

Ayrton Fausto

Organizador

FLACSO - Biblioteca

Diálogos sobre a Pátria Grande

II

**Contribuições dos ocupantes (2004/2005)
da Cátedra Vilmar Faria
de Estudos Latino-Americanos**

**Elena Díaz
Jorge Mattar Villela
Vicente Palermo**



**Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN · Quadra 06 · Bloco A · Sala 602 · Edifício Venâncio 3000

CEP: 70716-900 · Brasília-DF

Telefax: (5561) 3328-1369 · 3328-6341

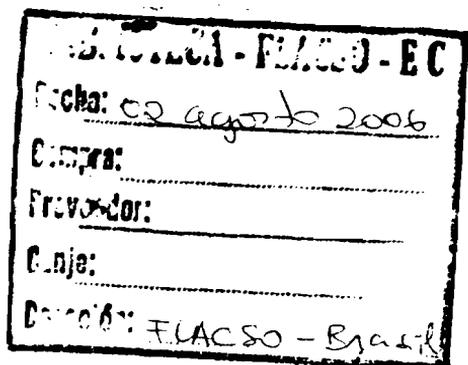
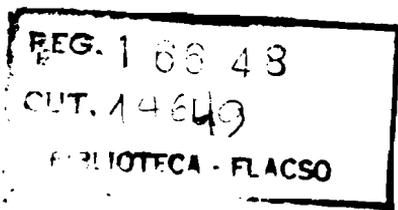
E-mail: flacsobr@flacso.org.br

www.flacso.org.br

Convênio:

CNPq/CAPES/FLACSO-Brasil (2002)

"O presente trabalho foi realizado com o apoio do CNPq, uma entidade do governo brasileiro, voltada ao desenvolvimento científico e tecnológico".



Copyright © FLACSO / ABARÉ, 2005

ISBN 85-89906-05-1

Ficha Catalográfica

327
D5411i

Diálogos sobre a Pátria Grande II / Ayrton Fausto, organizador.
– Brasília : Flacso/Brasil, Abaré, 2005.

268 p.; 23 cm.

1. Relações internacionais. 2. Competência internacional.
Cooperação internacional. I. Fausto, Ayrton. II. Título

CDU 327
327-1



Projeto Gráfico e Edição Final: *Tereza Vitale*
Capa: *Daniel Dino*

SCS • Quadra 6 • Bloco A • Edifício Presidente • Sala 309
CEP: 70327-900 • Brasília-DF • Brasil
Tel.: (61) 321-3363 • Fax: (61) 223-5702
E-mail: editorialabare@editorialabare.com.br

As designações empregadas nas publicações da FLACSO, as quais estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, bem como a forma em que aparecem nas obras, não implicam juízo de valor por parte da FLACSO no que se refere à condição jurídica de nenhum país, área ou território citados ou de suas autoridades, ou, ainda, concernente à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões contidas nos estudos, artigos e outras contribuições cabe exclusivamente ao(s) autor(es), e a publicação dos trabalhos pela FLACSO não constitui endosso das opiniões neles expressas.

Da mesma forma, referências a nomes de instituições, empresas, produtos comerciais e processos não representam aprovação pela FLACSO, bem como a omissão do nome de determinada instituição, empresa, produto comercial ou processo não deve ser interpretada como sinal de sua desaprovação por parte da FLACSO.

Sumário

Apresentação	7
<i>Ayrton Fausto</i>	

PARTE I

Políticas públicas e igualdad de oportunidades en América Latina	14
<i>Elena Díaz</i>	

Clientelismo e Patronagem <i>Reflexões sobre o tema no Brasil e na Argentina</i>	42
<i>Jorge Mattar Villela</i>	

Problemas de gobernabilidad en la Argentina y Brasil contemporáneos <i>Informe de avance sobre Argentina</i>	68
<i>Vicente Palermo</i>	

PARTE II:

Construção do SIEL e da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos

A Proposta <i>Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (SIEL) FLACSO/Sede Acadêmica-Brasil</i>	164
---	-----

O Convênio <i>Convênio de Cooperação Celebrado entre CNPq/CAPES/FLACSO-Brasil</i>	173
---	-----

Instalação do Comitê Científico <i>Ata da Instalação do Comitê Científico da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos</i>	178
--	-----

A Chamada

Chamada SIEL – 0001/2004 179

Propostas Aprovadas em 2004

Ata da 3ª Reunião do Comitê Científico da

Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos 189

A Operacionalização

Termo de Compromisso entre os ocupantes da

Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos

selecionados na Chamada SIEL 001/2004 e a

FLACSO/Brasil (gestora) e demais instituições

envolvidas (do ocupante e beneficiária) 204

Avaliações e Comentários Preliminares 250

Anexo

Documentos adotados por ocasião da I Reunião de Chefes

de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações 252

Apresentação

*Ayrton Fausto*¹

Com muita alegria constato que era fundada a esperança – manifestada ao apresentar o primeiro volume desta série – de assim iniciar uma nova coleção de livros da FLACSO/Brasil: Diálogos sobre a Pátria Grande.

Esta iniciativa integra e inaugura a celebração dos 25 anos de atividade no país da Sede Acadêmica FLACSO/Brasil.

A coleção divulgará a produção diretamente resultante de um programa prioritário da Instituição: Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos/SIEL.

Refletindo sobre a oportunidade do SIEL mencionei – na mesma apresentação – como um augúrio, que os trabalhos finais daquela edição coincidiram com a decisão dos presidentes dos países da América do Sul, reunidos na cidade de Cusco, de conformar a Comunidade Sul-Americana de Nações-CASA (08 de dezembro de 2004). De novo, esta edição foi precedida por uma reunião dos presidentes dos países membros da CASA, em Brasília (setembro-2005)².

A CASA é um passo estratégico na direção do mandato constitucional do Brasil de construção de uma Comunidade Latino-Americana de Nações. O que exige um melhor conhecimento mútuo de nossos países, para o qual é decisivo um maior intercâmbio entre suas comunidades científico-sociais.

A Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos foi concebida como vertente de intercâmbio docente do SIEL, integrado também pelo

¹ Diretor da Sede Acadêmica Brasil da FLACSO.

² Ver em anexo: documentos pertinentes CASA-BSB-2005.

Programa Regional da FLACSO/Brasil de Pesquisas Comparadas e de Cooperação Científica em temas estratégicos da agenda latino-americana³.

O livro reúne, por um lado – os artigos especialmente produzidos, como parte de seu compromisso de trabalho, por três dos(as) docentes que foram selecionados(as) pelo Comitê Científico da Cátedra (estabelecido no convênio CNPq/CAPES/FLACSO, firmado em 28 de novembro de 2002) para ocupar, no período de novembro de 2004 a fevereiro de 2005, a Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos da FLACSO/Brasil⁴:

- Elena Díaz – Cuba e Brasil – Políticas Públicas e Igualdad de Oportunidades en América Latina.
- Jorge Mattar Villela – Brasil e Argentina – Clientelismo e Patronagem. Reflexões sobre o tema no Brasil e na Argentina.
- Vicente Palermo – Argentina e Brasil – Problemas de Gobernabilidad en la Argentina y Brasil Contemporáneos. Informe de avanço sobre Argentina.

Todos os trabalhos ilustram esforços de avanço nos objetivos do SIEL: ênfase na contribuição das ciências sociais às políticas públicas, compromisso com a integração e o desenvolvimento – sustentável e com justiça social – de nossos países, ambição teórica e orientação à prática.

Ilustram também como é possível realizar, e não apenas enunciar o valor de, uma adequada relação entre docência, pesquisa e cooperação científica.

Comprovam então as possibilidades e perspectivas abertas pela colaboração entre diferentes unidades da FLACSO, facilitando por sua vez a multiplicação de beneficiários: Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ/ IFICS/IE, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/IUPERJ, Universidade de Brasília/UnB/IREL/Dept^o de Saúde Coletiva/NESP, Ministério da Saúde/MS, PUC-RJ, PUC-SP, UF da Bahia, UNICAMP/NEPP, USP, CPDA-UFRRJ etc.

3 A FLACSO/Brasil, em diálogo com o governo federal está dedicada à tarefa de impulsionar a formação de redes de cooperação científica e técnica para o desenho e execução de projetos regionais comparados sobre: Políticas Públicas de Trabalho e Renda (MTE/OIT), Observatório dos processos de integração na América do Sul (MRE/BNDES), Seguidade Alimentar (CEPAL, PMA), Federalismo, Descentralização e Relaciones Intergovernamentales (PR/Assuntos Federativos, OEA/RIAD), Políticas Públicas de Igualdade de Oportunidades – Género, Raça/Cor/Etnias, Portadores de Necessidades Especiais – (PR/Secretarias Especiais correspondentes), Saúde (MS/OPAS), Educação (MEC/Consultoria Parlamento), Políticas Públicas Anti-Droga (MRE/PR-SENAD), Defesa e Paz (MD), Reforma Agrária (MDA/INCRA), Políticas Públicas Ambientais (MMA), etc.

A vertente docente do SIEL foi denominada *Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos*, em homenagem ao importante acadêmico e homem público, brasileiro e latino-americano, que participou de forma decisiva na concepção e viabilização inicial do SIEL, e deixou-nos em 28 de novembro de 2001.

4 A Dra. Clarisa Hardy – Chile e Brasil (hoje Ministra do Planejamento do Chile) – UNICAMP/NEPP e FLACSO/Brasil, também selecionada, por razão de força maior viu-se impedida de vir a Brasília e Campinas, o que esperamos seja apenas um adiamento.

Ainda no contexto da Cátedra Vilmar Faria, o Dr. George Zarur aprofundou a cooperação com a FLACSO-Cuba e instituições locais no que diz respeito às relações inter-étnicas em Cuba e no Brasil. O texto produto deste trabalho não se publica aqui porque faz parte da cooperação com a Consultoria da Câmara dos Deputados, onde integra outro volumem daqueles programados para comemorar os 25 anos da Sede FLACSO/Brasil.

Cumpre igualmente assinalar que a proposta de cooperação Argentina/Brasil solicitada para o Dr. Héctor Alimonda em Argentina, que pela carência de recursos não foi contemplada com apoio direto da parceria CNPq/FLACSO-Brasil, foi realizada com sucesso em 2005 financiada integralmente pelos parceiros argentinos.

Na FLACSO/Brasil, o cumprimento por dois dos docentes da exigência da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos – de que os candidatos aprovados devem oferecer atividades docentes na Sede da Unidade da FLACSO onde estejam realizando seus estudos comparados – possibilitou, nessa segunda edição, a programação e a realização de dois Seminários Internacionais temáticos na Sede Acadêmica Brasil.

Tais cursos livres fizeram parte do Sistema Integrado de Pós-Graduação-SIP da FLACSO/Brasil. Foram cursos intensivos, outorgando créditos utilizáveis nos programas de Especialização e de Mestrado (Políticas Públicas de Trabalho e Renda, Ambientais, de Saúde, e de Igualdade de Oportunidades) da Sede.

Sob a responsabilidade da Dr^a. Elena Díaz e do Dr. Vicente Palermo, foram selecionados temas, derivados das propostas aprovadas, que resultaram nos dois Seminários Internacionais mencionados: um sobre Políticas Públicas de Igualdade de Oportunidades na América Latina e no Caribe e outro sobre Problemas da Metodologia Comparativa em Análise Política.

As atividades docentes oferecidas atraíram um público constituído por estudantes de cursos de pós-graduação da Universidade de Brasília, professores de instituições privadas de ensino atuantes no Distrito Federal, gestores e de técnicos responsáveis pela implementação de políticas públicas federais, e consultores e assessores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Houve, na composição desse corpo discente, a predominância de mulheres, que chegou a ser de 86% no Seminário Internacional sobre Políticas Públicas de Igualdade de Oportunidades na América Latina e no Caribe e de 65% no Seminário Internacional sobre Problemas da Metodologia Comparativa em Análise Política. Ambos seminários exigiram a elaboração de trabalhos individuais e em pequenos grupos, além das leituras orientadas.

A avaliação feita pelas estudantes foi altamente positiva. Ao final dos trabalhos puderam avaliar diferentes aspectos implicados na atividade docente: disponibilidade, acesso, atualidade e pertinência dos materiais didáticos e das informações neles contidas; clareza e consistência na abordagem do(a) professor(a); pertinência/relevância dos temas tratados bem como a capacidade do professor(a) para dialogar e motivar a participação. Também foram avaliados aspectos mais gerais dos Seminários como, por exemplo, a metodologia adotada, o conteúdo trabalhado, a participação do grupo e, mais especificamente sobre o processo de ensino-aprendizagem, a correspondência entre os temas efetivamente tratados e as expectativas que tinham com relação ao Seminário; o acesso a novas informações e a enfoques inovadores, a contribuição dada para o avanço na sistematização e a possibilidade de aplicação dos conhecimentos adquiridos. Da mesma forma, foram previstas questões específicas sobre a participação do(a) próprio(a) estudante que foi convidado(a) a avaliar sua frequência, sua participação nos debates e na preparação das atividades individuais e/ou em grupo, sob sua responsabilidade.

Nos resultados dessa avaliação, para os dois Seminários, foram encontradas pontuações elevadas, especialmente para os quesitos clareza e consistência com que o tema foi abordado, estrutura de painéis expositivos, possibilidade de avanço na sistematização de conhecimentos, assim como para os itens pertinência/relevância das informações recebidas e dos temas trabalhados, capacidade demonstrada pelos professores para dialogar e motivar a participação dos participantes e, ainda, para o item conteúdo ministrado.

