educación, y la creación de un consejo asesor para revisar los temas de cobertura estructural de los servicios educativos. También se tomaron medidas referidas al incremento del gasto educativo en áreas como

infraestructura, subsidios estudiantiles en materia de transporte y aranceles de ingreso. El informe final del consejo asesor, que contó con la participación de docentes, estudiantes y otros grupos, no fue ratificado por los gremios estudiantiles (Mardones, 2007).

En materia laboral, el gobierno extendió algunos mecanismos de regulación en relación con la subcontratación de personal por parte de las empresas. De forma creciente, la CUT, principal central sindical, y representantes del PS han hecho hincapié en la necesidad de institucionalizar instancias de negociación salarial con mayores niveles de agregación, de forma de garantizar derechos colectivos para los trabajadores. La oposición ha presentado distintos proyectos en materia de empleo tendientes a mejorar su regulación, pero manteniendo la negociación laboral en el ámbito de la empresa. A mediados de 2007, el gobierno designó un consejo asesor para tratar el tema de la equidad social, con representantes políticos y de la sociedad civil. El consejo deberá trabajar en la redacción de un informe-diagnóstico sobre empleo, ingresos y políticas sociales sectoriales.

### *Uruguay*

En el área de las reformas del sector social, el Uruguay mostró signos de eclecticismo. En materia de seguridad social el Uruguay pasó, al igual que la Argentina, de un sistema de reparto estatal a un sistema mixto que incluye un régimen de capitalización individual. A su vez, el Estado creó una empresa estatal de ahorro individual regida bajo el derecho privado que competiría con las otras empresas aseguradoras. El terreno educativo fue el área de reformas más decididamente universalistas, fundamentalmente en lo que se refiere a la educación primaria. La reforma estuvo centralizada en el área estatal, y no se produjo la descentralización de su implementación ni se otorgaron altos niveles de autonomía a los niveles locales. En el área de la salud se mantuvieron el sistema privado “mutual” y el sistema público, con una incorporación creciente de trabajadores públicos y privados al área mutual. En materia laboral, desde el comienzo de los años noventa el Estado apostó por un proceso de creciente descentralización de las relaciones laborales suspendiendo la convocatoria a ámbitos de negociación laboral.

Durante el actual gobierno se ha planteado una serie de reformas sectoriales que han tenido distintos niveles de éxito. En materia de negociación laboral, el gobierno decidió reinstalar la negociación tripartita, mediante la conformación de consejos de salarios. Estos consejos, convocados por el Poder Ejecutivo, permitieron la negociación colectiva por rama de actividad luego de quince años de una política de desregulación laboral que localizó la negociación laboral a nivel de

la empresa (Notaro, 2007). Como resultado, los sectores asalariados lograron negociar mejoras salariales significativas en el período. A su vez, los incentivos para la afiliación sindical incrementaron significativamente el número de adherentes de los gremios, especialmente en el área privada.

En materia de política social, el gobierno ha desarrollado un programa focalizado de ingresos que tuvo como principal objetivo la mejora de los niveles de ingresos de los sectores pobres, especialmente de aquellos ubicados en el último quintil de ingresos. El programa establecía la transferencia de un monto fijo a los hogares que se encontraran por debajo de la línea de indigencia, la entrega de *vouchers* para la compra de alimentos, apoyo para mejorar el acceso a los servicios sociales básicos y la creación de programas integrales con componentes de empleo y actividades remuneradas para los sectores beneficiarios (Filgueira y Alegre, 2008).

Las reformas en otras arenas sectoriales se presentan virtualmente bloqueadas (en el caso de la seguridad social) o en proceso de lenta implementación (en el caso de la salud). En materia de seguridad social, las alternativas manejadas por el gobierno son diversas, y van desde el mantenimiento del actual sistema, preferido por las fracciones más liberales, hasta su reforma significativa bajo la forma de la expansión de las pensiones mínimas y una mayor regulación de las aseguradoras privadas (Filgueira y Alegre, 2008).

La reforma en materia tributaria, pese a aparecer como la reforma sectorial de mayor viabilidad, no ha podido sustraerse a las negociaciones entre las fracciones de la izquierda. La reforma propuesta crea el impuesto a la renta, un mecanismo directo de gravamen que sustituye de forma gradual a los impuestos indirectos. Si bien mejora la posición de los sectores populares informalizados y a los sectores formalizados más bajos al disminuir gradualmente los niveles de tributación indirecta, supone gravámenes significativos a sectores de medios ingresos (profesionales, “asalariados de cuello blanco”) que integran las bases electorales de la coalición de izquierda.

### **Dimensión económica y fiscal**

Los países de la región han tenido una coyuntura económica particularmente favorable. La economía regional ha estado viviendo un ciclo de expansión, a partir de un contexto mundial caracterizado por el aumento de los precios internacionales de los principales *commodities* y el flujo de capitales a la región (a causa del alto volumen de liquidez existente en los mercados internacionales). Ello ha generado saldos favorables en sus balanzas comerciales y solvencia en materia fiscal (CEPAL, 2006). Gracias al crecimiento de la demanda y de los precios

de sus bienes exportables, la Argentina ha tenido un crecimiento acumulado espectacular –del 45% en su PBI entre 2003 y 2007–, mientras el Uruguay ha aumentado su actividad en casi el 35% durante el mismo período (CEPAL, 2007). Chile, a diferencia de otros países de la región, no experimentó una crisis financiera, por lo que la evolución de su economía ha sido claramente más estable. Sin embargo, desde 2003 hasta 2007 el país andino acumuló un crecimiento cercano al 25%, sin haber tenido caídas significativas en sus niveles de actividad en los años anteriores.

Como resultado, mediante la acumulación de superávits primarios, estos países han logrado cancelar o disminuir sensiblemente sus niveles de endeudamiento externo. Mientras la Argentina logró cancelar su deuda con el FMI, el Uruguay logró reducir su nivel de endeudamiento condicionado, canjeando deuda soberana a largo plazo (CEPAL, 2006). En consecuencia, mientras la Argentina ha reducido su deuda pública a una tercera parte (del 184% en 2002 al 65% en 2006), el Uruguay logró reducir su endeudamiento en más del 40% en el mismo período (del 106% al 62,6% del PBI), en tanto Chile mantuvo su posición privilegiada en materia de endeudamiento público, con una deuda pública que apenas supera el 10% de su PBI (CEPAL, 2006, 2007).

**Cuadro 10**  
Deuda externa del sector público 2002-2006 (como % del PBI)

<b>Deuda pública como % del PBI</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Argentina	184,4%	144,8%	132,5%	78,4%	65,5%
Chile	22,2%	19,5%	16,8%	12,9%	10,6%
Uruguay	106%	100,4%	78,9%	70,4%	62,6%

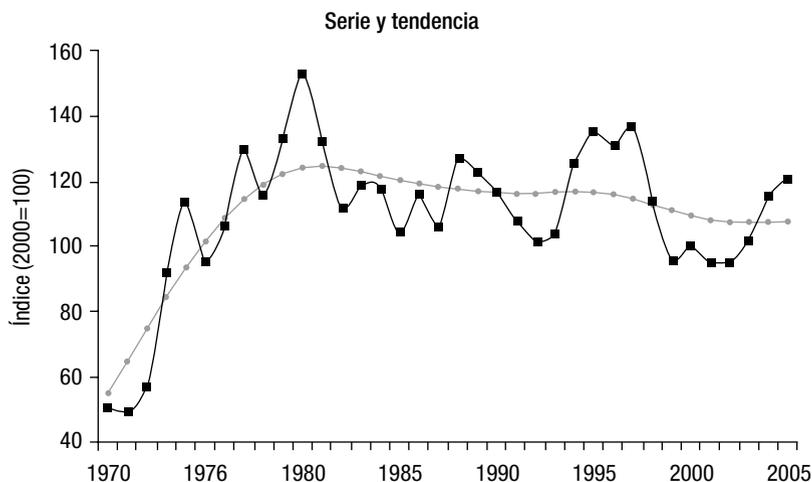
*Fuente:* CEPAL (2006, 2007).

A su vez, el aumento de la demanda de bienes exportables como el cobre (en el caso de Chile), los granos (Argentina) y derivados agrícolas en el caso de la Argentina y el Uruguay, permitieron reactivar la capacidad disponible en muchas ramas del sector industrial y del área comercial ligada a él, favoreciendo la expansión salarial. En combinación con la baja de las tasas de interés, ello impulsó la expansión del consumo privado así como el crecimiento de la actividad interna, repercutiendo en materia de empleo tanto en términos de tasa de actividad como, por primera vez en una década, en materia de formalización de diversas actividades de la economía, fundamentalmente las asociadas a la industria sustitutiva emergente luego de la crisis devaluatoria de estos países (CEPAL, 2006).

Sin embargo, la sustentabilidad de esta coyuntura depende de algunos factores estructurales presentes en las tres economías. Chile es el país menos dependiente de las oscilaciones y variaciones de su balanza comercial, y quizás el más estable en lo que se refiere al impulso exportador (CEPAL, 2006). El cobre tiene una demanda sostenida garantizada, que ha permitido no sólo un crecimiento vigoroso de los ingresos fiscales por regalías e impuestos a la renta minera sino también el sostenimiento de fondos anticíclicos que ponen a la economía al cubierto de los ciclos recesivos. Además, el nivel de vulnerabilidad de la economía chilena es sensiblemente menor al que experimentan la Argentina y el Uruguay, no sólo por la baja elasticidad de la demanda de sus productos mineros, sino también por su menor nivel de dolarización y su menor endeudamiento público (CEPAL, 2006). En estos términos, la Argentina aún presenta en el corto plazo una mayor fortaleza fiscal que el Uruguay, teniendo en cuenta que, al igual que la de Chile, su economía presenta un superávit global (posterior al pago de la deuda), en contraste con el superávit primario que sigue presentando el Uruguay (CEPAL, 2007). Mientras la Argentina y Chile cerraron el ejercicio fiscal de 2007 con un superávit global del 1% y el 8% respectivamente, el Uruguay cerró en negativo con un 1,5% (CEPAL, 2007).

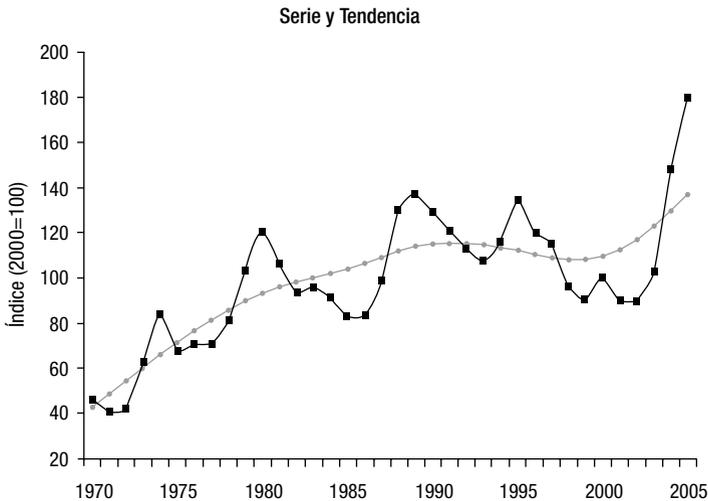
**Gráfico 1**

Evolución del índice de productos agropecuarios en América Latina. 1970-2005



Fuente: CEPAL (2006).

**Gráfico 2**  
Evolución del índice de productos de metales y mineros en América Latina 1970-2005



Fuente: CEPAL (2006).

Como muestran los gráficos, mientras el índice de los productos mineros y metales ha aumentado casi un 100% en la última década, en el caso de los productos agropecuarios el aumento ha sido del 25% y el comportamiento ha sido mucho más cíclico (CEPAL, 2006). Asimismo, el índice de precios de productos como el cobre aumentó casi un 60% respecto de la década del noventa, mientras los productos agropecuarios aumentaron sólo un 1% en el mismo período. En definitiva, si bien ambos *commodities* están en su fase expansiva, el nivel de expansión de precios y la demanda parecen tener mayor intensidad y mayor sustentabilidad en el caso de los productos mineros que en el de los productos agropecuarios.

## **CONCLUSIONES PRELIMINARES: HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS TRAYECTORIAS DE DESARROLLO DE LOS PAÍSES DEL CONO SUR**

### **ARGENTINA**

La Argentina mantiene un sistema de partidos poco institucionalizado, a lo que debe agregarse un proceso de creciente fragmentación y faccionalización de las elites partidarias. Hoy el gobierno logra, gra-

cias a la localización de amplios recursos estatales y poder político, tejer alianzas transversales con liderazgos regionales y locales, estableciendo acuerdos con elites dirigentes de diversos partidos. De esta forma, la divergencia programática se ve diluida por la constitución de un frente electoral controlado por un liderazgo vertical que procura recomponer algunas de las orientaciones neo-estadistas en materia de políticas de desarrollo. A su vez, las políticas de enlace corporativo, que históricamente el peronismo ha tenido con el movimiento sindical, garantizan que la articulación con y la movilización de sectores organizados desaten presiones para un realineamiento de corte programático en el sistema. El funcionamiento de esta alianza vertical de corte *party machine*, que logra articular vínculos de forma exitosa con sectores populares fragmentados por un lado, y con movimientos organizados heredados de la era-MSI por el otro (movimiento sindical), ha permitido al gobierno neutralizar el conflicto social, ampliando los márgenes para implementar distintos paquetes de políticas sin posibilidades de focos de veto.

A su vez, la Argentina ha presenciado el sostenido aumento del precio de sus bienes exportables que, en combinación con la sensible disminución de los niveles de endeudamiento externo a partir de una exitosa política de canje, le ha permitido mejorar sus márgenes fiscales, aumentar la capacidad de ahorro y expandir la economía en materia de oferta en diversas ramas sectoriales. Si bien la dependencia respecto de los precios internacionales continúa siendo alta dada su inserción como productor y exportador de bienes agrícolas, su capacidad de sostener superávits fiscales globales en un contexto de desendeudamiento genera menores focos de vulnerabilidad que los presentes en la década pasada. Durante el período, aun en un contexto de expansión fiscal, no han existido reformas sectoriales significativas más allá del desarrollo de políticas macroeconómicas heterodoxas y de políticas intervencionistas en el ciclo económico con apoyos sectoriales selectivos a determinados grupos orientados al mercado interno.

En este marco, el giro desarrollista realizado por el ala de centroizquierda del PJ ha garantizado la recomposición de políticas activas en materia económica, pero ha tenido poca capacidad de reforma de las políticas de protección e incorporación social. La fuerte fragmentación del sistema de partidos, y la heredada fragmentación de los canales de organización de los sectores medios y bajos, han orientado la emergencia de una alternativa política con fuertes incentivos para establecer enlaces que combinan los vínculos corporativos clásicos con grupos organizados con vínculos clientelares con sectores populares no organizados. Si bien minimiza eventuales desbordes de crisis en el sistema, este escenario genera menores condiciones para

una recomposición cuasi-universalista e integradora del modelo de desarrollo argentino. No obstante, a diferencia de lo que sucede en el Uruguay, por ejemplo, las características verticales de intermediación política y la baja competencia política en el marco de una baja institucionalización del sistema de partidos –y del PJ en particular– dotan de una amplia autonomía a las estructuras estatales para procesar paquetes reformistas que vayan en la dirección de reconstituir ciertos niveles de universalidad e integración en las políticas de desarrollo, claro está, bajo formas menos plurales. No obstante, es esperable que un sistema de partidos hegemónico por un aparato partidario de tipo *party machine* con baja competencia electoral y en un contexto de expansión o cierta estabilidad fiscal tenga incentivos directos para reforzar las formas de intermediación actuales, sin atraer reformas que pudieran, eventualmente, activar nuevos grupos de interés organizados que puedan presentar recomposiciones en el sistema de partidos y en el formato de representación.

#### CHILE

En Chile, la constitución de una coalición institucionalizada pero articulada en torno a *issues* institucionales parece generar tensiones en momentos en que los enclaves autoritarios han ido cediendo y la atención gubernamental debe orientarse a dilemas de política de desarrollo heredados del régimen militar. En este nuevo marco se hace patente la creciente divergencia programática entre los distintos partidos de la Concertación, que genera bloqueos y empates permanentes en la negociación de paquetes de política pública. A su vez, el carácter fuertemente elitista de las estructuras partidarias y su desconexión con movimientos sociales organizados le impide movilizar apoyos para destrabar bloqueos programáticos e impulsar una agenda política de reformas. La distancia de la centroizquierda respecto de sus bases sociales en el marco del debilitamiento de los movimientos sindicales organizados, así como el vínculo en redes clientelares con los sectores populares, ha generado pocas posibilidades de articulación de coaliciones reformistas de base amplia para enfrentar las reformas a las políticas pro-mercado.

La economía chilena es la que presenta mayores márgenes fiscales y mayor estabilidad en el largo plazo. A la situación de bajo endeudamiento externo y la alta capacidad de control de *shocks* financieros externos que ha mostrado, ligadas a un crecimiento económico sostenido, suma una baja elasticidad de los precios de sus principales *commodities* de exportación. El sensible y sostenido crecimiento del precio del cobre garantiza la existencia de una demanda sostenida con altos ingresos fiscales y mercados internacionales seguros. Sin

embargo, la creciente expansión de los márgenes fiscales que tiene la economía chilena no ha generado, en el horizonte, un cambio significativo de sus políticas sectoriales. La expansión fiscal en el actual sistema político, caracterizado por la negociación entre elites de los paquetes de política, ha orientado las políticas públicas hacia un claro perfil incremental que no parece alterar las condiciones de organización y acción de los grupos de interés. De hecho, las reformas en curso van en camino a desarrollar mecanismos correctivos a las políticas de mercado que no alteran las características estructurales de asignación y localización de excedentes y beneficios sociales.

En definitiva, si bien el actual contexto de estabilidad política y económica garantiza el avance de agendas de reformas en el contexto de un gobierno de centroizquierda, la ausencia de condiciones para generar coaliciones reformistas transfiere el dilema a cuestiones no ya de ajuste y adaptación como los que presentan los modelos corporativos, sino de correlación de fuerzas *vis à vis* los sectores liberalizados de la economía. Más aun, en un contexto de expansión y sustentabilidad de la economía chilena, los dilemas distributivos se localizan en las condiciones estructurales que presenta el modelo chileno para dirigir los excedentes hacia determinadas áreas de la sociedad. Pese a esto, la alternativa de profundizar la reconstrucción de algunos de los mecanismos de solidaridad vertical que fueron destruidos tras las reformas de mercado no parece viable en un contexto de alta competencia partidaria y creciente tensión al interior de la coalición de centroizquierda. No obstante, como contrapartida, un virtual desarme de la lógica de competencia interbloques podría generar condiciones para realinear la competencia bajo ejes programáticos, generando efectos positivos sobre la recomposición del vínculo con las bases sociales tradicionales. Esto permitiría dar viabilidad a una agenda mínima de reformas programáticas que permita la recomposición de ciertas alianzas reformistas en al menos algunas arenas sectoriales clave.

## **URUGUAY**

En el Uruguay, la coalición de izquierda se ha articulado en torno a una fuerte defensa del MSI, por lo que en términos programáticos aparece como más cohesiva que la coalición chilena. Sin embargo, su ascenso al gobierno ha intensificado la puja entre sus fracciones más liberales y las fracciones más orientadas a las políticas de base corporativa tradicionales. El fuerte disciplinamiento interno que muestra el FA, sumado a la presencia de un liderazgo presidencial con amplio consenso interno, ha permitido zanjar los conflictos y avanzar en programas de reforma. Sin embargo, esto tiene como resultado un mayor eclecticismo y una menor consistencia sectorial en materia de

políticas, como lo muestra la combinación de distintos híbridos de reformas corporativas, políticas focales y ortodoxia macroeconómica. Los vínculos pluralistas con los movimientos medios organizados en el marco de la permanencia de las políticas pro-MSI han generado una importante movilización y desbordes de dichos sectores bajo el gobierno de izquierda. Esta situación ha generado un proceso de negociación de programas de reforma en el interior de la izquierda y de ésta con organizaciones de interés, que va en la línea de introducir reformas parciales a los paquetes de política, conforme las mismas activan la movilización de grupos organizados, y ésta es canalizada por alguna fracción interna de la coalición.

El Uruguay presenta una economía en recuperación a partir del empuje exportador mostrado por los bienes agrícola-ganaderos. Sin embargo, a la alta elasticidad de los precios de los bienes de exportación se suma el alto endeudamiento público relativo existente, que en un contexto de alta dolarización de la economía genera un equilibrio fiscal endeble que aumenta los niveles de vulnerabilidad de la economía de cara a posibles *shocks* externos, y puede llegar a recrudecer en un futuro las contradicciones existentes en materia de consistencia sectorial del programa de reformas llevado adelante.

En este sentido, en el contexto de un sistema de partidos institucionalizado y de una importante movilización de los grupos organizados heredados de la era MSI, la coalición de izquierda se enfrenta a bloqueos endógenos para activar políticas de reforma de mayor consistencia, provenientes de sus propias bases sociales y electorales. El contexto de expansión fiscal ha logrado minimizar los efectos de las pujas distributivas. Sin embargo, un contexto de creciente desaceleración del crecimiento económico, en el marco de una mayor vulnerabilidad internacional, genera escenarios propicios para desbordes de los sectores organizados que no pueden ser canalizados exitosamente por la coalición. La clave de la estabilidad del actual sistema de competencia política y del programa de reformas de la izquierda radica en la capacidad que tenga ésta de alinear a sus bases sociales y electorales en paquetes programáticos con eventuales beneficios diferenciales en distintas arenas sectoriales. Esto también dependerá de la capacidad de la propia izquierda para mantener unificada a la coalición, que en un contexto de puja por el liderazgo podría tener incentivos para “desalinearse” de las políticas gubernamentales y plegarse al reclamo de muchas de las corporaciones pro-MSI. Nuevamente, un escenario de restricción fiscal e intensificación de las pujas distributivas podría ser propicio para tales estrategias de *free rider* que debilitarían la cooperación al interior de la coalición y, de esta forma, la posibilidad de secuenciar reformas importantes en el modelo de desarrollo.

En síntesis, tanto la Argentina como Chile y el Uruguay son países con sociedades que, de modos distintos, presentaron niveles de integración y bienestar distintivos en el continente. Las transformaciones en sus modelos de desarrollo responden en parte a características socio-políticas específicas, que fueron a su vez redimensionadas por dichas transformaciones. A comienzos de siglo, los tres países cuentan con opciones políticas de signo reformista. Los dilemas y alternativas que enfrentan para seguir vías que logren un reencuentro con ciertos niveles de integración heredados del pasado son distintos en los tres casos. La forma en que estas alternativas sean procesadas responderá en parte a las opciones estratégicas tomadas por los actores. Sin embargo, el reconocimiento de ciertas tendencias estructurales permite establecer las probabilidades de que dichas acciones sean emprendidas.

### **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

- Alegre, Pablo 2007 “Matrices socio-políticas y patrones de reforma en el Cono Sur: entre la ruta populista y autoritaria. El caso Uruguayo en perspectiva comparada” en *Revista Chilena de Ciencia Política* (Santiago de Chile).
- Auyero, Javier 2004 “Política, desigualdad y dominación en la Argentina contemporánea” en *Revista Nueva Sociedad* N° 193.
- Bayón, Cristina y Saravi, Gonzalo 2002 “Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impactos de la crisis en el Gran Buenos Aire” en Kaztman, R. *Trabajo y Ciudadanía: Integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (Montevideo: Cebra).
- Bonvechi, Alejandra y Giraudy, Agustina 2007 “Argentina. Crecimiento económico y concentración del poder institucional” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. XXVII, Número Especial.
- Buquet, Daniel y Chasqueti, Daniel 2005 “Elecciones Uruguay 2004: Descifrando el cambio” en *Revista de Ciencia Política de Chile* (Santiago de Chile) Vol. XXV, N° 2.
- Burgess, Katrina y Levitsky Steven 2003 “Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru and Venezuela” en *Comparative Political Studies* Vol. XXXVI, N° 8.
- Cameron, Max 2007 “Latin America’s parties, populism and social movements in the post-neoliberal era”, Ponencia presentada en el seminario Latin America’s Turns: Political Parties, Insurgent Movements, and Alternative Policies, British Columbia, Vancouver.

- Calvo, Ernesto 2005 “Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. XXV, N° 2.
- Castañeda, Jorge 2006 “Latin America’s Left Turn” en *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- Castiglioni, Rosanna 2005 *Retrenchment versus Maintenance: The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, 1973-1998* (London: Routledge).
- CEPAL 2004 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2006 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2007 *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*.
- Chasqueti, Daniel 2007 “Uruguay 2006: Éxitos y Dilemas del Gobierno de izquierda” en *Revista de Ciencia Política de Chile* (Santiago de Chile) Vol. Especial.
- Chasqueti, Daniel 2005 “Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay” en Daniel Buquet (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005* (Montevideo: Banda Oriental-ICP).
- Collier, Ruth y Collier, David 1991 *Shaping the political arena. Critical Junctures, The Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press).
- Corrales, Javier 2006 “The Backlash against Market Reforms and The Left in Latin America in the 2000s” en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Cleary, Matthew 2006 “Explaining the left’s resurgence” en *Journal of Democracy* Vol. XVII, N° 4, octubre.
- De Luca, Miguel 2007 “Argentina: Instituciones débiles, Economía a los tumbos”, Instituto Portugués de Relaciones Internacionales, Universidad de Lisboa.
- Etchemendy, Sebastián 2001 “Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina’s Economic Liberalization” en *Latin American Politics and Society* Vol. XLIII, N° 3.
- Etchemendy, Sebastián 2004 “Repression, Exclusion and Inclusion: Government-Union relations and Patterns of Labor Reform in Liberalizing Economies” en *Comparative Politics* Vol. XXXVI, N° 3.

- Epstein, Edward 2006 "The Piquetero Movement in Greater Buenos Aires: Political Protests by the Unemployed Poor during the Crisis" en Epstein, Edward y Pion-Berlin, David (eds.) *Broken promises? The Argentine Crisis, and the Argentine Democracy* (Maryland: Lexington Books de Lanham).
- Filgueira, Fernando 1999 "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en M. A. Melo *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil* (Recife: Massangana).
- Filgueira, Fernando y Papadópulos, Jorge 1997 "Putting Conservatism to good Use? Long Crisis and Vetoed Alternatives in Uruguay" en Chalmers, John *et al.* (eds.) *Rethinking Representation and Participation in Latin America* (Oxford/New York: Oxford University Press).
- Filgueira, Fernando y Moraes, Juan Andrés 2000 "Contextos y Estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay" en *Revista de Ciencia Política* (Montevideo) N° 12.
- Filgueira, Fernando y Alegre, Pablo 2007 "Logros y fracasos de una ruta de reforma híbrida: estructura de riesgo y protección social en el Uruguay", International Institute for Labor Studies –IILS– OIT (Ginebra), en prensa.
- Gamboa, Ricardo y Segovia, Carolina 2006 "Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile, diciembre 2005-enero 2006" en *Revista de Ciencia Política* Vol. XXVI, N° 1.
- Garretón, Manuel, Cavarozzi, Marcelo *et al.* 2003 *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Socio-Political Matrix* (Miami: North-South Center Press).
- Gibson, Edward 1996 *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective* (Baltimore, MD: John Hopkins University Press).
- Gibson, Edward y Suárez Cao, Julieta 2007 "Competition and Power in Federalized Party Systems", Documento de Trabajo, Program in Comparative-Historical Social Science, Northwestern University.
- Huber, Evelyne, Nielsen, Francois, Pribble, Jennifer y Stephens, John D. 2005 "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean", Informe entregado en el Comité 19 de la Conferencia de Investigación de la Asociación Sociológica Internacional (Chicago: IL) 8, 9 y 10 de septiembre.
- Kaufman, Robert 1979 "Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America: A Concrete Review of the Bureaucratic-

- Authoritarian Model” en *The New Authoritarianism in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press).
- Kaztman, Rubén 2007 “La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes” en *Revista Pensamiento Iberoamericano* N° 1, Segunda Época.
- Kitschelt, Herbert 2000 “Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities” en *Comparative Political Studies* Vol. XXXIII, N° 6-7.
- Kurtz, Marcus 1999 “Chile’s Neo-Liberal Revolution: Incremental Decisions and Structural Transformation, 1973-89” en *Journal of Latin American Studies* Vol. XXXI, N° 2.
- Kurtz, Marcus 2002 “Understanding the Third World Welfare State after Neoliberalism: The Politics of Social Provision in Chile and Mexico” en *Comparative Politics* Vol. XXXIV, N° 3.
- Lanzaro, Jorge 2000 “El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Instituto de Ciencia Política (Montevideo) N° 12.
- Lanzaro, Jorge 2006 *La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia, Aportes para una agenda de investigación* (Buenos Aires: Clacso).
- Levitsky, Steve 2003 *Transforming Labor-Based Parties in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Levitsky, Steven y Murillo, Victoria 2003 “Argentina weathers the storm” en *Journal of Democracy* Vol. XIV, N° 4.
- Lora, Eduardo 2001 *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo* BID, Documento de trabajo.
- Luna, Juan Pablo 2004a “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista” en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Luna, Juan Pablo 2004b “De familia y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo” en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Luna, Juan Pablo 2007 “Blossoming in the desert: Is the left really growing in contemporary Latin America? Why? For how long?”, Ponencia presentada en el seminario Latin America’s Turns: Political Parties, Insurgent Movements, and Alternative Policies, British Columbia, Vancouver.

- Mahoney, James 2006 "Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences" en Wimmer, Andreas y Kössler, Reinhart *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy 1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano 2000 *Social Cleavages, Political Legacies and Post Authoritarian Party Systems: Chile in the 1990s*, Documento de Trabajo (Notre Dame: Kellogg Institute, University of Notre Dame) N° 278.
- Mardones, Rodrigo 2007 "Chile, todos íbamos a ser reinas" en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. Especial.
- McGuire, James 1997 *Peronism without Peron: Unions, Parties and Democracy in Argentina* (Stanford: Stanford University Press).
- Moreira, Constanza 2004 *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay* (Montevideo: Trilce).
- Moore, Barrington Jr. 1966 *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press).
- Murillo, Victoria 2001 *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Naciones Unidas 1985 "Estimates and projections of urban, rural and city populations, 1950-2025: the 1982 Assessment" (New York).
- Notaro, Jorge 2007 "Los consejos de salarios en el Uruguay", Documento de Trabajo (Montevideo: Instituto de Economía).
- O'Donnell, Guillermo 1997a "Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós).
- O'Donnell, Guillermo 1997b "¿Democracia delegativa?" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós).
- Ostiguy, Pierre 2002 "The high and the low in politics: Argentina's two dimensional political space in Comparative perspective", Ponencia presentada en el Congreso de la American Political Science Association.
- Panizza, Francisco 2005 "The Social Democratisation of the American Left" en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*.
- Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes 2006 *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Pierson, Paul 2004 *History, Institutions and Social Analysis* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Posner, Paul 1999 "Popular Representation and Political Dissatisfaction in Chile's New Democracy" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. XLI, N° 1.
- Posner, Paul 2007 "Development and Collective Action in Chile's Neoliberal Democracy" en *Political Power and Social Theory* Vol. XVIII.
- Roberts, Kenneth 1998 *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru* (Stanford: Stanford University Press).
- Roberts, Kenneth 2002 "Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era" en *Studies in Comparative International Development* Vol. XXXVI.
- Roberts, Kenneth 2006a *Latin America's Populist Revival* Department of government, Cornell University.
- Roberts, Kenneth 2006b "Left, Right and the Legacies of Neoliberal Critical Junctures in Latin America", Ponencia presentada en el encuentro anual de la American Political Science Association, Filadelfia.
- Rueschemeyer, Dietrich, Huber, Evelyne y Stephens, John 1992 *Capitalism, Development and Democracy* (Chicago: Chicago University Press).
- Schamis, Héctor 2006 "Populism, Socialism and Democratic Institutions" en *Journal of Democracy* Vol. XVII, N° 4.
- Scully, Timothy 1992 *Party Politics in Nineteenth and Twentieth in Chile* (Stanford: Stanford University Press).
- Stokes, Susan 2005 "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina" en *American Political Science Review* Vol. XCIX, N° 3.
- Tironi, Eugenio y Agüero, Felipe 1999 "¿Sobrevivirá el Actual Paisaje Político Chileno?" en *Estudios Públicos* N° 74.
- Valenzuela, Arturo y Damert, Lucía 2006 "Problem of Success in Chile" en *Journal of Democracy* Vol. XVII, N° 4.
- Weyland, Kurt 1999 "Economic Policy in Chile's New Democracy" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. XLI, N° 3.
- Weyland, Kurt 2007 *What is Right about Latin America's Left?* Universidad de Texas, mimeo.
- Williamson, John 2000 "What Washington means by Reform" en *Modern Political Economy in Latin America* (Washington).
- Yaffé, Jaime 2005 *Al centro y adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay* (Montevideo: Linardi y Risso).



FLORENCIA ANTÍA\*

## POLÍTICAS SOCIALES Y DESARROLLO

### LOS DESAFÍOS PARA LAS IZQUIERDAS DE CHILE Y URUGUAY

#### INTRODUCCIÓN

En los inicios del siglo XXI, América Latina presenta una geografía política novedosa, a partir de que en varios países accedieron al gobierno coaliciones y partidos políticos de izquierda y centro-izquierda. El ciclo comienza con el triunfo electoral en Chile del socialista Lagos en 2000, seguido de la victoria en Brasil del *petista* Lula en 2002, el triunfo en la Argentina del ala izquierdista del peronismo con la candidatura de Kirchner en 2003, y la conquista del gobierno uruguayo por parte del *frente amplista* Vázquez en 2004. El repertorio se amplía con los gobiernos de Chávez, Morales y Correa en Venezuela, Bolivia y Ecuador, respectivamente.

La renovación se produce luego de dos décadas de predominio de políticas de orientación neoliberal, en las que se impulsó un modelo de desarrollo pautado por la apertura económica, la liberalización financiera y la reducción del rol del Estado, de acuerdo con los postulados sintetizados en el “Consenso de Washington” (Williamson, 1989). Los logros sociales y económicos de este modelo resultaron insuficientes,

\* Licenciada y magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República del Uruguay. Candidata a doctora en Ciencia Política por el Instituto de Pesquisas Universitárias de Rio de Janeiro. Investigadora y docente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

al no alcanzar la meta del crecimiento económico sostenido y por su incapacidad para redistribuir la riqueza.

En este marco, la investigación plantea el interrogante de si el acceso al gobierno de partidos de izquierda y centro-izquierda en los países de la región constituye una *coyuntura crítica* a partir de la cual es posible impulsar un nuevo modelo de desarrollo “progresista”. Específicamente, el objetivo del estudio consiste en identificar y caracterizar los modelos de desarrollo que impulsaron e impulsan tres gobiernos de izquierda y centro-izquierda, los chilenos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2009) y el uruguayo de Tabaré Vázquez (2005-2009), a través del análisis sistemático de las principales políticas públicas orientadas a la promoción de la equidad y a la transformación de la especialización productiva.

El trabajo presenta la siguiente estructura. Luego de esta introducción, el primer apartado discute la noción de modelo de desarrollo progresista en el contexto latinoamericano. En el segundo apartado se presenta una breve descripción de los sistemas de partidos y de los actores gobernantes en ambos casos. El cuarto constituye el cuerpo central del trabajo, al plantear una caracterización de los modelos de desarrollo de ambos países, a partir del análisis de las principales políticas sociales y productivas. Finalmente, el quinto apartado resume las principales conclusiones de la investigación.

## **MARCO CONCEPTUAL: LA NOCIÓN DE MODELO DE DESARROLLO PROGRESISTA**

### **APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE MODELO DE DESARROLLO**

¿Qué se entiende por un “modelo de desarrollo progresista”? Ésta es sin duda una pregunta compleja, que puede admitir diferentes respuestas, dependiendo de la perspectiva teórica y política que se adopte. Teniendo en cuenta la amplitud de los abordajes posibles, aquí se presenta uno, que requiere algunas definiciones y distinciones conceptuales. En primer lugar, se trata de determinar qué se entiende por “desarrollo”. Luego, se establecerá en qué consiste un “modelo de desarrollo”. Finalmente, se han de discutir las características de un modelo de desarrollo de tipo progresista en el contexto latinoamericano.

Para estudiar los procesos de desarrollo conviene diferenciar distintos planos de análisis: a) un aspecto fáctico o empírico; b) un aspecto ético o normativo; y c) un aspecto propositivo (Arocena, 2007). El primero de ellos alude a los procesos de desarrollo realmente existentes, esto es, a la caracterización de la realidad. El componente ético o normativo refiere a la valoración de esas realidades, a una reflexión sobre los fines y los medios que acompañan a los procesos de cambio

socioeconómico (Crocker, 2003: 75-76, apud Pedrajas, 2006: 37). El abordaje propositivo, en tanto, alude a las formulaciones y propuestas orientadas a transformar la realidad.

En este trabajo se parte de una noción de desarrollo integral, que es diferente de la de crecimiento económico. Mientras el crecimiento consiste en el incremento de la producción de bienes y servicios de una economía, el desarrollo refiere a una serie de transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales más amplias. Incluso si se restringe la mirada al aspecto económico del desarrollo, éste incluye la consideración de un espectro más vasto de dimensiones que trascienden el mero crecimiento. En efecto, el desarrollo económico comprende procesos de cambio estructural en una economía, a partir del incremento de los niveles de producción con mayor valor agregado. Implica, además, la distribución de esa riqueza sobre la base de parámetros de equidad.

Teniendo presentes estas precisiones conceptuales, es posible diferenciar dos grandes visiones del desarrollo (Sen, 1997). La primera plantea la necesidad de que las sociedades realicen grandes “sacrificios” en el presente en pos de un futuro mejor, tales como generar altos niveles de acumulación de capital a través de bajos niveles de vida en el presente o admitir altos niveles de desigualdad. En esta concepción, que Sen identifica con la expresión “sangre, sudor y lágrimas”, se resta importancia a la obtención de bienestar y calidad de vida presentes en favor de un desarrollo futuro. Una conocida manifestación en América Latina de esta visión es la teoría del derrame o *trickle down*, que postula la necesidad de generar primero crecimiento económico para luego, en una etapa posterior, estar en condiciones de distribuir sus frutos. Se asume que tomar medidas redistributivas en etapas tempranas del proceso de desarrollo obstaculizaría la posibilidad de crecimiento económico.

En contraste, la segunda concepción señala que el desarrollo puede ser un proceso esencialmente amigable. No se requiere realizar sacrificios fundacionales, sino que se debe armonizar la mejora del bienestar social, el estímulo de la capacidad productiva y el desarrollo de la economía. En esta categoría se inscribe la noción de desarrollo planteada por el propio Sen (2000), de gran impacto en el debate académico y político contemporáneo. Este autor entiende el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos: “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada” (Sen, 2000: 16). Esta noción se encuentra muy próxima al concepto de desarrollo humano promovido desde el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se entiende como el proceso de expansión de las capacidades de las personas para llevar a cabo el tipo de vida que tienen razones para valorar. De esta forma, se supera la visión estrecha del desarrollo económico, para poner el foco en el individuo, en sus capacidades, aspiraciones y necesidades (Arocena y Sutz, 2003).

A su vez, esta concepción del desarrollo tiene puntos de contacto con la visión de la “nueva” CEPAL originada a comienzos de los años noventa. En la propuesta denominada “Transformación productiva con equidad” se señala la necesidad de impulsar simultáneamente el crecimiento, la transformación de las bases productivas y la equidad social. Desde esta perspectiva, los objetivos económicos y sociales se condicionan recíprocamente y revisten igual jerarquía: “...así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad” (CEPAL, 1996). Los ejes de lo que se dio en llamar un “enfoque integrado” pasan por la promoción de la incorporación del progreso técnico a la producción, el logro del pleno empleo productivo y la inversión en recursos humanos (CEPAL, 1996).

Para cerrar una primera aproximación al concepto de desarrollo, cabe retomar la visión planteada por Adelman (2001: 130), que sostiene que “el desarrollo económico es un proceso multidimensional, no lineal, caracterizado por la dependencia de cada trayectoria histórica, que implica cambios en los patrones de interacción entre diferentes aspectos del desarrollo y, por lo tanto, requiere cambios predecibles en las políticas e instituciones a lo largo del tiempo”.<sup>1</sup> Esta definición tiene la virtud de retomar varios de los conceptos antes mencionados, destacando además la importancia de la trayectoria histórica de cada país en la consecución de una ruta de desarrollo.

Así, el proceso de desarrollo requiere de acciones deliberadas que pueden expresarse en estrategias de desarrollo de las sociedades. Las estrategias de desarrollo comprenden paquetes de políticas públicas e instrumentos orientadas a producir transformaciones económicas, políticas y sociales (Haggard, 1990). Como se señaló antes, los contenidos y orientaciones normativas de ese proceso de transformaciones pueden variar significativamente en función de la concepción de desarrollo que se tenga, así como de las preferencias políticas e ideológicas predominantes.

En ese sentido, los modelos de desarrollo no están exentos de contradicciones y tensiones, al ser el resultado sociohistórico de un

---

1 Traducción propia.

proceso complejo y específico en el cual intervienen aspectos tales como el régimen de gobierno, las políticas económicas, las políticas sociales y la inserción internacional, entre otros factores. A su vez, en su definición incide un amplio conjunto de actores e instituciones políticas –gobernantes, funcionarios estatales, partidos políticos–, y sociales –sindicatos, gremios empresariales, organizaciones de la sociedad civil, prensa–. Es así que la forma que asume un modelo de desarrollo manifiesta una cierta correlación de fuerzas.

Asimismo, cabe destacar que las rutas de desarrollo que sigan los distintos países estarán condicionadas por la estructura social y las instituciones políticas existentes. Este conjunto de condiciones antecedentes puede expresarse en legados institucionalizados, que inciden sobre la trayectoria de desarrollo posterior de los países. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que las opciones de política previas pueden influir sobre los procesos políticos del presente (Pierson, 2004).

Junto con estos factores, otro elemento que incide significativamente sobre las características del modelo de desarrollo de un país, especialmente de los países subdesarrollados, es el contexto internacional. Con la profundización del proceso de globalización, los Estados-nación ven reducidos sus márgenes de acción en la definición de las políticas públicas domésticas, a partir de la creciente apertura de sus economías y de la relevancia que adquieren los agentes de los mercados internacionales, los organismos multilaterales de crédito, y los gobiernos de las principales potencias, en la toma de decisiones estratégicas en el plano nacional. Ello no supone afirmar la inexistencia de alternativas de política para los países en desarrollo, aunque sí aconseja tener presente la restricción externa al considerar las características y alcances de los modelos de desarrollo impulsados por fuerzas progresistas.

#### **FUNDAMENTOS DE UN MODELO DE DESARROLLO “PROGRESISTA”**

El término “progresista” es un concepto politológicamente impreciso (Moreira, 2006), en la medida en que engloba una multiplicidad de situaciones diferentes, que abarca gobiernos conducidos por partidos de izquierda clásica, coaliciones de centro-izquierda, movimientos de corte populista, etc. No obstante, resulta claro que el uso contemporáneo del término “progresismo” se identifica fuertemente con el campo político-ideológico de la izquierda. De ahí que en este trabajo se utilicen indistintamente los términos de izquierda y progresista.

Para aproximarse a la concepción de un modelo de desarrollo de izquierda, cabe retomar la clásica distinción entre izquierdas y derechas planteada por Bobbio (1985). De acuerdo con este autor, entre las principales señas de identidad de la izquierda figura la preocupación

por la igualdad social.<sup>2</sup> Ello se manifiesta en una vocación por reducir los factores que conducen a la desigualdad entre clases sociales, grupos étnicos, género, etc. Una vez establecido el criterio central, Bobbio plantea que la valoración que los partidos e ideologías tengan de la libertad permite distinguir entre alas moderadas y extremistas. A partir de la combinación de ambos criterios –apreciación de la libertad y de la igualdad–, Bobbio identifica a los partidos y movimientos de centro-izquierda como aquellos que son a la vez liberales e igualitarios y los diferencia de las agrupaciones de izquierda de tipo jacobino, que son igualitarias, pero también autoritarias (Bobbio, 1985: 162). La distinción entre partidos de centro-izquierda y de izquierda extremista es un recurso analítico necesario para este trabajo, ya que los casos estudiados se aproximan mayormente a la definición de centro-izquierda.

Además de la preferencia por la igualdad, otro rasgo característico de la izquierda es que tiende a atribuir al Estado un papel más relevante en la regulación de las esferas económica y social, mientras que la derecha confía mayormente en los mecanismos de autorregulación del mercado.<sup>3</sup>

El fenómeno de las izquierdas gobernantes en América Latina es relativamente novedoso, por lo que recién comienza a producirse una serie de análisis sistemáticos de las distintas experiencias. Algunos de estos trabajos acuñaron el término de “nueva izquierda” en alusión a los partidos y movimientos de izquierda latinoamericanos que emergen hacia fines de la década del ochenta e inicios de los años noventa. La “nueva izquierda” surge sobre la base de la transformación de las “viejas” organizaciones de izquierda –ya sea los partidos comunistas, la izquierda nacionalista o popular, las organizaciones guerrilleras, los partidos de izquierda reformistas o la izquierda social– y está asociada a la crisis de la ideología marxista a nivel internacional y a la caída del bloque socialista (Rodríguez Garavito y Barreto, 2005: 23-26).

---

2 La *derecha* postula que las desigualdades son ineliminables y que tampoco resulta deseable su eliminación (Bobbio, 1985).

3 Boix señala que “[a]unque todos los gobiernos, con independencia de su orientación ideológica, están interesados en asegurar una tasa elevada de crecimiento económico, se inclinan por emplear diferentes instrumentos para obtenerla. Los partidos de izquierda alientan la intervención del sector público en la economía: aumentan sistemáticamente los impuestos para financiar sus esquemas intervencionistas; reclaman para el Estado un importante papel en la provisión de capital físico y humano, bien sea directamente, mediante los presupuestos generales, bien indirectamente, mediante un sector público empresarial; y establecen mecanismos e incentivos fiscales y legales para modificar las decisiones de agentes privados sobre ahorros e inversión. Los partidos de derechas, por el contrario, confían en la capacidad del sector privado para proporcionar el volumen óptimo de factores productivos para maximizar la tasa de crecimiento” (Boix, 1998: 136; traducción propia).

Se identifica pues una fuerte heterogeneidad dentro del fenómeno de la “izquierda latinoamericana gobernante”, en función de parámetros tales como la estructuración ideológica de la competencia partidaria, la valoración de la democracia liberal, la evaluación de las pautas de organización de la economía capitalista, las características propias de cada uno de los países, así como de la agenda de gobierno.

En una caracterización que ha resultado polémica, algunos analistas distinguen entre una izquierda de tipo “populista” y una izquierda “reformista” o “socialdemócrata” (Castañeda, 2006; Lanzaro, 2006; Weyland, 2007). Entre los primeros se cuentan los partidos y gobiernos “que surgen de un pasado populista y puramente nacionalista, con pocos fundamentos ideológicos” (Castañeda, 2005). En este grupo, los autores referidos suelen ubicar a diferentes gobiernos como el de Chávez en Venezuela, el de Correa en Ecuador, el de Evo Morales en Bolivia y el de Kirchner en la Argentina.

La segunda categoría –izquierda “reformista o socialdemócrata”– comprendería a aquellos gobiernos y partidos que asumen las reglas de juego planteadas por el régimen democrático y la economía capitalista, moviéndose en el marco de las restricciones que ambos generan. Esto supone, por un lado, el abandono de la vía revolucionaria de acceso al poder y la opción por un reformismo democrático. Por otra parte, implica la aceptación del mercado, el cual se combinará con formas más o menos extendidas de intervención estatal. Sumado a ello, en materia de agenda de gobierno, la izquierda reformista procura impulsar algunas políticas distintivas, especialmente en el plano social, en el de los derechos democráticos y en algunos aspectos del manejo económico (Lanzaro, 2006). En esta categoría se ubicarían los gobiernos chilenos de Lagos y Bachelet, el uruguayo de Vázquez y el brasileño de *Lula*.

Así, dentro de esta última categoría, las izquierdas gobernantes no proponen una transformación sistémica del modo de producción hacia el socialismo. En cambio, plantean una nueva organización del capitalismo con mayor regulación y equilibrio social, que se podría calificar de “reformista”. En efecto, si bien desde filas opositoras las izquierdas latinoamericanas plantearon fuertes críticas al modelo neoliberal, algunos autores sostienen que ellas carecen de una alternativa acabada frente al mismo (Rodríguez Garavito y Barreto: 2005). No obstante, cabe plantear la hipótesis de que los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de la región impulsan un modelo de desarrollo que, sin proceder de acuerdo con un paradigma preconcebido, busca promover conjuntamente el desarrollo económico y la justicia social.

Esta investigación parte de una hipótesis respecto del contenido normativo que orienta una estrategia de desarrollo de izquierda. Entre sus prioridades, dicha estrategia jerarquiza las políticas orientadas a la

mejora de la equidad social, lo que incluye una redistribución de la riqueza. Asimismo, a la luz de la experiencia latinoamericana reciente, se asume que la mejora sostenida de la equidad sólo es posible a partir del aumento de la riqueza y de la mejora de las capacidades para generarla.

Éste constituye un gran desafío para los países de la región, pues a lo largo de su historia ninguno de ellos ha logrado conciliar los objetivos de crecimiento y equidad (Fajnzylber, 1989). En las últimas décadas, Chile logró “moverse” desde una situación de ausencia de crecimiento y de equidad, hacia una mejora en los niveles de dinamismo económico sin avanzar en el objetivo de la equidad. Ese proceso se inició en un contexto dictatorial, aunque continuó bajo el influjo de los gobiernos democráticos de la Concertación. El Uruguay, en tanto, continuó situado en el casillero que combina bajos niveles de crecimiento con altos niveles de equidad dentro del contexto regional, aunque empeorando su posición relativa en términos de distribución del ingreso (PNUD, 2005).

Este antecedente plantea uno de los desafíos históricos más importantes para el desarrollo latinoamericano. ¿La izquierda latinoamericana o, más específicamente, los gobiernos chilenos y uruguayos, están siendo capaces de construir e impulsar un modelo de desarrollo que concilie transformación productiva<sup>4</sup> con justicia social?

Teniendo presente esta pregunta orientadora, en la siguiente sección se fundamenta la pertinencia de comparar las experiencias de ambos países, al tiempo que se indican las principales diferencias y similitudes entre ellos.

### **UNA MIRADA A LAS “CONDICIONES INICIALES” EN EL DESARROLLO DE CHILE Y URUGUAY**

Este trabajo indaga si la “ventana de oportunidad” que se abre en Chile y el Uruguay con el acceso de partidos de izquierdas y centro-izquierda al gobierno configura una *coyuntura crítica*, en la que resulta posible impulsar un modelo de desarrollo de nuevo tipo. Los itinerarios políticos de los países pueden ser analizados como una combinación de trayectorias estructurales pautadas por momentos o coyunturas críticas en los que el rango de opciones políticas se expande significativamente (Collier y Collier, 1991; Pierson, 2004). Ello supone que en ciertas circunstancias la agencia política adquiere mayor capacidad de moldear las configuraciones políticas, sociales y económicas imperantes. Este

---

4 Se trata de la transformación de la capacidad productiva de una economía orientada a la generación de valor mediante la diversificación de la canasta de bienes producidos y la producción de bienes de alto contenido tecnológico. Cabe señalar que en el trabajo se harán referencias a los aspectos económico-productivos, aunque el foco del análisis estará en la dimensión del sistema de protección social.

enfoque jerarquiza la existencia de momentos de cambio histórico, como un punto de inflexión, por encima de una visión más incremental de los mismos. No obstante, presta particular atención a la importancia de los legados de la trayectoria histórico-institucional de cada país.

Retomando este último punto, en lo que sigue se sintetizan los principales rasgos de las configuraciones nacionales, que desde una perspectiva comparada ayudarán a comprender las estrategias de desarrollo que siguen los gobiernos de izquierda y centro-izquierda en estudio.

Chile y el Uruguay tienen una larga tradición democrática, de las más sólidas de la región, y cuentan con sistemas de partidos altamente institucionalizados (Mainwaring y Scully, 1995). Asimismo, los dos tuvieron, en el entorno de los años setenta, Estados de bienestar relativamente universales. Éstos han sido caracterizados como sistemas de “universalismo estratificado”, en la medida en que las prestaciones y la seguridad social alcanzaban a la mayor parte de la población, aunque de forma estratificada en términos de cobertura, beneficios y calidad, de acuerdo con el sitio que se tuviera dentro de la estructura ocupacional (Filgueira, 1998). A ello se suma que ambos países presentan niveles de ingreso, alfabetización y esperanza de vida relativamente elevados para los estándares de América Latina, con lo cual se ubican en posiciones similares en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2006).

**Cuadro 1**  
Posición en el Índice de Desarrollo Humano (2004)

	<b>Chile</b>	<b>Uruguay</b>
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	38	48
PBI per cápita (PPP USD 2004)	10.874	9.421
Esperanza de vida al nacer (años)	78,1	75,6
Tasa de alfabetización en adultos (%)	95,7	97,7

*Fuente:* PNUD (2006).

Más allá de estas configuraciones similares, las trayectorias de desarrollo que han seguido ambos países durante los últimos treinta años presentan divergencias significativas, en particular a partir del período autoritario de los años setenta.

## **CHILE Y URUGUAY: TRAYECTORIAS DE DESARROLLO DIVERGENTES**

En consonancia con las tendencias regionales y mundiales, a mediados del siglo XX Chile y el Uruguay siguieron modelos de desarrollo de

Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en los que el Estado desempeñaba un rol muy activo en el plano económico y social. A raíz de una serie de desequilibrios, el modelo comenzó a mostrar problemas en la década del cincuenta (Thorpe, 1998; Ffrench-Davis, 2001). Las estrategias políticas de ambos países ante el agotamiento del modelo divergieron sustantivamente: si bien ambos países comenzaron, alrededor de los años setenta, a desmontar el modelo ISI, Chile lo hizo de manera más radical y con mayor profundidad que el Uruguay.

En efecto, bajo la dictadura pinochetista (1973-1989) se procesó un fuerte viraje en el modelo de desarrollo, inspirado en las ideas neoliberales. Ello implicó la promoción de un Estado subsidiario y la maximización del espacio del mercado en calidad de asignador de recursos y proveedor de servicios (Raczynski, 1995: 227). De esta forma, se propulsaron la apertura comercial indiscriminada, la liberalización del mercado financiero y el recorte del rol y del tamaño del Estado. Sumado a ello, se introdujeron la flexibilización laboral y la supresión de los derechos sindicales, así como una reforma tributaria que redujo la participación de los impuestos directos y más progresivos (Ffrench-Davis, 2001: 27). En el plano de las políticas sociales, también predominó una orientación neoliberal, a partir de la retracción del Estado y el incremento del rol del mercado en educación, salud y previsión social. Estas medidas se vieron acompañadas por la contracción del gasto público social (Marshall, 1981: 35). Se trató de un conjunto de cambios estructurales que modificó sustantivamente la orientación del modelo de desarrollo y tuvo amplios impactos en términos sociales y económicos.<sup>5</sup>

En el Uruguay, en cambio, la dictadura cívico-militar (1973-1985) introdujo modificaciones menores al modelo de desarrollo. Los cambios fundamentales vinieron de la mano de la liberalización y la apertura financiera y, en menor medida, de la apertura comercial. En ese período se desarrolló una política de promoción de exportaciones no tradicionales, al tiempo que se iniciaron acuerdos comerciales con los países de la región. Por otra parte, no se introdujeron modificaciones de relevancia en las políticas sociales, a pesar de que éstas experimentaron un cierto deterioro en el período (Castiglioni, 2005: 42).

Con distintos puntos de partida en ambos países, consecuencia de sus disímiles trayectorias, los gobiernos que asumieron en el período de la redemocratización desarrollaron políticas con orientaciones diferentes.

---

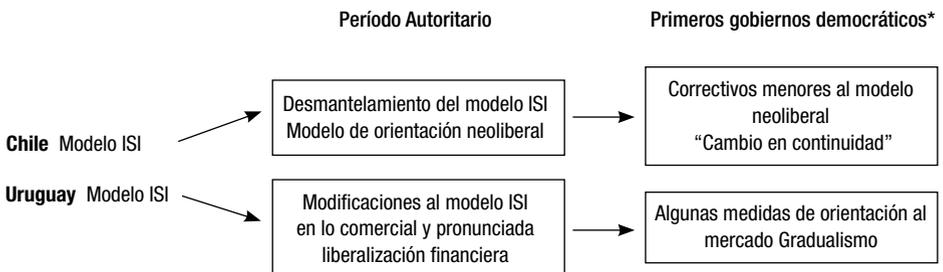
5 Contradiendo la imagen de que la dictadura pinochetista tuvo un desempeño económico exitoso, Ffrench-Davis señala que: “el crecimiento fue predominantemente ficticio; la tasa de formación bruta de capital fue significativamente menor que la histórica; los limitados beneficios fueron recibidos por una minoría y elevados costos castigaron a la mayoría, registrándose un grave deterioro de la distribución del ingreso y el patrimonio” (Ffrench-Davis, 2001: 85).

Los dos primeros gobiernos de la Concertación, encabezados por Patricio Aylwin (1990-1994) y por Eduardo Frei (1994-2000), ambos demócrata-cristianos, mantuvieron los principales rasgos del modelo de desarrollo instituido. Dentro de los parámetros generales trazados durante la dictadura pinochetista, desarrollaron algunas reformas, en un proceso que fue caracterizado como un “cambio en continuidad” (Ffrench-Davis, 2001).

En el Uruguay, una vez recuperada la democracia y luego del primer gobierno de Julio Sanguinetti, en el que no hubo reformas de entidad, en los años noventa los gobiernos de los partidos Nacional y Colorado prosiguieron el proceso de liberalización económica inspirado en el “Consenso de Washington”. Las principales medidas consistieron en la profundización de la apertura comercial, privilegiando la apertura regional (con la creación del Mercosur); la reforma del Estado, que avanzó lentamente y fue acompañada de un aumento del gasto público; una reforma laboral parcial; y la reforma previsional, con la creación de un sistema mixto (Antía, 2001: 45).

Sin embargo, el proceso reformista tuvo un alcance gradual y limitado, fundamentalmente a partir de 1992, cuando triunfó en un plebiscito la posición contraria a la privatización de las empresas públicas. Esta posición fue liderada por una coalición de veto conformada por los partidos de izquierda, los sindicatos y las agremiaciones de jubilados y de estudiantes, la cual alcanzó sus principales logros mediante el uso de instrumentos de democracia directa para bloquear los procesos de enajenación de empresas estatales (Filgueira y Papadópulos, 1996).

### Trayectorias de desarrollo divergentes en Chile y Uruguay



Fuente: Antía (2008: 130).

\* Chile: dos primeros gobiernos de la Concertación (1990-1999). Uruguay: gobiernos de los partidos tradicionales (1985-2004).

La consideración de las “condiciones antecedentes” resulta pertinente para enmarcar el análisis de los modelos de desarrollo promovidos por los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de Chile y el Uruguay, ya que los diferentes “puntos de partida” de ambos casos condicionan fuertemente la orientación y los alcances de las políticas implementadas por dichos gobiernos.

## **BREVE CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES GOBERNANTES EN CHILE Y URUGUAY**

### **CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN CHILE Y URUGUAY**

En Chile, el sistema de partidos está constituido por seis actores con representación parlamentaria, nucleados en dos coaliciones estables, una situada a la izquierda –*la Concertación*–<sup>6</sup> y otra hacia la derecha del espectro político –*Alianza por Chile*–.<sup>7</sup> Las reglas electorales parlamentarias –sistema binominal– incentivan este tipo de organización de la competencia partidaria (Aninat *et al.*, 2004).

En lo que refiere al sistema de partidos uruguayo, éste se constituye con tres grandes actores, el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio (FA), de extensa tradición y con profundas raíces sociales, y un cuarto partido –Partido Independiente– de menor talla.

Los patrones de competencia de los sistemas de partidos de estos países presentan diferencias significativas. Mientras en el uruguayo la pauta de competencia se despliega predominantemente en torno al modelo de desarrollo (clivaje Estado-mercado), el sistema de partidos chileno se estructura en torno a tres clivajes: Estado-mercado, moral-religioso, autoritario-democrático. Sin embargo, el papel que tuvo cada uno de estos clivajes como estructurante de la competencia partidaria chilena ha variado desde la democratización. Mientras la diada autoritarismo-democracia, que había tenido gran relevancia en los primeros años de la postransición, comienza a perder centralidad, adquiere mayor importancia la dupla Estado-mercado (Alcántara y Luna, 2004: 155).

Respecto de la estructura de los actores políticos analizados, el FA ha experimentado una significativa transformación, pasando de

---

6 La Concertación de Partidos por la Democracia (conocida normalmente como *Concertación*) es una coalición de partidos políticos de centro-izquierda conformada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia, el Partido Radical Social Demócrata, el Partido Socialista y Democrático de Izquierda y el MAPU Obrero Campesino. La Concertación ha gobernado Chile desde 1990 hasta la fecha.

7 La Alianza por Chile está constituida por la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional.

ser en sus orígenes una coalición minoritaria de partidos, a estructurarse como un partido de tipo *catch all* exitoso y mayoritario (Lanzaro, 2004). Asimismo, ha experimentado un proceso de moderación ideológica, abandonando una plataforma programática fundacional que en 1971 tenía un tono antioligárquico y antiimperialista, e incluía propuestas tales como la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el no pago de la deuda externa, para acercarse a una concepción socialdemócrata que revaloriza la democracia política y conceptualiza el cambio social en términos de reforma (Garcé y Yaffé, 2004).

En el período postransición, el FA y la Concertación tuvieron roles marcadamente diferentes en el sistema político: la coalición chilena gobierna desde el año 1990, en tanto el FA recién accedió al gobierno en 2005. En tal sentido, mientras la Concertación asumía las responsabilidades de gobierno por tres períodos sucesivos, la izquierda uruguaya se posicionaba como la principal fuerza opositora. En este período, el FA experimentó un proceso de acumulación electoral, pautado por una estrategia doble: por un lado ejerció la oposición sistemática a los gobiernos encabezados por los partidos tradicionales, mientras, por el otro, transitó un proceso de moderación ideológica y de competencia hacia el centro del espectro político-ideológico (Lanzaro, 2004: 83). Como se indicó, ello supuso la oposición a las iniciativas de orientación neoliberal –en particular la de reforma del Estado–, planteadas por las coaliciones de gobierno de los partidos Nacional y Colorado.

#### **CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES GOBERNANTES**

Vázquez asumió la presidencia en marzo de 2005, luego de triunfar en la primera ronda electoral con un apoyo del 51,7%. En cambio, Lagos y Bachelet tuvieron que competir en segunda vuelta con los candidatos de la Alianza por Chile, a quienes derrotaron con un apoyo electoral del 51,3% y del 53,5%, respectivamente.

En lo que refiere al respaldo legislativo, los dos presidentes chilenos contaron con una mayoría relativa dentro de la Cámara de Diputados, pero únicamente Bachelet dispuso también de un respaldo mayoritario en el Senado (cuadro 2).<sup>8</sup>

---

8 Si bien la Concertación había obtenido la mayoría entre los senadores electos desde la restauración de la democracia, nunca logró tener mayoría debido a la existencia de “senadores designados”, que dejaron de existir en marzo de 2006 a partir de la reforma constitucional (Gamboa y Segovia, 2006: 85).

**Cuadro 2**

Composición política del Senado y de la Cámara de Diputados en Chile por coalición, al año de inicio de cada legislatura (en porcentajes)

<b>Senadores por coalición</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Concertación	41,7	41,7	52,6
Alianza	35,4	37,5	44,7
Otros	2,1	0	2,6
Institucionales	20,8	20,8	
<b>Diputados por coalición</b>			
Concertación	58,3	52,5	54,2
Alianza	40,0	47,5	45,0
Otros	1,7		0,8

Fuente: Mardones (2007: 94).

En el caso uruguayo, a diferencia de los gobiernos de los últimos veinte años, Vázquez dispuso de una mayoría parlamentaria propia en las dos cámaras (cuadro 3).

**Cuadro 3**

Composición política del Senado y de la Cámara de Diputados en Uruguay, 2005 (en porcentajes)

	<b>Senadores</b>	<b>Diputados</b>
Frente Amplio	55	53
Partido Nacional	35	36
Partido Colorado	10	10
Partido Independiente	0	1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Área Política y de Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la FCS sobre la base de datos de la Corte Electoral.

Asimismo, los formatos de los actores gobernantes son diferentes. En el caso uruguayo, se trata de una coalición de partidos de carácter mayoritaria, altamente fraccionalizada,<sup>9</sup> en tanto el gobierno chileno descansa en un apoyo de coalición. En este marco, una dimensión que interesa tener en cuenta al analizar la consistencia del respaldo parlamentario es la distancia ideológica existente entre las unidades que otorgan el respaldo legislativo. Como se aprecia en el gráfico 1, según

9 Al inicio del gobierno, el FA presentaba un total de 4,5 fracciones efectivas, número superior al de los partidos de la oposición (Buquet y Chasqueti, 2005: 148).

la autoidentificación ideológica de los legisladores, el FA se ubica más a la izquierda que la Concertación. Al mismo tiempo, dentro del partido uruguayo se registra una menor distancia ideológica que la que se advierte en la coalición chilena (1,5 y 1,9 respectivamente).

**Gráfico 1**

Autodefinición ideológica. Legisladores de los partidos gobernantes en Uruguay y Chile  
(1= muy de izquierda y 10= muy de derecha)

Uruguay (2005)	MPP (2,0)	PCU (2,5)	AP (3,0)	PS (3,2)	AU y VA (3,5)	Distancia máxima = 1,5 Media = 3,1
Chile (2001)	PS (2,3)			PPD (3,7)	DC (4,2)	Distancia máxima = 1,9 Media = 3,8

Fuente: Buquet y Chasquetti (2005: 149).

Las diferencias registradas en el posicionamiento ideológico de la Concertación y del Frente Amplio impactan en la orientación del proceso de reformas de las principales políticas sociales y económicas en ambos países.

## ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE DESARROLLO DE CHILE Y URUGUAY

### EL MODELO ECONÓMICO

#### Algunos rasgos generales de las estructuras económicas

Tanto Chile como el Uruguay son países subdesarrollados, que enfrentan el desafío de construir caminos de desarrollo dentro de los márgenes que impone la globalización. Como se aprecia a través de los indicadores presentados en el cuadro 4, el Uruguay es un país de menor dimensión que Chile. La población uruguaya es aproximadamente un quinto de la chilena, al tiempo que el PBI fue en el período 1990-2005, en promedio, un 28% respecto del de Chile.

En varios rubros, la economía chilena mostró en las últimas dos décadas un desempeño relativo mejor que la uruguaya, entre cuyos indicadores cabe mencionar los niveles de crecimiento, empleo, inflación, relación de la deuda externa respecto del PBI y los niveles de inversión extranjera directa.

**Cuadro 4**  
Características socioeconómicas de Chile y Uruguay

	Chile		Uruguay	
	1995	2005	1995	2005
Población		16.267.000		3.455.000
PBI <sup>a</sup>	61.347,70	93.196,20	18.092,30	21.019,90
PBI por habitante <sup>b</sup>	4.261,70	5.729,20	5.622,20	6.083,90
Grado de apertura de economía <sup>c</sup>	55,8	75,4	38,1	57,3
Desempleo	7,4	9,2	10,3	12,2
Inflación	8,2	3,1	42,2	4,7
Deuda externa / PBI	35,6	39,1	27,6	68,1
Inversión extranjera directa <sup>d</sup>	2.205,0	4.763,7	156,6	715,2

Fuente: CEPAL (2008).

a Millones de dólares a precios constantes de 2000; b Dólares a precios constantes de 2000; c Sobre la base de cifras en millones de dólares a precios corrientes; d Millones de dólares.

Otra diferencia entre ambas economías radica en los niveles de apertura externa, mucho más elevada en Chile que en el Uruguay. También se advierten diferencias en el dinamismo económico: mientras el Uruguay muestra una tasa de crecimiento económico per cápita baja en los últimos treinta años (1,01% anual), Chile exhibe una tasa más elevada (2,70% anual). En particular, la tasa de crecimiento del PBI de Chile en el período 1991-2003 ha sido considerablemente más alta que la uruguaya, con valores de 5,68% y 1,46% anual, respectivamente.

**Cuadro 5**  
Crecimiento del PBI y del PBI per cápita (1970-2008)

	1970-1980		1981-1990		1991-2003		2004-2008	
	PBI	PBI per cápita						
Chile	2,99	1,33	3,95	2,28	5,68	4,18	5,0	3,9
Uruguay	2,99	2,58	0,15	-0,48	1,46	0,79	8,9	7,2

Fuentes: Cimoli *et al.* (2005), período 1970-2003. CEPAL (2008), período 2004-2008.

Las estructuras productivas presentan algunas similitudes significativas. Como se aprecia en el cuadro 6, ambos países muestran un peso muy elevado, y creciente en los últimos treinta años, de los sectores intensivos en recursos naturales dentro de la estructura industrial (un 67,5% en Chile y un 69,6% en el Uruguay). Además, se advierte una

baja incidencia de los sectores difusores de conocimiento dentro de la industria (un 12% en Chile y un 9,3% en el Uruguay).

En las exportaciones de ambos países predominan fuertemente los bienes basados en recursos naturales con escaso valor agregado (88,5% y 59,9% en Chile y el Uruguay respectivamente), siendo bajas las ventas de bienes con mayor contenido tecnológico (Cimoli *et al.*, 2005: 39). Entre los principales productos de exportación de Chile se encuentran los minerales (especialmente el cobre, que llega a la cuarta parte de las exportaciones chilenas) y algunos bienes agropecuarios (pulpa de madera, pescado, vinos). Por su parte, el Uruguay exporta principalmente bienes agropecuarios, tales como carne vacuna, cueros y arroz (CEPAL, 2008), al tiempo que los servicios significan un porcentaje creciente de las exportaciones del país (especialmente servicios logísticos, turísticos, de *software* y financieros).

**Cuadro 6**  
Estructura y trayectoria productiva

Países	Estructura industrial			Comercio internacional de bienes			Tecnología	
	Cambio estructural de sectores			Especialización comercial por producto			I&D (% PIB)	Patentes
	Sectores intensivos en:	1970	2000	Categorías	1985	2002	1996-2002	Acum. 1977-2003 (por mill. hab.)
Chile				1. Recursos naturales	92,2	88,5		
	1. Recursos naturales	61,7	67,5	2. Baja tecnología	1,4	2,8		
	2. Mano de obra	21,8	20,5	3. Mediana tecnología	2,9	6,1	0,54	214
	3. Difusión de conocimiento	16,6	12,0	4. Alta tecnología	0,4	0,7		
				5. Otras	3,1	1,9		
Uruguay				1. Recursos naturales	41,3	59,9		
	1. Recursos naturales	56,7	69,6	2. Baja tecnología	22,3	24,1		
	2. Mano de obra	32,3	21,1	3. Mediana tecnología	5,1	9,4	0,27	52
	3. Difusión de conocimiento	11,0	9,3	4. Alta tecnología	0,6	3,6		
				5. Otras	30,7	3		

Fuente: Cimoli *et al.* (2005).

Las transformaciones que se produjeron en el modelo de desarrollo en las últimas décadas en ambos países impactaron significativamente sobre el mercado laboral y la estructura productiva. Así, se produjo una caída de la participación del sector industrial y un incremento del sector servicios en el PBI.

En paralelo, los mercados de trabajo en ambos países han exhibido una insuficiente capacidad inclusiva en términos de empleos de buena

calidad. Así, los dos cuentan con una considerable proporción de población desempleada o que carece de una inserción laboral estable.<sup>10</sup> Sin embargo, de las dos naciones, el mercado chileno parece tener una capacidad de absorción de la fuerza de trabajo superior al uruguayo.

Por otra parte, ambos países poseen un nivel de inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) en relación al PBI extremadamente bajo, que llega al 0,54% y al 0,27% en Chile y el Uruguay respectivamente. Teniendo presentes los patrones de especialización internacional y las modalidades de crecimiento recién aludidas, vale destacar que estos países han seguido una estrategia de desarrollo económico basada en la especialización en los productos derivados de los factores abundantes, en este caso, los recursos naturales.

### ¿Qué innovaciones introducen los gobiernos estudiados?

Un primer punto a destacar en la caracterización de los modelos económicos impulsados por los gobiernos de Lagos, Bachelet y Vázquez es el acatamiento de las reglas de juego de la economía capitalista. Dentro de este marco, en estas gestiones se ha priorizado la estabilidad macroeconómica y fiscal, concebida como un prerrequisito para asegurar el crecimiento, atraer inversiones y promover la competitividad de la economía. Éste fue un desafío importante, en la medida en que ambos países tenían una larga historia de desequilibrios macroeconómicos. Y lo fue especialmente para la izquierda uruguaya que, además, se estrenaba en las funciones de gobierno nacional.

Una política relevante en este sentido, introducida en 2000 por el gobierno de Lagos, fue la “regla fiscal estructural”, que establece un superávit fiscal del 1% del PBI en promedio en el mediano plazo. Este mecanismo permite desarrollar una política fiscal contracíclica.<sup>11</sup> En tanto, en un contexto de elevados ingresos por concepto de exportaciones del cobre, en 2007 el gobierno decidió rebajar el superávit estructural al 0,5% del PBI (Muñoz Goma, 2007).

En este plano, las gestiones de los tres presidentes han sido hasta el momento exitosas, en la medida en que mantuvieron la inflación

---

10 De hecho, el Uruguay tuvo altas tasas de desocupación –en un entorno del 10%– aun en un período de expansión económica, como el que se registró durante los años noventa. Mientras tanto, en Chile, la tasa de desempleo promedio del período 1986-2006 se ubicó en el 8%. En lo que refiere a la calidad del empleo, según datos de la OIT (2007), los empleos en el sector informal en el Uruguay alcanzaron el 44,6% de los ocupados en 2005, mientras que en Chile se ubicaron en un 31,9% en 2003.

11 Este mecanismo se incorporó a otro ya existente desde 1987, el Fondo del Cobre, cuyo propósito es ahorrar recursos cuando el precio del cobre del año supera el precio de largo plazo a fin de recurrir a esos ahorros cuando esté por debajo (Arellano, 2005).

bajo control (en un dígito), redujeron el cociente deuda pública-PBI, y obtuvieron resultados fiscales favorables (superavitarios en el caso de Chile y levemente deficitarios en el uruguayo).

En términos de contexto, tanto el gobierno de Bachelet como el de Vázquez se enfrentaron a una coyuntura internacional mayormente favorable, a partir del aumento de los precios de los principales productos de exportación, interrumpida luego por la crisis financiera internacional que se desató en el año 2008. Ello permitió el mantenimiento de tasas de crecimiento relativamente elevadas durante la mayor parte de sus mandatos. La bonanza no formó parte del panorama del gobierno de Lagos, que enfrentó un fuerte *shock* externo negativo a raíz de la crisis de las economías asiáticas (1997-1998).

Teniendo en cuenta este panorama general, en el siguiente apartado se analizan las principales iniciativas de política económica desarrolladas en diversos ámbitos.

### *Política tributaria*

Una de las principales innovaciones del gobierno de izquierda en el Uruguay es la reforma tributaria, que fue una reivindicación de la fuerza política por largo tiempo. La reforma tiene como propósito principal mejorar la equidad del sistema tributario, al tiempo que estimular la inversión productiva y el empleo. Introduce el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), reduce el peso de los impuestos indirectos y elimina un conjunto de tributos.

El impuesto a la renta es una variante del “sistema dual”, cuya principal característica es el tratamiento diferencial de las rentas del trabajo respecto de las rentas del capital (las primeras tienen una tasa progresiva, mientras que las segundas tienen una tasa proporcional). El corto tiempo de implementación (desde julio de 2007) no hace posible realizar evaluaciones de impacto de la reforma, aunque de acuerdo con diversas estimaciones, cabe esperar un impacto redistributivo positivo.<sup>12</sup>

En el caso chileno, no se han planteado cambios estructurales en el sistema tributario, aunque se registraron algunos ajustes significativos. Al inicio de la transición democrática, el gobierno de la Concertación estableció un aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del impuesto sobre las utilidades de las sociedades, a los efectos de financiar el incremento del gasto social (Fairfield, 2006: 67). Mediante alzas posteriores, se elevó la carga tributaria desde el 15,1% en 1990 hasta el 18,8% del PBI en 2005 (Muñoz Goma, 2007: 107).

---

12 Estimaciones de Barreix y Roca (2007: 136) señalan que el impuesto a la renta dual causaría una mejora en la distribución del ingreso de más de dos puntos del coeficiente de Gini.

La mayor parte de la carga tributaria es indirecta (el 11,9% del PBI); sólo el 6% del PBI es directa (ILPES, 2004: 17). De acuerdo con algunos estudios, se trata de un sistema tributario regresivo, lo cual implica que la concentración del ingreso se incrementa luego del cobro de impuestos (CEPAL, 2006: 100).

### *Inserción internacional*

Chile ha desarrollado una activa estrategia de inserción internacional, que se sustenta sobre dos pilares. El primero de ellos es la apertura unilateral, proceso que se inició durante la dictadura y fue luego sostenido por los gobiernos de la Concertación. El segundo pilar consiste en la celebración de numerosos acuerdos comerciales bilaterales. Entre los más relevantes figuran los acuerdos establecidos con los Estados Unidos, la Unión Europea, Corea, China y México. En este plano, la estrategia de apertura comercial ha sido acompañada por una fuerte promoción de la “imagen país”.

En este marco, se ha producido una diversificación de los mercados de destino de las exportaciones, así como un aumento del número de empresas exportadoras, aunque continúa registrándose una fuerte concentración en unas pocas (Muñoz Goma, 2007: 124).

La estrategia de inserción internacional uruguaya ha estado pautada por el proceso de liberalización unilateral iniciado en los años setenta, y especialmente por la apertura a nivel regional a raíz de la creación del Mercosur en 1991. En los años noventa se produjo un significativo aumento de las exportaciones a los países del Mercosur, pero luego de la crisis regional desatada en 1998, éstas comenzaron a descender. En paralelo, crecieron otros mercados de destino, tales como los Estados Unidos.

Desde sus inicios, el Frente Amplio apoyó la participación del Uruguay en el Mercosur. Sin embargo, la acumulación de un conjunto de déficits en el proceso de integración regional –entre los que se destacan el carácter imperfecto de la unión aduanera, la falta de incorporación a los países miembro de las normas acordadas, el parcial incumplimiento de los compromisos asumidos, las fuertes asimetrías al interior del bloque que no han sido compensadas por medidas de política– ha despertado críticas de algunos sectores del gobierno, los cuales procuraron desarrollar estrategias de inserción internacional complementarias. En efecto, durante 2006 gran parte del debate público se concentró en la posibilidad de celebrar un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos. No obstante, esa eventualidad generó la oposición de otras fracciones del gobierno y de algunos actores sociales relevantes (sindicatos, agremiaciones estudiantiles y cooperativas). Ante este panorama, la iniciativa

se ha reducido a la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones.

#### *Políticas de apoyo al desarrollo productivo*

Los gobiernos de la Concertación implementan numerosos instrumentos y políticas de apoyo al desarrollo productivo. En términos generales, éstos tienen carácter horizontal, con un enfoque de neutralidad sectorial, sin selección *a priori* de los sectores a promover. En este marco, se han desarrollado políticas orientadas a estimular la productividad de sectores rezagados, como las pequeñas y medianas empresas (Muñoz Goma, 2007). Los recursos destinados a las políticas de apoyo productivo fueron en 2001 aproximadamente mil millones de dólares, lo que representa el 1,3% del PBI (Silva y Sandoval, 2005).

El gobierno frenteamplista ha continuado con la implementación de numerosos instrumentos de desarrollo productivo y apoyo de la competitividad, orientados a Pymes, a la generación de *clusters* y conglomerados productivos. En especial, estos últimos programas se han visto dinamizados con la administración de izquierda. Asimismo, se continuó impulsando la inversión nacional y extranjera mediante diversos mecanismos promocionales establecidos con anterioridad (leyes de Promoción de Inversiones, Forestal y de Zonas Francas).

#### *Política de Ciencia, Tecnología e Innovación*

Tanto en Chile como en el Uruguay, los últimos gobiernos han destacado la importancia de impulsar una política de promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, al tiempo que han generado mecanismos para ponerla en marcha.

Una de las líneas prioritarias del gobierno de Bachelet –iniciada durante la administración de Lagos– consiste en el impulso de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, elaborada en 2006 por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad a solicitud de la presidenta. Su principal objetivo es profundizar la estrategia de desarrollo basada en la innovación, para lo cual se propone mejorar la formación de capital humano, fomentar el desarrollo de la ciencia, desarrollar la actividad innovadora en las empresas, entre otros lineamientos. Esta política persigue una estrategia mixta, que combina el impulso de los sectores de recursos naturales en que el país es competitivo, con actividades productivas que tengan potencial de desarrollo futuro. Asimismo, se creó el Fondo de Innovación para la Competitividad, financiado con la Regalía Minera.