Para a Direção e para a Coordenação Docente da Sede Acadêmica Brasil tais iniciativas foram um sucesso. Resultante tanto da competência dos professores-pesquisadores ministrantes quanto da relevância dos temas tratados. Para a FLACSO/Brasil, a Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos, em sua segunda edição, enriqueceu o calendário acadêmico da Sede e possibilitou o intercâmbio entre membros das equipes docentes de três unidades da FLACSO – Cuba, Brasil e Argentina – o que reafirma a sua enorme potencialidade.

Nesta segunda chamada, o programa só contou com recursos do CNPq e da FLACSO/Brasil⁵.

Por outro lado – parte 2 do livro – descreve-se, mediante a reprodução dos seus documentos fundamentais, instrumentos de execução e avaliações preliminares, o processo de construção do SIEL e da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos, e a execução do primeiro biênio da iniciativa.

⁵ Atualmente está em curso a avaliação do programa, tal como previsto no convênio.

Esta parte do livro pretende cumprir as funções de: precisar melhor o contexto em que os artigos que integram a primeira parte da publicação foram produzidos, e fornecer insumos úteis à avaliação prevista da parceria CNPq/CAPES/FLACSO-Brasil, e ao desenvolvimento de iniciativas similares de intercâmbio docente – em curso ou projetadas – de outras instituições.

O SIEL e a Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos resultam de uma avaliação do trabalho realizado e da definição da estratégia adequada para aperfeiçoar sua atuação nos próximos anos, empreendidas pela FLACSO/Brasil no contexto da comemoração dos seus primeiros 20 anos no Brasil, e do início em setembro de 2001 de uma nova gestão, através de reuniões de seu Conselho Consultivo (agosto de 2001, Brasília, Palácio Itamaraty) e com seus principais parceiros, governamentais e acadêmicos.

Este processo integrou, no Brasil, o esforço do conjunto da FLACSO de avaliação de suas atividades na Região desde sua fundação em 1957 e de definição de seu plano estratégico para o início do novo milênio, que foi denominado Projeto FLACSO-2000.

A avaliação conjunta com o governo federal culminou em reunião realizada em 12 de setembro de 2001, no Palácio do Planalto, convocada por Vilmar Faria, então chefe da Assessoria Especial da Presidência da República, com a participação do Ministério de Relações Exteriores, do Ministério de Ciência e Tecnologia (Secretaria Executiva e CNPq), e do Ministério de Educação (CAPES).

Houve consenso em que enfrentamos hoje uma realidade muito diferente daquela existente no momento (1981) da implantação da Instituição no país, caracterizada pelo desenvolvimento de numerosos programas de doutorado em ciências sociais de excelente qualidade, pela persistência de debilidades na pesquisa comparativa e na formação de especialistas na problemática latino-americana, e pela necessidade urgente de aumentar a cooperação da academia com o setor público – Executivo, Parlamento, Justiça – e com a sociedade civil.

Especialmente porque ambos – setor público e sociedade civil – enfrentam múltiplas demandas, intersetoriais e paralelas, de resposta e ação (pública e não apenas estatal) a temas e problemas que exigem cooperação (e conseqüentemente informação e conhecimento) internacional e regional (processos de integração sub-regional e regional, harmonização de políticas públicas, terrorismo, drogas, crime organizado, reformas da ONU, da OMC etc).

Diante deste quadro foi definida como tarefa estratégica da FLACSO/Brasil, derivada de seu caráter ao mesmo tempo intergovernamental e acadêmico, a

cooperação com o governo e com o sistema nacional de pós-graduação em ciências sociais (além de parceiros como os demais organismos internacionais, Parlamento Latino-Americano, Memorial da América Latina etc) numa melhor articulação e desenvolvimento da dimensão comparativa e regional da pesquisa, da formação, e da cooperação científica/assistência técnica.

A proposta do SIEL, com suas vertentes – docente e de pesquisa/cooperação – respondeu a estas considerações, foi aperfeiçoada em sucessivas reuniões do mencionado grupo inter-ministerial e culminou na assinatura do Convênio CNPq/CAPES/FLACSO, que viabilizou o início – em 2003 – da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos⁶.

Considero muito positivos os resultados obtidos na segunda chamada da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos, cujos resultados são objeto específico deste livro. Espero que a avaliação em curso dessa iniciativa – prevista no convênio – resulte, a partir de 2006, na sua ampliação e consolidação.

Em nome da FLACSO/Brasil agradeço o generoso apoio do CNPq, do MRE, da ANPOCS, e de seus representantes no Comitê Científico da Cátedra.

Agradeço também o apoio ao intercâmbio regional e à organização desta edição: da Coordenadora Docente da FLACSO/Brasil, Dra. Clélia Parreira, da UnB/Dr. José Flávio Sombra Saraiva/IREL/NESP/Dept^o. de Saúde Coletiva, da FLACSO/Cuba, da FLACSO/Argentina, da FLACSO/Guatemala, do Ministério da Saúde, da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores, das Universidades do Panamá, Federal do RJ, de La Habana em Cuba, de Buenos Aires, de La Plata y de Rosario na Argentina, e aos demais parceiros que asseguraram o sucesso desta iniciativa.

⁶ Discute-se atualmente a constituição – para aplicar no Programa Regional de Pesquisa/Cooperação – do Fundo de Operações previsto no Acordo constitutivo da FLACSO, que seria integrado pelas contribuições efetivas – vigentes – dos Estados Membros, e os recursos que sejam obtidos – com o apoio formal e articulado dos Estados Membros – junto a Organismos Intergovernamentais, Multilaterais, Agências Nacionais e Multilaterais de Cooperação, Fundações, e outras agências de financiamento.

Parte I
TEXTOS

Políticas públicas e igualdad de oportunidades en América Latina¹

Elena Díaz²

El tema de las políticas públicas e igualdad de oportunidades en América Latina no es nuevo, se asocia a la historia del continente, a los sueños que tienen sus pueblos de vivir en condiciones mínimas de bienestar.

Parto de una definición inicial sobre Políticas Públicas, entendidas como programas dirigidos a elevar la calidad de vida de la población, con la intencionalidad de ser accesibles a la sociedad en su conjunto. Deben formar parte del combate a la pobreza, con una característica relevante: trascender el enfoque de cuantificar a los pobres y proponer una aproximación a una sociedad de bienestar más igualitaria (Faría, 1999). Significan, por tanto, procesos vinculados al objetivo de acceder al desarrollo social.

El desarrollo humano, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano (PNUD, 1990). De acuerdo a esta acepción, el desarrollo no implica solamente acceder a metas de ingreso o producción, ni tampoco a considerar a las personas como simples beneficiarios del bienestar social. El ser humano es considerado objeto del desarrollo, pero también, su generador. Por tanto, se le atribuye la posibilidad de participar activamente en los procesos de ampliación de sus propias oportunidades en diferentes esferas como el ingreso, los conocimientos, una vida prolongada, la libertad, la seguridad individual, la participación comunitaria y el disfrute de los derechos fundamentales (Martínez, 1996).

¹ Programa FLACSO Cuba, Marzo 2005

² Professora e pesquisadora da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais de Cuba e professora titular da Universidade de Havana/Cuba.

Este concepto de «desarrollo humano» había sido considerado por diferentes instancias con anterioridad, pero en 1990, con la aparición del primer Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, se consolida su aceptación y se extiende su utilización como referencia al desarrollo social.

Asumo el concepto de desarrollo social como el proceso de transformación cualitativa de la sociedad. Objetivo utópico que abarca integralmente las esferas económica, social, política, ideológica, ecológica, ética y humana, en función del bienestar del individuo. Implica una dirección estratégica, que se lograría mediante la aproximación progresiva a la meta, accediendo a logros parciales, de acuerdo a los principios que guían el proceso integral. El ser humano es protagonista del desarrollo, y generador de su propia transformación, asimilando nuevos valores éticos en el proceso de contribuir a transformar su sociedad.

Uno de los retos vinculados al desarrollo social es la forma de medir su evolución. Existen diversos modos de medición, uno de los básicos es el índice de Calidad de Vida Física, que combina los indicadores de mortalidad infantil, esperanza de vida y alfabetización. Incluye por tanto, los aspectos de la supervivencia infantil, la longevidad y la educación, indicadores capaces de conformar en su conjunto una aproximación al grado de desarrollo de una sociedad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide el desarrollo humano en forma integral, incluyendo las dimensiones de desarrollo económico, nivel de educación, estado de salud, acceso a servicios básicos, acceso a la cultura y a la comunicación, recursos para educación y salud, conservación del medio ambiente, equidad de género, entre otras. De acuerdo a la combinación de indicadores del desarrollo elaborados, se construye la escala en la que se inserta y clasifica a los diferentes países.

El PNUD logra de este modo ofrecer una valoración aproximada sobre las desigualdades entre países, al presentar de forma integral, con la utilización de múltiples técnicas, diversas dimensiones del desarrollo. Al margen de coincidir o no con algunos de estos parámetros, y sus resultados de evaluación, resulta de particular utilidad para el análisis de la situación social del mundo.

A lo largo de su evolución, bajo diferentes modelos sociales, en América Latina se lograron importantes hitos que ratificaron derechos humanos imprescindibles para la vida. Esa historia, llena de avances y retrocesos, se enmarca en los procesos de auges y crisis económicas, consolidaciones democráticas y golpes de Estado, accesos sociales y restricciones.

La concepción que prevaleció durante años sobre el desarrollo, como proceso fundamentalmente económico, capaz de arrastrar consigo a la totalidad de la sociedad, en una integración de políticas sociales dirigidas a

todos, resultó un fracaso, incluyendo proyectos como el desarrollismo latinoamericano, el socialismo soviético, y el capitalismo de reformas. Estas frustraciones conducen a la acentuación del desarrollo desigual, del que no hay escape (Hinkerlammert, 1999).

Parecería que al arribo de un nuevo milenio, se abren perspectivas más favorables hacia el desarrollo social, con la profundización del conocimiento, su aplicación a la esfera productiva, y la era de la información. Sin embargo, el panorama no resulta alentador, uno sólo de sus componentes, el ecológico, deviene en alarma mundial ante su progresivo deterioro. La tecnología y su uso mercantil, y un estilo de vida consumista irracional, son desafíos para la sostenibilidad del medio natural y para la sobrevivencia humana.

Para una aproximación al análisis sobre la viabilidad de instrumentar políticas públicas que favorezcan la igualdad de oportunidades, es preciso referirse al contexto social que las condiciona.

Contexto social: la pobreza y sus raíces

La pobreza en la etapa contemporánea no es resultado de una coyuntura, es un fenómeno estructural, consecuencia del sistema de relaciones establecidas en el mundo. Entre los rasgos que definen el contexto social actual, el más relevante es la **extensión y profundización de la pobreza**, que alcanzó en el año 2001 la cifra de 1200 millones de personas pobres, una de cada cinco personas en el mundo, calculándose 854 millones de adultos analfabetos.

El Banco Mundial reporta que la sexta parte de la humanidad vive con menos de un dólar diario, definición gráfica, pero insuficiente. Diversos estudiosos plantean una definición de la pobreza que trascienda los límites de la cuantificación material, e integre las aristas sociales y culturales que le son inherentes, como fenómeno multidimensional y complejo que abarca la privación material, o insatisfacción de las necesidades más elementales, y las que corresponden a la esfera psico social, cultural, política, espiritual y de participación. La pobreza incluye, como una de sus derivaciones, a la marginalidad, fenómeno que impide a las personas utilizar plenamente sus capacidades y acceder a una calidad de vida satisfactoria. Se trata de fenómenos superpuestos, coincidentes, pero de ninguna manera equivalentes (Valdés, 2001). El término marginalidad sugiere estar al margen, expresa para algunos autores exclusión, implica un grado de desconexión social, señala a personas que pueden ser consideradas "prescindibles". No sólo son excluidas las personas, también grupos discriminados, y hasta países y regiones.

El filósofo español Manuel Monereo plantea que estas desconexiones no son un resultado casual, para él, son intrínsecas a la naturaleza del sistema capitalista, a su crecimiento desigual y a sus objetivos de obtención de ganancias (Monereo, 1998).

Robert Castel define la vulnerabilidad como un proceso asociado principalmente a la precariedad del empleo, se considera un estadio previo a la exclusión (Castel, 1999). El empleo, elemento decisivo para la exclusión por su carácter dinámico en la generación de ingresos, al cambiar en su nivel de oferta y en sus características básicas, conduce a la precariedad.

De este modo, el desempleo se convertiría en el desafío mayor actual, por la desestabilización de la sociedad salarial, y la intensificación de supernumerarios. Castel valora tres zonas de situación laboral social: integración, vulnerabilidad, y exclusión, donde la exclusión es el proceso resultante de la pérdida del empleo. La desocupación (en muchos casos, punto de partida del ciclo de pobreza) no solo genera inferiores ingresos, afecta la auto estima, las motivaciones laborales, la disrupción de las relaciones familiares, la propensión a enfermedades y el acceso a la violencia.

Podría preguntarse: ¿cómo es posible que se manifieste la pobreza con esa magnitud y carácter en una sociedad que ha logrado espectaculares avances tecnológicos, capaces de garantizar una vida satisfactoria para todos?

La pobreza tiene sus raíces en el sistema de poder que rige el mundo, en la forma de concentración y distribución desigual de la riqueza. Resulta elemento intrínseco al capitalismo como sistema, y a sus leyes de funcionamiento. La implementación de la política neoliberal agudiza esta situación con sus mecanismos de desregulación económica estatal, privatización y apertura externa, pivotes de su diseño.