En el Uruguay, en tanto, el proceso de elaboración de una política de innovación está en curso, aunque con mayor retraso que en Chile. Hasta el momento se han dado algunos pasos relevantes en ese senti-

do, como por ejemplo la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y la elaboración del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación.

#### *A modo de resumen*

Ambos países poseen estructuras productivas poco diversificadas y fuertemente concentradas en la explotación de recursos naturales. En este contexto, la orientación predominante de las políticas económicas en los dos casos se centra en la consolidación de un entorno institucional estable como herramienta para captar la inversión y promover la competitividad. Para ello, los gobiernos de ambos países consideran prioritario asegurar la consistencia macroeconómica, generando perspectivas de estabilidad y credibilidad en las reglas de juego.

Ésta ha sido la orientación predominante en los casos analizados, lo cual no obsta que dentro de los propios gobiernos haya visiones diferentes en relación con la estrategia de desarrollo a seguir. A modo de ejemplo, dentro del gobierno frenteamplista algunos sectores prefieren un rol más proactivo del Estado en la promoción de políticas sectoriales.

En este marco, se advierte un escaso desarrollo de las políticas de diversificación productiva, aunque la temática de la innovación ha comenzado a ocupar espacio en las agendas de los gobiernos de Chile y el Uruguay (de forma más consistente en el primero que en el segundo). Ella es percibida como una vía para adaptar las estrategias de desarrollo de estos países a las exigencias de la economía del conocimiento en un contexto de globalización.

#### **EL MODELO SOCIAL**

Si hay un ámbito en el que se plantea la expectativa de que los gobiernos de izquierda y centro-izquierda realicen innovaciones relevantes, éste es el social. La preocupación por la *igualdad* constituye una de las señas distintivas de la izquierda, por lo que sería razonable esperar que estos partidos orientaran sus esfuerzos a desarrollar políticas que mejoren las condiciones de vida de la población, que combatan las situaciones de pobreza y exclusión social, al tiempo que mejoren los niveles de equidad.

La forma en que el Estado organiza la provisión de servicios sociales resulta uno de los elementos fundamentales a la hora de analizar el modelo de desarrollo de un país, pues alude a la manera en que una sociedad y un gobierno reconocen y hacen efectivos los derechos sociales de los ciudadanos. Por tanto, a continuación se analizan las principales políticas sociales y las innovaciones planteadas en este plano. Se han seleccionado las más significativas en la configuración

del sistema de protección social: política laboral, seguridad social, política educativa, política de salud y políticas de combate a la pobreza.

### Uruguay

El gobierno frenteamplista desarrolló un conjunto de iniciativas de reformas en algunas áreas, al tiempo que en otras áreas no planteó modificaciones de relevancia. Por lo tanto, para aproximarse a una caracterización del modelo social instaurado resulta pertinente revisar los principales rasgos de la matriz de bienestar tradicional en el país.

El Uruguay posee una larga tradición de políticas de bienestar social, que se constituyó tempranamente –en los inicios del siglo XX–. Se caracteriza por un conjunto de políticas de orientación universal (especialmente las educativas y sanitarias), aunque éstas presentaron una estratificación en la distribución de los beneficios sociales y las condiciones de acceso –claramente apreciable en seguridad social y en salud– (Filgueira, 1998).

La dictadura cívico-militar no introdujo modificaciones significativas en el campo de las políticas sociales, a pesar de haberse producido un deterioro de los servicios sociales (Castiglioni, 2005). Luego de la recuperación democrática, los gobiernos de los partidos tradicionales introdujeron algunas reformas sectoriales significativas, aunque en términos generales no alteraron radicalmente los parámetros del sistema de protección social predominante. Si bien algunos sectores fueron reformados con una orientación liberal, en otros predominó una orientación estatista y universalista; de ahí que el sistema pueda caracterizarse como un híbrido (Midaglia, 2005). Por otra parte, en los años noventa comenzaron a crearse una serie de programas que abordan problemáticas de ciertos grupos etarios vulnerables (como por ejemplo, los niños preescolares).

### *Principales iniciativas de reforma de la izquierda en el gobierno*

En las últimas décadas, el Uruguay ha sufrido un proceso de deterioro social, pautado por el incremento de los niveles de pobreza y de desigualdad. Dichos cambios se produjeron en el marco de transformaciones más amplias en aspectos estructurales de la sociedad, que se manifestaron en modificaciones en la familia (aumento de los hogares monoparentales e inestables, cambios en las pautas de fecundidad) y en el mercado de trabajo (desempleo, informalidad y precariedad). En este marco, la “arquitectura” del Estado social parece no dar cuenta adecuadamente de la estructura de riesgos sociales emergentes (Filgueira *et al.*, 2005).

De ahí que el gobierno de izquierda enfrente el desafío central de reformar las principales políticas sociales. Entre las principales re-

formas emprendidas en el área social, cabe destacar la re-regulación de las relaciones laborales a través de la instauración de los Consejos de Salarios, la reforma de la salud y la generación de iniciativas orientadas al combate de las situaciones de pobreza. No obstante, en otros sectores clave, como la educación y la seguridad social, no se han planteado reformas relevantes.

En lo que sigue, se analizan las principales transformaciones, así como las continuidades, que se promovieron en cada sector de política.

### *Regulaciones laborales*

Las políticas orientadas al mercado de trabajo experimentaron modificaciones significativas en la década del noventa. Una de las principales fue el retiro del Estado de la regulación de relaciones laborales, con lo cual comenzó un proceso sostenido de privatización de la negociación colectiva. Sólo en algunos sectores con alta presencia sindical subsistió la negociación por rama, al tiempo que algunas empresas desarrollaron negociaciones de forma descentralizada (Ermida, 2000). Con el trasfondo de las transformaciones estructurales en el mercado de trabajo, se comenzó a desarrollar una serie de políticas activas orientadas a fomentar la empleabilidad de la población desocupada, o de grupos específicos que experimentaban dificultades en términos de ocupación, aunque éstas tuvieron un alcance limitado.

Ya durante el gobierno de izquierda, la principal medida consistió en retomar la convocatoria a los Consejos de Salarios, a partir de la cual se instituyó el mecanismo de negociación colectiva tripartito (en los sectores privado, público y rural). Esta iniciativa impulsó un aumento de la sindicalización (Senatore, 2007), al tiempo que ambientó una recuperación del salario real, el cual tuvo en enero de 2009 un valor del 24% superior respecto del de diciembre de 2004 (Midaglia y Antía, 2009).

Otro aspecto relevante en la agenda laboral es la actualización del marco legal que regula la negociación colectiva tripartita, ya que la normativa vigente data de 1942. En ese sentido, en octubre de 2007 el gobierno presentó un proyecto de ley que establece los alcances de la negociación colectiva a todos los niveles, incluyendo la negociación tripartita por rama de actividad y bipartita a nivel de empresa. El proyecto de ley se encuentra aún en proceso de discusión parlamentaria.

Finalmente, la administración frenteamplista promovió la formalización del empleo que, en un contexto de crecimiento económico, tuvo resultados positivos: entre 2004 y 2008 el número de puestos cotizantes a la seguridad social creció un 27% (BPS, 2009: 23).

*Pobreza y vulnerabilidad social*

Otra de las áreas priorizadas por el gobierno de izquierda ha sido la atención a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, a través de dos políticas principales: el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad.

La primera de ellas es una política de emergencia, de dos años de duración (2005-2007), orientada a atender las consecuencias sociales más crudas de la crisis económica de 2002. Es una política focalizada en los hogares de muy bajos ingresos, que alcanza al 8% de la población (Arim y Vigorito, 2007). La política persigue dos propósitos centrales. El primero es asistir a la población más vulnerable a través de la transferencia de dinero (Ingreso Ciudadano) y medios de alimentación (tarjeta alimentaria). El segundo objetivo, de más largo plazo, implica la generación de canales de integración social, a partir de intervenciones de capacitación y alfabetización, y de la generación de espacios de participación social y laboral.

El PANES contó con 83 mil beneficiarios, 74 mil quinientos de los cuales recibieron el Ingreso Ciudadano. La prestación monetaria del Ingreso Ciudadano alcanza el 42% del valor de la línea de pobreza medida en 2002 y el gasto público asociado es de aproximadamente 100 millones de dólares anuales, lo que representa el 0,6% del PBI (Arim y Vigorito, 2007: 9).

Por otra parte, el Plan de Equidad es una política de carácter permanente, que comenzó a implementarse una vez que concluyó el Plan de Emergencia. Se enmarca dentro de la estrategia de superación de la pobreza y la indigencia y reducción de la desigualdad social definida por el gobierno. Entre sus principales medidas, plantea fortalecer la atención a la infancia y la adolescencia carenciadas, a través de la reforma del régimen de asignaciones familiares, que aumenta el monto de la transferencia y se extiende, en una primera fase, a los hogares ubicados en el primer quintil de ingreso, y en una segunda, a toda la población en situación de pobreza. Ésta es una medida relevante en la perspectiva de modificar el desbalance generacional de la pobreza presente en el Uruguay, que afecta principalmente a los niños y jóvenes. Asimismo, se incluyeron algunas medidas orientadas a mejorar el bienestar de la población anciana sin protección y a la población desempleada.

A estas dos políticas se suma una medida de carácter institucional, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), encargado de la implementación del PANES y la coordinación del Plan de Equidad, así como de la articulación del conjunto de políticas sociales. Esa última función es la más compleja, en virtud de la tradición y el peso de los demás ministerios sectoriales –Salud, Trabajo, Educación, Vivienda– que operan en el área social.

### *Reforma del sistema de salud*

La propuesta de reforma surge en un contexto de crisis del sistema de salud, luego de que en las últimas décadas se promoviera un conjunto de iniciativas de reforma que, por distintos motivos, resultaron fallidas (Moreira y Setaro, 2000). En líneas generales, el sistema de salud vigente tiene un carácter mixto: el sector público se orienta a la atención de la población de más bajos recursos, y el sector privado –predominantemente mutual– a la de recursos medios y medios-altos. La cobertura del sistema es casi universal, aunque con una segmentación significativa en términos de la calidad y equidad de las prestaciones. Los problemas no sólo se plantean en ese aspecto, sino que también se manifiestan en deficiencias en el plano del financiamiento a nivel tanto público como privado (Pereira *et.al.*, 2005).

En este contexto, la salud ha sido uno de los asuntos priorizados por el gobierno frenteamplista, que propuso una reforma global del sistema orientada a crear un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Las principales orientaciones de la reforma persiguen la mejora de la equidad entre los subsistemas públicos y privados, el fortalecimiento del subsistema público y la jerarquización de la atención primaria.

La reforma incluyó cambios en el plano de la gestión, el modelo de atención y el financiamiento. En este último aspecto, se creó el Fondo Único de Salud –FONASA–, con aportes de los trabajadores, empleadores y del Estado. Asimismo, se modificó la tasa de aporte de los trabajadores, cuyo valor se ajusta de acuerdo con el nivel de ingresos y la situación familiar del contribuyente. En el nuevo sistema, el FONASA paga a los prestadores de salud –ya sean mutualistas, seguros privados, o los servicios de salud del Estado– una “cuota salud” que se ajusta al sexo y la edad de los usuarios, respondiendo a las necesidades específicas de distintos segmentos de la población. Tales cambios buscaron limitar la selección adversa de afiliados por parte de las instituciones mutuales y privadas (Midaglia y Antía, 2007).

La reforma, que aún está en proceso de implementación, muestra algunos logros significativos, tales como la ampliación de la cobertura, el fortalecimiento de los servicios públicos y un incremento de la capacidad rectora del Ministerio de Salud Pública en la materia (Busquets y Setaro, 2009). De todas formas, resta un conjunto de desafíos referidos a la instrumentación de la política de salud, ya que ésta es una arena sectorial conflictiva, en la que operan múltiples actores corporativos (Midaglia y Antía, 2009).

### *Educación*

A diferencia del sector de la salud, el sistema educativo fue reformado en la década del noventa. Dicha reforma tuvo una orientación predo-

minantemente estatista y universalista. Entre sus principales medidas incluyó la expansión de la educación inicial de cuatro y cinco años, la introducción de programas específicos para contextos socioeconómicos críticos, la promoción de modificaciones generales a la currícula y carga horaria de la enseñanza media, y la formación de profesores en el interior del país (Lanzaro, 2004). Si bien muchas de estas medidas resultaban adecuadas a las problemáticas que presentaba la educación en el país (ANEP, 2005), el proceso de reforma suscitó la oposición de algunos sectores del Frente Amplio, y especialmente de los gremios docentes y estudiantiles.

Actualmente, el sistema educativo exhibe algunas debilidades significativas. La principal se vincula con la insuficiente cobertura de la educación media, que en 2006 alcanzaba al 85,1% de los adolescentes de entre doce y diecisiete años. En ese nivel se identifica un problema de rezago y de deserción, especialmente asociado a la pobreza y al género. En tal sentido, el 32% de los jóvenes de veinte años declararon haber completado doce años de educación formal, al tiempo que tan sólo el 8,8% de los jóvenes de esa edad en situación de pobreza alcanzó a completar la educación media (Kaztman y Rodríguez, 2007: 30-31).

Sumado a los problemas mencionados, otros estudios han identificado resultados insatisfactorios de los aprendizajes en educación primaria y media, así como desigualdades en los logros de los alumnos de distintos contextos socioeconómicos (ANEP, 2003).

A pesar de los problemas que presenta el sector educativo, el gobierno de izquierda no ha planteado reformas globales del sistema. Sin embargo, sí priorizó el incremento presupuestal destinado a la educación, manteniendo el compromiso electoral de arribar en 2009 al 4,5% del PBI. Promovió también una política innovadora de carácter universal, el *Plan Ceibal*, que supone la entrega de computadoras portátiles a todos los niños de las escuelas públicas, con el objetivo de impulsar la inclusión digital de los niños.

En paralelo, se aprobó la Ley de Educación, que se centró en aspectos relativos a la forma de gobierno del sistema educativo. No se realizaron cambios en la lógica de la provisión de servicios educativos, más allá de la universalización de la educación para los niños de cuatro años de edad y la obligatoriedad de la educación media superior, entre otras modificaciones (Midaglia y Antía, 2009).

### *Seguridad social*

El sistema previsional experimentó dos cambios sustantivos en el período democrático. El primero consistió en la modificación de la pauta de ajuste de las jubilaciones y pensiones, a través de la indexación al Índice Medio de Salarios. Ello se produjo a partir de la enmienda

constitucional refrendada en un plebiscito que tuvo lugar en 1989. La segunda consistió en una reforma global del sistema en 1995, a partir de la introducción de un régimen mixto asentado sobre dos pilares: el de solidaridad o reparto intergeneracional, gestionado por el Banco de Previsión Social (BPS), y el de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAP).

Algunos de los resultados del funcionamiento del sistema reformado indican que la cobertura efectiva en 2002 era del 60% de la fuerza laboral. Si bien éste es un nivel insuficiente, que incluso se ubica por debajo del nivel de cobertura que existía antes de la reforma de 1996 (el 73%), el sistema uruguayo brinda la mayor cobertura de los sistemas de la región (Mesa-Lago, 2004). Asimismo, estudios recientes advierten el riesgo de que un porcentaje muy significativo de los trabajadores cotizantes del BPS quede excluido del régimen general de jubilaciones en los próximos años, al no alcanzar el requisito de treinta y cinco años de servicio al llegar a las edades usuales de retiro (Bucheli *et. al.*, 2006).

En este marco, el gobierno lanzó en 2006 el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, concebido como un ámbito donde actores sociales, técnicos y representantes del gobierno discuten los principales problemas que presenta el sistema y donde se generen insumos para eventuales reformas.

De allí emergieron varias recomendaciones, algunas de las cuales dieron lugar a la aprobación de modificaciones legales. En particular, se promovió la flexibilización de los criterios de acceso a las jubilaciones y pensiones, así como medidas orientadas a mejorar la equidad de género en el sistema previsional.

## Chile

Desde inicios del siglo XX se fue construyendo un Estado social de amplia cobertura, aunque altamente fragmentado y estratificado, que puede ser catalogado como “universalismo estratificado” (Filgueira, 1998). Así, el Estado desempeñaba un rol central en el financiamiento y la producción directa de servicios sociales (educativos y sanitarios). A su vez, jugaba un papel relevante en la regulación del mercado de trabajo, a través de los mecanismos de negociación colectiva, regulación de los salarios y de las condiciones de trabajo (Raczynski, 1995: 226).

La dictadura presidida por Augusto Pinochet impuso un cambio radical en la orientación del sistema de protección social chileno. Su objetivo prioritario en materia social fue “erradicar la extrema pobreza”; de ahí el desarrollo de una estrategia focalizada en los hogares más pobres y en el segmento materno-infantil (Raczynski, 1995: 227).

Como se indicó en el tercer apartado, se produjeron modificaciones relevantes en los cuatro pilares fundamentales del Estado social: seguridad social, educación, salud y trabajo. En todos los casos se introdujeron reformas de orientación neoliberal, disminuyendo el rol del Estado y aumentando el espacio del mercado en la provisión de servicios públicos. Asimismo, los municipios se responsabilizaron de la provisión de educación y salud (Raczynski, 1995: 228).

Posteriormente, en el período democrático, los gobiernos de la Concertación introdujeron una serie de reformas en algunas áreas sociales, al tiempo que en otras no se registraron modificaciones mayores. En contraste con el período dictatorial, los gobiernos concertacionistas impulsaron una expansión del gasto social, que fue financiado por los ingresos resultantes de la reforma tributaria aprobada en el año 1990.

Existe un amplio debate, tanto a nivel político como académico, en torno del tenor y la magnitud de los cambios introducidos por esos gobiernos en el plano social. A continuación se repasan las principales modificaciones implementadas durante las gestiones de Lagos y Bachelet.

### *Principales iniciativas de reforma de los gobiernos de Lagos y Bachelet*

#### LEGISLACIÓN LABORAL

La dictadura pinochetista introdujo una serie de reformas dirigidas a la desregulación laboral. De esta suerte, el Plan Laboral de 1979 fijó la negociación colectiva únicamente a nivel de empresa, limitó las materias negociables y desnaturalizó el derecho de huelga a partir de disposiciones que permitieron el reemplazo de los trabajadores en huelga. En un marco represivo, se debilitó significativamente la capacidad de acción sindical, fortaleciéndose, en contrapartida, la empresarial (Salinero, 2006).

En este contexto, los gobiernos concertacionistas procuraron mejorar aspectos de la legislación laboral, poniendo algunas limitaciones a la flexibilización laboral, intentando equilibrar la relación de fuerzas entre sindicatos y empresarios y aumentando el salario mínimo (Salinero, 2006). Las medidas más relevantes fueron tomadas durante el gobierno de Lagos, que promovió una reforma orientada a un mercado laboral flexible pero regulado (Wormald *et al.*, 2002: 147). En tal sentido, luego de un largo y controvertido debate, en 2001 se aprobó una ley de reforma laboral que procuró perfeccionar las normas sobre organizaciones sindicales, mejorar el respeto de los derechos fundamentales e incorporar nuevas modalidades de contratación ajustadas a los cambios de las estructuras productivas (Gamonal, 2002). Lo paradójal es que la reforma, tal como fue aprobada, no recibió el apoyo

de trabajadores ni de empresarios: en el primer caso porque se pretendía una mayor protección estatal; en el segundo, porque se prefería una mayor flexibilidad laboral (Wormald *et al.*, 2002: 148).

Asimismo, en 2002 comenzó a regir un nuevo seguro de cesantía, que se financia con aportes tripartitos y tiene una estructura mixta en la medida en que incluye un fondo de capitalización individual y un fondo de reparto. Tras una evaluación crítica del funcionamiento de algunos aspectos del sistema, especialmente la escasa cobertura (OIT, 2006: 101) y el bajo monto del seguro (Gatica y Romaguera, 2005: 10), en 2009 fue aprobada una reforma. A su vez, en 2006 es sancionó una ley que regula el trabajo en régimen de subcontratación, estableciendo mejoras en la situación de una amplia cantidad de trabajadores en esa condición.

Si bien el conjunto de medidas referidas supuso una mejora de las regulaciones laborales, la negociación colectiva continuó siendo marginal, abarcando en 2004 a sólo el 7,6% de la fuerza de trabajo (Salinero, 2006). Al mismo tiempo, aumentaron los contratos individuales de trabajo y los trabajadores sin contrato.<sup>13</sup> La organización sindical también tendió a debilitarse: en 1972 la tasa de sindicalización era del 40,8% de la fuerza de trabajo, mientras que en 1999 se ubicaba en el 15,3% (Wormald *et al.*, 2002: 149).

Es en este contexto que la presidenta Bachelet conformó, en 2007, un Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad, concebido como un espacio de discusión en el que participan diversos actores de la sociedad con el propósito de elaborar propuestas para lograr una mayor equidad y mejorar las condiciones laborales. Tal consejo realizó un conjunto de recomendaciones en esas materias, que aún no se han traducido en proyectos de ley (Meller, 2009).

En síntesis, las reformas laborales impulsadas por los gobiernos de la Concertación promovieron un fortalecimiento de las regulaciones del mercado de trabajo, aunque de forma moderada. Incluso, varias de las disposiciones aprobadas, especialmente en la reforma de 2001, tuvieron un carácter más tímido que las propuestas que originalmente formuló el gobierno (Frías, 2002).

#### SEGURIDAD SOCIAL

El régimen de previsión social también fue modificado radicalmente durante la dictadura de Pinochet, a partir de la introducción, en 1981, de un sistema de capitalización individual administrado por

---

13 Estos últimos pasaron del 17% en 1990 a más del 22% en 2003. Entre los trabajadores de muy bajos ingresos, la proporción de los que poseían contratos individuales alcanzó el 36%, y la de los que no poseían contrato el 60% (Muñoz Goma, 2007: 216).

el sector privado (del cual fueron excluidas las fuerzas armadas y de carabineros, que mantuvieron el sistema de beneficios definidos). El Estado pasó a tener un rol subsidiario, orientado a atender a aquellos que al momento de retirarse no llegaron a una jubilación mínima (Wormald *et al.*, 2002: 149). Este régimen se ha mantenido prácticamente sin cambios hasta la actualidad, salvo por ajustes menores en la cobertura, el monto y la focalización de las pensiones mínimas y asistenciales,<sup>14</sup> así como por la realización de algunas modificaciones en el régimen de capitalización individual.

Si bien Chile presenta altos niveles de cobertura previsional en comparación con los restantes países de América Latina, la cobertura efectiva de la fuerza de trabajo se ubicaba en 2004 en el 58,7%, proporción inferior a la previa a la reforma estructural de 1981, que era del 64% (Arenas de Mesa, 2006). De acuerdo con un reciente estudio, los principales problemas de cobertura se encuentran en “el grupo de los trabajadores independientes, en las mujeres –especialmente entre las no calificadas y de bajos ingresos–, en los trabajadores y trabajadoras rurales” (Arenas de Mesa, 2004: 96). Estos sectores difícilmente tendrán acceso a una jubilación.

Partiendo de este diagnóstico crítico, la presidenta Bachelet lanzó en 2006 la iniciativa de reformar algunos aspectos del sistema de previsión social, para lo cual convocó a un consejo de alto nivel al que le encomendó elaborar una propuesta de reforma. Éste planteó diversas medidas para aumentar la cobertura del sistema, mejorar la competencia entre las administradoras y crear un pilar solidario no contributivo. Tales cambios beneficiarán al 60% de la población de menores ingresos, brindando una pensión solidaria a la población pobre o un aporte estatal para las personas mayores de 65 años que no accedan a una pensión mínima (Consejo Asesor Presidencial, 2006).

En suma, la estrategia de reforma promovida conduce a reforzar la solidaridad y el papel del Estado en el sistema previsional chileno, aunque sin modificar sustantivamente el régimen privado, que continúa teniendo un carácter predominante.

## SALUD

Al igual que en el caso de la seguridad social, los principales rasgos del sistema de salud vigente en Chile fueron construidos durante la

---

14 Las pensiones mínimas son pagadas por el Estado a los afiliados que hayan cotizado durante al menos veinte años y cuyos fondos no alcancen para cubrir una pensión mínima. Las pensiones asistenciales tienen carácter no contributivo y son asignadas a las personas inválidas mayores de 18 años y a las personas mayores de 65 años indigentes o carentes de previsión.

dictadura. En ese período se creó un sistema “dual”, en el que los sectores público y privado conviven en la prestación de servicios de salud (Drago, 2006: 27). El seguro público está a cargo del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el privado a cargo de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres). La prestación de los servicios públicos corre por cuenta del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y desde 1981 se inició el traspaso de los establecimientos de atención primaria rural a los municipios (Wormald *et al.*, 2002: 164).

Los trabajadores asalariados realizan un aporte del 7% de la renta imponible, con el que se financian los servicios de salud, ya sea a nivel público o privado. Aparte, los usuarios del sistema público deben pagar un monto de dinero adicional (“co-pago”) de acuerdo con su nivel de ingresos. El acceso al sector público está abierto a toda la población, sin exclusiones de riesgo o ingresos. En cambio, las Isapres discriminan a través de los precios en contra de las personas de la tercera edad y las mujeres jóvenes.

En lo que refiere a los perfiles de los afiliados a cada subsistema, se identifica en el sistema público una concentración de población femenina, de mayor edad y de menores recursos (Drago, 2006: 28). Por su parte, las Isapres cubren a la población de ingresos medio-superior y alto. En 2001, el 78% de la población se atendía en el seguro público, mientras que el 22% lo hacía en el privado (Urriola, 2005: 65). Varios diagnósticos destacan la elevada inequidad y la segmentación del sistema de salud.<sup>15</sup>

En 2002, durante el gobierno de Lagos, se comenzaron a implementar los primeros pasos hacia una reforma del sistema de salud. En 2005 se aprobó el denominado “Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas” (AUGE), que estipula la cobertura universal de un conjunto de enfermedades o condiciones de salud consideradas prioridades sanitarias, a las que se otorga el estatus de “garantías explícitas”, esto es, de derechos exigibles. Así, se garantiza el acceso, la calidad, la oportunidad y la protección financiera de las cincuenta y seis enfermedades priorizadas.<sup>16</sup> Vale apuntar que salvo las personas indigentes que acceden a las prestaciones en forma gratuita, los demás usuarios del sistema tienen que realizar los co-pagos. Éstos tienen un carácter fijo, sin discriminaciones por sexo o edad.

De este modo, la reforma implicó la introducción de una nueva lógica dentro del sistema: la lógica de derechos, que supone que todos

---

15 En materia de equidad financiera, un estudio de la Organización Mundial de la Salud ubica al sistema chileno en el puesto número 168 a nivel mundial (Mesa-Lago, 2005).

16 De acuerdo con las estimaciones oficiales, el número de garantías exigibles se irá ampliando hasta llegar a ochenta en 2010.

los ciudadanos, independientemente de la condición socioeconómica, de la capacidad de pago y del riesgo sanitario, cuentan con un acceso garantizado y jurídicamente exigible para satisfacer algunos derechos de salud definidos como prioritarios (Drago, 2006).

Si bien contribuye a una mayor equidad en el sistema de salud, la reforma no modificó el modelo dual, según el cual la población pobre y/o de mayores riesgos sanitarios se concentra en el sistema público, mientras que la de mayores ingresos y más sana lo hace en el privado. Asimismo, uno de los puntales del proyecto de reforma originalmente planteado por el gobierno –el Fondo de Compensación Solidario– no fue aprobado. Este fondo habilitaba la transferencia de recursos entre las Isapres y el FONASA para compensar las diferencias de riesgos sanitarios vinculados a sexo y edad, que se concentran mayormente en el segundo (Ferrer, 2004).

Por lo tanto, la reforma no supuso una transformación radical, ya que las modificaciones se centraron en el perfeccionamiento de algunos rasgos del sistema a través de la regulación del sector privado y en la generación de garantías explícitas a partir de prioridades sanitarias (Drago, 2006: 71).

#### POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

En el plano de la atención de la pobreza, los gobiernos de la Concertación desarrollaron distintos programas sociales. El más emblemático de ellos es el programa Chile Solidario, lanzado durante el gobierno de Lagos, a través del cual se procuró instaurar [o se instauró?] [pregunta de la autora o del editor VER] un sistema de protección social orientado a las 225 mil familias que experimentan situaciones de extrema pobreza.

El programa concibe la pobreza como un problema multidimensional, por lo cual desarrolla intervenciones en varias dimensiones: salud, educación, vivienda, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación. Asociadas con esas dimensiones, se establecen un total de cincuenta y tres condiciones mínimas de calidad de vida y se estipula que una familia ha superado el estado de indigencia una vez que logra alcanzarlas (Palma y Urzúa, 2005: 22).

En términos de la operativa, se contacta a las familias seleccionadas y se las invita a ingresar en el programa. Al hacerlo, la familia firma un contrato de mejoramiento de sus condiciones de vida, a través del cual el gobierno se compromete a poner al servicio de la familia un conjunto de apoyos y la familia se compromete a superar los aspectos de mayor precariedad y necesidad (Mideplan, 2004).

De esta forma, Chile Solidario combina una vertiente asistencial con una promocional. La primera se manifiesta en las transferencias

monetarias condicionadas, componente muy extendido en las políticas de combate a la pobreza en la región latinoamericana. Por otra parte, la vertiente promocional se expresa en el dispositivo de apoyo psicosocial –orientado a fomentar el desarrollo de las capacidades en las familias–, así como en el componente de acceso preferente a las redes de asistencia social incluidas en el programa (Palma y Urzúa, 2005: 33).

#### EDUCACIÓN

Los gobiernos de la Concertación no alteraron el sistema educativo implementado durante el período autoritario. La reforma educativa de ese período introdujo la descentralización de los centros educativos públicos, que pasaron a estar a cargo de los municipios, y consolidó el sistema de subsidios para los centros educativos con una modalidad de pago por la asistencia diaria de cada alumno (Arellano, 2001). Asimismo, eliminó la gratuidad de la educación universitaria (Castiglioni, 2005).

Sin modificar este marco general, los gobiernos concertacionistas trazaron los objetivos de mejorar la calidad, la equidad y la cobertura de la educación a partir de la implementación de un conjunto de programas específicos, el fortalecimiento de la profesión docente y el incremento del presupuesto destinado a la educación (Fernández, 2005: 162). A partir de las reformas introducidas desde 1990, los indicadores de cobertura educativa mostraron una mejoría. Sin embargo, los diagnósticos coinciden en señalar que subsisten serios problemas de equidad y calidad. En tal sentido, un análisis de cobertura de la educación muestra incrementos en todos los quintiles de ingreso, aunque éstos se concentran en los quintiles de ingreso superior (Arenas de Mesa y Benavides, 2003: 55). Asimismo, al considerar las evaluaciones de calidad educativa llevadas a cabo periódicamente a través de la encuesta SIMCE, se aprecia que los mejores resultados son obtenidos por los establecimientos particulares pagos con un público de nivel socioeconómico alto, al tiempo que los peores se registran en los establecimientos que reciben financiamiento público –particulares subvencionados y municipales– (Fernández, 2005: 188).

En este marco, la problemática de la educación pasó a ocupar un lugar central en la agenda pública en el año 2006, a raíz de la fuerte movilización de los estudiantes de secundaria en reclamo de amplias modificaciones del sistema educativo. En un contexto muy conflictivo, la presidenta Bachelet convocó al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, del que emergió una serie de propuestas de reforma –tales como la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y la creación de la Superintendencia de Educación–.

Posteriormente, en noviembre de 2007, el gobierno y la opositora Alianza acordaron un proyecto de reforma. En grandes rasgos, éste

mantiene el sistema educativo de tipo mixto –público y privado– y un régimen de subvenciones, crea nuevas instituciones –Consejo Nacional de Educación y Agencia de la Calidad–, establece normas de no discriminación arbitraria en la selección de los estudiantes y formula un nuevo currículo para la formación básica y secundaria (Acuerdo por la Calidad de la Educación, 2007).

Finalmente, otra iniciativa relevante aprobada en 2007 es la creación un subsidio preferencial para los niños en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que contempla un incremento del monto de la subvención para ese segmento de población. Esta medida pretende contribuir a reducir las brechas de recursos para la educación entre alumnos situados en los extremos de la distribución de ingresos, y modificar los incentivos de las escuelas para la captación de niños de bajo nivel socioeconómico.

### **Una mirada comparativa de los modelos sociales chileno y uruguayo**

El sistema de protección social chileno posee una orientación predominantemente liberal: en las principales políticas se aprecia una fuerte participación del sector privado, una organización de tipo descentralizada y la presencia de mecanismos de focalización. A pesar de que los gobiernos de la Concertación desarrollaron modificaciones y ajustes a las políticas sociales instauradas durante el período dictatorial, en procura de una mayor equidad y de la disminución de la pobreza, éstas no llegaron a alterar la orientación de las políticas. En términos generales, no se trató de reformas estructurales, en el sentido de que modificaran radicalmente la orientación o el tipo de beneficios otorgados, sino de ajustes o modificaciones marginales (Castiglioni, 2006).

De esta forma, si bien el sistema de políticas sociales chileno sigue mostrando una dualidad básica entre los sectores que pueden cubrir sus riesgos a través de las políticas sociales mercantilizadas y aquellos sectores que fracasan en el mercado y recurren a los programas sociales focalizados en la población pobre, se constatan algunos esfuerzos significativos por desarrollar elementos solidarios, que establezcan una mejora en la calidad de los servicios sociales y promuevan canales de comunicación entre los dos polos del sistema. Las principales manifestaciones en ese sentido se encuentran en el Plan AUGE –que introduce una lógica de derechos–, en la reforma de la seguridad social –que da cuenta de algunos vacíos importantes que se registraban en la cobertura previsional–, o en el campo de la educación –a partir de la introducción de algunos dispositivos compensatorios–. Igualmente, esos esfuerzos no han sido suficientemente consistentes y profundos como para revertir el carácter general del Estado social chileno.

En el caso uruguayo, el sistema de protección social que emerge luego de las medidas impulsadas por el gobierno frenteamplista combina innovación y continuidad. Al modelo social híbrido que se fue constituyendo en las últimas dos décadas se agregó una serie de reformas estructurales que pueden ser catalogadas como “progresistas”, tales como la regulación de las relaciones laborales y la reforma de la salud. En ambas se aprecia un mayor involucramiento del Estado en la garantía de derechos sociales clave. Asimismo, la reforma laboral viene a fortalecer la posición de los trabajadores en las relaciones con el capital, contribuyendo al mejoramiento de las pautas salariales.

En otras áreas, como la de la atención a la pobreza, se han diseñado políticas asistenciales focalizadas en los sectores de menores recursos, procurando ir al encuentro de la nueva estructura de riesgos sociales (Filgueira *et al.*, 2005). En particular, las modificaciones introducidas en el régimen de asignaciones familiares se orientan a atender la problemática de la infancia en situación de pobreza. Otros sectores relevantes como la seguridad social y la educación no han sido sustantivamente modificados.

Ambos países muestran diferentes configuraciones en lo referente a los recursos públicos destinados al sistema de políticas sociales (cuadro 7). En el Uruguay, el Gasto Público Social (GPS) presenta una mayor prioridad macroeconómica que en Chile, lo cual se explica mayormente por la fuerte incidencia de la seguridad social en la estructura del primero. Asociado con ello, en el Uruguay el GPS tiene un fuerte sesgo “pro-adulto” (Grau, 2005), mucho más marcado que en Chile. En efecto, el gasto en educación y salud en el Uruguay representa el 40% del gasto destinado a la seguridad social. En cambio, en Chile, el gasto dirigido a educación y salud es equivalente al orientado a la tercera edad.

**Cuadro 7**  
Estructura del gasto público social en Chile y Uruguay en relación con el PBI

	Chile		Uruguay	
	2000-2005	2006-2008	2000-2004	2005-2009
GPS / PBI	14,3	13,0	20,2	17,6
Asistencia social	1,7	1,7	0,5	0,8
Salud	2,9	2,4	1,9	1,7
Educación	3,1	2,7	3,2	3,4
Seguridad social *	5,8	5,6	14,1	11,2
Relación entre gasto en salud y educación y gasto público en seguridad social	1,03	0,91	0,36	0,46

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Azar et al. (2008). Estadísticas de Finanzas Públicas (1990-2008), Dirección de Presupuestos.

\* En el caso chileno, refiere al gasto en “edad avanzada”

Ello es problemático a la luz de la fuerte incidencia de la pobreza entre los sectores más jóvenes de la población, marcadamente más elevada en el Uruguay que en Chile. En tal sentido, la proporción de población pobre entre niños y adolescentes es en el primer caso seis veces superior que en la población mayor de 65 años, mientras que en Chile la relación es de tres veces (sobre datos de Mideplan, 2006 y Amarante y Vigorito, 2007).

Sin embargo, el gobierno de izquierda del Uruguay estableció un cambio en la definición de los grupos etarios proritarios a la hora de asignar el gasto público social: según estimaciones oficiales, los recursos públicos dirigidos a la infancia y la adolescencia llegarán a un 5,5% en 2009, partiendo de un 4% en 2004. Con ello, se logra corregir, aunque en parte, el “sesgo pro-adulto” que caracterizó la estructura del gasto en las últimas décadas (Azar *et al.*, 2008).

Sobre la base de la discusión precedente, el siguiente cuadro sistematiza la orientación de las políticas sociales en los distintos sectores, cotejando la dirección impresa por los gobiernos de izquierda y centro-izquierda en relación con la predominante en el período previo en Chile y Uruguay.

**Cuadro 8**  
Orientación predominante en los distintos sectores de políticas sociales en Chile y Uruguay

	Uruguay		Chile	
	Gobiernos partidos tradicionales (1985-2004)	Gobierno Frente Amplio (2005-2009)	Gobierno autoritario (1973-1989)	Gobiernos Concertación (con énfasis en el período 2000-2009)
<b>Regulación laboral</b>	Re-regulación de las relaciones laborales (1985-1992) Desregulación (a partir de 1992)	Re-regulación relaciones laborales Incremento de la protección al empleo Promoción de la formalización del empleo	Desregulación  Eliminación de la protección laboral	Regulación moderada Incremento moderado de la protección laboral
<b>Salud</b>	Reestructuración pasiva  Deterioro de la equidad del sistema	Fortalecimiento de la asistencia pública Límites a la “selección adversa” en las mutualistas Mejora de la equidad en el financiamiento	Modelo dual	Modelo dual, aunque se suma la lógica de derechos y se establece una mínima re-articulación entre el sistema público y el privado
<b>Jubilaciones y pensiones</b>	Polo contributivo: Sistema mixto	Flexibilización de criterios de acceso a jubilaciones y pensiones Expansión de las pensiones a la vejez de carácter no contributivo	Modelo de capitalización individual Rol subsidiario del Estado para los que no logran asegurarse	Modelo de capitalización individual. Fortalecimiento del rol solidario del Estado a través de la extensión del sistema de pensiones no contributivas

LAS IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS, DE LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO

	Uruguay		Chile	
	Gobiernos partidos tradicionales (1985-2004)	Gobierno Frente Amplio (2005-2009)	Gobierno autoritario (1973-1989)	Gobiernos Concertación (con énfasis en el período 2000-2009)
<b>Educación</b>	Modelo universal y estatista	Sin modificaciones en el modelo Aumento del gasto	Sistema de subsidio a la demanda, fuerte rol del sector privado y orientación descentralizadora	Sin modificaciones en el modelo general Aumento en el gasto, especialmente orientado a los sectores de nivel socioeconómico bajo
<b>Pobreza y vulnerabilidad social</b>	Políticas asistenciales focalizadas, pero de bajo alcance en términos de gasto y cobertura	Políticas asistenciales focalizadas, de mayor envergadura en términos de gasto y cobertura	Políticas asistenciales focalizadas a través de prueba de medios	Focalización más compleja y desarrollo de componentes promocionales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Antía (2008).

*Evolución de la pobreza y la desigualdad en Chile y Uruguay*

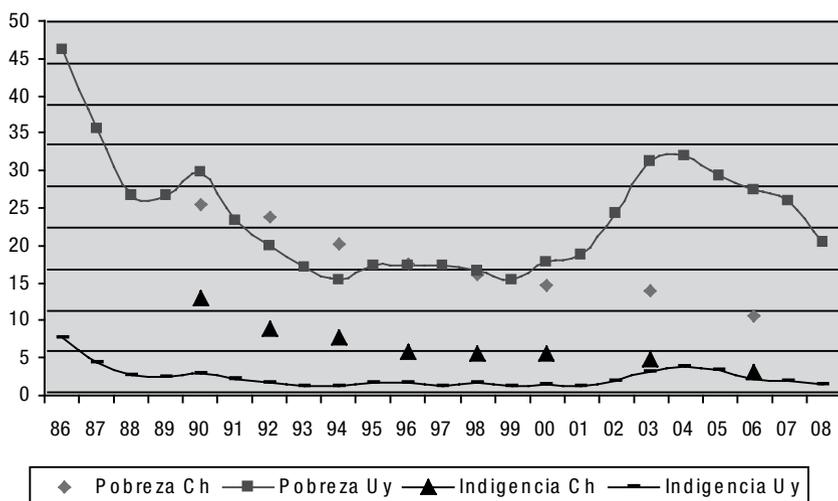
Teniendo presentes las principales características del modelo económico y social en ambos países, cabe ahora analizar la evolución de los principales indicadores sociales.

En tal sentido, de acuerdo con los datos de la encuesta CASEN, Chile ha mostrado una sistemática disminución en la incidencia de la pobreza en los últimos veinte años, desde un 25,6% de la población en 1990 hasta el 10,5% en 2006. La incidencia de la indigencia ha tendido también a disminuir, aunque en forma más lenta que la pobreza, iniciando los años noventa en un 13% para ubicarse en el 3,2% en 2006 (gráfico 2).

En el Uruguay, en cambio, la evolución de la pobreza en las últimas décadas ha sido más variable. Desde la recuperación de la democracia, la pobreza recorrió cuatro etapas principales (De Armas, 2006). En una primera etapa (1985-1994), la incidencia de la pobreza descendió pronunciadamente (de 46,2% a 15,3%); en la segunda etapa (1995-1999), la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres aumentó levemente; mientras que en la tercera etapa (2000-2004), los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco más de un tercio de la población (un 31,9% en 2004). Finalmente, en la cuarta etapa (2005-2008), la incidencia de la pobreza descendió, situándose en el último año en un 20,5% de la población. A pesar de la evolución favorable del último bienio, la pobreza se ubicaba en 2008 en niveles superiores al período previo a la crisis del año 2002.

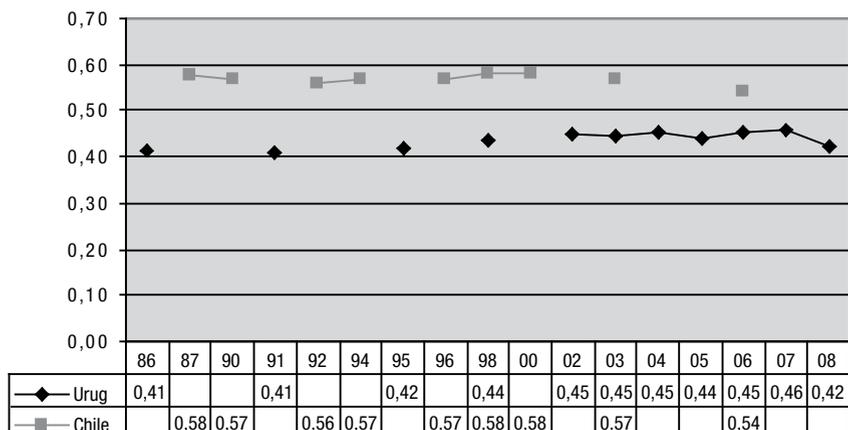
La indigencia experimentó una trayectoria similar a la de la pobreza. El porcentaje de personas en esa situación aumentó significativamente durante la crisis económica de 2002, pasando del 1,32% en 2001 al 3,92% en 2004. Sin embargo, en el año 2008 ese porcentaje descendió, ubicándose en el 1,5% de la población.

**Gráfico 1**  
Evolución de la pobreza y la indigencia en Chile y Uruguay



Fuentes: Uruguay: INE (2002) para el período 1986-2001; Amarante y Vigorito (2007) para el período 2002-2005 e INE (2009) para el período 2006-2008. Chile: MIDEPLAN (2007)

**Gráfico 2**  
Evolución de la distribución del ingreso en Chile y Uruguay  
(Índice de Gini, 1986-2008, años seleccionados)



Fuentes: Uruguay: PNUD (2008: 120), todos los años, excepto 2008; INE (2009), año 2008. Chile: CASEN (2006), todos los años; Solimano y Torche (2008), año 1987.)

Un último punto a destacar es la evolución de la desigualdad en ambos países. Como ya se señaló, éste es un problema muy marcado en la sociedad chilena, que luego de la dictadura de Pinochet pasó a exhibir una de las peores distribuciones del ingreso de la región e, incluso, del mundo.

Según diversos estudios, los altos y persistentes niveles de desigualdad en Chile se asocian a la fuerte concentración de la riqueza en el decil superior de ingresos (que en 2006 percibía el 44,7% del ingreso nacional). Una de las principales explicaciones de la insuficiencia de progreso en ese campo se encuentra en las disparidades salariales en el mercado de trabajo, que habrían aumentado en relación, principalmente, con las diferencias educativas (Ffrench-Davis, 2001: 269). Las transferencias que el gobierno realiza a través de las políticas sociales tienen un impacto levemente desconcentrador del ingreso, con lo cual, luego de su operativa, el Índice de Gini en 2006 mejora levemente (pasa de 0,54 a 0,53), y el decil más rico pasa a superar al más pobre en 11,6 veces, en lugar de hacerlo en 31,3 veces (CASEN, 2007).

En el caso uruguayo, la desigualdad mostró una evolución desfavorable en los últimos años. La concentración en la distribución del ingreso comenzó a incrementarse en la segunda mitad de los años noventa, tendencia que se agudizó con la crisis de 2002 (PNUD, 2005). De esta forma, el Índice de Gini pasó de 0,41 en 1991 a 0,44 en 2006. Tal tendencia respondió especialmente a cambios en el mercado de trabajo –en el que aumentó la remuneración de los trabajadores más calificados–, y a las transformaciones en los mecanismos de fijación de los salarios (PNUD, 2008). Sin embargo, en el período más reciente se aprecia un moderado descenso de la desigualdad del ingreso entre los hogares, con un coeficiente de Gini que se ubicó en 0,42 en 2008, lo cual es atribuible a varias de las reformas promovidas por el gobierno de izquierda en el plano laboral, social y tributario.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Hemos planteado una caracterización de los modelos de desarrollo de Chile y el Uruguay en el contexto de los gobiernos de izquierda y centro-izquierda. La pretensión de una mirada integral, que permita abarcar los aspectos económicos y sociales de los modelos de desarrollo, hizo necesaria la consideración de muy diversos aspectos en detrimento de la profundización en algunos tópicos específicos. Teniendo en cuenta estas limitaciones, cabe replantear la pregunta que orientó nuestra investigación: ¿Impulsan los gobiernos estudiados un modelo de desarrollo progresista, entendido como aquel que persigue la equi-

dad social y la transformación productiva orientada a la generación de valor mediante la diversificación de la producción y la incorporación de contenido tecnológico?

Ambas experiencias combinan esos componentes, aunque con intensidades distintas. En los dos casos, los esfuerzos por llevar a cabo una transformación productiva con tales características son aún incipientes. En este plano, las políticas públicas se encuentran en sus primeras etapas de implementación, y si bien han ido ganando prioridad dentro de las agendas de los gobiernos, no constituyen su orientación prioritaria. En cambio, el eje central de las políticas económicas en ambos casos se encuentra en la generación de un marco de reglas de juego estables.

En lo que se refiere a la inequidad, los gobiernos analizados desarrollan un conjunto de políticas orientadas a reducirla. Sin embargo, el caso uruguayo muestra un esfuerzo más sistemático en las respuestas políticas a este problema central, a través de medidas tales como la regulación de las relaciones laborales y la reforma del sistema tributario. No obstante, algunos focos relevantes en la reproducción de la desigualdad aún no han recibido la atención necesaria. Tal es el caso de la educación, que requeriría de políticas que respondieran especialmente a los problemas presentes en la enseñanza media. Más allá del esfuerzo reformista desplegado durante la administración de izquierda, queda planteada la pregunta respecto de la adecuación de las reformas sociales que se han llevado a cabo para responder a la nueva estructura de riesgos que exhibe la sociedad uruguayo. Si bien la orientación parece ser apropiada, ello tendrá que ser evaluado con cierta perspectiva temporal, una vez que haya sido implementado el conjunto de reformas.

Por su parte, el caso chileno sigue teniendo su “talón de Aquiles” en la desigualdad. Los altos niveles de desigualdad –tanto en términos de la distribución del ingreso como en lo que se refiere al acceso a y la calidad de los servicios de salud, educación y seguridad social–, que se mantienen estables en un contexto de crecimiento económico y de descenso sustantivo de la pobreza, son indicativos de que el desafío aún no ha sido enfocado con las herramientas adecuadas o de que, al menos hasta el momento, éstas no han mostrado sus frutos. En tal sentido, resulta ajustada la caracterización del modelo concertacionista en términos de “integración desigual”. El tránsito hacia una pauta más igualitaria demandaría la atención de algunos problemas centrales, tales como la precariedad del empleo y las desigualdades en la calidad de los servicios sociales básicos (Hardy, 2004).

Vale plantear el interrogante acerca de qué factores explican las dificultades para reformar el Estado social chileno, luego de casi

veinte años de gobiernos de la Concertación. Si bien éste no fue el foco del trabajo, resulta interesante sugerir algunas hipótesis tentativas. Una de las principales explicaciones radica en la orientación liberal del modelo de desarrollo legado por la dictadura chilena. En el plano político, la persistencia de “enclaves autoritarios” que establecieron restricciones al ejercicio de la democracia y distorsiones en la representación parlamentaria (Garretón, 1990) obstaculizaron el trámite de propuestas de reforma más audaces. A ello debe sumarse la coexistencia dentro de la Concertación de visiones ideológicas diferentes –unas más liberales y otras más estatistas–, que exigió constantes negociaciones entre ambas y, en buena medida, contribuyó a moderar las iniciativas de reforma. Otro factor explicativo es la existencia de una derecha política y un empresariado fuertes, partidarios de soluciones liberales, que tuvo, como contrapartida, un sindicalismo débil. Esta correlación de fuerzas supuso que se bloquearan, o en algunos casos se moderaran, algunas de las propuestas más radicales de transformación de las políticas sociales, tales como la reforma laboral o la creación de un Fondo de Compensación Solidario en la reforma de salud.

En el caso uruguayo, el proceso de reformas sociales también está sujeto a un conjunto amplio de condicionamientos, entre los que destacan la rigidez del gasto público, el alto nivel de endeudamiento público y las características de las bases de apoyo electoral de la izquierda. En efecto, dicho apoyo proviene mayormente de las clases medias y bajas, cuyos intereses distributivos son en cierta medida contrapuestos, lo que podría bloquear o moderar las iniciativas de reforma más radicales (Alegre y Luna, 2005). Tales tensiones se hicieron sentir, por ejemplo, en las críticas de sectores de clase media-alta a la reforma tributaria recientemente implementada, y por las cuales el gobierno introdujo algunas modificaciones en el sistema.

A modo de balance, los gobiernos analizados han impulsado agendas de reforma moderadas, dentro de los marcos delimitados por la economía capitalista globalizada y el régimen democrático. Las políticas promovidas han permitido corregir algunos de los principales déficit sociales que dejó la etapa neoliberal. Sin embargo, en los dos países la articulación exitosa de un proyecto redistributivo, sustentado sobre un modelo productivo dinámico e inclusivo, es todavía un desafío difícil de lograr.

**BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

- Acuerdo por la Calidad de la Educación* 2007 en <<http://www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?GUID=123.456.789.000&ID=138856>>.
- Adelman, Irma 2001 “Fallacies in development theory and their implications for policy” en Meier, Gerald y Stiglitz, Joseph (eds.) *Frontiers of development economics. The future in perspective* (Oxford: Oxford University Press).
- Alcántara, Manuel y Luna, Juan Pablo 2004 “Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. XXIV, N° 1.
- Alegre, Pablo y Luna, Juan Pablo 2006 “¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay” en *Revista Prisma* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) N° 21.
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea 2007 *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001-2006* (Montevideo: Instituto Nacional de Estadística-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- ANEP 2003 *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática 6° año Enseñanza Primaria* en <[www.oei.es/quipu/uruguay/index.html](http://www.oei.es/quipu/uruguay/index.html)>.
- ANEP 2005 *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004* (Montevideo: Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa; Gerencia de Investigación y Evaluación; Programa de Evaluación de la Gestión Programa de Investigación y Estadística Evaluativo).
- Aninat, Cristóbal, Londregan, John, Navia, Patricio y Vial, Joaquín 2004 *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile* (Washington: BID).
- Antía, Fernando 2001 “La economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos” en *Serie Documentos de Trabajo* 4 (Montevideo: Instituto de Economía, UdelaR).
- Antía, Florencia 2008 “Transformaciones del Estado Social: ¿Hacia una nueva fase de reformas en Chile y Uruguay?” en *Revista Debates* (Porto Alegre: Universidad Federal de Rio Grande do Sul) Vol. II, N° 1.
- Arellano, José Pablo 2001 “La reforma educacional chilena” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 73.

- Arellano, José Pablo 2005 “Del déficit al superávit fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile” en *Serie Estudios Socio-Económicos* (Santiago de Chile: CIEPLAN) N° 25.
- Arenas de Mesa, Alberto 2004 “El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros” en *El Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos* (Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo).
- Arenas de Mesa, Alberto 2006 “Gasto Público y Pensiones: La Experiencia Chilena”, Ponencia presentada en el XVIII Seminario regional de política fiscal, 23 de enero de 2006.
- Arenas de Mesa, Alberto y Benavides, Paula 2003 *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2000* (Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo).
- Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea 2007 *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006* (Montevideo), mimeo.
- Arocena, Rodrigo 2007 Curso “Problemas del Desarrollo” (FCS-UdelaR), notas de clase.
- Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith 2003 *Subdesarrollo e Innovación. Navegando contra el viento* (Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos: Cambridge University Press).
- Azar, Paola, Llanes, Julio, Sienna, Mariana, Capurro, Alfonso y Velásquez, Cecilia 2008 “Gasto público de Infancia y Adolescencia” en *Cuaderno de la ENIA* (Montevideo: Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia) N° 1.
- Barreix, Alberto y Jerónimo Roca 2007 “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 92.
- Bergara, Mario, Pereyra, Andrés, Tansini, Ruben, Garcé, Adolfo, Chasqueti, Daniel, Buquet, Daniel, Moraes, Juan Andrés 2005 “Instituciones Políticas. Proceso de Elaboración de Políticas y Resultados de Políticas: El Caso Uruguay”, Documento de trabajo (Montevideo: Departamento de Economía, FCS-UdelaR) N° 18.
- Bobbio, Norberto 1985 *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política* (Madrid: Taurus).
- Boix, Carles 1998 *Political Parties, Growth, and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- BPS 2009 *Boletín Estadístico 2009* (Montevideo: Banco de Previsión Social).

- Bucheli, Marisa, Ferreira-Coimbra, Natalia, Corteza, Álvaro y Rossi, Ianina 2006 “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?”, Documento de Trabajo (Montevideo: Departamento de Economía, FCS-UdelaR) N° 1.
- Buquet, Daniel y Chasquetti, Daniel 2005 “Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile: Universidad Católica) Vol. XXV, N° 2.
- Busquets, José Miguel y Setaro, Marcelo 2009 “El Sistema Nacional Integrado de Salud: ¿uno de los trofeos de la Administración Vázquez?” en Instituto de Ciencia Política (ed.) *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008* (Montevideo: Fin de Siglo).
- CASEN 2007 “La situación de pobreza en Chile 2006” en *Serie análisis de resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional* (Santiago de Chile) N° 1.
- Castañeda, Jorge 2005 “Las dos izquierdas latinoamericanas” en *La Nación* (Buenos Aires) 4 de enero.
- Castañeda, Jorge 2006 “Latin America’s Left Turn” en *Foreign Affairs* Vol. LXXXV, N° 3.
- Castiglioni, Rosanna 2005 *The politics of social policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973–1998* (New York: Latin American Studies Social Sciences and Law, Routledge).
- Castiglioni, Rosanna 2006 “Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud” en Funk, Robert (ed.) *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*, (Santiago de Chile: Universidad Diego Portales).
- CEPAL 1996 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2008 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2006* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2006 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Cimoli, Mario, Porcile, Gabriel, Primi, Analiza y Vergara, Sebastián 2005 “Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina” en Cimoli, Mario (ed.) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, BID).
- Collier, Ruth y Collier, David 1991 *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (New Jersey: Princenton University Press).

- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional 2006 *Diagnóstico y Propuesta de la Reforma* (Santiago de Chile) Vol. I.
- Crocker, David 2003 “Globalización y desarrollo humano: aproximaciones éticas” en Conill, J. y Crocker D. *Republicanism y educación cívica ¿más allá del liberalismo?* (Granada: Comares).
- De Armas, Gustavo 2006 “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio” en *América Latina Hoy* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca) N° 44.
- Dirección de Presupuestos 2009 *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-2008* (Santiago de Chile: Gobierno de Chile).
- Drago, Marcelo 2006 “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos” en *Serie de Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 121.
- Ermida, Oscar 2000 “Escenario 2” en *Revista de Análisis Político* N° 3. En <[www.escenario2.org.uy/numero3/uriarte.html](http://www.escenario2.org.uy/numero3/uriarte.html)>.
- Fairfield, Tasha 2006 “La reforma tributaria de Chile: ¿consenso o negociación estratégica con las elites?” en Juan Carlos Gómez-Sabaini “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina” en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 127.
- Fajnzylber, Fernando 1989 “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’” en *Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 60.
- Fernández, María Ignacia 2005 *Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: El estado social chileno y las posibilidades de Desarrollo de la ciudadanía*, Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología, Universidad de Barcelona.
- Ferrer, Marcela 2004 “Plan Auge y Reforma a la Salud: ¿Vía a la equidad en salud?” en *Agenda Pública* N°4. En <[http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1\\_ferrer.html](http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1_ferrer.html)>.
- Ffrench-Davis, Ricardo 2001 *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile* (Santiago: LOM Editores) Segunda edición.
- Filgueira, Fernando 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada en Roberts B (ed.) *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana* (Costa Rica: FLACSO/SSRC).

- Filgueira, Fernando, Rodríguez, Federico, Rafaniello, Claudia, Lijtenstein, Sergio y Alegre, Pablo 2005 “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay: crónica de un divorcio anunciado” en *Revista Prisma 21. Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay* (Montevideo: IPES-Universidad Católica).
- Filgueira, Fernando y Jorge Papadópulos 1996 “¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay” en *Prisma* (Montevideo: Universidad Católica de Uruguay) N° 6. [¿SON LA MISMA REVISTA? CONSULTAR A LA AUTORA]
- Frías, Patricio 2002 “Las reformas laborales y su impacto en las relaciones laborales en Chile. 2000-2001” en *Cuadernos de Investigación* (Santiago de Chile: Dirección del Trabajo) N° 19.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime 2004 *La era progresista* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Garretón, Manuel Antonio 1990 “La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución” en *Estudios Públicos* (Santiago de Chile) N° 42.
- Gatica, Jaime y Romaguera, Pilar 2005 *El mercado laboral en Chile: nuevos temas y desafíos* (Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo).
- Haggard, Stephen 1990 *Pathways from the periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (New York: Cornell University Press).
- Hardy, Clarisa 2004 “Los desafíos de equidad y protección social” en Hardy, Clarisa y Amadeo, Eduardo (eds.) *Equidad y protección social* (Santiago de Chile: LOM-Chile Veintiuno).
- ILPES 2004 *Panorama de la Gestión Pública* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 1.
- INE 2009 *Evolución de la pobreza por el método del ingreso 2008* (Montevideo: Instituto Nacional de Estadística).
- INE 2002 *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001* (Montevideo: Instituto Nacional de Estadística).
- Gamboa, Ricardo y Segovia, Carolina 2006 “Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile. Diciembre 2005-Enero 2006” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. XXVI, N° 1.
- Gamonal, Sergio 2002 *La reforma laboral en Chile* (Santiago de Chile: Facultad de Derecho Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales).

- Grau, Carlos 2005 “Gasto público social dirigido a la infancia en Uruguay 1999-2003” en *Inversión social en la infancia en Uruguay* (Montevideo: UNICEF).
- Katzman, Rubén y Rodríguez, Federico 2007 *Situación de la Educación en Uruguay* (Montevideo: Instituto Nacional de Estadística).
- Lanzaro, Jorge 2004 *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno* (Montevideo, Instituto de Ciencia Política: Ediciones Banda Oriental).
- Lanzaro, Jorge 2006 *La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. Aportes para una agenda de investigación* en <[www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)>.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully 1995 “Introduction. Party system in Latin America” en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy *Building Democratic Institutions. Party System in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mardones, Rodrigo 2007 “Chile: todas íbamos a ser reinas” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. Especial.
- Marshall, Jorge 1981 “Gasto público en Chile 1969-1979” en *Colección de Estudios CIEPLAN* (Santiago de Chile) N° 5.
- Meller, Patricio 2009 “Entrevista a Patricio Meller: la labor del Consejo Asesor Presidencial para la Equidad y el Trabajo” en *Anuario de Derechos Humanos 2009* (Santiago de Chile) N° 5, entrevista realizada por Claudia Sarmiento.
- Mesa-Lago, Carmelo 2004 “Evaluación de los efectos de las reformas estructurales de pensiones en América Latina: Análisis especial del Uruguay”, Ponencia presentada en el Seminario de Evaluación de las Reformas de la Seguridad Social (Montevideo: CLAEH).
- Mesa-Lago, Carmelo 2005 “Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social” en *Documentos de proyectos* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 63.
- Midaglia, Carmen 2005 “La Izquierda y las políticas sociales” en Buquet, Daniel (coord.) *Elecciones 2004-2005* (Montevideo, Instituto de Ciencia Política: Ediciones de Banda Oriental).
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia 2007 “La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Ediciones Cauce) N° 16.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia 2009 “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social”,

- Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), 11 al 14 de junio de 2009.
- Mideplan 2006 “Módulo pobreza” en <[http://www.mideplan.cl/casen/en/modulo\\_pobreza.html](http://www.mideplan.cl/casen/en/modulo_pobreza.html)>.
- Moreira, Constanza 2006 “Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo, Instituto de Ciencia Política: Ediciones Cauce) N° 15.
- Moreira, Constanza y Setaro, Marcelo 2000 “Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay” en Mancebo, María Ester, Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (comps.) *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada* (Montevideo, Instituto de Ciencia Política: Colección Política Viva, Ediciones Banda Oriental).
- Muñoz Gomá, Oscar 2007 *El modelo económico de la Concertación 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* (Santiago de Chile: Editorial Catalonia, FLACSO).
- OIT 2006 *Chile: Superando la crisis. Mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo, 2000-2005* (Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo).
- OIT 2007 *Panorama Laboral 2007* (Lima: OIT).
- Palma, Julieta y Urzúa, Raúl 2005 “Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de ‘Chile Solidario’” en *Colección Políticas sociales* (Santiago de Chile: MOST, UNESCO) N° 12.
- Pedrajas, Marta 2006 *El desarrollo humano en la economía ética de Amartya Sen* (Valencia: Universitat de Valencia).
- Pereira, Javier, Monteiro, Lucía y Gelber, Denise 2005 “Cambios estructurales y nueva configuración de riesgos: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo” en *Prisma* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) N° 21.
- Pierson, Paul 2004 *Politics in time. History, Institutions and social analysis* (Princeton: Princeton University Press).
- PNUD 2005 *Desarrollo humano en Uruguay, 2005* (Montevideo: PNUD).
- PNUD 2006 *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (PNUD).
- PNUD 2008 *Desarrollo humano en Uruguay, 2008* (Montevideo: PNUD).
- Raczynski, Dagmar 1995 “Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena” en Pizarro, C., Raczynski, D. y Vial, J. (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile*

- democrático* (Santiago de Chile: CIEPLAN, UNICEF).
- Rodríguez Garavito, César y Barrett, Patrick 2005 “¿La utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana” en Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel (eds.) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (Colombia: Grupo Editorial Norma).
- Salinero, Jorge 2006 “Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: Problemas y Desafíos” en *Cuadernos de investigación* (Santiago de Chile: Departamento de Estudios Dirección del Trabajo) N° 29.
- Sen, Amartya 1997 *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI* en <[www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)>.
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Planeta).
- Senatore, Luis 2007 “La política laboral” en Buquet, Daniel, Mancebo, María Ester y Caetano, Gerardo (orgs.) *Informe de Coyuntura N° 7. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007* (Montevideo, Instituto de Ciencia Política: Ediciones Banda Oriental).
- Silva, Iván y Sandoval, Carlos 2005 *Desarrollo económico local/ regional y fomento productivo: la experiencia chilena* (Santiago de Chile: ILPES).
- Solimano, Andrés y Torche, Arístides 2008 “La distribución del ingreso en Chile 1987-2006: análisis y consideraciones de política” en *Documento de trabajo* (Santiago de Chile: Banco Central) N° 480.
- Thorp, Rosemary 1998 *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century* (Baltimore, MD: Inter-American Development Bank, John Hopkins University Press).
- Trylesinski, Fanny 2007 *Los uruguayos y la salud: situación, percepciones y comportamiento* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política), Encuesta Nacional Ampliada de Hogares 2006.
- Urriola, Rafael 2005 “Financiamiento y equidad en salud: el seguro público chileno” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 87.
- Weyland, Kurt 2007 *The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory* en <[http://pics3441.upmf-grenoble.fr/docs/leftism\\_&\\_rentier\\_--\\_long.pdf](http://pics3441.upmf-grenoble.fr/docs/leftism_&_rentier_--_long.pdf)>.
- Williamson, John 1989 *What Washington Means by Policy Reform* (Washington: Institute for International Economics).

Wormald, Guillermo, Cereceda, Luz y Ugalde, Pamela 2002

“Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los noventa” en Kaztman, Rubén y Wormald, Guillermo (orgs.)

*Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (Montevideo: Ed. Universidad Católica).



## **PARTE II**

### **LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA ANTE LA CUESTIÓN SOCIAL**



**JULIA SANT'ANNA\***

## **IRMÃOS QUE NÃO SE FALAM**

### **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MÉXICO E NO BRASIL**

#### **RESUMO**

Estudos recentes chamam a atenção para a participação das políticas de transferência de renda nas quedas dos índices de desigualdade no México e no Brasil. Se, por um lado, os programas Oportunidades e Bolsa Família têm indicado efeito positivo sobre a distribuição nestes países, respectivamente, graças à transferência direta de renda, os resultados fazem aquecer a discussão a respeito dos efeitos de médio e longo prazos dessas políticas. Ao debate que relaciona desigualdade e políticas de transferência de renda, este artigo pretende associar a discussão sobre a integração desses programas com o tradicional sistema de proteção social, abordado aqui pelos serviços de saúde e educação. Uma análise institucional sustentada sobre quatro pilares mostra que, apesar de relacionados através da cobrança de condicionalidades impostas aos beneficiários do Oportunidades e do Bolsa Família, políticas sociais universais e programas focalizados nesses países ainda são, em certo sentido, irmãos que não se falam.

\* Julia Sant'Anna é doutoranda em Ciência Política pelo IUPERJ e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/IUPERJ).

## INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda são um fenômeno recente, desenvolvido nas duas últimas décadas como resposta às demandas por políticas de combate à pobreza, voltadas para minimizar os problemas sociais agravados com as crises econômicas e o processo de reforma do Estado na América Latina. Palco do aumento dos níveis de pobreza e indigência e estimulados a promover políticas austeras, os países da região passaram a adotar programas focalizados de apoio aos grupos mais vulneráveis, incapazes de se fazerem clientes do processo de individualização e privatização dos serviços sociais.

A individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separa este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do risco, através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à associação entre contribuição e benefício (Fleury, 2002: 4).

Essas políticas foram construídas sobre parâmetros claramente distintos do tradicional sistema de proteção social, na medida em que benefícios deixam de ser direitos e passam a estar relacionados ao cumprimento de condicionalidades por parte de seu público alvo. A partir de uma relação social de “cidadania invertida”, o indivíduo “passa a ser objeto da política como consequência de seu próprio fracasso social” (Fleury, 1994: 109), sendo demandado o cumprimento de deveres para receber o benefício. Para criar condições que viabilizem a saída da pobreza extrema, cabe ao Estado pós-reforma investir em mecanismos que promovam o acesso dessas famílias a alimentação e serviços básicos de educação e saúde, como a exigência de frequência escolar mínima.

Estudos recentes chamam a atenção para a participação dos programas de transferência de renda (PTR) na queda dos índices de desigualdade no México e no Brasil. Se, por um lado, os programas Oportunidades e Bolsa Família têm indicado efeito positivo sobre a redistribuição de renda nesses países, respectivamente, graças à transferência monetária direta, os resultados fazem aquecer a discussão a respeito dos efeitos de médio e longo prazo dessas políticas. O rompimento com o ciclo da reprodução intergeracional da pobreza é o objetivo básico e comum das políticas de ambos os países<sup>1</sup>. Frequência

---

1 O Oportunidades “está dirigido a romper la transmisión intergeracional de la pobreza mediante transferencias en efectivo y acciones integradas de salud, educación y alimentación” (Sedesol, 2004: 1). No caso do Bolsa Família, “a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação” (MDS, 2007b).

escolar e acompanhamento médico – estimulados pela transferência monetária – seriam mecanismos indiretos de melhoria de condições para competição no momento em que o beneficiário buscasse inserção no mercado de trabalho. O próprio termo “intergeracional” já indica a extensão de longo prazo sobre a qual são previstos os impactos da política. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que a inclusão social – para além dos efeitos diretos da transferência de renda sobre a desigualdade econômica – dependeria também da garantia de maior integração entre estas ações e os sistemas nacionais de proteção social.

A garantia do acesso dessas famílias a serviços sobre os quais têm direitos constitucionais contribuiria para a geração dos resultados esperados principalmente se não se limitar a exigir o cumprimento de deveres por parte dos beneficiários e considerar também a importância da qualidade desses serviços, uma vez facilitado o acesso a eles. Ao debate sobre a relação entre desigualdade e políticas de transferência de renda, portanto, este trabalho pretende integrar uma discussão sobre aspectos institucionais e de longo prazo, também fundamentais para o acompanhamento dos resultados dessas iniciativas.

A primeira parte do trabalho se concentrará em descrever os dois maiores PTRs da América Latina, o mexicano Oportunidades e o brasileiro Bolsa Família, e apresentar o estado recente da discussão sobre a contribuição dos dois programas na redução da desigualdade de renda. A segunda seção é dedicada à análise de quatro dimensões da construção institucional dessas políticas que podem contribuir para o entendimento a respeito da distância entre elas e os sistemas de proteção social no México e no Brasil, especificamente: (1) a articulação intersetorial e federativa da gestão dos programas, abordada a partir do nível de descentralização e da capacidade de comunicação entre as diferentes esferas de gestão da política de transferência de renda; (2) a dimensão que diz respeito à cobrança e ao acompanhamento das condicionalidades impostas aos beneficiários dos programas, que indicariam que o que anteriormente se localizava no campo dos direitos tornou-se dever; (3) a avaliação dos resultados do Oportunidades e do Bolsa Família, buscando-se observar potenciais ganhos do beneficiário do programa em comparação ao cidadão do mesmo extrato que não recebe benefícios e a existência ou não de mecanismos capazes de avaliar os serviços prestados pelo governo; e (4) a capacidade do Estado para oferecer serviços de saúde e educação capazes de promover a inclusão.

Estas quatro dimensões de análise contribuem para o que será discutido na última parte do trabalho. Apesar de tais programas se mostrarem cada vez mais sofisticados e complexos, sua comunicação com o sistema de proteção social ainda é frágil. Propõe-se, portanto,

que as chaves para a superação dessa limitação e para a integração dos dois sistemas poderiam ser observadas a partir de um componente institucional. O objetivo do trabalho é apontar alguns desses elementos e identificar caminhos para a evolução do sistema de proteção de modo a adaptar a estrutura dos serviços sociais pós-reformas visando à redução das desigualdades no longo prazo.

#### Programas de transferência de renda e a desigualdade

Políticas de transferência de renda vêm progressivamente sendo implantadas em países da América Latina com a finalidade de atender aos setores menos favorecidos da população. Nos casos do México e do Brasil, sua adoção também tem relação com as reformas de Estado e com o aumento da informalidade, o que faz com que os trabalhadores informais estejam cada vez mais distantes dos mecanismos tradicionais de proteção social.

Já em 1989 foi implantado no México, pelo governo de Carlos Salinas, o Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que pretendia diminuir a pobreza pós- crise com uma série de ações, entre elas, a transferência de renda focalizada a populações extremamente carentes. A política foi alvo de diversas denúncias relacionando a iniciativa ao jogo eleitoral (Menocal, 2001). Durante o governo de Ernesto Zedillo, o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) tomou o lugar do Pronasol e foi se desvincilhando das acusações de clientelismo através do aprofundamento de seu viés técnico. Com o fim dos 71 anos de governo do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e início do governo de Vicente Fox (do Partido Acción Nacional), o programa, que já vinha sendo elogiado internacionalmente por sua base institucional apenas mudou de nome. O Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, ou apenas Oportunidades, é comumente citado como Progresá/Oportunidades exatamente pela sua continuidade em relação ao PTR anterior. O programa beneficia cinco milhões de famílias.

No Brasil, os PTRs começaram a ser implantados em nível federal no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e foram unificados no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. O Bolsa Escola, o Auxílio Gás, a Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) foram extintos e seus beneficiários passaram a receber o Bolsa Família, sob o guarda-chuva do programa Fome Zero. Cerca de 11 milhões de famílias recebem os benefícios do programa.

O quadro 1 apresenta dados comparativos relativos à cobertura dos principais programas de transferência de renda da América Latina. Considerando que Brasil e México são os países mais populosos

listados abaixo, além de seus altos níveis de produtividade, pode-se concluir que o Bolsa Família e o Oportunidades são os programas com maior cobertura e orçamento. Não apenas pela amplitude demográfica e orçamentária, mas também por serem os programas mais comentados pelas instituições e agências internacionais como símbolo de sucesso, foram escolhidos para objeto da análise que segue.

**Quadro 1**  
Cobertura dos principais PTRs da América Latina

<b>Programa</b>	<b>País</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>% PIB</b>
Bolsa Família (2003)	Brasil	16%	0,28
Chile Solidário (2002)	Chile	6,50%	0,10
Famílias em Ação (2001)	Colômbia	4%	0,30
Programa de Provisão Familiar (1990)	Honduras	4,70%	0,02
Programa de Avanço Mediante Saúde e Educação (2002)	Jamaica	9,10%	0,32
Oportunidades (1997)	México	25%	0,32
Mi Família (2000)	Nicarágua	1,20%	0,02

Fonte: Cepal, 2006 (grifos da autora).

Os PTRs do México e do Brasil foram criados com o objetivo principal comum de auxiliar no rompimento com o ciclo de reprodução intergeracional de pobreza. O complemento de renda é concedido às famílias beneficiárias sob a condição de que mantenham filhos na escola – estimulando o aumento da escolaridade – e que freqüentem postos médicos – auxiliando a melhoria ou prevenção de problemas de saúde<sup>2</sup>. “Em termos gerais, os programas viabilizariam o exercício de direitos universais: educação e saúde” (Fonseca e Roquete, 2005: 129-130)<sup>3</sup>. O sucesso dos PTRs, portanto, estaria relacionado a este objetivo principal, o de inclusão das famílias como beneficiárias de um sistema de proteção social já existente mas que não as alcançava. O aumento da renda seria fundamental para viabilizar este acesso, que possibilitaria o incremento do capital humano, fazendo com que,

2 Para mais detalhes sobre as transferências monetárias, ver quadros 1 e 2 do anexo. As condicionalidades dos dois programas também têm particularidades. Para informações mais detalhadas a respeito, ver Medeiros, Britto e Soares (2007) e Sedesol (2007d).

3 O primeiro relatório de avanços do Progresca cita a “satisfação das necessidades básicas” como um dos objetivos do programa (Sedesol, 1999). No site do Bolsa Família, um dos objetivos listados é o “reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação” (MDS, 2007c).

no longo prazo, essas famílias se tornassem capazes de aumentar suas rendas independentemente de repasses por parte do Estado.

Estudos recentes<sup>4</sup> chamam a atenção para a participação dos PTRs na redistribuição de renda. Pesquisadores do Instituto de Economia Aplicada (Ipea) utilizaram as pesquisas por amostra de domicílio, realizadas periodicamente por Brasil, Chile e México para calcular o percentual de participação das transferências do Bolsa Família, do Chile Solidário e do Oportunidades, respectivamente, na redução do índice de gini<sup>5</sup>. O quadro 2 mostra que o PTR foi responsável por 20,8% da queda de 27 milésimos do gini no caso brasileiro. Praticamente o mesmo foi observado no México, onde o percentual foi de 20,5% sobre a mesma variação do índice de desigualdade.

**Quadro 2**  
Participação dos PTRs na redução da desigualdade de renda

	<b>Brasil</b>		<b>México</b>	
	<b>1995</b>	<b>2004</b>	<b>1996</b>	<b>2004</b>
Gini	0.5985	0.5711	0.5374	0.5103
Peso das fontes de renda na variação do gini				
	<b>Brasil</b>		<b>México</b>	
Trabalho	85,2%		109,6%	
Seguridade	-21,8%		-15,5%	
Outros	15,8%		-14,7%	
PTRs	20,8%		20,5%	

Fonte: Soares et al, 2007.

Era de se esperar que a recente ampliação de cobertura dos programas, voltados aos grupos mais pobres das sociedades brasileira e mexicana, fosse mostrar efeito sobre a redução da desigualdade em curto prazo. Se a participação de um quinto na queda da desigualdade de renda pode parecer importante, deve-se destacar que ela foi observada sobre baixíssimas variações do gini. Em países conhecidos pelo seu alto grau de desigualdade, tais transformações não chegam a ser grandes conquistas.

Apesar de, como dito acima, a redução da desigualdade não ser a finalidade imediata desses programas, a opinião pública e inclusive o

4 Como, por exemplo, Soares (2006) e Soares et al (2007).

5 Índice que mede a distribuição de renda, em que 1 seria concentração de toda a renda nas mãos de um indivíduo e 0 indicaria que todos os indivíduos têm renda igual.

governo brasileiro viram nos números divulgados a comprovação da “eficiência” do Bolsa Família (MDS, 2007d). No entanto, a redução no ritmo de queda da desigualdade observada no Brasil em 2006 sugere, segundo Marcelo Neri, que as políticas públicas que tiveram participação na modesta redução recente do gini até 2005 chegaram a seu limite (Folha de S. Paulo, 2007).

A ausência de números claros a respeito do sucesso dos PTRs em seus objetivos básicos no Brasil fez com que o estudo apresentado pelo Ipea fosse considerado até então a melhor representação de “eficiência” do Bolsa Família. O combate à desigualdade social faz parte dos objetivos de longo prazo desses programas mas tanto no Brasil quanto no México publicações oficiais sobre o Bolsa Família e o Oportunidades consideram que a via mais própria para isso seja o acesso a direitos básicos e inclusão social. Para que a redução das desigualdades se dê de maneira robusta e constante com a ajuda desses programas, é necessário que primeiramente sejam analisados os processos institucionais sobre os quais vêm sendo construídos. A questão da aproximação entre os PTRs e o sistema de proteção social clássico nos dois países é primordial para o debate sobre a eficiência dos objetivos básicos dessas novas estratégias de inclusão.

A primeira parte do trabalho foi dedicada à apresentação dos recentes resultados sobre o impacto dos PTRs na distribuição de renda e à argumentação de que talvez outros aspectos, mais institucionais, devam ser considerados prioritários na análise de desempenho das principais metas desses programas. A próxima seção tratará mais detalhadamente do tema da integração com o sistema de proteção social através de quatro dimensões institucionais: a articulação intersetorial e federativa entre os gestores, o cumprimento de condicionalidades, a avaliação de resultados e as análises da qualidade de serviços ofertados pelo Estado. O objetivo é investigar se já há mecanismos e medidas alternativas capazes de enfrentar a tradição de se “conferir prioridade a ações de curto prazo decorrentes da situação imediata de pobreza mediante iniciativas pontuais e de institucionalidade rarefeita. E, o que talvez seja o mais grave, em detrimento da consolidação dos instrumentos constitucionais disponíveis e de estratégias capazes de acabar com a própria pobreza” (Werneck Viana, 2005: 120-121).

### **QUATRO DIMENSÕES DE ANÁLISE INSTITUCIONAL**

Tanto no México como no Brasil, saúde e educação são direitos universais garantidos pelo Estado, mas não chegam a grande parte da parcela mais pobre da população. O quadro 3 mostra diferença de 16 pontos percentuais da frequência escolar entre os mais pobres e os

mais ricos no Brasil e de 24 pontos no México<sup>6</sup>. Os PTRs, como já dito acima, foram implantados com a finalidade de aproximar as camadas excluídas dos serviços básicos e lhes dar condições de superar o ciclo intergeracional de pobreza.

**Quadro 3**  
Frequência escolar de 13 a 19 anos em áreas urbanas

	<b>Total</b>	<b>20% mais pobre</b>	<b>20% mais rico</b>
Argentina	78,7%	73,9%	88,8%
Brasil	78,4%	74,5%	90,5%
Chile	85,3%	81,4%	94,1%
México	68,0%	62,2%	86,2%
Uruguai	76,5%	64,2%	94,9%

Fonte: Cepal, 2005.

Pode-se dizer que os PTRs já alcançaram amplo apoio tanto de governos quanto de instituições multilaterais e se tornaram políticas de apoio social consideradas exemplares, promovendo alívio imediato da pobreza através das transferências de renda. Uma segunda fase parece surgir no debate a respeito dessas políticas, quando a integração dos programas no marco da proteção social é destacada como “aspecto particularmente relevante en lo que se refiere a los desafíos a ser enfrentados” (Fonseca, 2006: 1), “criando a possibilidade de, em tese, romper com a fragmentação típica das políticas sociais” (Senna et al, 2007: 87). Essa discussão vem frequentemente associada à questão da necessidade de não limitar a integração apenas considerando a frequência a escolas e postos de saúde, mas também avaliando a qualidade dos serviços oferecidos e a interação entre diversos setores públicos.

Las transferencias de renta condicionadas no los excluyen, al contrario, dependen para su eficacia de la existencia de servicios públicos accesibles, universales y de calidad. No intentan ni pueden sustituirlos. Como señalan Aguiar y Araújo (2002), ninguna renta distribuida a los más pobres, por más alta que sea, sería capaz de proveerles el mínimo de bienes y acceso a servicios básicos de calidad necesarios para salir de su condición de pobreza y de exclusión social (Simões, 2006: 310).

O Bolsa Família e o Oportunidades são resultados de esforços de integração intersetorial a partir de um maior grau de institucionalização,

<sup>6</sup> Não foram divulgados dados sobre a população rural, que deve apresentar ainda maiores desigualdades entre os quintis de renda.

observado com o passar do tempo, que veio a reunir programas dispersos em agências. No entanto,

Para o avanço de programas que favoreçam metas tangíveis em matéria de educação, saúde e nutrição, requer-se um trabalho sustentado em nível público, razão pela qual é imprescindível contar com uma sólida institucionalidade social, capaz de manter a coerência intertemporal dos programas e seus objetivos a longo prazo, em virtude especialmente das múltiplas demandas a curto prazo que os governos da região costumam enfrentar (Cepal, 2006: 50).

Os subitens desta parte, portanto, pretendem analisar até que ponto esses avanços institucionais podem ter contribuído ou não para a integração dos PTRs ao sistema de proteção social a fim de, no longo prazo, contribuir para a redução das desigualdades sociais. As quatro dimensões abordadas a seguir estão fortemente relacionadas entre si e se tentou separá-las apenas para buscar mais clareza.

#### **ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E FEDERATIVA**

Por tentarem facilitar o acesso a serviços básicos, como saúde e educação, o sucesso dos PTRs depende de boa articulação entre agências e ministérios e entre entes da Federação. Institucionalmente, os dois casos observados estão em dois diferentes estágios de maturidade. Enquanto o Oportunidades é administrado por uma estrutura mais clara de gestão vertical e horizontal, o Bolsa Família é mais afetado por imprecisões sobre divisão de funções e responsabilidades. Destacamos, principalmente “a falta de interação entre os diferentes setores de governo, entre governo e sociedade e a conseqüente dificuldade de coordenação das ações desenvolvidas” (Senna et al, 2007: 87).

No México, as diversas acusações de clientelismo e uso dos benefícios para fins “eleitoreiros” durante o antecessor Pronasol podem ter estimulado os gestores do Progresa a tentar se blindar de denúncias semelhantes, o que favoreceu a transparência e o desenvolvimento institucional. Desde 1998, a coordenação nacional do programa publica nos primeiros meses do ano as Reglas de Operación, que trazem atualizações das normas de administração, incluindo, entre outros pontos, a divisão de tarefas entre diferentes órgãos e a mecânica de operação.

A Coordenação Nacional estabelece os mecanismos de coordenação, podendo definir ações de coordenação, acompanhamento, supervisão e avaliação do programa com os governos de entidades federativas e municipais. Em nível federal, participam as secretarias<sup>7</sup>

---

7 No México, os ministérios são chamados “secretarias”.

de Desenvolvimento Social (Sedesol), de Fazenda e Crédito Público, de Educação Pública, de Saúde e do Instituto Mexicano de Seguro Social. A coordenação é presidida pelo secretário técnico do Oportunidades e se reúne duas vezes por ano<sup>8</sup>.

Num segundo nível administrativo, os Comitês Técnicos Estatais recebem os relatórios bimestrais de monitoramento e formulam propostas para a solução dos problemas de operação. Entre os aspectos críticos estão: (1) o tempo e os custos do traslado aos módulos de entrega de apoio; (2) a entrega do componente alimentar; (3) orientação sobre direitos e obrigações dos beneficiários; (4) recuperação da certificação de cumprimento das condicionalidades; e (5) capacitação ao pessoal de saúde, educação e acompanhamento social (Cohen, Franco e Villatoro, 2006). O órgão é composto pelo coordenador estadual do programa e por representantes estaduais das secretarias citadas acima e se reúne bimestralmente.

Entre as instâncias federal e estadual e o beneficiário, estão os 130 Centros de Atenção e Registro espalhados pelo país – que concentram as funções de registro e resposta dos beneficiários e realizam os ciclos bimestrais de supervisão de atividades – e as 11 mil Mesas de Atenção itinerantes, em nível municipal, que têm a função de entregar os benefícios, dar informações e realizar trâmites diretamente com os beneficiários.

No Brasil, se, por um lado, a gestão do Bolsa Família se mostra mais descentralizada, por outro, a definição das funções de cada ente federativo não é muito precisa. A página do Bolsa Família na internet lista o “compartilhamento das responsabilidades” entre as esferas públicas (MDS, 2007e). Cabe ao governo federal, por exemplo, regular a gestão do acompanhamento das condicionalidades; apoiar, articular intersetorialmente e supervisionar as ações governamentais; estabelecer e divulgar diretrizes técnicas e operacionais e apoiar; e capacitar os gestores municipais e estaduais. Os governos estaduais devem disponibilizar serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde; promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento das condicionalidades; e promover o fortalecimento da rede de proteção social dos municípios. Aos municípios cabe disponibilizar serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde;

---

8 Cabe às secretarias de Educação Pública e Saúde, assim como ao Instituto Mexicano de Seguro Social, proporcionar os serviços de educação e de saúde, a capacitação de seu pessoal e a certificação das co-responsabilidades das famílias, no marco dos acordos estabelecidos entre os governos federal e estaduais. A responsabilidade pela capacitação para o pessoal do setor educativo é compartilhada com a Coordenação Estadual.

manter dados do acompanhamento das famílias atualizados; identificar e acompanhar famílias com dificuldades de cumprimento das condicionalidades; e disponibilizar informação à instância de controle social – Conselho Municipal responsável pelo Programa Bolsa Família.

Duas são as principais dificuldades enfrentadas no âmbito da articulação federativa. A primeira diz respeito à falta de interação entre os entes, o que faz com que “mesmo reconhecendo a relevância das ações complementares, estas não aparecem como obrigação dos entes federados” (Senna et al, 2007: 90). Embora quase 100% dos municípios já terem assinado um termo de adesão para a integração de políticas de transferência de renda,

Em realidade, ainda não foram construídos canais de diálogo eficientes entre os diferentes setores de governo nas três esferas político-administrativas. O desenvolvimento concreto da intersectorialidade ainda se encontra dependente da iniciativa do nível local, o que não é suficiente para sustentar experiências exitosas nessa área (Senna et al, 2007: 91).

O segundo problema diz respeito ao peso de responsabilidades que recaem sobre o município, que deverá não só acompanhar o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiadas, mas também garantir a oferta de serviços de educação e saúde. O financiamento para a melhoria desses serviços, no entanto, continua o mesmo e acaba por expor “uma situação em que se questionam as condições e a capacidade mesma dos municípios de ofertarem o que de mais básico está previsto no elenco de direitos sociais, isto é, as ações básicas de saúde e educação” (Senna et al, 2007: 23).

Sobre as responsabilidades relativas às contrapartidas, caso haja impossibilidade de o município transmitir informações atualizadas para o governo federal, beneficiários poderão ser punidos com a suspensão da bolsa por simples incapacidades administrativas dos gestores. Problemas de gestão não devem ser incomuns, uma vez que o acompanhamento de políticas de transferência de renda em nível municipal foi apenas recentemente transmitido às secretarias de Assistência Social, que até então se concentravam em operar a distribuição de cestas básicas. O Bolsa Escola, principal política de transferência de renda até a unificação dos PTRs através do Bolsa Família, era coordenada nos municípios pela Secretaria de Educação (Silva, 2007).

Desde 2005, o MDS vem tentando estabelecer mecanismos mais eficazes de articulação vertical e horizontal. Em janeiro de 2006, foi criada a Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família, composta por ministérios, pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União, “con lo que se pretendía otorgar mayor densidad y efi-

ca a los mecanismos de acompañamiento y control del Programa” (Draibe, 2006: 159). Meses depois foi iniciada a Estratégia de Gestão Descentralizada, na qual municípios com bons indicadores de gestão do Bolsa Família passam a receber mais recursos por parte do governo federal. Desenvolvido para este fim, o Índice de Gestão Descentralizada reflete avaliações sobre qualidade e integridade das informações no Cadastro Único de beneficiários; atualização da base pelo menos uma vez a cada dois anos; informações sobre o cumprimento de condicionalidades da área de educação; informações sobre o cumprimento de condicionalidades da área de saúde. Em 2006, os benefícios mensais de repasse pelo IGD totalizaram R\$ 189 milhões. A previsão é de que este número chegue a R\$ 260 milhões (MDS, 2007f).

Problemas de articulação intersetorial e federativa podem, portanto, interferir no sucesso das PTRs no que diz respeito à grande parte da operação de concessão de bolsas e serviços básicos aos beneficiários. A falta de solidez sobre funções e responsabilidades dificulta a identificação de falhas de gestão e a possibilidade de melhorias setoriais.

#### **COBRANÇA DE CONDICIONALIDADES E FOCALIZAÇÃO**

O debate a respeito da cobrança de condicionalidades por parte dos beneficiários envolve duas principais concepções. Seus defensores acreditam que a transferência monetária poderia servir como uma medida pedagógica, ao fazer com que o beneficiário tenha que se comprometer a prestar alguma contrapartida direta, o que também é visto como um mecanismo direto de integração dos excluídos aos serviços públicos básicos. As fragilidades da constituição do sistema de proteção social tanto no México quanto no Brasil e a atual condição de marginalização social fazem com que esse grupo considere as contrapartidas um mecanismo de estímulo à reintegração dessas famílias e ao rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

Outra corrente se mostra contrária à cobrança de condicionalidades por acreditar que a própria cidadania do indivíduo possa estar ameaçada, uma vez que lhe passa a ser exigida uma prática que originalmente era considerada um direito social seu. Caso a condicionalidade seja difícil de ser cumprida – o que é comum, por exemplo, em regiões de difícil acesso a escolas e centros de saúde –, há um risco de que a família fique ainda mais à margem do sistema. A questão é discutida no México por Araceli Damián:

En este caso se da una doble violación de los derechos socioeconómicos y culturales en nuestro país. Es el Estado quien tiene la obligación de proveer los servicios de educación y salud, y al no haber cumplido con esta obligación viola una vez más los derechos socioeconómicos al excluir a la

población de localidades más pobres de Oportunidades por no poder cumplir con las “corresponsabilidades” del programa (Damián, 2007: 342).

Esta percepção de que houve uma transição do direito ao dever – na medida em que educação e saúde eram serviços garantidos pelo Estado e passam a ser objetos das contrapartidas cobradas aos beneficiários – tem relação com a capacidade de negociação dos grupos-alvos dos programas e sua inserção na arena política. Se, por um lado os PTRs buscam a integração de cidadãos anteriormente excluídos de regimes heterogêneos de proteção social<sup>9</sup>, por outro, expõem a incapacidade de terem papéis mais ativos nas negociações sobre política social. Isso se explica pela grande necessidade desses atores de solucionarem demandas imediatas (Molina, 2003), para as quais os benefícios monetários se tornam fundamentais.

No Brasil, o debate sobre essa “dupla violação” à qual se refere Damián esteve presente no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando autoridades responsáveis pela gestão do Fome Zero e, posteriormente, do Bolsa Família não chegavam a um consenso a respeito da cobrança ou não de frequência a escolas e postos médicos. O controle foi declarado desnecessário pelo ministro Patrus Ananias, em 2004, “lo que generó una situación bastante incómoda para el gobierno, ante el recrudecimiento de la crítica a la conducción asistencialista del Programa” (Draibe, 2006: 159). O MDS decidiu reincorporar a cobrança de contrapartidas gradualmente, movimento observado no quadro 4. Em meados de 2007, no entanto, o controle de frequência escolar deixava de fora 3,2 milhões de estudantes, ou 21% dos jovens cobertos pelo programa (O Globo, 2007).

**Quadro 4**  
Acompanhamento de condicionalidades de saúde do Bolsa Família

	<b>1º semestre de 2005</b>	<b>2º semestre de 2006</b>
Municípios que informaram dados	30,1%	85,6%
Famílias acompanhadas	6,0%	33,4%
Famílias que cumpriram condicionalidades	93,4%	99,5%

Fonte: Sisvan/MDS, 2007.

Associada ao debate a respeito dos grupos mais excluídos entre os pobres –aqueles sem condição de chegar às escolas mais próximas,

9 Duas valiosas contribuições sobre a tipologia dos diferentes regimes de welfare implantados na América Latina e suas características de dualidade, estratificação e heterogeneidade no que diz respeito à cobertura da população estão em Mesa-Lago (1991) e Filgueiras (1999).

por exemplo– está a discussão a respeito da focalização dos PTRs. Damián (2007) recorda que muitas vezes as localidades mais pobres do México não eram incluídas nas áreas de concessão do Oportunidades por apresentarem difícil acesso a serviços de saúde e educação. “De esta forma, los hogares más pobres del país quedan fuera ya que por lo general no cuentan con (o no están cerca de) los servicios de salud (clínicas) y de educación (primaria y secundaria)”. Além disso, o complicado processo de incorporação de novos beneficiários, realizado em diversas etapas e através de um sistema de pontuação que leva em conta mais de 30 itens (Sedesol, 2007b), “puede convertirse en una barrera de acceso adicional” (Damián, 2007: 329-330).

No caso do Brasil, alguns problemas de focalização foram identificados a partir do suplemento sobre segurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004. Apesar de 71,5% dos benefícios como o Bolsa Família chegarem a seu público-alvo, somente 31% dos 18 milhões de domicílios que registraram algum nível de insegurança alimentar declararam ter recebido algum tipo de transferência de renda pública naquele ano.

Estudiosos, tanto no Brasil quanto no México, chamam a atenção para a necessidade de se alcançar maior transparência a respeito da focalização dos PTRs. Por não ser um direito universal a todos os cidadãos cuja renda é inferior a um determinado patamar, a escolha de beneficiários acaba por obedecer a critérios ainda obscuros. As discussões sobre condicionalidades e focalização são levantadas sempre que é associado ao tema dos PTRs a questão dos direitos sociais básicos. Se o Estado não pode garantir que o Oportunidades e o Bolsa Família cheguem a todos os cidadãos de uma determinada faixa de renda, é necessário destacar a importância da transparência não apenas sobre os mecanismos de escolha dos beneficiários, mas também sobre o acompanhamento da situação dos excluídos, com a dificuldade de acesso até mesmo a essas políticas.

### **AValiação Periódica**

Muito se fala dos resultados positivos dos PTRs, mas pouco se conhece de seus mecanismos próprios de avaliação. É comum ver referência a “êxitos” dos programas que na verdade se limitam a apresentar o cumprimento de metas físico-monetárias, ou seja, demonstram que um determinado grupo de famílias foi beneficiado e talvez indiquem até mesmo o sucesso da focalização. Ainda são poucos os países, no entanto, que realizam avaliações periódicas para além da descrição do cumprimento de metas sobre famílias atendidas e que avaliam o reflexo do recebimento das bolsas e o cumprimento das condicionalidades sobre as condições de saúde e educação do beneficiário.

Ao se falar sobre o Bolsa Família e as políticas antecedentes a ele, destaca-se a grande distância entre leis e prática no que diz respeito a essa questão, pois “es innegable el carácter todavía incipiente e incompleto de los sistemas de control” (Draibe, 2006: 172). O próprio MDS, do governo Lula, declara que

não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento. No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal” (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006: 18).

Até hoje essa prática faz com que simpatizantes dos PTRs falem sobre seu “inegável sucesso” sem conhecimento de pesquisas de avaliação, que no caso do Brasil, por exemplo, ainda estão em fase inicial de desenvolvimento.

Em um artigo que buscava descrever os mecanismos de avaliação de diversas iniciativas na América Latina, pesquisadoras do Banco Mundial indicaram que, dos sete casos de programas listados (entre eles os brasileiros Bolsa Escola e Peti), apenas quatro sustentavam estrutura de avaliação de impacto. Pesquisas com beneficiários foram realizadas em 20 municípios de Honduras, 21 áreas censitárias da Nicarágua, 186 localidades do México e apenas 9 municípios no Brasil. Dentre essas quatro experiências, apenas a brasileira foi desenvolvida sem a consideração de um grupo de controle, ou seja, não houve comparação entre beneficiários e não-beneficiários (Rawlings e Rubio, 2003). Em entrevista ao jornal O Globo em 2003, o economista do Ipea Ricardo Paes de Barros, especialista em políticas sociais, afirmou:

O Brasil praticamente não tem nenhum sistema abrangente de avaliação de programas sociais, ao contrário do que México e Chile têm hoje em dia. No México, por exemplo, há uma lei determinando que todos os programas sociais devem ser avaliados uma vez por ano e a avaliação tem de ser entregue ao Congresso. Sem um sistema desses, jamais saberemos o que tem impacto e, portanto, podemos gastar muito com pouco efeito (O Globo, 2003).

O Brasil faz parte do grupo de países que começou a aderir a pesquisas quasi-experimentais em um segundo momento (Brière e Rawlings, 2006). Tomando em consideração a extensão dos PTRs, tanto em número de beneficiários quanto em orçamento, pode-se considerar

isso um atraso. Apenas em 2006, três anos depois da entrada em vigor do Bolsa Família, o MDS divulgou uma publicação detalhando o processo de construção do Sistema de Avaliação e Monitoramento do ministério, que começou a ser planejado em 2004. Esta posição de retardatário é criticada por Draibe.

El Programa Bolsa-Familia tiene poco más de dos años de existencia y no cuenta todavía con una evaluación de sus resultados e impactos netos, sea sobre la situación de pobreza, sea sobre la escolaridad, nutrición y condiciones de salud de los beneficiados. (...) A diferencia de Progres y de Oportunidades, de México, ni el diseño inicial de Bolsa-Familia ni los cuatro programas que lo crearon previeron la definición de una línea de base y de grupos de control (Draibe, 2006: 164).

Entre as avaliações de impacto realizadas desde então, e divulgadas apenas em 2007, destacam-se: (1) o estudo encomendado ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/UFGM), cuja primeira fase de coleta de dados aconteceu entre dezembro de 2004 e outubro de 2006; (2) uma pesquisa de impacto sobre questões de gênero realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília com a coleta de dados discursivos e quantitativos; (3) a avaliação sobre segurança alimentar desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF/UFF) entre fevereiro a abril de 2006; e (4) a pesquisa de opinião sobre impressões dos beneficiários do programa, realizada pela Pólis Pesquisa Ltda. Entre julho e novembro de 2005. Os resultados dessas pesquisas foram recentemente publicados (MDS, 2007b). Nos concentramos aqui no trabalho do Cedeplar por este reunir dados sobre frequência escolar e indicadores de saúde, divulgados três anos e sete meses depois da entrada em vigor do Bolsa Família.

Chamada Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), a pesquisa coletou dados em 269 municípios cobrindo todos os estados da Federação – com exceção de Acre, Roraima e Tocantins. Foram realizadas 15.240 entrevistas através de pesquisa domiciliar e longitudinal, que prevê a reaplicação do questionário às mesmas famílias em anos subsequentes. Os resultados limitam-se, no entanto, à primeira rodada de pesquisa de campo. Os próprios pesquisadores admitem que esses dados não podem ser usados para uma avaliação definitiva de impacto. Sua análise “permite uma perspectiva bastante preliminar dos potenciais impactos do Programa” (MDS, 2007b: 20).

O estudo considera os grupos de beneficiários que recebem até R\$ 50 (extremamente pobres) e até R\$ 100 (pobres) e seus respectivos grupos de controle. No quadro 5 estão descritos sinteticamente os resultados preliminares.

**Quadro 5**  
Resultados preliminares de avaliação do Bolsa Família

Educação – Presença escolar	Estudantes não-beneficiários pobres têm 3.6 pontos percentuais (pp) de ausência escolar a mais, dado que chega a 7.1pp se considerado o Nordeste apenas. Entre os extremamente pobres, há diferença de 6.5pp entre as mulheres.
Educação – Progressão no sistema de ensino	Menor aprovação dos beneficiários em 3.5 pp.
Educação – Tempo dedicado ao estudo	Não há diferença significativa entre os grupos.
Saúde – Vacinação	Diferenças desfavoráveis para os beneficiários em relação às vacinas obrigatórias até os seis meses de idade.
Saúde – Gravidez	Mostra pequena de grávidas beneficiárias impossibilitou avaliação estatística.
Mercado de trabalho	Maior participação no mercado dos beneficiários pobres em 2.6 pp e dos extremamente pobres em 3.1 pp.
Consumo	Beneficiários têm nível de consumo maior, sendo a maior proporção destinada a alimentos.

Fonte: MDS, 2007b.

Sobre os dados de vacinação, os autores afirmam que “os resultados encontrados nessa subseção evidenciam que o Programa Bolsa Família não tem se mostrado eficiente no sentido de garantir o cumprimento das suas condicionalidades”, uma vez que os beneficiários mostram menor índice de vacinação até quando comparados com os receptores de outros programas de transferência de renda, padrão que se repete para Brasil e Grandes Regiões. Uma maneira de interpretar essa questão é a possibilidade de os beneficiários do Bolsa Família residirem em locais de pior acesso a serviços de saúde. Chama-se atenção para o fato de os impactos no uso dos serviços de saúde apenas ser possível quando reunidos os dados da investigação em um segundo momento, que, se já coletados, ainda não foram divulgados.

Os resultados preliminares apresentados – que até então foram os únicos divulgados pelo MDS sobre a efetiva avaliação do Bolsa Família – não confirmam, portanto, a informação divulgada por muitos como “consensual” a respeito do êxito do programa. Os ganhos observados aos beneficiários nesta primeira fase de avaliação têm relação com a frequência escolar, com o mercado de trabalho e com indicadores de consumo. No entanto, relatou-se relação negativa sobre progressão no sistema de ensino e vacinação, o que talvez tenha relação com um sucesso de focalização, visto que a população mais excluída, uma vez na escola, poderia apresentar dados de aproveitamento piores em um primeiro momento e mais difícil acesso a postos de saúde. Essas observações, no entanto, não são conclusivas e representam apenas uma das diversas maneiras de analisar esses resultados.

No México, as avaliações começaram a ser feitas em um menor espaço de tempo, em comparação à data de lançamento do programa. O Progresá entrou em vigor em 1997 e dois anos depois eram apresentados os primeiros resultados de impacto sobre a população beneficiária. Os relatórios de avaliação começam a ser divulgados em 1999, com a publicação “Primeros Avances de la Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación”. O quadro 5 descreve os principais resultados obtidos através do estudo, realizado pelo International Food Policy Research Institute (Ifpri).

**Quadro 6**  
Principais resultados da avaliação do Progresá de 1999

Inscrição escolar	Entre os beneficiários, 2.2 pp mais alta de 3ª a 6ª séries do primeiro grau e 8.4 pp mais alta no segundo grau.
Ausência escolar	Com o tempo aumenta tendência de não cumprir o mínimo de presenças (mais marcado no inverno e no ciclo agrícola da primavera).
Visita a postos médicos	Beneficiários têm 2.4 vezes mais visitas das famílias a unidades de saúde e 2.1 vezes mais visitas entre as crianças para pesagem e medição.
Consumo das famílias	73% da transferência monetária é destinada à compra de alimentos.

Sedesol, 1999.

Na análise, pesquisadores destacam necessidade de se continuar o acompanhamento desses casos para estudo das mudanças em sua permanência na escola. Como parte da avaliação do que é oferecido em termos de saúde e educação, chamam atenção para características dos serviços educativos que têm relação com os níveis de inscrição escolar como, por exemplo, a quantidade excessiva de alunos em cada turma e a distância da escola secundária mais próxima dos domicílios, o que afeta negativamente a inscrição, especialmente no caso das meninas. Sobre a avaliação de resultados relacionados à saúde – e não apenas à presença dos beneficiários nos centros médicos – os pesquisadores destacaram como “limitación para el empleo de los registros institucionales su baja confiabilidad y calidad”, afirmando que os resultados indicam efeito positivo, mas pedem maior aprofundamento (Sedesol, 1999).

Os resultados se expandiram na publicação de 2000, “Informes de evaluación de impacto del Programa Oportunidades”, coordenado pelo Ifpri e pelo Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas), cujos principais resultados encontram-se no quadro 7.

**Quadro 7**  
Principais resultados da avaliação do Progesa de 2000

Educação	0,7 anos adicionais aos beneficiários.
Saúde	-12% de doenças que o grupo de controle (crianças) e 19 dias a menos doentes (adultos).
Alimentação	Crianças maiores entre 12 e 36 meses e maior consumo de calorias de forma balanceada.

Sedesol, 2000.

Avaliações de impacto foram publicadas ao longo de todos os anos subsequentes, sempre com ênfase nos efeitos sobre saúde, alimentação e educação. Em 2001, o Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide) e o Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) se uniram às instituições já envolvidas no corpo de avaliadores. Aos poucos, o Ifpri foi deixando a coordenação dos trabalhos para outras instituições independentes, porém nacionais, que atualmente contam com a consultoria de especialistas estrangeiros tanto para a avaliação quantitativa, quanto para a qualitativa<sup>10</sup>.

Em 2002, o Colegio Mexiquense realizou a avaliação do cumprimento de metas, custos e regras de operação por parte das próprias instituições gestoras. Em 2007 foi divulgado o “Primer Reporte de Avance de Actividades. Evaluación Específica de la Calidad de los Servicios que Ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, que apresenta o projeto de avaliação do lado da oferta do programa. A pesquisa foi anunciada após requerimento do Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), através do alinhamento geral para a avaliação dos programas federais descrito no Programa Nacional de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007, para que se realizasse a avaliação específica dos serviços oferecidos pelo programa. Segundo o documento (Sedesol, 2007), a avaliação será realizada tomando em consideração quatro aspectos: (1) o componente qualitativo, que busca indagar em profundidade o papel do Oportunidades na sociedade; (2) o componente que medirá a qualidade do serviço educacional oferecido; (3) o componente do Modelo de Operación por Zonas, que tem por finalidade buscar estratégias para agilizar os trâmites para integração ao programa; e (4) o componente que medirá a qualidade do serviço de saúde oferecido. A necessidade de melhoria da qualidade dos serviços oferecidos já foi admitida como prioridade.

10 Para a listagem de consultores atuais, visitar <[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/grupo\\_evaluador.php](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/grupo_evaluador.php)>.

Existe consenso entre los operadores del Programa respecto de que uno de los principales desafíos es lograr mejor calidad en la atención a las familias beneficiarias e incrementar la presencia de Oportunidades en las áreas donde tiene lugar la intervención. Esto es muy relevante, por cuanto los servicios clave son entregados por actores externos (sectores de educación y salud). (Cohen, Franco e Villatoro, 2006: 132)

A falta de critérios de avaliação nas diferentes esferas de governo, o que permitiria melhor avaliação sobre os serviços prestados, é uma das ressalvas que Silva (2007) faz sobre o Bolsa Família. Ainda se mostra frágil também a situação de independência entre gestores e avaliadores do programa brasileiro. A pesquisa realizada pelo Cedeplar, por exemplo, foi desenvolvida por um grupo de estudo cuja coordenadora, pelo menos no momento da divulgação da pesquisa, também desempenhava a função de diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Gestão da Informação do próprio MDS<sup>11</sup>.

Esta parte do trabalho se conclui com destaque a duas questões de extrema importância em relação a relatórios de avaliação dos PTRs. Em primeiro lugar, é necessário considerar que, se por um lado já se pode avançar em análises sobre o êxito ou não de indicadores de educação e saúde, por outro, o objetivo principal dos programas só poderá ser devidamente avaliado em longo prazo. Damián trata desse ponto, analisando o caso mexicano:

A pesar de que Oportunidades es el programa de lucha contra la pobreza más evaluado en la historia del país, sus verdaderos alcances no han sido realmente evaluados. Al fijar desde su arranque como objetivo “romper la transmisión intergeracional de la pobreza”, el programa es estrictamente evaluable sólo después de unos 10-20 años de haberse puesto en marcha, cuando los primeros escolares que recibieron la beca sean adultos y conformen sus propios hogares. Es aquí cuando se podrá observar si salieron o no de la pobreza (Damián, 2007: 341).

Dito isso, pode-se observar a existência de diferentes enfoques de avaliação dos PTRs. O primeiro deles, mais comumente identificado, refere-se ao que foi chamado acima de “cumprimento de metas físico-monetárias”, que poderia gerar análises como a de Soares (2007), considerando a participação dos programas na redução da desigualdade, por exemplo. Uma segunda dimensão englobaria as avaliações periódicas

---

11 Para mais detalhes sobre a composição das duas equipes, ver <[http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto\\_bolsa-familia.php](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_bolsa-familia.php)> e <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/quem-e-quem>>, consultados em 26/10/2007.

dicas descritas acima, que consideram grupos de controle para identificar as diferenças de indicadores de educação e saúde e participação no mercado de trabalho entre universos de beneficiários e de não-beneficiários. A dimensão que avaliaria o sucesso do principal objetivo dos PTRs, no entanto, só poderá ser observada em longo prazo.

Talvez por desejo de que os PTRs realmente dêem bons resultados, talvez por confiança na opinião pública, houve-se muitas afirmações relativas ao “êxito consensual” dos programas. Uma análise mais rigorosa a respeito do que vem sendo desenvolvido em termos de avaliação, no entanto, acaba por expor a contradição de informações como as contidas no trecho abaixo:

Da informação disponível pode-se também concluir que os programas tiveram um efeito significativo em termos de acumulação de capital humano. No que respeita à educação, os efeitos são positivos tanto a curto como a médio prazos. Isso se reflete nas taxas de matrícula e frequência escolar; nas promoções de nível escolar e nos anos adicionais de escolaridade, entre outros indicadores. Foram ainda constatados, embora em menor medida, efeitos favoráveis na diminuição do trabalho infantil. Entretanto, de acordo com o único caso sobre o qual se dispõe de dados (o programa “Oportunidades” no México), os resultados são menos alentadores no que respeita à aprendizagem (Cepal, 2006: 49).

Ora, se o México era “o único caso” a dispor de dados, estes “menos alentadores”, é obviamente frágil a afirmação de que haveria “efeito significativo” desses programas sobre a acumulação de capital humano. Brière e Rawlings referem-se às avaliações externas como provedoras de “an empirical basis for program expansion and modification, as well as a political purpose by providing policy-makers with credible evidence to scale-up effective programs and protect them during political transitions” (Brière e Rawlings, 2006: 11). Apenas a partir da publicação constante e independente de avaliações será possível observar se os PTRs realmente são bem-sucedidos, afastando-se assim opiniões subjetivas e sujeitas a parcialidade política.

### **OFERTA DE SERVIÇOS**

A contramão ao cumprimento de condicionalidades já começa a ser incluída nas pesquisas de avaliação, mas de forma ainda tímida. Ainda é muito pequena a atenção dada à qualidade da oferta de serviços de saúde e educação que, aliadas à transferência monetária, compõem os três principais eixos dos PTRs. Draibe se refere à “ausencia de incentivos a la oferta de los servicios sociales básicos que hasta ahora han acompañado a Bolsa-Familia” para destacar que “el problema mayor

está en la calidad y la adecuación de la prestación de los servicios, lo que inexorablemente requiere inversiones y programación de mediano plazo” (Draibe, 2006: 175). Para ela, é fundamental a articulação entre os setores que administram esses serviços e os gestores do Bolsa Família.

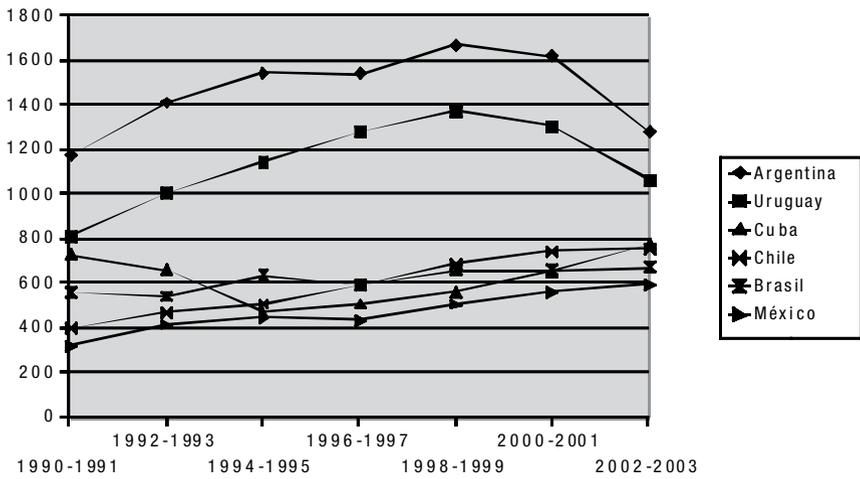
A pergunta é por que usar da frequência obrigatória à escola como contrapartida civilizatória de programas que não se constituem em direitos quando o Estado não faz minimamente a sua parte, gerando incentivos e outros mecanismos de inclusão (Lavinias, 2006: 6).

O tema da balança entre investimentos de oferta e demanda também é comumente levantado. Brière e Rawlings dão alguns exemplos sobre estudos que mostram que a má qualidade de serviços oferecidos pode interferir nos resultados alcançados pelos beneficiários dos PTRs e conclui que “without greater attention to the provision of quality services, conditional cash transfer programs run the risk of condemning poor households to use low and worsening-quality services, as demand increases” (Brière e Rawlings, 2006: 21).

O aumento do número de bolsas, com a ampliação da cobertura dos PTRs, nem sempre conta com os devidos investimentos em serviços públicos de suporte a eles. Se considerarmos que o Oportunidades e o Bolsa Família teriam levado a escolas e postos de saúde, respectivamente, 25% e 16% da população (ver quadro 1), anteriormente excluídos da provisão de serviços públicos, a falta de investimentos se mostra ainda mais grave. Isso se dá porque, apesar de ter havido pouca variação dos indicadores *per capita*, considerando-se que as condicionalidades vêm sendo cumpridas, supõe-se um grande crescimento da procura por esses serviços.

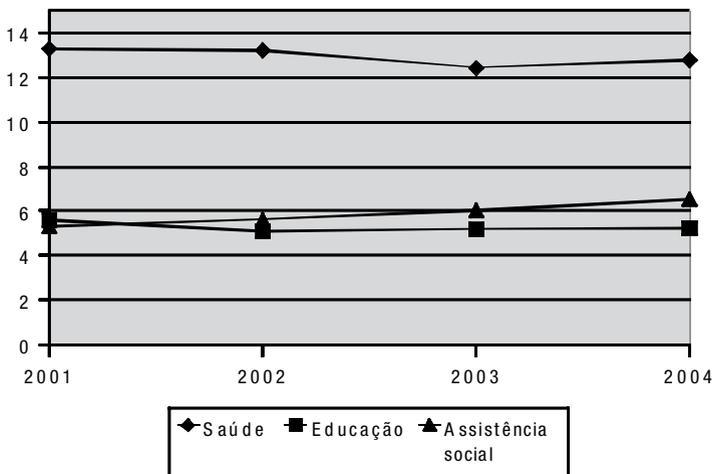
O gráfico 1 mostra que, entre os seis países com maior gasto social da América Latina, Brasil e México encontram-se em desvantagem. No caso do Brasil, a comparação com o início dos anos 90 mostra que os números variaram muito pouco. Outro dado importante para a análise, ilustrado no gráfico 2, vem do Orçamento Social do Governo Federal 2001–2004, uma publicação do Ministério da Fazenda do Brasil que mostra que desde 2002 o Ministério da Assistência Social, que administra do Bolsa Família entre outros programas, vem recebendo maiores transferências que o Ministério da Educação. Estes dados refletem a tendência da descentralização da administração de escolas e indica que cada vez mais o governo federal direciona verbas para os PTRs, o que só reforça o argumento da maior necessidade de integração entre os diferentes entes da federação.

**Gráfico 1**  
Gasto social per capita (em US\$)



Fonte: Cepal, 2005.

**Gráfico 2**  
Brasil: Percentual de participação da verba direcionada aos ministérios no gasto social



Fonte: Brasil, 2005.

Se, por um lado, os PTRs introduziram práticas inovadoras de gestão focalizada sobre o gasto social, por outro, existe um risco de que o baixo investimento social atrapalhe os resultados esperados.

A redução da desigualdade e da pobreza (...) não tem sido apoiada pela expansão do gasto em investimento social indispensável ao enfrentamento de dimensões crônicas e refratárias da nossa desigualdade. A opção pelo mercado – o gasto social compensatório constituindo-se essencialmente de transferências monetárias diretas de renda –, ainda assim em patamar muito pequeno no âmbito do gasto social, não tem condições de alterar de forma sustentável e irreversível o padrão de desigualdade brasileiro (Lavinias, 2006: 2).

Além da baixa prioridade dada à gestão de escolas e hospitais, outras funções “imprescindíveis para a redução efetiva da desigualdade”, como habitação e saneamento, também não têm recebido devida atenção no Brasil. Ainda segundo Lavinias (2006), entre 2001 e 2004 foi observada a retração em 45,8% do gasto federal em saneamento básico.

Em países nos quais o gasto social é regressivo, ou seja, em que se gasta mais com as camadas mais ricas da sociedade, a política focalizada pode ser uma importante estratégia para atingir os mais necessitados. O quadro 8 mostra a distribuição do gasto social pelos quintis de renda, começando dos 20% mais pobres da população.

**Quadro 8**  
Distribuição do gasto social por quintis de renda

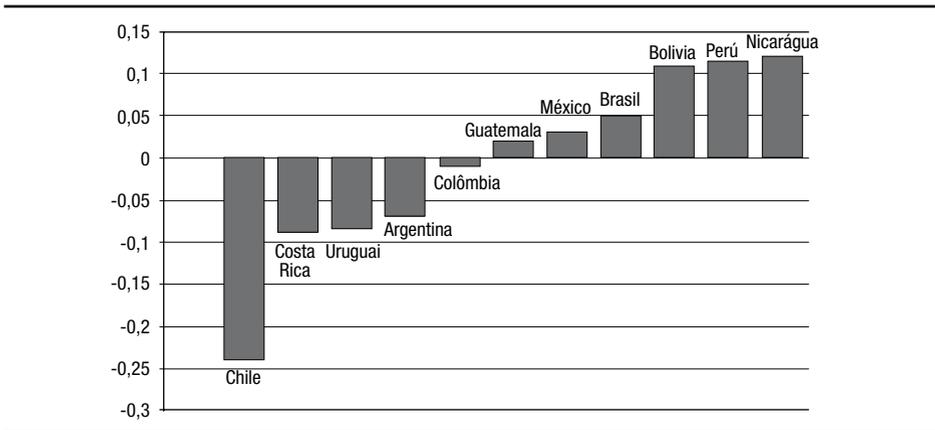
<b>Brasil</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>
Educação	17	18	18	19	27
Saúde	16	20	22	23	19
Gasto social (s/ seguridade)	17	19	20	21	23
<b>México</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>
Educação	19	20	19	23	19
Saúde	15	18	21	23	22
Gasto social (s/ seguridade)	18	19	20	23	20

Fonte: Cepal, 2005.

As informações servem para mostrar que, se o gasto social per capita nesses dois países já está bem abaixo dos níveis de Argentina, Chile e Uruguai, a situação mostra-se ainda mais crítica com a análise sobre o percentual investido nos setores menos favorecidos da população, que deveriam ser alvo de maiores investimentos exatamente por estarem mais desprotegidos. O gráfico 3 ilustra a situação de México e

Brasil de acordo com o coeficiente de concentração dos gastos sociais calculado pela Cepal. Entre os 11 países analisados, apenas Bolívia, Peru e Nicarágua têm a distribuição do gasto social mais regressiva do que os países analisados neste artigo.

**Gráfico 3**  
Coeficiente de concentração do gasto social



Fonte: Cepal, 2005.

O rigor na cobrança de cumprimento de condicionalidades aos beneficiários mostra-se, tanto no Brasil quanto no México, consideravelmente maior que a preocupação dos governos em garantir que os direitos básicos de educação e saúde sejam bem atendidos. Do ponto de vista institucional, talvez os gestores do Oportunidades já tenham mostrado mais interesse em tratar desta deficiência pela própria estrutura de coordenação do programa, que conta com a participação das secretarias de Educação Pública, de Saúde, de Fazenda e Crédito Público e do Instituto Mexicano de Seguro Social. As primeiras análises desses esforços associados, no entanto, ainda estão por vir, com a publicação do estudo requerido pelo Coneval.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “mão dupla das co-responsabilidades”, como diz Fonseca (2006), talvez seja um conceito capaz de integrar as quatro dimensões institucionais apresentadas acima. Através de um esforço coordenado de instâncias federais, estaduais e locais, vertical e horizontalmente, o cumprimento de contrapartidas poderá deixar de ser apenas um mecanismo de controle sobre aquele que recebe transferência monetária

e passará a ter duas direções. Avaliações periódicas que integrem a seus elementos de análise o gasto, a qualidade dos serviços e a gestão social vistos mais amplamente poderão contribuir para a integração entre os PTRs e os sistemas de proteção social, o que poderá gerar a redução progressiva e sustentada da pobreza e da desigualdade.

Of particular concern to conditional cash transfer programmes is the related lack of coordination with traditional providers of health and education services. There are concerns that without greater attention to the provision of quality services, programme conditionalities run the risk of mandating poor people to use low-quality services, tying them to ineffective service providers. (...) These supply-side concerns have led to calls for renewed attention to the basic task of providing accessible, high-quality health and education services in poor areas (Rawlings e Rubio, 2005: 152).

Alguns dos trabalhos que chamam a atenção para a necessidade de integração entre os PTRs e os serviços básicos também consideram que programas como o Oportunidades e o Bolsa Família podem ser instáveis, inconstantes e mais frágeis, uma vez que, entre eles, “nenhuma das experiências nacionais, na América Latina, pertencem ao campo dos direitos sociais” (Fonseca e Roquete, 2005: 125). Diferentemente de programas como o brasileiro Benefício da Prestação Continuada, os PTRs

não garantem o direito à segurança econômica, senão uma renda, o que é radicalmente distinto. Esse diferencial – garantir um direito ou dar renda – não deve ser menosprezado. Trata-se de um divisor de águas em matéria de política social, com repercussões nada anódinas no acesso a oportunidades, melhorias nas condições de vida, bem-estar e cidadania. (Lavinias, 2006: 8-9).

De uma política imediata de alívio da miséria para se tornarem estratégias capazes de quebrar o ciclo intergeracional de pobreza, os PTRs talvez tenham um longo caminho de aproximação do campo dos direitos sociais garantidos pela Constituição. Medeiros, Britto e Soares (2007) destacam o fato de que o Bolsa Família ser um “quasi-direito social” acaba deixando-o automaticamente associado ao governo que o instituiu e o mantém. Benefícios como o BPC, ao contrário, estariam menos vulneráveis a ajustes fiscais em períodos de crise, quando se sabe que a população pobre se vê ainda mais desprotegida<sup>12</sup>.

É nesse debate com horizonte de longo prazo que está inserida a questão da desigualdade social. A necessidade de integração entre os

---

12 Dois bons exemplos disso são os números relativos a Argentina e Uruguai no gráfico 1, que mostra a redução de investimentos sociais em períodos de crise.

PTRs e o sistema de proteção social é fundamental para que a ação de ambos os governos não se limite à transferência monetária, colocando de lado uma questão que há muito se mostra essencial: a da melhoria das condições de ensino e dos serviços de saúde. Em documento intitulado “Enfrentando o futuro da proteção social”, a Cepal afirma que “o desenvolvimento do capital humano é um dos principais mecanismos para a redução das desigualdades no futuro e a superação da reprodução intergeracional da pobreza”, o que só vem a confirmar a idéia defendida neste trabalho. A superação dos “debates puramente economicistas”, como diz Kliksberg (2002) é fundamental para que a qualidade dos serviços públicos retorne ao centro das discussões de política social na América Latina.

Para que isso aconteça, é necessário que a nova fase de análise dos PTRs dê mais destaque aos debates de longo prazo, uma vez que “melhores esforços para reduzir desigualdades educacionais não surtirão efeitos na distribuição da renda imediatamente (...). As modificações exigem muito tempo para se concretizar” (Medeiros, Britto e Soares, 2007: 27-28). Neste horizonte mais distante é vista por fim a integração entre esses dois eixos de política social, cuja separação finalmente começa a ser questionada.

Logicamente, os altos níveis de desigualdade social nunca serão consideravelmente reduzidos apenas com políticas sociais. Questões produtivas, trabalhistas e tributárias são apenas algumas das dimensões por sobre as quais esta discussão também passa obrigatoriamente. Estudos sobre os PTRs falam da necessidade de se associar a essas iniciativas políticas de estímulo a oferta de trabalho que venham a inserir essa população excluída no círculo produtivo, e de cobrar reformas tributárias que pelo menos reduzam o teor altamente regressivo da arrecadação de impostos<sup>13</sup>.

Os programas de transferência de renda fazem parte da agenda de transformações sociais implantadas a partir das reformas do Estado na América Latina. Voltados a atender a parcela mais pobre da população, este tipo de política social vem sendo cada vez mais adotado por governos da região, que vêm ampliando a cobertura dos programas focalizados sem necessariamente investir de maneira equivalente na qualidade dos serviços universais de educação e saúde. Este artigo procurou mostrar como algumas questões institucionais podem interferir negativamente nos objetivos dos programas de transferência de

---

13 No Brasil, “enquanto a tributação indireta representou 16,8% da renda das famílias pertencentes ao primeiro décimo, na classe das famílias mais ricas (pertencentes ao último décimo) mobilizou apenas 2% da renda – ou seja, 9,5 pontos percentuais a menos” (Lavinias, 2006: 14).

renda sobre o combate ao ciclo intergeracional de pobreza e à desigualdade social. Werneck Viana fala do risco de aparecimento, daqui a 20 anos, de “um ‘novo’ pobre, velho e desamparado” (2005: 121) excluído do mercado de trabalho e cujos filhos não estarão mais em idade escolar para receber o Bolsa Família. A integração dos PTRs ao sistema de proteção social talvez possa diminuir os riscos de surgimento deste fenômeno, mas a análise das quatro dimensões institucionais realizada aqui parece indicar que ainda há muito a ser desenvolvido neste campo.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Brasil 2005 *Orçamento Social do Governo Federal 2001 – 2004* (Brasília: Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda).
- Brière, Bénédicte de la; Rawlings, Laura B. 2006 “Examining Conditional Cash Transfer Programs: a Role for Increased Social Inclusion? Social Protection” em *The World Bank Discussion Paper* (Washington) N° 0603.
- Cepal 2005 *Panorama social de América Latina 2005* (Santiago do Chile: Cepal).
- Cepal 2006 “Enfrentando o futuro da proteção social” Documento elaborado para o 31° período de sessões da Cepal.
- Cohen, Ernesto; Rolando Franco; Pablo Villatoro 2006 “México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” em Cohen, Ernesto e Franco, Rolando (ed) *Transferencias con corresponsabilidad : una mirada latinoamericana* (México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Secretaría de Desarrollo Social).
- Damián, Araceli (2007) “Los retos en materia social en Mexico a inicios del siglo XXI” em *Agenda para el desarrollo* (Mexico DF) V.11.
- Draibe, Sônia Miriam 2006 “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família” em Cohen, Ernesto e Franco, Rolando (ed) *Transferencias con corresponsabilidad : una mirada latinoamericana* (México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Secretaría de Desarrollo Social).
- Filgueira, F. (1999) “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada” in M.A. Melo (ed.) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Massangana.
- Fleury, Sonia 2002 “Qual política? Que social? – Reflexões analíticas sobre América Latina”. Trabalho apresentado no seminário

- Perspectivas de la política Social en América Latina promovido pelo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social do Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., de 17 a 19 de abril.
- Fleury, S. (1994) *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Folha de S. Paulo 2007 (São Paulo) “Desigualdade no país pára de cair em 2006”. 12 de abril.
- Fonseca, Ana Maria M da 2006 “Los sistemas de protección social en América Latina: un analisis de las transferencias monetarias condicionadas”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria: Las Alternativas de “Puertas de Salida” de la Pobreza Extrema a través del Combate al Hambre FAO/ PNUD, Santiago do Chile, de 4 a 5 de dezembro.
- Fonseca, Ana Maria M. da e Roquete, Cláudio 2005 “Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família” em Viana, A. L. d’Ávila; Elias, Eduardo M.; Ibañez, Nelson (org) *Proteção Social: Dilemas e Desafios* (São Paulo: Hucitec).
- O Globo 2003 “Muito pouco do gasto social atinge os pobres”. 01/05/2003.
- O Globo 2007 “Bolsa Família: 21% sem controle de frequência”. 28/09/2007.
- Kliklsberg, Bernardo 2002 *Desigualdade na América Latina: o debate adiado* (São Paulo: Cortez / Brasília: Unesco).
- Lavinas, Lena 2006 “Transferências de Renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro”. Trabalho apresentado no XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Salvador, de 5 a 8 de dezembro.
- MDS 2007a *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família* (Brasília, DF: MDS, Sagi).
- MDS 2007b *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social* (Brasília, DF: MDS, Sagi).
- MDS 2007c *Bolsa Família: O que é*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia/o-que-e>>. Consultada em 26/10/2007.
- MDS 2007d *Estudo do Ipea atesta boa focalização e eficiência dos programas sociais*. Assessoria de comunicação do Ministério

- do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/noticias/estudo-do-ipea-atesta-boa-focalizacao-e-eficiencia-dos-programas-sociais>>. Consultada em 26/10/2007.
- MDS 2007e *Bolsa Família: Responsabilidades governamentais*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/atribuicoes-e-competencias>>. Consultada em 26/10/2007.
- MDS 2007f *Programa Bolsa Família: Estratégias de gestão descentralizada* (Brasília: MDS).
- Medeiros, Marcelo; Britto, Tatiana; Soares, Fábio 2007 “Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate” em *Texto para discussão Ipea* (Brasília), N. 1283.
- Menocal, Alina Rocha 2001 “Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico’s Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration” em *Journal of Latin American Studies* (Cambridge), V. 33.
- Mesa-Lago, Carmelo (1999), “Política y Reforma da la Seguridad Social en América Latina” em *Nueva Sociedad*, N.160, p.133-150.
- Mesa-Lago, Carmelo 2001 *Social Security in Latin America*. Relatório elaborado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M. 2003 “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America” em *World Bank Policy Research Working Paper* (Washington), N. 3119.
- Sedesol 1999 *Primeros Avances de la Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación* (México D.F.: Secretaria de Desarrollo Social).
- Sedesol 2000 *Informes de evaluación de impacto del Programa Oportunidades 2000* (México D.F.: Secretaria de Desarrollo Social).
- Sedesol 2004 *Oportunidades: Informe de labores 2004* (México D.F.: Secretaria de Desarrollo Social).
- Sedesol 2007 *Primer Reporte de Avance de Actividades. Evaluación Específica de la Calidad de los Servicios que Ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social).
- Sedesol 2007b *Oportunidades: Reglas de Operación 2007* (México D.F.: Secretaria de Desarrollo Social).

- Sedesol 2007c *Oportunidades*. Apresentação ao Banco Mundial, Washington, 29 de março.
- Senna, Mônica de Castro Maia; Burlandy, Luciene; Monnerat, Giselle Lavinas; Schottz, Vanessa; Magalhães, Rosana 2007 “Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?” em *Revista Katálisis* (Florianópolis), V. 10, N. 1.
- Silva, Robson Roberto da 2007 “Sistemas de proteção social e políticas de renda mínima na contemporaneidade: uma análise do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro”. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense.
- Simões, Armando A. 2006 “Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable” em Molina, Carlos Gerardo (ed) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo / México D.F.: Editorial Planeta).
- Sisvan/MDS 2007 Resultados das condicionalidades na área da saúde. Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados-na-area-de-saude>>. Consultado em 26/10/2007.
- Soares, Sergei 2006 “Análise de bem-estar e decomposição por fatores na queda da desigualdade entre 1995 e 2004” em *Econômica* (Niterói), V. 8, N. 1.
- Soares, Sergei; Osório, Rafael Guerreiro; Soares, Fábio Veras; Medeiros, Marcelo; Zepeda, Eduardo 2007 “Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade” em *Texto para discussão Ipea* (Brasília) N. 1293.
- Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S.; Paes-Sousa, Rômulo 2006 O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Unesco e MDS.
- Weissheimer, Marco Aurélio 2006 *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Werneck Viana, Maria Lucia Teixeira 2005 “Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: O papel dos benefícios não-contributivos” em Viana, A. L. d’Ávila; Elias, Eduardo M.; Ibañez, Nelson (org) *Proteção Social: Dilemas e Desafios* (São Paulo: Hucitec).

## ANEXO

**Quadro 1**

Benefícios concedidos pelo Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades (em pesos mexicanos)

<b>Educação</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
<b>Primário</b>		
3º ano		\$115
4º ano		\$135
5º ano		\$170
6º ano		\$230
<b>Secundário</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
1º ano	\$335	\$355
2º ano	\$355	\$390
3º ano	\$370	\$730
<b>Médio superior</b>		
1º ano	\$560	\$645
2º ano	\$605	\$685
3º ano	\$640	\$730
<b>Material*</b>		
Primário		\$230
Secundário		\$285
<b>Alimentação</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Bolsistas de educação		\$170
Adultos		\$250
<b>Máximo por família</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Com bolsistas no primário		\$1045
Com bolsistas no secundário		\$1775

Fonte: Cohen, Franco e Villatoro, 2006<sup>14</sup>.

\* (por ano).

14 No momento de conclusão do artigo, um dólar valia 10,72 pesos mexicanos.

**Quadro 2**  
Benefícios concedidos pelo Bolsa Família (em reais)

<b>Renda mensal per capita</b>	<b>Membros de 0-15 anos ou gestantes e lactantes</b>	<b>Benefício</b>
De R\$50 a R\$100	1	R\$15
	2	R\$30
	3 ou mais	R\$45
Até R\$50	--	R\$50
	1	R\$65
	2	R\$80
	3 ou mais	R\$95

Fonte: Simões, 2006<sup>15</sup>.

15 No momento de conclusão do artigo, um dólar valia R\$ 1,75.



**MARCELO MARCHESINI DA COSTA\***

**FORMAÇÃO DA AGENDA  
GOVERNAMENTAL DO BRASIL  
E DA VENEZUELA**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA POPULAR  
E SOLIDÁRIA REVELANDO PROJETOS DISTINTOS**

**INTRODUÇÃO**

Este trabalho analisa o surgimento de políticas públicas de economia solidária na América Latina a partir da comparação entre essas políticas no Brasil e na Venezuela. A intenção é verificar em que medida os países dessa região possuem um sistema político capaz de fazer com que as demandas da população se tornem preocupações do governo, originando políticas públicas. Procura-se investigar se fatores como a organização da administração pública e a atuação de dirigentes políticos tem o efeito de fazer com que determinado problema seja objeto de atenção do governo. Trata-se, portanto, de uma pesquisa sobre o processo que dá origem às políticas públicas, ou seja, sobre a formação da agenda governamental.

A agenda do governo evidencia a normalidade ou debilidade da vida pública ao apontar quem define e como se justificam os problemas públicos, gerando as prioridades do governo (Villanueva, 2000). Define-se formação da agenda governamental como o “processo pelo

\* Formado em Administração Pública pela FGV-EAESP e mestre em Administração pela Universidade de Brasília. Trabalhou em projetos nos Ministérios da Saúde, da Cultura e do Desenvolvimento Social. Atualmente, trabalha como administrador na Petrobras.

qual as demandas de vários grupos na população são transformadas em itens para os quais os agentes públicos prestam atenção seriamente” (Cobb; Ross; Ross, 1976: 126). Villanueva (2000) opta por uma definição ligeiramente distinta, afirmando que agenda governamental é tudo aquilo que se constitui em objeto da ação estatal. A agenda governamental se relaciona e normalmente deriva da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção da sociedade (Birkland, 2001). Essa agenda mais ampla constitui a agenda pública.

O objeto desta pesquisa é o início do século XXI na América Latina, período que chama atenção no mundo pela emergência de diversos governos que assumiram o poder com um discurso crítico sobre a agenda neoliberal da década de noventa. Por essa razão, optou-se por realizar um estudo de caso comparativo sobre o surgimento de um mesmo tipo de política pública, ainda que com características distintas, no Brasil e na Venezuela.

A política pública em questão é a de economia solidária. Conhecida, no caso venezuelano, como economia popular ou comunal, parte-se do pressuposto de que nos dois casos trata-se da mesma política, pois há diversos elementos comuns, em especial o propósito de fomentar o trabalho autogestionário e a organização cooperativa do trabalho. O objetivo dessas políticas é que os trabalhadores se organizem por conta própria, trabalhem e obtenham sua renda por meio de uma forma de produção que se distinga da empresa capitalista, pois todos os membros do empreendimento são, ao mesmo tempo, proprietários e trabalhadores, havendo democracia interna e igualdade dos votos na tomada de decisão. A origem da economia solidária remete a movimentos operários existentes desde o surgimento do capitalismo, porém houve um crescimento desses empreendimentos a partir de 1990, mesmo período em que surgem organizações de apoio, pesquisas e articulação internacional em torno desse movimento.

Entre o final da década de noventa e os primeiros anos do século XXI, para além das iniciativas espontâneas da sociedade civil, também começaram a surgir políticas públicas de fomento à economia solidária. Brasil e Venezuela são exemplos de países que adotam esse tipo de ação, porém não são os únicos. Outros países da mesma região, como Argentina, Uruguai, Bolívia e Equador também adotam políticas de economia solidária aproximadamente no mesmo período, o que reforça o interesse desta pesquisa. Dessa forma, assume-se que a análise detalhada dos casos brasileiro e venezuelano possa levantar hipóteses aplicáveis aos demais países.

No Brasil, houve inicialmente algumas experiências dessas políticas públicas em municípios, na segunda metade dos anos noventa. Em

seguida, alguns estados tomaram a mesma iniciativa e, desde 2003, surgiu formalmente uma política nacional de economia solidária. Já na Venezuela, a política se iniciou formalmente, em nível nacional, no ano de 2004. Em ambos os países, no entanto, já havia, alguns anos antes, experiências de políticas que se assemelhavam à economia solidária, conforme opinião de alguns entrevistados nesta pesquisa<sup>1</sup>.

Não é possível fazer um paralelo direto e automático entre as origens dessas políticas públicas, uma vez que surgiram em contextos bastante complexos. O objetivo deste trabalho, no entanto, é justamente explorar como as diferenças entre a realidade brasileira e venezuelana exerceram influência sobre as políticas públicas desses países e analisar como foram esses processos e no que diferem ou se assemelham.

Há diversos aspectos dessas políticas públicas que chamam atenção, merecendo uma análise cuidadosa, considerando que um novo item surgiu na agenda governamental de dois países da América do Sul quase simultaneamente. Terá havido alguma articulação entre esses países? Quem serão os atores, governamentais ou da sociedade civil, que atuaram pela origem de cada uma delas? Quais problemas essas políticas buscam solucionar? Que condições políticas permitiram seu surgimento? São questões que ajudam não só a consolidar o conhecimento sobre esses casos específicos, mas também à compreensão de como surgem políticas públicas de maneira geral, no Brasil e Venezuela, nesse início de século XXI.

O aspecto central da conjuntura desse período é a reconfiguração das políticas neoliberais e sua adoção de forma diferenciada pelos países latino-americanos. No entanto, antes de entrar nessa questão, o que se quer destacar inicialmente é que as demandas e condições da sociedade mudam a todo momento, respondendo e também gerando novas conjunturas mundiais, nacionais e mesmo locais. Uma importante forma de responder aos desafios e obter avanços sociais, resultando inclusive em alterações na conjuntura, é por meio de políticas públicas. É preciso, dessa forma, conhecer mais sobre como surge uma nova política pública.

Esta pesquisa foi realizada no ano de 2007 e deu lugar a entrevistas com atores relevantes para as políticas públicas de economia solidária no Brasil e economia popular na Venezuela. Entre os entrevistados estavam dirigentes e ex-dirigentes das organizações governamentais

---

1 Os entrevistados desta pesquisa não serão identificados para preservar sua condição profissional, com exceção de algumas passagens do secretário nacional de economia solidária do Brasil, Paul Singer, que foi identificado para garantir a validade da informação.

responsáveis por implementar essas políticas, deputados vinculados à economia popular e solidária, acadêmicos, pesquisadores e ainda representantes de organizações da sociedade civil que atuam na área<sup>2</sup>. Além disso, foram analisados documentos relevantes para essas políticas e foi realizada uma ampla pesquisa na produção acadêmica da área.

Após esta introdução, segue uma contextualização sobre a América Latina no início do século XXI, onde surge o fenômeno analisado. Nessa mesma seção é realizada uma breve revisão de alguns aspectos históricos importantes para a compreensão de como se constituem as sociedades venezuelana e brasileira deste período. A seção seguinte apresenta o que se entende por economia popular e solidária, buscando explicar porque esses conceitos se confundem e ainda problematizando alguns aspectos desses conceitos e práticas. Na seqüência, há uma seção em que são apresentados os atores governamentais e da sociedade civil vinculados à economia popular e solidária, destacando como foram utilizados seus recursos e interesses no surgimento dessas políticas. Serão então apresentados alguns aspectos teóricos sobre a formação da agenda governamental, utilizados em seguida na análise do surgimento das políticas públicas aqui analisadas. Por fim, apresentam-se as principais conclusões deste trabalho e as questões que merecem um maior detalhamento.

### **AMÉRICA LATINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: REAÇÃO ÀS POLÍTICAS NEOLIBERAIS**

Na maioria dos países latino-americanos houve, sobretudo na década de noventa, governos que implementaram políticas públicas de orientação neoliberal, resultando em aumento da pobreza, desemprego e desigualdade (Touraine, 2006; Pochmann, 2003). O avanço de políticas neoliberais teve forte impacto na estrutura socioeconômica da região. O neoliberalismo surgiu na década de setenta como uma forma de expansão do capitalismo, difundindo a idéia de que o Estado havia assumido muitas funções e isso o fazia lento, burocrático e corrupto, o que estaria atrapalhando o desenvolvimento econômico dos países. Os defensores de políticas neoliberais julgam ser necessário implementar reformas no sentido de atribuir papel fundamental ao mer-

---

2 Foram realizadas nove entrevistas, sendo cinco na Venezuela e quatro no Brasil. Na Venezuela entrevistou-se uma ex-ministra do Ministério de Economia Popular, uma assessora do Ministério da Agricultura, um professor e pesquisador de cooperativismo, um deputado presidente da Subcomissão de Economia Popular e um assessor técnico da Assembléia Nacional venezuelana, também ligado à economia popular. No Brasil entrevistou-se o secretário nacional de economia solidária, o chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Economia Solidária e dois representantes do Fórum Nacional de Economia Solidária.

cado, enquanto se reduz a intervenção estatal (França Filho; Laville, 2004). Normalmente, essas reformas se referiam a pontos como a disciplina fiscal, a liberalização comercial, financeira e dos investimentos estrangeiros diretos, as privatizações, direitos de propriedade e outros pontos (Camargos, 2004).

Como resultado da implementação de políticas neoliberais, considerando a América Latina como um todo, houve aumento do desemprego, da pobreza e da desigualdade, em troca não de aumento, mas de redução do crescimento econômico dos países latino-americanos (Klikberg, 2005). Esse mesmo autor destaca ainda que a situação das administrações públicas da região era extremamente frágil ao final desse período – segunda metade da década de noventa e o início do século XXI - devido às demissões de servidores, privatizações e precarização das relações de trabalho.

O mercado de trabalho, em especial, vem passando por grandes mudanças em escala global. As políticas neoliberais levaram países como o Brasil à abertura desordenada do seu mercado nacional para a competição com outros países, causando níveis recordes de desemprego (Pochmann, 2003). Houve ainda um acelerado processo de financeirização das economias, com diversas e complexas conseqüências, como a falta de incentivo ao investimento produtivo e a fragilidade de economias nacionais frente a ataques especulativos (Pochmann, 2003). Destaca-se também que a relação entre os países se dá cada vez mais em função de fóruns econômicos e blocos comerciais, configurando a chamada ‘globalização neoliberal’, forma hegemônica que o capitalismo assumiu no final do século XX (Siqueira, Castro e Araújo, 2003).

Em parte como conseqüência dessas políticas neoliberais, um dos maiores problemas que se coloca hoje, sobretudo na América Latina, é a deterioração da noção do Estado como representante de uma coletividade (Klikberg, 2005). As políticas públicas são uma forma de o governo tentar superar esse desafio, alocando seus recursos em busca de certos objetivos importantes para a sociedade. Se o governo falha na definição ou na implementação dessas políticas públicas, não atingindo os objetivos esperados, é natural que a sociedade fique insatisfeita, tendendo a identificá-lo como inadequado ou incapaz, e deixando de apoiá-lo, o que pode levar à perda da sua legitimidade. Assim, a eleição de sucessivos governos, mesmo alternando entre governantes e partidos distintos, pode levar à perda de legitimidade do próprio sistema político, quando a população não consegue ter suas necessidades atendidas. A desilusão com um governo que a população pensa representar a mudança pode levar à crença de que todos os partidos são iguais e ao rechaço à política (Marques e Mendes, 2006).

Reagindo à globalização neoliberal, diversos movimentos oriundos da sociedade civil passaram a se articular em redes para denunciar e combater os efeitos negativos desse processo (Siqueira; Castro; Araújo, 2003). Essas ações incluíram desde manifestações de resistência até a organização de outros espaços, como o Fórum Social Mundial, que procura articular diversas entidades e indivíduos no debate e construção de alternativas para o mundo.

Existe, no entanto, uma polêmica sobre como a sociedade civil, e os movimentos sociais em particular, interagem com o Estado na definição das políticas públicas. Os movimentos sociais vivem, atualmente, uma tensão entre “participar com e através do Estado para a formulação e implementação de políticas públicas ou ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil” (Scherer-Warren, 2006: 114).

Ainda sobre sociedade civil, outra questão importante é que a mobilização social também pode servir aos propósitos do neoliberalismo, na medida em que esse projeto necessita de organizações sociais ativas, que assumam as funções do Estado. Esse processo explicaria a redefinição atual do termo ‘sociedade civil’, com a marginalização dos movimentos sociais e o crescimento e valorização das organizações não-governamentais, que se prestariam mais a esse tipo de função. A distinção que precisa ser feita entre esses dois projetos é que entre os propósitos daqueles que buscam a democratização está a participação social na definição e formulação de políticas públicas, enquanto que, na perspectiva neoliberal cabe à sociedade civil apenas implementar tais políticas, que são definidas em outras instâncias, sem participação (Dagnino, 2004).

É evidente, no entanto, que a sociedade civil possui um papel decisivo nas eleições nacionais democráticas e pode definir nesses momentos um maior grau de mudança ou a continuidade nas ações daquele governo. A América Latina vem passando, nesses primeiros anos do século XXI, por um momento de ascensão de governos populares, originários de movimentos críticos às políticas neoliberais (Coutinho, 2006). Há um grande debate sobre como se caracterizam esses governos latino-americanos. Parte dos autores caracteriza como nacionalistas os governos latino-americanos que buscam reverter a aplicação de políticas neoliberais, porém destacando que esse processo não é generalizado, pois há continuidade do neoliberalismo em alguns países da região (Coutinho, 2006). Assim, o ciclo neoliberal não teria acabado, apesar do fortalecimento das críticas e proposição de alternativas a essas políticas. Por outro lado, há quem defenda que a maioria dos países latino-americanos se mantém com características populistas, em razão de um elemento comum que é uma imensa desigualdade social que gera incapacidade estrutural para o funcionamento de uma

democracia social capaz de reconhecer a lei e negociar direitos (Touraine, 2006). Entre aqueles que utilizam a caracterização de populista, há também quem especifique que essa definição trata da sustentação política, uma vez que esses governos estariam construindo sua base de apoio nos setores mais pobres e menos organizados da população, por meio de programas sociais (Marques e Mendes, 2006).

Entre as diferenças na forma de chegada ao poder dos governos latino-americanos, destaca-se que no Cone Sul as lideranças políticas têm consolidado mais claramente posições partidárias, enquanto na região andina os partidos foram amplamente suplantados por novos movimentos sociais<sup>3</sup> (Coutinho, 2006). Existem muitas diferenças entre os governos recentemente eleitos na América Latina, mas há, em comum, o desejo de mudança social que leva à eleição de governantes identificados com essa mudança. Mesmo com todos os problemas enfrentados, em nenhum outro lugar do mundo percebe-se uma confiança no futuro tão grande como a presente na América Latina (Touraine, 2006).

Dois dos casos que ganharam mais notoriedade foram as eleições do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e do presidente Hugo Rafael Chávez Frías na Venezuela. A notoriedade de Lula foi conquistada pelo porte da economia brasileira e também pelas quatro eleições disputadas até a conquista da presidência, que criaram, no início do mandato, uma grande expectativa de mudanças até mesmo em nível mundial. Já Chávez passou a chamar atenção internacional progressivamente, na medida em que tomava medidas de grande repercussão na política interna, além de adotar um discurso de enfrentamento do governo dos Estados Unidos. Esses governos não somente criam uma expectativa de mudança como são apoiados por amplos setores sociais que as reivindicam, o que pode forçar a criação de novas políticas públicas e prioridades. As tensões por mudanças nessa região apontam para o Estado como responsável pela sua implementação (Kliksberg, 2005).

Dessa forma, a eleição de forças políticas que historicamente haviam se oposto aos governos neoliberais indica um forte desejo de mudança<sup>4</sup>. A eleição de novas lideranças políticas na América Latina é resultado da pressão social por solução em questões como pobreza,

---

3 Identifica-se como Cone Sul a região composta por Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Argentina, enquanto a região andina normalmente refere-se a Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Peru.

4 De 1998 até o início de 2007 já assumiram o poder na América Latina grupos políticos relacionados, pelo menos *originalmente*, a uma idéia de mudança na Venezuela com Hugo Chávez, na Bolívia com Evo Morales, no Equador com Rafael Correa, na Nicarágua com Daniel Ortega, no Brasil com Lula, no Chile com Michelle Bachelet, no Uruguai com Tabaré Vázquez e na Argentina com Néstor Kirchner.

desemprego e desigualdade (Kliksberg, 2005). O atendimento aos desejos da sociedade costuma adquirir a forma de políticas públicas, que consistem em decisões políticas para implementar programas visando a atingir objetivos sociais (Cochran e Malone, 1995).

É preciso saber se houve, com a eleição desses novos governantes, alguma mudança nas políticas públicas latino-americanas, e quais processos e condições as possibilitaram. Será considerado, a princípio, que essa mudança deve vir para atender a uma necessidade da sociedade. Essa necessidade é fruto de um problema que precisa ser solucionado. Assim, é preciso compreender qual é o processo de identificação de um problema e como isso gera determinada política pública. Antes, porém, é preciso detalhar alguns aspectos das histórias venezuelana e brasileira, para compreender o contexto de surgimento dessas políticas.

### **DE PUNTO FIJO A CHÁVEZ**

Os aspectos relevantes da história venezuelana para a compreensão de como surgiu o governo Hugo Chávez começam no início dos anos 1950, quando o governo de Marco Pérez Giménez, adota uma postura autoritária e ditatorial, proibindo manifestações e organizações políticas tanto de esquerda quanto de direita. É no contexto da derrubada deste governo que ressurgiu a democracia na Venezuela, em 1958, com o chamado *Pacto de Punto Fijo*.

As características principais desse Pacto, que se consolida na constituição de 1961, estão em reconhecer possíveis diferenças políticas, desde que essas permitam a continuidade do sistema político e econômico mais geral (Villa, 2005). Esse acordo de conciliação populista tinha sua base material na distribuição das rendas do petróleo. Daí destacam-se duas características fundamentais da sociedade venezuelana até os dias de hoje, já que “não se pode compreender a vida política venezuelana, desde o início do período democrático em 1958, sem o entendimento do papel desenvolvido pelo recurso petrolífero, não sendo também possível a compreensão da vida econômica do país sem o entendimento do papel protagônico do Estado, que, em última instância, apresenta-se como o único proprietário do recurso petrolífero” (Villa, 2005: 154).

Esse período também foi marcado, do ponto de vista político, pela alternância no poder entre dois partidos, a *Acción Democrática* e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente*. Esses partidos eram fortemente estruturados, com representação de todas as classes sociais, porém dirigidos principalmente pela classe média urbana, e se pautavam sempre pela conciliação, além de manter boas relações com o governo dos Estados Unidos da América (Villa, 2005).

Com esse quadro, era comum a análise de que a Venezuela tinha um sistema político bastante estável, até começar a sofrer abalos, a partir de 1989. Os motivos apontados para a instabilidade desse período estão relacionados, mais uma vez, à aplicação de políticas neoliberais, somados à queda do preço internacional do petróleo a partir de 1984 e o aumento dos encargos da dívida externa, que impediram a continuidade da política de distribuição, mesmo que desigual, dos ganhos com o petróleo (Villa, 2005; Franklim, 2006). Houve uma piora de todos os indicadores sociais na Venezuela desde 1979 até praticamente o final da década de noventa, o que pode ser atribuído às diversas tentativas de implementar políticas neoliberais na Venezuela já a partir desse período (Maya; Lander, 2001)

O governo que assumiu na Venezuela em 1984 implementou um pacote econômico seguindo as recomendações neoliberais de agências internacionais como o FMI, ainda que mantendo alguma preocupação com a geração de empregos (Maya; Lander, 2001). Já a orientação do governo seguinte, no período de 1989-1993, é mais clara, pois assume um compromisso formal com o FMI e cumpre todas as recomendações neoliberais. Em 27 de fevereiro de 1989, ocorreu o *Caracazo*, primeiro evidente sinal de instabilidade política, que consistiu em uma grande manifestação popular contra as medidas do governo, reprimida fortemente pelas forças militares, resultando em centenas de mortos (Franklim, 2006). É em decorrência desse quadro que apareceu pela primeira vez a figura pública de Hugo Chávez, na época um militar de média patente, que liderou um movimento fracassado para derrubar o governo no ano de 1992. Logo em seguida, contribuindo ainda mais para a desestabilização do regime político, o presidente Carlos Andrés Pérez foi afastado do governo devido a denúncias de corrupção (Villa, 2005).

Tentou-se solucionar o problema reformando o sistema político venezuelano de então, que permitia muito pouca participação popular, já que os governadores eram indicados pelo presidente da República e os prefeitos eram escolhidos pelas câmaras municipais, porém essas reformas foram insuficientes (Villa, 2005). Assumiu então o poder Rafael Caldera, que já havia sido presidente entre 1968 e 1972, e adotou um discurso populista, que o aproximava das reivindicações populares. Porém, seu governo mais uma vez adotou políticas neoliberais, como uma política de trabalho e emprego que defendia a flexibilidade salarial e a redução dos direitos trabalhistas (Maya; Lander, 2001). Considera-se que essa gestão, de 1994 a 1998, encerrou o ciclo do *Pacto de Punto Fijo*. A taxa de desemprego na Venezuela, como resultado desse período de implementação de políticas neoliberais oscilou, entre 1983 e 1998, sempre em torno de 10% da PEA, sendo ainda notável a

diminuição de empregos públicos e o crescimento da economia informal (Maya; Lander, 2001). A pressão por uma renovação dos partidos políticos e dos atores com poder de decisão já era então latente.

É nesse quadro que surgiu a alternativa proposta por Hugo Chávez. Por ora, é importante destacar que a atuação política de Chávez começou a se tornar importante dez anos antes da tentativa de tomar o poder em 1992. Um movimento basicamente militar chamado Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200) surgiu em 1982, com Chávez entre seus fundadores. Após a ação de 1992, quando ainda era um grupo bastante pequeno, o MBR-200 teve um grande crescimento, principalmente entre os civis, de forma até mesmo desordenada (Chávez, 2007). Hugo Chávez, que havia sido preso após a tentativa de tomar o poder, foi beneficiado, cerca de dois anos depois, por uma anistia promovida pelo presidente Caldera, e passou então a trabalhar pela criação de um partido político, o Movimento V República (MVR) para disputar as eleições de 1998, que veio a ser sua primeira vitória eleitoral.

#### **DA REDEMOCRATIZAÇÃO A LULA**

No Brasil, os dois processos mais relevantes que marcaram a trajetória das últimas duas décadas do século XX foram a redemocratização política dos anos 1980 e a liberalização da economia a partir de 1990 (Sallum Jr., 2003). A redemocratização ganhou força a partir da campanha popular das 'Diretas Já', no início de 1984, com importante participação do Partido dos Trabalhadores (PT), do qual Luiz Inácio Lula da Silva foi fundador e uma das principais lideranças desde sua criação, em 1980. O primeiro governo civil a assumir a presidência do Brasil em 20 anos foi o de José Sarney, que precisou reformar uma série de instituições para permitir a participação política, processo que culminou na nova constituição de 1988, e trouxe também importantes avanços em termos de direitos sociais. Dessa forma, a elite política daquele momento conseguiu concretizar, com a constituição de 1988, um projeto de Nova República marcado pela democracia e por um desenvolvimentismo renovado. Porém, essa elite fracassou na articulação de uma coalizão política para sustentar esse projeto (Sallum Jr., 2003). É importante, no entanto, destacar que o Partido dos Trabalhadores não era uma base de sustentação do projeto de Nova República. Com apenas dezesseis deputados no Congresso Constituinte, a atuação desse partido naquele momento foi marcada pela crítica ao caráter conservador da Constituição que estava sendo elaborada.

Um dos elementos que mais dificultou a sustentação do projeto da Nova República foi a crise econômica que se instalou no Brasil, com redução de investimentos externos, um Estado sem capacidade

de investir e um forte crescimento da inflação (Sallum Jr., 2003). Nesse contexto, a elite econômica foi quem primeiro aderiu ao programa neoliberal que vinha ganhando fôlego em outras partes do mundo. Houve, no entanto, uma forte oposição já no início da difusão das idéias neoliberais no Brasil, por parte de setores populares e da classe média. Essa disputa se materializou no segundo turno das eleições presidenciais de 1989, quando se enfrentaram Lula e Fernando Collor, este último defensor de idéias liberais, que saiu vitorioso por uma margem de aproximadamente 5% dos votos válidos (Sallum Jr., 2003).

Após o impeachment de Fernando Collor, em razão de denúncias de corrupção, quando o projeto neoliberal para o Brasil começou a ganhar força, Itamar Franco assumiu. Nesse período se estruturou um plano de estabilização monetária cujo sucesso permitiu o lançamento da candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC), então ministro da Fazenda, para presidente em 1994. Essa candidatura foi vitoriosa, revertendo o favoritismo de Lula para essa eleição, principalmente devido à derrubada da inflação, que conquistou a aprovação de ampla parcela da população. Inicia-se, assim, um período de implementação consistente de políticas neoliberais no Brasil, com privatizações de empresas públicas, abertura comercial, redução das áreas de atuação do Estado e geração de superávit primário nas contas públicas (Sallum Jr., 2003). O setor financeiro era o maior beneficiário das políticas liberais de FHC, enquanto o setor produtivo encontrava grandes dificuldades de investir em razão da taxa de juros extremamente alta, o que provocava baixa taxa de crescimento e aumento do desemprego. FHC foi ainda reeleito em 1998, derrotando mais uma vez a Lula e em seu segundo mandato deu continuidade às políticas liberais (Sallum Jr., 2003).