El proceso de dominación imperialista ejerce su poderío mediante la competencia monopólica transnacionalizada, marcada por la capacidad de acción, la autonomía supranacional, la asunción de una alta cuota de control sobre los instrumentos internacionales, y la influencia que alcanzan sobre los intereses nacionales (Alonso, 2004). Se expresa a través de mecanismos impuestos a los países subdesarrollados, que actúan de modo diferenciado para los países industrializados. Implica la hegemonía de unos países sobre otros, y abarca múltiples esferas, económica, social, militar, ideológica. Esta poderosa alianza entre el capital transnacionalizado y los estados de los países industrializados otorga una posibilidad de impunidad a nivel internacional, y se traduce en la acentuación de la desigualdad y la pobreza.

Sus principales mecanismos de dominación son militares, financieros, e ideológicos. El poderío militar, la capacidad de imponerse y amenazar a cualquier país del sur, es un rasgo político básico del imperialismo norteamericano (Gowan, 2003). Este poderío puede ser confrontado desde las resistencias nacionales, tal como ocurrió en la guerra de Viet Nam o sucede en Iraq, pero continúa siendo altamente peligroso. El poderío financiero se mantiene, y aunque se observan algunos signos de debilitamiento (endeudamiento, baja en la tasa de cambio del dólar) no son suficientes pruebas de un proceso irreversible.

En cambio, la ideología es un arma mucho más temible, ya que expresa la dominación por vías más indirectas y sutiles, creando subordinados y aliados que no son conscientes de la manipulación de que son objeto, incluso al interior del propio territorio norteamericano. Y esta ideología adquiere un nuevo matiz al articularse alrededor de la imagen de “pueblo elegido, escogido por Dios para conducir al mundo a la civilización, y por tanto, al bien, por oposición al eje del mal” (Houtart, 2003). Uno de los principales postulados de este pretendido liderazgo absoluto y prepotente fue expresado de modo tajante por el presidente Bush, después del 11 de septiembre de 2001: “los que no están con nosotros, están contra nosotros”.

La industria de exportación mayor de los Estados Unidos es la producción de películas y videos (PNUD, 2002) mediante la cual se transmite una particular ideología. Esta ideología impone una forma de comprensión del mundo, un modelo de vida ilusorio que pretende ser capaz de satisfacer las necesidades materiales de modo casi mágico, y que impulsa a la migración de millones de personas deslumbradas por su fantasía. Bajo estos parámetros, el modelo produce el rechazo a los otros, la alteridad, bajo la impronta de la discriminación y el rechazo a las culturas ajenas, el racismo y la xenofobia, que amenaza con borrar la identidad de los pueblos. Mediante esta comercialización se construye una forma de interpretar los hechos, se crean estereotipos sobre las nacionalidades, particularmente de los países del sur, y se distorsiona intencionalmente la historia, de acuerdo a los intereses dominantes. Los personajes originarios de los países subdesarrollados son frecuentemente los anti héroes, los portadores de la violencia, la delincuencia y el terrorismo. En cambio, los atributos de la sociedad estadounidense, y sus personajes, son exaltados al máximo, como expresión de un desarrollo de dimensiones múltiples, materiales y espirituales.

Esta imagen de supuesta homogeneidad de riqueza, establece un duro contraste con la realidad de las condiciones de vida de la región y sus frustraciones. Existen en la región 221 millones de pobres y 96 millones de

indigentes, y la región continúa ostentando el triste crédito de peor distribución del ingreso del mundo, donde el 20% más rico percibe 19 veces más que el 20% más pobre (CEPAL, 2004). Este es el escenario donde podrían mostrarse los éxitos de aplicar las políticas neoliberales, enunciadas originariamente como vías de acceso al desarrollo, y donde sólo son evidentes sus fracasos.

Un informe (CEPAL, 2002) califica el periodo entre 1998 y 2002 como media década perdida, con sensible deterioro social y el aumento del desempleo. UNICEF reporta que entre 1997 y 2003 en la región se agregaron 27 millones de nuevos pobres (De la Barra, 2004).

Según un estudio realizado (CEPAL, 2001) el 43,8% de la población latinoamericana vivía en la pobreza al finalizar la década de los 90, mientras que el 18,5% lo hacía en la indigencia. A pesar de ciertos avances, por la disminución de 4,3 puntos porcentuales en la pobreza y de 3,1 en la pobreza extrema, éstas reducciones no lograron contrarrestar el crecimiento demográfico en el año 2002. Según CEPAL el proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado para once países en la región desde 1997 (CEPAL, 2004).

Podría caracterizarse el perfil de la pobreza en América latina como de creciente carácter urbano, feminización de la pobreza, infantilización, etnicidad, heterogeneidad de los pobres y creciente segregación.

El carácter urbano no significa que haya disminuido la pobreza rural, al contrario, se intensifica, pero el desplazamiento de personas pobres hacia las ciudades en busca de opciones de sobrevivencia, implica el incremento numérico en estos escenarios, en cinturones que bordean las metrópolis. Los pobres no son homogéneos, y son particularmente sobre representados los grupos discriminados por su género y su etnia, la consecuencia es la expulsión de grandes partes de la población que se convierten en excluidas. La feminización de la pobreza expresa la envergadura y contenidos que caracterizan los estados de privación y vulnerabilidad que son específicos de las mujeres (Salles, 1998).

Otro rasgo que caracteriza el contexto social es la **polarización**: la relación entre el 20% más pobre y el 20% más rico en el mundo pasó de una proporción de 39 a 1 en 1990, a una proporción de 78 a 1 en 1997. El 1% de la población tiene tantos ingresos como el 57%. Las tres personas más ricas del mundo poseen el equivalente al PIB combinado que disponen los 48 países más pobres, mueren cada año 11 millones de niños por enfermedades prevenibles o curables, la gran mayoría de ellos en los países subdesarrollados.

América Latina, como se dijo, es la región de peor distribución del ingreso, en el año 2001 el 10% de los hogares de mayores ingresos supera 19 veces a lo que reciben el 40% de los hogares más pobres. Esta proporción se eleva en algunos países a 30 veces, y en algunos, hasta 50 veces (CEPAL, 2001).

En los años 90, en 34 países disminuyó la esperanza de vida, en los países desarrollados el promedio es de 78 años, en los países pobres este indicador es de 64 años y en los más pobres, es de 43 años.

Es también un rasgo del contexto actual la mayor **confrontación entre el norte y el sur** (no solo polarización entre riqueza y pobreza, sino oposición y acentuación de la dominación), en una compleja dinámica que abarca varios aspectos. Se destaca el cambio de dirección del proceso de financiamiento. los países pobres pagan a los industrializados más del doble de los montos de la deuda, con el servicio acumulado. El flujo financiero es a la inversa. de sur a norte, entre 1982 y 2003, en solo dos décadas, los países subdesarrollados pagaron la suma de 5,4 millones de millones de dólares por concepto de servicio de la deuda, lo que implica que la actual deuda externa del mundo subdesarrollado, que asciende a 2, 5 millones de millones de dólares ha sido pagada mas de dos veces (Chávez, 2004).

En América Latina la deuda externa sigue siendo un factor de saqueo financiero. donde varios países acumulan una deuda que es superior al 50% del PIB (Martínez, 2001).

La asistencia oficial al desarrollo se mantiene muy por debajo del compromiso de 0,7% del ingreso nacional bruto de los países donantes. En cambio, bajó de 0,33 en 1990 a 0,23 en 2002, y Estados Unidos entrega solamente el 0,1% del ingreso nacional bruto (De la Barra, 2004).

No hay acceso masivo a las nuevas tecnologías, lo que significa un instrumento de mayor dominación, además de que se necesita carácter sistémico para incorporarla, nada puede hacer con una computadora un habitante analfabeto de un país subdesarrollado, o incluso si sabe leer, ya que requeriría de una red comunicativa para darle un uso superior a una máquina de escribir moderna. En realidad, el usuario típico de Internet es un hombre. blanco, de clase media, que habla inglés y vive en el hemisferio occidental. No es casual que los usuarios de Internet en el mundo en 2002, correspondan a EU en el 54,3%, a la OCDE en el 28,2%, y para América Latina, en el 3,2% (PNUD, 2002).

La confrontación norte sur, también incluye el progresivo rechazo del norte a la inmigración masiva desde el sur, y su acción selectiva para atraer personal calificado. Entre 1970 y 1990 el número de países considerados

grandes receptores de inmigrantes pasó de 39 a 67 (OIT; 2004). El total de inmigrantes internacionales se duplicó desde 1970.

Por todo esto, se incrementan las regulaciones en los países receptores para detener este flujo de personas surgiendo nuevas leyes anti inmigrantes en EU y en Europa, consideradas expresión de una oleada xenofóbica. También se desarrolla la industria de la inmigración, utilizando el rechazo como fuente de negociación y recepción financiera, se estiman en 300 mil al año los indocumentados, y se destaca la importancia económica de las remesas, no sólo individualmente, también para los países receptores.

Otro rasgo del contexto es la **inequidad**. De acuerdo a un estudio realizado (Kliksberg, 1999), el desglose de la inequidad abarca dimensiones como la capacidad de funcionamiento, que incluye los estratos nutricionales, el estándar de la salud, la situación económica (no solo los ingresos, sino los precios relativos del mercado). Por ejemplo, Kliksberg cita a Amyarta Sen, en el estudio sobre la sociedad estadounidense, donde se comprueba que: los negros en los Estados Unidos tienen peores indicadores de salud que los pobres de otros países subdesarrollados, como en Costa Rica, Jamaica o Kerala, India.

En esta clasificación se incluye el acceso a activos, como la tierra. La influencia de la tenencia y el tamaño de las explotaciones, las posibles reformas agrarias, el acceso a bienes de capital, a las tecnologías y su aplicación a procesos productivos, conforman importantes expresiones de la inequidad.

Especial relevancia adquiere el acceso a créditos, que se convierte en un mecanismo perverso, pues requiere de disposiciones colaterales para respaldar cada solicitud, con la paradoja de que para tener acceso al crédito, es requisito acceder a circuitos crediticios. Un hecho que contribuye a evidenciar ésto es el vínculo entre el crédito y la inversión en educación para los hijos, círculo vicioso de las carencias.

Por lo tanto, otra inequidad es el acceso a la educación de buena calidad, factor que se acentúa por el papel del conocimiento en la sociedad actual, la correlación entre grados de educación y tipo de inserción laboral. Otra expresión del funcionamiento de la inequidad son las disparidades entre países y al interior de los mismos, y la heterogeneidad de situaciones educativas.

Las inequidades afectan a grupos específicos, de carácter ideológico, religioso, de opciones sexuales minoritarias, con edades determinadas (ancianos, jóvenes), de enfermos. Pero las mayores inequidades son por su fuerza y extensión las clases sociales (status, poderío, ideologías y

comportamiento), género (subordinación y dominación por géneros), y etnia (construcción de estereotipos). Su importancia radica en su carácter abarcador y su influencia universal.

Predomina además, en el contexto actual una **concepción belicista**, que se impone a la racionalidad, y se apoya en todo tipo de pretextos, el antiterrorismo entre otros. La guerra de Iraq, impuesta al mundo sin tener en cuenta los criterios de las Naciones Unidas, ni de países miembros, y ejercida con el pretexto de armas nucleares nunca encontradas, es una prueba del carácter omnímodo que pretende la potencia hegemónica.

Políticas sociales: su posible inserción en esferas y sectores seleccionados

Empleo

Anteriormente se comentó el papel del desempleo en el ciclo de la pobreza y la exclusión. Las tendencias del empleo a nivel internacional otorgan a esta esfera nuevos caracteres. El desarrollo científico técnico bajo la globalización neoliberal ha impactado la esfera laboral convirtiendo al conocimiento y su aplicación en el factor más apreciado. La tendencia a la producción más especializada y selectiva amenaza con limitar las ventajas comparativas de los países subdesarrollados: la mano de obra barata y las materias primas, al resultar menos demandadas bajo la flexibilización productiva predominante en los países industrializados (Albuquerque, 1995). Por esto, los requerimientos del empleo son también modificados, el trabajador debe flexibilizar su disponibilidad y poseer conocimientos adaptables a las nuevas condiciones del mercado.

Este carácter permite el control de la fuerza de trabajo con mayor fuerza, y mediante mecanismos más sutiles de dominación, afectando las posibilidades de reclamos laborales.

En el pasado decenio, se observan las tasas de desempleo abierto y precariedad del empleo más altas de la historia reciente de América Latina, los niveles más bajos de contratación, los altos niveles de desindustrialización o la falta de confianza de importantes segmentos de los trabajadores en torno al papel de los sindicatos, el empeoramiento de la seguridad de los trabajadores, y la privatización de los fondos de seguro.

El desempleo conduce al incremento de la informalidad, caracterizada por la descentralización productiva, vinculada al trabajo urbano precario, de empresas pequeñas, muchas veces familiares, con tecnologías simples o rudimentarias, bajos requerimientos de capacitación y escaso capital, que

operan fuera del marco institucional legal, poseen carácter heterogéneo, son una alternativa de sobrevivencia y generan reducidas ganancias. En América Latina, de cada 10 nuevos empleos, 7 se crean en el sector informal.

El número de personas en el mundo sin, o en busca de trabajo en el 2003 se elevó a 185, 9 millones (OIT 2004). Esta cifra se estima en torno al 6, 2% de la fuerza laboral total, la cifra más alta de desempleo registrada hasta la fecha.

En América Latina el desempleo se estima en 10%, reportándose 7 millones de desempleados en el año 2003.

Educación

Existen en el mundo 854 millones de analfabetos. Sin la más mínima posibilidad de entender los tiempos actuales, sumidos en la ignorancia, no es posible siquiera soñar con el desarrollo. La educación por su efecto dinámico sobre el comportamiento individual, y su potencialidad para promover la movilidad social ascendente, además de su papel clave en las posibilidades de inserción en la división internacional del trabajo, podría contribuir en mayor grado a la transformación de la pobreza, la inequidad y la discriminación.