A despeito do desgaste do governo FHC ao final do seu segundo mandato, grande parte das idéias liberais haviam sido incorporadas pela elite política do Brasil. Dessa forma, o PT, na quarta tentativa de Lula de assumir a presidência, adotou, na campanha de 2002, o compromisso de dar continuidade à política de estabilização econômica e equilíbrio fiscal a que anteriormente havia se oposto. A crítica ao governo FHC se concentrava sobretudo na baixa prioridade atribuída às questões sociais (Sallum Jr., 2003).

É importante compreender as transformações pelas quais o PT passou e que possibilitaram sua vitória nas eleições de 2002. O PT surgiu, no início da década de oitenta, com a participação de diversos grupos e setores da sociedade civil, reivindicando um socialismo democrático, construído pela base social, o que fez desse partido uma experiência inédita no Brasil (Samuels, 2004). Desde sua origem até aproximadamente as eleições de 1994, o PT defendia um programa

socialista. Isso começou a mudar a partir daí, culminando nas eleições presidenciais de 2002, em que Lula foi eleito com um vice-presidente do Partido Liberal e com um programa que não reivindicava o socialismo e se comprometia com a estabilidade econômica e o cumprimento dos contratos. Entre as diversas análises realizadas sobre as razões das mudanças no PT, a que parece mais completa considera que esses processos foram tanto de natureza exógena, decorrendo da dinâmica dos demais partidos na política brasileira e das mudanças ocorridas na sociedade civil, como de natureza endógena, devido às disputas internas promovidas pelas suas tendências e também pelo fato de o PT ter ganho, no início dos anos noventa, diversas prefeituras e governos estaduais, o que pode ter contribuído para a adoção de posições mais pragmáticas e moderadas (Samuels, 2004).

Mesmo tendo sido eleito em 2002 com um programa já bem distante do socialismo, Lula apresentava-se como uma agenda crítica ao neoliberalismo, sobretudo no que se refere aos seus impactos sociais. As idéias mais utilizadas na campanha de Lula nessa eleição foram de esperança e de mudança. O tema central da eleição de 2002, que levou grande parte dos eleitores a votar em Lula, foi o problema do desemprego e as propostas de geração de trabalho e renda (Carreirão, 2004). Apesar das mudanças programáticas que ocorreram, a relação que a classe trabalhadora manteve com o PT na sua origem continua, no início do século XXI, fazendo os trabalhadores terem uma referência nesse partido (Marques; Mendes, 2006).

### **ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO OBJETO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL**

A economia solidária é um fenômeno socioeconômico que tem ganho destaque, em diversos países, desde o início dos anos noventa. Trata-se de um assunto ainda em desenvolvimento, tanto em relação às práticas como em relação às concepções teóricas. Além disso, há uma grande diversidade de termos empregados para se referir a fenômenos semelhantes, como economia popular, economia social ou economia solidária.

Entende-se economia solidária como “experiências que se apóiam sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais, concorrendo ainda para a afirmação de ideais de cidadania” (França Filho, 2002: 13). O recente impulso dessas experiências está relacionado com as oscilações no nível de emprego das economias capitalistas e da crise do chamado Estado do Bem-Estar Social, o que leva grupos de trabalhadores desempregados ou autônomos a se organizarem de forma autogestionária para produzir, financiar, comercializar ou trocar mercadorias e serviços, criando assim um empreendimento que poderá ser parte da economia solidária

(Singer, 2003; França Filho; Laville, 2004). Para que isso ocorra, autores destacam a necessidade de que haja democracia interna, ou seja, de que todos os participantes do empreendimento possam trabalhar e tomar decisões de forma igualitária e democrática. Assim, o empreendimento solidário nega a separação entre capital e trabalho, que é básica no capitalismo (Singer, 2002).

Há uma grande diversidade nos empreendimentos de economia solidária, porém um elemento em comum é a presença de uma integração entre as dimensões econômica e política (Laville; França-Filho, 2006). Isso significa, por um lado, que a economia solidária é uma forma de organização que visa as relações econômicas, seja para produzir um bem, prestar um serviço, consumir, realizar empréstimos ou outras relações. Por outro lado, a dimensão política está presente pois um empreendimento só se torna efetivamente parte da economia solidária na medida em que os seus participantes passam a desenvolver uma atividade militante. Segundo esse ponto de vista, a militância não é entendida como uma atividade restrita a partidos políticos ou sindicatos, mas sim como um envolvimento dos participantes em todas as questões relativas ao empreendimento econômico solidário, suas decisões e organização, além de seu relacionamento com a comunidade (Laville; França-Filho, 2006). Portanto, a integração da dimensão econômica e política do empreendimento da economia solidária faz com que seus participantes tomem consciência da realidade e limites do trabalho e da sociedade, praticando o que Singer considera como “socialismo no plano da produção” (Singer, 1998: 128).

A economia solidária é hoje uma importante área de pesquisa, porque se relaciona com a crise do trabalho formal e o desemprego, mas também com educação, cultura e outras áreas a partir das quais caberia desenvolver estudos, e também políticas públicas. Dessa forma, as políticas públicas de economia solidária podem, dependendo de como forem concebidas, ter como objetivo a simples geração de trabalho e renda ou perseguir objetivos mais ousados, como a formação cidadã ou até a criação de um novo modelo de sociedade.

O que distingue a economia solidária, termo utilizado pela política pública brasileira, da economia popular, termo inicialmente utilizado pela política venezuelana, é difícil de precisar. As poucas definições teóricas que fazem essa diferenciação apontam que ambos se referem a um espaço de vida social e trabalho intermediário entre o Estado e o mercado (França Filho, 2002). Seguindo essa linha teórica, a economia popular seria particularizada por se referir a empreendimentos de base comunitária, restritos à atuação local. Essa caracterização poderia ser aplicada também para a economia comunal, como passou a ser chamada a política pública venezuelana. O perigo dessa

restrição local seria que, sem um projeto de desenvolvimento mais geral, a economia popular, ou comunal, poderia cumprir apenas um papel de dar condições marginais de sobrevivência para os mais pobres, sem grandes impactos na alteração do sistema capitalista (França Filho, 2002).

Percebe-se, a partir das entrevistas realizadas, tanto na Venezuela como no Brasil, que para os principais atores envolvidos com essas políticas públicas não há uma diferença clara entre os conceitos de economia solidária e economia popular, ou economia comunal. A escolha do termo em cada país apareceu na pesquisa como fruto de acasos, sem maiores implicações para o que veio a ser o desenho da política pública. Esse fato, porém, constitui uma fragilidade e foi explorado por um acadêmico venezuelano entrevistado, que se define como de oposição ao governo Chávez. Ele atacou a “confusão” e falta de “ação pensada, refletida” do governo Chávez, que estaria presente na adoção do termo “economia popular” sem uma caracterização mais criteriosa. Nas entrevistas no Brasil, não houve essa problematização, porém nenhum entrevistado se identificou como de oposição ao governo Lula, fato que certamente influencia a decisão de questionar ou não a política e sua conceituação. Essa falta de diferenciação real entre economia solidária e economia popular, portanto, confirma o pressuposto inicial de que trata-se de políticas do mesmo tipo. Falta agora detalhar os diversos elementos que individualizam a constituição e o desenvolvimento dessas políticas públicas.

### **ATORES RELEVANTES PARA A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL**

O fato de a área de uma política pública ser considerada predominantemente positiva ou negativa altera o elenco de participantes envolvidos. Quando a visão predominante é positiva, existe a possibilidade de criação de um subsistema de políticas públicas atuando com maior autonomia, mas caso a imagem daquela política mude, o subsistema pode passar a ser pressionado (Baumgartner; Jones, 1991). Essa é uma diferença clara entre as políticas de economia solidária brasileira e venezuelana. No Brasil, a política é bastante limitada em termos de alcance e recursos. Assim, justificam-se as falas dos entrevistados de que a política “não incomoda”, e por isso não há atores combatendo ou dificultando sua implementação. Assim, configura-se um subsistema de políticas públicas com um grupo de atores bem integrados entre si. Já na Venezuela, a política de economia solidária é, nas palavras de uma ex-funcionária do Ministério de Economia Popular e do Ministério da Agricultura, “o eixo central da política pública nacional, ou seja, tanto a linha de construção da política industrial, a política agrícola, etc. Ela

está pautada como um espaço para que outros atores assumam o centro dessa política”. Tendo uma importância tão grande e o objetivo de alterar o sistema socioeconômico, é compreensível que o conjunto de atores na Venezuela seja muito mais difícil de mapear, devido a conflitos e interesses que se mantêm estrategicamente ocultos.

No que foi possível mapear nesta pesquisa, existem algumas diferenças no grupo de atores que formam a agenda governamental no Brasil e na Venezuela, mas a principal diferença está nas suas atuações.

### GOVERNAMENTAIS

A análise se inicia pelo presidente, que pode exercer um papel dominante na formação da agenda, se assim o desejar, já que dispõe de vários recursos, como o poder de veto e de fazer indicações, além de possuir grande destaque público (Kingdon, 1995). Essa análise, no entanto, precisa ser feita juntamente com o grupo de assessores e indicados pelo presidente para cargos de direção. Esses atores costumam ter mais destaque ao especificar alternativas de ação do que na determinação da agenda propriamente, ao contrário do presidente. Os dirigentes indicados pelo presidente, como os ministros, são ainda quem cumpre normalmente o papel de difundir idéias que não necessariamente sejam suas (Kingdon, 1995). Nesse sentido, as entrevistas realizadas para esta pesquisa forneceram diversos elementos para caracterizar a participação de cada ator.

Na Venezuela, dado que todos os entrevistados citam diretamente o presidente Chávez, percebe-se que este possui interesse em pautar a política de economia popular. Para isso, Chávez utiliza seu grande destaque público e o *Alô Presidente*, seu programa de TV semanal, para pautar novas questões para sua equipe de governo. Em duas entrevistas realizadas com ex-dirigentes do Ministerio para la Economía Popular, ficou claro que as “estratégias das políticas” são determinadas por Chávez, sendo que os exemplos de como isso ocorre foram de um evento público e de um *Alô Presidente*. O papel dos dirigentes, sempre de acordo com as entrevistas realizadas, fica sendo o de “mediadores” entre as diretrizes do presidente e as necessidades reais que se recebe da população. Apresentando de outra forma, os dirigentes determinam que o corpo técnico da estrutura governamental especifique alternativas de ação para o que foi determinado pelo presidente, porém a escolha de uma opção, entre as alternativas especificadas, cabe aos dirigentes. Há, por exemplo, um conselho de ministros que recebe demandas do presidente, as encaminha para técnicos dos ministérios e, ao receber alternativas de ação para aquela diretriz, encaminha a escolha de uma alternativa. Uma característica que merece destaque é a forma de escolha dos ministros na Venezuela, que foi problematiza-

da apenas por um dos entrevistados. Segundo o ponto de vista desse entrevistado, que é pesquisador, os ministros são escolhidos entre um pequeno grupo de confiança do presidente, que promove constantemente a rotatividade de seus indicados de um Ministério para outro, ou indica deputados da Assembléia Nacional como ministros.

Já no Brasil, o presidente demonstra muito menos interesse em interferir na política de economia solidária. Lula não aparece na fala dos entrevistados como alguém que determina as diretrizes da política, nem na especificação de alternativas de ação. O ator que, individualmente parece ter mais poder na determinação dessa política é o secretário nacional de economia solidária, Paul Singer. Foi ele quem, sendo já um economista respeitado no Partido dos Trabalhadores, começou a difundir o conceito de economia solidária, apresentando-a como uma forma atual de socialismo. Além disso, Singer é provavelmente a maior referência teórica sobre economia solidária no Brasil, conforme destacou um dos entrevistados. Porém, mesmo com o reconhecimento do poder de influência que possui Paul Singer, no caso brasileiro parece haver um processo de difusão de idéias, seleção e especificação de alternativas muito mais coletivo, sendo que a política pública incorpora a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, composto por organizações da sociedade civil que atuam na área. Essa característica é bastante facilitada pelo fato de ser um subsistema bem delimitado.

Completando a participação dos atores do poder Executivo na formação da agenda governamental venezuelana, pouco foi dito sobre a participação de servidores de carreira nesse processo. Os servidores de carreira poderiam aproveitar-se de recursos como a sua estabilidade no serviço, que lhes permitiria desenvolver um conhecimento especializado e relações com o Congresso e grupos de pressão para influenciar a agenda (Kingdon, 1995). Assim, os servidores poderiam influenciar, sobretudo na especificação de alternativas. Mesmo não sendo citados diretamente pelos entrevistados, é possível entender que há referência aos servidores na identificação, feita por diversos entrevistados, do problema que é adotar as políticas do governo Chávez com “base nas velhas estruturas”, “concebidas do ponto de vista capitalista”, onde “predominava o burocratismo, a corrupção e a ineficiência”. Esse problema da estrutura do Estado teria sido justamente o que levou o governo a optar por implementar inicialmente a política de economia popular por meio da Missão *Vuelvan Caras*, e não pela estrutura dos Ministérios então existentes. Mais detalhes sobre essa missão constam da seção deste trabalho sobre origens e características das políticas públicas.

Em relação aos servidores públicos, algo que se destaca na política pública brasileira é que seus dirigentes apostam na difusão de

idéias da economia solidária, e na articulação de parcerias como uma forma de fortalecer a política. Dessa forma, por exemplo, uma das ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Brasil (SENAES) foi a capacitação em economia solidária de servidores públicos, que decorreu de uma consciência de que os recursos de servidores, como sua estabilidade e possibilidade de atuar na especificação de alternativas para políticas públicas, poderiam ser direcionadas para a economia solidária. Não há indícios, no entanto, de que hoje esses servidores possam interferir no desenho dessa política de forma destacada, seja no Brasil ou na Venezuela.

No que se refere à participação do poder Legislativo na formação da agenda governamental, o fato de as principais teorias dessa área serem estadunidenses faz com que se perceba muitas diferenças entre o que aponta a teoria e o que se verifica na prática de Brasil e Venezuela. Há autores que afirmam que senadores e deputados são tão importantes quanto poder Executivo, no processo de formulação das políticas públicas (Kingdon, 1995). Outros ainda chegam a insinuar que o Legislativo é o mais importante dos poderes em termos de definir as políticas públicas (Birkland, 2001). Não se verificou, na Venezuela, indícios de que a Assembléia Nacional seja um ator determinante na seleção de idéias ou especificação de alternativas para políticas públicas. Isso porque, em entrevistas com dirigentes do poder Executivo e pesquisadores, não foi citada qualquer participação do Legislativo no processo de formação da agenda governamental. Ainda assim, no caso venezuelano percebe-se uma certa importância do Congresso, já que foi necessário alterar ou criar diversas leis para normatizar políticas públicas, inclusive as de economia popular. Além disso, a Assembléia cumpriu um papel fundamental na elaboração da Constituição de 1999, que serve como base para o surgimento de políticas públicas. Por fim, merece destaque o fato de que na Venezuela há uma subcomissão permanente de economia popular na Assembléia Nacional.

Já no Brasil, a participação do Legislativo federal parece ser bem menor. Nenhuma lei tratando especificamente de economia solidária foi aprovada no parlamento brasileiro. As únicas leis que passam pelo Congresso brasileiro e tratam da economia solidária o fizeram de forma indireta, ao incorporar a Secretaria Nacional de Economia Solidária na administração pública federal e na aprovação das leis do sistema de planejamento e orçamento, como os planos plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011. Um sinal de que pode crescer a atuação do Legislativo na agenda governamental da economia solidária está na recente criação de uma frente parlamentar em defesa da economia solidária, o que ainda assim é um fórum bem mais frágil do que a subcomissão permanente existente na Assembléia Nacional venezuelana.

**NÃO-GOVERNAMENTAIS**

Outro grupo que influencia a formação da agenda governamental, porém com recursos em geral mais limitados, são os atores não-governamentais. Nesse ponto é importante destacar que os atores mais relevantes para a inclusão de determinado item nas políticas públicas revelam modelos distintos de formação da agenda (Cobb; Ross; Ross, 1976). Ao modelo de ‘mobilização’ correspondem os itens que entram na agenda por iniciativa governamental, mas que precisam se expandir para uma agenda pública que envolva a sociedade civil. Já o modelo de ‘iniciativa interna’ também corresponde a itens originários do governo, porém que não precisam ser expandidos para a sociedade (Cobb; Ross; Ross, 1976). A implementação do modelo ‘mobilização’ normalmente requer a aceitação do público e algum grau de mudança de comportamento por parte da população. Uma das formas de buscar essa aceitação é por meio da cooptação de elites de determinados setores. Já no modelo ‘iniciativa interna’, em geral é maior a chance de sucesso na implementação, pois não é necessário expandir a agenda para outros atores além dos governamentais.

Um terceiro modelo é chamado de ‘iniciativa externa’, e indica os processos de incorporação na agenda por iniciativa de grupos não governamentais. O grau de organização e visibilidade dos atores não governamentais influi nas chances dos mesmos serem bem sucedidos em suas reivindicações. Ao mesmo tempo, setores não governamentais que têm um forte grau de identificação e possuem experiência prévia na negociação de políticas públicas podem aumentar suas chances de sucesso (Cobb; Ross; Ross, 1976). Os estudiosos desses modelos de formação da agenda governamental defendem que o modelo predominante para formar a agenda governamental indica características da sociedade. Dessa forma, em sociedades mais igualitárias predominaria a ‘iniciativa externa’, enquanto em sociedades mais hierarquizadas predominaria a ‘mobilização’ e em sociedade com maior concentração de renda predominaria a ‘iniciativa interna’.

Fora do governo, os atores com maior potencial de intervir na agenda governamental são os grupos de interesse (Kingdon, 1995). Na análise da política de economia solidária no Brasil, é preciso considerar que essa área é bastante ideologizada no interior nos grupos que atuam na economia solidária, mas bem pouco para quem está fora. Há, portanto, diversos grupos de interesse que atuam com economia solidária, como a Cáritas, ligada à Igreja Católica; a Agência de Desenvolvimento Solidário; a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão e outras entidades ligadas ao movimento sindical; Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, ligadas às universidades; além de organizações não governamentais e

dos próprios empreendimentos econômicos solidários, como as cooperativas. Não há dúvida de que parte desses atores fazem a opção de tentar influenciar pautas concretas das políticas públicas, como exemplificou um dirigente dessa secretaria, ao afirmar que a criação da SENAES foi um pedido do Grupo de Trabalho de Economia Solidária do Fórum Social Mundial. Este merece destaque por ter constituído um momento central para a articulação de movimentos sociais na América Latina (Scherer-Warren, 2006). Ademais, não há nenhum grupo expressivo que se manifeste contra a política pública de economia solidária. Nesta pesquisa, os entrevistados reconheceram que a economia solidária no Brasil não representa uma ameaça ou um incômodo para ninguém. Isso explica que aqueles que atuam em organizações de economia solidária, sejam empreendimentos ou entidades de apoio e fomento, tenham conseguido aumentar seu poder de influir na política pública a partir de sua organização nos fóruns estaduais e no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Confirma-se, portanto, o que aponta a teoria de que quanto menos ideológica e visível for a área da política pública, maior tende a ser a importância dos grupos de interesse (Kingdon, 1995).

Na Venezuela, uma primeira análise parece também confirmar a teoria, na medida em que não há menção a nenhum grupo de interesse que participe de forma consistente da formulação e alterações da política. Ficou claro nas entrevistas que as intervenções na política partem principalmente do presidente Chávez e de relações diretas com a população beneficiada pelas políticas. Entretanto, é preciso notar que os grandes movimentos ao longo do governo Chávez, que fizeram com que se iniciasse a política de economia popular por meio da Missão *Vuelvan Caras*, decorreram de um movimento de grupos de pressão oposicionistas, com a tentativa de golpe e a sabotagem petrolífera de 2002. Os grupos de interesse em questão constituíam-se de organizações empresariais e da mídia, que articularam e promoveram tanto a tentativa de golpe como a sabotagem petrolífera. Há ainda outro grupo de interesse importante na Venezuela que é o movimento cooperativista existente antes de Chávez. Esse grupo é organizado em centrais e federações cooperativistas que, ao menos em parte, fizeram oposição ao governo Chávez. Esse discurso de oposição é baseado na suposição de que o governo privilegiaria as cooperativas surgidas da Missão *Vuelvan Caras*, mantendo com elas uma relação de paternalismo e instrumentalização política. O grupo de cooperativistas previamente existente reivindica ainda a elaboração de oito artigos tratando do tema da economia social na Constituição de 1999.

Dessa forma, o fato da economia popular ser uma área altamente ideologizada, e que restringe a possibilidade de atuação de grupos de

interesse, decorre justamente da atuação de determinados grupos. É preciso considerar ainda que os grupos de interesse se confundem, em determinadas circunstâncias, com movimentos sociais. Uma forma de definir movimentos sociais é considerar que são grupos de interesse que reúnem um grande número de pessoas, unificando grupos menores e adotando estratégias como a mobilização de massas, protestos e litígios judiciais (Birkland, 2001). Porém, ao que parece, os eventos na Venezuela que originaram a política de economia solidária estão muito mais relacionados, do ponto de vista da sociedade civil, com a atuação de grupos de pressão oposicionistas e manifestações populares tanto a favor como contra o governo.

Um segundo grupo não governamental com potencial de agir sobre a agenda são os acadêmicos, pesquisadores e consultores. Por se tratar de um grupo especializado, os mesmos possuem maior capacidade de influir nas alternativas consideradas para uma política do que na decisão de incluir um item na agenda (Kingdon, 1995).

No Brasil, o próprio secretário nacional de economia solidária é também um acadêmico bastante respeitado e possivelmente um dos grandes responsáveis pela difusão da economia solidária. Em torno do Fórum Brasileiro de Economia Solidária há ainda outros acadêmicos que possuem bastante influência, o que pode ser verificado, por exemplo, pelo fato de um deles ter elaborado uma primeira versão do que veio a ser o texto base debatido na Conferência Nacional de Economia Solidária. Dessa forma, considerando que acadêmicos e pesquisadores têm influência sobre a especificação de alternativas, mais do que sobre a definição do que entra ou sai da agenda governamental, parece também haver adequação da realidade brasileira com o que define a teoria sobre o tema.

O que se levantou na Venezuela sobre a participação de pesquisadores também corrobora a teoria. Um acadêmico entrevistado revelou que já foi procurado por técnicos da Assembléia Nacional com a intenção de que fizesse a diferenciação entre os termos de economia social, economia solidária e economia popular para que, a partir daí, houvesse a construção do que veio a ser a Lei de Economia Popular. Porém, no conjunto das entrevistas realizadas na Venezuela poucos foram os atores que indicaram haver alguma participação dos acadêmicos, o que pode significar uma menor participação em relação ao caso brasileiro.

Há uma polêmica sobre o quanto a mídia influi no processo de formação das políticas públicas. Certos autores afirmam que a mídia tem pouca margem de ação, em razão do tempo limitado em que as questões permanecem em pauta, o que contribui apenas na comunicação de uma determinada questão e para avolumar a adesão a movi-

mentos já iniciados (Kingdon, 1995). Já outros autores pensam que a mídia cumpre um papel importante na identificação de problemas (Frey, 2000). O que se percebe na Venezuela é algo ainda um pouco distinto dessas duas análises, pois a mídia influencia fortemente o fluxo político do país. Lá, nas palavras de uma das entrevistadas, “a mídia vai dando meus limites”, no sentido de demonstrar até que ponto a política do governo venezuelano pode avançar e o que não será tolerado. Assim, quando a mídia ataca fortemente uma determinada política, ela pode não conseguir que aquela política retroceda, mas faz com que não avance mais. Esse pode ser o papel que a mídia exerce hoje, mas é importante lembrar que diversos grupos da mídia tiveram um papel ainda mais determinante no momento político da tentativa de golpe e sabotagem petrolífera de 2002, que foi fundamental para a janela de oportunidade de políticas públicas de onde surge o *Vuelvan Caras*.

No caso brasileiro, a única menção à mídia nas entrevistas ocorreu quando um entrevistado disse que a mídia é capaz de difundir as práticas da economia solidária sem reforçar ou mesmo utilizar o termo de economia solidária. Ou seja, não se percebe que a mídia tenha participação da formação da agenda governamental de economia solidária, mas que, talvez reforçando a concepção de muitos setores da sociedade, ela encare a economia solidária como uma alternativa para minimizar os problemas do atual sistema socioeconômico.

Os atores relacionados com o processo eleitoral, como os partidos políticos e as campanhas dos candidatos compõem o último grupo que influencia a agenda de políticas públicas. As eleições podem trazer novos atores e propostas, com outros interesses e direcionamentos, que podem vir a ser considerados seriamente no debate sobre políticas públicas (Kingdon, 1995). Esses elementos foram fundamentais para a construção das políticas públicas de economia solidária no Brasil, tendo menor intensidade na Venezuela.

A própria idéia de uma política pública de economia solidária no Brasil, segundo as entrevistas realizadas, parece ter surgido inicialmente na construção do programa de governo do Partido dos Trabalhadores para a eleição municipal em São Paulo, no ano de 1996. Posteriormente, com a difusão dessa idéia no partido e na sociedade brasileira, quando Lula ganhou as eleições de 2002, mesmo a economia solidária não tendo tido destaque em seu programa de governo, seu espaço já havia sido garantido.

Já na Venezuela, a relação da economia popular com o início do governo Chávez e seu programa de governo não está tão clara. A relação é mais direta com os acontecimentos do ano de 2002, tendo a política de economia popular estado presente nos debates do referendo revogatório do qual Chávez saiu vitorioso em 2004 e nas eleições em

que foi reeleito em 2006. Porém, nessas ocasiões a política já vinha sendo implementada.

## **ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

### **AMBIGÜIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Antes de prosseguir a análise sobre a formação das políticas de economia solidária, é preciso brevemente esclarecer como se entende as políticas públicas de maneira geral neste trabalho. Adota-se aqui a definição de políticas públicas como decisões políticas de implementar programas visando atingir objetivos sociais (Cochran; Malone, 1995). A teoria mais influente sobre formação da agenda governamental afirma que diversos atores - governamentais e não governamentais - com recursos e interesses distintos, interagem na arena política e social em torno de três fluxos independentes de problemas, de alternativas de ação e da situação política, buscando um momento de convergência desses três fluxos, que caracteriza uma janela de oportunidade para o surgimento de novas políticas públicas (Kingdon, 1995).

O fundamental, no entanto, é considerar que não há um modelo ou processo claramente identificado para a formação da agenda governamental, pois o ambiente de formação das políticas públicas é marcado pela ambigüidade (Zahariadis, 2003). A economia solidária, por exemplo, poderia ser tratada como uma política econômica e isso a tornaria muito distinta do que seria se fosse tratada como uma política social. As próprias instituições governamentais têm ritos e procedimentos distintos, que podem formar ou deformar de diferentes maneiras uma política pública.

A existência da ambigüidade na definição de políticas públicas não se deve à falta de informação sobre um determinado fenômeno, mas está relacionada a questões como a falta de clareza sobre as preferências dos atores relacionados com aquela política (Zahariadis, 2003). Em uma empresa, por exemplo, está claro para todos os funcionários que o objetivo das suas decisões é gerar lucro para a empresa, ainda que outros fatores também influenciem as decisões no mundo corporativo. Nos governos, porém, não há um objetivo único que oriente o conjunto dos atores. Cada ator pode ter seus interesses. Além disso, pode ocorrer que um servidor público ou qualquer outro ator receba orientações conflitantes sobre que decisões deve tomar e nesse cenário ter que fazer opções sem necessariamente possuir uma reflexão própria sobre o mérito.

Em função disso, é importante analisar como a definição de problemas, a construção de alternativas de ação e a conjuntura política fo-

ram manipuladas estrategicamente para originar as políticas públicas de economia solidária. Manipulados estrategicamente, pois não se trata de um movimento automático e inevitável de encaixe entre determinado problema e determinada solução em uma conjuntura, mas sim de uma construção simbólica e política, como se confirmou nas entrevistas.

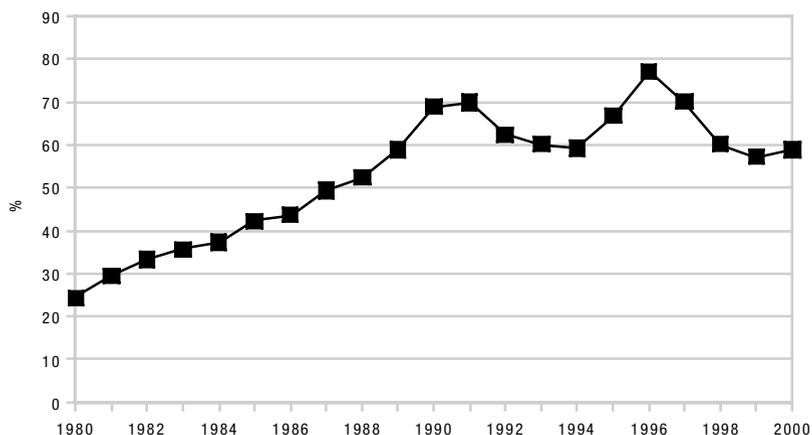
#### **ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE ECONOMIA POPULAR NA VENEZUELA**

A política pública de economia popular começa efetivamente na Venezuela entre o final de 2003 e 2004. Há uma primeira fase, no entanto, ainda não de funcionamento dessa política pública, mas necessária para sua estruturação. Essa primeira fase começa na elaboração da Constituição de 1999, quando se inclui no texto constitucional termos como ‘economia social’. A incorporação desses conceitos é reivindicada por setores do movimento cooperativista que já existia na Venezuela e que hoje faz oposição ao governo Chávez. É importante destacar, no entanto, que antes do governo Chávez o Estado venezuelano nunca havia privilegiado o modo cooperativo de organização e produção, ainda que tenha havido ações de incentivo ao cooperativismo em determinados momentos (Diaz, 2006).

Depois da Constituição de 1999, mas ainda no início do governo Chávez, as políticas públicas caracterizavam o que uma das entrevistadas chamou de “1ª etapa do processo revolucionário venezuelano”, que consistia em buscar um processo de desenvolvimento com inclusão social. Ou seja, o objetivo era “buscar um capitalismo com aspectos mais humanos”. Assim, foram criadas algumas instituições financeiras destinadas a promover essa inclusão, como o Banco do Povo, o Banco da Mulher e o Banco de Desenvolvimento Micro-Financeiro.

Percebe-se, dessa forma, que o problema sobre o qual inicialmente o governo Chávez centrava suas ações é o problema da pobreza e da exclusão. Trata-se de um problema que pode ser percebido tanto por indicadores como por eventos de instabilidade como foi o caso do Caracazo. O índice de pessoas em situação de pobreza e indigência na Venezuela cresceu a partir de 1980, como mostra o gráfico 1, atingindo índices recordes em meados da década de 1990. Em várias entrevistas foi dito que a Venezuela vinha sofrendo um processo de crescente pobreza e exclusão social que os governos anteriores não priorizavam como foco de suas ações. Conforme afirmou um dos entrevistados, “se falava de pobreza, mas se falava pouco”, porém, após o governo Chávez, “qualquer governo que chegue tem que dar muita importância, muita prioridade a essas coisas”. As ações do governo nesse primeiro momento eram, portanto, medidas para minimizar os danos do sistema político e econômico até então vigente.

**Gráfico 1**  
Taxa de pobreza na Venezuela



Fonte: Riutort y Balza (2001) apud Maingon (2004). Considera renda média domiciliar abaixo de linha de pobreza estipulada por relação de alimentos, bens e serviços básicos.

Em termos das alternativas de ação que foram implementadas nesse primeiro período, além da criação das instituições financeiras, houve ainda algumas mudanças na estrutura da administração direta, como a criação de um Ministério para o Desenvolvimento da Economia Social. Esse Ministério ainda não tinha um foco claro na economia popular ou solidária, como exemplificou um entrevistado ao criticar que nem mesmo a Superintendência Nacional de Cooperativas, que é o principal órgão de relacionamento e fiscalização das cooperativas com o Estado, estava relacionada a esse Ministério.

Ocorre que, nos anos seguintes, a condição política da Venezuela ficou muito mais complexa. A disposição nacional se alterou, dividindo claramente o país entre aqueles que apóiam o governo Chávez e aqueles que fazem oposição. Determinados grupos empresariais e da mídia, que nunca apoiaram Chávez, passam a fazer uma oposição cada vez mais radical, ao mesmo tempo em que a relação de Chávez com os setores populares desorganizados foi reforçada. As políticas destinadas aos pobres se revertem em grande apoio popular. Ao adotar iniciativas pouco usuais de comunicação, como seu programa de televisão semanal, *o Alô Presidente*, no ar desde 1999, Chávez contribuiu para essa proximidade com a população e dá motivo para as críticas da oposição.

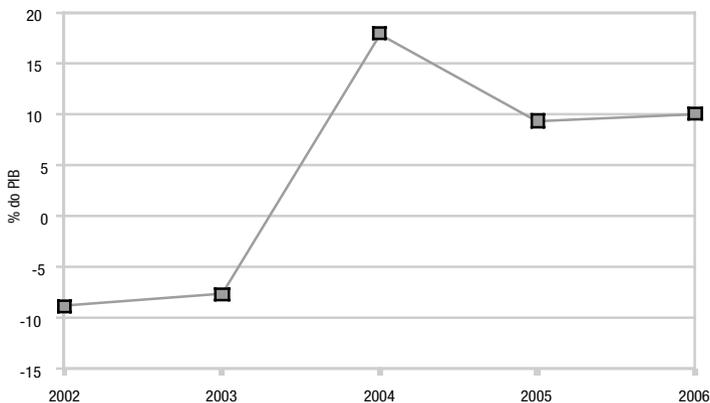
A popularidade de Chávez ficou evidente nos sucessivos processos eleitorais que ocorreram a partir de sua eleição em 1998. No ano se-

guinte, a população votou pela aprovação da nova Constituição e em 2000 Chávez foi reeleito, já na nova ordem constitucional. Além disso, seus partidários foram vitoriosos nas eleições legislativas ocorridas desde sua primeira eleição.

Por fim, o quadro político deu origem a dois episódios, no ano de 2002, que alteraram os problemas que o governo se propõe a enfrentar na chamada 2ª fase da revolução bolivariana. Os episódios em questão foram a tentativa de golpe de Estado e a sabotagem petrolífera, que polarizaram ainda mais o país, com implicações como perseguições políticas nos ambientes de trabalho e divisões territoriais de bairros. A tentativa de golpe de 2002 não se consolidou, em parte pela manifestação popular de apoio a Chávez. Diversos entrevistados afirmaram que nesse momento foi possível verificar o resultado das ações do governo, que é o aumento da consciência da população. Isso foi um elemento citado como algo que vinha sendo incentivado desde o início do governo e se manifestou mais claramente quando a população, sobretudo os mais pobres, se levantou contra a tentativa de derrotar o governo Chávez.

O outro episódio foi a sabotagem petrolífera, promovida inclusive por setores de direção da empresa de petróleo venezuelana, a PDVSA. Essa sabotagem teve um forte impacto na economia do país, com graves problemas de desabastecimento e desemprego. Ocorrida em um setor fundamental da economia venezuelana, fez com que o produto interno bruto daquele país caísse 8,9% em 2002 e 7,7% em 2003, mesmo ano em que o desemprego atingiu o nível recorde de 18% da população economicamente ativa (CEPAL, 2007).

**Gráfico 2**  
Crescimento econômico venezuelano



Fonte: CEPAL, 2007

Esses fatos foram descritos nas entrevistas com dirigentes governamentais e membros do Legislativo como evidência de que o governo não poderia se concentrar apenas no combate à pobreza e à exclusão, pois os grupos historicamente beneficiados pela concentração de renda não permitiriam a perda de seus privilégios e radicalizariam sua oposição ao governo. É nesse momento que se identifica um outro problema amplamente citado nas entrevistas com atores governamentais venezuelanos, relativo ao fato de que o governo está assentado sobre velhas bases do Estado burguês que são viciadas pela corrupção, ineficiência e burocratismo.

É evidente que, se a própria direção da empresa petrolífera estatal venezuelana fez oposição golpista ao governo, há algo de errado nesse modelo institucional. Daí porque fez-se necessário, por um lado, criar novas formas de atuação do governo, e, por outro, investir com força na inversão do modelo socioeconômico, já que o atual iria reagir a toda tentativa de incluir novos setores e reduzir as desigualdades. Nas palavras de uma ex-ministra do Ministério para a Economia Popular, esse foi o momento em que “o presidente começa a falar que o processo revolucionário na Venezuela não somente era anti-imperialista, ou não somente é anti-imperialista, mas é um processo revolucionário que pretende construir o socialismo e começa a falar, em 2004, começa a falar com muitíssima força de que esse processo deve ir até a construção do socialismo”. Assim, inicia-se o que essa entrevistada caracteriza como a segunda etapa da revolução bolivariana.

Como conseqüência desse processo, no final de 2003 é lançado pelo presidente Chávez o plano de atuar por meio de *missões*, que seriam estruturas paralelas ao Estado, com participação de diversos órgãos, e voltadas para áreas como saúde, educação e geração de trabalho e renda de forma cooperativa. Com relação a este último elemento é criada a missão *Vuelvan Caras*, no ano de 2004, ano ainda marcado pela forte polarização política, manifesta na realização do referendo revogatório do mandato de Chávez, mais uma vez vencido por ele.

A política nacional de economia solidária venezuelana surge, portanto, com a missão *Vuelvan Caras*, cujo desenho inicial é proposto por uma comissão de ministros e funcionários. As missões são forças-tarefa organizadas que funcionam como fundações e respondem diretamente ao presidente, com maior agilidade para contratações e recrutamento de pessoal (Diaz, 2006). Os opositores ao governo Chávez afirmam que essa é uma forma de reforçar o controle e a dependência da máquina pública em relação ao presidente.

A missão *Vuelvan Caras* é entendida pelo governo venezuelano como uma estratégia de transformação social, econômica e de luta contra a pobreza por meio do desenvolvimento endógeno e sustentá-

vel (MINEC, 2007a). A definição de alguns pesquisadores é que essa missão é um gigantesco programa que combina capacitação técnica com organização dos participantes em cooperativas (Diaz, 2006). A apresentação oficial da missão *Vuelvan Caras* afirma que esse programa é o início do processo de constituição do novo modelo de desenvolvimento endógeno, rumo ao socialismo do século XXI (MINEC, 2007a). O propósito básico do programa, que é também o que permite a sua identificação como uma política nacional de economia solidária, é de “mudar o modelo econômico, modificando as relações de produção, com um enfoque no desenvolvimento endógeno (...) baseado na economia popular, centrada na equidade, solidariedade e cooperação” (MINEC, 2007a). Percebe-se, na relação entre os problemas que a justificam e os objetivos buscados, que a política venezuelana inclui, mas vai além da questão de gerar trabalho e renda. As preocupações vão desde equilibrar a ocupação do território venezuelano, passando por inverter o ciclo de acumulação de riqueza que gera desigualdade, até melhorar a qualidade de vida e resgatar a identidade da população (MINEC, 2007a).

No seu início, a missão *Vuelvan Caras* realizou a capacitação de cerca de trezentas mil pessoas para que fossem formadas cooperativas, que tinham também acesso facilitado a crédito e outros apoios do governo. Pouco tempo depois, no entanto, foi necessário criar um órgão mais diretamente responsável por essa política e assim surgiu o Ministério para a Economia Popular, no final de 2004. Ou seja, como afirmou uma ex-ministra desse ministério, “a missão *Vuelvan Caras* foi que pariu o Ministério para a Economia Popular”. Mantendo a crítica às velhas estruturas, esse Ministério surge praticamente do zero. Conforme a informação que se obteve nas entrevistas, uma equipe inicial de dez pessoas começou a estruturação e desenho de suas políticas. A estratégia adotada para fortalecer a implementação das políticas foi vincular a esse Ministério uma série de órgãos governamentais já existentes, que poderiam ser aproveitados para ações como a capacitação, o registro e o financiamento para os empreendimentos de economia popular.

Um dos desafios colocados desde o desenho inicial da *Vuelvan Caras* é o de massificar sua atuação. Até por pretender um alcance tão grande, a prioridade dessa política se revela no orçamento do Ministério responsável pela área, que, para o ano de 2008, corresponde a U\$373.494.451<sup>5</sup> (ONAPE, 2008). Dessa forma, em 2005 foram incorporados mais trezentos e cinquenta mil beneficiários, que foram cha-

---

5 Conversão de 800.996.200 bolívares fortes para o dólar, segundo a cotação do Banco Central do Brasil de 31 de dezembro de 2007.

mados de *lanceros*, pois essa missão seria a “ponta de lança da revolução”, segundo Chávez. As entrevistas revelam que as estratégias para incorporar os novos grupos de *lanceros* foram formuladas pelos próprios dirigentes do Ministério para a Economia Popular, que promoveram, por exemplo, a integração desses novos grupos nos ambientes onde os primeiros beneficiários já vinham se organizando. Percebe-se também pelas entrevistas que isso foi considerado positivo, pois teria promovido um alto grau de debate político entre os beneficiários do *Vuelvan Caras*, aumentando a conscientização desse grupo.

Um dos resultados mais expressivos dessa política, que se integra de forma central no conjunto de políticas do governo venezuelano, foi, além da maior conscientização, um grande aumento no número de cooperativas atuando na Venezuela, nos mais diferentes setores, o que foi mencionado por vários entrevistados. Não foi possível determinar o número exato de cooperativas anteriormente existentes na Venezuela, embora nas entrevistas realizadas se tenha falado em cerca de mil empreendimentos, mas, em janeiro de 2008, os dados oficiais indicavam a existência de 9.950 cooperativas (SUNACOO, 2008). Apesar disso, é preciso lembrar, como disse uma ex-funcionária do Ministério para a Economia Popular e também do Ministério da Agricultura, que depois de uma política massiva de investimento para que surjam novas cooperativas, é esperado que haja uma alta taxa de cooperativas que fracassem ou desapareçam nos primeiros anos, por diversos motivos. Isso justifica um segundo momento dessas políticas, que ocorre atualmente, em que se fortalecem as cooperativas que permanecem ativas.

Ao longo de todo o governo Chávez verifica-se a criação de inovações institucionais que impactam na política de economia popular venezuelana. É o caso, por exemplo, da nova Lei Especial de Associações Cooperativas, de 2001, e dos dispositivos que defendem a promoção da economia social como estratégia para a democratização do mercado e do capital no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação, de cumprimento obrigatório por toda a administração pública para o período de 2001 a 2007 (Díaz, 2006). É importante frisar, ainda, que houve, desde 2004, duas alterações no nome do Ministério responsável pela política de economia solidária. Primeiro, junto com todos os Ministérios da Venezuela, foi incorporado o termo ‘poder popular’, ficando ele designado como Ministério do Poder Popular para a Economia Popular. Mais recentemente, em 2007, o nome foi alterado para Ministério do Poder Popular para a Economia Comunal. Nenhum dos entrevistados, no entanto, explicou a razão dessa mudança na denominação.

Outra medida governamental que pode vir a ter grande impacto na política de economia popular, de acordo com todos os entrevista-

dos, são os conselhos comunais. Criados em 2006, esses conselhos são instâncias onde os cidadãos e organizações da sociedade civil podem participar da gestão das políticas públicas, recebendo recursos públicos para tanto. Esses recursos, por sua vez, são administrados por uma cooperativa, chamada de banco comunal, da qual podem participar os cidadãos que habitam o âmbito geográfico abrangido pelo conselho (Diaz, 2006). Nas palavras de um deputado entrevistado, “a lei dos conselhos comunais é uma forma de organizar a comunidade não somente para que apresente projetos, mas para que, além de fazer o projeto que necessita para sua comunidade, também possa executá-lo por meio das cooperativas formadas dentro de seus conselhos comunais e, por sua vez, se tornem os controladores dessa atividade. Ou seja, cumprem as três funções: a de apresentação do projeto, a de execução do projeto e a do controle social desse projeto”.

O reforço do poder popular era uma das grandes medidas tratadas pela proposta de reforma constitucional na Venezuela, encaminhada no ano de 2007. A proposta de reforma abrangia várias áreas, com destaque para o reconhecimento da propriedade coletiva, a transferência da gestão de empresas estatais para o controle popular, por meio de conselhos comunais, e a introdução de diversos mecanismos de democracia direta. Por outro lado, havia também itens polêmicos como a possibilidade de reeleição ilimitada do presidente, que foi algo bastante explorado pela oposição para conseguir derrotar a proposta no referendo popular. Essa derrota política, a primeira sofrida por Chávez em uma votação desde 1999, pode representar uma mudança qualitativa na oposição venezuelana, que passa de uma postura golpista para uma maior legitimidade ao reconhecer as regras democráticas. Devido ao pouco tempo transcorrido desde a derrota do projeto de reforma constitucional, é cedo para avaliar o impacto desse evento e a possível mudança qualitativa na oposição, porém é necessário acompanhar os próximos acontecimentos com atenção pela possível ocorrência de mudanças significativas.

Vale ainda destacar que a reforma constitucional comporia o que uma das entrevistadas caracterizou como a terceira etapa da revolução bolivariana, que teria se iniciado em dezembro de 2006 com a apresentação, pelo presidente Chávez, dos cinco motores constituintes rumo ao socialismo. Esses motores seriam: a) uma nova Lei Habilitante, que permite ao presidente legislar por um determinado período, b) a própria reforma constitucional, c) educação com valores socialistas, d) uma nova geometria do poder e e) o fortalecimento do poder comunal.

Por fim, uma última mudança importante, ocorrida poucos meses após a realização das entrevistas na Venezuela, foi a transformação da

missão *Vuelvan Caras* em missão *Che Guevara*. A definição da missão agora é de “um programa de formação com valores socialistas, integrando o ético, ideológico, político e técnico-produtivo, para contribuir na geração de um maior nível de satisfação social e transformar o sistema socioeconômico capitalista em um modelo econômico socialista comunal” (MINEC, 2007b). Também não está claro, no entanto, quais mudanças virão com a alteração do nome da política pública.

### **ORIGEM E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL**

A política brasileira de economia solidária surgiu, em nível nacional, no ano de 2003. Os anos que antecederam essa origem foram de difusão do conceito de economia solidária, de crescimento dos empreendimentos econômicos solidários e de estruturação de diversas entidades de apoio e fomento à economia solidária. Esses eventos ocorreram vinculados à percepção de um grave problema de desemprego.

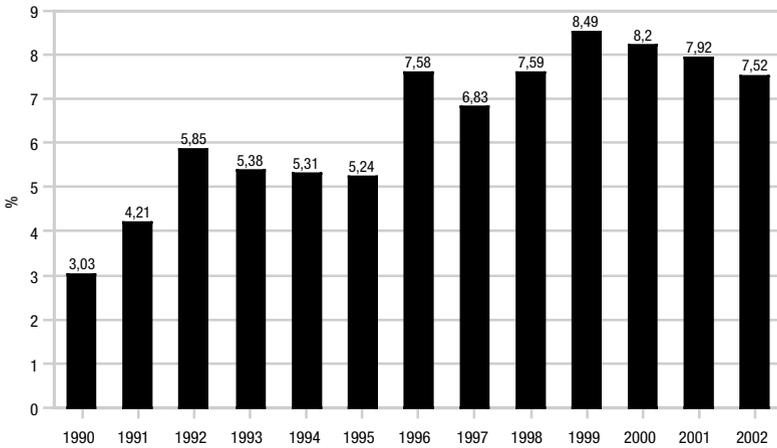
Como, nas décadas de oitenta e noventa do século XX, houve níveis extremamente baixos de crescimento econômico, o desemprego nesse período chegou a níveis nunca antes atingidos no Brasil, impulsionado pela aplicação de políticas de cunho neoliberal. O desemprego, medido em função da população economicamente ativa passou de 2,7% em 1979 e 3,1% em 1989 para 9,5% em 1999 (Pochmann, 2003). A alteração na composição da demanda agregada, a natureza da reinserção externa, o processo de estruturação empresarial e o padrão de ajuste do setor público foram os fatores mais importantes para esse crescimento do desemprego. O gráfico 3 apresenta a evolução das taxas de desemprego no Brasil entre 1990 e 2002.

A reação ao aumento do desemprego por parte dos governos que aplicaram as políticas neoliberais passou, inicialmente, por negar o problema. Em seguida, considerou-se que o desemprego seria algo inevitável frente à necessidade de modernização tecnológica, atribuindo a culpa aos próprios desempregados por não serem qualificados. Finalmente, passou-se a considerar o chamado custo Brasil como culpado pelo desemprego. Essa seria a estratégia para considerar o trabalhador ainda mais culpado pelo próprio desemprego, uma vez que fatores como desejar ter a carteira de trabalho assinada ou a atuação de um sindicato forte aumentariam o custo da produção, causando ainda mais desemprego (Pochmann, 2003). Percebe-se, de maneira geral que esse processo foi semelhante nos demais países latino-americanos.

A denúncia do desemprego causado pelas políticas neoliberais foi um argumento amplamente utilizado até 2002 pelo Partido dos Trabalhadores, seu dirigente Lula e por diversos movimentos sociais que tradicionalmente o apoiavam, como a Central Única dos Trabalhadores.

res. Diversos acadêmicos e pesquisadores, entre eles Paul Singer, também se situavam próximos ao Partido dos Trabalhadores e forneciam dados para que a percepção do problema do desemprego se tornasse ainda mais clara. Dessa forma, ao longo de aproximadamente vinte anos, o Partido dos Trabalhadores consolidou, junto à população, uma imagem de defesa do emprego e dos trabalhadores.

**Gráfico 3**  
Taxa de desemprego no Brasil



Fonte: IBGE/Pnad apud IPEA (2006). Considera porcentagem de indivíduos com idade entre 25 e 64 anos, residentes em áreas urbanas.

Nesse contexto, Singer, que já havia sido secretário municipal na cidade de São Paulo durante a gestão do Partido dos Trabalhadores entre 1989 e 1992, em uma nova campanha para a prefeitura, no ano de 1996, contribuiu na formulação do programa de governo para a disputa das eleições. Segundo as informações do próprio Singer, em entrevista, nessa ocasião ele incluiu, para combater o desemprego, a proposta de uma política de incentivo governamental a uma forma de trabalho autogestionária e cooperativa. Ainda segundo as informações de Singer, caracterizar a política como ‘economia solidária’ foi um processo bastante casual, sem que houvesse uma reflexão teórica prévia.

Após a derrota do Partido dos Trabalhadores na eleição municipal de 1996, Singer continuou o desenvolvimento de alternativas de ação para combater o desemprego, reunindo-se com alguns outros professores universitários e pesquisadores que começavam a refletir sobre a

economia solidária. Na continuidade desse processo, surgiram grupos de estudo e, pouco tempo depois, foram criadas as primeiras Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, que eram organizações universitárias voltadas para o apoio à organização de cooperativas.

Em paralelo a esse processo, outras iniciativas vinham surgindo. Algumas também para combater o desemprego e gerar trabalho e renda, como a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão, surgida no início dos anos noventa. Outras entidades tinham um foco em problemas mais relacionados à pobreza, como a Cáritas, ligada à Igreja Católica, enquanto outras ainda se preocupam com problemas como a questão agrária, caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. O fato é que diversas entidades, tanto relacionadas ao combate ao desemprego como voltadas para outros problemas sociais, passaram a atuar com alguma forma de economia solidária. Parece claro também que, no início, não se sabia o que é a economia solidária, portanto não havia uma opção explícita de trabalhar com esse tema. A idéia naquele momento era apenas de organizar os setores populares que vinham sofrendo alguma forma de vulnerabilidade social, seja pelo desemprego, pobreza ou exclusão.

No final dos anos noventa, muito em função da atuação de grupos ligados à universidade que demonstravam uma preocupação maior em analisar e teorizar sobre a realidade daquele momento, começou a aparecer o termo economia solidária como algo que definia o trabalho dessas entidades, e que, portanto, as unificava.

Seguindo nesse paralelo entre organizações da sociedade civil e o Partido dos Trabalhadores, o início dos anos 2000 trouxe alguns dados novos e bastante relevantes. Em primeiro lugar, após a realização do II Congresso do Partido dos Trabalhadores, em 1999, alguns de seus dirigentes teriam dado declarações à imprensa dizendo que o socialismo não existe mais e não é reivindicado pelo partido. Segundo as entrevistas realizadas, isso teria motivado a realização de um ciclo de debates sobre socialismo na atualidade, promovidos pelo partido. Um dos organizadores desses encontros foi Paul Singer. Conforme seu relato em entrevista, em uma dessas ocasiões, ao fazer a defesa de que a economia solidária seria uma alternativa para a implantação do socialismo, Singer afirma ter recebido uma declaração de concordância e apoio à proposta por parte de Lula.

Outro fato relevante, no que diz respeito às ações de governo, foi que começou a haver algumas experiências de políticas públicas de economia solidária em prefeituras e governos estaduais. Diversas entrevistas confirmam que essas experiências foram relevantes para a construção de uma política nacional de economia solidária. Os casos com maior destaque nesse sentido ocorreram na prefeitura de São

Paulo e no governo do Rio Grande do Sul, ambos na gestão do Partido dos Trabalhadores. Houve também um reconhecimento por parte de diversos entrevistados de que algum tipo de política de economia solidária, mesmo que não assumindo formalmente esse nome e não tendo a mesma participação de movimentos sociais, já existia mesmo no governo federal durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Já por parte da articulação dos movimentos sociais, o momento que recebeu maior destaque nas entrevistas, no início do século XXI, foram os Fóruns Sociais Mundiais. Participaram desses Fóruns, desde o início, diversas entidades que atuavam com economia solidária. Foram realizadas oficinas e palestras voltadas especificamente para o tema, promovendo uma maior articulação desse movimento, até chegar a um ponto em que o grupo de trabalho de economia solidária do Fórum Social Mundial enviou, em 2003, uma solicitação formal ao presidente Lula para que fosse criada uma política pública de economia solidária. Além disso, como resultado dessa articulação, em 2003 foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, e começaram também as articulações de vários Fóruns Estaduais de Economia Solidária.

Em 2002, Lula foi eleito presidente do Brasil, depois de uma campanha que priorizou o problema do desemprego, afirmando ser necessário criar 10 milhões de novos empregos no Brasil (PT, 2002). Durante a entrevista realizada com Paul Singer, este revelou um debate que ocorreu na véspera do início do governo, quando já estava determinado que a economia solidária teria um espaço no novo governo. Segundo Singer, chegou a haver uma indicação do presidente Lula de que ele seria designado para a diretoria social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mas os movimentos de economia solidária defendiam que fosse criada uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego. Tanto na entrevista com Singer, como em outras, essa opção foi justificada por questões como a necessidade de vincular a economia solidária ao órgão do governo que trata do mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, de debelar o mito de que o único mundo do trabalho que existe é o da carteira de trabalho assinada. Há, porém, rumores de que outro fator que pesou na decisão foi o fato de já estarem nessa altura indicados Carlos Lessa como presidente do BNDES e Luiz Fernando Furlan como ministro do desenvolvimento, indústria e comércio exterior. Como as orientações políticas de Lessa e Furlan apresentavam diversos atritos entre si, e como o BNDES é formalmente vinculado a esse Ministério, temia-se que Singer e a política de economia solidária seriam desgastados por esses atritos.

Naquele momento já havia, ademais, uma percepção de que a política de economia solidária teria que desenvolver ações de forma trans-

versal com os demais órgãos do governo federal. Nesse sentido, estar em Brasília, sede da administração pública federal brasileira e, portanto, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), seria muito mais interessante do que ficar no Rio de Janeiro, onde se localiza o BNDES. Por fim, na véspera da posse de Lula, o próprio Singer é quem levou a posição dos movimentos sociais para o debate com a equipe de transição do governo Lula, e assegurou a criação da SENAES no MTE.

Essa questão do local institucional da política de economia solidária foi um dos poucos pontos de polêmica na I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2006. Nessa oportunidade, os participantes se dividiram entre a proposta de que a economia solidária deveria continuar como uma secretaria no Ministério do Trabalho e Emprego, a proposta de que deveria ser criado um Ministério específico para a área e a proposta de que fosse criada uma secretaria especial de economia solidária, ligada à Presidência da República. Venceu a proposta defendida, entre outros, pelo secretário Paul Singer, de que continuasse como Secretaria Nacional de Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e Emprego.

Conforme afirmou Singer em entrevista, a política pública implementada pela SENAES incorporou inteiramente a plataforma construída pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Seu objetivo central é promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, visando à geração de trabalho e renda, inclusão social e promoção do desenvolvimento justo e solidário (SENAES, 2007). Atribui-se grande ênfase à transversalidade dessa política, que deveria se materializar em ações com outros ministérios e órgãos do governo federal, além de parcerias com governos estaduais, municipais e organizações da sociedade civil. A justificativa para a política se foca realmente na questão do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Os objetivos específicos envolvem a articulação de políticas de finanças solidárias, a reformulação do marco legal de cooperativas e outros empreendimentos solidários, a difusão e fortalecimento de empreendimentos autogestionários, a produção de conhecimento voltado para a economia solidária e ainda o fortalecimento de espaços de organização e participação da sociedade civil (SENAES, 2007).

Quanto ao público-alvo da política de economia solidária brasileira, aponta-se para “trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresa autogestionárias, associações, agências de fomento à economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento” (Brasil, 2007). O fato de o público visado ser mais restrito está ligado ao orçamento bem mais modesto do que na política venezuelana. Além disso, ao longo dos primeiros quatro anos da política de economia solidária no Brasil, houve reduções

significativas do orçamento inicialmente destinado ao Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Esse foi o nome que a política pública recebeu no Plano Plurianual de 2004-2007. Trata-se da lei que define o planejamento de ações do governo federal brasileiro e o orçamento inicialmente previsto para um período de quatro anos. Para o ano de 2008 a proposta orçamentária do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento equivale a U\$40.470.621<sup>6</sup> (MPOG, 2008).

Mesmo estando claro nas definições legais da política pública de economia solidária no Brasil que o desemprego é a maior justificativa dessa política, ainda há atores que têm outra opinião sobre suas principais razões. Certos analistas afirmam que a política de economia solidária é prioritariamente voltada para o combate à pobreza urbana, ainda que seu impacto geral ainda seja limitado (Andrews, 2004). Há autores que defendem que essas políticas podem ser uma frente de luta pela democratização e pela construção de um Estado republicano, pois elas reconheceriam um novo ator social e político que é o movimento da economia solidária. Além disso, essa mesma visão destaca que políticas desse tipo resgatam a idéia do Estado indutor de desenvolvimento e distribuidor da riqueza, também incentivando a organização social (Schwengber, 2005).

Cabe acrescentar, com base nas entrevistas realizadas, que também há, no caso brasileiro, a compreensão das dificuldades que a estrutura governamental acarreta para a política de economia solidária. Segundo um dos dirigentes da SENAES, no início, o trabalho da secretária era muito mais espontâneo. Com o tempo, a estrutura governamental acabou restringindo-os de certa forma. Também se faz uma avaliação de que seriam necessárias novas bases para essa política, mas isso não parece estar em discussão para implementação no curto prazo.

Essa restrição, decorrente da incorporação da economia solidária no governo, parece estar colocada com mais força ainda para as organizações da sociedade civil. Se for possível compreender que a “espontaneidade” inicial da SENAES foi um sinal da falta de estrutura dessa secretária, o mesmo não vale para as organizações da sociedade civil. Do início dos anos noventa até 2002, o movimento de economia solidária teve um crescimento bastante relevante, com base na sua auto-organização e autonomia. A entrevista com representantes do Fórum Brasileiro de Economia Solidária aponta claramente que hoje essas mesmas organizações, pelo menos em sua maioria, ou em seus fóruns de articulação, não possuem mais a mesma capacidade de iniciativa

---

6 Conversão de 71.633.000 reais para o dólar, segundo a cotação do Banco Central do Brasil de 31 de dezembro de 2007

e comportamento autônomo. Os representantes do Fórum Brasileiro de Economia Solidária confirmaram que sua atuação é muito focada nas ações da SENAES, assim como reconheceram que, mesmo tendo críticas ao governo Lula, não se sentem confortáveis para manifestar essas críticas, devido à existência da secretaria de economia solidária, em conjunto com quem desenvolvem atividades.

Os atores que compõe o campo da economia solidária no Brasil, após o início da SENAES, passaram a se articular de forma muito mais clara em um campo que envolve os empreendimentos econômicos solidários (EES), ou seja, as cooperativas, associações ou grupos que efetivamente produzem ou realizam suas atividades com base na economia solidária (SENAES, 2006). Também fazem parte desse campo os gestores de políticas públicas de economia solidária, que se organizam em uma rede já estruturada, e as entidades de apoio e fomento, que reúnem universidades, organizações não-governamentais, outras associações, fundações e agências de desenvolvimento (França Filho, 2006).

Em termos de resultados da política pública, todos os entrevistados afirmaram que houve um crescimento do número de empreendimentos econômicos solidários, o que envolve não só cooperativas, mas também associações e outros grupos, inclusive informais. Até o final de 2007, foram identificados 21.578 EES, dos quais cerca de metade foram criados a partir do ano de 2001 (SIES, 2008). Essas informações estão disponíveis graças a uma ação que foi fortemente valorizada tanto pelos atores governamentais entrevistados, como pelos não governamentais, que foi o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) e o Atlas da Economia Solidária no Brasil. Eles mapearam quantos são, onde estão e como atuam os EES brasileiros.

Por fim, é necessário analisar a avaliação da política pública de economia solidária que foi feita pelo próprio governo federal brasileiro. Nesse estudo, a política de economia solidária foi considerada frágil por se financiar com recursos que podem ser retidos ou destinados a outras finalidades pela área econômica do governo. Ou seja, os recursos da SENAES não são vinculados, o que possibilita reduções orçamentárias com ocorreu nos primeiros anos de existência da secretaria. Além disso, critica-se o caráter discricionário da política, considerado problemático porque possibilita a caracterização dessas políticas de trabalho como concessão do governo (IPEA, 2006). Já a visão de outros autores, que se colocam como críticos do governo Lula como um todo, é de que a SENAES, bem como outros setores do governo reivindicados ou relacionadas a movimentos sociais e populares progressistas, têm alcance limitado ou sequer têm suas políticas implementadas (Borges Neto, 2005).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Brasil e Venezuela vivenciaram, nos anos noventa, ciclos muito semelhantes, principalmente devido à implementação de políticas neoliberais. Nesse momento, porém, já havia ocorrido uma diferenciação fundamental entre esses países, relacionada com a reforma do sistema político, que ocorreu no Brasil com a Constituição de 1988 e só ocorreu na Venezuela com o governo Chávez, uma década depois.

Seria um grande reducionismo atribuir apenas ao processo constituinte do Brasil e da Venezuela as diferenças entre esses países, porém é necessário reconhecer que nesses momentos se define uma série de questões importantes para a formação da agenda governamental. Os recursos que cada ator possui, suas formas de interação, problemas prioritários e alternativas de ação governamental são apontados no processo constituinte. Trata-se, além disso, de um momento privilegiado para medir a disposição da população para aceitar determinadas ações, variável do fluxo político de extrema importância e difícil mensuração.

A teoria sobre formação da agenda governamental não dá grande atenção para os processos constituintes, o que deve ser compreendido pelo fato de serem teorias formuladas em sua maioria nos Estados Unidos, onde o tempo de existência da Constituição e seu reflexo no sistema político não se comparam com o que se encontra na maioria dos países latino-americanos. Na América Latina tem sido muito mais freqüente a elaboração de novas constituições.

Posto isso, deve-se considerar que, no final dos anos noventa, havia uma percepção de diversos problemas sociais no Brasil e na Venezuela. A condição de pobreza e exclusão social na Venezuela passou a ser vista como um problema prioritário, para o qual havia uma alternativa no fluxo político, representada pela candidatura de Chávez, que se diferenciava claramente do restante dos atores político-partidários venezuelanos. Já no caso brasileiro, a condição do mercado de trabalho, com alto desemprego, foi o problema que mais centralizou a atenção dos atores no fluxo político que representavam uma alternativa ao governo vigente. É importante considerar, no entanto, que havia coincidência de vários desses problemas nos dois países, o que poderia levar à construção de alternativas semelhantes. Entretanto, no Brasil optou-se por preservar o marco institucional construído no final dos anos 1980, enquanto, na Venezuela, a primeira medida tomada foi justamente a elaboração da nova Constituição. Ou seja, havia clareza de que, para solucionar os problemas, seria necessário primeiro resolver o problema de uma estrutura institucional inadequada. O curioso no Brasil foi o Partido dos Trabalhadores não ter optado por uma mudança institucional, quando foi justamente esse partido que

levantou os questionamentos mais severos à atual Constituição brasileira na época da sua elaboração. Ou seja, ao longo do período de implementação de políticas neoliberais, o PT passou de um questionador da Constituição a seu defensor.

A alternativa de criar uma política pública de economia solidária na Venezuela surgiu, desde antes do governo Chávez, por meio da atuação do movimento de cooperativistas venezuelanos. A difusão de idéias sobre a economia popular ganhou força nos anos seguintes, na medida em que o governo procurou alternativas para combater o problema da pobreza e exclusão e se deparou com uma oposição radicalizada por parte de grupos empresariais, partidos políticos tradicionais e grupos de mídia. Nessa trajetória, ao mesmo tempo em que as idéias sobre uma política pública de economia popular iam se recombinaando e sendo incorporadas pelos atores governamentais, percebeu-se que o problema das estruturas e instituições inadequadas não era apenas uma questão governamental, mas da própria sociedade capitalista. Dessa forma, as idéias sobre uma política de economia solidária passaram a ser consideradas não apenas para combater problemas como a pobreza, mas para alterar o próprio sistema socioeconômico venezuelano, *rumo ao socialismo do século XXI*.

A difusão e seleção de idéias, resultando na formação da política de economia solidária brasileira, por sua vez, é um processo que ocorre em grande parte na sociedade civil, ainda que as experiências governamentais de prefeituras e governos estaduais também tenham auxiliado na especificação das alternativas de ação. A articulação de organizações da sociedade civil de diversas áreas foi permitindo a difusão das idéias, juntamente com eventos, pesquisas e publicações sobre o assunto. Um ator, no entanto, é central nesse processo, pois representa claramente o papel de empreendedor de políticas públicas. Trata-se de Paul Singer, que soube utilizar seu elevado reconhecimento como economista e militante de longa trajetória para difundir a idéia da economia solidária nos círculos dirigentes do Partido dos Trabalhadores. Além disso, sua atuação não ficou restrita ao partido, pois Singer colaborou muito para o surgimento dessa política pública também ao promover ações nas universidades, participar de espaços de articulação e publicar artigos e livros sobre o tema.

Houve, portanto, uma definição prévia, ao longo do processo de difusão das idéias sobre economia solidária, no caso brasileiro, de quem seriam os atores envolvidos com essa política pública. Esse mesmo processo não ocorreu na Venezuela. Mesmo com um movimento pioneiro de cooperativistas que pautavam essa questão, a política pública apareceu como uma opção para o governo com base em uma outra realidade, que era o desafio político de superar os dois eventos cruciais

que ocorreram em 2002: a tentativa de golpe e a sabotagem petroleira. Dessa forma, o que definiu a origem da política venezuelana foram os atores que *não* iriam participar das definições dessa política, ou seja, os grupos historicamente privilegiados. Uma entrevistada, que conhece profundamente as duas políticas públicas aqui analisadas, afirmou que a diferença fundamental entre as políticas brasileira e venezuelana de economia solidária é que, no Brasil, pretende-se incluir quem está de fora, enquanto na Venezuela a intenção é substituir quem é beneficiado pela ação governamental. Sendo assim, faz sentido que, no caso brasileiro, exista a definição prévia, em linhas gerais, de quem faz parte do grupo que se deseja incluir, enquanto no venezuelano se definiu quem deveria ser substituído.

O que se caracteriza, dessa forma, é, na Venezuela, um modelo de formação da agenda governamental de mobilização, já que a iniciativa e decisão de implementar a política são basicamente do presidente Chávez. Porém necessita-se do apoio e organização popular para implementar as ações. Já no Brasil, o modelo em que se enquadra a política de economia solidária é o de iniciativa externa, já que as organizações da sociedade se articularam para reivindicar a política.

Nos dois países, o fluxo político foi fundamental para a criação das políticas públicas de economia solidária. A diferença fundamental é que a janela de oportunidade para tanto, no Brasil, ocorreu de maneira bem estruturada, no momento das eleições presidenciais. Estas revelaram claramente uma disposição nacional de priorizar áreas como a geração de trabalho e renda. Já na Venezuela, o fluxo político surgiu a partir de decisões estratégicas da oposição ao governo, que, além de não terem sido bem sucedidas, receberam forte oposição popular, criando as condições para que o governo avançasse em novos rumos, para substituir o modo de produção dominante.

As características das políticas públicas resultantes também são reveladoras de suas origens. Enquanto no Brasil foi criada apenas uma secretaria no Ministério do Trabalho para lidar com a economia solidária, na Venezuela foi criada inicialmente uma missão, para fugir dos problemas da estrutura governamental, e depois um Ministério, que na verdade implementa uma política central para todo o governo. Além disso, enquanto no caso brasileiro uma preocupação importante é mapear e conhecer o que existe sobre economia solidária, na Venezuela a preocupação é massificar a atuação, com grande ênfase na formação técnico-política dos cidadãos.

Assim, fica evidente que a economia popular e solidária é compreendida de forma semelhante em seu conteúdo, porém muito diferente nos objetivos da política pública. A política venezuelana se insere como eixo central em um projeto que se proclama revolucionário, e

o será, na medida em que consiga substituir o modo de produção dominante e ainda criar condições para que a população se organize de forma autogestionária. Por outro lado, a política brasileira cumpre o papel de forçar o Estado a reconhecer o funcionamento de um outro tipo de economia no interior do sistema capitalista, mas sem conseguir pautar a transformação desse sistema. Dessa maneira, a própria organização dos atores da economia solidária possibilita que eles melhorem suas condições de pautar essa política, desde que não tentem extrapolar essa política para áreas centrais do governo Lula.

A partir do caso das políticas de economia popular e solidária é possível levantar hipóteses sobre algumas características gerais do processo de formação da agenda governamental no Brasil e na Venezuela. No processo revolucionário que está em curso na Venezuela, o fluxo político assume um papel fundamental, pois é a partir da disposição nacional e comportamento dos atores políticos que se determina o ritmo e as possibilidades de avanço das políticas implementadas. Em função disso, se destaca uma ambigüidade do sistema político que vem sendo construído, já que o presidente Chávez possui um papel fundamental na determinação das ações, caracterizando certa centralização, ao mesmo tempo em que se reforça o poder popular, por meio de iniciativas como os conselhos comunais e as cooperativas. Isso ocorre para minimizar a possibilidade de grupos de interesse como os empresários ou a mídia voltarem a ameaçar o governo e suas políticas públicas.

Por sua vez, no Brasil, o governo Lula demonstra, na formação de sua agenda governamental, estar disposto a desenvolver ações focadas em áreas e grupos específicos, sem que isso comprometa os aspectos centrais de suas políticas, que incorporam as características neoliberais. Esse tipo de ação também possui ambigüidades, já que atende parcialmente às reivindicações de grupos de interesse, porém, quando lida com movimentos sociais acaba por comprometer a autonomia desses movimentos. Essas características gerais, no entanto, são hipóteses que precisariam ser testadas em um estudo mais amplo, que envolvesse diversas áreas e não apenas a economia solidária.

Os estudos sobre formação da agenda governamental podem revelar muito sobre um determinado governo, seus projetos e mesmo sobre uma determinada conjuntura histórica. Estudos comparativos possibilitam esse tipo de reflexão, ao mesmo tempo em que auxiliam na identificação de potencialidades e contradições dos processos analisados. O que se percebe no caso das políticas de economia solidária no Brasil e na Venezuela é que revelam projetos bastante distintos. Conforme um entrevistado de movimentos sociais brasileiros, “a diferença é que na Venezuela tem um projeto, e no Brasil não tem proje-

to”. Trata-se de uma política que é central para o governo venezuelano, enquanto é absolutamente marginal para o governo brasileiro.

A Venezuela tem, com essa política, a possibilidade de construir uma nova forma de socialismo e uma sociedade mais igualitária e democrática. Antes, no entanto, é preciso cuidar para que as medidas que estão sendo tomadas sejam sustentáveis, tendo apoio e participação popular na sua construção, sob o risco de perpetuar o protagonismo estatal, com fracasso econômico e riscos para a democracia. Já no Brasil, essa política pode ampliar a estrutura e as possibilidades para um setor necessariamente marginal do sistema socioeconômico, que trabalhe com economia solidária. O risco, no entanto, é que os movimentos sociais que vinham sendo construídos no Brasil fiquem totalmente desvinculados de um projeto de transformação social, na medida em que se comprometem cada vez mais com um governo que não compartilha desse projeto de transformação.

## REFERÊNCIAS

- Andrews, Christina W. 2004 “Anti-Poverty policies in Brazil: Reviewing the Past Ten Years” en *International Review of Administrative Sciences* (SAGE Publications) v.70, p.477-488.
- Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D. 1991 “Agenda Dynamics and Policy Subsystems” en *The Journal of Politics* (University of Texas Press) Vol.53, nº4, noviembre p.1044-1074.
- Birkland, Thomas 2001 *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making* (New York: M.E.Sharpe).
- Borges Neto, João Machado 2005 “Governo Lula: uma opção neoliberal” en Paulo, João Antônio (org.) *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula* (Belo Horizonte: Autêntica).
- Brasil 2007 Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004. *Plano Plurianual 2004-2007*. Anexo II. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/anexos/lei10933-04/Anexo-II.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2004/Lei/anexos/lei10933-04/Anexo-II.pdf) . Acesso em 01.fev.2007.
- Camargos, Luiz Rogério “Resenha” 2004. Kuczynski, Pedro-Pablo; Williamson, John (orgs.) Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2003 en *Revista de Economia Política* (São Paulo), vol.24, nº 4(96), out./dez.
- Carreirão, Yan 2004 “A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais” en *Revista de Sociologia e Política* (Curitiba) nº 22, jun, p.179-194.

- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2007 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2006* Disponível em <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28063/P28063.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xml>> Acesso em 01.jan. 2007.
- Chávez, Hugo 2007 *Discurso de la unidad* (Caracas: Ediciones Socialismo del Siglo XXI).
- Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith.; Ross, Mark Howard 1976 “Agenda Building as Comparative Political Process” en *The American Political Science Review*, mar. v.70, nº1, p.126-138.
- Cochran, Charles L.; Malone, Eloise F. 1995 *Public Policy: Perspectives and Choices* (New York: McGraw Hill).
- Coutinho, Marcelo 2006 “Movimentos de Mudança Política na América do Sul Contemporânea” en *Revista de Sociologia Política* (Curitiba) nº 27. nov.
- Dagnino, Evelina 2004 “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” en Mato, Daniel (coord.) *Políticas de cidadania e sociedade civil em tempos de globalização* (Caracas: FACES, UCS) p. 95-110.
- Diaz, Benito 2006 “Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela (1999-2006)” en *Revista Venezolana de Economía Social* (Trujillo: Universidad de los Andes) Año 6, nº 11, p.149-183.
- França Filho, Genauto Carvalho 2002 “Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais” en *Bahia Análise & Dados* (Salvador), v.12, nº 1, jun, p.9-19.
- França Filho, Genauto Carvalho 2006 “Economia solidária e movimentos sociais” en *Políticas Públicas de Economia Solidária: por um outro desenvolvimento* (Recife: UFPE).
- França Filho, Genauto Carvalho; Laville, Jean-Louis 2004 *Economia Solidária: uma abordagem internacional* (Porto Alegre: UFRGS).
- Franklin, Cleber Batalha 2006 “Segurança e Defesa nas relações entre o Brasil e a Venezuela” Ponencia presentada em el 30º Encontro Anual da ANPOCS (Caxambu).
- Frey, Klaus 2000 “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil” en *Planejamento e Políticas Públicas* nº21, jun.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2006 *O estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade, 2006* Paulo Tafner, editor. (Rio de Janeiro: IPEA).

- Kingdon, John 1995 *Agendas, Alternatives and Public Policies* 2.ed. (New York: Longman).
- Kliksberg, Bernardo 2005 “Public administration in Latin America: promises, frustrations and new examinations” en *International Review of Administrative Sciences* Vol.71, p.309-326.
- Laville, Jean-Louis; França Filho, Genauto Carvalho 2006 “Conclusão” en França Filho, Genauto Carvalho et al.(orgs.) *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional* (Porto Alegre: UFRGS).
- Maingon, T. 2004 “Política social em Venezuela: 1999-2003” em *Cuadernos del Cendes* Vol.21, n.55
- Marques, Rosa Maria; Mendes, Áquilas 2006 “O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal” en *Revista de Economia Política* (São Paulo) Vol. 26, n°1 (101), p.58-74. Jan./mar.
- Maya, Margarita López; Lander, Luis 2001 “Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres em Venezuela: 1984-1998” en Sader, Emir *El ajuste estructural em América latina: costos sociales y alternativas* (Buenos Aires: CLACSO).
- MINEC 2007a *Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal* Disponível em <<http://www.minep.gov.ve>>. Acesso em: 26.jan.2007a.
- MINEC 2007b *Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal* Disponível em <<http://www.minep.gov.ve/contenido.php?id=176>>. Acesso em: 28.out.2007b.
- MPOG 2008 *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* Disponível em < [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento\\_2008/orcamento\\_2008.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2008/orcamento_2008.htm)> Acesso em: 01.jan.2008
- ONAPE 2008 *Oficina Nacional de Presupuesto* Disponível em <http://www.ocepre.gov.ve/>. Acesso em: 01.jan.2008.
- Pochmann, Márcio 2003 “Desempleo y políticas de empleo: los retos del gobierno de Lula” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) n.184, p.102-114, mar/abr.
- PT 2002 *Caderno Temático do Programa de Governo: Mais e Melhores Empregos – 2002* (São Paulo: PT).
- Riutort, M.;Balza, R. 2001 *Salario real, tipo de cambio real y pobreza em Venezuela: 1975-2000* (Caracas: UCAB, IIES)
- Sallum Júnior, Brasília 2003 “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX” en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, n°52, p.35-54, jun.

- Samuels, D 2004 "From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Worker's Party in Brazil" en *Comparative Political Studies* Vol. 34, p. 999-1024, nov.
- SENAES 2006 *Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005* (Brasília: MTE, SENAES).
- SENAES 2007 *Secretaria Nacional de Economia Solidária* Disponível em <[http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/prog\\_default.asp](http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp)>. Acesso em: 26.jan.2007.
- Scherer-Warren, Ilse 2006 "Das mobilizações às redes de movimentos sociais" en *Revista Sociedade e Estado* (Brasília) v.21, n°1, p.109-130, jan./abr.
- SIES 2008 *Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária* Disponível em < <http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/sies.asp#>> Acesso em: 01.jan.2008.
- Singer, Paul 1998 *Uma utopia militante: repensando o socialismo* (Petrópolis: Vozes).
- Singer, Paul 2002 "A recente ressurreição da economia solidária no Brasil" en Santos, Boaventura de Sousa (org.) *Produzir para viver* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Singer, Paul 2003 "Economia solidária: um modo de produção e distribuição" en Singer, Paul; Souza, André Ricardo (orgs.) *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego* (São Paulo: Contexto).
- Siqueira, Carlos Eduardo; Castro, Hermano; Araújo, Tânia Maria 2003 "A globalização dos movimentos sociais: resposta social à Globalização Corporativa Neoliberal" en *Ciênc. Saúde Coletiva* (Rio de Janeiro) Vol.8, n°4, p.847-858.
- Souza, Celina 2006 "Políticas Públicas: uma revisão da literatura" en *Sociologias* (Porto Alegre) ano 8, n° 16, p.20-45, jul./dez.
- Schwengber, Ângelo Maria 2005 "Políticas Públicas de Economia Solidária e Gestores Públicos" en *Mercado de Trabalho* (Brasília: IPEA) v. 28, set.
- Stone, Denise 1989 "Causal stories and the formation of policy agendas" en *Political Science Quarterly* Vol 104, n° 2, p.281-300.
- SUNACOOP 2008 *Superintendencia Nacional de Cooperativas* Disponível em <<http://www.sunacoop.gob.ve/>> Acesso em 01.jan.2008.
- Touraine, Alan 2006 "Entre Bachelet y Morales, existe uma izquierda em América Latina?" en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) n° 205. set./out

- Villa, Rafael Duarte 2005 “Venezuela: mudanças políticas na era Chávez” en *Estudos Avançados* (São Paulo) Vol.19, nº55. p. 153-172, set./dez.
- Villanueva, Luis Aguilar 2000 “Estudio Introductorio” en *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Miguel Angel Porrúa).
- Zahariadis, Nikolaos 2003 *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies* (Washington: Georgetown University Press)



**FEDERICO TRAVERSA\***

## **LA IZQUIERDA URUGUAYA FRENTE AL DILEMA REDISTRIBUTIVO**

**LA EXPERIENCIA DEL FRENTE AMPLIO,  
DE LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO, 1971-2008**

### **INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

El 31 de octubre de 2004, con el 50,4% de los votos válidos, el Frente Amplio (FA), coalición de partidos políticos de izquierda fundada en 1971, consiguió acceder por primera vez a la presidencia de la República del Uruguay. El triunfo electoral colocó al FA en una situación inédita. Como fuerza política, el FA siempre ha dejado en claro su compromiso de conseguir mayores grados de igualdad económica entre los uruguayos. Condenado a la oposición, el FA no había tenido nunca el poder político para llevar adelante su programa. Sin embargo, desde el 1° de marzo de 2004 encabeza un gobierno de partido: ha integrado con ciudadanos de su elección todos los ministerios y cuenta con mayoría parlamentaria tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados.