La educación se asocia al desarrollo del conocimiento, y a la velocidad del cambio tecnológico. Influyen las diferencias en el acceso a la educación en función de la riqueza, lo que ocasiona efectos en el nivel de matrícula escolar, la calidad de la educación y la deserción. Son desfavorables la situación de las currícula, los libros de texto, los métodos didácticos, la capacitación docente, la proporción de alumnos y maestros, y las condiciones de las instalaciones.

Además, las oportunidades de tener acceso a la enseñanza media y a la enseñanza superior se concentran en los sectores de la población cuyos ingresos están en los deciles superiores.

En varios países del mundo, menos del 75% de los alumnos llegan al 5 grado, en América Latina, de cada 100 niños en edad escolar, la matrícula pasó de 86,9% en 1990, hasta 96,6% en 2003. Pero esta proporción no garantiza la culminación de la enseñanza primaria. Las tasas de escolarización en enseñanza primaria revelan que importantes proporciones de niños y niñas están cursando grados escolares inferiores a los que, en sistemas educativos normalizados, corresponderían a sus respectivas edades.

Se destaca la tendencia de los pobres a recurrir a la fuerza de trabajo infantil para suplir a los adultos desempleados (en el trabajo informal, o en la ayuda a las tareas domésticas), lo que disminuye las posibilidades educativas.

Salud

En el mundo reaparecen con fuerza altos niveles de enfermedades infecciosas que parecían controladas, como la tuberculosis, que además surge no sólo en los países pobres, también en comunidades pobres de los países desarrollados. En América Latina la incidencia de la tuberculosis es de 41 por cien mil habitantes y la mortalidad de 9 por cada cien mil, casi el doble que en el mundo desarrollado.

También se reporta la incidencia de una muerte asociada al paludismo por cada cien mil niños de 0 a 4 años de edad. La mortalidad infantil (menores de un año fallecidos por mil nacidos vivos) se redujo de 43 en 1990 a 20 en el 2001, logro significativo, pero muy distante aún del 9 por mil de los países desarrollados.

Entre 1990 y 2000 se incrementó el acceso al agua en la región para el 94% de la población urbana y 66% para la rural. Las cifras para el saneamiento evolucionaron de 85 a 86% y de 41 a 52%, datos poco confiables y presumiblemente peores. El 31, 9% de la población urbana vive en tugurios, lo que significa 128 millones de habitantes. (De la Barra, 2004)

Existe una relación directa entre pobreza y problemas de embarazo. El riesgo que corre una mujer embarazada de morir es: una de 19 en África, una de 132 en Asia, una de 188 en América Latina. Sólo una de 2 976 en los países más industrializados.

La fecundidad en la región oscila entre 3,5 y 5,1 hijos por mujer, estadísticas que no reflejan las diferencias de los niveles de ingresos. La disminución del número de hijos se considera una oportunidad demográfica de acceso a la mejoría de calidad de vida. Pero no es fácil acceder a ella.

Uno de los problemas en la región es la fecundidad en la adolescencia. Este índice varía de acuerdo a los niveles de pobreza, para los grupos más pobres oscila entre 105 y 234 alumbramientos por mil mujeres adolescentes, y es entre 18 y 58 por mil para los grupos más ricos.

La pandemia del VIH SIDA se mantiene como una creciente amenaza en la población mundial. En el año 2002 se reportaban en el mundo más de 60 millones de personas contagiadas con el VIH y 20 millones fallecidas. En el 2002, en América Latina el 0, 6% de la población de edades comprendidas entre los 15 y 49 años viven con el VIH, y en el Caribe, el 2, 4%. UNICEF plantea que en el 2002 solo Cuba y Brasil habían tenido éxito deteniendo el VIH en la región. En 22 países donde UNICEF aplicó una encuesta, el 30% de los jóvenes nunca había oído mencionar el VIH.

Seguridad Social

En las reformas provisionales se habla de un cambio de paradigmas por el deterioro de los sistemas de seguridad social (privatización de los sistemas) y la carencia de cobertura para trabajadores informales, desempleados y servicio doméstico.

Esta esfera ha sufrido fuertes impactos por la política neoliberal. Incluye las afectaciones a los seguros sociales, y las pensiones de vejez, por invalidez, o para apoyar a los familiares de alguna persona fallecida. Abarca las limitaciones a la atención médico hospitalaria, las prestaciones por riesgos ocupacionales, la atención médico hospitalaria a la maternidad o la enfermedad común, las asignaciones o subsidios familiares, y la asistencia social.

Género

Se ha extendido el concepto de Feminización de la Pobreza, que significa la sobrerrepresentación femenina dentro del conjunto de los pobres. Las mujeres son casi el 40% del total de trabajadores del sector informal. Debe agregarse el servicio doméstico, muchas veces no reflejado en las estadísticas.

La proporción de hogares con jefatura femenina ha aumentado en prácticamente todos los países y estratos de pobreza. Se estima que en la región, uno de cada cinco hogares está encabezado por mujeres, siendo el ingreso medio de hogares con jefatura femenina muy inferior al de los hogares con hombres al frente. En los hogares en extrema pobreza, esa proporción es mayor. El porcentaje de hogares indigentes encabezados por mujeres continúa siendo más alto que entre los pobres y no pobres (CEPAL, 2004).

El llamado trabajo invisible que realizan mayoritariamente las mujeres en la esfera doméstica y familiar, no es retribuido ni reconocido socialmente.

Los salarios por el mismo empleo son varias veces inferiores para las mujeres que para los hombres. Existe una división genérica del trabajo: horizontal (las tradicionales ocupaciones típicamente femeninas y masculinas) y vertical (el acceso a la toma de decisiones y control de los recursos) (Yannoules, 2004).

Con la flexibilización laboral se han acentuado los factores que facilitan el control del trabajo femenino: trabajo sub contratado o a domicilio, carácter parcial o inestable, menor presencia o capacidad de demandas sindicales. La desigualdad en el empleo se ha intensificado, por la alta competitividad, la mayor exigencia de calificación y especialización, las menores oportunidades de acceso y la disponibilidad de empleos inestables y mal remunerados.

Las mujeres han alcanzado una evolución favorable en el acceso a la educación, pero aún es insuficiente. América latina es la única región sub desarrollada donde las niñas tienen índices superiores de matrícula escolar primaria casi tan altas como los niños, e índices de matrícula escolar secundaria algo más altos que los niños. A pesar de estos éxitos, no se ha logrado garantizar la calidad educativa requerida, ni la permanencia escolar.

Anualmente fallecen en el mundo 500 mil mujeres por causas asociadas al embarazo y el parto. Estas muertes se vinculan a la ignorancia y la pobreza, pero también a la práctica ilegal de abortos. La mortalidad materna en América Latina es de 190 por cien mil nacidos vivos.

FNUAP reportaba en 1997 que al menos 60 millones de niñas que podía haberse esperado que vivieran, han desaparecido como resultado del descuido o de abortos selectivos negativos (FNUAP 2000).

La salud está condicionada por un modelo influido por estereotipos sexistas de atención a la mujer. No se reconocen sus derechos al placer sexual y a la libre decisión sobre su cuerpo y la regulación de su fecundidad. La violencia ejercida contra la mujer es causa de morbilidad, secuela de incapacidades e incluso mortalidad. la mayoría de las veces cometida por su propia pareja. La legislación contra la violencia doméstica, contra el acoso sexual y contra las violaciones es limitada, insuficiente y está impregnada de prejuicios.

La figura del honor se considera elemento de peso para juzgar estas situaciones punibles. En varios países todavía se perdona a un violador amparado en la ley si éste promete casarse con la víctima. Según reportes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en América, una de cada tres mujeres es víctima de la violencia. El 33% reporta haber sufrido abuso sexual y el 45%. amenazas por parte de sus parejas.

Los jóvenes

Los jóvenes no son un grupo homogéneo, influyen los factores de clase social, etnia, género, sociedad determinada donde viven. Pero el comportamiento generalizado de sus indicadores es desfavorable, evaluándose que sufren formas discriminatorias en la región.

A inicios de la actual década el deterioro de la situación social se evidencia en el incremento del desempleo, la concentración de los empleos en sectores de baja productividad y el descenso de los ingresos laborales. El desempleo juvenil duplica al desempleo global y triplica al menos el desempleo adulto (15. 7% frente a 6.7%) (CEPAL, 2004).

En el 2004, los jóvenes constituyen el 50% del total de desempleados en casi todos los países de la región. Esto no significa que los jóvenes representen una mayor presencia en la población económicamente activa, al contrario, el grupo comprendido entre las edades de 15 y 24 años, significa entre un quinto y un tercio de la fuerza laboral en América Latina.

En una clasificación efectuada por CEPAL se ubica a los jóvenes que no estudian ni trabajan entre el 15 y el 19% del total, lo que implica a dos millones de adolescentes latinoamericanos. Los jóvenes que trabajan y no pueden continuar estudiando, representan alrededor de las dos terceras partes de los que lograron emplearse. Los jóvenes que no estudian ni trabajan en edades entre 15 y 24 años, representan entre el 12% y el 40% de los hogares más pobres, y sólo entre el 2% y el 10% de los hogares de elevados ingresos.

El acceso a la educación adolece de severas deficiencias, en la calidad de la enseñanza, incluyendo el análisis de lectura y escritura, la educación insuficiente, lo que se traduce posteriormente en empleos mal remunerados.

En el 2002, en América Latina el 0,6% de la población de edades comprendidas entre los 15 y los 49 años viven con el VIH SIDA, en el Caribe, el 2, 4%, la cifra más alta del mundo después de África. En la situación de la salud se analiza la incidencia del consumo de drogas y también la tendencia a la violencia, ya que en muchos países la segunda causa de muerte para esas edades son los accidentes y la tercera los homicidios. Los homicidios son una de las cinco principales causas de mortalidad en 17 países de la región.

La infancia

Millones de niños son pobres, carecen de acceso al agua potable, a las vacunas esenciales, a la educación y a la nutrición, y corren el riesgo de ser víctimas de la explotación y el abuso.

En el mundo existen 2,200 millones de niños. En los países subdesarrollados hay 1900 millones de niños, de ellos, 1000 millones de niños viven en la pobreza, lo que significa que uno de cada dos niños es pobre (UNICEF, 2005).

A pesar de que algunos indicadores han evolucionado favorablemente, aún la situación de la infancia en el mundo es lamentable. Las posibilidades de que un niño o niña muera antes de cumplir cinco años son la mitad de lo que era hace cuarenta años, pero todavía son altas.

La subnutrición alcanza al 11 por ciento de la población, siendo la población infantil menor de cinco años la más afectada: en torno al 9 por

ciento de ésta padece desnutrición aguda (bajo peso) y el 19,4 por ciento desnutrición crónica (baja talla respecto a la edad). Esta situación es más grave, porque tiene efectos irreversibles en el desarrollo de capacidades.

En el año 2003 había 15 millones de menores de 18 años huérfanos en el mundo, por causa del VIH SIDA.. Por causa de esta pandemia, se ha incrementado la comercialización sexual de niñas pequeñas, como una forma aberrante de evitar contraer la enfermedad.

Existen en el mundo 500 mil trabajadores infantiles domésticos, separados de sus familias, en casas ajenas, y sometidos a explotación (OIT,2005). La utilización de niños en el trabajo informal y el doméstico afecta no sólo sus oportunidades de educación, también se afecta su actividad comunitaria, el tiempo dedicado al juego, a la religión, a la cultura y la práctica del deporte. Los niños explotados pierden completamente su infancia.

Las alternativas

Ante este panorama desolador, se requiere valorar la perspectiva sobre las alternativas posibles, que garanticen para la mayoría de la población el acceso parcial o integral a la igualdad de oportunidades.

Algunas experiencias concretas más recientes incluyen proyectos focales, con éxitos relativos, pero que enfrentan el riesgo de su temporalidad, particularmente si están asociados a intervenciones exteriores a las comunidades, que no promueven la participación comunitaria. La crítica a estos proyectos exige una integración sistémica a la sociedad para alcanzar mayor efectividad y sostenibilidad.

De acuerdo a Fernando Martínez, sociólogo cubano, sería necesario, además, un estudio de mayor profundidad para valorar las estrategias del imperialismo contra la formación de estas alternativas rebeldes a su dominación (Martínez, 2003).

En la situación contemporánea de la región se destaca la reivindicación de procesos eleccionarios (Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay) que muestran experiencias favorables en el acceso al poder y la incorporación progresiva de fuerzas populares a los procesos sociales.

Un elemento importante es el papel potencial de la Internet alternativa, que podría ofrecer una plataforma de resistencia a la ideología imperial, un ejemplo es el papel desempeñado por los medios masivos de información en las recientes elecciones en España, y la creciente pujanza de convocatorias por este medio, con un pensamiento progresista y un enfoque más crítico.

En mi criterio, las alternativas actuales en el continente como solución futura hacia una sociedad más justa y viable abarcan experiencias de diferente grado y complejidad.

Nuevas políticas públicas

Surgen nuevos intentos de políticas públicas con igualdad de oportunidades en países de la región, con carácter universal ó focalizado, principalmente en Brasil y Venezuela.

En Brasil, el marco referente lo ofrece Vilmar Faría cuando expresa que existe en el país una estructura compleja de exclusiones y desigualdades sociales. Este escenario abarca a grupos que nunca lograron incorporarse, como los que no tienen tierra, incluye la discriminación racial (con carácter histórico), también grupos que no lograron integrarse en la industrialización sustitutiva de importaciones, segmentos del funcionalismo público, sectores de la clase trabajadora que se desorganizan (por ejemplo en el área metropolitana de Sao Paulo). Están presentes cuestiones de raza, de medio ambiente, de género, de población indígena (Vilmar, 1999).