En los últimos cinco años, esta situación se ha repetido en América Latina. Fuerzas políticas percibidas como situadas “a la izquierda” han obtenido triunfos electorales en distintos países: Brasil, Chile, Bolivia,

\* Uruguayo, politólogo. Docente e Investigador de la Universidad de la República, Uruguay.

1 Quisiera agradecer a Ricardo Spaltenberg el estímulo y la orientación constante que como tutor brindó a la investigación cuyos resultados resume este artículo.

Venezuela y el Uruguay, entre otros. La lista podría ser más amplia si tomáramos en cuenta el siguiente criterio: en la gran mayoría de las elecciones latinoamericanas que han tenido lugar en el primer lustro del siglo XXI, han triunfado candidatos con un discurso crítico sobre el liberalismo económico de la década del noventa.<sup>2</sup> Esto no resulta extraño, ya que a pesar de la radicalidad de las políticas de apertura comercial, de privatizaciones y de desregulación laboral de la “década liberal” las promesas de la derecha no se cumplieron. América Latina creció un 14% en el período 1990-2000, mucho menos que durante el período de fuerte intervención económica estatal comprendido entre 1950 y 1970.

Por otro lado, mucho ha empeorado: América Latina no sólo continúa siendo la región más desigual del mundo, sino que la “década liberal” agudizó esta característica. En la gran mayoría de los países se produjo durante el período 1990-2000 una gran concentración del ingreso: los ricos son más ricos y los pobres más pobres. Tomando en cuenta este contexto, no resultan extraños los triunfos electorales de la izquierda latinoamericana, que ha prometido mejorar la situación de los más desfavorecidos.

Sin embargo, una sensación de decepción ya parece recorrer muchos países, pues la izquierda en el gobierno se parece muchas veces demasiado a la derecha. Algunos se apresuran a clasificar rápidamente a los nuevos gobiernos, y se habla de la existencia de “dos izquierdas”: izquierdas responsables y modernas como las de Chile, Brasil y el Uruguay, e izquierdas populistas y anticuadas como las de Venezuela y Bolivia (Castañeda, 2006). Otros hacen una clasificación similar pero totalmente opuesta en su adjetivación: los “modernos” aparecen como faltos de compromiso con los valores tradicionales de la izquierda, y los “populistas” son aclamados como los únicos representantes del verdadero espíritu revolucionario antiimperialista.

En nuestra opinión, las experiencias de la izquierda gobernante en América Latina deben analizarse y comprenderse en función de la realidad económica, social, y política de cada país. Con seguridad, la estructura material de cada país ofrece incentivos y restricciones distintos a la dimensión ideológica y programática de los proyectos políticos (Traversa, 2008). Así, en este trabajo, más que abrir un juicio crítico sobre la izquierda uruguaya, se intentará ofrecer algunas

---

2 Enumeremos: Hugo Chávez en Venezuela, Ricardo Lagos en Chile, Inácio “Lula” da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en la Argentina, Tabaré Vázquez en el Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador; y Fernando Lugo en Paraguay; todos ellos triunfaron en elecciones en las cuales su principal oponente defendía políticas más liberales. Es evidente que, más allá de cómo han gobernado, estos líderes fueron elegidos como una opción de “izquierda” en sus respectivos países.

hipótesis para explicar las estrategias de acumulación política del FA<sup>3</sup> desde su fundación en 1971 hasta la obtención del gobierno en 2005.

Asimismo, se ofrecerá una evaluación de la acción de gobierno del FA a la luz de los principios rectores de izquierda que ha reivindicado. Nuestra hipótesis fundamental es que el contexto económico y político del Uruguay, y su inserción en el mundo, han favorecido un progresivo decantamiento programático del FA en favor de propuestas de redistribución progresiva del ingreso, por encima de propuestas maximalistas de reestructuración radical del aparato productivo.

Luego de obtener el triunfo en 2004, el gobierno del FA parece haber actuado de acuerdo con estos cambios programáticos, desarrollando una serie de reformas institucionales que han fortalecido las capacidades redistributivas del Estado en favor de los sectores de menores ingresos, en un modelo que hemos denominado “socialdemocracia periférica”. Los cambios, aunque graduales, generaron una aprobación mayoritaria de la opinión pública al finalizar el mandato.

El trabajo se ordena en cinco partes. En la primera se presenta, de forma muy sintética, el debate teórico en torno de la estrategia redistributiva que adoptó la izquierda socialdemócrata en el siglo XX. En la segunda se analiza el contexto socioeconómico que rodeó la fundación del FA en 1971, y la elaboración de su primer programa de gobierno. La tercera analiza brevemente las principales características de la política económica en el Uruguay desde la década del setenta, y discute el énfasis redistributivo que adoptó el programa de gobierno del FA para llegar al gobierno en 2005. En la quinta y última parte se analiza el tono general de la política económica que ha llevado adelante el FA en su gobierno, y se discute la viabilidad de su estrategia redistributiva.

## CAPITALISMO, DEMOCRACIA Y REDISTRIBUCIÓN

*Pero eso si le digo, no me interesan las elecciones. Los que no tienen plata van de alpargata, todo sigue igual.*

ALFREDO ZITARROSA, *Mire amigo*

Para la izquierda –y en particular para la izquierda marxista– la democracia representativa en el marco de la economía capitalista significó un dile-

---

3 En opinión de Marx, “así como no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, tampoco se puede juzgar tal época de revolución por la conciencia de sí misma; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción” Marx (1973 [1859]:13). Aquí se intentará, en alguna medida, seguir esa estrategia de investigación.

ma serio, ya desde el siglo XIX. Las elecciones ofrecían la oportunidad de reivindicar el ideal socialista, de hacer propaganda y dejar al descubierto las contradicciones de la sociedad capitalista. Pero una de las principales contradicciones resultó ser la propia democracia representativa: ¿hasta dónde era posible que un partido socialista creciera electoralmente? Puesto que los trabajadores sujetos a explotación son la mayor parte de la ciudadanía, ¿qué ocurriría si finalmente accedían al gobierno? ¿Sería posible llevar adelante un programa socialista? Y si esto no fuera posible, ¿qué actitud debería tomarse frente a las instancias electorales?

Marx se pronunció de manera muy clara sobre estos problemas tácticos: el programa del socialismo implica necesariamente la socialización de los medios de producción, sin la cual cualquier reforma resultaría superficial. Su conclusión se deriva del rechazo de la idea de que lo económico pueda integrarse en etapas diferenciables entre sí. Para Marx producción, distribución, cambio y consumo son “todos ellos miembros de una totalidad, diferencias en una unidad” (Marx, 1973 [1859]: 256). Desde esta perspectiva, la *producción* mediante la cual los miembros de la sociedad crean productos para satisfacer las necesidades humanas va indisolublemente unida a la *distribución* a partir de la cual se determina la proporción en que cada individuo participa en esos productos, y también está relacionada con el *consumo* mediante el cual los productos se convierten en objeto de disfrute.

Por esa razón, Marx critica el programa político de aquellos socialistas que creen posible transformar la sociedad a partir de un cambio en la distribución de los bienes producidos sin cambiar la estructura de propiedad de los propios medios de producción: “Es equivocado, en general, tomar como esencial la llamada *distribución* y hacer hincapié en ella, como si fuera lo más importante. La distribución de los medios de consumo es, en todo momento, un corolario de la distribución de las propias condiciones de producción [...] [D]istribuidos los elementos de producción, la distribución de los medios de consumo es una consecuencia natural. Si las condiciones materiales de producción fuesen propiedad colectiva de los propios obreros, esto determinaría por sí solo una distribución de los medios de consumo distinta a la actual” (Marx, 1955 [1875]: 245).

La socialización de los medios de producción sería posible en la medida en que el modo de producción capitalista se extendiera, y que el proletariado aumentara su número a la vez que el capital se concentrara en cada vez en menos manos.<sup>4</sup> Tuviera o no razón Marx acerca

---

4 Dada su predicción de que ello inevitablemente sucedería, no es de sorprender que para el propio Marx la democracia representativa no pudiera coexistir con el modo de producción capitalista por mucho tiempo sin generar un peligro enorme para la burguesía, superada largamente en número por los obreros.

de las posibilidades de la revolución, la historia demostró que por razones tácticas la tentación de olvidar el objetivo de la socialización de los medios de producción estaría siempre presente para los partidos socialistas. Pero mostró además que, tal como él afirmaba, pueden operarse fuertes cambios en la esfera económica distributiva –como demuestra el desarrollo del Estado de Bienestar– sin que desaparezca el modo de producción capitalista.

Con el desarrollo posterior del capitalismo se hizo evidente que las sociedades se volvieron más complejas que lo previsto en términos sociales y económicos, y aunque los trabajadores asalariados continuaron siendo la inmensa mayoría de la población, ya no se trató de una masa homogénea de obreros pauperizados, sino de una población que presenta intereses inmediatos distintos. Esta constatación llevó a muchos autores cercanos al marxismo a incorporar consideraciones de *estatus, culturales o ideológicas* en el análisis de las clases sociales.

En concreto, estos aportes intentan comprender por qué no todos los trabajadores se comportan políticamente de la misma forma, y por qué muchos consideran que sus intereses materiales divergen y no estarían, por lo tanto, dispuestos a apoyar un programa de socialización de los medios de producción. Przeworski (1989) insiste en la complejidad de intereses de la clase trabajadora, y en que al menos en el corto plazo incluso podría resultar más beneficioso para ella actuar en busca de cambios en la esfera distributiva sin promover la socialización de los medios de producción.

Desde la perspectiva de Przeworski, los trabajadores deberían enfrentar algunos costos como resultado de la socialización de los medios de producción, lo cual haría para muchos poco deseable esta medida, al menos en el corto plazo. Por otra parte, la lucha política siempre deja abierta la posibilidad de exigir a los capitalistas un acuerdo para que la inversión productiva no se retraiga –y de este modo no se genere desempleo–, los salarios aumenten con la producción, y los beneficios del capitalista se mantengan en un nivel razonable.

Desde el punto de vista ideológico, este tipo de acuerdos tuvo un espaldarazo decisivo desde que las ideas de Keynes pusieron de manifiesto la necesidad de efectuar algún tipo de acuerdo redistributivo que permitiese a la economía capitalista mantener su crecimiento, fomentando la inversión pública y la demanda de productos a partir de los ingresos de los trabajadores. La teoría, entonces, jugó un papel ideológico importante en la justificación de los acuerdos entre trabajadores y capitalistas, como vía que permitía a la economía capitalista funcionar y crecer en aras de un “interés general”.

Según Przeworski (1989), el resultado redistributivo concreto de este acuerdo sería incierto y dependería de las condiciones de la lu-

cha política de trabajadores y capitalistas. En la medida en que las condiciones materiales de existencia en una economía capitalista no están aseguradas, y en la medida en que el resultado de los acuerdos es incierto, la contienda política en estas sociedades estaría dominada por esta puja redistributiva.

Las hipótesis de Przeworski se ajustan adecuadamente a lo sucedido en la economía y la política de las sociedades capitalistas durante buena parte del siglo XX. La lucha por la redistribución del ingreso caracteriza lo ocurrido en muchas democracias representativas occidentales (Offe, 1990), y marca el desafío que enfrentaron muchos partidos socialistas. Si ellos no aceptaban representar los intereses de los trabajadores en la lucha política que rodeaba los acuerdos de tipo keynesiano, entonces otro partido lo haría.<sup>5</sup>

Los acuerdos entre capitalistas y trabajadores, tantas veces mediados políticamente por partidos políticos socialdemócratas, tuvieron su expresión más cabal en el Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) de la segunda posguerra. Estos años de capitalismo con crecimiento económico y creación de empleos y seguros sociales sufrieron un serio traspíe desde fines de los años sesenta. En este período asistimos a la llamada crisis fiscal del Estado, cuando las recetas keynesianas para estimular la demanda parecen dejar de dar resultado: en lugar de crear empleos se genera inflación (Offe, 1990; O'Connor, 1981). La derecha liberal encuentra entonces un escenario propicio para su discurso, según el cual el crecimiento del sector público generó ineficiencia y falta de estímulo para la inversión, la innovación y el esfuerzo.

El proceso posterior significó un duro golpe para el consenso keynesiano, y por lo tanto para la confianza socialdemócrata de transformar la realidad influyendo sobre los mecanismos distributivos en una economía capitalista. El Estado, principal instrumento para esta redistribución, perdió su prestigio y fue considerado como un lastre fiscal para la inversión y la generación de empleo, mientras que el estímulo keynesiano a la economía a partir de los salarios y el gasto público fue acusado de generar inflación. Posteriormente, los Estados comenzaron a abrir sus economías progresivamente a capitales del

---

5 Esto ocurrió en algunos países de América Latina, que lograron crecer a partir de la industrialización y la sustitución de importaciones, y donde la socialdemocracia no se encontraba en condiciones políticas de representar los intereses de los trabajadores. Cuando esta industrialización dio sus frutos, éstos fueron muchas veces capitalizados por movimientos o partidos no estrictamente socialdemócratas. Aún se hace sentir el efecto político-ideológico de la redistribución que ocurrió en los años cincuenta, que reduce el espacio para la organización de partidos políticos de izquierda socialdemócrata.

exterior en un proceso competitivo<sup>6</sup> que, adaptando a Jessop (2000), llamaremos aquí Estado Schumpeteriano de Competencia (ESC).<sup>7</sup>

A medida que aumenta el comercio internacional –y, sobre todo, a medida que lo hacen las transacciones financieras–, se impone entonces un nuevo consenso ideológico, esta vez claramente perjudicial para los trabajadores y favorable al capital. Según dicho consenso, las economías deben estar preparadas para competir e innovar en un mundo más integrado, y para eso es inevitable reducir el peso del Estado –privatizar y desregular–, y desmontar los mecanismos redistributivos socialdemócratas. En el nuevo ESC se promueve una redistribución del ingreso a favor del capital para estimular la inversión, y el salario deja de ser una herramienta de estímulo a la demanda interna para transformarse en un costo a reducir en una economía de competencia internacional.

## DILEMAS TÁCTICOS DURANTE LAS DÉCADAS KEYNESIANAS

*La mejor prueba de que la sociedad no está dividida en dos partes perfectamente diferenciadas, la de los que viven del trabajo ajeno y la de los que trabajan para que ellos vivan, es el hecho de que un gran número de sus miembros no sabe bien a qué clase pertenece o cree pertenecer a una clase estando en realidad enrolado en la otra.*

JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ, 1917.

Presidente constitucional del Uruguay en dos períodos, 1903-1907 y 1911-1915.

En la sección anterior se repasaron brevemente algunos dilemas históricos de la izquierda socialista. De allí extraemos dos premisas que adoptamos como hipótesis de trabajo en esta sección: i) aunque por definición un programa económico socialista debe afectar la propiedad de los medios de producción, es difícil construir coaliciones sociales que sustenten este tipo de medidas en el marco de una democracia

6 Boix (2000) demuestra cómo una vez que varios países europeos decidieron aumentar las tasas de interés a principios de los años setenta, muchos otros debieron seguir las mismas políticas financieras para evitar una fuga masiva de capitales.

7 Jessop (2000) lo denomina Régimen Pos-Nacional Schumpeteriano de *Workfare*, en alusión al protagonismo que el economista austríaco Schumpeter daba a la competencia empresarial y al progreso técnico en busca de mayor acumulación, como factores explicativos del desarrollo del capitalismo. En un contexto de mayor competencia económica internacional –razón por la cual Jessop habla de “régimen pos-nacional”– la retórica referida al espíritu empresarial y la competencia cobra mucha fuerza.

representativa; ii) si los asalariados buscan mejorar sus condiciones materiales en el muy corto plazo, buena parte de ellos tiene un fuerte estímulo para apoyar políticas redistributivas que no afecten de forma generalizada la propiedad privada de los medios de producción.

La aplicación de políticas redistributivas supone en sí misma una paradoja que había sido prevista por Marx. La redistribución *depende* de la marcha de la producción capitalista. Por lo tanto, la búsqueda de beneficios de corto plazo termina legitimando los intereses del capital privado que toma parte en la producción, sin el cual es aparentemente imposible satisfacer el deseo de los asalariados. La redistribución propiamente dicha, aunque implica una forma de satisfacción para los asalariados, puede poner en marcha estos mecanismos de legitimación. Como afirma Poulantzas (1971: 239): “El Estado capitalista [...] *permite, por su misma estructura, las garantías de intereses económicos de ciertas clases dominadas*, contrarios eventualmente a los intereses económicos a corto plazo de las clases dominantes pero compatibles con sus intereses políticos, con su *dominación hegemónica*” (énfasis propio).

El EBK es quizás la mejor expresión de la satisfacción de intereses económicos de los asalariados sin cambio de la estructura de clases de la sociedad. En el Uruguay, si alguna vez existió algo similar al EBK, ello ocurrió durante el período de mayor empuje del batllismo, tanto en las primeras décadas del siglo XX con José Batlle y Ordóñez, como en la versión de su sobrino Luis Batlle Berres durante la segunda posguerra. En estos períodos, se impulsaron políticas redistributivas que eran ratificadas por la ciudadanía con frecuentes triunfos del batllismo en la arena electoral. El Uruguay extendió la educación pública y los seguros sociales, e instauró mecanismos de negociación salarial colectiva que implicaban concertación entre el capital y el trabajo. La ecuación se resolvía con la expansión del producto a partir de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI);<sup>8</sup> una parte de este producto era destinado a aumentar la masa salarial que, a su vez, dinamizaba el consumo interno.

En líneas generales, durante este período la lucha electoral giró en torno del debate sobre los mecanismos distributivos articulados por el batllismo del Partido Colorado, que enfrentó al conservador Partido Nacional. Como puede observarse en el gráfico 1, en estas décadas la izquierda tuvo muy poco impacto electoral, lo que no debió sorprender

---

8 El modelo de sustitución de importaciones suponía la necesidad, para las economías de bajo desarrollo, de industrializar su economía y reducir la brecha tecnológica. El sector público debía jugar un rol activo en la generación de demanda interna y en la protección del mercado nacional frente a la competencia de la industria de países ya desarrollados. Así se generaría una dinámica de crecimiento endógeno industrializador.

a Batlle, que era un reformista escéptico respecto de las posibilidades de una revolución electoral socialista. Tal como aparece en el encabezado de esta sección, Batlle consideraba como parte de la burguesía a la clase media asalariada, que no actúa políticamente como proletaria. Ello lo llevaba a formular afirmaciones como la siguiente:

Bastaría para que el empuje obrero fuese detenido, que la clase explotadora resolviese ensanchar su círculo hasta constituir en vez del veinte por ciento de la población, el cuarenta –si fuese necesario, que no lo sería–. Si esto ocurriese, no habría ya esperanza de éxito para el otro sesenta o cincuenta por ciento, que sería la masa de explotados. En las luchas del comicio, la clase acaudalada vencería irremisiblemente a su adversaria, pues sería tan numerosa o casi tan numerosa como ella, y dispondría abundantemente de todos los medios que se requiere para llevar a las urnas el mayor número posible de los votantes amigos (Batlle apud Vanger, 1989: 136).

Si analizamos la complejidad de la estructura de ingresos de la economía uruguaya en 1968 –tres años antes de la fundación del FA– (cuadro 1), encontramos una fuerte heterogeneidad al interior de los distintos sectores de ocupación. Esta complejidad en algún sentido permite argumentar, como lo hacen Batlle y Przeworski, que si los asalariados piensan en el muy corto plazo, es improbable el éxito electoral de un partido que proponga un programa de socialización productiva. La existencia de grandes diferencias dentro del grupo de asalariados, de los trabajadores por cuenta propia e, incluso, entre los mismos propietarios de empresas, termina por fragmentar también su percepción respecto de la acción política, e impide articular coaliciones en torno a intereses inmediatos que agrupen de un lado a *todos* los asalariados y del otro a los propietarios.

**Cuadro 1**

Distribución socioeconómica del ingreso en 1968. Participación en el ingreso respectivo de su sector de ocupación (en %)

Segmentos de ingreso	Patrones	Empleados y obreros privados	Empleados y obreros públicos	Trabajadores por cuenta propia
20% más pobre	5,8	4,1	8,9	2,1
60% medio	48	50,4	54	38,1
20% más rico	46,2	45,6	37,1	59,9

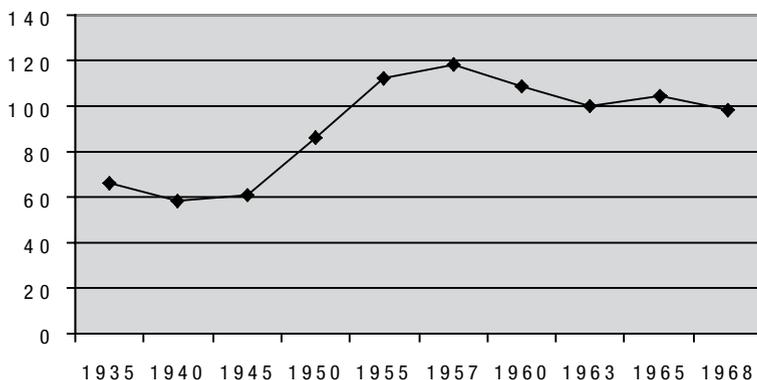
Fuente: Bensión y Caumont (1979).

Sin embargo, la premisa de que la clase capitalista llegaría a estar dispuesta a ensanchar su círculo indefinidamente a partir de meca-

nismos redistributivos es falsa. Esto quedó en evidencia desde fines de la década del cincuenta, cuando el modelo de sustitución de importaciones dio muestras de agotamiento. La ISI sufría algunas serias restricciones: dependía de la venta de productos agropecuarios al exterior para poder solventar la compra de insumos para el desarrollo industrial protegido, y carecía de un mercado interno de dimensiones suficientes para permitir el desarrollo de una industria con una escala que la hiciera competitiva internacionalmente.

Es así que la industria uruguaya sólo logró desarrollarse en la producción de bienes de consumo que requerían la importación de muchos insumos, la cual se complicó cuando los precios de los productos agropecuarios exportables comenzaron a derrumbarse en la década del cincuenta (gráfico 1). En 1964, el PBI era un 13% menor que en 1956, y la desocupación pasó del 3,7% en 1957 al 12% en 1963. En este contexto, la lucha redistributiva se agudizó: se generó inflación y la prestación de beneficios sociales por parte del Estado sufrió un serio deterioro.

**Gráfico 1**  
Producción industrial por habitante 1963=100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Anichini (1969).

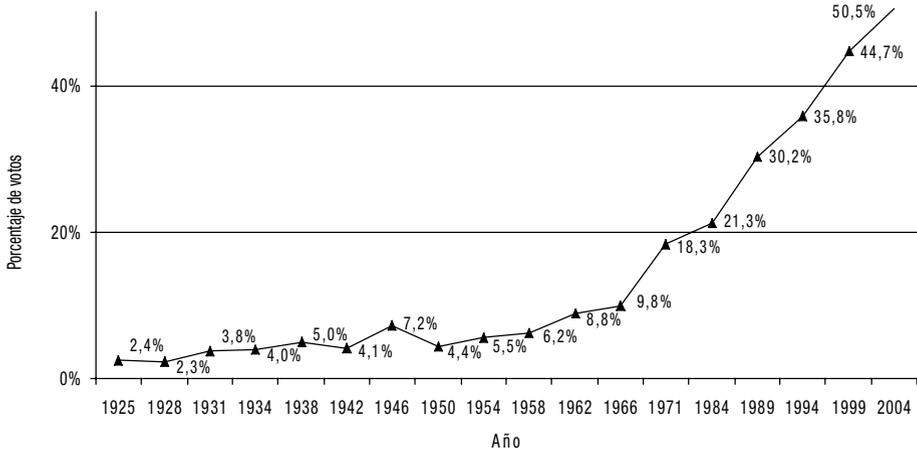
En el plano político, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones significó un duro traspie electoral para el batllismo en 1958. Se produjo entonces el triunfo del Partido Nacional, tradicionalmente ligado a los sectores agropecuarios y opuesto al desarrollo industrial sustitutivo. Los sectores políticos y sociales vinculados a la ISI y la versión criolla del EBK comenzaron a organizarse. Es en este contexto que la izquierda comenzó a tomar fuerza electoral, con una

propuesta de radical transformación del aparato productivo del país: a) reforma agraria; b) nacionalización de la banca, nacionalización de los principales rubros del comercio exterior; d) enérgica acción industrial del Estado, incluyendo la nacionalización de la industria frigorífica.

Como explicaba el documento “Treinta primeras medidas de gobierno” de agosto de 1971, éstas “son esenciales para iniciar el proceso de cambio social porque enfrentan a los grandes grupos económico-financieros nacionales y extranjeros responsables de la crisis del país. Para alcanzar estos objetivos, el Estado desempeñará un papel esencial en el proceso económico. Tendrá una directa participación en la acumulación de capital, imprescindible para el desarrollo y, en lo inmediato, para la reactivación económica del país” (Aguirre 1985:107)

El proceso de crecimiento electoral de la izquierda alcanzó su punto crítico en 1971. En ese momento, los mecanismos redistributivos del Estado ya se encontraban desde hacía años completamente bloqueados. Por eso, numerosas capas asalariadas y medias, con altas expectativas generadas por el modelo de ISI que se encontraba en crisis, apoyaron como única salida viable una profundización de la transformación productiva iniciada por la ISI. Así se conformó el FA, un frente de izquierda donde confluyeron comunistas, socialistas, demócrata-cristianos, ex-batllistas y otros. La izquierda unida triplicó en esa oportunidad su promedio electoral histórico.

**Gráfico 2**  
Evolución electoral de la izquierda en Uruguay, 1925-2004



Fuente: Buquet y De Armas (2004)

Es así que el FA, que nunca impulsó un programa que defendiera la socialización de los medios de producción, llegó en 1971 a proponer fuertes transformaciones en la estructura productiva del país. Las principales medidas de política económica del programa de gobierno de 1971 dan una idea de este punto: reforma agraria, “no pago” de la deuda externa, nacionalización de la banca y del comercio exterior y consolidación de una fuerte presencia industrial del Estado. Estas propuestas, sin implicar una socialización generalizada, afectaban la estructura de propiedad en algunos sectores de la economía. Sin embargo, los cambios en la estructura productiva eran justificados ideológicamente como el único camino para retomar el crecimiento económico y mejorar las condiciones para la *redistribución* en el corto plazo.<sup>9</sup>

En las elecciones siguientes,<sup>10</sup> el programa electoral del FA fue moderándose paulatinamente, y la mayoría de estas propuestas fueron abandonadas. Desde 1994, el programa electoral del FA ha permanecido prácticamente sin cambios. En materia económica se ha concentrado en la promoción de políticas redistributivas y en la defensa de un rol protagónico del sector público para la promoción del desarrollo productivo, pero no ha propuesto cambios sustanciales en la estructura de propiedad. En la próxima sección se analiza justamente este proceso de moderación programática, entendido como un reajuste ante una nueva realidad socioeconómica mundial que es muy desfavorable para la izquierda en países de bajo desarrollo económico.

## EL FRENTE AMPLIO ANTE LA MUNDIALIZACIÓN DEL CAPITAL

*[T]ratábamos de convencer de que éramos un partido de centro-izquierda, sin esa imagen que extendieron Suárez y los suyos de que si llegábamos al poder íbamos a nacionalizar hasta las mercerías.*

FELIPE GONZÁLEZ<sup>11</sup>

Finalmente, la salida aplicada en el Uruguay a la crisis del modelo de ISI y a la puja redistributiva fue favorable al capital. El golpe militar de

---

9 Como explicaba el programa de 1971, “las mediadas de redistribución del ingreso, además de sus objetivos sociales, propenderán a una reactivación económica a través del aumento de la demanda interna, que permita el uso de la capacidad instalada y no utilizada en los distintos sectores de la producción” (Aguirre, 1985:111).

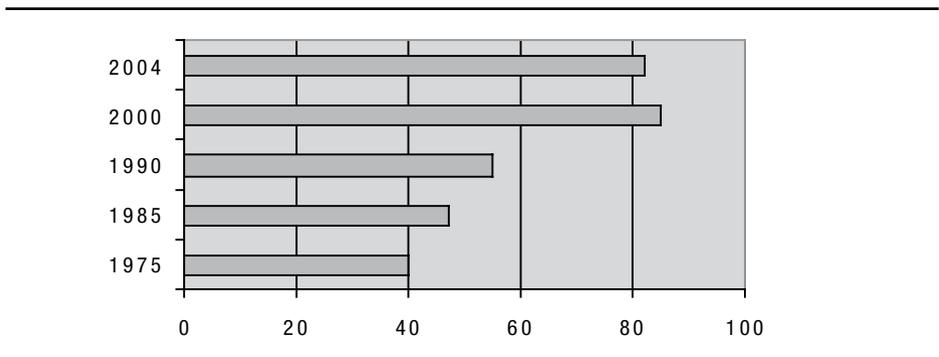
10 El Uruguay pasó por un período de once años de dictadura militar, por lo que las siguientes elecciones democráticas fueron en 1984.

11 Entrevista realizada al ex jefe de gobierno español y publicada en el diario *El País*.

1973 se encargó de callar por la fuerza cualquier reclamo distributivo de sectores subalternos, y el crecimiento fue confiado a las fuerzas del mercado y a los sectores más competitivos de la economía nacional. El programa económico de la dictadura estableció que prioritariamente la producción debía dirigirse al mercado externo, más amplio y dinámico que el interno. Por supuesto que, dado el escaso valor agregado de nuestra producción exportable, la masa salarial también cayó, y la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó.

En las últimas tres décadas del siglo XX, la economía uruguaya se abrió progresivamente al mundo, y el total del comercio exterior de bienes y servicios pasó del 40% del PBI en 1975 al 82% en 2004 (gráfico 3). El modelo de sustitución de importaciones fue reemplazado por el énfasis en el crecimiento exportador a partir de productos con ventajas comparativas –generalmente, agropecuarios o agroindustriales–. Así, en el año 2004 el 64% de las exportaciones del Uruguay se concentraba en productos básicos, alimentos y materias primas, el 18% en productos industriales de origen agropecuario y el 17% en productos industriales de origen no agropecuario. En este contexto, el salario dejó de ser concebido como una variable que sirve para dinamizar el mercado interno.

**Gráfico 3**  
Comercio exterior de bienes y servicios sobre valor del PBI



*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos del BCU.

Como es sabido, este proceso de incremento comercial y apertura financiera no es privativo de la economía uruguaya sino que constituye una tendencia mundial.<sup>12</sup> En este proceso, no todos se han beneficiado

<sup>12</sup> El fin del consenso keynesiano y del sistema de cambios fijos de Bretton Woods y la búsqueda de mayores ganancias ante el estancamiento económico tam-

por igual:<sup>13</sup> el valor del comercio en productos agrícolas no ha aumentado al mismo ritmo que el de las manufacturas e, incluso, muchos países pobres que han logrado industrializarse no han conseguido grandes beneficios de esta industrialización. Tal como lo afirma un documento de la CEPAL (2006: 28):

Aumentar la participación de los bienes de media y alta tecnología en las exportaciones no siempre conduce a un mayor crecimiento, porque no constituye necesariamente una manifestación de la capacidad tecnológica del país. En un mundo globalizado, donde los procesos productivos se encuentran cada vez más divididos entre países (con cadenas de producción mundiales generalmente organizadas a través de empresas transnacionales), el hecho de exportar un producto de alto contenido tecnológico puede significar simplemente que el país exportador es quien puso el eslabón final en la cadena productiva.

Según Wade (2005), los países desarrollados han incluso disminuido sus índices de industrialización, a partir de la desagregación espacial del proceso productivo. Las actividades más rentables del proceso productivo, ubicadas ahora en los dos extremos de la cadena productiva, continúan desarrollándose en los países del Norte: la investigación, el diseño y el desarrollo de nuevas tecnologías y productos por un lado, y la distribución, la publicidad y los servicios pos-venta por el otro. Mientras tanto, actividades intensivas en mano de obra menos calificada han sido trasladadas del Norte hacia el Sur, donde los costos laborales son menores.

Es así que en el año 2000 la inversión extranjera directa en los países en desarrollo no llega al 20% del total, y las empresas multinacionales, que continúan desarrollando sus actividades más rentables en los países del Norte, también venden la gran mayoría de sus productos en los mercados de América del Norte, Europa y el Este de Asia. Pero éste no es un proceso del que los países pobres puedan desconectarse con facilidad; como se ha visto, si una economía diminuta como la uruguayana comercia con el exterior por un 82% de su PBI, sería ingenuo esperar que de un aislamiento total del exterior pudiera obtenerse algún beneficio en el corto o mediano plazo.

---

bien afectaron a las economías desarrolladas, y fueron el motor que dio el impulso decisivo al movimiento acelerado del capital a nivel mundial.

13 Como afirma Wade (2000: 27): “luego de décadas de ‘desarrollo’ y creciente apertura al comercio, la gran mayoría de los países en desarrollo continúan especializándose en muchos de los mismos sectores que antes: en la exportación de productos primarios y manufacturas de bajo valor agregado basadas en el procesamiento de productos naturales o mano de obra poco calificada” (traducción propia).

El Estado también ha cambiado en un contexto de mayor competencia internacional, en el cual los mayores retornos para el capital se sitúan en las nuevas tecnologías más que en la búsqueda fordista de economías de escala. Las políticas económicas y sociales han sufrido una radical redefinición en el tránsito desde el Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) hacia lo que hemos llamado Estado Schumpeteriano de Competencia (ESC). En el plano retórico, el rol del Estado consiste en promover la flexibilidad y la innovación permanente en economías abiertas y la esfera de lo económico es redefinida en torno de la búsqueda de competitividad.

Pero, como bien afirma Jessop (2000), en el ESC también son afectadas las políticas sociales, que se subordinan a las necesidades de la competitividad y la flexibilidad del mercado laboral, del mismo modo en que el entrenamiento educacional y vocacional suele articularse con los requerimientos de la “sociedad del conocimiento”. A ello se suma el hecho de que el salario es visto cada vez más como un costo internacional de producción más que como fuente de demanda doméstica. Esto apuntala la tendencia a reducir el gasto social cuando no está directamente relacionado con la flexibilidad y la competitividad del capital.

En la década del noventa, el Uruguay profundizó tres procesos que la derecha neoliberal considera básicos para adaptarse al nuevo entorno internacional: la liberalización financiera iniciada a principios de los años setenta, la apertura comercial, y la eliminación de los mecanismos de negociación salarial colectiva que habían sido reincorporados transitoriamente durante los ochenta. Es así que, con el afán de suprimir cualquier traba a la entrada de capitales que podrían favorecer la inversión, el Uruguay (así como Brasil y la Argentina) se inundó de capitales de corto plazo. Ante la superabundancia de dólares y como estrategia para combatir la inflación, se adoptó en ese período una estrategia de contención de precios a partir de un ancla cambiaria.

Este proceso determinó un sustantivo encarecimiento de la economía en dólares que rápidamente afectó a los sectores menos competitivos de la industria, los cuales además veían caer sus protecciones arancelarias con la llegada del Mercosur. La producción industrial sufrió un severo retroceso durante esa década, mientras que el sector de servicios y el agropecuario tuvieron una breve primavera. El consumo y el endeudamiento aumentaron como consecuencia de la superabundancia de divisas, lo cual posteriormente dificultó cualquier posibilidad de devaluación para retomar la competitividad de los precios internos, dados los altos costos que hubiera tenido una medida de ese tipo. Cuando en 1999 Brasil optó por devaluar su moneda, el Uruguay perdió competitividad en uno de sus principales destinos de exportación.

De allí en adelante, la economía no dejó de caer en picada. La desocupación alcanzó récords históricos (cuadro 4), hasta que finalmente el sistema financiero sufrió en el año 2002 un quiebre del que el país sólo pudo emerger a partir de un endeudamiento feroz con el exterior. En 2003, la situación de endeudamiento externo hizo imprescindible renegociar los títulos de la deuda pública, extendiendo los plazos de sus vencimientos para evitar un *default*. En este contexto ocurrieron las elecciones de octubre de 2004, que dieron el triunfo a la izquierda con la mayoría absoluta de los votos.

Paradójicamente, y a pesar de la magnitud del triunfo electoral y del notorio fracaso de las políticas liberales de los años noventa, el marco socioeconómico nacional e internacional no es sencillo para la izquierda en el gobierno. En primer lugar, cabe remarcar que nada ha cambiado respecto de la validez de las premisas teóricas adoptadas en el apartado anterior. Para triunfar con la mayoría absoluta de los sufragios –tal como lo requería la Constitución desde que fuera modificada en 1996–, el FA debió edificar una amplísima coalición social, la cual evidentemente excluiría cualquier propuesta programática que implicara cambios radicales en la estructura productiva.

Baste observar que a pesar del aumento de la desigualdad, y de que el 40% de la población más pobre sólo recibe el 15% del ingreso, la sociedad uruguaya es lo suficientemente compleja como para que exista otro 40% que recibe el 70% del ingreso y que se opondría mayoritariamente a cualquier cambio en la estructura productiva que a corto plazo lo perjudicara. Esta situación podría ilustrar la percepción de Gramsci de que las crisis económicas no conducen automáticamente a “crisis históricas fundamentales”, ya que la sociedad civil se ha convertido en una estructura altamente compleja, resistente a la incursión catastrófica de los elementos económicos inmediatos (Przeworski, 1989).

En segundo lugar, y aunado con lo anterior, dado el deterioro de diversos indicadores sociales que puede apreciarse en los siguientes cuadros, al llegar el FA al gobierno, los sectores más sumergidos –entre ellos los niños por debajo de la línea de pobreza– exigen más que nunca una respuesta de muy corto plazo. La urgencia del reclamo coloca una vez más a la izquierda frente al dilema redistributivo. Posiblemente, de no aceptar una estrategia programática con este énfasis ocurra que, como en el pasado, otro partido político ocupe este espacio en el espectro ideológico ganando la próxima elección. De hecho, ante la elección de 2004 el Partido Nacional elaboró, en un giro oportunista, un programa político que reclamaba un rol más activo del Estado en la economía e, incluso, la implementación de un impuesto a la renta (Narbondo y Traversa, 2004).

**Cuadro 2**  
Personas debajo de la línea de pobreza según tramos de edad

	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 64 años	65 o más años	Total
1991	41,9	40,6	34	20,2	10,9	25,5
1994	36,5	34,8	29,3	15,7	6,5	20,2
1999	42,7	38,6	32,6	21,2	7,3	22,2
2003	66,5	61,5	53,8	38,4	17	41

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

**Cuadro 3**  
Evolución de la distribución del ingreso

	Relación entre el ingreso medio per cápita del quintil más rico y el más pobre de la población
1990	9,4
1997	9,1
1999	9,5
2002	10,2

Fuente: CEPAL

**Cuadro 4**  
Exclusión de la seguridad social, en miles de personas en localidades urbanas,  
según problema de empleo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Desempleados sin seguro	75,3	86,3	98,4	119,3	115,5	105,9	114,6
Asalariados privados precarios	136,4	140,1	144,5	142,2	150,8	157,1	151,3
Servicio doméstico precario	56,2	57	57,7	57,4	58,9	64,9	61,5
Trabajadores por cuenta propia	192,6	197,1	202,2	199,6	209,7	222	212,8
Total	406,1	427,7	448,3	466,3	475,9	487,6	495,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

## **PERFIL DEL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO: ¿UNA SOCIALDEMOCRACIA PERIFÉRICA?**

*Necesitamos esos cuadros de la producción –trabajadores y obreros– integrados aunque después se peleen entre ellos por la cuestión del salario. Que no me pidan que este gobierno arregle la contradicción entre capital y trabajo; pero para hacerla respirable tiene que haber un mundo que prospere económicamente.*

JOSÉ MUJICA, ministro de Ganadería del FA,  
ex-guerrillero Tupamaro, actual candidato  
a la presidencia por el FA.

En las secciones anteriores se presentaron dos premisas teóricas. Una hacía referencia a la dificultad para construir una coalición que apoye cambios en la estructura de propiedad de los medios de producción capitalista en las sociedades contemporáneas; la otra establecía que si en cambio actúa en función de intereses materiales de muy corto plazo, una parte importante de los asalariados tendrá fuertes incentivos para apoyar una coalición de corte redistributivo. Se analizará ahora una tercera premisa, que ya se ha discutido indirectamente más arriba: dado que la opción redistributiva no cambia el modo de producción capitalista, la distribución estará sujeta a las tensiones propias de este modo de producción.

La frase de José Mujica<sup>14</sup> que encabeza la sección ilustra este problema: una vez que se abandona como un objetivo inmediato la solución de la contradicción entre capital y trabajo para hacer, al menos, más respirable esta contradicción, es necesario el crecimiento económico que genere un entorno más distendido para la redistribución. La teoría económica keynesiana se fundaba justamente en este argumento, según el cual la distribución y el crecimiento conformaban una dupla compatible, en la medida en que la mejora de la capacidad de consumo de los asalariados podía transformarse en un factor capaz de generar mayor demanda interna y por lo tanto mayor inversión y crecimiento. Sin embargo, con la crisis del EBK y ante la emergencia

---

14 La frase, que podría resultar llamativa por su moderación dado el perfil político que por lo general se le atribuye a Mujica, en realidad dice mucho respecto del pragmatismo y eclecticismo ideológico que es propio de este político y su fracción dentro del FA. El tono discursivo que ha manejado, en lo superficial puede resultar radical, pero su sector –incorporado al FA a mediados de su historia como partido político– recientemente ha resultado incluso una “puerta de entrada al FA” para muchos ciudadanos y dirigentes alineados históricamente a los partidos tradicionales de derecha.

de un entorno internacional más abierto y competitivo, la demanda interna ya no parece desempeñar el mismo papel que en el pasado.

Como se ha visto, en las últimas décadas numerosos países (en particular los más pobres, muchas veces presionados por los organismos financieros internacionales) han buscado el crecimiento económico a partir de la aplicación de algunas políticas que podríamos ubicar en las antípodas del EBK. Este período ha estado caracterizado por la apertura sin restricciones al capital externo –en ocasiones, con la concesión de exenciones impositivas que atentan contra la propia capacidad distributiva del Estado–, la reducción del dominio empresarial del sector público y la flexibilización de las regulaciones en las condiciones de contratación de la mano de obra asalariada.

En líneas generales, podríamos afirmar que ha emergido un nuevo ESC, para el cual el salario y los beneficios sociales, más que una fuente de demanda interna, son un costo a reducir en un entorno internacional competitivo y un obstáculo para la inversión y el crecimiento. Frente a este diagnóstico propio de la retórica del ESC, ¿qué ha hecho el gobierno del FA en el Uruguay? ¿Ha aplicado, acaso, medidas redistributivas?

Efectivamente, desde el 1° de marzo de 2005, el FA implementó algunas políticas públicas que tienen por objeto afectar la redistribución del ingreso nacional de manera progresiva, partiendo de la débil estructura de una economía periférica, en un mundo que se presenta cada vez más integrado y competitivo desde hace varias décadas. Como resultado, en el período de gobierno 2004-2009 se produjo un proceso gradual de creación y recreación<sup>15</sup> de instituciones para la redistribución.

La creación de instituciones redistributivas ha sido una marca distintiva de la socialdemocracia a nivel mundial. En el estilo socialdemócrata, estas instituciones se han caracterizado además por su ánimo universalista: son los ciudadanos, en tanto tales, quienes tienen acceso a los beneficios y responsabilidades que implica la institucionalidad redistributiva. El FA, desde el gobierno, ha desarrollado entonces un entramado institucional redistributivo de estilo socialdemócrata.

Entre las reformas cabe mencionar las iniciativas que buscan perfeccionar la función técnica recaudadora del Estado, disminuyendo la evasión impositiva y mejorando los controles en la tributación a la seguridad social; una reforma tributaria, que incluye cambios de ca-

---

15 Hablamos de recreación, en tanto en algunos casos, como los consejos de salarios, las políticas aplicadas no supusieron la creación de instituciones absolutamente innovadoras, sino más bien la reedición de instituciones que ya existieron en el pasado.

rácter levemente progresivos en la imposición de las personas físicas y la disminución de la tributación a través de impuestos indirectos; el Plan de Emergencia Social, destinado a personas y hogares en situación de indigencia; mejoras en el sistema y monto de Asignaciones Familiares, destinado a atender el universo de hogares pobres con niños y adolescentes; mejoras en el sistema de pensiones a la vejez; la modificación del contexto institucional en el cual se dirime la puja redistributiva entre capital y trabajo –consejos de salarios, legislación laboral–; la reforma del sistema de atención a la salud, con ampliación en la incorporación de beneficiarios; la mejora presupuestal de la educación pública.

Si analizamos las reformas del período 2004-2009 como vectores, encontraremos que el impulso del gobierno estuvo orientado a la expansión del accionar del sector público en todas las áreas mencionadas. En algunas de estas arenas de políticas –negociación laboral, por ejemplo–, el país había transitado durante la década del noventa un camino de marcada retracción de la regulación estatal. En otros casos, como la educación, sin cambiar el sentido de la acción del sector público se han fortalecido los recursos públicos en la tarea, y con ello el accionar redistributivo. La expansión de la actividad pública y/o el fortalecimiento material para este accionar han sido entonces un común denominador de las reformas institucionales del período.

Por su parte, la mejora en la eficacia de la capacidad recaudadora del Estado ha sido un objetivo instrumental imprescindible para captar los recursos que sustentan los procesos redistributivos. En el caso uruguayo, este problema resultó además acuciante, dadas las consecuencias de la severa crisis económica que atravesó el país en el período 1998-2002, que se reflejan en los niveles de endeudamiento público del país. La estructura de la deuda a fines de 2004 determinaba un importante porcentaje de vencimientos en un plazo menor a cinco años, que en su mayoría corresponden a préstamos contraídos con organismos internacionales. Reflejo de esta mejora en la capacidad recaudatoria del Estado es la evolución de la recaudación de la Dirección General Impositiva y del Banco de Previsión Social, que aumentaron con relación total del PBI (ver cuadro 5), y lo hicieron todavía mucho más en términos absolutos.

En el año 2005, el gobierno debió volcar al pago de la deuda 2 mil millones de dólares –alrededor del 15% del valor del PBI en el 2004–, por lo cual el Uruguay debió emitir nueva deuda por alrededor de 500 millones de dólares en los mercados internacionales y planificó emitir bonos y letras en el mercado local por más de 700 millones. Solamente el pago de intereses habría de absorber en 2005 la cuarta parte de los ingresos de la administración central. En este contexto, se produjo

una sensible mejora en la recaudación fiscal, condición indispensable para que un programa redistributivo siga adelante, sobre todo tomando en cuenta los planes de reforma tributaria.

En lo relativo a la reforma tributaria, las principales medidas de corte redistributivo son la incorporación de un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y la disminución de la tributación indirecta, que actualmente castiga de manera regresiva a los deciles más pobres. Dicha reforma, aunque en general no implicó cambios muy profundos en la tributación de distintos sectores de la población, produjo un aumento aproximado del 5% en la participación de los impuestos directos sobre el total, y produce una distribución más progresiva de los mismos en el caso de las rentas de las personas físicas.

El IRPF tiene un carácter más progresivo que el IRP, con distintas franjas de tributación según el nivel de ingresos, permitiendo deducciones por gastos en salud, aportes a la seguridad social e hijos menores a cargo. Asimismo, se reduce la tributación a partir de impuestos indirectos, en particular en el caso de productos de consumo básico como alimentos. En cuanto a la tributación por actividades empresariales, la reforma impositiva no prevé grandes cambios, más allá de equiparar el nivel de tributación de distintos sectores de la actividad productiva. En resumen, el efecto de la reforma respecto de la distribución del ingreso es pequeño pero progresivo.<sup>16</sup>

El Plan de Emergencia Social, por su parte, tuvo un carácter focalizado y de corta duración, con un costo aproximado de 200 millones de dólares en dos años. Se realizaron transferencias directas de alrededor de 55 dólares por mes a 35 mil de los hogares más pobres y se financió un programa de trabajo temporario para 16 mil adultos; se otorgaron cupones para la compra de alimentos y cuidados gratuitos de salud y también se han fortalecido sustancialmente los recursos invertidos en asignaciones familiares para familias pobres con menores a cargo.

Finalmente, resta analizar la incorporación de algunas transformaciones del contexto institucional en el cual se dirime la puja redistributiva entre capital y trabajo. En primer lugar, se aprobó una ley de fuero sindical –que protege contra los despidos abusivos por actividad sindical–, se reguló la jornada de trabajo en el sector rural, y se elaboró recientemente una ley de negociación colectiva, muy re-

---

16 En realidad, más allá de sus efectos inmediatos, que son pequeños (según estimaciones, el 50% más pobre de la población aumenta sus ingresos alrededor del 2,5%, y el 10% más rico pierde un 4,5%), lo más trascendente de esta reforma es su impacto “ideológico”, pues todas las rentas tributarán de forma progresiva. Además, no se descarta que en el futuro pueda profundizarse la progresividad de las tasas.

sistida por el empresariado. Los mecanismos de negociación laboral colectiva habían sido eliminados durante el gobierno de Luis Lacalle (1990-1994), de fuerte impronta liberal. El regreso de los Consejos de Salarios como instancia de negociación significa un cambio institucional trascendente, sobre todo porque supone el reconocimiento de los sindicatos, que como actor social y político habían sufrido una severa erosión durante esa década.

En menos de un año de gobierno, se afiliaron a la central sindical (PIT-CNT) 31 mil doscientos nuevos trabajadores, y se registraron ante el Ministerio de Trabajo entre 1.500 y 2 mil nuevos dirigentes sindicales. La rama de los empleados de la industria y el comercio pasó de 2.600 a 8 mil afiliados, la de los metalúrgicos de 1.100 a 4 mil, y la de la construcción de 1.000 a 2.500. En el año 2005, el salario real aumentó alrededor del 4%, luego del fuerte retroceso sufrido en los años precedentes, y esta senda de crecimiento continuó durante el período restante, aunque la evolución del salario fue más lenta que la del producto (cuadro 5).<sup>17</sup>

### **¿REDISTRIBUCIÓN Y CRECIMIENTO? UNA EVALUACIÓN PRIMARIA DE LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS**

Los programas redistributivos generan tensiones, producto de que los recursos pasibles de redistribución son escasos y se hallan con frecuencia muy desigualmente distribuidos. La resolución de esta tensión depende de las características de las coaliciones sociopolíticas en conflicto, de sus expectativas, de su accionar, y de los resultados que se vayan generando progresivamente a partir de esta tensión. El éxito redistributivo, en efecto, puede fomentar la profundización de esta estrategia, mientras que un fracaso parcial puede llevar a la desarticulación de la coalición que la sustenta.

En el esquema del EBK, esta tensión era superada por medio del crecimiento del producto. Sin embargo, desde la emergencia del nuevo ESC se ha impuesto una retórica que sostiene que no es posible conciliar la aplicación de políticas redistributivas con el aumento del crecimiento económico.<sup>18</sup> No obstante, en el primer año de gobierno

---

17 Hay que tomar en cuenta que el crecimiento del salario real se produce en realidad con rezago respecto de la recuperación del PBI, que ya venía creciendo desde 2003.

18 El "Consenso de Washington", promovido a fines de los años ochenta por las instituciones financieras internacionales y el gobierno de los Estados Unidos, enumeraba diez requisitos indispensables para el crecimiento económico que, directa o indirectamente, terminarían por dificultar cualquier distribución más equitativa del ingreso. Así, por ejemplo, se promovía el recorte del gasto público y se prevenía contra la utilización de un sistema fiscal que impusiera tasas progresivas demasiado altas.

del FA se pusieron en marcha diversos mecanismos redistributivos y, paralelamente, la economía uruguaya creció a tasas muy por encima de la media histórica del país. ¿Cómo se explica este fenómeno?

Con toda seguridad, ello tiene múltiples explicaciones. En primer lugar, habría que resaltar que el concepto de ESC hace referencia a los cambios en la economía mundial de los últimos treinta años, y a la idea de que actualmente es difícil pensar en un desarrollo económico orientado “hacia adentro”, tal como lo hacían los modelos de crecimiento endógeno de la ISI. Sin embargo, toda la retórica que ha acompañado este proceso de cambios en la economía mundial –como el llamado “Consenso de Washington”, que se ha impuesto en los países más pobres desde los organismos financieros internacionales– no ha sido corroborada por la evidencia empírica. Por lo tanto, no hay suficientes elementos para sostener que la redistribución del ingreso inhibe el crecimiento económico.

La imposición de trabas al ingreso de capitales de corto plazo en Chile, el veto a todos los intentos de privatización de las empresas públicas en el Uruguay, la defensa de la propiedad nacional sobre los recursos naturales en Bolivia y Venezuela e, incluso, las quitas sobre la deuda externa practicadas por la Argentina, son claras muestras de que a veces las profecías catastróficas de los organismos financieros internacionales no se cumplen. Resulta irónico el hecho de que, luego de haber alentado medidas que profundizaron la brecha entre ricos y pobres, los organismos internacionales suelen afirmar ahora que la desigualdad puede resultar un obstáculo para el crecimiento.

En segundo lugar, cabe acotar que si la estructura productiva del Uruguay y el entorno internacional plantean, en términos generales, importantes dificultades para la redistribución, la coyuntura particular de los últimos cinco años tal vez no ha sido del todo inhóspita para el gobierno. Primero, porque el precio internacional de algunos productos que el país exporta –productos primarios no petroleros– tuvo un desempeño positivo (cuadro 6). Y segundo, porque luego de la apreciación del peso durante varios años consecutivos, la explosión financiera del 2002 permitió, *a posteriori*, retomar la competitividad en mercados internacionales.

LAS IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS, DE LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO

**Cuadro 5**

Uruguay: evolución de algunas variables económicas 2001-2009 (variación real anual en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
PIB	-3,4	-11,0	2,2	12,3	7,5	4,6	7,6	8,9	0,0
Inflación (IPC var. dic.-dic. en %)	3,6	25,9	10,2	7,6	4,9	6,4	8,5	9,2	7,0
Tasa de desempleo (prom. anual en %)	15,3**	17**	18,1**	14,1**	13,1**	10,9	9,2	7,6	8,6
Salario real (var. promedio anual)	0,9	-10,5	-11,6	-0,1	4,6	4,4	4,8	3,5	4,8
Importaciones	-7,1	-27,9	5,8	24,5	9,8	14,8	6,7	19,9	-8,5
Inversión Bruta Fija	-9,4	-32,5	-11,4	32	18,9	14,2	6,8	18,1	-1,1
Exportaciones	-9,1	-10,3	4,2	22,7	16	2,7	8,2	10,5	-1
Recaudación DGI/PBI	16,2	16,5	17,3	17,2	17,6	17,9	17,3	18	s/d
Recaudación BPS/PBI	6,9	5,8	4,8	4,6	5,3	5,4	5,3	5,6	s/d
Resultado fiscal primario consolidado***** (en % del PBI)	-1,2	0,3	2,9	3,9	3,9	3,5	3,3	1,5	0,5
Resultado fiscal consolidado ***** (en % del PBI)	-4,2	-4,5	-3,4	-2,0	-0,5	-0,5	-0,1	-1,3	-2,5
Deuda bruta del sector público (en % del PBI)	54,3	92,8	108,8	100,3	80,2	68,3	67,1	51,3	60,0

Fuente: Informes de Coyuntura del Instituto de Economía, de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, a partir de datos del BCU, INE y proyecciones propias.

\* Valores Proyectados

\*\* Total del país urbano. A partir de 2003, corregida sobre la base de Encuesta Continua de Hogares INE

\*\*\* Calculado a partir de la inflación minorista

\*\*\*\* Calculado a partir de la inflación mayorista

\*\*\*\*\* Incluye el resultado de los Gobiernos Departamentales y del Banco de Seguros del Estado

**Cuadro 6**

Comercio Mundial y Precios (variación real anual en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Comercio Mundial (bienes y servicios; var. real anual)	0,1	3,3	4,9	9,9	7,6	9,3	7,2	4,1	-2,8
Commodities primarios no petroleros	-4,0	0,8	7,1	18,7	6,1	23,2	14,1	7,4	-28,0
Petróleo	-12,9	0,8	18,7	33,6	36,4	16,6	9,5	37,8	-45,0

Fuente: Informes de Coyuntura del Instituto de Economía, de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

En el período 2005-2009, el PBI y las exportaciones marcaron entonces un crecimiento altísimo para los registros históricos del país (cuadro 1). Cayó consistentemente el desempleo, el salario tuvo una recuperación gradual pero continua, y bajaron la pobreza y la marginalidad. También cayó el peso relativo de la deuda pública en relación con el PBI. Por otra parte, durante el período se registró una importante tendencia a la formalización de la economía, que es posible apreciar en las continuas mejoras de recaudación de la DGI y el BPS. Ambos organismos públicos juegan un papel fundamental en un entramado institucional de tipo socialdemócrata: sin formalización y recaudación, no hay universalidad ni redistribución posibles.

Todo ello nos obliga a poner el acento en el hecho de que el problema del crecimiento económico sigue siendo fundamental, no sólo para moderar conflictos, sino también para solucionar problemas. Cada nuevo puesto de trabajo significa una disminución en el gasto público en calidad de prestaciones de seguridad social, a la vez que aumenta la recaudación fiscal. La estrategia de desarrollo productivo del país es entonces central para el desempeño económico y el “éxito” de la coalición redistributiva. A este respecto, sin embargo, el FA no parece demasiado innovador. Es aquí donde el concepto de ESC muestra su actualidad. El gobierno uruguayo confía, como lo hicieron sus predecesores, en el desarrollo exportador sobre la base de las ventajas comparativas del país: la agroindustria alimentaria, el complejo forestal, los servicios –transporte, comunicaciones, turismo, puertos– y la producción de tecnología de la información.<sup>19</sup>

En esta materia, uno de los pocos aspectos rupturistas del gobierno del FA respecto de las anteriores administraciones es la confianza en el sector público para reducir riesgos de crecimiento debidos a cuellos de botella estructurales en áreas, tales como la expansión portuaria y la transmisión y generación de energía eléctrica. Asimismo, ha resultado novedosa e importante la cooperación económica con Venezuela, que facilitó algunas inversiones en emprendimientos productivos públicos y cooperativos.

Pero las premisas básicas para el crecimiento toman en cuenta como punto prioritario “estimular la inversión del sector privado, única manera de sostener un alto crecimiento”, para lo cual “se está trabajando con el BID y BM en la mejora del clima de inversión, en la expansión de la participación del sector privado en servicios públicos e infraestructura y en la promoción del desarrollo de mercados de capital internos [...] Protegeremos los derechos de los acreedores y los

---

19 Así lo manifestó el ministro de Economía, Danilo Astori, en un foro de ACDE sobre política económica, el 13 de mayo de 2005.

deudores a través de una estricta adhesión a los derechos de propiedad y a los contratos establecidos” (Carta de Intención del gobierno con el FMI, 2005).

Por último, vale la pena señalar que las tensiones respecto de las políticas redistributivas no han sido de magnitud, pero existen resistencias latentes a pesar del crecimiento de la economía. Según la encuesta anual realizada por el semanario *Búsqueda*, entre 140 grandes empresarios de diversos sectores, el 53% califica la gestión del gobierno como “regular”, a pesar de que el 81% considera que la producción de su empresa aumentó en el año 2005 y que el 75% espera que aumente nuevamente en 2006. Resulta sintomático que las dos medidas del gobierno que más preocupan a los empresarios son la ley de Fueros Sindicales y la reforma tributaria.

En síntesis, ¿qué resultados han tenido las políticas redistributivas del FA? Han logrado un éxito relativo: el crecimiento económico fue importante durante el período, y ha mejorado el ingreso medio de los hogares. En materia distributiva, el Uruguay se ha mantenido como uno de los países con mejor distribución del ingreso en América Latina.<sup>20</sup> Esto ciertamente no quiere decir mucho, pues América Latina es la región del mundo que peor distribuye. Pero al menos reafirma la posibilidad de un alivio de la exclusión social a partir de este tipo de políticas, luego de un deterioro de décadas.

De todos modos, durante el año 2009 el FA en algún sentido amagó con procesar una discusión respecto de estos puntos, con motivo de las elecciones internas. José Mujica obtuvo un ajustado triunfo, sustentado en buena medida en una retórica ambigua sobre la política económica desarrollada por el gobierno del FA, y consiguió así derrotar al ministro de economía Danilo Astori, pero no ofreció, en definitiva, ninguna alternativa real a la línea de conducción económica del período 2005-2009.

La elección en sí misma resultó una señal de alerta para el FA, en tanto hasta esta ocasión el partido siempre había privilegiado lógicas internas muy cercanas al consenso, y nunca antes una candidatura presidencial había sido definida por un margen tan estrecho en una elección abierta. Finalmente, todo pareció concluir en un escenario de unidad del partido, al aceptar y encarar Astori la candidatura a la vicepresidencia con particular entusiasmo.

---

20 Vale la pena resaltar que la distribución del ingreso en el Uruguay ha tenido a la política como uno de sus factores determinantes. Han sido justamente el desarrollo de políticas redistributivas, la presencia del sector público y la participación política ciudadana los que han permitido una distribución decorosa para los niveles latinoamericanos.

## CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se han analizado tres premisas teóricas que consideramos que explican algunas orientaciones políticas estratégicas que ha tomado el FA a lo largo de su historia. En primer lugar, afirmamos que la conformación de una coalición sociopolítica que lleve adelante cambios en la propiedad de los medios de producción en las sociedades capitalistas contemporáneas es, cuando menos, muy difícil de conseguir. En segundo lugar, afirmamos que, dada la complejidad social de las sociedades contemporáneas, al menos una importante porción de los asalariados tiene incentivos importantes para apoyar coaliciones redistributivas (Przeworski, 1989).

Tomando en cuenta estas dos premisas, explicamos el rumbo estratégico de los programas de gobierno del FA, que desde su fundación han puesto un énfasis cada vez mayor en la adopción de políticas redistributivas. Las medidas más radicales del programa de 1971, en cambio, serían explicadas por el hecho de que la crisis del modelo de sustitución de importaciones era entonces muy reciente en el Uruguay, y de que se confiaba en que en esas circunstancias una reforma radical de la estructura productiva del país era la única vía para recomponer la dinámica de desarrollo endógeno del ISI y su patrón redistributivo.

La última premisa aplicada establece que la estrategia redistributiva en una economía capitalista está sujeta a las tensiones propias de ese modo de producción. La experiencia del gobierno del FA demuestra que esas tensiones están efectivamente presentes; la aplicación de esta nueva institucionalidad redistributiva no ha estado exenta de reprobaciones por parte de sectores sociales que se han autoproclamado como “perdedores” por las reformas. En el entorno keynesiano del pasado, estas tensiones eran resueltas a partir del estímulo que significaba la redistribución para el crecimiento económico endógeno. Con las crecientes apertura y competencia económicas a nivel internacional, las bases para el desarrollo de un EBK parecen haberse venido abajo.

Sin embargo, buena parte de este diagnóstico obedece más a la retórica liberal que ha acompañado el derrumbe de la coalición keynesiana que a la propia realidad. Se abre entonces un interrogante acerca de la sustentabilidad de la coalición redistributiva que llevó al FA al gobierno, punto sobre el que algunos autores han señalado argumentos para el escepticismo (Luna, 2004). Al finalizar el gobierno, sin embargo, el FA ha conseguido altos índices de aprobación a su gestión.

Este éxito relativo no anula, sin embargo, lo esencial de la tercera premisa: toda coalición redistributiva en el marco de una economía capitalista es inestable y, por definición, no transforma el modo capi-

talista de producción. En el largo plazo, el equilibrio inestable sobre el cual se apoya una coalición redistributiva es el crecimiento de la economía. La experiencia keynesiana demuestra que el fin del consenso redistributivo puede producirse tan pronto como las tasas de crecimiento económico comienzan a dar muestras de un estancamiento persistente, algo que el FA no tuvo que enfrentar.

Es por eso que en el contexto actual del ESC, donde los mecanismos keynesianos usados en el pasado para manejar la economía con objetivos sociales resultan impotentes y la brecha entre países ricos y pobres no parece reducirse, la viabilidad de la coalición redistributiva en países periféricos es muy inestable en el largo plazo. Tal vez, entonces, la izquierda deba tomar conciencia de que el principal obstáculo que enfrenta la idea de la “igualdad económica” (que convoca a la izquierda en general) radica en las relaciones económicas internacionales, que son particularmente hostiles para la izquierda de los países subdesarrollados.

Estos países están inmersos en una lucha competitiva por encontrar un espacio en la economía globalizada, y esta competencia generalmente los ha compelido a recrear condiciones amigables para la inversión extranjera y rigurosas para con el trabajo y los derechos sociales. Desde este punto de vista, es imprescindible que la izquierda ejerza presión sobre las estructuras e instituciones económicas y políticas a nivel mundial (FMI, BM, OMC, etc.) si es que desea generar condiciones para una mayor inclusión social.

Si la política a nivel de los Estados nacionales se ha visto superada por una economía con dimensiones globales, la izquierda internacional debería establecer estrategias que le permitan avanzar para su regulación en este plano, porque “la humanidad no se propone nunca más que los problemas que puede resolver, y se verá siempre que el problema mismo no se presenta más que cuando las condiciones materiales para resolverlo existen o se encuentran en estado de existir” (Marx, 1973 [1859]:12).

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

- Aguirre, Miguel 1985 *El Frente Amplio: historia y documentos* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Anichini, Juan 1969 *El sector industrial* (Montevideo: Nuestra Tierra).
- Bensión, Alberto y Caumont, Jorge 1979 *Política económica y distribución del ingreso en el Uruguay 1970-1976* (Montevideo: Acali).
- Buquet, Daniel y de Armas, Gustavo 2004 “Claves del crecimiento electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación

- ideológica” en Lanzaro, Jorge (ed.) *La izquierda uruguaya, entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Boix, Carles 2000 “Partisan governments, the international economy, and macroeconomic policies in advanced nations, 1969-1993” en *World Politics* (The Johns Hopkins University Press) Vol. LIII, N° 1.
- Carta de intención 2005 *Memorando de políticas económicas y financieras y Memorando de entendimiento técnico* del Gobierno del Uruguay con el FMI, 22 de julio.
- Castañeda, Jorge 2006 “Latin America’s Left Turn” en *Foreign Affairs* 85:3 [SE REFIERE A VOLUMEN Y NÚMERO? ACLARAR] pp. 28-43, mayo.
- CEPAL 2006 *Comercio, inversión directa y políticas productivas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Finch, H. 1998 “Towards the new economical model: Uruguay 1973-1997”, Research Paper (Liverpool: University of Liverpool, Institute of Latin American Studies) N° 22.
- Estay, J. 1998 “Exportación de capitales y endeudamiento externo en las principales corrientes del pensamiento económico” en Ibáñez, J. A. (coord.) *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social* (México: Plaza y Valdés).
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime 2004 *La era progresista* (Montevideo: Trilce).
- González, Felipe Entrevista al ex jefe de gobierno español publicada en *El País* (Madrid). En: <<http://www.pais-global.com.ar>>. [FALTA AÑO]
- Jessop, B 2000 “Globalization and the National State” en sitio *web* del Departamento de Sociología de la Lancaster University. En <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Globalization-and-the-National-State.pdf>>.
- Lanzaro, Jorge 2004 “La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves del desarrollo del Frente Amplio” en Lanzaro, Jorge (ed.) *La izquierda uruguaya, entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Luna, Juan Pablo 2004 “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista” en Lanzaro, Jorge (ed.) *La izquierda uruguaya, entre la oposición y el gobierno* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Marx, Carlos 1973 (1859) *Contribución a la crítica de la economía política* (La Habana: Pueblo y Educación).

- Marx, Carlos 1955 (1875) *Crítica al Programa de Gotha* (Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras).
- Narbondo, Pedro y Traversa, Federico 2004 “El papel del Estado en las propuestas programáticas de los partidos para las elecciones de 2004”, Informe de Coyuntura, Observatorio Político (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) N° 5.
- O’Connor, James 1981 *La crisis fiscal del Estado* (Barcelona: Península).
- Offe, Claus 1990 *Contradicciones en el Estado de Bienestar* (Madrid: Alianza).
- Olesker, D. 2000 *Crecimiento y Exclusión. El Uruguay de los noventa* (Montevideo: Trilce).
- Poulantzas, Nicos 1988 *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (México: Andrómeda).
- Prebisch, Raúl 1981 *Capitalismo periférico, crisis y transformación* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Przeworski, Adam 1989 *Capitalismo y Socialdemocracia* (Madrid: Alianza).
- Ramos, Joseph 1993 “Growth, crises and strategic turnarounds” en *Cepal Review* (Santiago de Chile) N° 50.
- Traversa, Federico 2008 “Democracia y redistribución en América Latina” en *Stockholm Review of Latin American Studies* (Stockholm: Institute of Latin American Studies, Stockholm University) N° 3.
- Vanger, Milton 1989 *¿Reforma o Revolución? La polémica Batlle-Mibelli, 1917*. (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Wade, Hunter 2005 “Failing States and Cumulative Causation in the World System” en *International Political Science Review* (Oxford: Alden Press) Vol. XXVI.

## **PARTE III**

### **SEÑAS DE IDENTIDAD DE LA IZQUIERDA Y EL PROGRESISMO**



DANIELA SLIPAK\*

## ENTRE LÍMITES Y FRONTERAS

### ARTICULACIONES Y DESPLAZAMIENTOS DEL DISCURSO POLÍTICO EN LA ARGENTINA POS-CRISIS (2002-2004)

*Es preciso, por tanto, enunciar proposiciones; es preciso,  
por tanto, hablar para tener ideas generales; porque tan  
pronto como la imaginación se detiene, el espíritu no  
camina más que con la ayuda del discurso...*

JEAN JACQUES ROUSSEAU, *Sobre el origen de la desigualdad*

#### HACIA UN OBJETO

En 1992 y en 1998, Bernard Manin desarrollaba una serie de argumentos para dar cuenta de ciertos cambios acaecidos en el formato representativo de las democracias occidentales en las últimas décadas, estableciendo, de este modo, un diagnóstico que lo posicionaba en las antípodas de ciertos juicios aceptados en numerosos círculos de discusión académica. En efecto, en “Metamorfosis de la representación” y en *Los principios del gobierno representativo*, dicho autor argumentaba agudamente que las transformaciones ocurridas en el último cuarto del siglo XX no se correspondían, como algunos pensadores sostenían, con una *crisis de representación*; por el contrario, se estaba en presencia de una *metamorfosis de la representación*, puesto que, si bien habían sufrido un conjunto de modificaciones, seguían vigentes los cuatro principios del gobierno representativo,<sup>1</sup> instalados desde la consolidación de las repúblicas americana y francesa.

\* Licenciada en Sociología, becaria CONICET (IIGG-UBA).

1 A saber: la elección de gobernantes por parte de los gobernados; la existencia de cierto margen de autonomía de los gobernantes respecto de los gobernados, en oposición al mandato imperativo; la independencia de la opinión pública respecto de los gobernantes; y, por último la decisión colectiva como producto de la deliberación (Manin, 1998).

De esta forma, Manin tipificaba dichas transformaciones a través del tránsito de la *democracia de partidos* a la *democracia de audiencia*, en la cual los estilos y estrategias que caracterizaban los vínculos entre representantes y representados son reconfigurados en el marco de una creciente incidencia de los medios de comunicación en la definición de los procesos políticos. En efecto, en remplazo de las formas que asumía el vínculo representativo en la democracia de masas –donde los partidos políticos desempeñaban un rol fundamental en la construcción de voluntades, y las preferencias electorales eran estables–, en la *democracia de audiencia* la representación adquiere un formato personalizado, estableciéndose un vínculo directo y volátil entre la elite gobernante –experta, ahora, en medios de comunicación e imagen– y el electorado –transformado, ahora, en audiencia expresada a través de los sondeos de opinión– (Manin, 1998).

De este modo, si bien los partidos continúan siendo actores indispensables en la dinámica política, el papel predominante que otrora tenían en la constitución de las identidades es desplazado por la centralidad que adquieren los candidatos en el proceso de interpelación de los representados. Esto supone, entonces, el relativo debilitamiento de los canales institucionales y formales de representación política, junto con la creciente importancia de mecanismos más informales y directos de interpelación –imágenes, estilos, discursos–. Por ello, en las democracias actuales las identidades políticas se vuelven más directamente tributarias y dependientes del espacio público en el cual se *escenifica y pone en forma* la representación (Palermo y Novaro, 1996; Novaro, 2000; Lefort, 1985).

Varios autores han analizado, desde esta perspectiva, los procesos que signaron la Argentina reciente: el carácter personalista y *ejecutivista* del vínculo de representación que establece Carlos Menem durante su gestión, centralizando el proceso de toma de decisiones antes distribuido en una pluralidad de ámbitos estatales (Novaro, 1994; Novaro y Palermo, 1996); el carácter de *audiencia* que asume la ciudadanía en el marco de un espacio público mediatizado y en un contexto de desagregación de las pertenencias y lazos de solidaridad tradicionales (Cheresky, 1998); y la transformación de los viejos partidos políticos mediante la inclusión de candidaturas con elevada popularidad ante la opinión pública, en detrimento de su inserción en la estructura partidaria, junto con el surgimiento de nuevas formas políticas articuladas en torno a *liderazgos de popularidad*<sup>2</sup> (Pousadela, 2004), entre otros.

---

2 De todos modos, cabe aquí mencionar que frente a dichas transformaciones de los partidos, junto con el debilitamiento del rol que asumen en el proceso de constitución de las identidades políticas y el lazo representativo, no puede diagnosticarse

Para estos autores, durante la década del noventa se produce una serie de mutaciones que subvierten las modalidades de representación y los procesos de constitución de identidades políticas que caracterizaron a las décadas pasadas. Si bien los vínculos y estilos de representación propios de la historia de nuestro país remiten a un marcado presidencialismo y personalismo en la constitución de las identidades políticas (Aboy Carlés, 2001), es durante la gestión de Carlos Menem que dichos rasgos se profundizan, en un contexto de debilitamiento de las identidades partidarias tradicionales y de desactivación de los antagonismos en los cuales éstas se fundaban. La *identidad por escenificación* menemista se transforma, de esta forma, en un nuevo capítulo a la hora de entender las identidades políticas en la historia argentina (Novaro, 1994; Palermo y Novaro, 1996).

Ahora bien, si de todos modos los argumentos esbozados por Manin permiten aprehender bajo la categoría de *metamorfosis de la representación* los procesos políticos que signaron la Argentina reciente, no es menos cierto que dichos cambios han convivido en nuestro país con ciertas situaciones que pueden ser catalogadas como de *crisis de representación* (Pousadela, 2004). En este sentido, tanto la aparición del llamado *voto bronca* en el ciclo electoral de 2001 como, más enfáticamente, las novedosas formas de expresión ciudadana iniciadas a fines del mismo año pusieron de manifiesto un cuestionamiento *per se* del lazo representativo: a pesar de haberse constituido de acuerdo con los procedimientos institucionales establecidos, los representantes no eran suficientemente “representativos”; existía, de este modo, una ausencia de reconocimiento subjetivo del vínculo representativo por parte de la ciudadanía. El “que se vayan todos” condensaba, así, la pretensión de prescindencia completa de los representantes por parte de aquellos que habían dejado de percibirse como partícipes del vínculo representativo.

Por lo tanto, antes que optar por el rótulo de *crisis* o por el de *metamorfosis*, quizás resulte más operativo para el análisis de la coyuntura política reciente de nuestro país, examinar la convivencia y el condicionamiento mutuo que estos procesos presentan: por un lado, cómo las características que signan la reciente *metamorfosis de representación* –identificaciones volátiles, fugaces y pasajeras– delimitan un terreno fértil para las situaciones de *crisis*; por el otro, cómo cier-

---

una desaparición de los mismos. Los análisis de S. Levitsky (2002) y J. Auyero (2001) acerca del peronismo nos recuerdan que más allá de la constitución de los liderazgos por acción de la imagen mediática y la relación con la opinión pública, y en tensión con la misma, el partido continúa desempeñando un rol fundamental como aparato informal o *desorganización organizada*, consagrando una red de relaciones y representaciones culturales compartidas en las clases populares.

tos escenarios de *crisis* condicionan los procesos de recomposición posterior del vínculo representativo.

Es a partir de estos supuestos que se articulan los argumentos del presente artículo. En las páginas siguientes, se buscará analizar una de las dimensiones que signan el proceso de recomposición del lazo representativo luego de la *crisis* de fines de 2001: las apuestas y desplazamientos discursivos que tanto Eduardo Duhalde como Néstor Kirchner realizan durante sus respectivas gestiones presidenciales.<sup>3</sup> Porque si, en efecto, durante dichas gestiones, se advirtieron indicios de desafección y descontento ciudadanos –manifestados en *estallidos callejeros*<sup>4</sup> y en altos índices de abstencionismo electoral–, el lazo representativo fue recompuesto, alcanzando Néstor Kirchner, hacia inicios de su mandato, una elevada popularidad en los sondeos de opinión política, posteriormente legitimados por los resultados de las elecciones legislativas de 2005.

Si bien creemos que es necesario indagar, asimismo, otras dimensiones –político-institucionales, económicas, sociales, etc.– para dar cuenta del proceso de recomposición del vínculo representativo, nos interesa aquí centrarnos en la dimensión simbólica de dicho proceso. Particularmente, en los modos con los cuales los discursos políticos buscan interpelar en la Argentina pos-*crisis*. Porque, en efecto, al interior del *campo político* existe una disputa discursiva por definir –imponer, legitimar y, por qué no, *naturalizar*– cierto sentido de lo real (Bourdieu, 1996), y ella posee consecuencias altamente decisivas en la configuración de los procesos políticos. En términos generales, “todo signo ideológico no sólo aparece como un reflejo, una sombra de la realidad, sino también como parte material de esa realidad [...] [T]anto el signo mismo como los efectos que produce, esto es, aquellas reacciones, actos y signos nuevos que genera el signo en el entorno social, transcurren en la experiencia externa” (Bajtín, 1982: 33). Veamos, entonces, uno de los aspectos de la lucha simbólica que atraviesa la Argentina reciente: aquella que se manifiesta en la *materialidad* de los discursos presidenciales de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Queda delineado, de este modo, nuestro objeto.

---

3 El corpus construido abarca los discursos emitidos por Eduardo Duhalde durante la totalidad de su gestión presidencial y los discursos de Néstor Kirchner durante el primer año de la suya.

4 La forma *estallido* se corresponde con aquellas formas de expresión ciudadana, espontáneas y desarticuladas, que, en un contexto de debilitamiento de las mediaciones partidarias, irrumpen en un espacio público mediatizado, ejerciendo control y *poder de veto* frente a las decisiones del gobierno de turno. Para un análisis de la lógica del *estallido* en términos generales, véase Schnapper (2004); para su examen en el caso argentino, véase Cheresky (2005).

## ENERO DE 2002 A MAYO DE 2003: EDUARDO DUHALDE O LA ANTESALA DE UNA FRONTERA

*La tarea de un Estado normal consiste [...] sobre todo en asegurar en el interior del Estado y de su territorio una paz estable, en establecer “tranquilidad, seguridad y orden” y en procurar de ese modo la situación normal...*

CARL SCHMITT, *El concepto de lo político*

### LA CRISIS Y EL MODELO: ENTRE LA PACIFICACIÓN DEL CAOS Y LA DEFINICIÓN DE UN ADVERSARIO

En una coyuntura crítica signada por sucesivos recambios presidenciales, la declaración del *default*, el virtual quiebre del sistema bancario, las incesantes movilizaciones callejeras y una treintena de muertos, aquel candidato que unos años antes, vía comicios nacionales, no había podido llegar a la presidencia de la Nación, asumió el 1º de enero de 2002 un gobierno de transición con el apoyo de una amplia mayoría legislativa. Un análisis del discurso con el cual este enunciador político, ante dicha Asamblea, dio inicio al año y medio de su gestión nos permite identificar una serie de articulaciones y desplazamientos discursivos que se repetirían en sus posteriores intervenciones:

Esta gestión que hoy mismo comienza su tarea se propone lograr pocos objetivos básicos: primero, *reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina*; segundo, *garantizar la paz en la Argentina*; tercero, *sentar las bases para el cambio del modelo económico y social* (Asamblea Legislativa, 01/01/02; énfasis propio).