Para Vilmar Faría el sistema de protección social que predominaba en Brasil era extremadamente perverso, por el modelo estatal corporativo, con un alto gasto social, alrededor del 19% del PIB. No hay espacio en esta estructura desde el punto de vista macro económico para aumentar más el gasto, escaso poder redistributivo (el 15% va al segmento más pobre y el 21% al segmento más rico) por lo que no tiene un impacto significativo en el mejoramiento de la situación social de Brasil.

En este escenario la elección mayoritaria del presidente Luiz Ignacio Lula Da Silva en enero de 2003 despertó una gran expectativa popular en el plano social. El primer anuncio del nuevo presidente sobre la lucha frontal contra la pobreza y el hambre, marcó con su dimensión ética la agenda social y económica del gobierno.

El gobierno de Lula ha desarrollado la experiencia que incluye el Programa Hambre Cero, eje conductor de programas y acciones en cinco grandes áreas: seguridad alimentaria y nutricional, renta de ciudadanía, programas estructurantes, acciones de emergencia y educación ciudadana. Se ha focalizado en los indicadores sociales de los 1, 227 municipios en los que fue implantado, incluye la Bolsa-Familia, que unificó los programas de transferencia de renta entonces existentes, como instrumento de seguridad alimentaria y nutricional.

El programa amplió el número a 4 millones de familias atendidas en el año 2004 en, aproximadamente, 5 mil quinientos municipios. La concesión de los

beneficios a las familias está sometida a determinadas condiciones, que pretenden apoyar la calidad de vida. El sociólogo y teólogo Frey Betto explicaba como, por ejemplo, los hijos y los miembros de la familia no alfabetizados debían asistir a la escuela y acceder, regularmente a los servicios de salud para recibir la ayuda. “El programa Hambre Cero camina sobre tres piernas, la política de transferencia de renta, la política pública de programas, y la educación popular” (Betto, 2004). El programa estimula acciones positivas para el rompimiento del círculo de la miseria y para la inclusión social. Sin embargo, el programa ha recibido fuertes críticas de diferentes sectores, y la renuncia de Frey Betto a su responsabilidad al frente del Programa Hambre Cero abre interrogantes sobre las perspectivas y efectividad del proyecto, enfatizando aspectos como los compromisos contraídos con el pago de la deuda externa, sumados a la decisión de mantener políticas fiscales y monetarias ajustadas. Además existe una fuerte presión de movimientos de movilización rurales tales como el Movimiento de los Sin Tierra que ha venido aumentando las ocupaciones de tierras y exigiendo la extensión del programa de reforma agraria a mayor número de familias.

En Venezuela, el gobierno de Hugo Chávez elegido en 1998 ha propuesto un conjunto de políticas públicas dirigidas a la igualdad de oportunidades. La experiencia en Venezuela muestra ‘políticas impactantes de éxitos sociales como la “Misión Robinson”, llamada así en honor a Simón Rodríguez, maestro caraqueño que fue preceptor de Simón Bolívar y tomó ese nombre de combate. Esta política logró la alfabetización de un millón de personas en menos de un año, utilizando el novedoso método de alfabetización cubano “Yo si puedo”. Dando continuidad a este objetivo, la “Mision Robinson 2” garantizó que un millón 200 mil personas siguieran estudios hasta 6 grado, rompiendo el cerco de la ignorancia popular.

La política social de “Barrio Adentro” establece la atención a la población con acceso a la medicina comunitaria, en virtud de un acuerdo de cooperación con Cuba, abarcando los cerros de Caracas y los lugares más remotos del país. con más de 18 mil médicos, odontólogos, enfermeras, optometristas y otros técnicos, que ejercen la medicina con singular sentido ético, atendiendo a más de 17 millones de venezolanos. Esta misión ha demostrado que la atención primaria de salud debía ser el centro de un proyecto sanitario integral, pero en interrelación con la educación el deporte, la cultura y la seguridad social (Chávez, 2004).

La “Misión Milagro” constituye un programa para la recuperación de la visión de personas afectadas, coordinada por Barrio Adentro, realizándose en Cuba la atención a los pacientes. Otras políticas públicas se instrumentan en la experiencia venezolana, evidenciando con sus resultados importantes avances hacia la calidad de vida de la población.

El proyecto social venezolano enfrenta significativos desafíos, principalmente de la política imperialista que trata de destruirlo por todos los medios. Superar esta amenaza es vital para la sobrevivencia de sus políticas sociales de igualdad de oportunidades.

Movimientos sociales

Uno de las alternativas que generan y proyectan mayor concientización, son los movimientos sociales que reclaman justicia social y denuncian el hegemonismo imperial. Desde una proyección de izquierda se ha producido un movimiento de articulación de la protesta social, con la participación de numerosas organizaciones que comenzaron por manifestarse espontáneamente en oposición al Foro de Davos a finales de los noventa, y que han hallado expresión integral en las reuniones del Foro Social Mundial de Porto Alegre desde el año 2001. Estos foros han acumulado una importante tradición de resistencia al imperialismo y muestran gran capacidad de convocatoria para las fuerzas de izquierda en el mundo.

Sobre estas experiencias opina el sociólogo brasileño Emir Sader, que a pesar de ser protagonistas de las principales luchas de resistencia contra el neoliberalismo, desde el movimiento Zapatista hasta los foros mundiales pasando por las luchas en Bolivia, en Ecuador en Perú, en Argentina, en Brasil y México, algunos movimientos sociales han pretendido sustituir a las fuerzas políticas y ocupar el espacio político tan solo a partir de la acumulación de sus fuerzas sociales. Y es necesario consagrar estas luchas a través del plano del Estado democratizado, que garantice los derechos de todos, mediante el fortalecimiento de su dimensión política (Sader, 2004).

Procesos integracionistas

La integración se convierte en un objetivo imprescindible en América Latina, para aspirar al desarrollo, en medio de la formación de grandes bloques regionales que ocupan un lugar predominante en la economía mundial. Pero sólo una integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar hacia niveles mas altos de desarrollo podría satisfacer las necesidades de los países de la región, preservando su independencia y soberanía.

Se destacan en la región los esfuerzos para fortalecer el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países del Caribe, pero los obstáculos para la unidad son significativos, tanto por las diferencias internas y la competitividad, como por las políticas

trazadas por el imperialismo estadounidense para establecer su dominación en la región. La propuesta de creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) es un proyecto diseñado por Estados Unidos con este fin, expresión de las pretensiones hegemónicas de la potencia, y sustentado en bases neoliberales que pretenden la desunión de los países latinoamericanos, su desnacionalización y subordinación económica y política. La progresiva conciencia sobre su naturaleza ha provocado que el gobierno de los Estados Unidos se vea obligado a cambiar sus mecanismos, ajustándolos mediante acuerdos bilaterales de libre comercio. Pero el propósito original se mantiene como una amenaza sobre la soberanía de los pueblos.

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) surge en contraposición al ALCA, por iniciativa del presidente venezolano Hugo Chávez, anunciada en ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, en la isla de Margarita en diciembre de 2001, y ratificada oficialmente en La Habana en diciembre del 2004. El ALBA está inspirada en el ideario de Simón Bolívar, en sus sueños de unir la región, y se inscribe en la historia de luchas emancipadoras que podrían potenciar las fuerzas de los países en un proyecto común.

En la promoción del ALBA participan los gobiernos nacionalistas en América del Sur como el de Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Ignacio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, junto al presidente cubano Fidel Castro, y se extiende progresivamente a otros países.

La propuesta del ALBA se basa en una concepción del comercio y la inversión como instrumentos para alcanzar un desarrollo justo, un trato especial y diferenciado que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los países, la complementariedad económica y la cooperación, no la competitividad.

Incluye la propuesta de Creación de un Fondo de Emergencia Social, un desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre países, la promoción de un desarrollo sostenible, la integración energética, el fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia región, además de la defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos, con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas (Elizarde, 2005).

Un objetivo concreto del ALBA sería crear un gigante petrolero latinoamericano, que podría convertirse en el inicio de un amplio proceso de integración económica de la región. Recientemente, el presidente venezolano propuso la firma de convenios relacionados con energía, combustible y derivados del petróleo.

El proyecto revolucionario cubano

Durante los 30 años entre 1959 y 1989, el proyecto revolucionario cubano implementó políticas que obtuvieron impactantes logros sociales: se redujo la mortalidad infantil desde 46,7 a 10,7 por mil nacidos vivos, (más de cuatro veces), se erradicó el analfabetismo y la escolaridad promedio alcanzó el 9 grado, la expectativa de vida se incrementó en 12 años, hasta alcanzar los 74 años de edad. La política social de mayor impacto fue el acceso igualitario de oportunidades, que provocó una movilidad social ascendente sin precedentes. Sin embargo, a partir de los años 90, el proyecto socialista cubano sufre los impactos de la globalización neoliberal, particularmente desde el derrumbe del bloque socialista europeo, socio comercial prioritario de Cuba desde los años 70. Pero si en las décadas precedentes, el mercado capitalista era el contexto de ese proyecto, a partir de los años 90 el mercado se convierte en un actor social importante, por su presencia interna en la sociedad cubana, y no solo como obligada esfera de inserción internacional.

En su evolución se tiene presente el marco condicionante de la agresiva política del gobierno de los EU, que se agudizó en los años 90, con la aprobación de las leyes Torricelly primero (1992), y Helms Burton después (1995). Estas leyes, actuantes sobre terceros países, agravaron las características del bloqueo económico que ese país mantiene contra Cuba, (Zaldívar, 2004) y se acentuaron con nuevas disposiciones asfixiantes en el año 2004, limitando los viajes de la comunidad cubana residente en E.U. y la capacidad de enviar remesas a la isla.

Los principales efectos de la crisis que se creó en el país fueron el deterioro acelerado del nivel de vida de la población, y el surgimiento de una tendencia a la diferenciación social, que estableció una brusca ruptura con la ideología y la práctica igualitaria prevaleciente en la sociedad. En estos efectos desempeña un papel significativo la decisión, a partir de la crisis económica sufrida en los 90, de aprobar la apertura a la inversión extranjera (en carácter de socio selectivo con el Estado cubano), la apertura al turismo internacional, y la legalización de la circulación del dólar de E.U. Otros desafíos se inscriben en la presencia de nuevos actores sociales, como empresarios, nuevos cooperativistas agrícolas, trabajadores privados, desempleados; haciendo más complejo el escenario social en su dinámica de interrelaciones.

Actualmente, a pesar de una relativa recuperación económica, las carencias que vive la población son severas, y se mantiene vigente el sentimiento de insatisfacción por una cotidianidad mucho más austera y dura que la vivida en los 80, un pasado demasiado reciente y comparativamente favorable para ser olvidado. La diferenciación social es una realidad, que afecta duramente a

la población, en particular por el acceso o la imposibilidad del mismo a la tenencia de divisas. Aunque se estima que más de la mitad de la población posee esa disponibilidad monetaria, el monto máximo generalizado es reducido, no satisface de modo significativo las necesidades y no modifica de forma sustancial las diferencias.

En estos últimos años el sistema de valores en la sociedad cubana no se mantiene con el carácter casi monolítico con que se implementó en las décadas iniciales. Los efectos de la crisis económica, y los cambios sociales que se produjeron para garantizar la supervivencia del modelo, han contribuido al surgimiento de antivalores. De este modo, los valores originales y prevaletentes se contraponen con los que se generan en la acción del mercado, la competitividad, el consumismo, el individualismo, y el egoísmo.

Para hacer frente a este reto, el país cuenta con la acumulación cultural, política y humana de su pueblo. Según el sociólogo Aurelio Alonso, la fortaleza principal del proceso socialista cubano radica en que se levanta “sobre una armazón nacionalista de raíz popular” (Alonso, 2001). La trayectoria reciente de este proceso, su ideario y la continuidad de sus principios están fuertemente imbricados en la historia del país.

Pero se evidencia la continuidad de una política social que expresa la intención de evitar la extrema pobreza y el incremento de la polarización. El principal aspecto que confiere a esta esfera una especificidad favorable es la continuidad de las políticas sociales dirigidas a la población, que incluye la permanencia del acceso masivo, gratuito, y de alta calidad a la educación, la salud, y la seguridad social. De este modo, la pobreza no es un rasgo que evoluciona de forma creciente en la sociedad cubana, ni existe la pobreza extrema, pero más importante aún, la desigualdad que se instaló en las relaciones sociales a partir de la crisis, y que permanece como carácter, tampoco se ha incrementado significativamente.

Para ello se han trazado políticas que tienden a impedir la polarización, como el funcionamiento de los sistemas de impuestos, no existentes en el país antes de la crisis, diseñados para aplicar a los trabajadores privados que obtienen altos ingresos rentando sus casas, como taxistas o artesanos. Estas medidas tienden a establecer un relativo margen superior al incremento de las ganancias, impidiendo el enriquecimiento de sectores de la población, como tampoco la formación de clases sociales diferenciadas. La valoración progresiva y la relativa estabilidad de la moneda cubana en relación al dólar (su cambio pasó de 100 pesos por dólar en 1994 a 24 en la actualidad, después de haberse mantenido estable en 26 por uno por varios años), implica una favorable situación, aún insuficiente.

A partir de nuevas agresivas medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos, tratando de impedir los depósitos en dólares de Cuba en el exterior, se decidió eliminar desde fines del 2004 la circulación del dólar U.S., en el comercio interno, introduciendo en cambio el peso cubano convertible, y establecer un gravamen del 20% sobre esta moneda (dólar U.S.) en las transacciones en efectivo dentro del territorio cubano. Esta singular devaluación interna del dólar confiere al Estado cubano una progresiva credibilidad financiera, apoyada en la abrumadora y mayoritaria confianza popular.