Ahora bien, diversos autores clásicos y contemporáneos han señalado la importancia de los límites o fronteras para el análisis de las identidades políticas (Schmitt, 2001; Laclau, 2004; Aboy Carlés, 2001). En este sentido, la condición de posibilidad –y de imposibilidad<sup>5</sup> de toda identidad política supone un principio de clausura que excluye un exterior siempre constitutivo para la conformación del colectivo, generándose de este modo un doble proceso de diferenciación externa, por un lado, y de homogeneización interna, por el otro. Desde esta perspectiva, las lógicas mediante las cuales se establece una ruptura resultan fundamentales en la constitución de los sujetos políticos, puesto

---

5 Imposibilidad de conformación de la identidad, dado que si bien dicho exterior posibilita el proceso de conformación de un colectivo mediante el principio de diferenciación externa, al mismo tiempo lo amenaza bloqueando su constitución identitaria *pura y plena* (Derrida, 1989).

que es a partir de dicha ruptura que se define el espacio identitario por contraposición a un campo de alteridades. Para ordenar nuestro análisis, entonces, empecemos sistematizando qué excluye nuestro enunciador más allá de sus límites,<sup>6</sup> para posteriormente indagar qué es lo que puebla el interior de los mismos.

El primer punto que identificaremos refiere a la conceptualización que Duhalde efectúa de la *crisis* que posibilitó su presidencia y a la posición que adopta frente a dicha coyuntura. A lo largo de todas sus intervenciones, este enunciador se refiere a ella dramatizando sus características: *caos, anarquía, guerra civil, tragedia, crisis más profunda de la historia* son significantes mediante los cuales alude al pasado inmediato. La *crisis* no sólo es descrita como una crisis económica, política y social, sino que asume características estructurales y profundas: es, sobre todo, una crisis cultural, ética e incluso moral. Esta operación de dramatización desarrollada por nuestro enunciador, supone, asimismo, la construcción de una particular *posición de enunciación*<sup>7</sup>: su persona encarna aquella figura con autoridad y decisión, capaz de resolver y pacificar una situación de desorden hobbesiano. La recomposición de la institucionalidad sólo es plausible para Duhalde mediante fuerza y voluntad:

Los mecanismos previstos por la Constitución me confrieron el alto honor de designarme para ejercer el gobierno de la Nación cuando el país parecía ir inexorablemente al caos en medio de un derrumbe ético nunca conocido. Mi objetivo de entonces era el mismo que hoy: *pacificar una sociedad que había elegido la violencia como salida* (Aniversario de la Declaración de la Independencia, 09/07/02; énfasis propio).

Asumir un gobierno de convergencia en *circunstancias verdaderamente críticas, con un país quebrado y al filo de la anarquía* [...] Reconstruir

6 Utilizaremos el concepto de *límite* para el discurso de Duhalde y el de *frontera* para el de Kirchner, basándonos en la acepción que establece Aboy Carlés para este último término: “entendemos por frontera política el planteamiento de una escisión temporal que contrasta dos situaciones diferentes: la demonización de un pasado, que se requiere aún visible y presente, frente a la construcción de un futuro venturoso que aparece como la contracara vis à vis de ese pasado que se pretende dejar atrás” (Aboy Carlés, 2004). Si bien esta operación aparece delineada en el discurso de Duhalde, se radicaliza plenamente en los desplazamientos kirchneristas. En las páginas siguientes quedará fundamentada la elección.

7 Nos remitimos aquí al universo conceptual que Eliseo Verón (1987) y Silvia Sigal (2004) utilizan para el análisis del discurso: la *dimensión ideológica* de los discursos está dada por la posición que asume el sujeto de la enunciación, la posición que asume el destinatario y la imagen del mundo que se construye a partir de dicha relación. De este modo, se plantea un análisis que, a través de las marcas de enunciación, relaciona los discursos con sus condiciones sociales de producción, criticando los análisis que se concentran meramente en los contenidos del enunciado.

*el poder político e institucional de la nación* [...] Necesitamos sin grandilocuencia pero con *decisión* fundar una nueva república edificando una nueva institucionalidad (Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación, 01/03/02; énfasis propio).

Para realizar este objetivo, Duhalde se presenta a sí mismo no sólo circunstancialmente despojado de insignias partidarias; se manifiesta, a su vez, desprovisto de planes políticos a futuro –es en este sentido que anuncia repetidamente su renuncia a ulteriores candidaturas presidenciales–, planteando de este modo el ejercicio de una responsabilidad que trasciende sus intereses particulares como miembro de la *clase política*. Por el contrario, es el interés nacional el que viene a encarnar. Ahora bien, esta posición de enunciación a-partidaria nos permite continuar con el análisis de dicha operación discursiva de dramatización de un pasado inmediato que urge remediar, vía reconstrucción del orden y la paz.

En efecto, es mediante el abandono de las pertenencias partidarias y el desarrollo de un amplio proceso de unificación nacional que nuestro enunciador plantea la recomposición de una coyuntura caracterizada de manera trágica. Esta articulación discursiva supone una acepción negativa del sistema político partidario, identificado con las disputas e intereses particularistas que obstaculizan el espíritu nacional que amerita la coyuntura. En este sentido, los significantes *partidos políticos*, *banderías políticas*, *políticos* y *política* aparecen ubicados en el polo negativo del mapa semántico; por el contrario, *nación*, *unión nacional* y *solidaridad* asumen una acepción positiva en dicho desplazamiento:

Son horas de esperanza porque estamos asistiendo a una experiencia inédita en nuestra vida política, que es la formación de un gobierno de *unidad nacional construido por sobre las banderías políticas y los intereses partidarios* [...] un *proyecto nacional* que incluya a los argentinos sin excepción [...] *no es momento de cánticos ni de marchas partidarias. Es la hora del himno nacional* [...] Lo que ningún pueblo tolera es el caos, la anarquía (Asamblea Legislativa, 01/01/02; énfasis propio).

Tenemos que empujar todos para el *mismo lado que es el lado de la Patria*, que es lo que nos convoca a todos, *sin egoísmos, sin especulaciones y entendiendo que es una época de renunciamientos* (Ceremonia de ex combatientes de Malvinas, 15/07/02; énfasis propio).

Es interesante observar la continuidad que presentan estas articulaciones respecto de una de las dimensiones señaladas por Gerardo Aboy Carlés (2001) para dar cuenta del discurso de J. D. Perón durante sus dos primeras presidencias. En efecto, uno de los elementos

que este autor identifica refiere a la *dimensión nacional-estatal* de ese discurso. En ella, el Estado adquiere un rol fundamental frente a una coyuntura crítica, pues se convierte en el único actor capaz de reconstruir el orden y la paz, mediante la consolidación de una autoridad, decisión o voluntad que promueva una unificación nacional y subvierta los antagonismos espurios provocados por la política partidaria. Como hemos visto, en las intervenciones de nuestro enunciador político encontramos este discurso hobbesiano de resolución del caos: Duhalde, apelando a la unión nacional, es el único actor capaz de dar solución a aquella situación caótica, enmarcada por interminables –y sobre todo, no pertinentes– disputas partidarias. Posteriormente analizaremos el rol del Estado que nuestro enunciador presenta, en consonancia con esta *dimensión nacional-estatal* delineada para el discurso peronista.

No obstante, antes de analizar qué es lo que permanece más acá de los límites constitutivos de todo colectivo político, continuemos analizando los elementos que se excluyen más allá de los mismos:

La Argentina está quebrada. Este *modelo en su agonía arrasó con todo*. La propia esencia de este *modelo perverso terminó con la Convertibilidad, arrojó a la indigencia a dos millones de compatriotas, destruyó la clase media argentina, quebró nuestras industrias y pulverizó el trabajo de los argentinos* (Asamblea Legislativa, 01/01/02; énfasis propio).

Quiero decirles que quiero dejar atrás esa Argentina *financiera, especulativa, rentística*, donde los únicos que ganaban eran los financistas, los banqueros (Mensaje al país, 08/02/02; énfasis propio).

*Modelo económico de exclusión social* que ha producido estragos en casi todos los sectores de la sociedad y que se ha enseñado particularmente con la familia argentina (Mensaje al país, 03/04/02; énfasis propio).

De este modo, al igual que en varias intervenciones más, Duhalde establece un límite temporal respecto de un pasado identificado con un patrón económico, financiero y rentístico de concentración, empobrecimiento y exclusión social. Este pasado, muchas veces mencionado vaga y difusamente como *el modelo*<sup>8</sup> –obviando, mediante esta opera-

---

8 Es interesante, en este sentido, observar las respuestas que desde el periódico *La Nación* se presentan frente a dicha operación discursiva: “En la Argentina no ha fallado un sistema o un ‘modelo’ económico-financiero. Han fallado las conductas políticas que no han atendido otra lógica que la de los intereses más bajos antes que el bien común. Y cuando ésa es la falla, no hay sistema o ‘modelo’ capaz de dar resultado” (editorial del 20 de febrero de 2002).

ción discursiva, una caracterización más específica–, se plantea como la alteridad frente a la cual su gobierno se debe diferenciar. Es que, en efecto, ese *modelo* es identificado como el responsable intrínseco de aquella coyuntura *dramáticamente* crítica. *Patria financiera; modelo económico perverso, rentístico, especulativo y usurero; modelo de concentración económica; modelo economicista* son, entonces, otros de los tantos significantes que nuestro enunciador excluye más allá de este límite temporal.

Sin embargo, Duhalde no sólo excluye un modelo, sistema o estado de cosas correspondiente a un pasado inmediato: son actores específicos, asimismo, presentes incluso en la coyuntura política actual, los que amenazan aquello que nuestro enunciador, como veremos más adelante, busca desarrollar:

Vengo a decirles que *debemos terminar décadas en la Argentina de una alianza que perjudicó al país, que es la alianza del poder político con el poder financiero* y no con el productivo. El poder financiero, las finanzas, son imprescindibles para un país –imprescindibles–, pero ubicadas en el lugar que corresponden. Por eso vengo a decirles que *esa alianza es la que tenemos que terminar a partir de hoy en la Argentina* (Reunión con empresarios en la Residencia de Olivos, 04/01/02; énfasis propio).

Deben entender también los *economistas y políticos argentinos* que las políticas de ajustes estructurales que llevaron a la Argentina a este estado de miseria tienen que acabar para siempre (Hospital San Bernardino de Siena, 14/02/03; énfasis propio).

Es de este modo que Duhalde articula en su discurso una alteridad constituida por un *modelo* económico –*especulativo, financiero, rentístico, usurero*– sostenido por una alianza entre el sector político y ciertos actores sociales específicos –*economistas, financistas, banqueros*–; *modelo* que ha sido responsable no sólo de la coyuntura crítica de 2001, sino también de consecuencias dramáticas para la población argentina: exclusión, empobrecimiento, desempleo, desindustrialización, recesión, entre otros efectos regresivos.

Ahora bien, varios autores han señalado cómo en la década del noventa la gestión menemista desarticuló el antagonismo social propio del discurso peronista. En este sentido, Paula Canelo (2004) analizó la desaparición del adversario social, dentro de un discurso que obvia la identificación de actores responsables por las consecuencias sociales regresivas de las políticas económicas desarrolladas durante los años noventa. Aboy Carlés (2001), por su parte, ha explicitado cómo la identidad menemista desarticuló la *dimensión nacional-popu-*

lar propia del imaginario peronista, privilegiando, ante una demonización de la crisis hiperinflacionaria, la *dimensión nacional-estatal* de orden.<sup>9</sup> Hemos visto hasta aquí la novedad que el discurso duhaldista presentaba en relación a este punto: mediante una serie de desplazamientos discursivos se demarca una alteridad que reinstala en escena al adversario social –el sector financiero–, frente a la cual nuestro enunciador opone un proyecto antagónico para la Argentina actual. Veamos, ahora, de qué se trata el mismo.

### **EL NUEVO MODELO: ESTADO Y PRODUCCIÓN NACIONAL**

Frente a aquel *modelo* desarrollado en un pasado inmediato, con consecuencias sociales regresivas y efectos económicos altamente recesivos, Duhalde propone un proyecto *nacional* basado en la producción, la reindustrialización, el mercado interno y el trabajo, que subvierta la exclusión, vía promoción de la integración y la equidad social:

La única posibilidad que tenemos los argentinos de salir de esta depresión, de esta profunda depresión en que vivimos, es precisamente apuntando a la *reindustrialización del país y al fomento de todas las actividades productivas* (Planta Chevrolet, 04/04/02; énfasis propio).

Garantizar la paz social significa recuperar el crecimiento de la economía, promover la *transformación productiva con equidad y propiciar un modelo sustentable fundado en la producción y el trabajo* (Asamblea Legislativa, 01/01/02; énfasis propio).

[Debemos] sentar las bases de un *nuevo proyecto nacional, fundado en la producción y el trabajo* [...] [H]ay una sola garantía para la *paz: la justicia social* (Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación, 01/03/02; énfasis propio).

Para sustentar este proyecto de integración social, según nuestro enunciador es necesario reemplazar la alianza establecida precedentemente

---

9 Cabe aclarar que si bien estos autores poseen planteos similares en relación con la disolución del antagonismo social que signaba el peronismo, difieren acerca de la noción de *vaciamiento del campo político*, utilizada por Eliseo Verón y Silvia Sigal para dar cuenta de la estrategia discursiva del discurso peronista. Por ella, Verón y Sigal hacían referencia a la operación de descalificación del adversario político identificado como no pertinente frente a los intereses de la Nación en su totalidad. Paula Canelo adopta esta terminología para hacer referencia a la descalificación que efectúa Menem del adversario político; por el contrario, Aboy Carlés descarta dicho concepto –tanto para el peronismo como para el menemismo–, con el argumento de que todo discurso y toda identidad política suponen una dimensión de alteridad al interior del campo político, por lo cual resulta incorrecto hablar en términos de un *vaciamiento* del mismo.

entre el sector político y el financiero por una alianza del gobierno con los representantes de la producción, en defensa de un interés estrictamente nacional. Es mediante esta operación discursiva que los intereses generales de la Nación y la Patria son identificados con el sector –ciertamente particular– del trabajo y la producción: en efecto, ser patriota es defender el trabajo, la industria y la producción:

[Debemos tener un] *proyecto de nación claro que no puede ser otro que el trabajo, la producción* [...] [T]oda decisión que se tome [debe estar] destinada a lo mismo: a la *defensa irrestricta de los intereses argentinos, de los intereses nacionales* (Acto de inauguración de la zona franca Puerto Iguazú, 15/03/02; énfasis propio).

Nadie debe estar excluido porque se trata de la *construcción de un nuevo proyecto nacional de desarrollo y justicia social basado en la producción y el trabajo* (Acto de conmemoración de la Declaración de la Independencia, 09/07/02; énfasis propio).

Esta operación discursiva que realiza Duhalde, mediante la cual el interés nacional es identificado con un proyecto social inclusivo, de distribución del ingreso a través del desarrollo del trabajo, la producción y el consumo interno, puede relacionarse, asimismo, con la segunda dimensión que Aboy Carlés (2001) explicita para el análisis del discurso peronista: *la dimensión nacional-popular*. Con esa designación el autor hace referencia al proyecto de reforma social propio de la identidad peronista, en la cual la Nación y la Patria son asociadas a la justicia social. Queda así delimitada una serie de adversarios sociales, contrapuestos a dicho proyecto, y un principio antagónico al interior del campo político. Hemos visto cómo estos significantes aparecen de manera explícita en el discurso duhaldista.

Por otro lado, el rol de Estado que este proyecto supone se contraponen radicalmente a años de desprestigio de este actor en la escena política local. En efecto, durante la década del noventa, el imaginario político que sostuvo la implementación de políticas dictadas por el Consenso de Washington consistió en una serie de articulaciones que adoptaban una acepción peyorativa del espacio estatal (Beltrán, 1999; Armony, 2005). Tales articulaciones identificaban como causa última de la crisis inflacionaria al crónico déficit fiscal, producto, a su vez, de un elevado gasto público. La solución consistía, casi *naturalmente*, para este imaginario, en la reducción del aparato estatal, mediante, por ejemplo, la privatización de ese espacio. La *modernización* y la *eficiencia* se oponían semánticamente a la *ineficacia estatal*. Por el contrario, nuestro enunciador asume una concepción positiva del Estado, convirtiéndolo en un actor central a la hora de implementar el desa-

rrollo de su proyecto nacional: el Estado no sólo, como hemos visto, debe pacificar aquella situación de desorden hobbesiano que signaba el pasado inmediato –vía decisión y voluntad–; debe, asimismo, promover el empleo, la industria y la producción, y asumir, en definitiva, la recomposición social:

Debemos ser capaces de elaborar una identidad productiva propia y *redefinir la relación entre el mercado, el Estado y la sociedad civil*, a partir de las instituciones, la productividad y los valores culturales (Apertura Sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, 01/03/02; énfasis propio).

*El Estado tiene que proteger a los sectores débiles en todo lo que pueda y debe tomar medidas muchas veces contra sectores muy cercanos al poder económico* (Universidad Nacional Tres de Febrero, 19/03/02; énfasis propio).

Ahora que el derrumbe ha terminado y tenemos que comenzar a reconstruir, estoy convencido de que en la Argentina tenemos que iniciar esa etapa de reconstrucción, donde *la obra pública es naturalmente uno de los aspectos que el Estado Nacional tiene que proyectar con fuerza* (Firma del Convenio del Plan Nacional de Obras Municipales, 09/10/02; énfasis propio).

Por lo tanto, para terminar este apartado, aquello que Duhalde asigna al interior de límites discursivos adquiere la forma de un proyecto fuertemente nacional, de promoción de la industria, la producción, el empleo y el mercado interno, en el cual el Estado es identificado como actor capaz de subvertir las consecuencias sociales regresivas producidas por aquel *modelo* que es excluido más allá de dichas fronteras. De este modo, la fórmula de la unificación nacional ante la drammatización de la coyuntura previa adquiere un contenido particular, delineando, mediante esta operación, un específico –y constitutivo– adversario dentro del campo político. Veamos, ahora, algunas tensiones existentes en estos desplazamientos de nuestro enunciador político.

### **EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN DEL ADVERSARIO. LA POLÍTICA Y LO POLÍTICO**

En los apartados precedentes hemos identificado la alteridad excluida más allá de los límites establecidos en el discurso duhaldista, en contraposición con la cual nuestro enunciador propone un proyecto nacional que, a partir de un fuerte rol estatal, pacifique el caos y articule el patrón estructural que lo había generado.

Como hemos visto, esto supone un ejercicio dual: por un lado, pacificar la coyuntura crítica, vía unificación nacional, y por otro, desarrollar un proyecto de inclusión, vía producción, empleo y mercado interno. El primero de estos desplazamientos consiste en con-

traponer, frente a una situación caracterizada de manera dramática, un elemento conciliador; de unificación nacional, que subvierta el enfrentamiento entre actores sociales. Así, *políticos* y *partidos políticos* son identificados peyorativamente, puesto que intereses particularistas obstaculizan el establecimiento del orden al interior del Estado. La *Nación*, en este caso, se encuentra ligada al interés de la totalidad social. El segundo de estos desplazamientos, por el contrario, consiste en establecer un proyecto identificado con intereses específicos –la producción y el trabajo–, basado en una alianza entre determinados actores, que delimita, a su vez, un fuerte adversario social –como hemos visto, el sector financiero–. La *Nación* se encuentra ligada, en este caso, a un interés particular.

Aparece aquí, entonces, la primera tensión que queremos señalar: si la unificación nacional supone la disolución del antagonismo social, el establecimiento de un *modelo* particular implica, por el contrario, su reaparición. Discurso signado por un intento de cierre del campo de conflictividades, por un lado; discurso que activa el antagonismo al definir un proyecto nacional con un contenido específico, por el otro. El adversario social es, de esta forma, incluido y excluido de los límites del colectivo que Duhalde intenta demarcar.<sup>10</sup>

La segunda tensión que analizaremos refiere a la concepción de la política presente en los discursos de nuestro enunciador. Por un lado, como hemos señalado, ella adquiere una acepción peyorativa, en tanto representa intereses particulares y, en este sentido, enfrentamientos y conflictividades espurias que obstaculizan el interés nacional de orden y paz;<sup>11</sup> por otro lado, ésta es reivindicada en numerosas

---

10 Este desplazamiento pendular del discurso duhaldista también podía encontrarse en el periódico *La Nación*: si, como hemos señalado más arriba, este diario planteaba a la clase política como la responsable de la crisis, impugnando, de este modo, la interpretación duhaldista, a su vez reconocía como necesaria la construcción de cierta autoridad, compartiendo el discurso hobbesiano de pacificación del caos que Duhalde desarrollaba. “Lo que necesitamos es un presidente que tenga la autoridad moral para convocar a todos los argentinos a ser mejores individuos y a construir una sociedad mejor [...] Pero no alcanza con un presidente moral: también necesitamos un presidente eficaz. Un jefe de Estado que se sitúe por encima de los intereses sectoriales, provinciales o de grupos de poder y que trabaje para recrear una visión de nación proyectada con nitidez hacia el futuro” (editorial de *La Nación* del 15 de noviembre de 2002). De esta manera, si bien Duhalde y *La Nación* presentaban dos modelos antagonicos de interpretación de los acontecimientos, existía cierta identificación entre ellos: el referido a la necesidad de institucionalidad y orden en aquella coyuntura crítica.

11 Es interesante, asimismo, comparar estos desplazamientos con la acepción peyorativa que había adquirido la *política* en el imaginario de los años noventa. En efecto, durante esa década ella fue identificada como el obstáculo irracional para la mentada modernización de la economía y el Estado, establecida por el Consenso de

intervenciones como la única actividad capaz de reformar la sociedad e implantar un nuevo proyecto nacional:

Entre todos debemos *rescatar la política como herramienta de transformación social* (Cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, 02/07/02; énfasis propio).

Nuestra *capacidad creativa para alcanzar acuerdo cuando la voluntad política es rectora de nuestros actos* (Cumbre de países del Mercosur, 05/07/02; énfasis propio).

Por lo tanto, si bien el discurso duhaldista efectúa, por un lado, un desplazamiento mediante el cual la política –o mejor aun, el intercambio propio de la política partidaria– aparece en un campo semánticamente negativo, por el otro, la misma es reivindicada en tanto única actividad capaz de instituir el sentimiento y la identidad necesarios, en última instancia, para dar resolución a la crisis nacional. En palabras de un pensador francés contemporáneo, podríamos afirmar que *la política* es negativamente concebida en tanto esfera político- partidaria, mientras que se reivindica, por lo menos discursivamente, *lo político* en tanto que dimensión instituyente y creadora de lo social (Lefort, 1985).

Por último, identificaremos una tensión referida a la posición de nuestro enunciador y a ese *modelo* con el cual él intenta polemizar. En efecto, si bien había comenzado hacia fines de la década del noventa a efectuar declaraciones contrarias al régimen de Convertibilidad, Eduardo Duhalde había formado parte, durante varios años, de aquella *clase* política gobernante –responsable, en definitiva, del *modelo* con el cual ahora intentaba polemizar–:

*Los que hemos gobernado este país en las últimas décadas somos absolutamente responsables de la situación en la que nos encontramos* (Casa de Gobierno, 02/01/02; énfasis propio).

*Una política económica que en mi criterio tuvo hasta mediados de la década pasada la virtud de sacar al país de una situación muy difícil existente a fines de la década del ochenta* (Residencia Presidencial de Olivos, 17/03/03; énfasis propio).

De este modo, si por un lado nuestro enunciador delimita una alteridad constituida por un *modelo* especulativo, sostenido por una alianza

---

Washington; por el contrario, la *economía* era caracterizada como actividad puramente racional, capaz de impulsar la eficiencia necesaria para resolver el endémico problema inflacionario (Beltrán, 1999; Freytes, 2005).

entre *clase* política y sector financiero, de consecuencias sociales altamente regresivas, por otro lado reconoce, en algunas intervenciones, que él mismo ha defendido ese modelo durante la década del noventa, connotando así su persona el pasado del cual se intenta diferenciar. Se desdibuja, por momentos, el límite que Duhalde aspira a demarcar, y su figura queda alternativamente ligada al interior y al exterior de éste.

Veamos a continuación cuál es la relación que nuestro próximo enunciador establece con el pasado, y cómo lo resignifica a la hora de construir su propuesta. En otras palabras, veamos, en las páginas siguientes, cómo el discurso kirchnerista transforma los límites constitutivos en abruptas fronteras.

### **MAYO DE 2003 A MAYO DE 2004: NÉSTOR KIRCHNER O LA REFUNDACIÓN DE LA FRONTERA TEMPORAL**

*Mi guía y yo por esa oculta senda  
fuimos para volver al claro mundo;  
y sin preocupación de descansar,  
subimos, él primero y yo después,  
hasta que nos dejó mirar el cielo  
un agujero, por el cual salimos  
a contemplar de nuevo las estrellas.*

DANTE ALIGHIERI, *Divina comedia*  
(Infierno, Canto XXXIV)

#### **MÁS ALLÁ DE LA FRONTERA: LA DEMONIZACIÓN DEL PASADO**

Hasta aquí hemos analizado los desplazamientos que atraviesan el discurso de aquel presidente provisional que, presionado por ciertos acontecimientos de la escena local, habría de convocar a elecciones nacionales antes del plazo previsto en un inicio por la Asamblea Legislativa. En efecto, los sucesos de Puente Pueyrredón<sup>12</sup> –o, más bien, las consecuencias políticas que se generaron a partir de ellos– coadyuvaron a la definición de una fecha concreta en la cual la ciudadanía elegiría un sucesor. Néstor Kirchner asumió, de este modo, una gestión que si bien estaría signada por una débil legitimidad en sus orígenes –había sido elegido con un bajo porcentaje electoral, el 22,24%–, esta situación se vería rápidamente atemperada por los altos índices de

---

12 El 26 de junio de 2002, fuerzas policiales reprimieron un intento de corte del Puente Pueyrredón –ubicado en la localidad de Avellaneda– por parte de un conjunto de movimientos sociales (Movimientos de Trabajadores Desocupados agrupados en la Coordinadora de trabajadores Desocupados Aníbal Verón). Como resultado de este accionar, se produjeron dos muertes y centenares de heridos.

popularidad que el presidente obtendría en las encuestas efectuadas por las consultoras de opinión política (Cheresky, 2004).

Identifiquemos, entonces, los desplazamientos presentes en el discurso de nuestro nuevo enunciador –quien, como veremos, profundizará algunos aspectos delineados por su antecesor–. Los límites dibujados por Duhalde se transformarán aquí en sólidas fronteras. Comencemos por observar qué es aquello que se excluye más allá de las mismas:

*En la década del noventa, la exigencia sumó la necesidad de la obtención de avances en materia económica, en particular, en materia de control de la inflación. La medida del éxito de esa política la daban las ganancias de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de inversiones especulativas sin que importara la consolidación de la pobreza y la condena a millones de argentinos a la exclusión social, la fragmentación nacional y el enorme e interminable endeudamiento externo (Asamblea Legislativa, 25/05/03; énfasis propio).*

Queremos hacer una Argentina diferente [...] [en la cual] podamos arrancar y terminar definitivamente con la *corrupción que arrasó a la Argentina y se quedó con la riqueza y el trabajo de nuestro país* (Caleta Olivia, Provincia de Santa Cruz; énfasis propio).

*Me cansé de escuchar durante la década del noventa las políticas estratégicas que nos marcaban los grandes pensadores del neoliberalismo argentino; derivamos en un quiebre total de la Argentina; derivamos en el más fuerte proceso devaluatorio que haya tenido la Nación en las últimas décadas; derivamos en una descapitalización muy grande, con todas las consecuencias que ustedes conocen perfectamente; sin embargo, durante muchísimo tiempo nos hablaron de ese proyecto estratégico (Firma del Acuerdo Federal para el lanzamiento del gasoducto del Noreste argentino, 24/11/03; énfasis propio).*

Aquí se pone de manifiesto un primer elemento: la delimitación de una fuerte frontera respecto de un pasado inmediato, la década del noventa, signado por la implementación de un conjunto de políticas económicas de cuño *neoliberal* –y, en este sentido, antinacionales, especulativas y cortoplacistas– que generaron una serie de consecuencias inaceptables para la sociedad, la economía, el Estado y la política –desindustrialización, debilitamiento estatal y fragmentación social, entre otras–. Al igual que en los discursos de su antecesor, el *neoliberalismo* de la década precedente, junto con los efectos intrínsecos de concentración económica y exclusión social, se constituye de este modo como el pasado frente al cual la gestión kirchnerista busca

constantemente polemizar. *Corrupción, especulación, endeudamiento, desindustrialización, exclusión y concentración* aparecen recurrentemente como significantes que aluden a las características constitutivas de la matriz menemista.

Sin embargo, una lectura atenta de los discursos pone de manifiesto que tras las fronteras que Kirchner intenta delimitar no sólo se establece una ruptura con ese pasado inmediato; las raíces del paradigma de política consolidado durante la década del noventa pueden rastrearse en el modelo implantado a mediados de los años setenta:

[Debemos] dejar atrás esa vieja Argentina que hasta hace muy poco tiempo martirizó a todos los argentinos en el marco de la conducción y el proyecto político que tuvo este país lamentablemente de manera fundamental en la última década del noventa, *pero que se inició en marzo de 1976 hasta la explosión de 2001* (Localidad de Jáuregui, 21/08/03; énfasis propio).

*Con distintos nombres, estatización de la deuda, Plan Brady, blindaje, megacanje, se transitó un camino que sostenían era la única vía.* Después sí vimos que era un camino de única vía, única vía a la pobreza, a la destrucción del patrimonio nacional, a la paralización de la industria nacional; única vía hacia el *default*, única vía hacia la exclusión, única vía hacia el oprobio y la vergüenza nacional [...] *Vivimos el final de un ciclo, estamos poniendo fin a un ciclo que iniciado en 1976 hizo explosión arrastrándonos al subsuelo en el 2001* (Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 02/09/03; énfasis propio).

De este modo, se establece una ruptura radical en relación con el modelo socioeconómico implementado desde 1976. A través de este desplazamiento se instaura una continuidad entre el último gobierno dictatorial y las gestiones que lo sucedieron. En este sentido, las fronteras que la gestión alfonsinista había demarcado con su pasado (Aboy Carlés, 2001) se desdibujan en el terreno delineado por Kirchner. En efecto, según Aboy Carlés la operación alfonsinista habría consistido en establecer una doble ruptura: en primer lugar, respecto de un pasado inmediato, signado por la dictadura militar iniciada en 1976, a la cual se contraponía el carácter democrático de la gestión iniciada en 1983; en segundo lugar, una ruptura de más largo plazo, en relación con una matriz particular de política iniciada con el yrigoyenismo y caracterizada por la pretensión irrealizable de clausurar todo espacio de diferencias políticas al interior de la comunidad. Mediante la explícita defensa del pluralismo político, el gobierno democrático de Alfonsín rompía con ese *hegemonismo* que resultaba característico de la tradición populista.

Ahora bien, como hemos visto, nuestro enunciador plantea una continuidad entre la dictadura y los regímenes democráticos que la sucedieron: las violaciones de los derechos humanos durante el gobierno militar no se distancian de las políticas económicas regresivas implementadas por las administraciones subsiguientes. Los *genocidas* del gobierno militar y los *corruptos* de las gestiones democráticas, de esta forma, se equivalen en el trasfondo de una Argentina económicamente regresiva y signada por la *impunidad*. En efecto:

Cambio profundo significará dejar atrás la Argentina que *cobijó en impunidad a genocidas, ladrones y corruptos* mientras condenaba a la miseria y a la marginalidad a millones de nuestros compatriotas (Asamblea Legislativa, 01/03/04; énfasis propio).

En este sentido, Kirchner se posiciona recurrentemente en defensa de los derechos humanos, con una política de disciplinamiento de las Fuerzas Armadas,<sup>13</sup> como si las gestiones precedentes no se hubiesen pronunciado al respecto y hubiesen presentado, de este modo, una línea de continuidad respecto del gobierno dictatorial. Frente a esta continuidad, el presidente pretende delimitar una abrupta ruptura temporal:

Las cosas hay que llamarlas por su nombre y acá, si ustedes me permiten, ya no como compañero y hermano de tantos compañeros y hermanos que compartimos aquel tiempo, sino como presidente de la Nación Argentina, vengo a pedir perdón de parte del Estado nacional por la vergüenza de *haber callado durante veinte años de democracia por tantas atrocidades* (Museo de la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; énfasis propio).

Existen otros innumerables ejemplos que permiten observar los desplazamientos que realiza Kirchner para desdibujar y parasitar la frontera alfonsinista, posicionándose así como punto de inflexión radical luego de décadas de *impunidad*. No sólo, como hemos citado, la defensa explícita de los derechos humanos; también sus recurrentes alusiones a *la pluralidad, la diversidad y las verdades relativas* permiten a Kirchner contraponerse a décadas de pensamiento único: pensamien-

---

13 Cabe señalar que esta operación, a su vez, posibilitaba a Kirchner distanciarse de su predecesor. Si este último había terminado su gestión marcado por la represión de una protesta social en Puente Pueyrredón, Kirchner, con un discurso de defensa de los derechos humanos y condena de las FFAA, buscaba reprobador cualquier accionar que pudiera ser considerado represivo, incluyendo, claro está, aquel efectuado bajo el mandato de Duhalde meses atrás.

to único en torno de la política represiva del gobierno dictatorial,<sup>14</sup> y pensamiento único acerca de la inevitabilidad de la Convertibilidad durante los años noventa:<sup>15</sup>

*La Argentina de la uniformidad ya vimos que no sirvió, la Argentina de las verdades absolutas también es una Argentina de fracasos. Sea de un lado, sea del otro, quien lo diga esté en el gobierno o no, todo aquel que cree tener verdades absolutas seguramente corre el riesgo de equivocarse fuertemente y nosotros optamos por esto: pluralidad, consenso, verdad relativa que nos permita encontrar verdades superadoras* (Acto del Ferrocarril Belgrano Carga S. A., 13/11/03; énfasis propio).

Es de este modo que las fronteras alfonsinistas –delimitadas, por un lado, respecto del pasado inmediato dictatorial y, por el otro, en relación con décadas y décadas de *hegemonismo* populista (Aboy Carlés, 2001)– son parasitadas en el discurso kirchnerista obviando, en definitiva, que tanto la condena a la violación de los derechos humanos como la defensa de la pluralidad han pasado a formar parte del imaginario político-cultural de la sociedad argentina desde 1983.

Por lo tanto, el pasado frente al cual Kirchner delimita su frontera es este *modelo* iniciado en el año 1976 y quebrado en el 2001, que suponía no sólo el desarrollo de un patrón socioeconómico determinado sino también una forma particular de gestionar el Estado y la política –consolidando, en este sentido, una específica matriz cultural–<sup>16</sup>, y en

---

14 “Nos tocó vivir tantas cosas, nos tocó pasar tantos dolores, nos tocó ver diezmada esa generación de argentinos que trabajaba por una Patria igualitaria, de inclusión, distinta, una Patria donde no sea un pecado pensar, una Patria con pluralidad y consenso [...] el hecho de pensar diferente no nos enfrenta[ba], sino por el contrario, nos ayuda[ba] a construir una Argentina distinta” (Encuentro de la militancia, 11/03/04).

15 “Tras dejar una fuerte secuela de desocupación, pobreza, marginación y exclusión social inéditas en nuestra historia, ha entrado en crisis la ideología del *pensamiento único*, del retiro del Estado, la concepción de que el mercado asegura por sí mismo la prosperidad social del conjunto, por medio del supuesto derrame” (Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur del 16 de diciembre de 20; énfasis propio). “Versión fundamentalista, elitista, de que acá en la Argentina se había terminado la posibilidad de analizar ideológicamente el país, que lo que importaba era cerrar una ecuación económica en la uniformidad, cualquiera fuera su resultado, y *que había un pensamiento único y una forma de solucionar todas las cosas y todas las metodologías. Esta fue la década del noventa que nos supimos conseguir*” (Acto de firma de convenios con universidades nacionales, 13/05/04; énfasis propio).

16 “No puede ser que en este país durante toda una década o más, los jóvenes triunfantes, los dirigentes triunfantes eran los que *más plata hacían de cualquier manera*” (Acto de lanzamiento del Plan Nacional Anti-impunidad, 04/11/03; énfasis propio). “No podemos seguir analizando la política argentina y las decisiones institucionales con la cultura y la práctica política de los noventa o con la que se fue cultivando desde

el cual se desarrolló hasta niveles insostenibles un proceso de perversión de todas las esferas de la sociedad con consecuencias altamente regresivas para la población argentina. Se trata de un pasado de frustración que es demonizado recurrentemente hasta llegar incluso a ser etiquetado de *infernial*:

Tenemos que consolidar seriamente esta Argentina que quiere *renacer del infierno*, estamos subiendo la escalera duramente (Entrega de fondos para la construcción de viviendas, 21/01/04; énfasis propio).

Creo que estamos haciendo un gran esfuerzo los argentinos por tratar de *reconstruir esta Argentina que viene de las ruinas mismas, estamos en el infierno mismo tratando de escalar la salida hacia un futuro distinto* (Quilmes, provincia de Buenos Aires, 04/03/04; énfasis propio).

No obstante, ese *infierno* no sólo pertenece a un tiempo pasado y superado; por el contrario, persiste como amenaza latente en la actualidad:

Allí se levanta queriendo regresar la vieja Argentina que queremos superar, que debemos dejar atrás. *La Argentina de la violación de derechos humanos, la de la injusticia, la del poderoso, la de la destrucción de las fuentes productivas y el cierre de las fábricas, de la corrupción estructural, la del empobrecimiento constante de nuestros sectores medios, la de la exclusión social, la de la concentración económica y el endeudamiento eterno. Todavía está allí y tiene sus defensores* (Cámara Argentina de Construcción, 18/11/03; énfasis propio).

*Hay algunos que quieren volver al país que generó los hechos de diciembre de 2001* (Lanzamiento del Programa Pro-Huerta, 29/03/04; énfasis propio).

De esta forma, aquel pasado demonizado y colocado más allá de la frontera asume el carácter de alteridad encarnada en determinados actores presentes actualmente en el escenario político: *neoliberales, sector financiero, economistas, tecnócratas, corruptos*<sup>17</sup> se convierten

---

*el '76 en adelante que tuvo su profundización en aquel momento, donde parecía ser que cada decisión política tenía una alquimia maléfica para destruir otras cosas, otros hechos, otras personas o decisiones*" (Acto de asunción de la licenciada Ocaña como directora ejecutiva del PAMI, 06/01/04; énfasis propio).

17 "Nos vamos a encontrar siempre con las políticas de los *lobbies* o de aquellos que escriben en distintos medios diciendo que si acá no se hace tal y tal política, la Argentina es impracticable; *claros agentes de determinados grupos concentrados de la economía*" (Acto de lanzamiento del Plan "Manos a la obra", 11/08/03; énfasis propio). "Estos cuadros los tendrían que ver también algunos *economistas, algunos*

en adversarios con los cuales Kirchner debe disputar su propio modelo de país. Como hemos visto también en el discurso duhaldista, se reinstala aquí el adversario social que había permanecido ausente durante la gestión menemista, subvirtiendo aquel elemento característico de la tradición populista.

Ahora bien, ya sea que más allá de las fronteras se excluya al pasado reciente, o bien a ciertos actores que constituyen su encarnación en el escenario político actual, esta operación de demonización de la alteridad permite a la gestión kirchnerista posicionarse como punto de inflexión radical, contraponiendo a dicho *infierno* un futuro promisorio capaz de superar décadas de sufrimiento en el país. Es de este modo que se produce un nuevo giro *fundacional* dentro de la historia argentina (Aboy Carlés, 2005).<sup>18</sup> Refundación de la Argentina, refundación de la historia. Veamos, entonces, de qué trata esta promesa.

### **MÁS ACÁ DE LA FRONTERA: PROMESA DE UN FUTURO VENTUROSO**

Para examinar qué existe más acá de las fronteras, comencemos por observar la semantización retroactiva que Kirchner realiza respecto de la crisis de 2001. Si, en efecto, una cantidad de significaciones circulan en aquella coyuntura –la demanda de amplios sectores de la sociedad contra las políticas económicas de la década precedente, así como, y al mismo tiempo, la reacción de otros frentes por el agotamiento de un paradigma de política con el cual habían tenido bienestar económico y social; la crítica radical a la *clase* política y a la política *in toto* y también la impugnación de una determinada dirigencia–, Kirchner realiza una operación mediante la cual ancla un sentido particular:

---

*comentaristas de la realidad argentina que viven hablando de déficit y superávit fiscales, para ver cómo viven hermanos que son hermanos de ellos también, para darse cuenta [de] qué es lo que está pasando y lo que está sucediendo en esta Argentina, cuál es el superávit fiscal que va a solucionar el problema de la tremenda pobreza que tenemos entroncada en este país, que nos va a costar años levantarla por los golpes que hemos recibido”* (Acto de firma de un convenio de construcción plantas para el saneamiento de la cuenca del Río Reconquista, 18/08/03; énfasis propio). “Pero ojo, llegamos a esto con la *metodología* y los *conceptos neoliberales, los conceptos de estos economistas que ustedes ven en la televisión hablando permanentemente, o de estos hombres que se ponen serios para hablar de economía”* (Acto de firma de convenios en el marco del programa nacional de saneamiento, 21/08/03; énfasis propio). “¿O queda alguna duda de las presiones [a las] que me veo y nos vemos sometidos permanentemente, ya sea por *determinados lobbies o grupos monopólicos en el país?*” (Acto de homenaje a los caídos en Malvinas, 02/02/04; énfasis propio).

18 Aboy Carlés (2005) ha señalado como operación característica de las articulaciones políticas argentinas el establecimiento de un *giro fundacional*, consistente en demonizar un pasado que se considera oprobioso y frente al cual se propone una refundación del país, ejerciendo de este modo una ruptura abrupta y radical. Tanto el populismo como el alfonsinismo y el menemismo habrían desplegado dicha operación.

En ese contexto económico y social se construyó el estallido cívico de diciembre de 2001. No se trató sólo de la queja de aquellos que expresaron su enojo por la falta de respuestas de la dirigencia a los problemas que en concreto se vivían, se trató también de un *reclamo ciudadano que le demandó a la democracia un proyecto de país que contenga a todos los argentinos, un modelo político y económico que regenere la calidad institucional de la República, que termine con el abuso, la concentración y la pobreza, que ponga en marcha la producción y recupere el trabajo como única fuerza de desarrollo digno en la sociedad moderna* (Acto por el 149º aniversario de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires; énfasis propio).

Intentamos clausurar un ciclo histórico que culminó en la más colosal *crisis moral, cultural, política, social y económica*, que nos arrastró hasta el fondo de un profundo abismo (Cumbre Extraordinaria de las Américas, 13/01/04; énfasis propio).

Lo que para nuestro enunciador se demandaba, entonces, en dicha crisis –crisis que es descripta con radicalidad por considerársela como una eclosión no solamente económica, política y social, sino también cultural y moral– era la *nueva Argentina* que él mismo propone implantar: una Argentina basada en un proyecto fuertemente nacional, de redistribución del ingreso a través del desarrollo de la producción y el consumo interno, con un Estado promotor y presencial; una Argentina en la cual se promuevan la inclusión, el bienestar, la dignidad, la justicia y el respeto por los derechos humanos; una nueva Argentina, en definitiva, colocada en las antípodas de aquel *modelo* que Kirchner dice haber dejado atrás.

Sin embargo, no se puede obviar que en la *crisis* de 2001 no sólo existían demandas contra las políticas económicas implantadas durante los años noventa: amplios sectores sociales, por el contrario, reclamaban ante el resquebrajamiento de ese *modelo*, al cual habían recurrentemente votado y defendido, y lejos estaban –como los desplazamientos de Kirchner argumentan– de haber experimentado *innumerales sufrimientos*. Es así como, mediante esta operación de anclaje y semantización de aquellos acontecimientos polisémicos, se construye retroactivamente –y, descendentemente, podríamos decir– la demanda ciudadana que él, con su propuesta, apunta a subsanar. En otras palabras, se activa y fabrica una voluntad (Schumpeter, 1952).<sup>19</sup> Ahora bien, veamos esta propuesta *sanadora* más detalladamente.

---

19 En su conocido libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1952), J. Schumpeter discute con las teorías clásicas de la democracia que suponen la existencia de un bien común y una voluntad del pueblo que debe ser representada –y, en este sentido, reflejada–. Por el contrario, el autor sostiene que la voluntad es fabricada por el propio caudillo político.

A lo largo de los discursos, se enfatiza el carácter disruptivo del proyecto que se busca consolidar. *Nueva, diferente, distinta*<sup>20</sup> son significantes que permiten reforzar la ruptura radical entre un pasado de frustración y un futuro promisorio, entre una *vieja* Argentina signada por un modelo económico regresivo, antinacional, de concentración y exclusión social, en la cual se encuentran pervertidas tanto la cultura como la moral, y una *nueva* Argentina de crecimiento, inclusión y equidad, en la cual se busca defender el interés nacional.

Para ello se plantea una concepción del Estado que profundiza los lineamientos establecidos por el discurso duhaldista: aquél debe asumir un rol fuertemente activo, como promotor de determinadas políticas –defensa de los derechos humanos, distribución del ingreso, incentivo a la producción, resguardo de la salud y la educación– y, en este sentido, de bienestar, justicia, inclusión, dignidad y equidad, convirtiéndose así en el espacio comunitario de recomposición de las heridas y sufrimientos a los cuales la población se vio sometida en las décadas precedentes. Espacio que es considerado íntegramente nacional, en oposición a las aristas transnacionales que signaron las políticas regresivas implementadas desde 1976:

En este nuevo milenio, superando el pasado, *el éxito de las políticas debe medirse bajo otros parámetros en orden a nuevos paradigmas [...]* [En ese sentido, se debe] *concretar el bien común, sumando al funcionamiento pleno del Estado de Derecho y la vigencia de una efectiva democracia, la correcta gestión de gobierno [...]* *Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud, la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno [...]* Vengo a proponerles un sueño: *reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación* (Asamblea Legislativa, 25/05/03; énfasis propio).

---

20 “Una nueva Argentina está naciendo, estamos llamando a todos a trabajar juntos por su grandeza” (Día del Ejército, 29/05/03; énfasis propio); “Les puedo asegurar que vamos a poder empezar a construir entre todos una *Argentina diferente*” (La Matanza, 12/06/03; énfasis propio); “Es dura y difícil la lucha cuando queremos hacer un *nuevo país*, cuando queremos hacerles entender a las grandes corporaciones económicas, a los intereses, a algunos economistas, que *ya no es posible, como ellos sueñan, hacer una Argentina cerradita para ellos solos, que están estos miles de rostros, que se multiplican en toda la Argentina*, que un verdadero proyecto económico no es aquel que solamente les permite vertebrar la aritmética sino que les permite a todos ustedes, a los millones de hermanos y hermanas que no tienen trabajo y que buscan un techo que los cobije, *ser parte activa de la Argentina y que la bandera de nuestra Patria les devuelva la cobertura de justicia y dignidad perdida*” (Florencio Varela, 05/08/03; énfasis propio).

De esta forma, bajo la protección de un Estado que implemente un proyecto de país contrapuesto a aquel *modelo* identificado como el responsable de múltiples sufrimientos y heridas, se promueve el desarrollo de una comunidad y una identidad nacionales, que no sólo devuelva el conjunto de derechos perdidos –en este caso, civiles y sociales, siguiendo la conocida clasificación de Marshall (1996)– sino que también extienda una membresía y un sentido de pertenencia a todos los ciudadanos argentinos. Es, para Kirchner, la *nueva* Argentina la que debe contener a todos bajo las alas de la comunidad nacional.

Para ello, no sólo se requiere un conjunto de transformaciones de índole económica, política y estatal; es necesario también que la sociedad en su conjunto sea partícipe de una profunda reforma cultural –e incluso moral– que subvierta décadas de valores y prácticas consideradas egoístas, hipócritas y corruptas:

Sé que estamos luchando por salir del subsuelo de la patria donde nos han llevado, pero vamos a salir día a día con el *trabajo cotidiano, recuperando los valores perdidos, recuperando definitivamente que el mejor dirigente, el mejor argentino no sea el más vivo, el más pícaro o el que más plata hace rápido, sino el que más estudia, el que más investiga, el que más trabaja, el más honesto* (Río Cuarto, Córdoba, 16/09/03; énfasis propio).

Estamos convencidos de que debemos despertar las energías que la República Argentina atesora en el interior de su propia sociedad [...] *colaborar en esta reconstrucción, que no sólo es económica sino también cultural y moral* [...] *Sólo si los políticos, los empresarios, los periodistas, los economistas, los ciudadanos en general damos el paso de empezar a producir los profundos cambios culturales que nos permiten creer en un proyecto de raíz y contenido nacional, que nos permita proyectarnos en el mundo, dejaremos atrás un pasado de frustración* (Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 02/09/03; énfasis propio).

Es aquí donde algunas articulaciones comienzan a desdibujarse: aquello que por momentos aparece como un campo de disputa entre dos *modelos* diferentes y antagónicos de país –ejemplificado, incluso, en disputas acerca del significado de ciertos significantes<sup>21</sup> puede re-

---

21 “Todos los que tenemos responsabilidad de gobierno debemos tener un claro sentido de responsabilidad y de *racionalidad, pero no la racionalidad que nos dieron en la década del noventa en el sentido de que la racionalidad era ajuste, era cirugía sin anestesia, era corrupción, era concentración económica y distribución injusta del ingreso; para nosotros racionalidad* debe ser cómo llegamos con los mecanismos más claros y precisos, con todos los fundamentos para encontrar las respuestas que nuestra sociedad necesita [a saber] *trabajo, inversión y posibilidades concretas para todos*

generarse a través de la conversión del conjunto de la sociedad a partir de una reforma cultural y moral integral. Mediante esta operación, entonces, el adversario –y junto con él, el antagonismo en sí mismo– se diluye, planteándose la posibilidad de regeneración de conductas y prácticas de frustración en un colectivo solidario y nacional. En este sentido, asimismo, pueden leerse las múltiples referencias de Kirchner a la tan deseada síntesis superadora:

Construir un país en serio; construir un país donde entendamos que todos los sectores de la sociedad tenemos verdades relativas, donde tengamos la humildad de comprender que en la verdad relativa de cada uno se halla esa *verdad superadora que nos permita encontrar síntesis a los argentinos y que nos permita crecer en solidaridad* (Bolsa de Comercio, 10/07/03; énfasis propio).

Por lo tanto, al igual que en el discurso duhaldista, los actores excluidos más allá de la frontera kirchnerista son por momentos incluidos más acá de ésta, en la *nueva* Argentina. Tanto Duhalde como Kirchner establecen de ese modo el juego de exclusión e inclusión propio de toda identidad política: en efecto, “toda identidad política supone un principio de escisión, el establecimiento de un espacio solidario propio detrás del cual se vislumbra la clausura impuesta por una alteridad. Pero a su vez, toda identidad política busca la ampliación de su propio espacio solidario [Es decir], la pretensión de desplazar ese límite, de captar el espacio que se vislumbra tras la original clausura” (Aboy Carlés, 2004). Hemos visto en nuestros enunciadores esta sinuosa operación.

Mediante las articulaciones descritas, entonces, Kirchner marca un punto de inflexión respecto de ese pasado *infernal*, caracterizado por la implementación de un *modelo* económico, político y social que ha tenido consecuencias altamente regresivas y perversas no sólo para

---

*los argentinos*” (Firma del convenio del Plan Nacional “Manos a la obra”, 23/12/03; énfasis propio). Asimismo, “¿Qué es la racionalidad, amigos y amigas, compañeros y compañeras? *¿La racionalidad es bajar la cabeza, acordar cualquier cosa pactando disciplinada y educadamente con determinados intereses, y sumar y sumar excluidos, sumar y sumar desocupados, sumar y sumar argentinos que van quedando sin ninguna posibilidad? ¿O la racionalidad es trabajar con responsabilidad, seriedad, con fuerzas para abrir las puertas de la producción, del trabajo y del estudio para todos los argentinos?*” (Encuentro de la Militancia, 11/03/04; énfasis propio). Es interesante, en este sentido, comparar estas afirmaciones con los desplazamientos del imaginario político característico de la década precedente –sostenido, asimismo, por los sectores con los cuales Kirchner disputa en el escenario actual–, en el cual, como hemos señalado anteriormente, la política constituía el obstáculo irracional para la tan mentada modernización económica.

ciertos sectores excluidos sino también para el conjunto mismo de la sociedad, que ha visto degradadas su cultura, sus valores y su moral. Para nuestro enunciador, es ésta la *vieja* Argentina que urge regenerar a través de un proyecto integral que –mediante la reforma económica, política, cultural y moral– permita la constitución de un espacio sanador –de aquel *infierno*– y contenedor –de la diversidad y de la pluralidad–; propulsor, en definitiva, de un sentimiento de pertenencia nacional. De un *nuevo* y *fundacional* sentimiento de pertenencia a una comunidad.

**TRADICIÓN: RUPTURAS Y CONTINUIDADES  
EN EL DISCURSO KIRCHNERISTA<sup>22</sup>**

Eliseo Verón y Silvia Sigal (2004) han identificado el *modelo de la llegada* en sus conocidos análisis sobre el discurso peronista. Este concepto alude a la operación discursiva desplegada por J. D. Perón, que consiste en plantear la incursión en determinada coyuntura en términos de una *llegada* desde un *exterior* físico o abstracto. En efecto, a lo largo de sus discursos Perón se presentaba a sí mismo como llegando desde el cuartel y, en ese sentido, ajeno a la profunda degradación de la sociedad civil y la vida político-partidaria. Lograba, de este modo, legitimar su salvadora y mesiánica incursión –que era entonces identificada como la única verdad–.

Ahora bien, ¿cómo construye Kirchner su propuesta refundacional? ¿Desde qué posición la enuncia? También nuestro enunciador asume un espacio de *exterioridad*: *exterioridad* geográfica respecto de las ciudades donde radican los centros de poder político; *exterioridad* respecto del aparato político justicialista, *exterioridad* respecto de la *clase* política vapuleada en las jornadas de 2001, *exterioridad* respecto de las disputas que signan la política tradicional; *exterioridad*, en definitiva, respecto de las connotaciones peyorativas que todo ello supone:

Queridos amigos, los abrazo fuertemente, soy un compañero de ustedes, *alguien a quien circunstancialmente le toca ser presidente de la Nación, pero soy un hombre común con responsabilidades importantes* (Provincia de Buenos Aires, 27/08/03; énfasis propio).

De corazón, muchísimas gracias, estoy a vuestras órdenes. Los quiero mucho, pongamos todo nuestro esfuerzo, con *toda la fuerza sureña, o como algunos quiere decir de mí, "ahí viene el pingüino"*; *que lo digan, viene el pingüino, un argentino que quiere una patria distinta, muchas*

---

22 Para un análisis más desarrollado de los ecos del discurso peronista en las intervenciones de Néstor Kirchner, véase Slipak (2007).

*gracias* (Villa 21, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20/08/03; énfasis propio).

A mí no me interesa que me digan que vengo *del sur lejano, que soy un pingüino. No importa, soy un pingüino abrazado con todos ustedes. (Aplausos). Con todos, con la fortaleza de hacer un país distinto* (Firma de convenios de Cerrito, 02/09/03; énfasis propio).

Mediante esta operación, presente en numerosos ejemplos más, Kirchner se convierte en un *outsider*<sup>23</sup> (Torre, 2004), en un recién llegado ajeno al escenario de disputa nacional y, de este modo, en un ciudadano capaz de recomponer la *crisis* de representación y realizar un giro fundacional. Es en este sentido que retoma un aspecto de la tradición peronista: el dispositivo de enunciación que le es propio. Kirchner llega, entonces, desde una provincia lejana, al margen de las disputas de la *clase* política y de las causas de la *crisis*, asumiendo la posición de un actor capaz de –y legítimo para– llevar a cabo una profunda reforma económica, política y moral.

Aboy Carlés (2001) ha señalado, asimismo, las características constitutivas de la tradición populista: una particular gestión que agudiza la tensión inherente a toda identidad política –la tensión, ya mencionada, entre la definición de un límite y la pretensión de su superación–, que consiste en un inestable borramiento y reinscripción entre el *fundacionalismo* y el *hegemonismo*. *Fundacionalismo*, en tanto se establecen abruptas fronteras políticas en el tiempo, contraponiendo un pasado demonizado a un futuro venturoso que aparece como contracara de ese pasado. *Hegemonismo*, en tanto se pretende la clausura –siempre imposible– de cualquier espacio de diferencias políticas al interior de la comunidad. Y nuestro enunciador se caracterizaría, desde la perspectiva de este autor, por una suerte de *populismo atemperado* (Aboy Carlés, 2005). Es que, en efecto, la gestión kirchnerista presenta algunas características de esta matriz, pero *atemperada* por la irrupción de otros elementos propios del contexto actual. Veamos esto más detenidamente.

Por un lado, el fundacionalismo propio del populismo persiste en el discurso kirchnerista. Hemos analizado precedentemente cómo Kirchner realiza una operación mediante la cual demoniza el pasado desde 1976 a 2001, al cual contrapone un futuro promisorio que, a partir de un proyecto nacional e inclusivo, transformará la *vieja* y vaporeada Argentina en un *nuevo* país, signado por la equidad y el bien-

---

23 J. C. Torre (2004) ha escrito acerca de la posición de *outsider* que Kirchner establece respecto de la clase política, posibilitando el desempeño de una gran operación de transversalidad en la escena política.

estar. Asimismo, el juego agudizado de exclusiones e inclusiones de la matriz populista pervive en la estrategia de nuestro enunciador: el antagonismo marcado por la encarnación de ese pasado en determinados actores presentes en el escenario político actual se diluye, por momentos, mediante el llamado a una reforma moral del conjunto social en su totalidad; la alteridad constitutiva desaparece así al interior de la comunidad *nacional*.

Por otro lado, sin embargo, es innegable que dichos elementos de la matriz populista conviven con desplazamientos ajenos a ella, tales como las constantes alusiones a la defensa de los derechos humanos y al pluralismo, propios del pensamiento liberal:

[Debemos] recuperar el respeto por los *derechos humanos y la dignidad del hombre* (Homenaje a los reyes de España, 13/11/03; énfasis propio).

Hoy la *defensa de los derechos humanos* ocupa un lugar central en la nueva agenda de la República Argentina [...] [E]l *respeto a la persona y su dignidad deviene de principios previos a la formulación del derecho positivo* y reconoce sus orígenes desde el comienzo de la historia de la humanidad (Cumbre de jefes de Estado del Mercosur, 16/12/03; énfasis propio).

Sin abandonar las distintas *particularidades* que siempre resultarán enriquecedoras del accionar colectivo debemos encontrar el modo para que, *unidos en la diversidad, se pueda hacer rendir el pluralismo en beneficio común* (Cámara Argentina de Comercio, 11/12/03; énfasis propio).

De este modo, *pluralidad, derechos humanos y dignidad* irrumpen en el imaginario kirchnerista, opacando, a través de la recuperación de una serie de elementos liberales que ya habían sido introducidos anteriormente por la gestión alfonsinista, los rasgos populistas previamente señalados.

No obstante, quisiéramos remarcar que, sea a través de dispositivos específicos de enunciación, o bien mediante una operación de fundacionalismo –como hemos visto, ambos componentes intrínsecos de la matriz populista–, Kirchner ha recuperado, profundizando los desplazamientos de su predecesor, elementos de una tradición política que aunque había sido resquebrajada a inicios de los años ochenta, parece no querer desaparecer del imaginario político-cultural argentino. La Nación como totalidad que subvierte las diferencias en su interior, la refundación de la comunidad política, el Estado como actor fundamental del juego político y el antagonismo social como principio de partición del campo político son articulaciones de sentido que aparecen en el escenario pos-crisis de 2001, tiñendo con rasgos popu-

listas las apuestas de reconstrucción del vínculo representativo en los comienzos de la gestión kirchnerista.

## REFLEXIONES FINALES

*...circulan fragmentos de él mismo que se hacen pasar por él, que, según se cree, lo contienen casi por entero y en los cuales finalmente, le ocurre que encuentra refugio; los comentarios lo desdoblan, otros discursos donde finalmente debe aparecer él mismo, confesar lo que se había negado a decir, librarse de lo que ostentosamente simulaba ser...*

MICHEL FOUCAULT, *Historia de la locura*

Comenzamos estas páginas con un breve recorrido por ciertos cambios acaecidos en el formato representativo de las democracias actuales: vínculos personalistas y directos entre representantes y representados, debilitamiento de los partidos políticos, fluctuación de las preferencias electorales, creciente incidencia de los medios de comunicación en la dinámica política, entre otros. Transformaciones que, en el escenario argentino, convivían con situaciones que podían ser consideradas como *crisis* del vínculo representativo. A partir de este escenario de *metamorfosis* y *crisis*, entonces, tanto Duhalde como Kirchner realizan una serie de apuestas para reconciliar, en sus propias palabras, la política y el gobierno con la sociedad. Lo que hemos analizado aquí son las apuestas que estos presidentes desarrollan para regenerar ese vínculo de representación.

En primer lugar, hemos visto que los límites duhaldistas establecían una alteridad conformada por un pasado reciente, poblado por un *modelo* responsable por la –dramáticamente caracterizada– crisis de 2001. *Modelo* sostenido en una alianza entre el sector político y el financiero, cuyas consecuencias económicamente recesivas y socialmente regresivas habían adquirido visibilidad en ese fatídico diciembre.

Frente a esta alteridad, Duhalde proponía una estrategia que resultaba dual: si, por un lado, la dramática crisis de 2001 hacía necesaria una propuesta conciliadora, de unificación nacional –y, en este sentido, de eliminación de antagonismos y enfrentamientos considerados egoístas y espurios–, por otro lado, era necesario sentar las bases de un *nuevo modelo* que posibilitara la subversión del *viejo*, causante, en definitiva, de los críticos acontecimientos. La *Nación* era asociada alternativamente a la unificación de la totalidad social y al interés de un sector particular. El adversario social, reinstalado luego de la ausencia menemista, era así incluido y excluido de los límites duhaldistas.

Nuestro segundo enunciador, como hemos visto, desde una posición de enunciación que recupera el *modelo de la llegada* peronista, realiza un nuevo giro fundacional en la historia argentina, consistente en contraponer a un pasado demonizado, un futuro promisorio de bienestar. Para esta operación era necesario el desdibujamiento de las fronteras delimitadas por gestiones previas y la demarcación de un punto de inflexión radical, a partir del cual construir una *nueva* Argentina signada por la inclusión y la equidad. La defensa de los derechos humanos, la defensa de la salud y la educación, la distribución del ingreso, el incentivo a la producción y al mercado interno eran otras de las tantas políticas que el Estado debía promover, convirtiéndose en el reparador de injusticias pasadas – tanto del gobierno dictatorial como de las gestiones democráticas que le sucedieron–.

Esta estrategia, asimismo, había supuesto una específica operación de semantización de las jornadas de 2001: si, en efecto, múltiples significaciones circulaban durante estos acontecimientos, Kirchner asume –y fabrica– para la ciudadanía una demanda particular: la de la comunidad sanadora que él venía a implantar. Obviaba, de este modo, que amplios sectores de la sociedad no sólo no habían sufrido bajo el paradigma de política desarrollado en las últimas décadas, sino que incluso, recurrentemente, lo habían defendido.

Ahora bien, a través de estas articulaciones se delimitaba el antagonismo propio del campo político: los adversarios del *nuevo* país propuesto eran aquellos actores que, por su defensa del *modelo* pasado, se convertían en una amenaza en el escenario actual. Este antagonismo, sin embargo, podía diluirse mediante la inclusión de dichos actores, previa regeneración moral, dentro de la comunidad nacional, más acá de las fronteras kirchneristas previamente descritas. Esta comunidad, por su parte, no sólo proponía reasignar derechos perdidos sino que también buscaba construir un sentimiento de pertenencia a una totalidad.

De esta forma, entonces, nuestro segundo enunciador se asentaba sobre los lineamientos de su antecesor, profundizando aun más sus articulaciones: aquel *modelo* identificado por Duhalde, por momentos vagamente, se define en Kirchner con una estricta precisión temporal que supera la imprecisión primera. En efecto, ya no se trata de diferenciarse sólo del pasado reciente sino también respecto del período iniciado con el último gobierno dictatorial, culminado en las jornadas de 2001. A su vez, el imaginario kirchnerista no sólo dramatiza ese pasado sino que incluso le adjudica, como hemos visto, rasgos infernales. Por último, el discurso de nuestro segundo enunciador acentúa el rol del Estado, que llega a constituirse como el espacio comunitario de recomposición de las heridas causadas por ese pasado infernal.

Mediante estas operaciones de profundización, entonces, los límites duhaldistas se transforman en abruptas y radicales fronteras en el discurso de su sucesor, configurando un nuevo giro fundacional en la historia argentina. Giro legitimado por aquel *modelo de la llegada* que Kirchner, a diferencia de Duhalde, parece explotar. Exterior a las disputas que signan la clase política y a sus connotaciones negativas, Kirchner, a diferencia de Duhalde, es un actor capaz de reformar la pervertida sociedad. Reformarla, asimismo, porque a diferencia de su antecesor no *llega* de manera transitoria –asumiendo la jefatura de un gobierno de emergencia–, sino que *llega* para, por lo menos por un tiempo, ahondar aquellas operaciones discursivas delineadas precedentemente. Los años siguientes mostrarían, no obstante, si esta apuesta habría de sedimentar o no en el imaginario de la sociedad argentina, y cómo habría de ser significada la frontera kirchnerista en los desplazamientos de sentido que necesariamente pondrían en juego posteriores y nunca definitivas articulaciones discursivas.

### **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

- Aboy Carlés, Gerardo 2001 *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem* (Rosario: Homo Sapiens).
- Aboy Carlés, Gerardo 2004 “Repensando el populismo” en *Política y Gestión* (Buenos Aires) N° 5.
- Aboy Carlés, Gerardo 2005 “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación” en *Estudios Sociales* (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral) N° 28.
- Alighieri, Dante 1998 *Divina Comedia* (Madrid: Cátedra).
- Armony, Víctor 2005 “Aportes teórico-metodológicos para el estudio de la producción social de sentido a través del análisis del discurso presidencial”, mimeo.
- Auyero, Javier 2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo* (Buenos Aires: Manantial).
- Bajtín, Mijail 1982 *Estética de la creación verbal* (México: Siglo XXI).
- Beltrán, Gastón 1999 “La crisis de finales de los ochenta bajo la mirada de los sectores dominantes. Justificación e inicio del proceso de reformas estructurales de los años noventa” en *Época. Revista argentina de economía política* (Buenos Aires) N° 1.
- Bourdieu, Pierre 1996 *Cosas dichas* (Barcelona: Gedisa).
- Bourdieu, Pierre 2001 *Sobre la televisión* (Barcelona: Anagrama).

- Canelo, Paula 2002 *La construcción de lo posible: identidades y política durante el menemismo. Argentina, 1989-1995* (Buenos Aires: FLACSO).
- Cheresky, Isidoro (comp.) 2004 *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en política comparada* (Rosario: Homo Sapiens).
- Cheresky, Isidoro 1998 "La ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación. Ciudadanía y política en la Argentina de los noventa" en *Ciencias Sociales* (Buenos Aires: Universidad de Quilmes) N° 10.
- Cheresky, Isidoro 2005 "Ciudadanía y sociedad civil en la Argentina renaciente", mimeo.
- Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comps.) 2001 *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Paidós).
- Derrida, Jacques 1989 *Márgenes de la filosofía* (Madrid: Cátedra).
- Discursos del presidente Eduardo Duhalde. Enero de 2002 a mayo de 2003. Comunicación Presidencia de la Nación. CD-ROM.
- Discursos del presidente Néstor Kirchner del 25 de mayo de 2003 al 25 de mayo de 2004. En <[www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)>, acceso en julio de 2005.
- Ferry, Jean-Marc, Wolton, Dominique *et al.* 1995 *El nuevo espacio público* (Barcelona: Gedisa).
- Foucault, Michel 1992 *Historia de la locura en la época clásica* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Heredia, Mariana 2004 "El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: Fiel, FM y CEMA" en Pucciarelli A. (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- La Nación* (Buenos Aires) febrero de 2002.
- La Nación* (Buenos Aires) noviembre de 2002.
- Laclau, Ernesto 2004 *Hegemonía y estrategia socialista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Lefort, Claude 1985 "La invención democrática" en *Opciones* (Santiago de Chile).
- Levistky, Steven 2002 "Una desorganización organizada: Estructura y dinámica interna de la organización partidaria de base del peronismo contemporáneo" en *Política y Gestión* (Buenos Aires) Vol. III.

- Manin, Bernard 1992 “Metamorfosis de la representación” en Mario do Santos (coord.) *¿Qué queda de la representación política?* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Manin, Bernard 1992 “Metamorfosis de la representación” en Mario do Santos (coord.) *¿Qué queda de la representación política?* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Manin, Bernard 1998 *Los Principios del Gobierno Representativo* (Madrid: Alianza).
- Marshall, T. H. y T. Bottomore 1996 *Citizenship and Social Class* (London: Pluto Press).
- Natanson, José 2004 *El presidente inesperado* (Rosario: Homo Sapiens).
- Novaro, Marcos 1994 *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)* (Buenos Aires: Ediciones Letra Buena).
- Novaro, Marcos 1995 “Menemismo y peronismo. Viejo y nuevo populismo” en Sidicaro, Ricardo y Jorge Mayer (comps.) *Política y sociedad en los años del menemismo* (Buenos Aires: Eudeba).
- Novaro, Marcos 2000 *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas* (Rosario: Homo Sapiens).
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos 1996 *Política y poder en el gobierno de Menem* (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma).
- Pousadela, Inés 2004 “¡Los partidos políticos han muerto! ¡Larga vida a los partidos!” en Cheresky, Isidoro y Blanquer, J. M. (comps.) *¿Qué cambió en la política argentina?. Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada?* (Rosario: Homo Sapiens).
- Rousseau, Jacques 1998 *Discurso sobre el origen de la desigualdad* (México: Editorial Porrúa).
- Schmitt, Karl 2001 *Carl Schmitt, teólogo de la política* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Schnapper, Dominique 2004 *La democracia providencial* (Rosario: Homo Sapiens).
- Schumpeter, Joseph 1952 *Capitalismo, socialismo y democracia* (Madrid: Aguilar).
- Sigal, Silvia y Verón, Eliseo 2004 *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista* (Buenos Aires: Hispamérica).
- Slipak, Daniela 2007 “(Re)fundación, Estado y Nación: ecos del discurso peronista en el campo de la comunicación política post-crisis (2002-2004)”, Ponencia presentada en las IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino

- Germani, FSC-UBA, 19 al 21 de septiembre. En <[http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes\\_investigadores/4jornadasjovenes](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes)>.
- Torre, Juan Carlos 2004 “La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista”, Conferencia *Argentina en perspectiva* Universidad Torcuato Di Tella.
- Verón, Eliseo 1987 “La palabra adversativa” en AAVV *Discurso Político* (Buenos Aires: Hachette).
- Williams, Raymond 2000 *Marxismo y literatura* (Barcelona: Península).

SEBASTIÁN G. MAURO\*

## PRÉDICA Y CRISIS DE LA RETÓRICA PROGRESISTA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2003-2006)

DESDE EL SURGIMIENTO del Frente País Solidario (Frepasso) a mediados de los años noventa, la identificación con el progresismo se ha revelado decisiva para obtener el apoyo de un sector mayoritario del electorado de la ciudad de Buenos Aires. Luego de la crisis política y económica de 2001 y de la reelección del frepasista Aníbal Ibarra en el Ejecutivo local en el año 2003, que venció en *ballotage* al candidato de centroderecha Mauricio Macri, el signo progresista se extendió hasta asociarse al abanico político todo, convirtiéndose en un elemento difuso y susceptible de ser invocado casi por cualquier actor político. ¿Cuáles fueron las condiciones que permitieron la explosión del signo progresista en la ciudad? ¿A qué contenidos se ha asociado el signifi-  
cante *progresismo* en los últimos años? ¿Qué antagonismos se han delineado a partir de la articulación de diversas posiciones políticas con el signo progresista? El trabajo que se presenta a continuación dará tratamiento a tales interrogantes, analizando, desde una perspectiva histórica, el período de preeminencia política del discurso progresista en la ciudad de Buenos Aires.

\* Licenciado en Ciencia Política (UBA) y becario doctoral del CONICET, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), y docente en la carrera de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)

En primer lugar, se presentará introducción conceptual, explicitando los presupuestos del marco teórico y metodológico utilizado para el análisis del ciclo político caracterizado por la preeminencia de la retórica progresista. Luego, introduciremos la génesis histórica del discurso progresista encarnado por Aníbal Ibarra en 2003, que se remonta al período menemista, al gobierno de la Alianza, a la crisis de 2001 y al interregno del gobierno peronista de Eduardo Duhalde.

Posteriormente, se caracterizará la articulación del discurso de Aníbal Ibarra en las elecciones de 2003, en perspectiva con la configuración general de una escena política fluctuante, caracterizada por el predominio del “efecto de frontera” del discurso de Néstor Kirchner respecto del modelo neoliberal menemista, y por el protagonismo de la figura de Mauricio Macri como referente de la centroderecha porteña.

Continuando dicho análisis, en el apartado siguiente se ofrecerá una descripción de los avatares de la gestión ibarrista frente a la oposición, al gobierno nacional y a la sociedad civil, a partir del relato de dos acontecimientos que movilizaron a la opinión pública y redefinieron la arena política: la reforma del Código Contravencional y el incendio de República de Cromañón.<sup>1</sup> Ambos fenómenos permiten explicar la mecánica de la retórica progresista en contextos de excepcionalidad, revelándose sus elementos constitutivos. Luego se tratarán dos procesos políticos simultáneos y conexos con estos fenómenos: las elecciones legislativas de 2005 y del desenlace del juicio político a que fue sometido el jefe de gobierno por su responsabilidad política en la tragedia de Cromañón. Ambos fenómenos permiten explicar las características y el alcance del deterioro de la prédica progresista construida por Ibarra.

Las consecuencias de este deterioro serán tratadas en un epílogo, que desarrolla el cierre definitivo del ciclo inaugurado en 2003: el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones ejecutivas locales, en las que se impuso ampliamente sobre los actores identificados como herederos del progresismo. Finalmente, se presentarán las conclusiones generales, que hilvanan los acontecimientos analizados en la clave de la hipótesis general del estudio.

---

1 El 30 de diciembre de 2004, durante un recital de la banda de rock *Callejeros*, se produjo el incendio del local República de Cromañón, provocando la muerte de 194 personas (en su gran mayoría, menores de 25 años). El incendio fue provocado por el uso de material pirotécnico por parte del público, que entró en contacto con aislantes acústicos inflamables. La cadena de negligencias que derivó en el incidente alcanzó a las autoridades estatales de la ciudad y de la Nación, lo que desató un ciclo de protestas protagonizadas por los familiares de las víctimas. Éstos presionaron, entre otras cosas, por la destitución de Aníbal Ibarra, que finalmente se produjo en marzo de 2006.

Como hipótesis general se plantea que el único elemento definitivo del signo progresista, en el campo de la discursividad política porteña, es su oposición a la retórica hegemónica del pasado reciente, lo que habilita una amplia gama de articulaciones –entre, por ejemplo, *progresismo y democracia*, *progresismo y republicanismo*, *progresismo y populismo*, e incluso, *progresismo y gestión*–. El reflejo del vaciamiento de sentido del progresismo es el vaciamiento de la caracterización del pasado reciente, abierto a reinterpretaciones en pugna. De esta forma, un *progresismo* indeterminado se opone a una *corrupción* igualmente indeterminada, que por momentos pone el foco en los condicionamientos estructurales vigentes y en sus posibles alternativas, y por momentos obtura su visibilidad en una retórica moralista e impolítica. En este sentido, el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones de 2005 y de 2007 debe ser entendido en los términos de la explosión del signo progresista a todo el arco político, y de su consecuente apropiación por actores otrora identificados con la centroderecha.

### **INTRODUCCIÓN TEÓRICA**

El presente estudio se propone analizar las características del proceso de articulación, disolución y reconfiguración de las alianzas políticas en la ciudad de Buenos Aires, dentro del espacio autodefinido como *progresista*, durante el período comprendido entre 2003 y 2006. En este sentido, se analizarán diferentes aspectos de la conformación del armado político que sostuvo la candidatura de Aníbal Ibarra para su reelección como jefe de Gobierno hasta su destitución por juicio político, tomando en cuenta el proceso general de desagregación y rearticulación de las fuerzas políticas, con la consecuente transformación de las relaciones de fuerzas en la escena de la ciudad de Buenos Aires.

En el análisis de todo el proceso se prestará especial atención, focalizando en determinadas coyunturas particulares (como campañas electorales o momentos de conflictividad particular), a las estrategias discursivas de los principales referentes políticos del distrito –particularmente, las de Aníbal Ibarra, pero también de Elisa Carrió y referentes de Afirmación por una República Igualitaria –ARI–, de Rafael Bielsa y el kirchnerismo, e incluso de Mauricio Macri y su partido–, en función de caracterizar sus definiciones del signo progresista y la productividad retórica de éste como principio de diferenciación política. En este sentido, nuestra propuesta se plantea articular una multiplicidad de problemáticas hilvanándolas en una misma serie de fenómenos.

Por una parte, un conjunto problemático se define como estrictamente electoral, en tanto se intenta establecer los criterios de conformación de candidaturas y los procesos de diferenciación política en las campañas electorales. Este conjunto trae consigo una serie

de cuestiones respecto de la pérdida de centralidad de los partidos políticos como dispositivos de reconocimiento identitario (Manin, 1998), cuestiones sobre las que reflexionaremos más adelante. Al mismo tiempo, incluye una articulación de metodologías diferentes, que abarcan la aplicación de técnicas propias de la ciencia política junto con elementos extraídos del análisis del discurso (Verón, 1987). Por otra parte, una serie de cuestiones relativas a la irrupción de protestas sociales en el espacio público trae el problema de la intervención de la sociedad civil, frente a la cual los referentes políticos y los órganos institucionales deben tomar posición.

Nuestra estrategia consiste en abordar ambos campos problemáticos dentro de una misma concepción de la política democrática, asociada a la constitución de identidades colectivas en el espacio público.

En este sentido, en primer término, nuestra estrategia es tributaria de las vertientes contemporáneas del pensamiento político que problematizan la constitución de sujetos colectivos (Laclau y Mouffe, 2003; Laclau, 2005; Rancière, 1996), en tanto presentan a las identidades políticas como resultado de una serie de prácticas contingentes, y no como su sustrato estable. Estas vertientes resaltan la centralidad del conflicto como constitutivo de las identidades, en tanto la instalación de un antagonismo es condición de posibilidad (y al mismo tiempo, de imposibilidad) de cualquier matriz identitaria relativamente homogénea (Aboy Carlés, 2001; Laclau y Mouffe, 2003; Schmitt, 1978). Siguiendo esta línea, cobra especial importancia para cualquier estudio sobre la política el análisis de los procesos de instalación de una alteridad. Asimismo, la constitución de una subjetividad colectiva también requiere del proceso representativo (Novaro, 2000), pues la unidad del *nosotros* depende de la capacidad de un particular para asumir la encarnación, siempre precaria y parcial, del grupo como un todo. En los términos de Laclau (1994), esta función está asociada con la *hegemonía* y con el tendencial vaciamiento del significante.

A esta lógica de constitución de actores colectivos, basada en la representación del todo por una parte y en la exclusión radical de una alteridad como condiciones de la unidad del colectivo, es necesario agregar una tercera condición, propia de la concepción moderna y liberal de la democracia: la existencia de un espacio público donde las acciones políticas son exhibidas ante una pluralidad de actores que hace las veces de auditorio (Lefort, 1990; Arendt, 2001; Schuster, 2005). Es en función de esta escenificación de las demandas que los ciudadanos asociados pueden ejercer una presión legítima sobre el Estado incorporando al uso de la fuerza un elemento de argumentación pública. Ahora bien, esta característica propia de las sociedades democráticas modernas se presenta en la Argentina contemporánea

con determinadas particularidades que hacen especialmente complejo su funcionamiento.

Por un lado, las lógicas de funcionamiento del espacio público tienen características distintivas en sociedades altamente fragmentadas, cuyo desarrollo económico y distribución del ingreso distan de cubrir una serie de necesidades básicas de gran parte de la población. En este contexto, la relativa colonización del espacio público por poderes fácticos (Habermas, 1998) –fenómeno, por otra parte, común a todas las sociedades modernas– es una característica que no puede desconocerse, ya sea en la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, ya en la concentración del poder político en detrimento de las instancias plurales de representación, o en la capacidad de movilización sustentada en políticas clientelares.

Por otro lado, ciertas transformaciones operadas a nivel global en torno al formato de representación política dificultan la constitución de actores colectivos estables con capacidad de enunciación pública legítima. De este modo, tanto las lealtades partidarias como los mecanismos de agregación de intereses corporativos del mundo del trabajo sufren un proceso de fragmentación y fluctuación, por lo que las identidades de los “actores representables” que deben tomar en cuenta las instituciones políticas son cambiantes y difusas (Novaro, 2000), mientras que las estructuras tradicionales tienden a la hipóstasis o a la centrifugación. En este contexto, la dinámica política se caracteriza por el pragmatismo electoral y la fuerte personalización (Cheresky y Blanquer, 2003; Novaro, 1994), acordes con la centralidad de la narrativa de los *mass media* en la construcción de la realidad política (Wolton y Ferry, 1998; Manin, 1998).