En la sociedad cubana actual, la salud se garantiza para todos mediante un sistema integral de atención primaria que abarca al 99,1% de la población y que posee carácter preventivo, sobre un radio de acción comunitario (120 familias por médico). Este sistema garantiza la coherencia de la atención de la salud de la población, lo que se refuerza con una de las características de la investigación científica en este terreno, ya que todos los nuevos medicamentos que son obtenidos de forma exitosa, son distribuidos a la población simultáneamente a su comercialización (Majoli, 2000). Ejemplo de ello es el programa de vacunación contra 13 enfermedades infantiles, con una cobertura total de los niños, como expresión de la política que mantiene la lucha contra la exclusión. El pesquiasaje masivo para la prevención de nacimientos con enfermedades congénitas (decisión voluntaria de los padres sobre la interrupción o no del embarazo), campañas para detección precoz del cáncer de mamas y uterino, sistema de detección y prevención del VIH, además de su atención priorizada y humana, otorgan a esta esfera un carácter integrador.

Algunos indicadores sociales pueden ilustrar esta situación, como la mortalidad infantil, que alcanzó la cifra de 5,8 por mil nacidos vivos en el año 2004, el número de 172 habitantes por médico desde 1999.

En las estadísticas de una investigación realizada por UNESCO en 13 países de la región en el año 1998 (UNESCO, 1998), Cuba obtuvo resultados estelares en la encuesta sobre la calidad de la educación en el nivel primario. De cada 100 trabajadores, 7 poseen estudios universitarios y 13 son técnicos medios, existen 444 escuelas destinadas a la educación especial, una de las más recientes fue inaugurada para niños autistas. En el año 2003 finalizó una investigación nacional para dar cobertura integral social a todos los discapacitados del país.

El gobierno cubano protege a la población mediante los regímenes de seguridad y asistencia social, que concede prestaciones gratuitas a la población, en forma de servicios sociales, en especie (materiales escolares, medicamentos, prótesis) y monetarios. Los gastos en seguridad social se

han incrementado en los últimos años, en 1998 representaban el 6,5% del PIB (CEPAL, 2000).

Por otra parte, aumentan los programas sociales de ayuda a sectores en desventaja social, entre ellos se destaca a partir de 1999 la creación de las Escuelas de Trabajadores Sociales, integradas por jóvenes que no trabajaban ni estudiaban, con la función de detectar a nivel de base social los problemas más acuciantes de la comunidad y contribuir a la canalización de sus soluciones, mediante un fuerte vínculo a los Consejos Populares. En el año 2004 se habían graduado ya 21 mil 485 jóvenes, asumiendo tareas de prevención comunitaria como el diagnóstico social en la población y la contribución a la solución de situaciones: niños con peso y talla por debajo de sus edades, ancianos sin apoyo familiar. (Martínez, 2004) Otros programas sociales relevantes son la formación acelerada de maestros emergentes, la universalización de la enseñanza universitaria con la apertura de 938 sedes municipales que reciben a 233 mil estudiantes de la comunidad, matriculados en 46 carreras.

Se aprecia de este modo la continuidad de un proceso social que se propone la potenciación del nivel de calidad de vida en sus objetivos de conocimiento, salud y asistencia social.

Todo esto garantiza que no existan personas abandonadas, en particular se refuerza la atención a los ancianos que viven solos, para ellos se ha trazado una campaña que les identifica y garantiza su atención priorizada.

De igual modo se estimula la participación femenina que alcanza el 66% de la fuerza técnica laboral. Las mujeres son el 30% de los científicos, y el 60% de la matrícula del tercer nivel (Díaz, 2000). Así, aunque persisten profundas diferencias en la igualdad de género, que afectan al género femenino, en particular por su insuficiente acceso a los niveles directivos más altos, y por la permanencia sobre la mujer de la mayor parte de la carga familiar y doméstica, la mujer cubana no es discriminada socialmente, y así lo perciben en su mayoría (Díaz, 1995). Ellas son el 35, 9% de los parlamentarios (séptimo lugar en el mundo), y cuatro mujeres ocupan la mayor responsabilidad de dirección de los ministerios de Comercio Interior, Inversión y Colaboración extranjera, Auditoría y Control e Industria Básica, esferas en su mayoría concebidas como tradicionalmente masculinas.

En un sentido integral, la exclusión social no es un fenómeno estructural de la sociedad cubana. Sectores de la población en desventaja social (con menores salarios promedios, en viviendas precarias y con cierto grado de hacinamiento), disfrutaban sin embargo del acceso a los servicios básicos de salud y educación.

El sentido de participación en la sociedad cubana se hizo presente en diferentes formas de integración social, el sociólogo Rafael Hernández denomina a los procesos eleccionarios de los años 93 y 98 una forma de plebiscito popular (Hernández, 1999). Todo el proceso de modificación de la constitución, la flexibilización y descentralización del ejercicio del voto, ampliaron las posibilidades de participación, otorgando nuevas aristas a la sociedad civil cubana. Este proceso implica la profundización de la democracia, la generación de polémicas, lo que aún son expectativas no totalmente satisfechas, condicionadas por el papel de “fortaleza sitiada” que el proceso revolucionario ha desempeñado en el contexto del bloqueo desde los E.U.

Se destaca en el último año el combate masivo contra la injusta condena y prisión en E.U: de cinco patriotas cubanos, que obtenían información contra el terrorismo en territorio de la Florida, sobre los planes agresivos de la contrarrevolución de origen cubano, radicada en E.U, produciéndose recientemente el fallo de la Corte de Atlanta que reconoce la ausencia de validez del juicio celebrado, a pesar de que no han sido liberados como correspondería. A ellos, declarados héroes de la República, se les rinde honores permanentes y se lucha sin descanso por su liberación.

Importantes experiencias tienden a revitalizar los valores del proyecto socialista, una de ellas es la creación de la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas (ELAM), destinada a formar jóvenes médicos procedentes de América Latina, becados en Cuba, con el compromiso de regresar a sus respectivos países para ejercer la medicina en los lugares más recónditos y bajo parámetros de ética solidaria. Cada año ingresan a la Escuela mil quinientos alumnos, actualmente la ELAM tiene doce mil estudiantes, que reciben clases gratuitas, en este año ya se graduó el primer grupo de médicos latinoamericano. El alumnado proviene de diecinueve países latinoamericanos, cuatro africanos y un grupo de estudiantes de Estados Unidos, abarcando alrededor de cien étnias. El ejercicio de la medicina por el personal facultativo cubano en otros países es otra dimensión de este carácter.

Esta esfera se potencia con la articulación a la cultura cubana, la ratificación de la identidad, y la composición múltiple a través de las diferentes expresiones artísticas, en particular, la música. Un fenómeno de importancia crucial es la llamada batalla de ideas que ha regido el proceso político cubano en la segunda mitad de los años 90. En su proyección adquiere relevancia la campaña cultural como uno de sus más sólidos pilares. También se destaca la ubicación de equipos computacionales en las escuelas de todos los niveles, incluyendo el

primario, y el progresivo acceso a Internet en los centros de investigación y docencia superior. En esta esfera tiene además lugar un importante proceso de flexibilización de las ideas, que implica la acentuación de la descentralización organizativa, y el incremento del pluralismo.

En el escenario de fines del año 2004, el gobierno revolucionario anunció el hallazgo de nuevas reservas petroleras en el país, la firma de nuevos convenios comerciales con China, y con Venezuela, así como con Canadá para la mayor industrialización del níquel cubano. Este favorable panorama económico puede significar mayores posibilidades de potenciar las oportunidades de igualdad en las políticas sociales.

Reflexión final

La posibilidad de instrumentar políticas públicas de igualdad de oportunidades en la región, de forma sistémica y permanente, es muy poco promisoría, si se tiene en cuenta la realidad del contexto social, la hegemonía imperialista y el predominio de las políticas neoliberales.

Vilmar Faría (1999) plantea que los principales desafíos son generar ideas nuevas, crear un programa de políticas sociales capaces de contribuir a una sociedad de bienestar, y un conjunto de instituciones de protección social de carácter público, compatible con la realidad económica demográfica y cultural. Un objetivo sería crear un área de combate a la pobreza, y exigir la contribución de las ciencias sociales, no para medir cuantitativamente a los pobres, sino para comprender que tipo de medida se necesita. En esta dirección, es preciso desarrollar políticas públicas y gobernabilidad en el ámbito de un proceso de integración regional. (Faría, 1999).

Franz Hinkerlamert (1999) plantea la necesidad de un cambio civilizatorio para acceder a un mundo mejor, regido por principios y valores que se opongan al orden económico, social y político actual. Ese proyecto se enfrenta a la imposibilidad de su realización, desde la imposición de la dominación imperialista. Pero, según este autor, el realismo en la política transforma imposibilidades en posibilidades (Hinkerlamert, 1999). Por consiguiente, es realista querer un mundo en que todos puedan vivir. Para un realismo político la utopía se transforma en fuente de inspiración, en referencia de juicio, en reflexión del sentido.

Los obstáculos son severos, la contra ofensiva de la dominación imperialista no puede subestimarse, pero las alternativas surgen y se esbozan con nuevos bríos, están presentes y son, en este nuevo milenio, algo más que un sueño inalcanzable.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. (1995) “Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo”. Reproducción, Santiago de Chile.
- ALONSO, A. (2001) “La sociedad cubana en los años 90 y los retos del comienzo del nuevo siglo”. Reproducción.
- _____ (2004) “Notas sobre la hegemonía, los mitos y las alternativas al orden neoliberal”. LaJiribilla, publicación electrónica, noviembre 2004.
- AMIR, S. (1996) “El futuro de la polarización global” En González Casanova Pablo, “El mundo actual. Situación y perspectivas”. Editorial Siglo XXI, México.
- CASTEL, R. (1995) “De la exclusión como estado, la vulnerabilidad como proceso”. En “Archipiélago n. 21”, Cuadernos de Crítica de la Cultura. Barcelona.
- CEPAL (2000) “Indicadores de desarrollo educativo en América Latina y su impacto en los niveles de vida de la población”. Publicación electrónica.
- _____ (2001) “Panorama social de América Latina y el Caribe”.
- _____ (2002) “Panorama social 2001/2002”.
- _____ (2004) “Panorama social de América Latina y el Caribe”.
- CHÁVEZ, H. (2004) “¿Queremos acabar con la pobreza? Demos poder a los pobres. La experiencia venezolana”. Sept. 2004.
- De La Barra Jimena, (2004) Presentación de la Asesora Regional de UNICEF ante el seminario Agenda Latinoamericana siglo XXI FLACSO Cuba, Junio 2004.
- DÍAZ, E. (1995) «Economic Crisis: employment and Quality of life in Cuba» en ‘Economic Reforms, Women’s Employment and Social Policies’. WIDER, Finlandia.
- _____. (2000) “Cuban socialism: Adjustments and paradoxes” en “Cuba in the 90’s” Editorial José Martí, La Habana.
- _____. (2001) Desafíos de la mujer cubana ante el nuevo milenio en La mujer en la sociedad cubana desafíos ante el nuevo milenio. Análisis de coyuntura. AUNA Dic.
- ELIZARDE, M. (2005) “El Encuentro”. Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana.
- FNUAP (2000) “El Estado de la población Mundial. Vivir juntos en mundos separados”. New York.

- FARIA, V. (1999) "La política social en Brasil. Una mirada comparativa". En Carpio Jorge "De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales". Fondo de Cultura Económica. FLACSO Argentina. SIEMPRO.
- GONZÁLEZ, A. (2000) "Economía y Sociedad. Los retos del modelo económico". En Monereo Manuel (2000) "Cuba, construyendo futuro". El Viejo Topo. España.
- GOWAN, P. (2003) "¿Que imperialismo? (un simposio)" Revista Temas, n. 33-34. Abril Septiembre. La Habana.
- HERNÁNDEZ, R. (1999) "Mirar a Cuba. Ensayos sobre cultura y sociedad civil". Editorial Letras Cubanas. La Habana.
- HINKELAMMENT, F. (1999) "La lógica de la exclusión. Ensayos del mercado capitalista mundial". Editorial Caminos. La Habana.
- HOUTART, F. (2003) "¿Que imperialismo? (un simposio)" Revista Temas, n. 33-34. Abril Septiembre. La Habana.
- KLISBERG, B. (1999) "Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación". En "De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales". Fondo de Cultura Económica. FLACSO Argentina. SIEMPRO.
- MARTÍNEZ, F. (2003) "Imperialismo, guerra y resistencia". En Revista Temas número 33 34, Abril Septiembre 2003, La Habana.
- MARTÍNEZ, O. (1996) "Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba". Caguayo, La Habana.
- _____. (2001) "¿Sabrá el Banco Mundial lo que es un pobre?". Conferencia en el III Encuentro Internacional de Economistas ANEC, La Habana.
- _____. (2004) Intervención ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, Periódico Granma, 27 diciembre.
- MAJOLI M. (2000) "Ciencia, tecnología y desarrollo. La industria bio tecnológica cubana: una aproximación". Tesis doctoral. Programa FLACSO Cuba.
- MONEREO, M. V.; PAZ, J. (1998) "Mundialización, reestructuración productiva y reorganización del Poder a Nivel internacional", Reproducción.
- OIT (2004) Informe anual.
- _____ (2005) Informe anual. Versión electrónica.
- OPS (2004) "Equidad de género y reforma del sector salud en América Latina. Situación y perspectivas". Internet.

PNUD (1990) Desarrollo Humano. Informe. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

_____ (2002) Informe anual sobre Desarrollo Humano.

_____ (2004) Informe anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SADER, E. (2004) “Lecciones de Venezuela” en “América Latina en Movimiento”, No 387, Agosto 24, ALAI Ecuador.