Estas cuestiones tienen sus efectos en la conformación de la ciudadanía como sujeto de derechos, fuente de legitimidad y actor político. La actitud ciudadana en este formato es análoga a la de la audiencia televisiva, en tanto participa como público frente a la escenificación de los asuntos comunes y se expresa mediante canales de consulta más o menos institucionalizados –las encuestas y las elecciones– (Manin, 1998). Disociados de las posiciones fijas asignadas por las pertenencias sociales, políticas y culturales,<sup>2</sup> su capacidad para asociarse y reclamar en conjunto toma, en muchos casos, la forma de un estallido espontáneo y de fuerte impacto, pero al mismo tiempo meramente reactivo e incapaz de sostenerse durante el tiempo suficiente como para influir en la definición de la agenda de problemas

---

2 Por supuesto, no se trata de que estas posiciones hayan dejado de existir, sino simplemente de que la articulación entre las características demográficas o socioeconómicas y las identidades políticas es más compleja y variable que antaño.

(Schnapper, 2004; Cheresky, 2006). Es así como, además de hablar de una ciudadanía “de baja intensidad” (Quiroga, 2004) –en el sentido de una débil inscripción de los ciudadanos en la comunidad política tanto como de un deficitario reconocimiento y ejercicio de los derechos subjetivos–, deberíamos hacer referencia a un comportamiento ciudadano paradójicamente *mediático e inmediato*, en tanto la capacidad de intervención en el espacio público se plantea a través de la figura de la audiencia o del estallido reactivo.

En este contexto de fragmentación y fluidez, pensar la política en los términos de la constitución permanente de identidades, tal como lo presentáramos al comienzo del apartado, permite reflexionar sobre los fenómenos contemporáneos a partir de un principio de lectura coherente. En este sentido, proponemos abordar el fenómeno del predominio de una identidad progresista en la ciudad de Buenos Aires, entendiendo a ésta exclusivamente como un principio *vacío* de diferenciación política, que permite incorporar una serie indeterminada de reivindicaciones –en nuestra terminología, abrochar un sentido a una serie de *issues* de gran impacto en la opinión pública, como la *corrupción* o la *inseguridad*– e instalar una pluralidad de antagonismos de signo diverso. Es precisamente por ello que el signo progresista ha visto su ocaso como principio de lectura de la política porteña: su operatividad para captar voluntades lo volvió una “figurita repetida” en los discursos de todos los referentes políticos del distrito, al punto de volverlo una fuente de confusión y no de diferenciación política. Si Mauricio Macri triunfó en las elecciones de 2007 no fue por un giro a la derecha del electorado, sino por su capacidad de *apropiarse del signo progresista* y presentarse de manera verosímil como expresión de esa matriz identitaria.

## INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

La crisis hiperinflacionaria de 1989 disolvió las certidumbres de los actores sociales y los sumió en una situación de “disponibilidad” para cualquier empresa restauradora del orden (Canelo, 2001; Aboy Carlés, 2001), habilitando al gobierno de Carlos Menem a implementar un radical programa de reformas estructurales de las relaciones Estado-mercado, dirigido a la obtención de rentabilidades extraordinarias por parte de las fracciones más concentradas del capital nacional y transnacional (Basualdo, 2001). En su primera etapa, la política menemista logró la estabilidad monetaria y cierto crecimiento económico, pero dentro de un modelo de fenomenal exclusión y fragmentación de la estructura social, acompañado por una integración dependiente en el sistema internacional, que finalmente condujo al estancamiento y la recesión (Cheresky y Blanquer, 2003). Estas transformaciones fueron

asumidas desde la instalación del discurso neoliberal, cristalizado en el Consenso de Washington. Se impuso así una visión de la democracia que presentaba a la política misma como obstáculo para la gobernabilidad y la modernización (Boron, 2004; Strasser, 2001) y rechazaba, en consecuencia, toda referencia al conflicto político en pos de la racionalidad técnico-administrativa (Canelo, 2001). Si bien ya no existía una amenaza autoritaria a la democracia, las prácticas institucionales eran deficientes, marcadas por el decisionismo presidencial y por una degradada división de poderes (Cheresky y Blanquer, 2003).

Tales procesos transformaron la relación entre la ciudadanía y sus canales de expresión, agregación y participación, erosionando sensiblemente la capacidad de los partidos políticos para organizar la dinámica política. De esta manera, los procesos de personalización, mediatización y territorialización de la política aparecían como marco de las transformaciones sufridas por el peronismo y el radicalismo, tanto a nivel identitario como organizacional. En el marco político-institucional, el proceso de reforma del Estado derivó en una reestructuración del federalismo argentino, marco en el que debemos ubicar al proceso de autonomización de la Capital Federal, iniciado con la reforma constitucional de 1994. Este proceso trastocaba uno de los elementos fundantes del Estado argentino vigente desde 1880, e inauguraba una esfera política propiamente local.

La ciudad de Buenos Aires fue uno de los primeros distritos en que tales fenómenos se presentaron concretamente. El triunfo del justicialismo en 1992 y, tiempo después, el surgimiento de una tercera fuerza electoralmente relevante, como el Frente Grande, significaron una novedad contundente en la dinámica política local –signada hasta entonces por el predominio del radicalismo–, así como también en la nacional, caracterizada por el bipartidismo. Las condiciones de emergencia y predicamento del Frepaso deben buscarse, más allá del contexto que propiciaban la personalización y la mediatización de la política (y su desconexión del plano laboral o social), en primer lugar, en la (temporal) detención del péndulo ideológico peronista en el polo nacional-estatal (Novaro, 2006) y, en segundo lugar, en la debilidad (y resignación) del radicalismo para ejercer una oposición políticamente eficaz y verosímil ante el electorado.

Esta nueva fuerza política aglutinaba un heterogéneo conjunto de espacios políticos detrás de la figura de “Chacho” Álvarez, temprano desertor del bloque justicialista en la Cámara de Diputados, que se había convertido en el más hábil enunciador del discurso antimemenista. El descontento presente en un electorado tendencialmente desleal (particularmente en la ciudad de Buenos Aires) presentaba, ya con anterioridad a la reelección de Menem, una multiplicidad de vectores. La

progresiva convergencia de éstos en la figura de Álvarez dependía de su capacidad para mantener un discurso polisémico y una flexibilidad organizacional que le permitieran esquivar las rigideces de compromisos muy precisos frente al electorado o a sus asociados (Corral, 2007).

La eficacia de la ambigüedad discursiva se verificaba en el vertiginoso crecimiento electoral de la fuerza política, facilitando la convivencia entre estructuras y liderazgos superpuestos, y disciplinando a aquellos actores que propugnaban por una definición programática más contundente (Corral, 2007; Novaro, 2006). La presencia diferencial del Frepaso en los grandes centros urbanos (donde la mediación de la política era más patente) derivó, por otra parte, en una fragmentación de las dinámicas políticas, y en una progresiva diferenciación entre una política mediatizada –donde el peso de las estructuras y las tradiciones era más débil– y una política territorializada –en la que las estructuras políticas cumplían una función de contención sobre los pauperizados actores sociales (Auyero, 2001; Levitsky, 2005)–. De este modo, entre los múltiples vectores del descontento hacia el gobierno menemista, aquellos vinculados a los electorados de clase media aparecían como los más convocantes, mientras que las referencias demasiado concretas al modelo económico parecían tener efectos disruptivos en esta convergencia.

En este sentido, Álvarez iría delineando una forma particular de describir sus críticas al gobierno menemista, exitosa en contener la multiplicidad de expectativas: utilizó el significante *corrupción* como dispositivo de diferenciación política. El término confluía con facilidad con el discurso mediático, centrado en la denuncia de hechos puntuales y, al mismo tiempo, interpelaba al electorado en su conjunto, sin introducir distinciones ideológicas que resultaran expulsivas.

La centralidad de la expresión de centroizquierda sería confirmada por sus triunfos en las elecciones nacionales de 1994 (para convencionales constituyentes) y 1995 (para el Ejecutivo y la Cámara Baja), y en su relevante *performance* en los comicios de 1996. Estos últimos fueron especialmente relevantes porque fue cuando tuvo lugar la primera elección a jefe de Gobierno porteño, así como de convencionales estatuyentes de la ciudad. Posteriormente, la fluctuación política continuaría con el surgimiento de nuevas fuerzas estructuradas en torno de personalidades de gran visibilidad, aunque no identificadas con la centroizquierda, tales como Nueva Dirigencia (dirigida por Gustavo Béliz) y Acción por la República (dirigida por Domingo Cavallo). Ello incentivaría la instalación de lógicas coalicionales y, paradójicamente, personalistas.

La estrategia coalicional ensayada entre el Frepaso y la UCR acentuaría la tendencia a la heterogeneidad organizacional y al vaciamien-

to discursivo, habida cuenta de que la figura con mejor proyección en el centenario partido era Fernando de la Rúa, un líder de extracción conservadora y defensor del modelo neoliberal. Estas tendencias profundizaron el discurso anticorrupción, que reveló tener una inmediata eficacia electoral en los comicios legislativos de 1997. Ella residía en la condensación de dos expectativas divergentes del electorado: para algunos, la Alianza expresaba una alternativa al modelo neoliberal impulsado por el menemismo; para otros, en cambio, significaba la oposición a un estilo de gobierno transgresor de las normas institucionales (Cheresky y Blanquer, 2003; Boron *et al.*, 2006). La articulación discursiva de ambas reivindicaciones se operó a partir de la noción de *corrupción*, identificada como amenaza a la realización plena de la democracia –en tanto transgresión al imperio de la ley– así como de la realización personal de los ciudadanos –en tanto la exclusión y el desempleo eran entendidos como sus efectos–. En este discurso, bastaba con erradicar *la corrupción* –entendida como atributo personal de Menem y sus funcionarios– para eliminar la pobreza, la desocupación y la marginalidad; así, pues, presentaba como verosímil la compatibilidad entre una versión periférica del modelo neoliberal y el objetivo de equidad social (Mauro, 2005).

Sobre este marco descriptivo, la Alianza se impuso en las presidenciales de 1999, arrastrando el cambio de signo de varios gobiernos locales (Cheresky y Blanquer, 2003). A meses de iniciada la nueva gestión nacional, Aníbal Ibarra accedió a la Jefatura de Gobierno luego de ganarle a la fórmula Domingo Cavallo-Gustavo Béliz.

El clima de “cambio de época” que se vivió entonces fue, sin embargo, de duración particularmente breve. Apenas un año más tarde, el discurso aliancista se revelaba incapaz de resolver las faltas que impugnaba a su predecesor; la crisis económica se agravó por la pérdida de financiamiento externo, y estallaron diversos escándalos de corrupción, uno de los cuales derivó en la renuncia del vicepresidente, con el consecuente quiebre de la coalición y su reestructuración a partir de la entrada de Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía. Estos fracasos configuraron una coyuntura crítica de disolución social y política, en la cual las deficiencias imputadas al gobierno de Menem se trasladaron a al conjunto de las élites políticas, cada vez más percibidas como una “clase” parasitaria y corrupta. Esos elementos se pusieron en evidencia electoralmente por el récord de abstención y voto blanco y nulo en las elecciones legislativas de 2001, y tuvieron su desenlace en la profundización del ciclo de movilización y protesta hacia finales de año, con la renuncia anticipada del presidente, esta última condicionada por una manifestación popular de novedosas caracterís-

ticas. La ciudad se convirtió nuevamente en el epicentro de novedosas formas organizacionales surgidas de la sociedad civil, especialmente de ciudadanos de clase media sin anteriores vínculos políticos entre sí; y aunque su alcance se reveló, posteriormente, mucho más limitado y breve de lo que podía anticiparse, su irrupción en el espacio público marcó el imaginario político posterior.

El epicentro de la crisis de representación que sobrevino entonces fue la ciudad de Buenos Aires. Ya en las elecciones legislativas de 2001 se constituyó un escenario electoral fragmentado, dado el surgimiento de otras tantas nuevas fuerzas construidas en torno a personalidades, como Afirmación por una República Igualitaria (ARI), construido alrededor de la figura de la ex diputada radical Elisa Carrió, y Autodeterminación y Libertad, armado con el que retornaba a la competencia política el dirigente trotskista, y ex diputado nacional, Luis Zamora. Estas elecciones se caracterizaron además por el monumental índice de abstencionismo y las expresiones de rechazo a la oferta política toda. Por su parte, los sucesos de diciembre y las posteriores protestas –especialmente las de los ahorristas y las asambleas barriales– tuvieron su epicentro en la capital federal. La caída del gobierno aliancista hizo visibles las contradicciones del discurso *anticorrupción*, que desligaba al progresismo de cualquier intento de reforma estructural del modelo socioeconómico, a partir de una descripción de los problemas de agenda en términos personalistas y, en algún sentido, moralistas y potencialmente impolíticos (Mauro, 2005). Diciembre de 2001 abrió la posibilidad de discutir los condicionamientos de la estructura socioeconómica en la resolución de las demandas populares, al presentarse la contingencia de ciertos axiomas del discurso predominante durante los años noventa.

Esta apertura se produjo en una coyuntura crítica de disolución y emergencia, en la cual el gobierno del justicialista Eduardo Duhalde asumió la recomposición –conflictiva, precaria y, eventualmente, represiva– de la agenda, dentro del marco general de un clima de *transición* hacia un período indeterminado de recambio político (Slipak, 2005). Dicha clave de lectura se presentaba, entonces, como la bisagra que separaba un *pasado* de corrupción y debacle de un *futuro* de recomposición política –cuyo signo, insistimos, se presentaba incierto, habida cuenta de la incertidumbre respecto del sucesor de Duhalde–.

En este sentido, las identidades partidarias vigentes hasta 2001 estaban en absoluta crisis, en tanto enfrentaban una coyuntura de centrifugación de sus recursos organizacionales, arrojados detrás de cualquier figura competitiva que pudiera asegurarles el acceso a cargos para reproducirse. Tal “disponibilidad” de los fragmentos partidarios volvía la competencia política altamente personalista, incluso

más que en el período precedente, y habilitaba a aquellas figuras que detentaban alguna presencia en los sondeos de opinión preelectorales para construir coaliciones a su medida. En la oferta política para las elecciones presidenciales convivía, con igual (y magra) oportunidad en las encuestas, un cúmulo de candidatos autoproclamados, cuya definición ideológica rondaba la reivindicación del modelo neoliberal, tanto en su vertiente menemista (el propio Menem) como en su réplica “institucionalizada” aliancista (el ex ministro de la Alianza López Murphy), formas indeterminadas de progresismo (Elisa Carrió), populismo (Rodríguez Saá) y hasta el “fondo del tarro” de los delfines duhaldistas. Fue este último el caso de Néstor Kirchner, lanzado a una modestísima campaña y apoyado por el presidente provisional luego de la declinación de quienes habían sido sus primeras opciones: los gobernadores Carlos Reutemann (Santa Fe) y Juan Manuel De la Sota (Córdoba), dos referentes peronistas (otrora menemistas) decididamente conservadores.

Ante semejante panorama, el electorado porteño no tomó masivamente partido por las alternativas autodenominadas progresistas –dando también la espalda a la convocatoria zamorista al abstencionismo–, aunque sí mantuvo su tradicional tendencia a favorecer a candidatos no peronistas: tanto López Murphy como Carrió superaron su *performance* global nacional, mientras que para los tres candidatos de origen peronista la tendencia fue inversa. No obstante, es necesario considerar estas observaciones sólo como tendencias: en primer lugar, porque la *performance* conjunta de los tres candidatos de origen peronista superó el techo del justicialismo en comicios anteriores (incluso el de 1992) y, en segundo lugar, porque la buena *performance* de Carrió en la capital apenas superaba por décimas los votos acumulados por Kirchner.

Luego de que Menem desistiera de competir en el *ballotage* (previendo la unificación de todo el arco antimenemista en tal instancia), Néstor Kirchner accedió a la presidencia con sólo el 22% de los votos. Sobre la bisagra duhaldista, que estabilizara la economía y redujera la incertidumbre –a costa de la represión de otras alternativas y de la introducción de elementos de una identidad nacional-popular–, el nuevo presidente instituyó un clima de cambio de rumbo que reinterpretaba al pasado reciente en los términos de un *infierno* a ser dejado atrás (Slipak, 2005). La política de derechos humanos, la salida del *default*, la renovación de la Corte Suprema y, especialmente, la reorientación estratégica hacia la región (ya iniciada por el presidente provisional) eran exhibidos como señales de un “giro hacia la izquierda” en la política argentina. Su discurso recuperaba ciertos elementos centrales de la retórica de los años noventa, incorporando las referencias a *la gente* por oposición a una vieja clase política corrupta. Pero, al mismo tiem-

po, los inscribía en una retórica nacional-popular que reintroducía la importancia del conflicto y de la voluntad política, en tanto los males de la vieja política no eran necesariamente entendidos en términos moralistas sino reinterpretados en el marco de un antagonismo con el neoliberalismo especulativo (Montero, 2007).

### **LA (RE)ARTICULACIÓN DE LA RETÓRICA PROGRESISTA EN EL DISCURSO DE ANÍBAL IBARRA**

En este contexto de fragmentación y crisis, Aníbal Ibarra, en ejercicio del Ejecutivo porteño, aparecía como candidato a representar al espacio de centroizquierda, reteniendo la legitimidad de la retórica progresista del Frepaso pero sin haber sucumbido ante la debacle de la Alianza. Sin embargo, la construcción del armado que sostendría a Ibarra en el proceso electoral local no fue producto inmediato de este parecido de familia en la identificación ideológica, sino que requirió múltiples usos estratégicos de la legislación electoral a fin de instalar una escena de polarización con Mauricio Macri (Mauro, 2005). El manejo instrumental que hizo Ibarra del calendario, acercando las elecciones locales a las nacionales para impedir las candidaturas porteñas de figuras que competían por la presidencia (como Elisa Carrió), terminó complementándose con la decisión judicial de prorrogar los comicios, y se abrió una brecha temporal en la que el nuevo gobierno nacional eliminó de la competencia una serie de precandidatos autoproclamados (como Daniel Scioli, Rafael Bielsa y Gustavo Béliz) e instaló el antedicho clima de “cambio de época” de centroizquierda, que permitía al ibarrismo reconvertirse con éxito a la nueva realidad.

Gracias a esta disociación entre las elecciones presidenciales y locales, aquellos líderes autolanzados a la competencia porteña contaban con autonomía para obtener apoyo de los candidatos presidenciales, que no tenían partidos estructurados que compitieran en el escenario porteño y buscaban un anclaje en la Cámara Baja y en la Legislatura local. Así se entablaron las relaciones de Kirchner y Carrió con Ibarra, de Menem con Macri y de López Murphy con Bullrich. También obtuvieron apoyo de los fragmentos que sobrevivían a la desventura de sus partidos, negociando la nominación de sus principales referentes en las listas legislativas a cambio de sus recursos organizacionales. Quienes tuvieron más éxito en esa búsqueda fueron quienes mayores chances tuvieron de acceder al gobierno.

De esta forma, el jefe de Gobierno logró instalar su candidatura al frente de un nuevo sello partidario, Fuerza Porteña, cuya lista legislativa se construyó según un sistema de loteo entre partidos políticos (Frente Grande, ARI y Socialista), fragmentos partidarios del PJ (liderados por Juliana Marino) y la UCR (liderados por Graciela González

Gass), y movimientos sociales (el sector de la Central de Trabajadores Argentinos, CTA, representado por Claudio Lozano). Al mismo tiempo, Ibarra aceptó que otras dos listas legislativas acompañaran su candidatura al Ejecutivo porteño: el Partido de la Revolución Democrática (un sector ligado a Kirchner liderado por Miguel Bonasso y Diego Kravetz) y el Partido de la Ciudad (una fuerza ideológicamente difusa y ecléctica, liderada por un ex frepasista).

Por su parte, el millonario empresario y dirigente de fútbol, Mauricio Macri, definió su primera incursión en la arena política al frente de una nueva fuerza, Compromiso para el Cambio, cuya lista se componía básicamente de la estructura del PJ Capital (que acompañó orgánicamente la formación de la lista a la legislatura local, aunque no la lista al legislativo nacional), a los cuales se agregaban dirigentes de diversas trayectorias partidarias, ubicados estratégicamente en las listas para mostrar la pluralidad de la fuerza. Además, la candidatura de Macri al Ejecutivo local fue acompañada por otras tres listas de candidatos a legisladores porteños: el Frente de la Esperanza (que aglutinaba a sectores disidentes del PJ Capital), el Movimiento Generacional (que en 2000 había apoyado a Aníbal Ibarra) y la Alianza de Centro (integrada por ex ucedeístas).

La campaña de 2003 giró en torno de la confrontación entre la *vieja política* corrupta y una nueva política caracterizada por el giro hacia la izquierda del país (Mauro, 2005). En este sentido, la presentación de la coalición que sostenía al jefe de Gobierno volvía verosímil la idea de un frente de centroizquierda que daba batalla a las aspiraciones personales de uno de los beneficiarios de las políticas de los años noventa. Mientras que detrás de Ibarra se alineaba una serie de actores identificados con una retórica progresista cercana al Frepaso, el lado de Macri era presentado como la aventura personal de un empresario corrupto y demagógico. Tal presentación incluía una serie de elementos complejos que merecen un análisis pormenorizado.

En primer lugar, el carácter progresista de Fuerza Porteña no debía ser identificado con el naufragio de la Alianza, sino con la vaga y nebulosa recuperación de cierta intención de centroizquierda que definiera al Frepaso. Para ello el jefe de Gobierno intentó mostrarse como una versión mejorada de sí mismo, tanto en el uso de una nueva etiqueta electoral, como en la campaña gráfica y televisiva: la imagen de un Ibarra no tan joven, cuyo aprendizaje político como piloto de la tormenta había quedado grabado en los signos físicos del paso del tiempo, se combinaba paradójicamente con la promesa de un “nuevo Ibarra” como slogan.

En segundo lugar, el contenido progresista del espacio no encontraba otro anclaje que la negatividad frente a un pasado de corrupción y debacle, no sólo identificado con el menemismo sino con toda una forma de construir política que incluía la disuelta Alianza. El elemento de negatividad contra la corrupción giraba alrededor de la idea de apropiación de los bienes de *todos* por parte de *algunos*, y de la consecuente necesidad de protección de lo público por parte del Estado. Esta idea general tenía cierto aire de demanda de inclusión social, pues asociaba la imagen del progresismo con el acceso a los bienes públicos. Pero, al mismo tiempo, lo público era aprehendido como un espacio neutral, igualmente de todos e idealmente ajeno a la lucha política. Es por esta operación que la centroderecha aparecía ligada a los intereses particulares en detrimento de lo público, al precio de que el progresismo apareciera vaciado de las reivindicaciones históricas de la izquierda democrática.

Del lado del macrismo, el intento por desmontar este principio de lectura también tomó como eje la divisoria entre vieja y nueva política, pero entendiendo el carácter corrupto de la vieja política en los términos de una “politiquería vacía”, que promete para acceder al poder y luego no se esfuerza por solucionar los problemas de *la gente*. En este sentido, Compromiso para el Cambio no sólo exaltó la pluralidad de un armado de dirigentes de trayectorias diversas (mostrando un espacio donde peronistas y radicales podían confluír) sino, especialmente –y en esto consistió precisamente la definición del sello– la inserción de recursos humanos ajenos a la política (y, automáticamente, a su corrupta situación) dispuestos a llevar adelante los cambios que el público esperaba.

De esta forma, el progresismo y la centroderecha compartían un modelo de diferenciación con el pasado reciente (la *vieja política*), caracterizado por la debacle y la corrupción, entendida esta última como obstáculo para la plenitud de *todos* en beneficio de *algunos*. Denunciando el carácter ideológico de la reducción de la política a la gestión, y sosteniendo su argumento en la imagen pública de la familia del candidato (hijo de uno de los empresarios más ricos de la Argentina, asociado estrechamente a las políticas de concesiones y privatizaciones encaradas por el menemismo), el ibarrismo inscribió la propuesta de Compromiso para el Cambio dentro de la *vieja política*, corrupta, tecnocrática, personalista y antipolítica, ignorando, al mismo tiempo, el hecho de que el propio discurso del jefe de Gobierno se basaba en elementos tan impolíticos y moralistas como los de su adversario.

### **LA GESTIÓN IBARRISTA Y LOS VAIVENES DE LA FRAGMENTACIÓN PROGRESISTA**

El clivaje construido alrededor de un *pasado corrupto* y un *presente progresista* estructuró la comunicación política, tanto en momen-

tos de normalidad como de crisis, durante toda la gestión ibarrista (Mauro y Natanson, 2006; Mauro y Montero, 2006). Sin embargo, este principio de diferenciación, que bastaba para que el jefe de Gobierno retuviera importantes índices de popularidad, se mostraba insuficiente para sostener la coherencia del armado político que lo apoyó en su reelección. En efecto, Fuerza Porteña fue uno de los primeros espacios que se fragmentaron en la Legislatura, rearticulándose según las pertenencias de origen. El alineamiento –y el virtual funcionamiento como interbloque– sólo se mantuvo cuando la coyuntura ubicó a sus integrantes en posiciones compatibles. Una centrifugación más violenta sufrieron los bloques que habían sostenido las candidaturas de Patricia Bullrich y Luis Zamora. Ello quebró la coherencia de un campo político dividido en cuatro espacios ideológicamente identificables y generó una dinámica de intercambios personalistas.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, el espacio macrista, numeroso de por sí, se mostraba comparativamente mucho más homogéneo que los bloques restantes, y estaba dispuesto a utilizar ese capital para imponerse en el manejo de la agenda local. Ésta fue la estrategia que ensayó tempranamente con el proyecto de reforma total del Código de Convivencia –sancionado por Fernando de la Rúa en remplazo de los edictos policiales que habían sido derogados por la autonomía porteña–.

Esta propuesta avivó la polémica tanto dentro del órgano legislativo como fuera de él. En la Legislatura porteña, se marcó la oposición entre un polo de legisladores pro-reforma (que incluía al bloque macrista, a la bancada de Recrear y, curiosamente, al “progresista” Partido de la Ciudad), y un polo opositor al proyecto del machismo –autodefinido como “interbloque progresista”– que contaba entre sus filas al Frente Grande, el socialismo, el ARI y los dispersos bloques de izquierda, además de dos legisladores procedentes de la Unión para Recrear, que más adelante pasarían al ARI. En la sociedad civil, numerosos puntos del proyecto (especialmente aquellos que condicionaban los derechos a manifestarse públicamente o reprimían severamente la venta ambulante o la oferta de sexo en lugares públicos) despertaron el rechazo de agrupaciones defensoras de derechos humanos, asambleas barriales, grupos piqueteros, agrupaciones de travestis y trabajadoras sexuales, y asociaciones de vendedores ambulantes.

---

3 En este contexto, entre los años 2003 y 2005 legisladores que habían apoyado la coalición entre Patricia Bullrich y López Murphy pasaron a las filas progresistas del ARI, mientras se fue conformando un relevante bloque kirchnerista que se nutrió de los referentes del justicialismo que habían ingresado al órgano legislativo apoyando a Mauricio Macri. Dicho fenómeno también tuvo lugar en la Cámara de Diputados, donde tres macristas pasaron al kirchnerismo, y se llegó al ridículo cuando Eduardo Lorenzo Borocotó lo hizo antes incluso de asumir su banca.

Reconociendo la necesidad de modificar ciertos elementos del Código vigente, pero sin un proyecto propio, el gobierno de la ciudad intentó retomar la iniciativa convocando a audiencias públicas, de carácter consultivo y sin la intención siquiera de llegar a instancias de decisión. El objetivo era, en cambio, desactivar la iniciativa de la oposición mediante el involucramiento de reconocidas organizaciones de la sociedad civil y el planteo de la cuestión en términos de defensa frente a la avanzada de la derecha (Mauro y Natanson, 2006). Sin embargo, las audiencias derivaron en sucesivos escándalos, protagonizados por grupos de la sociedad civil de escasa visibilidad (como travestis, trabajadoras sexuales o vendedores ambulantes) pero directamente afectados por la reforma. Estos grupos encontraron la compañía de partidos minoritarios de izquierda, también encaramados en la defensa frente a la amenaza de la derecha, con los que continuaron una estrategia de bloqueo que cobró gran relevancia mediática e instaló sus reclamos en la escena pública.<sup>4</sup>

La activa participación de los referentes políticos más importantes en el debate sobre el Código Contravencional contribuyó a reforzar las tendencias ya señaladas en torno de la dificultad para encasillar –desde un punto de vista partidario o ideológico– a los actores políticos relevantes. Dos aliados políticos cercanos –Ibarra y Kirchner– polemizaron por el manejo del conflicto en un debate que no sólo aludió a las responsabilidades de cada cual sino que también refirió a puntos de vista diferentes en torno de la cuestión del tratamiento “concesivo” de la protesta social,<sup>5</sup> que tendencialmente se iría asociando con la cuestión de la *inseguridad*, y en la que también intervino Elisa Carrió. El bloque kirchnerista finalmente apoyó en la votación en particular el proyecto, consensuando con la bancada macrista (Mauro y Natanson, 2006).

---

4 El punto culminante del proceso se presentó el 15 de julio de 2004, cuando ante la inminente aprobación del proyecto, un grupo de cincuenta manifestantes inició una serie de incidentes que se potenciaron por la pasividad policial y la alta visibilidad mediática. Legisladores y empleados quedaron virtualmente sitiados dentro del recinto, mientras los factores mencionados contribuían a aumentar la violencia del estallido provocado por grupos que, en principio, contaban con escasa capacidad de presión, pero que encontraban en la aparición pública el único medio de hacer oír sus reclamos.

5 El saldo político más nítido de esta protesta fue la primera crisis de gabinete de Kirchner. Días después de los episodios renunciaron el titular de la Policía Federal, el secretario de Seguridad y el ministro de Justicia, a raíz de sus diferencias de criterio con el presidente en torno del manejo del dispositivo de seguridad para la sesión siguiente de la Legislatura. Las renuncias se inscribían en una polémica más amplia, potenciada por la toma de una comisaría por parte de un grupo de piqueteros oficialistas, y en el contexto de las multitudinarias marchas que lideró el ingeniero Juan Carlos Blumberg (padre de un joven secuestrado y asesinado) en reclamo de mayor seguridad frente a la criminalidad.

En este escenario de fragmentación de los bloques y fluctuación de los posicionamientos ideológicos y políticos, el incendio del microestadio República de Cromañón durante un recital, con un saldo de 194 muertos, puso en crisis al Ejecutivo local y al espacio progresista. La crítica a la ineficiencia del gobierno porteño, combinada con la suposición de sobornos a los organismos de control, hizo factible la articulación entre la *inseguridad* –entendida como la desprotección de los ciudadanos por parte del Estado frente a la falta de escrúpulos de los empresarios, es decir, como la desprotección de *todos* frente a los intereses de *algunos*– y la *corrupción*<sup>6</sup> –definida, como señaláramos anteriormente, como la gestión de los bienes de *todos* en beneficio de los intereses de *algunos*–. El incumplimiento de la protección de los ciudadanos por parte del Estado fue entendido como síntoma de una estafa de los políticos, que prometen para hacerse con el cargo y luego no cumplen con una gestión eficiente.

Resulta de interés señalar hasta qué punto el tratamiento de la catástrofe por los medios y las instituciones y, con sus matices, la construcción del reclamo de justicia por parte de los familiares de las víctimas, se mantuvieron en un registro personalista. La desconfianza frente a la posibilidad de que las responsabilidades se diluyeran en una discusión más general sobre las transformaciones culturales en las prácticas de los jóvenes y el rol del Estado como regulador de la vida social llevaron a los actores involucrados a plantear el problema en los términos de castigo a los culpables. Ello impidió que el reclamo se articulase efectivamente con otras demandas sociales, y dificultó la instalación de una lectura política sobre el caso, que trascendiera los estrechos márgenes moralistas.

En esta concepción que hilvanaba *inseguridad-ineficiencia-corrupción-impunidad*, las protestas de los familiares de las víctimas se acercaron al marco interpretativo que había ofrecido Mauricio Macri en 2003. La fuerza política de este último se encontró entonces no sólo con la ventaja institucional que se derivaba de la posesión de un bloque numeroso y relativamente homogéneo, sino también con la

---

6 Si bien no forma parte de los objetivos de este trabajo, cabe analizar la articulación discursiva que diversos grupos de familiares de víctimas han establecido entre la noción de *corrupción* (con consignas como “la corrupción mata” o “no los mató una bengala; a nuestros pibes los mató la corrupción”), y el repertorio de las organizaciones de derechos humanos en torno de la *impunidad* (la consigna “los pibes de Cromañón/ presente/ ahora/ y siempre”, por ejemplo, es una parte constitutiva de las protestas de estas últimas). Tal articulación es de interés para esclarecer hasta qué punto la forma que asumió parte de la izquierda para construir demandas presenta las mismas dificultades que el progresismo, en tanto obtura el conflicto político con una autodenominación en términos morales y victimistas.

ventaja de quedar ubicado en un lugar de enunciación verosímil para ejercer la oposición. En esta línea, el macrismo encontró la compañía férrea de los partidos de izquierda, y un aliado renuente en el ARI, otrora parte importante de la coalición progresista gobernante. Pero las intervenciones del macrismo dentro de esta estrategia fueron entendidas por el público como desproporcionadas, lo cual hizo factible la rehabilitación, por parte de Ibarra, de la “amenaza” que volvía del pasado para interrumpir el nuevo curso progresista. En este sentido, el jefe de Gobierno invertía los términos de la denuncia que lo señalaba como principal responsable de la catástrofe para sugerir un intento de “golpe institucional” y recurrir una vez más al fantasma que lo colocaba al frente –o, al menos, en el centro– del arco progresista de la ciudad, defensor de los bienes públicos contra el *pasado* privatista.<sup>7</sup>

### **ELECCIONES 2005 Y JUICIO POLÍTICO**

En medio de este proceso se produjo el ciclo electoral 2005, en el cual se renovaba la mitad de la Legislatura que tenía en jaque al titular del Ejecutivo local, así como también la mitad de la representación porteña en la Cámara Baja. La conformación de la oferta electoral puso de manifiesto que ni la multiplicación de fuerzas políticas ni la fluctuación de los sellos partidarios habían sido fenómenos excepcionales, producto de la incertidumbre política pos-2001, sino que se habían convertido en características distintivas de la nueva formación política. Con un oficialismo porteño borrado de la competencia electoral, la escena se constituyó sobre la base de otro juego de diferenciaciones, que colocó como actores centrales a tres fuerzas políticas diferentes de las de 2003.

En primer lugar, Compromiso para el Cambio –ahora asociado con Recrear en la Alianza Propuesta Republicana (PRO)– dejaba a Patricia Bullrich sin respaldo político. En segundo lugar, el ARI, instalado ahora en el rol de oposición, presentaba una heterogénea oferta producto de dos criterios de nominación superpuestos: la voluntad expresa de Carrió –que impuso la candidatura de Enrique Olivera– y las negociaciones entre los referentes del ARI capital. En tercer lugar, el Frente para la Victoria –que no había participado de los comicios locales de 2003, en los que el kirchnerismo había terminado por apoyar improvisadamente a Ibarra– presentaba una oferta identificada con

---

7 Con esta estrategia en sus manos, el gobierno porteño intentó recuperar la iniciativa, primero convocando a la sesión especial en la que ofreció sus explicaciones a los legisladores, con la tranquilidad de hacerlo en una instancia no vinculante, y luego impulsando una consulta popular (nunca concretada) para plebiscitar su gestión.

dos tipos de candidatos: liderazgos de popularidad constituidos en la escena pública –sobre los cuales se edificó una lista de candidatos a diputado “progres” y no peronistas– y candidatos basados en un capital organizativo –sobre los cuales se constituyó la lista de legisladores locales, más ligada al “aparato” peronista–. No sólo el jefe de Gobierno había desaparecido de la arena política: también Patricia Bullrich y Luis Zamora quedaron en una posición marginal, producto de la extraordinaria erosión de sus fuerzas a nivel legislativo, lo cual reveló la dificultad para mantener las alianzas políticas y para sostener un espacio de enunciación políticamente relevante en tiempos no electorales. Con esta escena configurada, la campaña electoral adquirió una significación diferente de la de 2003. La reinterpretación kirchnerista de la crisis y la recomposición funcionó como marco de referencia para cualquier discurso que pretendiera ser políticamente eficaz. Sin embargo, los sectores opositores ensayaron un desplazamiento de esta descripción de la realidad, desdibujando la imagen del progresismo y colocando a Macri en una posición menos antipática que en 2003.

De esta forma, el candidato kirchnerista a la Cámara Baja, Rafael Bielsa, rehabilitó el núcleo del relato que Aníbal Ibarra había articulado con éxito en las elecciones ejecutivas de 2003. Según este relato, la recomposición política encarada por Néstor Kirchner a nivel nacional había dejado atrás un *pasado* caracterizado por la *corrupción* y representado por el empresario-dirigente futbolístico lanzado a la aventura personal de la política. En 2005, sin embargo, el surgimiento de un progresismo opositor, representado por la figura de Elisa Carrió, ponía en dificultades la simple dicotomía entre un presente kirchnerista y un pasado menemista, y Bielsa no supo lidiar con ellas para ubicarse en la disputa entre los dos protagonistas, con lo cual su perfil quedó desdibujado.

Tampoco el ARI supo construir una identidad que marginara completamente al oficialismo de la contienda e identificara un perfil progresista convincente. Durante el primer año y medio de gestión de Kirchner, al ARI se le había presentado el dilema del debilitamiento de su diferenciación como fuerza que asociaba *progresismo* y *oposición*, dado que el discurso de denuncia contra la corrupción se desgastaba mientras la interpretación kirchnerista de la actualidad fuera exitosa. En este contexto, la estrategia de Carrió consistió en denunciar al gobierno de “falso progresismo”, con el argumento de que conservaba los vicios de la vieja política corporativista, autoritaria y personalista –en otras palabras, *peronista*–. Contra ello, el ARI representaba no sólo un progresismo de tipo económico (aunque cada vez menos) sino también cultural y, especialmente, *moral*. A través de este dispositivo, el ARI tradujo el clivaje “progresismo versus década del noventa” en

términos morales de orden preideológico: *corruptos* versus *honestos*. El énfasis republicano –con tintes extraídos de la tradición antiperonista– en detrimento de la discusión de las cuestiones sociales, sumado a la incorporación de una figura claramente exterior al espectro de centroizquierda, derivó en un desplazamiento de la concepción del progresismo que no todo el electorado asumió como propia.

En este marco, el macrismo intentó operar el mismo desplazamiento en relación con la versión kirchnerista del progresismo. Reiteró el núcleo de su enunciación en 2003: básicamente, la localización de la campaña (que le permitía evitar la confrontación con el presidente y centrar difusamente el discurso en Ibarra), y el foco en la gestión en detrimento de la negatividad política como dispositivo de diferenciación frente a “los políticos” que discuten y no resuelven “los problemas de la gente”. A ello se agregaron los matices incorporados con la alianza con López Murphy. El lanzamiento de PRO buscó no caer del lado de afuera de la frontera del progresismo y centrarse en los aspectos técnico-administrativos de la gestión, imputando estos valores como déficit en la recuperación política y económica (Mauro y Montero, 2006). La denuncia de “falso progresismo” –un progresismo centrado en la retórica– tomó nuevos impulsos luego de la crisis del gobierno de Ibarra, y permitió la presentación de un progresismo de la gestión –es decir, de una voluntad política de progreso social asentado en la capacidad transformadora de la máquina administrativa estatal– como su contracara. En este punto, un híbrido. La asociación entre política y gestión había sido el tradicional baluarte de la derecha privatista y liberal, pero ahora aparecía unida a la revalorización de la intervención estatal y de la capacidad del Estado para reformar a la sociedad. Ella se aplicaba, sobre todo, a la cuestión de la *seguridad*, en su definición más general referida a la necesidad de un Estado protector de *todos* frente a la amenaza de *algunos*. Sus similitudes con la concepción desideologizada de lo público en el propio discurso de Ibarra pueden aparecer, en este sentido, como significativas, cuestión que será aun más notoria en la campaña 2007.

El contundente triunfo de Mauricio Macri en todas las circunscripciones porteñas, incluyendo las del centro de la ciudad, fue el principal resultado de este proceso. Un nuevo equilibrio de fuerzas, en el que el jefe de Gobierno era sólo un remanente –al igual que la izquierda–, con un claro predominio del macrismo –que retenía su caudal electoral intacto incluso en las secciones que, se suponía, le eran esquivas–, seguido por dos fuerzas progresistas de expresión nacional, parecía anunciar el fin de la fragmentación y la fluctuación políticas en la ciudad. Pero, una vez pasadas las elecciones y la sospecha de oportunismo electoral, e incluso antes de la renovación del cuerpo

legislativo, la nueva relación de fuerzas se hizo patente en el avance hacia la suspensión y el juicio político, lo cual puso nuevamente en crisis la delimitación de estos espacios y la instalación de una normalidad institucional.

En esta instancia, Ibarra tejió una estrategia defensiva en torno de su popularidad en los sondeos de opinión<sup>8</sup> y a la protección del gobierno nacional –cuyo bloque legislativo era clave para sostener al jefe de Gobierno–. En el campo de la opinión pública, el ex aliancista buscó, como ya anticipáramos, la identificación con un espacio progresista amenazado por un *pasado* privatista, y combinó la exhibición de las mencionadas encuestas y el apoyo de diversos actores de la sociedad civil para mostrar que la sociedad entera aceptaba (y reclamaba) su continuidad, lo cual deslegitimaba a sus adversarios y a la propia instancia del proceso.<sup>9</sup>

Pero esta estrategia se reveló incapaz de disuadir a los opositores luego de las elecciones, debido a la capacidad de presión de los grupos de familiares de las víctimas, que si bien nunca contaron con un masivo apoyo del público, movilizaron estratégicamente un recurso de gran potencia: la amenaza de descrédito a quienes no accedieran a sus reclamos inmediatos (Mauro y Montero, 2006). Esta capacidad de “mandar al frente” resultó decisiva en un contexto de desagregación institucional y desconfianza de los ciudadanos, y contrarrestó eficazmente la simpatía pasiva de la opinión pública hacia Ibarra en las encuestas.

El fracaso de esta línea de acción tuvo sus repercusiones en la posición del kirchnerismo en la Sala Juzgadora. En efecto, el indisciplinado bloque oficialista fue el más sensible a las presiones de los grupos de familiares en la instancia de acusación con el sorprendente giro de uno de sus legisladores, lo que permitió alcanzar el número de votos necesarios para la suspensión. Tal influencia no se producía en el vacío, sino que se mostraba efectiva dentro de un bloque heterogé-

---

8 Incluso después de su destitución, una encuesta realizada por Analogías y publicada por *La Nación* en marzo de 2006 revelaba que Aníbal Ibarra retenía un 69,5% de imagen positiva (muy por encima de las de Carrió y Macri), y que un 62,5% del electorado porteño –dentro del cual se contaban electores tanto del FPV como del ARI y PRO– desaprobaba su destitución.

9 Para mantener la cohesión y la factibilidad de dicha interpretación, el ibarrismo debía poner en cuestión la unidad de los grupos de familiares de víctimas (divididos en cuatro grupos, pero cada vez más identificados por los *mass media* con la figura de José Iglesias). Con ese objetivo exhibió el apoyo de un puñado de padres que dirigía sus críticas hacia los responsables directos del incendio señalados por la Justicia, y respaldaban la hipótesis del oportunismo político de los padres restantes –que los demás actores siempre evitaron explicitar–.

neo, envuelto en una pugna por la definición del esquema de alianzas del kirchernismo en la capital, y que incluía tanto a circunstanciales miembros del bloque como a su propio jefe. Finalmente, fue nuevamente un legislador kirchnerista el que sumó el voto decisivo para la destitución del jefe de Gobierno.

Este desenlace, marcado por las equívocas posiciones de las distintas fuerzas políticas de centroizquierda frente a las demandas de los grupos de familiares de víctimas, ofrece un ejemplo de cómo ciertas expresiones de descontento, incapaces de por sí de salir de la mera particularidad de sus reclamos, constituyen un desafío y una interpelación al propio lazo representativo y, en este sentido, son herederas de la crisis de 2001. Efectivamente, Ibarra fue incapaz de ofrecer una respuesta política eficaz a estas demandas, lo que determinó la futilidad del apoyo del gobierno nacional. Pero las demás fuerzas políticas identificadas con un espacio progresista fueron igualmente incapaces de construir una respuesta al problema de las instancias de control y regulación del Estado por fuera del mero oportunismo o de la apelación a valores individuales o prepolíticos como la “libertad de conciencia”. En este vacío, las demandas fueron resignificadas precariamente por el discurso macrista basado en la eficiencia de la gestión y en la seguridad, que logró capitalizar el resultado de la destitución –aunque de manera algo dudosa, dado que el caso nunca fue del todo asimilado por la opinión pública–.<sup>10</sup>

## EPÍLOGO

El gobierno provisional de Jorge Telerman incentivó la continuidad de la dinámica de realineamientos políticos permanentes, al impulsar desde el comienzo la instalación de su candidatura para renovar el mandato y constituyendo vertiginosamente un espacio político identificado con el progresismo desde los fragmentos de diferentes pertenencias partidarias, ya fueran oficialistas, opositoras o sencillamente prescindentes. Para este armado, Telerman golpeó las puertas de todos

---

10 Más allá de las encuestas referidas, resulta de importancia destacar que a casi cinco años de la catástrofe, la significación del caso está todavía en una nebulosa. Su resolución política con la destitución del jefe de Gobierno no contribuyó al esclarecimiento del caso –es decir, a la construcción de un relato verosímil de lo sucedido que permitiera al conjunto de la opinión pública “reconciliarse” o “digerir” la experiencia del incendio–. Ello queda en evidencia en el tratamiento de tono “futbolístico” que la televisión dio al veredicto mediante la exhibición de placas que sumaban los votos a favor y en contra, como si se tratara de los penales de una reñida final del mundo, alternadas con imágenes de “la hinchada” que lo miraba desde los bares. En tal contexto, la definición sólo podía ser interpretada como casual (“la lotería de los penales”) o arbitraria.

los candidatos presidenciales y negoció cargos con una multiplicidad de sectores “en disponibilidad”, siguiendo los criterios de construcción que había aplicado Ibarra en 2003 para la conformación de un progresismo “independiente” –entre ellos, el manejo instrumental del calendario electoral–.

En el ARI se irían agudizando dos tendencias que confluían en una crisis del espacio: el desdibujamiento de su perfil de centroizquierda y la divergencia entre el liderazgo de Elisa Carrió y los sectores institucionalizados del partido en la ciudad. La incorporación de Olivera, el posicionamiento en el juicio político y en ciertas sesiones en la Cámara de Diputados y, como broche de oro, la desafiliación de la propia líder del partido para conformar una coalición con otras fuerzas, confluyeron para volver difusas las certidumbres básicas respecto del lugar de Elisa Carrió en la arena política de la ciudad, lo cual llevó a una profunda sangría de referentes del partido. En este sentido, la política coalicional del ARI de cara a las elecciones 2007 fue errática y generó una fuerte fragmentación en el partido, al cual la propia Carrió impulsó a diluir en un armado heterogéneo con socios de contradictoria inscripción política. La derrota electoral posterior sólo agravaría la situación, dejando al partido en capital profundamente diezmado precisamente en la antesala de las elecciones presidenciales.

El kirchnerismo, envuelto en una lucha interna tironeada por esquemas de alianzas contradictorios, apareció dividido por el surgimiento de Jorge Telerman como candidato, habida cuenta de que el responsable del armado político en la ciudad, el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, intentaba instalar la candidatura del ministro de Educación, Daniel Filmus. Luego de una pugna hecha pública, que ocupó prácticamente todo el período de campaña, Fernández logró alinear a casi toda la tropa kirchnerista detrás de Filmus, quien obtuvo el segundo lugar en la elección local, pocas semanas después de que los sondeos lo señalaran como un perfecto desconocido para el electorado. Sin embargo, el desgaste en la pelea con el telermismo para lograr ese segundo lugar dio una imagen de politiquería vacía y desdibujó el carácter progresista de la oferta, que aparecía ante el público más como una interna entre facciones que como una competencia política.

Todo este panorama redundó en un crecimiento abrumador del macrismo, hasta entonces menos fluctuante y más homogéneo que las demás fuerzas. La incorporación de Gabriela Michetti a la fórmula para el Ejecutivo local y la postulación de Mariano Narodowski como candidato a legislador, intentaron dar la idea de una sumatoria de personalidades diversas a una propuesta colectiva, habida cuenta de que

ambas figuras distaban mucho del perfil de Macri.<sup>11</sup> Puede decirse que Macri no sólo aprendió la lección de desplazarse de la frontera con el progresismo, sino que también tomó nota del exceso de personalización que mostraba a su propuesta como una aventura personal de apropiación. Mostrar una fuerza política “desapropiada”, con figuras poco identificables con la derecha, que podían darse el lujo de llamarlo “facho”<sup>12</sup> en público, escenificaba un espacio deliberativo y plural, legible como contracara de una “hegemonía kirchnerista” asociada a una deficiencia de carácter del presidente.

De este modo, así como en 2003 el ibarrismo se había presentado convincentemente como el defensor del espacio público de *todos* frente al intento de apropiación por parte de *algunos*, en 2007 fue el macrismo el que se constituyó en el defensor de la neutralidad del espacio público de *todos* frente a la amenaza del aspecto nacional-popular del discurso kirchnerista. Ello se puso especialmente en evidencia en el descrédito de la intervención presidencial ante la segunda vuelta (Montero, 2007). De esta forma, Mauricio Macri logró imponerse en primera vuelta, con un caudal de votos mayor que en 2003, por sobre el kirchnerismo –cuyo candidato al Ejecutivo porteño era apoyado por dos listas de candidatos a la legislatura local, una de ellas encabezada por Aníbal Ibarra– y el telermismo –también apoyado por dos listas a la Legislatura local, una de ellas sostenida por Elisa Carrió–. Llegó incluso a superar la sumatoria de votos obtenidos por los dos últimos y quedó apenas a las puertas de la mayoría absoluta de los votos, con una hegemónica primera minoría en la Legislatura. El *ballotage* no hizo más que confirmar el predominio de Mauricio Macri, el desgaste de la retórica presidencial y la defunción del discurso ibarrista.

## CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo del presente artículo hemos repasado el proceso de recomposición y crisis de la retórica progresista en la ciudad de Buenos Aires. Comenzamos describiendo la conformación de una identidad progresista de la Alianza mediante su contraste, en términos morales

---

11 Mariano Narodowski es un académico reconocido por su extensa trayectoria en temas de pedagogía y educación, sin vinculación previa con el macrismo o con expresiones políticas de derecha. A Gabriela Michetti, aun cuando desde 2003 se desempeñaba como jefa del bloque de Compromiso para el Cambio en la Legislatura porteña, su perfil de renovación política y su (corta) trayectoria la marginaban del grupo decisor.

12 En la jerga política argentina, el calificativo de “facho” no significa necesariamente “fascista”, sino que designa una posición conservadora (no siempre “reaccionaria”). En el caso referido, Michetti destacaba el conservadurismo sexista de Macri, al que inscribía en una visión “chapada a la antigua” del candidato.

y personalistas, con la “corruptela” menemista, así como los límites de esta diferenciación al llegar la crisis de 2001, que instaló una situación de incertidumbre respecto del lazo social mismo. Luego describimos cómo Néstor Kirchner instituyó una regeneración del lazo representativo, en tanto edificaba una diferenciación respecto del pasado reciente y señalaba un cambio de rumbo para la Argentina. De esta interpretación se valió el jefe de Gobierno para dar cuerpo a su perfil progresista, ordenando la competencia política con Mauricio Macri en términos del contraste entre centroizquierda y centroderecha.

Con un espectro político mínimamente ordenado, el segundo gobierno de Ibarra se inició con el desafío de contener en su seno a fuerzas electoralmente rivales, a lo que se agregaba la preeminencia de una oposición más numerosa y homogénea en el legislativo local. Con el correr de los meses, la centrifugación de las fuerzas produjo transformaciones en la morfología del cuerpo legislativo, cada vez más caracterizado por el pragmatismo y el personalismo, tanto en momentos normales como de crisis. En este sentido, hemos descripto los posicionamientos de los actores políticos respecto de la responsabilidad del jefe de Gobierno en el incendio de Cromañón, en un clima caracterizado por la incertidumbre y la ausencia de mediación política para contener a los particulares damnificados y al público en general, necesitados de una elaboración pública que permitiera dar sentido a la catástrofe.

Hemos visto también cómo el proceso electoral de 2005 –así como el de 2007– reavivó la fragmentación y regeneró una política coalicional alrededor de ciertas personalidades. En este sentido, la transformación de los contendientes mismos –y la desaparición circunstancial de algunos, como el propio jefe de Gobierno en 2005 o el surgimiento de otros, con el sello del presidente– contribuyó a una reconfiguración de las coordenadas ideológicas en las que se habían producido las elecciones de 2003. Bastan como ejemplos los esfuerzos de Mauricio Macri por ubicarse en el arco progresista, y los de Elisa Carrió por captar nuevas porciones del electorado opositoras a un presidente que le robaba el rol protagónico de la centroizquierda. Con la destitución de Ibarra y la aparición de Telerman en la competencia, el escenario de fluctuación no hizo más que profundizarse: el progresismo asentado en la protección de “todos” pasó a ser una constante en los discursos de los candidatos principales.

El agotamiento del “principio de lectura progresista”, entonces, no se debió a un giro del electorado a la derecha, sino más bien a una explosión del propio signo progresista debido a su apropiación por parte de todos los actores, que terminó por configurar una escena aprehendida en otros términos. El macrismo fue el primero en

aprender esta lección, que tanto el kirchnerismo como Elisa Carrió no supieron identificar correctamente. En este sentido, luego de sucesivas transformaciones que operaron sobre la conformación de la escena –entre las que se cuentan las operadas por Jorge Telerman para reconstruir el escenario polarizado de 2003–, PRO terminó de profundizar el desplazamiento que, un tanto ciegamente, había venido intentando desde la primera candidatura de Mauricio Macri.

Frente a las recurrentes disputas entre actores que suponían ya resuelta la tarea de diferenciación respecto del macrismo, pero que asumían con pocas ideas la labor de definir el progresismo –ciertamente necesaria luego de la destitución de Ibarra y de la validación de la idea de un “progresismo vacío”–, el macrismo encontró una forma de diferenciación política que cortaba al electorado de una forma alternativa a la de 2003. Lo hizo asumiendo la necesidad de “educación y salud para todos” –la gran tarea de la centroizquierda en las diversas versiones desideologizadas de Ibarra, Carrió, Bielsa, Filmus y Telerman– como reivindicación propia, y sumando a estas buenas intenciones la ya ensayada imagen de una nueva generación de políticos, trabajadores, honestos, y menos charlatanes y peleadores. Si estos últimos elementos podían ser caracterizados en 2003 como propios de una idea “antipolítica” defendida por ciertos sectores de la derecha privatista, la crisis del gobierno de Ibarra y una la fatiga de la verborragia presidencial los hacían ahora verosímiles ante el electorado.

De este modo, el macrismo no hizo otra cosa que apropiarse del elemento moralista e impolítico que había caracterizado a la definición ibarrista del progresismo. La crisis posterior a la catástrofe de Cromañón deslegitimó a Aníbal Ibarra como cabeza de la defensa de lo público frente a los intentos de apropiación de la vieja política, sin que otros actores pudieran presentarse como sus herederos. La exacerbación de la moralina progresista, junto con su promocionado desplazamiento ideológico, alejó a Elisa Carrió de la posibilidad de ocupar este espacio. Por su parte, el kirchnerismo fue incapaz de hegemonizar esa identidad huérfana, en tanto la retórica progresista se mostraba, en última instancia, incompatible con el elemento nacional-popular del discurso del presidente. Por último, el jefe de Gobierno provisional intentó replicar el discurso ibarrista en términos de un progresismo cultural, exhibiendo un estilo de vida sofisticado y cosmopolita que, por momentos, rozaba el perfil impolítico de la informalidad y las buenas intenciones, propiedad de referentes de centroderecha –entre los que se encuentra el propio Macri, pero también el referente kirchnerista Daniel Scioli–.

En este contexto, el mejor heredero de la retórica progresista no era otro que el propio espacio de Mauricio Macri, que podía mostrarse

como el garante de la neutralidad del espacio público frente a la amenaza de apropiación, representada ahora por el presidente y las disputas entre sus adláteres. Macri aparecía, entonces, como la versión más veraz de los intentos de Carrió (borrar la asociación progresismo-izquierda en términos morales) y de Telerman (acercar el progresismo a la “buena onda”), con la yapa de representar un espacio plural y con capacidad de gestión. Elementos, estos últimos, identificados con el progresismo por Ibarra, quien ya no estaba en condiciones de sostenerlos convincentemente ni de transferírseles a un kirchnerismo que intentaba infructuosamente presentarse como “independiente”.

En relación con estos elementos sería necesario dar tratamiento a una última cuestión. La fluctuación partidaria e ideológica parece volver ilegibles los fenómenos políticos o, por lo menos, parece dificultar todo análisis que pretenda trascender la descripción y la crónica. ¿Cómo abordar el análisis de la dinámica política porteña sino en términos de la continuidad de actores políticos estables o de la permanencia de polos ideológicos en pugna?

Algunos analistas han propuesto trasladar los elementos de estabilidad del sistema de los partidos a los ciudadanos, sobre el supuesto de una estabilidad “ideológica” en el comportamiento electoral como referencia común de un conjunto variable de fuerzas políticas en constante transformación (Calvo y Escolar, 2005). En este sentido, el argumento consiste en comprobar la existencia de un clivaje permanente entre centroderecha y centroizquierda –o, si se prefiere, entre conservadurismo y progresismo– anclado geográficamente (el norte de la ciudad versus el centro-oeste) que encuentra sus raíces, por supuesto, en la condición socioeconómica de estos segmentos del electorado (sectores de ingresos altos versus sectores medios).

A primera vista, dicha interpretación parece ser contundente. Habría entonces una continuidad en las costumbres y comportamientos del electorado aunque éste se haya alejado de los signos partidarios, cosa que puede verificarse identificando las transferencias de votos entre elecciones. Si los partidos tradicionales se han desideologizado hasta la casi implosión, sus tradiciones sobreviven en las formas de entender el proceso político que sostienen quienes fueron sus bases, y que hoy buscan identificar, en una oferta fluctuante, esos elementos que les permitan encontrar un objeto sobre el cual proyectar sus preferencias.

Ahora bien, el triunfo del PRO en las elecciones de 2007 es una muestra concluyente de los límites de dicha interpretación: Macri ganó en todos los distritos de la ciudad y en todos los niveles sociales. Al ya reconocido esquema de alianza norte-sur (o sectores altos-sectores populares) que lo benefició en 2003 y que traía reminiscencias menemistas, el empresario sumó su crecimiento en los sectores de

clase media. Hemos comprobado que es infundado interpretar este fenómeno en términos de un “giro a la derecha” del electorado, lo que nos obliga a complejizar nuestro análisis para ir más allá de la suposición de una definición ideológica cristalina en las actitudes de la ciudadanía.

El error subyacente en este tipo de interpretaciones consiste en no tomar en cuenta el hecho de que la propia distinción entre progresismo y conservadurismo no es otra cosa que un producto de la estructuración de la escena política en cada coyuntura. De esta forma, la identificación y la segmentación del electorado bajo estas categorías, lejos de ser datos que los líderes han de considerar para definir sus estrategias de campaña, son el resultado de dichas estrategias. En este sentido, estudiar las transferencias de voto como “internas” a cierto espectro ideológico sólo puede dar resultados positivos si nos ubicamos dentro de los principios de lectura que los propios candidatos ofrecen. Si no fuera así, ¿cómo explicar el apoyo del electorado progresista al conservador –y, en las actitudes de algunos de sus legisladores, reaccionario– Partido de la Ciudad? ¿Cómo explicar que los votos dirigidos hacia coaliciones de centroderecha integradas por la Unión de Centro Democrático (UCEDE) o por Nueva Dirigencia puedan ser leídos como expresiones de centroizquierda o centroderecha, según la elección de que se trate?

Con ello no negamos que los candidatos se formen constantemente una imagen de las preferencias del público y estudien formas alternativas de segmentación, simplemente intentamos enfatizar que en esa auscultación de las preferencias sólo se está definiendo un horizonte de clivajes posibles y no creencias o identidades permanentes. Es decir, la distinción entre centroderecha y centroizquierda en la ciudad de Buenos Aires funciona como un principio de diferenciación política vacío, que debe ser reactualizado (y, por ende, redefinido sobre nuevas bases) en cada coyuntura (en los términos de *anticorrupción*, *anti-década-de-los-noventa*, *contrato moral* o *estilo de vida afrancesado*). Es un error asociar esta “materia prima” sobre la que se estructuran las interpelaciones políticas de los candidatos con identidades políticas estables.

¿Cómo interpretar la dinámica política porteña? Como una escena en constante recomposición, cuyo ritmo obedece a los procesos electorales, pero que también se ve condicionada por la irrupción de demandas ciudadanas que cobran un estado público de emergencia e inmediatez. Ambas instancias subvierten la lógica cotidiana de fragmentación, y obligan a los actores a tomar posición a favor o en contra de diversas personalidades clave para la inteligibilidad de la competencia política (los líderes de popularidad). En este sentido han de ser

leídos los procesos de reagrupamiento en la Legislatura durante las elecciones de 2005 y 2007, o en las coyunturas críticas de la sanción del Código Contravencional, o del juicio político al jefe de Gobierno. En estos casos, el número de bloques unipersonales en la Legislatura no necesariamente varió, pero sí se constituyeron interbloques y se delimitó claramente quién era quién dentro del recinto, obligando a muchos legisladores a definir sus afinidades y a “saltar” de uno a otro espacio político, o (con excepciones) a alinearse dentro del propio.

Reiteramos: ello no supone que los partidos políticos hayan cesado en su existencia, o que el electorado funcione como una tabla rasa en cada ciclo electoral. Muy por el contrario, la centralidad del dispositivo electoral requiere de estructuras organizativas que ordenen la competencia política, así como de ciudadanos capaces de reconocerse en las interpelaciones de los líderes. Pero estas interpelaciones ya no se constituyen mediante la apelación a una tradición partidaria, sino que se elaboran sobre una multiplicidad de relatos superpuestos y se escenifican en la enunciación de los medios de comunicación masiva. Esta multiplicidad es ordenada por los líderes políticos a partir de la definición de problemas de agenda (polisémicos y flotantes), tales como la *corrupción* o la *inseguridad*, frente a los cuales la toma de posición implica, simultáneamente, el hilvanado de una trama narrativa en la que los ciudadanos puedan reconocerse y la delimitación de un adversario político.

Pero este esquema en constante recomposición es también un esquema en constante crisis, dado que estas tramas significativas que ordenan la competencia política son insuficientes frente a una realidad signada por la incertidumbre y por la yuxtaposición con otros actores que cargan con la enunciación pública y que también interpelan al electorado bajo la figura de la audiencia. En este sentido, la mediación política aparece como deficitaria para una ciudadanía desconfiada de los políticos, insatisfecha respecto de ciertas demandas básicas a las que un Estado desbordado no puede responder, e incapaz de mantener una forma de intervención e influencia estable más allá del estallido reactivo y momentáneo. Basándonos en estos tres elementos, y luego del recorrido realizado, podemos identificar el modo en el que *issues* centrales como la *corrupción* o la *inseguridad* cobran sentido político en tanto dan nombre a una experiencia que los trasciende y que señala un déficit de comunidad política que atraviesa tanto al Estado –en su insuficiencia para satisfacer las demandas sociales–, como a los líderes políticos –en su negligencia para cubrir el rol de mediación política– e, incluso, a los propios ciudadanos –en su incapacidad para producir una influencia institucionalizada en el sistema político–.

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

- Aboy Carlés, G. 2001 *Las dos fronteras de la democracia argentina* (Rosario: Homo Sapiens).
- Arendt, H. 2001 *La condición humana* (Barcelona: Paidós).
- Auyero, J. 2001 *La política de los pobres-Las prácticas clientelares del peronismo* (Buenos Aires: Manantial).
- Basualdo, E. 2001 *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina* (Buenos Aires: Universidad de Quilmes).
- Boron, A. 2004 *Imperio e imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri* (Buenos Aires: CLACSO).
- Boron, A. et al. 2006 "Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos. Argentina" en Elías, A. (comp.) *Los gobiernos progresistas en debate* (Buenos Aires: CLACSO).
- Canelo, P. 2001 *¿Dónde está el enemigo?: la rearticulación menemista de los clivajes políticos y la disolución del antagonismo social* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cavarozzi, M. y Abal Medina, J.M. (comps.) 2002 *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (Rosario: Homo Sapiens).
- Cheresky, I. y Blanquer, J.M. (comps.) 2003 *De la ilusión reformista al descontento ciudadano* (Rosario: Homo Sapiens).
- Cherny, N. y Natanson, J. 2004 "Personalismo, localismo y transversalidad: un análisis de las elecciones locales de 2003 en la ciudad de Buenos Aires" en Cheresky, I. y Pousadela, I. *El voto liberado* (Buenos Aires: Paidós).
- Corral, D. 2007 "La seducción del instante y el hastío de la duración" en Rinesi, E., G. Nardacchione y G. Vommaro *Los lentes de Victor Hugo* (Buenos Aires: Prometeo).
- Habermas, J. 1998 *Facticidad y validez* (Madrid: Trotta).
- Laclau, E. y Mouffe, C. 2003 *Hegemonía y estrategia Socialista* (Buenos Aires: FCE).
- Laclau, E. 1994 "Poder y representación" en *Revista Sociedad* (Buenos Aires) N° 4.
- Laclau, E. 2005 *La razón populista* (Buenos Aires: FCE).
- Lefort, C. 1990 *La invención democrática* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Levistky, S. 2005 *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista. 1983-1999* (Buenos Aires: Siglo XXI).

- Lozano, W. 2005 “La izquierda latinoamericana en el poder: interrogantes sobre un proceso en marcha” en *Revista Nueva Sociedad* N° 197.
- Manin, B. 1998 *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza)
- Mauro, S. 2005 “La campaña electoral por la Jefatura de Gobierno de Buenos Aires” en *Revista Argentina de Sociología* (Buenos Aires: CPS-Miño y Dávila) N° 4.
- Mauro, S. 2007 “Mutación, crisis, transformación y otra vez crisis de la representación política en la ciudad de Buenos Aires” en *Revista Argumentos* N° 8.
- Mauro, S. y Montero, F. 2006 “Dilemas de la recomposición en la escena porteña. El juicio político y la articulación de la retórica opositora” en Cheresky, I. (comp.) *La política después de los partidos* (Buenos Aires: Prometeo).
- Mauro, S. y Natanson, J. 2006 “Ciudadanía y sociedad civil en la ciudad de Buenos Aires. El espacio público, entre la audiencia y el estallido” en Cheresy, I. (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Montero, F. 2007 “El devenir de una ilusión. Las tensiones entre kirchnerismo y progresismo” en *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores* (Buenos Aires: Instituto Gino Germani).
- Novaro, M. 1994 *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina* (Buenos Aires: Letra Buena).
- Novaro, M. 2000 *Representación y Liderazgo en las democracias contemporáneas* (Rosario: Homo Sapiens).
- Novaro, M. 2006 “Izquierda y populismo en Argentina: del fracaso del Frepaso a las incógnitas del kirchnerismo” en Pérez Herrero, P. (comp.) *La izquierda en América Latina* (Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset).
- Quiroga, H. 2005 *La Argentina en emergencia permanente* (Buenos Aires: Edhasa).
- Rancière, J. 1996 *El desacuerdo* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Schmitt, C. 1978 *El concepto de lo político* (México: Folios).
- Schnapper, D. 2001 *La democracia Providencial* (Rosario: Homo Sapiens).
- Schuster, F. et al. 2004 *Tomar la palabra* (Buenos Aires: Prometeo).
- Slipak, D. 2005 “Más allá y más acá de las fronteras políticas: apuestas de reconstrucción del vínculo representativo en el

- discurso kirchnerista” en *III Jornadas de Jóvenes Investigadores* (Buenos Aires: Instituto Gino Germani).
- Strasser, C. 2001 *Democracia & Desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo XX* (Buenos Aires: CLACSO).
- Verón, E. 1987 “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política” en *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos* (Buenos Aires: Hachette).
- Wolton, D. y Ferry J. 1998 *El nuevo espacio público* (Barcelona: Gedisa).

**ROCÍO ANNUNZIATA\***

## **APOSTANDO A LO LOCAL**

### **LA “DEMOCRACIA DE PROXIMIDAD” EN EL MUNICIPIO DE MORÓN**

*“...los últimos lustros se han caracterizado por un aumento de la importancia de los gobiernos locales en lo que hace a su posibilidad de intervenir en la calidad de vida de los vecinos y vecinas. Los gobiernos locales dejaron de ser entidades prestadoras de servicios básicos, para participar con fuerza en el desarrollo económico, cultural, urbanístico y social de sus territorios. Este nuevo rol se vio favorecido y se ve favorecido por la cercanía entre los representantes locales y la comunidad. Pero esta cercanía puede volverse inocua si no se establecen canales, mecanismos y herramientas que garanticen una verdadera democracia de proximidad; esto es, una democracia en la que el vínculo próximo sea recíproco para representantes y representados, favoreciendo el protagonismo de estos últimos en el diseño y la implementación de políticas gubernamentales.”*

Discurso de Martín Sabbatella en ocasión del anuncio del Plan de Descentralización Municipal, Teatro Municipal, 2005.

#### **LA DEMOCRACIA APUESTA A LO LOCAL**

La democracia electoral-representativa parecería no bastarse a sí misma en la renovación de su legitimidad. Éste es el punto de acuerdo de una gran variedad de estudios académicos que se han referido a

\* Rocío Annunziata es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Forma parte del equipo de investigación “Las nuevas formas políticas” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la misma universidad. Se desempeña como docente de Teoría Política Contemporánea (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) y actualmente es doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires y en la École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris

la “crisis de la representación”. Pero también es un discurso del que se han apropiado los actores políticos y sobre todo los actores de la llamada “sociedad civil” como las ONG. Académicos, políticos, ONG y ciudadanos han hecho en este contexto una apuesta ampliamente compartida: la apuesta a lo local, como espacio privilegiado para el control de los gobernantes y para la participación de los gobernados. En esta apuesta del siglo XXI hay, sin embargo, ecos del pasado. La preocupación por aumentar la “governabilidad”, reducir la conflictividad política y potenciar la eficiencia de la gestión local forman parte de la apuesta del mundo de los años noventa. Y también hay esperanzas de futuro: la intención de devolver a la política su sentido, de fomentar una ciudadanía activa, de poner fin a la apatía y a la concepción peyorativa de la política heredada, precisamente, de la década anterior. Quienes quisieron –y quieren– un mundo sin política y quienes se esfuerzan por repolitizar el mundo se unen en esta apuesta tan compleja como ineludible en nuestros días. Las páginas que siguen se dedican a desentrañar algunos de sus aspectos.

Tal como lo ha afirmado Dominique Schnapper (2004), nos hallamos frente a una crisis de la representación política, que cuestiona la distancia y la diferencia entre representantes y representados. La mera existencia de una “clase política” provoca indignación en los ciudadanos, que no toleran ser representados más que por sí mismos o por aquellos con quienes puede producirse una identificación personal. En nombre de la igualdad, no se acepta la diferencia que la elección instituye entre representantes y representados y se sueña con la presencia in-mediata de los ciudadanos en las instancias de decisión. Dice la autora:

En respuesta a la aspiración del individuo democrático a no ser representado más que por sí mismo, asistimos a reivindicaciones diversas para que se instaure una democracia a la que se llama participativa. Este término [...] implica la idea del ejercicio directo de la ciudadanía y la crítica de la representación. Es también eso lo que traduce el valor [...] de la ‘proximidad’, opuesta a la abstracción y al carácter imaginario o tiránico de lo nacional republicano (Schnapper, 2004: 178).

Otros enfoques sobre el problema de la legitimidad democrática contemporánea, como el de Pierre Rosanvallon (2006), impulsan diagnósticos bastante afines. El autor sostiene que la democracia se ha caracterizado desde sus orígenes por una “organización de la desconfianza” paralela a la democracia electoral-representativa; a las instituciones de la segunda siempre se han opuesto y superpuesto toda una serie de prácticas y mecanismos tendientes a contrarrestar el hecho mismo de la representación y la distancia; la sociedad siempre ha reaccionado a

las fallas de funcionamiento de los regímenes representativos, manifestando desconfianza frente al proyecto democrático nunca cumplido plenamente. Pero en nuestra época se ha exacerbado la desconfianza por múltiples factores: el advenimiento de una era del “riesgo” más que del “progreso” en el área científico-tecnológica, la declinación de la posibilidad de predecir en el ámbito económico y la disminución misma de la confianza interpersonal, de orden sociológico, en una sociedad crecientemente ilegible para los hombres. Los poderes de vigilancia, los poderes de veto y los poderes de juicio –poderes “contra-democráticos”– de los que Rosanvallon reconstruye la historia tienen, pues, en la actual “sociedad de la desconfianza” manifestaciones más intensas. Así, el desarrollo de las formas de implicación de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen se halla entre los rasgos más visibles de la evolución reciente de los regímenes democráticos. El propio término de “democracia participativa” que se utiliza desde los años ochenta para calificar estas innovaciones, nota el autor, recubre experiencias y prácticas de alcances muy diferentes, desde el famoso “Presupuesto Participativo” de la ciudad de Porto Alegre hasta prácticas mucho más modestas de reuniones de barrio. En primer lugar, para Rosanvallon, la democracia participativa corresponde a una demanda social. Los ciudadanos aceptan cada vez menos contentarse con votar a quienes los representan; pretenden, en cambio, que sus opiniones y sus intereses sean más continuamente tenidos en cuenta. A la vez, desde el punto de vista de las autoridades políticas, la consolidación de su legitimidad implica de ahora en más que también ellas pongan en acción formas de intercambio y de consulta. Por otra parte, los procesos de descentralización se han vuelto indispensables para gestionar los problemas y las poblaciones de manera eficaz, respondiendo a las crecientes exigencias de la gobernabilidad. Dicha participación tiene, pues, una dimensión funcional, que se aplica sobre todo a cuestiones de alcance local.

La puesta en entredicho de la democracia electoral-representativa nos ha conducido a lo que podría llamarse un “contexto participacionista” (Blatrix, 2002; 2007), esto es, un contexto caracterizado por la valorización de la participación de los ciudadanos comunes y por la multiplicación de instancias participativas, de procedimientos y prácticas destinadas a asociar a los ciudadanos a la decisión pública. Se busca así completar el funcionamiento representativo de la democracia con una lógica más participativa,<sup>1</sup> subvirtiendo el supuesto de su incompatibilidad y recurriendo a la fórmula del complemento.

---

1 Podemos encontrar muchos autores que hacen hincapié en el valor pedagógico de la participación; Yves Sintomer (2002), por ejemplo, afirma sin más que la misma “constituye una escuela de democracia”.

Y es aquí donde entra la fuerte apuesta al ámbito local, como espacio más propicio para este complemento participativo a la democracia irremediablemente representativa. Ésta ha sido la concepción dominante sobre el problema desde los años ochenta en los contextos académicos, concepción desplegada sobre todo por la corriente pluralista de Robert Dahl (1991).<sup>2</sup> En el camino hacia una mayor democratización, aseguraba Dahl, “podría intensificarse la vida democrática en pequeñas comunidades, por debajo del nivel del Estado nacional. La mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponden a una escala menor pero trascendente para su vida diaria: la educación, la salud pública, la planificación urbana, la cantidad y calidad de los servicios que brinda el sector público local (desde el mantenimiento del buen estado y la iluminación de las calles hasta la conservación de los parques, paseos y lugares de recreación, etc.” (Dahl, 1991: 385). En sintonía con su planteo, autores argentinos como José Nun han afirmado:

[Es] hora de advertir (sobre todo en América Latina) que no existe necesariamente incompatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa. En sociedades tan diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión de que una remplace a la otra, sino de que ambas se influyan y condicionen entre sí, distinguiendo cuáles son los niveles de acción más apropiados para cada una (Nun, 2000: 172).

El nivel de acción más apropiado para la participación ciudadana era entonces el nivel local. Pero además, la participación en su ámbito específico redundaría en una mejora de la representación. En este sentido, Nun expresaba:

En contextos tan precarios como a los que aquí aludo [se trata de países latinoamericanos] la defensa de las libertades públicas y la propia consolidación del gobierno representativo dependen de que se desarrollen con bastante rapidez múltiples formas de democracia participativa (Nun, 1991: 389).

Esta “crisis de representación” a la que nos referimos provocó, ya durante los años noventa, la definición del problema de la política como

---

2 Para la corriente pluralista, la representación política aparece casi como una concesión. Por eso decimos “irremediablemente representativa”. Se comprende a la representación en virtud del problema de la escala: en la modernidad, ella es sólo un efecto de la ampliación del tamaño –y la complejidad de ella derivada– de nuestras sociedades.

“de naturaleza moral” (Frederic, 2004), dando lugar a una demanda de mayor “transparencia” que derivaría en un discurso moralizador, centrado en la corrupción de la clase política (Svampa, 2005).<sup>3</sup> Puede entenderse, tal como lo hace Schnapper (2004), que la reivindicación constante de la “transparencia” es otra expresión del rechazo de la distancia, instaurada por la elección, entre los votantes y los políticos. En este marco, el espacio local también terminó por aparecer como el más propicio para el continuo seguimiento y control de las acciones de los gobernantes. Dado el contacto más próximo e inmediato entre representantes y representados, la apuesta por lo local es también un síntoma de la desconfianza.

Hay un rasgo del presente que ha sido abordado en las últimas décadas por una vasta literatura y que no puede dejar de subrayarse aquí: la creciente globalización del mundo. El mundo globalizado, como suele señalarse, trae aparejadas múltiples dinámicas de re-localización, poniendo en cuestión las fronteras del Estado-nación no sólo “por arriba”, mediante fenómenos como la transnacionalización de la economía y la construcción de instancias políticas supranacionales, sino también “por debajo”, a través de la aparición de identidades cada vez más ancladas en lo local.<sup>4</sup> A esta tensión entre las tendencias globalizantes y localizantes algunos autores se han referido con el término de “glocalización” (Beck, 1998; Robertson, 2000), señalando que la globalización implica cada vez más la vinculación de localidades pero, sobre todo, la invención, creación e incorporación de la localidad. La globalización es un proceso de dimensiones y consecuencias variadas;<sup>5</sup> pero en el terreno político se han indagado sus efectos sobre la concepción moderna de la ciudadanía, constatándose, por un lado, la configuración de una ciudadanía des-territorializada o cosmopolita, que se desliga de la pertenencia al Estado nacional y, por otro, la paralela emergencia de una ciudadanía re-territorializada, como producto específico de la crisis de los modelos bienestaristas de organización social (Rodríguez, 2006). En este marco, los últimos años han visto una reactualización del debate sobre el rol de los mu-

---

3 En este sentido, Rosanvallon (2006) señala el riesgo de que la “ideología de la transparencia” remplace el ideal democrático de la producción de un mundo común.

4 Aunque exceda el presente trabajo, hay que decir que es en este marco que se ha acalorado el debate entre liberales y comunitaristas respecto del problema del multiculturalismo y los derechos a la diferencia Véanse, por ejemplo, Taylor (1993); Norman y Kymlicka (1996); Kymlicka (1996); Habermas (1999), Duchastel (2006) y Thériault (2006).

5 Étienne Balibar (2001) se refiere a ella como una *sobredeterminación* de fenómenos: económicos, político-ideológicos y técnico-naturales.

nicipios en el régimen político argentino, abriéndose un espectro de problemáticas compartidas con los restantes países latinoamericanos. La pregunta sobre la capacidad de los espacios locales para tomar a su cargo las respuestas políticas puede entenderse como consecuencia de la crisis de los Estados centralizados (Ternavasio, 1991). Como también se ha señalado (Merklen, 2005), el desmantelamiento de la sociedad salarial dio lugar a un proceso de desafiliación que obligó a los perdedores a refugiarse en “lo local”, reconstruyendo su sociabilidad mediante una creciente “inscripción territorial”. La reformulación de la cuestión social en términos de pobreza se tradujo, durante los años ochenta y noventa, en una reorientación de las políticas sociales a escala local (Merklen, 2005). De este modo, los fenómenos concurrentes de la globalización del mundo y de la retirada del Estado que trajo consigo el neoliberalismo de los años noventa, con mucha claridad en nuestro país, han conducido a que las instancias políticas locales o municipales adquieran una mayor relevancia en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Veremos en lo que sigue cómo todos estos factores confluyen para que actores de lo más diverso puedan mostrarse en conjunto, *apostando a lo local*.