SALLES, V. (1998) “Pobreza, hogares y condición femenina”. En Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 4, No. 7, pp 97 117.

UNESCO (1998) “Latin American Educational Quality Assessment Laboratory. First International Comparative study”. Santiago de Chile.

VALDÉS PAZ, J. (2001) “¿Entendemos la marginalidad? Controversia”, en Revista Temas, No 27, octubre diciembre 2001 La Habana.

YANNOULAS, S. (2004) Texto generador. Seminario Género y raza en el mundo del trabajo. Prigepp. Brasilia.

ZALDÍVAR, A. (2004) “Bloqueo. El asedio económico más prolongado de la historia”. Editorial Capitán San Luís. La Habana.

Clientelismo e Patronagem

Reflexões sobre o tema no Brasil e na Argentina

*Jorge Mattar Villela*¹

Introdução

Desde os anos de 1950, a produção sociológica e antropológica debruçou-se sobre relações de poder baseadas em três pontos essenciais: relações verticais, ou seja, hierárquicas, interpessoais e interindividuais, na redistribuição de recursos monopolizados por detentores do poder local. Tais relações, argumentava uma parte representativa dos autores, eram encontradas em lugares onde a estrutura social tradicional coexistia com um estado de centralização imperfeito, capitalismo e burocratização mal implantados e um estado de dependência da população local em relação aos que personificavam o poder local. O estudo de tais relações de poder foi liberado por uma nova abordagem antropológica do fenômeno político.

A política, como objeto de estudo da antropologia, embora fosse, desde o século XIX, o alvo dos interesses dos antropólogos, estabeleceu-se como subdisciplina na virada da década de 1930 para a de 1940 por obra de africanistas ligados à escola funcionalista, liderados por Edward Meyer Fortes e Evans-Pritchard (1940). Suas pesquisas de campo e seus resultados monográficos de grande impacto na época revelaram que um certo tipo de sociedade sem Estado – as sociedades segmentares – preenchia este vazio com outras instituições, sobretudo os grupos corporados como eram as linhagens. A política foi encarada como um subsistema do sistema total que era a sociedade.

¹ Pos-doutorando no Departamento de Antropologia – Universidade de São Paulo (USP).

Desde os anos de 1950 e seguindo-se pelos de 1960 (MIDDLETON e TAIT, 1958; SWARTZ et. al., 1968) alguns antropólogos, muitos deles saídos da tradição africanista de Evans-Pritchard e Meyer Fortes, mudaram o foco de interesse. Os sistemas foram substituídos por processos, os grupos por redes (BARNES, 1968), as relações sociais, por relações duais, interindividuais. Deste novo enfoque dos processualistas foram liberados os estudos das relações de poder que são o tema deste artigo, as relações patrão/cliente.

A patronagem e o clientelismo foram o alvo do interesse de inúmeros antropólogos que fizeram pesquisa de campo na área do mediterrâneo nas décadas de 1960 a 1990 (e.g. CAMPBELL, 1964, 1968, SILVERMAN, 1977, PETERS, 1968, KENNY, 1968, GELLNER, 1981; GELLNER e WATERBURY, 1977; DAVIS, 1977; BLOK, 1981). Esses estudos constituíram uma unidade discreta de análise que vem sendo, desde há algum tempo, objeto de discussões e críticas (WIKAN, 1984; HERZFELD, 1987; MARQUES, 1999).

As relações patrão/cliente receberam variadas definições e há disputas em torno delas. Porém, talvez não se corra grande risco em apresentá-las aqui sob a forma do seguinte denominador comum: trata-se de uma aliança diádica (FOSTER, 1967; LANDÉ, 1977) entre pessoas de status social, poder e recursos financeiros desiguais. Nesta relação, cada uma das partes auferem ganhos: um deles recebe os recursos, materiais e intangíveis, de que não dispõe senão pelas vias informais que a proteção de seu patrão provê. O outro recebe o apoio político sob forma de votos e a dívida de gratidão do seu cliente.

Alguns autores (BOISSEVAN, 1966; SILVERMAN, 1970; WEINGROD, 1968, 1977) argumentavam que o clientelismo era um sintoma da transição de sistemas políticos tradicionais para sistemas modernos. Eram um passo para o desenvolvimento político. Por meio do clientelismo e da patronagem, eliminava-se o isolamento periférico no qual estariam encerrados certos grupos, levando a eles, devido à mediação dos patrões, a consciência e a participação políticas. As redes sociais informais, defende Weingrod (1977), teriam o mérito de se converter em vias pelas quais as pessoas acedem a posições de decisão e granjeiam seus objetivos.

Outros autores distinguiram clientelismo de democracia e modernização. Para estes últimos, o clientelismo detinha o avanço de políticas universalistas e impessoais e impedia a participação dos eleitores como cidadãos autônomos e independentes. Gilson (1986), por exemplo, mostra que no Líbano a classe dirigente (proprietários de terra cujas relações com a produção restringiam-se a aguardar, sem qualquer investimento, o fruto do trabalho dos jornaleiros sem terra) mantinha um sistema de subdesenvolvimento visando reter em estado de dependência a população rural.

Não obstante, estava no próprio bojo de alguns trabalhos seminais (LANDÉ, 1977) que as relações patrão/cliente, excêntricas aos valores sociais (addenda), marginais, portanto, não eram uma qualidade distintiva fundamental de culturas políticas específicas, mas que podiam estar presentes em todas as organizações políticas. Para outros autores ainda (GÜNNES-AYATA, 1997), o clientelismo decorre do encontro da modernidade imposta às sociedades tradicionais, em desenvolvimento. Ele seria uma reação do poder privado, local, derivada da tensão entre as esferas pública e privada.

Os estudos relativos ao clientelismo enfatizam também o estudo da política no nível local, ou seja, em que as relações políticas são incompletas “no sentido em que os atores e os grupos externos ao contexto local são vitais e diretamente envolvidos no processo político”, cuja base de constituição dos grupos não é necessariamente política (SWARTZ, 1968: 1 e 5), onde as relações são “multiplex” (GLUCKMAN, 1955; BAILEY, 1971) e em que o “comportamento político está ligado a fins não políticos que só podem ser desvinculados daqueles analiticamente” (BARNES, 1968: 107-108).

De fato, na literatura sobre clientelismo em países desenvolvidos e democraticamente maduros (LINZ e MONTERO, 1986; TOURRAIN, 1991; ZUCKERMAN, 1977; CAZORLA, 1992) encontram-se atitudes chamadas por alguns destes autores de “clientelismo de partido” ou “clientelismo institucional”, cujas relações não dependem mais de vínculos diádicos e nem muito menos pessoais, dois dos traços diacríticos da patronagem, segundo a caracterização de seus modos de ação política tradicionais.

A patronagem e o clientelismo, como relações verticais de poder, são parte integrante dos sistemas de democracia representativa de diversos países. É, contudo, digno de nota que em antropologia desenvolveram-se estudos mais freqüentemente naqueles locais em que, considera-se, a democracia está mal implantada ou em estado de consolidação. Segue-se daí que patronagem e clientelismo são considerados falhas ou o resultado de falhas nos sistemas democráticos de tais países que, por um conjunto de razões variadas segundo o contexto, não conseguem concretizar os ideais da democracia representativa. Esses ideais exigiriam algumas garantias, entre as quais podem-se destacar as seguintes: a cada eleitor, um voto; Judiciário independente; imprensa livre; economia livre ou capitalista; uma Constituição; pluripartidarismo e, evidentemente; eleições regulares e justas. Cada um destes itens variam em grau de perfeição segundo observadores internacionais, de modo que se está autorizado a falar em termos gradativos deste ou daquele país, onde há “mais” ou “menos” democracia.

A patronagem e o clientelismo, vale ressaltar, entram na cena explicativa tanto como o resultado das falhas da lista que garante o bom funcionamento democrático quanto como a sua causa. A democracia não está bem implementada em determinado país por causa das relações clientelistas ensambladas em seu sistema cultural e na tradição política que solapam as instituições de cunho universalista. Por outro lado, as relações clientelistas são o corolário de algumas imperfeições da implantação de um regime democrático sobre uma base social de tradição inadequada a ele.

O presente artigo pretende expor algumas teorias sobre patronagem e clientelismo no Brasil e na Argentina. Em seguida, com base em minha pesquisa de campo em três municípios situados na zona do semi-árido do estado de Pernambuco, Região Nordeste do Brasil, proponho levantar algumas questões concernentes à aplicação das teorias da patronagem naqueles contextos. Colocado de forma mais precisa, pretendo explorar os problemas causados pela tentativa de explicar fenômenos diversos e múltiplos na chave de categorias universais e unificadoras tais como, por exemplo, a patronagem e o clientelismo e seu anexo indissociável, a reciprocidade.

Coronelismo, a face brasileira da patronagem

Muita tinta correu, de Alberto Torres a José Murilo de Carvalho, sobre a figura do coronel e a noção de coronelismo no Brasil. Não há espaço nem interesse aqui de refazer esse longo percurso. Basta-nos apontar sumariamente alguns temas desta história, fundamentais para a economia do artigo. Em um texto relativamente recente, Carvalho (1997) pretendeu tirar as noções de mandonismo, coronelismo e clientelismo do emaranhado de definições que receberam ao longo de quase um século de investimentos acadêmicos. Baseado sobretudo na clássica obra de Vitor Nunes Leal (1949), Carvalho delimita o coronelismo numa bitola temporal e sociológica. Para Leal e para Carvalho, o coronelismo esteve circunscrito ao período da Primeira República (1889-1930) quando os chefes locais, o poder privado, encontravam-se em decadência diante de um crescente movimento de estadualização do poder político, e público, conhecido no Brasil como “política dos estados” ou “política dos governadores”. Coronelismo, portanto, sustenta Carvalho, não se confunde com o mandonismo que não constitui sistema, preexiste à Primeira República e permanece vivo para além deste período. Tampouco se confunde com o clientelismo, que é “o mandonismo visto de um ponto de vista bilateral” (CARVALHO, 1997: 233) e que cresce na medida em que declina o coronelismo. É quando os coronéis perdem o seu poder que seus antigos dependentes sentem-se livres para procurar o patrão

que melhor lhes aprouver e podem, assim, tratar diretamente com o governo (id. *ib.*). Por outras palavras, a liberação dos votos antes controlados pelo chefe local permite que a trajetória de negociação seja dissolvida e desapareça a figura do *broker* exclusivo antes desempenhada pelo coronel.

O coronelismo foi entendido por muitos autores (e.g. VILAÇA e ALBUQUERQUE, 1965; PANG, 1979; COSTA, 1978) como o poder exercido sob a expressão do mando exclusivista de um chefe político que conjurava em torno de si, pelo consenso ou pela violência aberta (as formas de esmagar as oposições locais com a conivência e o apoio dos níveis superiores da política com quem os coronéis pactuavam), todos os poderes existentes em seu reduto eleitoral. Obtinham tal poder por meio do controle absoluto dos votos de seus dependentes, os quais entregava aos candidatos dos níveis superiores da política em troca de prerrogativas legais e extra-legais e recursos, para si, para os seus, e para o reduto administrativo que controlava. A figura do coronel é indissociável de três elementos que ajudaram a compor suas formas características de dominação: o sistema de reciprocidade de costurava laços de dependência – aí incluídas as diversas formas de parentesco – que atravessava toda a escala política e social; a família como capital político (DUARTE, 1939) na qual estava embutida uma forte hierarquização do parentesco, o clã rural (VIANNA, 1949) que respondia, para além da política, pela capacidade militar; os chamados “exércitos privados” ou “milícias particulares”, legitimados ou mesmo legalizados sob a forma do controle das instituições da Justiça e das forças policiais (QUEIROZ, 1976).

É preciso lembrar que um número significativo de estudiosos, inseridos em diversas tradições, consideram a persistência do coronelismo para além das fronteiras históricas da Primeira República (e.g. PANG, 1979; SÁ, 1974; LAVAREDA, 1986; PANDOLFI, 1986). Para eles, os coronéis sofreram mudanças a que se viram obrigados para não desaparecerem. As mudanças que acompanharam o Golpe de Estado de 1930 e o encerramento do estado de direito advindo com o Estado Novo em 1937, mantiveram, sustentam alguns, a situação vigente no poder local, que passava a negociar diretamente com o governo federal ou com seus representantes nos estados, os interventores diretamente nomeados pela Presidência da República e responsáveis pela nomeação dos prefeitos. Era com eles, agora, sem mais a participação do eleitorado, que os chefes locais teriam de articular suas posições de mando nos municípios. É preciso reconhecer, no entanto, que segundo a definição clássica de Leal, não há coronelismo sem que haja uma extensa base representativa, pois é ela que, em inadequação com o regime agrário, possibilita a dependência e, por conseqüência, a existência dos chefes locais, detentores de colégios eleitorais, os famosos currais.

Outros autores, como Faoro (1959), consideram que o coronelismo tem uma vinculação direta com a própria formação do Estado Brasileiro. Mas, para ele, é com a proclamação de República (1889) que do Estado será exigida legitimação política visando a consolidação de uma ordem social que deveria não apenas suplantar como justificar a substituição do Império. Para Faoro, ao contrário do que sustenta Leal, não houve propriamente enfraquecimento do poder privado, mas continuava-se obedecendo ao modelo colonial, quando os potentados locais exerciam o poder público investidos e reconhecidos oficialmente.

As pesquisas cujo objeto são as relações de poder mais recentes desconsideram freqüentemente a noção de coronelismo, mas aprofundam os estudos sobre o clientelismo. As abordagens podem variar, mas as pesquisas não se esquivam de duas constantes: a tentativa dos potentados locais em monopolizar os recursos que emanam de um ou de vários centros de poder e o apelo aparentemente incontornável aos sistemas de reciprocidade. Pois, como lembra bem Avelino (1994: 229), “o monopólio estabiliza os custos da manutenção da clientela”.