En primer lugar, exploraremos las prácticas que contribuyen en el Municipio de Morón a la construcción de una democracia de proximidad. En segundo lugar, veremos cómo esta construcción dialoga con otras voces y discursos. Finalmente, esbozaremos una conclusión a partir de la articulación entre proximidad y desconfianza que opera en las transformaciones contemporáneas de la legitimidad democrática.

### **UN “MUNICIPIO MODELO”**

El Municipio de Morón es uno de los ciento treinta y cuatro municipios que integran la provincia de Buenos Aires, y es históricamente famoso como la “capital de la corrupción”, rótulo ganado por los años de gestión del intendente justicialista Juan Carlos Rousselot. Desde 1999, el intendente Martín Sabbatella ha desarrollado al frente del gobierno municipal una serie de políticas en pos de la transparencia y de la participación de los vecinos, razón por la cual consideramos al Municipio de Morón ejemplar en muchos de los aspectos de la apuesta al ámbito local. Para abordarlo, exploraremos la experiencia moronense de la “democracia de proximidad”, tal como es denominada por el propio intendente Sabbatella.

Martín Sabbatella llegó a la intendencia de Morón de la mano de la Alianza entre la UCR y el Frepaso en 1999. Cuatro años más tarde, fue reelecto al frente de la agrupación vecinalista que lidera actualmente, con más del 53% de los votos. El clivaje activado por el discurso

sabbatellista, eficaz para arrebatarle el poder al tradicional detentador en el distrito, el justicialismo, se centró en la dicotomía transparencia/corrupción. Este discurso “progresista” heredado del Frepaso fue articulándose en adelante con una invitación al protagonismo de los vecinos y a la recuperación del valor de la política (Annunziata, 2006). La lucha contra la corrupción fue la primera bandera de Sabbatella, y la que le otorgó desde el principio el reconocimiento nacional e internacional.<sup>6</sup> Para transformarse en la encarnación de la transparencia, Sabbatella se amparaba en su previo trabajo en la Comisión Investigadora del Concejo Deliberante, desde donde había contribuido a la destitución de Juan Carlos Rousselot. En este sentido, y como veremos en el próximo apartado, Sabbatella buscó siempre la diferenciación y ruptura radical con el pasado moronense. El hito nunca ausente en el relato del oficialismo local, “la vuelta de página en la historia de Morón”,<sup>7</sup> fue la instrumentación de la primera Audiencia Pública por la Licitación Pública de Recolección de Residuos Domiciliarios (2000), un área tradicionalmente sospechada de corrupción en los municipios, y en el de Morón en particular. En esa ocasión, la Fundación Poder Ciudadano actuó como monitor externo, adjudicándose la concesión del servicio de recolección de residuos a la empresa Urbaser, dentro del Programa de Contrataciones Transparentes. En 2005, la experiencia de la Audiencia Pública por una nueva licitación fue reeditada. Esta vez, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) participaron como “observadores externos” invitados por el municipio. Las Audiencias Públicas,<sup>8</sup> como procedimientos para “el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad, a fin de confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones y propuestas sobre los temas puestos en consulta”<sup>9</sup> quedaron establecidas como uno de

---

6 Ya el 1° de julio de 2003, el diario estadounidense *The Wall Street Journal* le dedicaba una extensa nota por sus prácticas “transparentes” con el título “Una lucha en solitario contra la corrupción en Argentina”.

7 Discurso de Martín Sabbatella. Audiencia Pública por la Licitación de Recolección de Residuos Domiciliarios, 2 de agosto de 2005.

8 “Este instituto es de carácter consultivo; las objeciones u opiniones vertidas en el marco de este régimen de Audiencia Pública no tienen efectos vinculantes para la toma de decisiones. Sin embargo, las informaciones, objeciones u opiniones expresadas deberán ser tomadas en cuenta por las autoridades convocantes, y en caso de ser desestimadas, deberá fundamentarse debidamente tal decisión” (Artículo 2 de la normativa del Honorable Concejo Deliberante de Morón).

9 Sitio web del Honorable Concejo Deliberante de Morón, marzo de 2007: <[www.hcdmoron.gov.ar](http://www.hcdmoron.gov.ar)>.

los puntos del Acuerdo Discrecionalidad Cero firmado con Poder Ciudadano, y se transformaron en uno de los mecanismos participativos más significativos en el relato local de la lucha contra la corrupción. Pero también la creación de una Oficina Anti-Corrupción, receptora de las denuncias de los vecinos, fue otro paso adelante en la diferenciación con el pasado. La Oficina Anti-Corrupción simbolizaba, como también veremos más adelante, la convicción de que la corrupción era un espectro siempre latente y pronto a volver. Por eso se invitaba a los vecinos a ser vigilantes, denunciantes, haciéndolos así participar de la transparencia. La Oficina puede entenderse como la materialización de este argumento: la lucha en pos de la transparencia sólo es posible mediante la participación de todos en la vigilancia. En este sentido, no sería absurdo concebirla como uno más de entre los mecanismos participativos creados desde el municipio, y uno de los más emblemáticos, junto con las referidas Audiencias Públicas, en la constitución del relato de la llegada de Sabbatella al gobierno de Morón como el fin de una forma de gobernar y el comienzo de otra.

La publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales de todos los funcionarios municipales y los concejales, así como el paso más reciente de la elaboración del Boletín Cuentas Claras –una publicación trimestral con el detalle del origen y destino de los recursos públicos que comenzó a difundirse en 2006–, se inscriben también en el marco de las políticas transparentes del municipio. En la misma tónica se halla el Plan Demostrar, surgido de un convenio firmado por el Municipio de Morón y el Cippec el 19 de julio de 2007. El fin del programa es “transparentar la gestión de las políticas sociales y permitir el control ciudadano sobre la implementación de los programas sociales a cargo de la comuna”.<sup>10</sup> El Municipio de Morón se ha comprometido a brindar información sobre las políticas sociales que administra (padrones de perceptores de planes, presupuesto destinado a áreas sociales, criterios de incorporación, evaluaciones de impacto, etc.), a través de la Oficina de Libre Acceso a la Información Pública, y a recibir denuncias de las irregularidades que pudieran detectar los vecinos mediante la Oficina Anti-Corrupción, correspondiendo al Cippec el monitoreo de la implementación de las políticas sociales. En términos generales, podemos decir que transparentar la gestión aparece como uno de los medios de “acercar” a los vecinos a sus representantes, dándoles la posibilidad de estar bien informados y ofreciéndoles así una herramienta de seguimiento y control de las acciones del gobierno. Como veremos enseguida, mucho más se hizo en paralelo para fomentar la cercanía entre representantes y vecinos.

---

10 Noticia del 30 de agosto de 2007. Véase sitio *web* del Municipio de Morón.

En el año 2002 se lanzaba la agrupación vecinalista Nuevo Morón liderada por Sabbatella, que ganaría enérgicamente en las elecciones de 2003. El Nuevo Morón, como partido local que era, había debido apelar en la campaña a que los vecinos cortaran boleta.<sup>11</sup> Esta apelación a lo local había resultado evidentemente efectiva y sería reforzada en adelante en el segundo mandato de Sabbatella que se inauguraba en diciembre de 2003. El ámbito local se convertía en un espacio especialmente propicio para la participación de los vecinos en los asuntos comunes. Como aquí resultaba central el papel de la cercanía –la proximidad entre representantes y representados característica de los gobiernos locales–, una primera medida sería la de profundizar la cercanía con el lanzamiento del Programa de Descentralización Municipal en agosto de 2004. Los argumentos esgrimidos en este programa vinculaban el rol asumido de hecho por los municipios en función de los fenómenos de ajuste y el consecuente desempleo que trajo consigo la década del noventa, con la importancia estratégica de la cercanía entre el gobierno local y la sociedad, “...en la medida en que el gobierno sea receptivo de las demandas de la ciudadanía y, a partir de ellas, identifique las nuevas tareas de intervención municipal” (Municipio de Morón, 2004). A su vez, la descentralización aparecía portando una doble ventaja –mayor eficiencia y mayor participación–, coextensiva con el doble aspecto que le atribuía el propio programa: desconcentración administrativa y participación comunitaria. El proceso de descentralización se fue consolidando<sup>12</sup> a partir de la creación de siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC).<sup>13</sup> Un impulso particular de esta descentralización fue la posterior jerarquización de dichas UGC al nivel del gabinete en el año 2006, estableciéndose, en paralelo con el Gabinete Temático, un Gabinete Territorial formado por los secretarios de las siete UGC.

---

11 “Corte de boleta” es la expresión empleada para designar el acto de votar por distintas fuerzas políticas en los distintos niveles de representación: nacional, provincial y municipal. Como las elecciones para estos distintos niveles suelen ser simultáneas, y cada boleta contiene las candidaturas de los tres niveles de representación, separados mediante una línea de puntos, el votante puede optar por combinar los fragmentos de las boletas, cortándolos por la línea punteada. En el caso de un partido político que sólo presenta cargos locales, el elector tiene dos opciones si quiere votarlo: o sólo coloca en el sobre una boleta con candidaturas municipales, votando en blanco para los cargos provinciales y nacionales, o bien hace una opción nacional y provincial X, corta y desecha el fragmento municipal de esta boleta y agrega en el sobre la boleta que sólo contiene cargos locales del partido vecinal en cuestión.

12 Con anterioridad, existía una descentralización menos institucionalizada que funcionaba mediante los distintos Consejos Vecinales, mientras se fueron poniendo en funcionamiento las siete UGC.

13 UGC 1: Morón Centro Norte; UGC 2: Haedo; UGC 3: El Palomar; UGC 4: Castelar Centro Norte; UGC 5: Castelar Sur; UGC 6: Morón Sur; UGC 7: Villa Sarmiento.

El Concejo en los Barrios –es decir, un programa que prevé sesiones especiales del Concejo Deliberante en un barrio determinado para tratar temas y proyectos que lo afectan en forma particular– constituyó otra vía de “acercar” a los vecinos y sus representantes. Así es como se declara en el artículo segundo de la normativa:<sup>14</sup> “Tiene como objetivo general propiciar una mayor vinculación y proximidad entre el cuerpo legislativo y los vecinos, para el tratamiento de temas específicos que afecten en particular a cada uno de los barrios del Distrito.”

Sin duda, una manera contundente de impulsar la proximidad ha sido la herramienta de Banca Abierta, puesta en marcha por el Concejo Deliberante desde principios de 2007.<sup>15</sup> Tal como se define en su instructivo, esta herramienta “promueve el acercamiento entre el Concejo Deliberante y la comunidad”,<sup>16</sup> al permitir que los vecinos expresen sus reclamos o fundamenten sus propuestas sobre temas de interés general en las mismas sesiones ordinarias del cuerpo deliberativo. Los vecinos deben dejar una solicitud en la Mesa de Entradas del Concejo para participar de esta instancia; durante la sesión, pueden hacer uso de la palabra por diez minutos y los concejales se comprometen a tratar el tema e informar las respuestas y soluciones encontradas en la sesión subsiguiente. Integrar a los representados a la propia labor de sus representantes es una clara expresión de la voluntad de achicar la distancia que supone la representación.

Sobre el mecanismo de Banca Abierta resulta interesante decir unas palabras más. Por un lado, sobresale en el tipo de propuestas o reclamos planteados cierta tendencia al particularismo:<sup>17</sup> la preocupación por la instalación de una antena de telefonía celular en una esquina, las inundaciones en otra,<sup>18</sup> la falta de asfaltos en otra, ruidos

---

14 La normativa fue aprobada por el Honorable Concejo Deliberante de Morón en la sesión ordinaria del 23 de septiembre de 2004. En el marco de dicho programa, el Concejo Deliberante sesionó el 14 de junio de 2005 en la EGB N° 57; el 18 de agosto de 2005 en el centro de Jubilados “Barrio Marina”; el 17 de julio de 2006 en la Escuela de Educación Media N° 18 “Héroes de Malvinas”; y el 15 de diciembre de 2006 en la Cámara de Comercio e Industria de Castelar.

15 La normativa de la Banca Abierta fue creada en 1998; sin embargo, ella debió actualizarse y adecuarse, demorándose su implementación hasta 2007. Esta herramienta se halla incluida en el compromiso firmado con Poder Ciudadano. Véase nota 32.

16 Sitio *web* del Honorable Concejo Deliberante de Morón, marzo de 2007: <[www.hcdmoron.gov.ar](http://www.hcdmoron.gov.ar)>.

17 Aunque la intención de sus propulsores, como se plasma en la normativa, no sea hacer de la Banca Abierta un instrumento para resolver el problema particular de tal o cual vecino, sino trabajar asuntos “de interés general”.

18 En las palabras de una vecina que, tratando el tema de las inundaciones, hacía uso de la Banca Abierta el 26 de abril de 2007, se nota, casi irónicamente, esta tensión entre lo particular y lo común: “...vengo a exponer entre ustedes un problema cuya

molestos en otra, la inseguridad vial en otra, el no respeto de los semáforos en otra. Sin duda también se plantean cuestiones que van más allá de este tipo de particularismo y que implican asuntos colectivos o de interés general. Sin embargo, en estos casos, encontramos cuestiones que reenvían a lo identitario: el problema del reconocimiento cultural de los pueblos originarios, que dio lugar a una charla-debate en el Concejo Deliberante<sup>19</sup> es un buen ejemplo de ello; otro es la problemática de la tercera edad, que fue tratada en Banca Abierta durante la semana de la no-violencia contra las personas adultas mayores.<sup>20</sup>

Al margen de las problemáticas que el mecanismo ha puesto en escena durante 2007, podrían señalarse otros detalles. Uno de ellos es la forma en que los vecinos acceden a la Banca Abierta: no se trata, en general, de una iniciativa espontánea. Quizá por lo novedoso de la herramienta y por la dificultad de su difusión, lo cierto es que en la mayor parte de los casos es el municipio el que invita a los moronenses a aprovechar la oportunidad de la Banca Abierta cuando ellos presentan alguna inquietud por otra vía. Otro detalle significativo es la apropiación de los vecinos de lo que podríamos llamar la “ceremonia” legislativa: el rasgo más notorio es que durante el tiempo asignado a la Banca Abierta, los vecinos suelen leer una presentación que llevan preparada, que incluye un protocolar agradecimiento y reconocimiento al municipio y se cierra con un aplauso que termina por emocionarlos. El clima general es el del sentimiento de la presencia de lo público, como si en el acto de ocupar una banca de concejal y exponer un problema, el vecino transmutara en concejal. Este aspecto se halla en tensión con el primer punto señalado: el particularismo de las propuestas y reclamos presentados para su discusión en el Concejo. Es sorprendente también cómo se manifiesta en la exposición de los vecinos el desarrollo de una *expertise*, fundamentalmente legal o

---

solución no sólo representa un interés particular, sino también –y principalmente– de los ciudadanos que viven en la calle Ingeniero Boatti del 800 al 1000, siendo también afectados los vecinos domiciliados en las calles Entre Ríos, Moreno, Ortiz de Rozas, Abel Costa y Boquerón” (versión taquigráfica de la sesión ordinaria del 26 de abril de 2007).

19 La charla-debate “Pueblos originarios. De cara al Bicentenario” se realizó el 10 de octubre de 2007 y fue producto del entusiasmo suscitado por la Banca Abierta del día 9 de agosto de 2007. El evento tuvo como invitados a Luis Pincén (de ascendencia tehuelche-mapuche), a Victoriano Nahue Pino (mapuche) y a Santiago Delgado (guaraní). Unas doscientas personas participaron de la charla (Informe de prensa N° 134, Honorable Concejo Deliberante de Morón, 11 de agosto de 2007).

20 Claro que también han sido tratados asuntos con un alto contenido político y no identitario, como el problema del consumo de “paco” –narcótico compuesto con desperdicios que resultan de la fabricación de cocaína–; pero son los casos menos frecuentes.

normativa –citando ordenanzas, leyes, la Constitución Nacional– pero también de tipo técnica –al traer conocimientos sobre arquitectura, sobre ingeniería, medio ambiente, tecnología, etc–. Todo esto potencia la tensión señalada en los vecinos que, mientras emulan la labor legislativa sobre lo común o colectivo, se ven generalmente motivados por un problema particular que los afecta.

Volviendo a nuestros argumentos: de lo que se trata, entonces, es de acercar a los vecinos a sus representantes haciéndolos participar para que sus problemas sean tomados en cuenta, haciéndolos controlar y denunciar al poder político cuando no cumple bien con esta tarea de resolver sus problemas. Ya mencionamos varias formas mediante las que el municipio interpela a los vecinos para que tomen a su cargo el control y la denuncia: todos los canales de rendición de cuentas,<sup>21</sup> así como la Oficina Anti-Corrupción van en la dirección de dar a los vecinos la oportunidad de “defenderse” de los políticos, de quienes siempre es razonable desconfiar. Pero la figura del defensor del pueblo tiene una significación aun más evidente para esta vigilancia ciudadana. El 26 de agosto de 2004 el Concejo Deliberante aprobó la creación de la institución del defensor/a del pueblo del Municipio de Morón, impulsada por el ejecutivo en el marco del Acuerdo Discrecionalidad Cero.<sup>22</sup> La misión del ciudadano designado para este cargo es la defensa, protección y promoción de los derechos e intereses legítimos de los habitantes del municipio frente a actos, hechos u omisiones de la administración pública municipal, de sus entes, organismos y dependencias descentralizadas, que comprometan esos derechos e intereses.

Hemos hecho ya referencia a la importancia de la participación de los vecinos en la toma de decisiones que la gestión fomenta con múltiples mecanismos o canales.<sup>23</sup> Una de las evoluciones más recien-

---

21 Como las declaraciones juradas patrimoniales, los informes de gestión del municipio, la rendición pública de la ejecución presupuestaria y otros de los puntos establecidos en el Acuerdo Discrecionalidad Cero. Véase nota 32.

22 El proceso de selección del defensor del pueblo que se llevó a cabo en 2006 fue impugnado por una serie de irregularidades y comenzó un nuevo proceso que culminó en 2009, poco antes de la publicación de estas páginas. Aquí lo que nos interesa es el carácter simbólico de esta figura jurídica, cristalizado en la propia idea de *defensa* del ciudadano frente al poder político.

23 Existen diversos espacios de participación generados por el municipio, cuya descripción detallada excede los límites de este trabajo. A modo ilustrativo, enumeramos los ámbitos de participación por sector o por temática: Consejo Asesor, Consejo Local Económico Social, Consejo Municipal de la Tercera Edad, Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, Mesa de Concertación Juvenil, Consejos de Niñas y Niños, Comisión Permanente para el Ordenamiento Urbano, Consejo Municipal de las Mujeres, Consejo

tes de esta dinámica, el Presupuesto Participativo, re-valoriza la participación al avanzar en el camino de lo consultivo a lo vinculante: los vecinos pueden efectivamente decidir sobre el destino de un porcentaje de los recursos municipales, dentro de los denominados “gastos flexibles”.

La primera experiencia del Presupuesto Participativo tuvo lugar en 2006 y se desarrolló en cuatro etapas. En la primera, Asambleas por zonas,<sup>24</sup> se informó a los vecinos sobre las actividades del Presupuesto Participativo, se lanzaron las ideas y preocupaciones y se eligieron los delegados que transformarían estas ideas en proyectos; en la segunda: Consejos Vecinales,<sup>25</sup> se transformaron las ideas en proyectos y se evaluó la factibilidad de los mismos; en la tercera, Feria de Proyectos,<sup>26</sup> los vecinos votaron los proyectos terminados para seleccionar los que habrían de implementarse el año siguiente; en la cuarta, Comisión de Seguimiento, personas designadas por cada Consejo Vecinal controlaron durante 2007 la ejecución de los proyectos que la comunidad de cada territorio de UGC había seleccionado. Todo este proceso estuvo organizado y encauzado por el municipio: asistido por promotores comunitarios de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización y conducido por el secretario de la UGC en cuestión. El monto presupuestado participativamente en 2006 fue de un millón de pesos, repartidos proporcionalmente por UGC, según la cantidad de habitantes de sus territorios. Sin embargo, el propósito añadido de esta instancia participativa era conocer las prioridades de los vecinos para hacerlas propias en la agenda de gobierno, lo cual termina confirmando a la herramienta un carácter consultivo que es quizá más definitivo que el vinculante. Lo que nos importa aquí es la preocupación de los representantes por gobernar de acuerdo con las necesidades y problemas planteados por los representados. “De esta manera –reza el informe de prensa del municipio sobre Presupuesto Participativo 2006– todo el trabajo previo de los vecinos y vecinas que

---

Municipal de Salud, Foros Vecinales de Seguridad. Véase, por ejemplo, Municipio de Morón (2006: 8).

24 En las 52 asambleas zonales del Presupuesto Participativo 2006 participaron 1500 vecinos.

25 En 2006 se eligieron 460 delegados que trabajaron en los Consejos Vecinales dándoles forma de proyecto a las ideas surgidas en la etapa anterior.

26 Más de 3200 vecinos votaron en las Ferias de proyectos de 2006, quedando seleccionados 35 proyectos ganadores. Teniendo en cuenta que en el distrito de Morón habitan 331 mil personas –según proyecciones de la Dirección de estadística del municipio de acuerdo al censo 2001–, el porcentaje de participación en esta primera experiencia de Presupuesto Participativo, considerando incluso a quienes sólo fueron a votar proyectos, fue bastante pobre: 0,97% del total de población.

hayan participado tanto de las asambleas como de los Consejos Vecinales servirá como insumo para evaluar obras y políticas de gobierno que los propios vecinos y vecinas consideran como prioritarios para cada barrio.”

En marzo de 2007 este proceso de cuatro etapas volvía a comenzar, esta vez con 1 millón 500 mil pesos asignados a presupuestar participativamente. Un dato significativo es el aumento considerable de la participación, al menos en la instancia de las Ferias de proyectos,<sup>27</sup> lo que habría que interpretar como una consolidación de la herramienta probablemente resultante de la satisfacción de los moronenses respecto de su primera implementación en 2006. Sobre el Presupuesto Participativo cabe hacer algunos señalamientos en sintonía con los hechos indicados más arriba acerca de la Banca Abierta. La tensión entre lo particular y lo común reaparece en las motivaciones que llevan a los vecinos a acercarse a los Consejos Vecinales y se manifiesta en las discusiones para elaborar proyectos. El hecho de que cada Consejo Vecinal elabore proyectos para el territorio de su UGC y no para la totalidad del distrito colabora en la dificultad de pensar lo común, aunque se trate de una consecuencia no deseada por sus propulsores en el gobierno de Morón.<sup>28</sup> El espíritu particular o “de campanario” ha sido subrayado por algunos autores que analizan la participación en el ámbito local, como Ives Sintomer (2003).<sup>29</sup> Ya hemos mencionado que el Presupuesto Participativo en Morón es un proceso implantado, fomentado y conducido “desde arriba” y que contiene entre sus objetivos la dimensión funcional de mejorar la gestión. También hay que señalar que no son los sectores populares los protagonistas de la participación; aunque éstos no están ausentes, gran parte de los vecinos que se acercan pertenece a los sectores medios. Es importante hacer esta aclaración porque si bien coincidimos con Sintomer (2003) en su afirmación anterior, la división que establece entre los procesos europeos y latinoamericanos de presupuesto participativo nos parece un tanto mitificante. El autor sostiene que “[si bien] los presupuestos

---

27 En 2007, los vecinos que fueron a votar ascendieron a 9150. De los 45 proyectos presentados, 31 quedaron seleccionados mediante el voto de los moronenses. Noticia del 8 de octubre de 2007 en sitio *web* del Municipio de Morón: <www.moron.gov.ar>.

28 Añadir una dimensión temática a la dimensión exclusivamente territorial, siguiendo quizás el modelo de Porto Alegre, podría contribuir a atenuar los efectos del particularismo. Para una descripción de la experiencia de Porto Alegre véanse, entre otros, Sintomer (2002) y Bacqué, Rey y Sintomer (2000). Al momento de publicar estas páginas, el Presupuesto Participativo de Morón ha sido rediseñado en el sentido de la incorporación de una dimensión temática.

29 En sus palabras: “Il ne faut pas nier qu’un esprit de clocher tend souvent à accompagner la participation à l’échelle micro-locale” (Sintomer, 2003 : 9).

participativos europeos contribuyen a la modernización de la gestión pública y a una cierta democratización política, no modifican mucho las relaciones sociales, al revés de lo que sucede en América Latina [...] el rasgo distintivo de las experiencias europeas es que son procesos desde arriba que no se basan en un movimiento social. Además, son las clases medias y la fracción superior de las clases populares las que se apropian más el instrumento” (Sintomer, 2005: 21).

Por todo lo dicho hasta aquí, estamos en condiciones de afirmar que el caso de Morón es una buena ilustración de las aspiraciones de la “democracia de proximidad”. Políticas de transparencia, descentralización y dispositivos participativos se combinan en la producción de una cercanía física y simbólica entre representantes y representados. Pero si el Municipio de Morón es un ejemplo en todos los aspectos de una democracia local y participativa, lo es también respecto de otros fenómenos que crecen en paralelo con la globalización del mundo actual: el rol cada vez más destacado de las ONG en los procesos políticos y la revalorización de las ciudades y ámbitos locales en contacto directo con el mundo. Sobre lo primero, no hay que olvidar el estrecho vínculo del municipio con Poder Ciudadano y otras ONG y agencias de auditoría. Sobre lo segundo, a partir de la nota aparecida en 2003 en *The Wall Street Journal*, el reconocimiento internacional de la gestión de Sabbatella sólo fue en ascenso: el intendente fue invitado a países de América y Europa para exponer su experiencia de gestión y terminó por ser electo secretario ejecutivo de la Red de Mercociudades, que reúne a 160 intendentes de ciudades del Mercosur.<sup>30</sup>

Desde el año 2000, la Fundación Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional, viene trabajando intensamente con el Municipio de Morón. Tanto el Departamento Ejecutivo como el Honorable Concejo Deliberante y el Consejo Escolar de Morón han firmado el 18 de marzo de 2004 el llamado Acuerdo de Discrecionalidad Cero, con el propósito de “profundizar políticas de transparencia en la gestión y participación ciudadana”(Astarita, Secchi y Alonso, 2006: 81), que promueve varias de las políticas desarrolladas en este apartado.<sup>31</sup> Lo relevante, por un lado, es el énfasis que Poder Ciuda-

---

30 Sabbatella asumió la Secretaría Ejecutiva el 1 de diciembre de 2006, en el marco de la XII Cumbre de la Red de Mercociudades.

31 El Acuerdo Discrecionalidad Cero fue tratado de modo superficial al hacer referencia a los distintos mecanismos de transparencia y participación ciudadana. Aquí detallamos los puntos de los distintos acuerdos, pero los límites del presente trabajo impiden un desarrollo más profundizado del sentido de cada compromiso.

El Departamento Ejecutivo se comprometió a: implementar el procedimiento de elaboración participativa de normas; dar publicidad de las audiencias de gestión de intereses; garantizar el libre acceso a la información pública de todos los ciudadanos

dano pone en la transparencia, en la existencia de mecanismos de control para los gobernantes, en el achicamiento de la distancia entre éstos y los vecinos; por otro lado, la disciplina con que ha respondido al acuerdo el Municipio de Morón, que se ve reflejada en las evaluaciones excelentes que hace del municipio la propia fundación. Asimismo, el discurso de Poder Ciudadano es sorprendentemente afín al de Sabbatella. Atribuye a lo local el carácter de espacio privilegiado para la democracia participativa y a los gobiernos municipales un rol preponderante en el mundo actual.<sup>32</sup> Ahora bien, ¿cuál es el rol de Poder Ciudadano en las actividades o compromisos que se llevan adelante con el municipio, como el referido Acuerdo de Discrecionalidad Cero? ¿Qué significa que una ONG trabaje con un municipio? Significa, ante todo, poder de sanción pública. El papel de Poder Ciudadano es el de “auditor” u “observador”, es decir, el de un actor que pone en práctica un “monitoreo”, que a su vez se traduce en informes favorables o desfavorables de las acciones y prácticas del municipio. Entonces, ¿qué sucede si el Departamento Ejecutivo de Morón no cumple con su compromiso? Poder Ciudadano elaborará un informe para hacer pública esta falta. ¿Y si lo cumple al pie de la letra? Poder Ciudadano difundirá las “buenas prácticas del Municipio de Morón”, y el propio municipio difundirá la larga lista de reconocimientos de que es objeto. Se trata, entonces, de una función re-legitimante –o deslegitimante– de la acción de gobierno. Otra ONG con la cual el municipio ha trabaja-

---

del distrito; que la totalidad de los funcionarios continúe presentando una declaración jurada patrimonial; impulsar la sanción de la norma que cree la figura del defensor del pueblo; continuar promoviendo la participación ciudadana en el monitoreo de la Ejecución Presupuestaria, garantizando la rendición pública de la totalidad del presupuesto aplicado; proseguir realizando anualmente un resumen de gestión informando a la población sobre el cumplimiento de las metas propuestas al inicio del período ordinario; continuar implementando el mecanismo de Audiencias Públicas para el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad.

El Honorable Concejo Deliberante, por su parte, se comprometió a: implementar el procedimiento de elaboración participativa de normas; dar publicidad de las audiencias públicas de gestión de intereses; implementar una norma que reglamente el derecho al acceso a la información pública; cumplir con la presentación de la declaración jurada patrimonial; sancionar la norma relativa a la Defensoría del Pueblo; facilitar los mecanismos para promover la participación ciudadana en el monitoreo de la Ejecución Presupuestaria y garantizar la rendición pública del presupuesto aplicado; presentar un resumen anual de gestión; modificar y adaptar las disposiciones ya existentes que regulan el procedimiento de audiencias públicas; implementar la Banca Abierta; implementar el Concejo en los barrios; dar publicidad a la información por Internet.

El acuerdo firmado con el Consejo Escolar de Morón no es tan significativo para nuestros fines como los arriba mencionados.

32 Véase, por ejemplo, Astarita, Secchi y Alonso (2006).

do en varias oportunidades es el Centro de Implementación para las Políticas Públicas en Equidad y Crecimiento (Cippec). La acción más reciente que se ha emprendido en forma conjunta es el denominado Plan Demostrar, al que ya nos hemos referido. En la misma dirección, el municipio se ha relacionado con otras instancias de auditoría,<sup>33</sup> entre las que sobresale el Programa Auditoría Ciudadana, ejecutado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación), a implementarse entre 2003 y 2007. El programa se propone evaluar las prácticas democráticas en distintos municipios del país, en torno a cuatro ejes: cultura cívica, participación ciudadana, trato a los vecinos, rendición de cuentas.<sup>34</sup> El Municipio de Morón fue “auditado” a partir de julio de 2004 y el 4 de noviembre de 2005 se realizó una Audiencia Pública para dar a conocer los resultados de la evaluación. El municipio obtuvo, como era de esperarse, muy buenas calificaciones, lo cual redundó positivamente en la imagen de la “gestión modelo” de Sabbatella y en el reconocimiento de Morón y de su intendente a nivel nacional e internacional.

Entre las múltiples manifestaciones del reconocimiento internacional a la gestión de Sabbatella<sup>35</sup> hay que subrayar su ya mencionada elección como secretario ejecutivo de la Red de Mercociudades. A ello se sumó, el 25 de septiembre de 2007, la elección de Morón para la vicepresidencia del Comité Ejecutivo de la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra la Xenofobia y la Discriminación, creada

---

33 No hay que dejar de mencionar que, en el marco de los Objetivos del Milenio de la ONU, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha apoyado en la Argentina y en otros tres países un proyecto piloto con el fin de formular estrategias para alcanzar dichos objetivos desde un enfoque de derechos humanos. En el caso argentino, la estrategia fue diseñada para el nivel local. Los municipios fueron seleccionados, entre otras variables, por la “buena gestión local que están desarrollando sus gobiernos”. No hace falta explicitar por qué el Municipio de Morón estuvo entre ellos. Véase PNUD (2006: 3).

34 El objetivo general del programa, presentado en *power point* en la XII Cumbre de la Red de Mercociudades, consistía en “reducir la distancia entre lo que el ciudadano demanda y la capacidad del gobierno local para satisfacerlo”. Es notable el eco de lo que vimos más arriba sobre la concepción de la “democracia de proximidad” que sostiene el municipio.

35 Una de sus expresiones más recientes ha sido la selección del Municipio de Morón, junto con otras cuatro comunas de todo el país, para viajar a Nueva Zelanda entre el 3 y el 14 de agosto de 2007. Este “premio”, enmarcado en el proyecto “Construyendo Puentes: Planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la sociedad civil en Argentina”, fue otorgado al municipio en virtud de sus políticas de transparencia y participación ciudadana, y tiene el propósito de generar un espacio de intercambio y difusión a nivel local, nacional e internacional de experiencias locales con este tipo de “buenas prácticas”.

a partir de una iniciativa de la Unesco. Estos hechos nos hablan de nuevos vínculos establecidos por encima de las fronteras nacionales: de ciudades con ciudades, de ciudades con organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales de crédito,<sup>36</sup> es decir, de las ciudades con el mundo.<sup>37</sup> En el caso particular de Morón, la imagen excepcional transmitida “hacia fuera”, así como los fenómenos ya mencionados del vecinalismo y el corte de boleta,<sup>38</sup> dan un mayor impulso a esta apuesta a lo local que se ha ido construyendo como “democracia de proximidad” y se alimenta también de la institución de una subjetividad moronense a partir de la visibilidad del *municipio modelo*.

### **SABBATELLA Y (SU)GESTIÓN**

En este breve apartado nos proponemos identificar los núcleos discursivos de la apuesta moronense a la democracia local. A partir de ello podremos visualizar los puntos de contacto con otros discursos, los discursos retomados, los argumentos y las voces otras que habitan el discurso sabbatellista, así como las novedades que éste nos ofrece. Cabe aclarar que en la perspectiva aquí adoptada todo fenómeno social es un fenómeno signifiante (Laclau y Mouffe, 1987) y, por lo tanto, el discurso no se circunscribe al ámbito de lo lingüístico, subvirtiéndose la dicotomía entre las prácticas y lo dicho sobre ellas. Para abordar el discurso de Sabbatella, consideramos que su gestión –el conjunto de sus prácticas– forma parte de su discurso y que su discurso *es* su gestión, no sólo como (su)gestión –como persuasión y encantamiento– sino como configuración de un modo de ser social, de un sentido colectivo anclado, precisamente, en la gestión.

En páginas anteriores ya se han insinuado los rasgos más generales del discurso sabbatellista. Por un lado, dicho discurso se hace eco de ideas muy difundidas sobre el sentido de la globalización, que otorgan al ámbito local un rol fundamental en el aprovechamiento de sus ventajas –tales como la proliferación de redes de ciudades– y en el remedio de sus efectos perversos. El ámbito local es presentado como un espacio apropiado para el *control* de los gobernantes por los gobernados y, por lo tanto, como espacio estratégico de la *transparencia*.

---

36 A modo de ejemplo, cabe mencionar el convenio firmado en noviembre de 2006 entre el municipio y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la creación del Centro Único de Asesoramiento y Registro de Empresas (CUARE), conocido como Ventanilla Única.

37 Este proceso de intensificación del vínculo de Morón con el mundo ha terminado teniendo por efecto la creación, en 2007, de un área de gobierno específica dedicada especialmente a dicho vínculo: la Dirección de Relaciones Internacionales.

38 Para un mayor desarrollo de estos aspectos, véase Annunziata (2006).

Pero, sobre todo, es el espacio para profundizar la *democracia*, dada la *cercanía* cotidiana entre representantes y representados, que facilita la construcción de canales para que los vecinos hagan oír sus voces y coloca a los primeros en contacto más directo con las demandas y necesidades de los segundos.

A los fines expositivos, distinguiremos dos momentos discursivos, coincidentes con los dos períodos del intendente al frente del municipio, a los que denominaremos “período del Frepaso” (1999-2003) y “período del Nuevo Morón” (2003-2007).<sup>39</sup> Como dijimos anteriormente, Martín Sabbatella asumió la intendencia por primera vez como líder local del Frepaso en el marco de la Alianza. Esta etapa se caracterizó por una fuerte ruptura con el pasado y un discurso refundacional construido sobre el eje transparencia/corrupción. Frente a la figura estigmatizada del ex intendente justicialista Juan Carlos Rousselot, a quien había contribuido a destituir desde la Comisión Investigadora del Concejo Deliberante, Sabbatella se presentó como la encarnación de la transparencia. La *transparencia* se encontraba, entonces, en el centro de una articulación discursiva que la hacía equivalerse a *honestidad* más *eficiencia*. Combinando así cierto “republicanismo” preocupado por la moral y la virtud cívica con el “eficientismo” propio de la década del noventa, Sabbatella procuraba escapar a la crítica reiterada de que era objeto la izquierda argentina, en relación con la incapacidad para ser gobierno, y se enfrentaba al discurso de “roban, pero hacen”.<sup>40</sup> Así, el joven intendente trataba de situarse en un nuevo lugar: el de los que “no roban, y hacen”, y de demostrar que ésa era una combinación posible. En esta demostración, la transparencia jugaba un papel central; de ahí la insistencia en aludir en todos sus discursos a la primera Licitación Pública por la Recolección de Residuos Domiciliarios (realizada en el año 2000), considerada “la vuelta de página en la historia de Morón” (Sabbatella, 2005).<sup>41</sup> Como quedaba claro con el ahorro logrado por el proceso transparente de licitación,

---

39 No se trata de períodos estancos. El discurso del segundo período siempre retoma al del primero. Trazamos aquí la línea divisoria en función de lo que se agrega a partir de 2003.

40 Expresión que se empleaba durante los años noventa para hacer referencia a los gobernantes que si bien garantizaban cierta gobernabilidad o eficiencia en la gestión eran sospechados de prácticas deshonestas y poco transparentes. El principal antecedente en el uso de esta expresión es el lema “Rouba mas faz” (“Roba pero hace”) que el político corrupto del sur de Brasil, Adhemar de Barros, utilizaba en sus campañas en la década del cincuenta.

41 Estas palabras fueron pronunciadas por Martín Sabbatella en su discurso de la Audiencia Pública por la Licitación de Recolección de Residuos Domiciliarios el 2 de agosto de 2005.

la transparencia como honestidad en el manejo de lo público se podía traducir también en una mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios. Así lo sugería el discurso de Sabbatella en ocasión de la segunda Licitación Pública por la recolección de residuos. Pero dicho discurso daba un paso más y hacía de la transparencia un camino hacia el trato justo de los menos favorecidos al afirmar que el ahorro<sup>42</sup> que ella producía quedaba disponible para desarrollar toda una serie de políticas sociales:

[N]uestro desafío fue el de ser *honestos* en la gestión pública, al mismo tiempo que garantizábamos una prestación *eficiente* de los servicios públicos. Porque la *honestidad* sin *eficiencia* es tan contraproducente para la calidad institucional –para la salud de la democracia–, como lo es la *eficiencia* sin *honestidad*, como lo es ese famoso y tristemente recordado “roban pero hacen” (Sabbatella, 2005; énfasis propio).

Teníamos y tenemos la obligación de demostrar que es posible gobernar bien y en forma honesta; que además de que se puede hacer mucho sin malversar los fondos públicos, las acciones son más y mejores cuando se gestiona en forma transparente (Sabbatella, 2005).

Los millones que logramos ahorrar gracias a esos procedimientos innovadores tuvieron causas y consecuencias. Son el resultado de la absoluta transparencia del proceso, de la amplia participación y debate en la audiencia pública [...] Por otra parte, la principal consecuencia de ese ahorro puede observarse en la calidad de todos los servicios que hoy presta la comuna. Porque es gracias al cuidado del dinero público que hemos podido invertir en salud, en educación, en infraestructura urbana, en cultura, en deportes o en asistencia directa a los sectores más humildes de Morón [...] [N]uestra *inversión social* hubiera sido inviable sin una política de administración medida y racional de los recursos que aportan los contribuyentes (Sabbatella, 2005; énfasis propio).

La articulación de la transparencia con honestidad, eficiencia y justicia se realizaba por oposición al enemigo de la corrupción, un fantasma interior del discurso porque tenía su tiempo en el pasado –el tiempo de Rousselot y el PJ moronense– pero que siempre estaba pronto a volver; la corrupción permanecía, ahora incorpórea, escondida en los rincones de la práctica política. La creación de una Oficina Anti-

---

42 Tomando el discurso de Sabbatella como totalidad, no importa sólo el ahorro particular generado por tal o cual licitación pública. La idea es que transparencia significa ahorro, además de eficiencia, honestidad, justicia, etc. Se ha estimado que la corrupción de la era rousselotista en el distrito (1987-1999) significó una pérdida de 30 millones de pesos para el municipio (Martínez, 2005).

Corrupción receptora de las denuncias de los vecinos fue, desde esta perspectiva, sintomática: con el fantasma de la corrupción siempre rondando, hasta el último vecino de Morón debía transformarse en un soldado de la transparencia.

En estos años debimos afrontar la resistencia de quienes fueron beneficiarios *del desgobierno y la corrupción*, quienes estuvieron dispuestos incluso a intentar desestabilizar nuestro gobierno para consagrar sus privilegios. Proveedores fantasmas, empleados “ñoquis”,<sup>43</sup> comerciantes ilegales, grandes evasores o dirigentes clientelares, entre muchos otros, no dudaron en actuar juntos o separados para torcer el rumbo que habíamos iniciado (Sabbatella, 2005; énfasis propio).

[N]uestras acciones [...] sobrevivieron a *la asfixia y el asedio* de los que quisieron proyectar el pasado en el futuro, pretendiendo consagrar *la injusticia y la corrupción* (Sabbatella, 2005; énfasis propio).

*Sin su participación*, la de las organizaciones de la comunidad y la de los vecinos y las vecinas de Morón, dejaríamos margen para el accionar inescrupuloso de los que ayer se sirvieron del Estado para satisfacer sus propios intereses” (Sabbatella, 2005; énfasis propio).

Frente a la transparencia, la corrupción se presentaba articulada no sólo con la falta de honestidad sino, sobre todo, con la falta de gobierno –de eficiencia– y con la injusticia.

Si bien la bandera de la transparencia nunca fue abandonada, el período inaugurado con el inicio del segundo mandato de Sabbatella en 2003 –acompañado por Nuevo Morón, el partido local creado poco antes tras la separación del Frepaso– trajo consigo un giro bastante marcado en el eje del discurso. El “período del Nuevo Morón” se consolidó en torno del hincapié en la *gestión* exitosa y, paralelamente y en estrecha conexión, del reforzamiento de cierta *identidad local* de lo moronense. Era precisamente la gestión de Sabbatella la que convertía a Morón de “la capital de la corrupción” que había sido en un “ejemplo de transparencia”; era a partir de la gestión modelo de Sabbatella que Morón se distinguía en el país y en el mundo.

[Hay que mencionar] el enorme reconocimiento que despertaron nuestras acciones en pos de la transparencia. Desde algunos importantes periódicos del exterior hasta casi todos los medios de alcance nacional de nuestro país [...] rescataron la relevancia de algunas de las medidas

---

43 Expresión popular utilizada para referirse a los empleados estatales que se ausentan de sus lugares de trabajo, pero sí se hacen presentes para recibir su paga mensual.

que pusimos en marcha en Morón a partir de diciembre de 1999 (Sabbatella, 2005).

[L]as acciones que llevamos adelante, las políticas de transparencia [...] hoy distinguen a Morón en Argentina y en el mundo (Sabbatella, 2005).

El corte de boleta, obligado para votar por una fuerza política vecinal como Nuevo Morón, operaba también en el sentido de la construcción de una especificidad para lo moronense. La imagen de la tijerita con la que se empapelaron las calles durante la campaña electoral de 2003 y el reparto de tijeritas de plástico que acompañó el sentido de los afiches hicieron de la tijera un ícono de la localidad. Más tarde, en las legislativas de 2005, el ícono volvió a hacerse presente en afiches y en tijeritas de plástico, demostrando una vez más la efectividad de esa apelación a lo local moronense.<sup>44</sup> Pero en esta oportunidad el discurso ponía aun más énfasis en la gestión: afiches que interpelaban en torno de la confianza en el propio Sabbatella, afiches que rezaban “Por lo que hicimos, por lo que viene” daban cuenta de ello. Ahora bien, todo esto quedaría incompleto sin la referencia al nuevo eje discursivo, característico de esta segunda etapa, que venía gestándose al menos desde 2003. Se trata del llamado a la *participación*, que se hace inteligible en el clivaje *cercanía/distancia*. La *cercanía* no aparece sólo como la cercanía propia del ámbito local entre los vecinos y sus representantes; es más bien esta cercanía de índole geográfica la que de un modo privilegiado puede dar lugar a una cercanía política: vecinos que plantean demandas y reclamos en relación con sus problemas y sus necesidades insatisfechas, y gobernantes que están más compelidos, más dispuestos, a oír y atender a los vecinos para resolver sus problemas. Paralelamente, la distancia adopta, además de un sentido espacial, un sentido representativo. La *distancia* entre representantes y representados es el sinónimo de una clase política “alejada” de aquellos a quienes representa, una clase política que parece no poder ver más allá de sí misma y que es, por definición, inaceptable en democracia, como se había expresado en diciembre de 2001 con la consigna “Que se vayan todos”. Lo que aparece, pues, en el centro de la escena, es la “democracia de proximidad”, teñida por el doble carácter de local y participativa:

[L]a cercanía, la proximidad del gobierno local con la comunidad, constituye a las ciudades en un escenario privilegiado para el ejercicio de la democracia y para el contacto de los vecinos y vecinas con los asuntos públicos (Sabbatella, 2006).

---

44 Del mismo modo, en las elecciones generales de 2007, la tijerita fue la protagonista de la campaña de Nuevo Morón.

Sabbatella apelaba al protagonismo de los vecinos, presentando al ámbito local como el que brindaba mejores oportunidades para una democracia participativa capaz de completar y remediar las deficiencias de la democracia representativa, y esto sin olvidar la preocupación por la eficiencia. El folleto informativo sobre el *Presupuesto Participativo 2006* que elaboró el municipio se refiere al Programa de Descentralización como constituido por dos dimensiones: la primera de ellas es la *desconcentración administrativa*, tendiente a lograr una mayor eficiencia; la segunda, la *participación comunitaria*. Respecto a lo último, se afirma en el folleto:

La democracia representativa se transforma en democracia de proximidad a través de la creación de nuevos institutos de participación comunitaria.

Veamos más en detalle el sentido del proceso de descentralización plasmado en el Programa de Descentralización Municipal que se lanzó en 2004:

[E]l proceso de *Descentralización Territorial*, a través de la creación de siete Unidades de Gestión Comunitaria, se traduce en ámbitos concretos en los que los vecinos y vecinas pueden participar y ejercer ciudadanía (Municipio de Morón, 2004; énfasis original).

La cercanía política entre el gobierno local y la sociedad es de importancia estratégica, en la medida en que *el gobierno sea receptivo de las demandas de la ciudadanía* y, a partir de ellas, *identifique las nuevas tareas de intervención municipal* (Municipio de Morón, 2004; énfasis original).

A partir de estos fragmentos del *Programa de Descentralización Municipal* notamos que la cercanía, la proximidad, articula dos efectos: eficiencia/eficacia (capacidad de *resolver problemas*) y mayor participación (mayores oportunidades para *reclamar soluciones a los problemas*). Esta doble dimensión de la proximidad de la democracia local es más explícita en la lectura de los dos primeros “objetivos estratégicos” del programa: “mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales” y “fortalecer una gestión democrática y participativa”.

El espacio local-municipal se muestra, pues, como un ámbito con claras ventajas para la participación de los vecinos y con marcada trascendencia para la política en el mundo contemporáneo. Podemos ver cómo se plantea el asunto en la Guía de Capacitación para Delegados y Delegadas del Presupuesto Participativo:

Algunos problemas que usualmente eran considerados por el Estado nacional han pasado a ser prioridad del Estado local, atendiendo cada día más las necesidades de sus vecinos y vecinas [...] Ya no se trata sólo de mantener limpia e iluminada la ciudad, sino de implementar políticas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas [...] [L]os vecinos y vecinas descubren que algunos de sus problemas cotidianos pueden ser resueltos con mayor éxito en el nivel municipal (Municipio de Morón, 2006: 6).

Ante estos cambios, el Estado local debe cambiar la forma tradicional de gobernar, generando mecanismos de participación ciudadana que permitan que la sociedad y sus organizaciones sean protagonistas a la hora de pensar y elaborar las políticas públicas (Municipio de Morón, 2006: 6).

La citada guía define “municipio” de un modo muy particular y en la dirección de nuestro argumento:

[Un municipio es], ante todo, una comunidad de ciudadanos y ciudadanas y, en el fondo, el primer espacio en el que se expresa la opinión y la voluntad del pueblo [...] Se caracteriza por la cercanía y la familiaridad: cuando un vecino o vecina desea contactarse con algún espacio de gobierno, la instancia más cercana y vinculada al territorio que habita es el gobierno municipal [...] Permite la construcción de una identidad territorial y cultural: los integrantes de la comunidad se relacionan, comparten intereses, necesidades, creencias y costumbres, identificándose y sintiéndose parte de ese espacio local (Municipio de Morón, 2006: 2).

Así, la apuesta a lo local, enmarcada en el fenómeno de la globalización, era una apuesta a la cercanía; y mediante la cercanía, una apuesta a la eficiencia y a la participación. Ya durante la década del noventa, el discurso de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano del Desarrollo o el Banco Mundial, y de las organizaciones intergubernamentales más influyentes, como el PNUD, difundía una noción de participación en el ámbito local muy vinculada al desarrollo económico-social y fundamentada en la idea de eficacia/eficiencia. Así lo presentaba en 1997 el *Libro de Consulta sobre Participación* del BID:

En la medida que nos enfrentamos a los desafíos del siglo XXI, el Banco ve la participación como un elemento fundamental para mejorar el desarrollo y la democracia en el mundo [...] [L]as lecciones de las últimas décadas han demostrado claramente que la participación en el desarrollo está íntimamente relacionada con la eficacia del mismo.

Las iniciativas de desarrollo tienen mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos si las *personas afectadas y beneficiadas* por las mismas participan en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de dichas iniciativas (BID, Introducción, 1997; énfasis propio).

La participación era concebida como un instrumento de expresión de intereses u opiniones de los interesados con el fin de solucionar de un modo más eficiente los problemas, lo cual contribuía, por supuesto, a garantizar la gobernabilidad, disminuyendo la conflictividad social y aumentando el consenso y la legitimidad en torno de las medidas adoptadas. La participación era, entonces, una herramienta para mejorar la gestión.<sup>45</sup> Tal como declaraba el mismo informe del BID:

La participación puede fortalecer las instituciones locales en su capacidad administrativa, autogestión, confianza, transparencia, responsabilidad y acceso a los recursos (BID, Sección I, 1997).

Haciendo hincapié en la importancia del ámbito local para solucionar los problemas cotidianos de los habitantes, el llamado a la participación acompañaba una concepción de la ciudadanía que tendía al vaciamiento de su contenido político, mediante la identificación del ciudadano con la figura del usuario o del consumidor (Villavicencio, 2002). La combinación entre la escala local-municipal y la participación sin duda facilitaba la consolidación de una noción de la ciudadanía como negación de la política:

El objetivo principal de un gobierno municipal debe ser la promoción y coordinación del desarrollo de la comunidad basado en la mejora de la calidad de vida de sus miembros. Para lograrlo los municipios tienen que formular un plan de desarrollo de la comunidad que identifique las necesidades cruciales, establezca las prioridades donde se aplicarán los recursos y logre obtener los mejores beneficios para sus ciudadanos. La forma en que un gobierno municipal puede llegar a realizar todo esto es a través de la participación de la comunidad [...] La participación de la comunidad, en todas sus formas, es una herramienta excelente para ayudar a los municipios a encontrar respuestas a las situaciones difíciles (BID, Sección V-F, 1997).

La importancia de convocar de algún modo las opiniones o puntos de vista de los “afectados”<sup>46</sup> daba cuenta de una lógica de objetivación de

---

45 Es por este motivo que organismos como el BID llegaban a destacar y celebrar la experiencia de Porto Alegre en Brasil, calificándola de *best practice*. Véase BID, Sección V-E (1997).

46 Así definía la participación el Banco Mundial: “Un proceso por medio del cual los individuos e instituciones *afectadas* por iniciativas de desarrollo pueden influenciar y

los problemas (Rancière, 1996) que contaba a las partes como dadas, como clasificables y como ajenas a todo proceso de subjetivación política. Volveremos sobre este punto.

El discurso que promueve la transparencia y el achicamiento de la distancia entre representantes y representados mediante el control y la participación ha sido y es también el discurso de las ONG. Ya señalamos el paralelismo entre el discurso de Poder Ciudadano, una ONG que ha trabajado particularmente con Morón, y el discurso del propio Sabbatella. En primer lugar, se atribuye a lo local un rol preponderante en el mundo contemporáneo:

Diversos estudios teóricos y empíricos muestran que el gobierno local posee posibilidades inmejorables para incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones [...] Se presenta aquí, entonces, una oportunidad. Aprovecharla es parte del trabajo de los gobernantes locales, la ciudadanía y las OSC (Astarita, Secchi y Alonso, 2006: 19).

A partir de la década del ochenta, en varios países de América Latina, y acompañando la redemocratización, se da comienzo a un intenso proceso de descentralización, que significó la transferencia de vitales competencias y recursos de los gobiernos centrales hacia las municipalidades [...] Este proceso tuvo efectos disímiles sobre los gobiernos locales. Por un lado, la importancia política de los municipios se ha visto incrementada de manera significativa, fundamentalmente porque las autoridades locales –antes designadas por los gobiernos centrales– pasaron a ser elegidas mediante elecciones democráticas. Por otro lado, en muchos casos generó mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos, sin contar con los recursos físicos, económicos y humanos necesarios para afrontarlos (Astarita, Secchi y Alonso, 2006: 31).

¿Y cuál es esa especificidad de lo local que lo torna el ámbito por excelencia para profundizar la democracia? Nuevamente, la *cercanía*, la *proximidad*:

Los gobiernos locales tienen la particularidad de desenvolverse en un *espacio territorial de dimensiones reducidas*, lo que hace que haya una *estrecha y cercana relación entre representantes y representados*. Esta característica presenta una ventaja con respecto a los gobiernos nacionales que, al ejercer su autoridad sobre un territorio extenso y una población numerosa, mantienen una gran distancia respecto de sus gobernados (Astarita, Secchi y Alonso, 2006; énfasis propio).

---

compartir decisiones y recursos relacionados con esas iniciativas” (BID, Sección VI –G, 1997; énfasis propio).

Dada la cercanía de las autoridades locales con sus gobernados, la realidad municipal resulta ideal para poner en práctica distintas herramientas de participación ciudadana. Si bien no resulta imposible, las dificultades para aplicar estas herramientas en el ámbito nacional son ampliamente mayores que en el ámbito municipal (Astarita, Secchi y Alonso, 2006: 32; énfasis propio).

Al énfasis que la década del noventa puso en al ámbito local como espacio para el desarrollo y para una participación orientada a la eficiencia, las organizaciones no gubernamentales, como Poder Ciudadano y tantas otras,<sup>47</sup> le han añadido el contenido normativo de la participación orientada a profundizar la democracia, posibilitada por la cercanía inherente a dicho ámbito.

Quizá resulte paradójico que la apuesta sabbatellista al ámbito local, como apuesta a la democracia, se base en supuestos de un discurso que tendió a vaciar de sentido a la política durante la década del noventa. De hecho, el discurso de Sabbatella representa una apuesta *contra* los noventa, como vimos más arriba, en la idea de que el espacio local debe tomar a su cargo responsabilidades nuevas por la ausencia de Estado que el neoliberalismo nos legó en herencia. Lo cierto es que todo el entusiasmo por la participación que reconciliaría a los ciudadanos con la política no ha podido carecer de las justificaciones de la eficiencia –junto con la de la gobernabilidad– y de la transparencia. Argumentalmente, siempre se requiere volver a enfatizar la relevancia del espacio local para mejorar la *eficiencia* y la *transparencia* de la *gestión*. Aun cuando se deposite en la participación una esperanza de recuperación de la política y de profundización de la democracia, parecería ser necesario volver sobre algunos de los tópicos de la apuesta al ámbito local que inaugurara el neoliberalismo de los años ochenta y noventa.

Por otro lado, es posible que aquí descansa el éxito de experiencias como la de Morón, en el hecho de poder articular la participación política con lo que fuera antes la bandera antipolítica de la eficiencia, operando una reapropiación, con un valor novedoso, de la importancia de la gestión. Pero, sin duda, lo que hay en las miradas esperanza-

---

47 Y también organismos intergubernamentales como el ya mencionado PNUD. El discurso del PNUD, por ejemplo, en sintonía con el de Poder Ciudadano, rescata el rol de lo local, con referencias a “la revitalización del papel de los municipios que han dejado su función casi exclusivamente centrada en la provisión de algunos servicios públicos para pasar a asumir un rol de dinamizador del desarrollo local” (PNUD, 2006: 131). Destaca, asimismo, la importancia de la cercanía: “Son, sin duda, los gobiernos locales los que más directamente están en contacto con la población y sus necesidades” (PNUD, 2006: 132).

das hacia el ámbito local, y que Sabbatella ha debido y sabido capitalizar, es aquello que podríamos llamar la *sugestión de la gestión*.

### LOS SENTIDOS DE LA PROXIMIDAD

Todo lo dicho hasta aquí nos lleva a reflexionar sobre la importancia de la “proximidad”, uno de los valores más preciados del *homo democraticus* (Schnapper, 2004). ¿Pero cuál es la significación de la “proximidad”?

Como afirmamos al principio, se suele considerar al ámbito local, por su reducido territorio y su manejable cantidad de población, como el más propicio para un deseable complemento participativo a la democracia representativa. La mayor cercanía –física, objetiva– entre los representantes y los representados hace del ámbito local el espacio que mejor se adapta a la participación; pero allí también esta cercanía de índole geográfica tiene más posibilidades de traducirse en una cercanía de otro tipo –simbólica, subjetiva– entre los unos y los otros. Por eso la “democracia de proximidad” encierra una doble dimensión; la democracia participativa aparece siempre como más realizable allí donde existe de hecho una proximidad en el primero de los sentidos, aunque su horizonte último, su aspiración, es la proximidad en el sentido segundo. Disentimos con Yves Sintomer y Marie Hélène Bacqué (2001) cuando proponen no limitar la democracia participativa a una democracia de proximidad, considerando a ésta como un subtipo de aquélla. Si entendemos la proximidad en su sentido simbólico de achicamiento de la distancia entre representantes y representados, toda democracia participativa constituye, o aspira a ser, una democracia de proximidad.

Lo que el análisis del caso del Morón nos aporta para pensar en esta dirección es muy significativo, revelador de este rechazo a la distancia o la diferencia entre gobernantes y gobernados del que habla Dominique Schnapper (2004). El discurso de Sabbatella se encarga, como vimos, de subrayar la importancia de la cercanía. La cercanía geográfica aumenta las posibilidades de participación y, a la vez, la participación produce cercanía simbólica. Esto se ve claramente en los esfuerzos por profundizar la cercanía, haciéndola objeto de políticas públicas. El Programa de Descentralización Municipal y el Consejo en los Barrios, por ejemplo, tienen por objetivo aumentar la cercanía geográfica entre los vecinos y sus representantes. Pero esto no es lo único, porque todos los “mecanismos” participativos a los que hemos hecho referencia descansan en el propósito de “acercar” a unos y a otros, de aumentar, entonces, la cercanía también simbólica. En este registro cabe contar a las Audiencias Públicas, los Consejos Vecinales Temáticos, el Presupuesto Participativo y todas las políticas de “trans-

parencia” que, como ya señalamos, incluyen el sentido de “acercar” a los representantes y sus vecinos.

El mecanismo de la Banca Abierta tiene una fuerza particular en la producción de la cercanía, como puesta en escena de la anulación de la distancia y la diferencia representativas. Así, a la idea tan difundida de que los representantes deben ser “hombres comunes”, de que deben ser como los representados, esta puesta en escena parecería añadirle que los representados también pueden ser como los representantes y, que son sin duda, los mejores representantes de sí mismos. Las palabras de un vecino durante la Banca Abierta del 24 de mayo de 2007 son ilustrativas:

[M]e es sumamente grato dirigirme a ustedes y ni qué decir la emoción que me provoca el hecho de poder hacerlo, y lo que es más, en este momento y en este lugar, sintiéndome como un concejal más.<sup>48</sup>

Decimos, entonces, que la apuesta al ámbito local como espacio de la cercanía geográfica debe ser interpretada sobre todo como la apuesta a una cercanía simbólica entre representantes y representados. La democracia de proximidad se inscribe en el cuestionamiento de la trascendencia de la representación, aquel que haría decir al *homo democraticus* de Schnapper (2004): “en mi lugar, nadie mejor que yo”.

Ahora bien, también insinuamos ya una vinculación entre la “proximidad” y la preocupación por los “problemas”. La Guía de Capacitación para Delegados y Delegadas del Presupuesto Participativo 2006 sostenía:

¿Por qué el Presupuesto Participativo? Porque nadie conoce mejor los problemas de cada barrio que los vecinos que viven en él (Municipio de Morón, 2006: 10).

La idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él es compartida por los vecinos y por los representantes que diseñan instancias para la expresión de estos problemas. Y es el supuesto de la política organizada en función del *homo democraticus*. Pero la idea encierra otro supuesto que raramente se explicita: ser un buen representante es oír y dar adecuada solución a los problemas de los representados. Los representados esperan y exigen que se resuelvan sus problemas; los representantes saben bien que su legitimidad descansa en conocerlos y resolverlos; los “mecanismos”

---

48 Estas palabras se tomaron de la versión taquigráfica de la Sesión Ordinaria del 24 de mayo de 2007.

de participación son la oportunidad ideal para la transformación de los problemas en soluciones con la menor mediación posible. Como afirma Jacques Rancière cuando describe lo que llama *posdemocracia*, “todo litigio se convierte en el nombre de un problema. Y todo problema puede reducirse a la mera falta –al mero retardo– de los medios de su solución” (Rancière, 1996: 135).

Esta *lógica de la objetivación de los problemas* (Rancière, 1996) se inscribe en otro de los sentidos de la apuesta a lo local, y constituye otra de las ventajas de la cercanía: la eficiencia. La relevancia de la eficiencia como capacidad de dar mejores respuestas a los problemas ya ha sido señalada en apartados anteriores. Hay que agregar ahora que supone una concepción de la democracia abanderada del consenso,<sup>49</sup> en la que todos los actores pueden contarse objetivamente tanto como sus problemas. Los actores aparecen como dados con anterioridad a lo político porque aparecen como las “partes involucradas”, las “partes afectadas” en el tratamiento de los problemas. Las propias nociones de “mecanismos”, “canales”, “herramientas” de participación nos hablan de procesos objetivados, en la lógica de la objetivación de los problemas que implica, a su vez, la objetivación de los actores portadores de dichos problemas.<sup>50</sup>

Esto nos reenvía también a la tensión entre lo particular y lo común. Como sostiene Schnapper (2004), es en virtud de la identidad privada que se pretende contar en el espacio público. El mecanismo de Banca Abierta nos mostró, por cierto, que los ciudadanos se apro-

---

49 La importancia del consenso como acuerdo negociado entre las partes dadas es coextensiva del carácter controlado de los procesos de participación. Tal como afirman Alford y Friedland: “Las instituciones democráticas crean canales de participación política, y sin embargo limitan sus objetivos y controlan sus efectos. Si la población acepta las normas de la participación auténtica pero limitada, queda estabilizado todo el orden social” (Alford y Friedland, 1991: 370).

50 Para Rancière la posdemocracia se caracteriza por el tener *en cuenta* a todas las partes, por la contabilización permanente de lo dado en el *orden social o policial*: “Es el régimen en que se presupone que las partes ya están dadas, su comunidad constituida, y la cuenta de su palabra es idéntica a su ejecución lingüística [...] [Es, también] la presuposición de un mundo donde todo se ve, donde las partes se cuentan enteramente y donde todo puede arreglarse por la vía de la objetivación de los problemas” (Rancière, 1996: 129-130). Del mismo modo, se adecua a nuestro análisis la caracterización que hace Ernesto Laclau de una totalización institucionalista por oposición a una de tipo populista: “...un discurso institucionalista es aquel que intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los límites de la comunidad. Por lo tanto, el principio universal de la ‘diferencialidad’ se convertiría en la equivalencia dominante dentro de un espacio comunitario homogéneo [...] la diferencia reclama ser concebida como el único equivalente legítimo: todas las diferencias son consideradas igualmente válidas dentro de una totalidad más amplia” (Laclau, 2005: 107-108).

pian muchas veces de los mecanismos participativos para encontrar solución a problemas particulares o para reclamar un reconocimiento identitario. Incluso en la sola existencia de ciertos Consejos Vecinales temáticos notamos la importancia de esta participación a partir de la identidad:<sup>51</sup> ejemplos que pueden mencionarse son el Consejo Municipal de la Tercera Edad, el Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, los Consejos de Niñas y Niños, el Consejo Municipal de Mujeres. Entonces, el cuestionamiento de la distancia entre representantes y representados y la defensa de la proximidad acompañan la apuesta a la expresión de aquello que ya existe.

### **LA DESCONFIANZA COMO APUESTA: ESPACIO DE EXPERIENCIA, HORIZONTE DE EXPECTATIVA**

Sólo para concluir con el recorrido de estas páginas, diremos que los sentidos de la proximidad que venimos abordando hasta aquí tienen como trasfondo la intensificación de la desconfianza contra-democrática puesta de relieve por Pierre Rosanvallon (2006). La “democracia de proximidad”, en este marco, también resulta la institución de un ámbito propicio para el control. La cercanía geográfica y la participación misma pueden concebirse como medios del control de los representantes. La *vigilancia*, la *denuncia* y la *evaluación* que Rosanvallon engloba en lo que llama “poderes de vigilancia” encuentra en el ámbito local un espacio privilegiado para desplegarse.

Ya hemos visto en el Municipio de Morón cómo la vigilancia queda cristalizada en el discurso en pos de la transparencia y en todas las instancias que se ponen en marcha para favorecer el control de los gobernantes por parte de los gobernados. Aquí encontramos, paradigmáticamente, a la Oficina Anti-Corrupción, pero también a todos los mecanismos de rendición de cuentas, la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales, el Boletín Cuentas Claras y, en general, los puntos del Acuerdo Discrecionalidad Cero. La Oficina Anti-Corrupción simboliza particularmente el espíritu de los restantes mecanismos “transparentes”: la combinación de la vigilancia con la denuncia. El plan Demostrar tiene, por su parte, un aspecto muy interesante en este sentido: el llamado a que los vecinos denuncien las irregularidades en la implementación de los planes sociales, mediante el establecimiento de urnas en cada Unidad de Gestión Comunitaria. La puesta en escena de las urnas receptoras de denuncias, que emula el sufragio pero construye su sentido en espejo con él, es un detalle cu-

---

51 En la línea de los planteos de Rancière, Étienne Tassin advertiría que la subjetivación política es en realidad no-identitaria: “Mi acción (y no mi ser) es aquello por lo que me presento como sujeto político, como ciudadano” (Tassin, 2001: 57).

rioso que nos recuerda los planteos de Pierre Rosanvallon (2006). Por un lado, están las urnas del voto, que son las urnas en que se deposita una confianza. Por el otro, están las urnas de las denuncias, montadas para depositar la paralela desconfianza ciudadana. Por otra parte, en todos los mecanismos participativos tiene lugar la vigilancia, y no sólo como contracara de la participación –o sea, para controlar que los representantes resuelvan los problemas de los vecinos tal como éstos los plantearon, como sería el caso de las Comisiones de Seguimiento del Presupuesto Participativo–, sino porque asumir una vigilancia activa es uno de los modos y de los sentidos de la participación.

Existen también unos actores “expertos” en vigilancia, denuncia y evaluación: nos referimos a las distintas ONG que desempeñan muchas veces el rol de “monitores”, “observadores” y “auditores” de las acciones del gobierno, y en general acompañan los procesos de puesta en marcha de nuevos mecanismos participativos. Estos actores son, por lo demás, la vía de transmisión de “herramientas” entre distintos municipios y los que recomiendan a las instancias estatales su listado de “buenas prácticas”. Luego, se ocupan de difundir sus evaluaciones favorables o desfavorables de los resultados de dichas prácticas, cuyo poder está dado por la sanción pública. Las ONG nacionales con vínculos internacionales, como es el caso de Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional, pueden dar una gran visibilidad a aquellos municipios que demuestren ser “buenos alumnos”. Si un municipio decide exponerse al riesgo de ser vigilado, denunciado y evaluado por un auditor de este tipo es porque, superadas estas pruebas, la capacidad legitimante que poseen las ONG es muy significativa. Las ONG han sido capaces de contagiar su espíritu vigilante a los propios actores políticos, que incorporan sus argumentos a favor de la participación, de las ventajas del ámbito local, de las virtudes de la proximidad y de la necesidad del control de los vecinos.

La apuesta a lo local es, por lo tanto, una de las apuestas de la desconfianza. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que facilita el ámbito local puede considerarse, por cierto, una demanda social en un contexto en que el *homo democraticus* no tolera ser representado más que por sí mismo y vive un fuerte rechazo a toda “clase política”. Pero –y aquí resulta ilustrativo el caso abordado en las páginas anteriores– se trata al mismo tiempo de una demanda del poder. Es, entonces, un poder que pide participación “desde arriba” a sus gobernados, que les pide que lo vigilen, lo denuncien, lo evalúen, y pide a las ONG que hagan su parte como “observadores externos”. ¿Y por qué? Porque su legitimidad depende de la incansable superación de estas pruebas. Las gestiones “modelo” son las que tienen muy en cuenta lo anterior, las que eligen exponerse a los costos de la participación y a los riesgos de la

vigilancia porque la contracara de la sanción pública es el premio de una suerte de “sello de calidad” y la elevación al rango de “ejemplo a seguir”.

Hay que advertir, aunque no sea el objeto específico de estas páginas, en el enfoque predominante a la hora de interpretar los fenómenos que hemos ido abordando. La visión de la democracia que comparten académicos, políticos y actores de la sociedad civil cuando alzan la bandera de la “democracia de proximidad” no es sólo una visión fundamentalmente horizontal –que cuestiona la representación y alienta la presencia in-mediata de los representados–, sino también una visión institucionalista y procedimental que define la democracia como un conjunto de reglas y de prácticas.<sup>52</sup> Coincidimos con Marcos Novaro en que “de no abandonar la perspectiva procedimental, tanto la representación como la participación seguirán siendo reducidas a formas de intercambio que no permiten dar cuenta de las decisiones colectivas y las identidades políticas” (Novaro, 2000: 55).

Por último, hemos querido mostrar que en la apuesta al ámbito local como el terreno excepcional para profundizar la democracia en nuestros días resuenan los ecos de discursos anteriores que se enmarcaron en la concepción neoliberal de la política. De hecho, la importancia de la eficiencia en la resolución de los problemas y de la transparencia en la gestión fueron puntos de apoyo en la apuesta a lo local de las décadas del ochenta y noventa. El discurso que, como el moronense, encuentra hoy en el ámbito local una oportunidad para la participación y profundización de la democracia, en la esperanza de recuperar la política *contra* el neoliberalismo, no puede deshacerse de todos estos ecos. No puede dejar de tener por suelo lo que Reinhart Koselleck (1993) llama *espacio de experiencia*. Y sin embargo se proyecta, a la vez, como *horizonte de expectativa*.

Por eso mismo, lo dicho hasta aquí no significa negarnos a las potencialidades del fenómeno de la “democracia de proximidad” y mucho menos afirmar su inutilidad o su mentira, sino sólo señalar los riesgos de perder de vista una construcción de lo común, aun cuando la democracia de proximidad sea muchas veces impulsada en el sueño de devolver a lo político su dignidad y su poder transformador.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Alburquerque, Francisco 2001 *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo* (CEPAL/GTZ).

---

52 Son contundentes en esta dirección las palabras de Yves Sintomer: “On peut aujourd’hui affirmer que la démocratie participative sera procédural ou ne sera pas” (Sintomer, 2003: 9).

- Alford, Robert y Friedland, Roger 1991 *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia* (Buenos Aires: Manantial).
- Annunziata, Rocío 2005 “Del ciudadano al vecino: acción y representación en la política local”, documento inédito.
- Annunziata, Rocío 2006 “Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense” en Cheresky, Isidoro (comp.) *La política después de los partidos* (Buenos Aires: Prometeo).
- Annunziata, Rocío 2007 “Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la ‘Democracia de Proximidad’ en el Municipio de Morón”, Ponencia presentada en las Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA) ISBN: 978-950-29-1006-2.
- Astarita, Martín, Secchi, Pablo y Alonso, Laura 2006 *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba, Morón y Rosario* (Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano).
- Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri y Sintomer, Yves 2000 *Gestion de Proximité et Démocratie Participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?* (Paris: La Découverte).
- Balibar, Étienne 2001 “Fronteras del Mundo, fronteras de la Política” en *Sociedad* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA) N° 19.
- Beck, Ulrich 1998 *¿Qué es la Globalización?* (Barcelona: Paidós).
- BID 1997 *Libro de Consulta sobre Participación* (Washington D.C.)
- Blatrix, Cécile 2002 “Devoir Débattre. Les effets de l’institutionnalisation de la participation sur les formes de l’action collective” en *Revue Politix* (Paris) Vol. XV, N° 57.
- Blatrix, Cécile 2007 “The contribution of social movements to the institutionalisation of participatory democracy in France”, Ponencia presentada en ECPR, 35th Joint Sessions of Workshops (Helsinki), mayo.
- Castells, Manuel 1998 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (Madrid: Alianza) Vol. III, Fin de milenio.
- Castells, Manuel y Borja Jordi 1997 *Local y Global* (Madrid: Taurus).
- Cheresky, Isidoro 2006 “La ciudadanía y la democracia inmediata” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política* (Buenos Aires: Miño y Dávila editores).

- Dahl, Robert 1992 “La Poliarquía” en Albert Battle (comp.) *Diez textos básicos de ciencia política* (Barcelona: Ariel).
- Dahl, Robert 1989 *La Poliarquía* (Madrid: Tecnos).
- Dahl, Robert 1991 *La Democracia y sus críticos* (Buenos Aires: Paidós).
- Duchastel, Jules 2006 “La ciudadanía multicultural como estrategia política en Canadá” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Frederic, Sabina 2004 *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y Política en el Gran Buenos Aires* (Buenos Aires: Prometeo).
- Habermas, Jürgen 1999 *La inclusión del otro. Estudios sobre teoría política* (Buenos Aires: Paidós).
- Held, David 1987 *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press).
- Held, David 1997 *La democracia y el orden global* (Barcelona: Paidós).
- Koselleck, Reinhart 1993 *Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Paidós).
- Kymlicka, Will 1996 *Ciudadanía multicultural* (Barcelona: Paidós).
- Laclau, Ernesto 2005 *La Razón Populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe 1987 *Hegemonía y estrategia socialista* (Madrid: Siglo XXI).
- Manin, Bernard 1998 *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza).
- March, Carlos 2003 “La transparencia empieza por casa” en *Revista Dêmos* (Buenos Aires) Año 1, N° 3, noviembre.
- Marshall, Thomas Humphrey 1998 “Conferencias de 1950” en Marshall y Bottomore *Ciudadanía y clase social* (Madrid: Alianza).
- Martínez, Natalia Gimena 2005 *La conformación de la agenda de gobierno: el caso de la gestión de Martín Sabbatella en el Municipio de Morón*, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de General San Martín, Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo.
- Merklen, Denis 2005 *Pobres Ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003* (Buenos Aires: Gorla).
- Moreno del Campo, Hilario 2004 “La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso de Martín Sabbatella” en *Revista de la SAAP* (Buenos Aires) Vol. II, N° 1, diciembre.
- Municipio de Morón 2006 *Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo*, documento inédito.

- Municipio de Morón 2004 *Programa de Descentralización Municipal de Morón*, documento inédito.
- Novaro, Marcos 2000 *Representación y Liderazgo en las democracias contemporáneas* (Buenos Aires: Homo Sapiens).
- Norman, Wayne y Kymlicka, Will 1996 “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 75.
- Nun, José 1991 “La democracia y la modernización, treinta años después” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. XXXI, N° 123, octubre-diciembre.
- Nun, José 2000 *Democracia, ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- PNUD 2006 *Objetivos del Milenio. Informe Diagnóstico Programa Piloto en Municipios Argentinos / PNUD / Secretaría de Derechos Humanos / Asociación Abuelas de Plaza de Mayo*, marzo.
- Programa Auditoría Ciudadana 2006 *Auditoría Ciudadana: calidad de las prácticas democráticas en Municipios. Resultados de la investigación en Morón* Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional, julio 2004-julio 2005.
- Rancière, Jacques 1995 “Democracia y Post-democracia” en *Ideas y Valores* (Bogotá, Colombia) N° 98-99, diciembre.
- Rancière, Jacques 1996 *El desacuerdo. Política y Filosofía* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión).
- Rancière, Jacques 2001 “La democracia es fundamentalmente la igualdad” (entrevista) en Quiroga, H., Villavicencio, S. y Vermeren, P. (comps) *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y Democracia* (Rosario: Homo Sapiens).
- Rancière, Jacques 2005 “Once Tesis sobre la Política” en *Cuadernos Filosóficos* (Rosario: Universidad de Rosario) Vol. II.
- Robertson, Roland 2000 “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad” en *Zona Abierta* (Madrid) N° 92-93.
- Rodríguez, Darío 2006 “Nuevas formas de ciudadanía en el orden global: Entre la desterritorialización y la re-territorialización”, mimeo.
- Rosanvallon, Pierre 2006 *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance* (Paris: Éditions du Seuil).

- Sabbatella, Martín 2003 “La reconstrucción del espacio progresista” en *Revista Dêmos* (Buenos Aires) Año 1, N° 3, noviembre.
- Sabbatella, Martín 2005 Audiencia Pública por la Licitación de Recolección de Residuos Domiciliarios, discurso pronunciado el 2 de agosto de 2005.
- Sabbatella, Martín 2006 Apertura oficial de la XII de la Red de Mercociudades, Universidad de Morón, discurso pronunciado el 29 de noviembre de 2006.
- Sartori, Giovanni 1997 *Qué es la Democracia* (México: Nueva Imagen).
- Schnapper, Dominique 2004 *La democracia Providencial* (Rosario: Homo Sapiens).
- Sigal, Silvia y Verón, Eliseo 2003 *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista* (Buenos Aires: Eudeba).
- Sintomer, Yves y Bacqué, Marie-Hélène 2001 “Gestion de proximité et démocratie participative” en *Annales de la Recherche Urbaine*, septiembre.
- Sintomer, Yves 2002 “¿Empujar los límites de la democracia participativa? La democracia participativa en Europa y Porto Alegre” en Verle, Joao y Brunet, Luciano (eds.) *Construyendo un nuevo mundo* (Porto Alegre: Guayi).
- Sintomer, Yves 2003 “Cinq défis de la démocratie participative” en *Territoires* (Paris: ADELS), enero.
- Sintomer, Yves 2005 “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos” en *Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD), febrero.
- Sitio *web* del Honorable Concejo Deliberante de Morón: <[www.hcdmoron.gov.ar](http://www.hcdmoron.gov.ar)>.
- Sitio *web* del Municipio de Morón: <[www.moron.gov.ar](http://www.moron.gov.ar)>.
- Svampa, Maristella 2005 “Ciudadanía, Estado y globalización. Una mirada desde la Argentina contemporánea” en Nun, José (comp.) *Debates de Mayo. Nación, Cultura y Política* (Buenos Aires: Gedisa editorial).
- Tassin, Étienne 2001 “Identidad, ciudadanía y comunidad Política: ¿qué es un sujeto político?” en Quiroga, H., Villavicencio, S. y Vermeren, P. (comps.) *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y Democracia* (Rosario: Homo Sapiens).
- Taylor, Charles 1993 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Ternavasio, Marcela 1991 *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina, 1850-1920* (Rosario: Flacso).

- Thériault, Joseph 2006 “Los límites a la democracia cosmopolítica” en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Torrillate, Fernando 2003 “El triunfo de la esperanza” en *Revista Dêmos* (Buenos Aires) Año 1, N° 3, noviembre.
- Valles, Miguel 1999 “Técnicas de conversación, narración (III): los grupos de discusión y otras técnicas afines” en Valles, Miguel *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional* (Madrid: Editorial Síntesis).
- Verón, Eliseo 1987a “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política” en *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos* (Buenos Aires: Hachette).
- Verón, Eliseo 1987b *La semiosis social* (Buenos Aires: Gedisa).
- Villavicencio, Susana 2002 “Neoliberalismo y Política: las paradojas de la ‘nueva ciudadanía’” en *Revista Internacional de Filosofía Política* (Madrid) N° 16.