Monopolizar os recursos públicos é índice de patrimonialismo, uma prática cujo pensamento político e social brasileiro reconhece, ao menos desde o clássico livro de Sérgio Buarque de Holanda (1976 [1936]: 126 e passim), no cotidiano do país. Para Holanda, o Estado patrimonial estava ligado ao universo rural, ancorado a práticas oligárquicas, organizado em torno do personalismo, infenso aos valores democráticos. As formas tradicionais desapareceriam, para Holanda, na medida em que avançasse a marcha urbanizadora. E foi em torno do personalismo e do monopólio dos recursos públicos, e de sua conseqüente redistribuição para alguns aliados e políticos situados em posição social e econômica inferior (os clientes), que se constituiu, com diferentes níveis de sofisticação na observação, descrição e análise, o discurso científico a respeito do clientelismo em geral, mas também no Brasil e na Argentina, especificamente.

O discurso a respeito do clientelismo político no Brasil

A lógica personalista que se baseia na dependência e na conseqüente hierarquização das posições sociais frente à inclusão e ao incentivo à participação política, está, nos discursos da sociologia e da antropologia, em permanente convivência com o monopólio dos recursos públicos. A política seria assim “o operador de uma assimetria” (CHAVES, 2003: 43), pois a conseqüente redistribuição dos recursos represados promove ou estimulam a dependência.

Em função da dependência, o personalismo encastrado nas relações patrão/cliente promove uma relação credor/devedor. Este corolário do clientelismo propõe a seguinte ligação, freqüentemente entendida como fixa ou mecânica: do lado do político situam-se as posições de patrão e de credor; do lado do eleitor, as posições de cliente e devedor. O cliente-eleitor-devedor permanecerá nesta posição irrevogavelmente, pois jamais se lhe permitirá saldar sua dívida. As eleições são apenas um momento de amortização, e não de pagamento, junto a quem se situa em superioridade de status, econômico e pessoal, o seu “patrão”. Essa relação muitas vezes acompanha-se de laços tecidos anteriormente, tais como o parentesco consanguíneo, por afinidade, ritual ou por contágio. Outras vezes reforça as ligações apenas alinhavadas a ponto precário, prestes a esgarçar-se a todo momento, e mantidas ao custo da circulação de bens, homenagens e serviços, em troca de apoio político.

Os estudos sobre o clientelismo no Brasil levaram a cabo em sua maior parte pesquisas em ambiente rural, ali onde a ação política dos padrões tradicionais foi mais facilmente identificada nos estudos clássicos. Não obstante, desde algumas décadas para cá, diversos trabalhos têm sido levados a efeito em ambiente urbano. Diniz (1982), por exemplo, e numa perspectiva sociológica, estudou a chamada “máquina chaguista”, dominada pelo governador Chagas Freiras no antigo estado da Guanabara durante a ditadura militar. Zaluar (1985), num estudo antropológico, enfocou os significados do clientelismo político entre populações faveladas na cidade do Rio de Janeiro. Grynszpan (1990) lançou mão de biografias e relatos pessoais de Tenório Cavalcanti, um imigrante nordestino, grande referente político na Baixada Fluminense, antigo estado do Rio, entre os anos 50 e 60, antes do Golpe Militar de 1964. E Gay (1992) estudou o mesmo chaguismo que Diniz, mas sob o ponto de vista de um líder comunitário de uma favela. Voltarei aos trabalhos de Gay adiante.

Mais recentemente, elaboradas no contexto etnográfico das pesquisas do Núcleo da Antropologia da Política (NUAP, 1998; GOLDMAN, e PALMEIRA, 1996), outros trabalhos foram desenvolvidos. Kuschmir (2000) etnografou o cotidiano de vereadores cariocas e suas relações com assessores, jornalistas e eleitores, mostrando a rotina de um mandato político, seu espaço público e suas atividades diárias. Bezerra (1995; 1999) pesquisou as entranhas do poder nacional, descrevendo analiticamente, em primeiro lugar as práticas de corrupção em Brasília e, em seguida, as disputas das emendas orçamentárias. Este trabalho tem o mérito, entre outros, de fazer o que se poderia chamar de antropologia do centro, sem perder de vista a política de nível local, demonstrando que práticas tradicionalmente debitadas a rincões esquecidos

do país estão presentes nos grandes núcleos de decisões. À política de nível local está reservado um lugar não menos importante, alvo do interesses dos congressistas. A ela se dirigem os seus pleitos, ou seja, as emendas orçamentárias e a luta para verem aprovados e liberados os seus pleitos. Através desses benefícios os deputados esperam ver estabilizados vínculos com seus assessores locais, com prefeitos, enfim, com determinados grupos de fronteiras apenas delimitadas aos quais se referem pelo nome de bases.

Heredia (1996) estudou as relações credor/devedor decorrentes das transações eleitorais e as fissuras recorrentes no interior mesmo das facções políticas no cenário rural do agreste pernambucano. Mais recentemente, já em cenário urbano e no Sul do Brasil, analisou os arquivos pessoais de um deputado estadual de esquerda, visando descrever suas relações cotidianas com o eleitorado no período entre duas eleições.

Estudos como esses permitem verificar a possibilidade de transformações sofridas ao longo do tempo nas relações de tipo patrão/cliente. Gay (1993) e Günnes-Ayata (1997), assim como Carzola (1992), falam do clientelismo atentos às suas diversas modalidades e lhe nomeiam “clientelismo tradicional”, “moderno”, “pós-moderno” e “de partido”. Carzola e Günnes-Ayata parecem estar de acordo em que o clientelismo opõe-se à cultura política universalista, pois se apóia em bases personalistas e, portanto, assume um critério eletivo na hora da distribuição dos recursos públicos. Ambos são adeptos da tese sobrevivencialista segundo a qual o clientelismo perpetua-se na tensão entre o público e o privado (GÜNNES-AYATA, 1993), ou, nas palavras do autor, “o clientelismo se desenvolve como correlato da modernidade, que foi imposta nas sociedades em desenvolvimento” (GÜNNES-AYATA, id. :54). Desde um ponto de vista mais matizado, Gonzalbo (2004), estudioso do caso mexicano, considera que a diferença “quase óbvia” (GÜNNES-AYATA, 1997: 47) de natureza entre cidadania e clientelismo, de fato, não incompatibilizam as duas formas, levando a sério a existência de um clientelismo moderno. Desperta interesse na asserção de Gonzalbo o fato de considerar que os “indivíduos não são perfeitamente autônomos”. Tenta desvincular-se do sobrevivencialismo asseverando que o clientelismo não é uma “forma arcaica da política na medida em que a ‘cidadania’ não supõe total desvinculação de formas coletivas de ação e relação” (id. :57). Um cidadão, portanto, não necessariamente está desvinculado de uma rede clientelar (id. 51). Uma posição semelhante é defendida por Farinetti (1998). Demonstrando seu argumento por meio do caso empírico do chamado “santiagoueño”, defende que não há incompatibilidade entre ação social coletiva e clientelismo, provando sua tese por meio dos protestos ocorridos em Santiago del Estero, província argentina governada até então por um caudillo, em 1993.

Gay, desde seu trabalho de 1992, já anteriormente referido neste artigo, assume uma posição sobre as relações patrão/cliente que, de forma diferente, segue o fluxo dessa perspectiva. Surpreendido pelas condições de vida dos moradores da “Vila Brasil”, bairro de baixa renda na zona norte do Rio de Janeiro, Gay (1992) passa a descrever os vínculos clientelistas entabulados pelo presidente da Associação dos Moradores com os políticos chaguistas, visando obter para o bairro os benefícios prometidos pelos políticos e garantir, por antecipação às eleições, a sua implementação. O clientelismo, desta forma, transforma-se numa variação da política universalista, embora haja mediação de um líder comunitário. Uma forma autenticamente democrática e participativa, pois se apela aos representantes em quem se vota para obter-se melhores condições locais. E, até certo ponto, realiza *avant la lettre*, a aspiração do voto distrital misto.

Em outro artigo (GAY, 1997), o clientelismo no Brasil é sobreposto à atuação dos novos movimentos sociais. Gay reclama, injustamente e por desconhecimento, da inexistência de pesquisas empíricas cuja perspectiva seja ascendente sobre as relações contemporâneas do clientelismo no Brasil. Essa suposta – e na verdade inexistente – escassez teria conduzido os pesquisadores a conclusões inadequadas acerca do “caráter distintivo das organizações populares” (1997: 77). Afirma então que o termo “clientelismo” é ineficaz para descrever a variedade de relações de dominação entre elites políticas e “elementos menos privilegiados da sociedade brasileira (id. :72). E por isso apela ao trabalho de Fox (1994 apud GAY, 1997), para quem existe uma variedade de relações de dependência açambarcadas pelo termo genérico e enganoso de clientelismo. Recorre em seguida a determinadas distinções entre o “clientelismo denso” (id. :82), ou seja, a troca de votos por favores, e o “clientelismo fino” que possibilita “descrever as estratégias políticas que, mesmo quando são universais em seu discurso, abusam da miséria e da incerteza da vida cotidiana das maiorias” (id. :84).

Caudilhismo: o clientelismo na Argentina

Se no Brasil o mandonismo e posteriormente o coronelismo assumem a face do clientelismo, ou ao menos estão situados na literatura como seu modelo, na Argentina é uma outra tradição política que dá o tom: o caudilhismo. Sacudidos pelas guerras de independências, alguns países sul-americanos em seguida o cenário de guerras civis ou regionais que revelaram o cerne da sua configuração política: a fragmentação em setores dominados por chefes locais de distinto alcance que rejeitavam submissão e obediência ao poder central do Estado por conjurarem em torno de si poderes maiores

que os dos Estados Nacionais. Este foi, segundo alguns autores, o caso argentino (CHALUPA, 1992). Os chefes locais, que se identificavam, como no caso brasileiro, a grandes proprietários de terras, reuniam em torno de si seus dependentes – os empregados sem terra, sobretudo jornaleiros – e promoviam a formação de “exércitos privados” e “milícias particulares” capazes de enfrentar em condições de superioridade as tropas federais. O federalismo, considerado por certos autores uma distorção a partir da década de 1830, era, portanto, segundo o discurso hegemônico, um conjunto de feudos controlados com mão de ferro pelos potentados locais, os caudilhos. Assim como foi o caso das Casas-Grandes para os chefes locais brasileiros, a estância é considerada como o centro do poder econômico e do sistema de controle social na Argentina. Ela foi função do localismo, mas o sustentáculo do centralismo autoritário liderado por Juan Manuel Rosas em seu longo período de governo. Assim como no caso do coronelismo no Brasil, entram em cena as noções de oligarquia e de clã patriarcal, sobre o qual estaria baseado o poder do caudilho (CARNICER, s/d; BALESTRA y OSSONA, 1940). Assim como no Brasil, à existência e ao êxito do caudilho são debitadas a responsabilidade da formação de uma cultura política específica.

Assim como ocorreu no Brasil, o discurso dominante do pensamento social argentino chegou a estabelecer um paralelo entre o “atraso” ou conservadorismo proveniente do Campo e a penetração da civilização ocidental, tal como pensava Sarmiento, representada pela Cidade.

A situação política parece ter-se mantido assim até meados da década de 1870, quando o governo central passa a dominar o país e a civilização caudilhesca tradicional conhece seu ocaso. A partir daí, passa-se a falar de novos sentidos atribuídos ao caudilhismo, relacionados a práticas irregulares, tais como a chantagem, os subornos e a manipulação eleitoral.

Assim como no Brasil, na Argentina pós 1870, o caudilhismo sob seus novos sentidos, parece ser entendido sob uma lógica segmentar. “Supercaudilhos” enfeixavam (assim como os “supercoronéis” dentre os quais Pinheiro Machado parece ser o exemplo paradigmático) em torno de si um conjunto de “subcaudilhos” que dominavam, construía e arruinavam segundo seus desígnios políticos (SIXTO GUARANIUS, 1995). Ali também estava constituída uma rede de vínculos pessoais pré-estabelecidos capaz de garantir um poder cujas eleições – “fraudulentas” – serviam apenas como legitimadoras (GUERRA, 1993).

As semelhanças, contudo, devem ser tomadas como o que são: efeitos de uma superfície que esconde todas as diferenças em profundidade. Os diferentes processos eleitorais da argentina, tomados em diacrônico, as

legislações, as formações dos partidos, de tradição muito mais duradoura que a encontrada no Brasil, a universalidade do voto no país vizinho, todos esses fatores levam, obrigatoriamente, que se considere as significativas diferenças, muitas vezes ignoradas, entre os dois países.

O clientelismo na Argentina

É fácil, portanto, encontrar a semelhanças superficiais entre os métodos de produção de votos e de eleitores em países cujos discursos acadêmicos produziram a imagem de tradições políticas tão semelhantes. Vistos do alto, punteros e referentes (os responsáveis pela obtenção de votos para os partidos e que trabalham vinculados a candidatos a cargos eletivos na Argentina) e cabos eleitorais são figuras análogas que cumprem funções análogas. Não obstante, as regras, tácitas ou explícitas, as normas jurídicas das instituições oficiais impedem a coadunabilidade perfeita dos dois conjuntos. Costuma-se, na literatura especializada em clientelismo na Argentina, afirmar-se que punteros são o equivalente argentino do cabo-eleitoral brasileiro (AUYERO, 1998 2000).

Os trabalhos de Auyero sofrem de alguns problemas, a meu ver, graves. Em primeiro lugar, existe uma confusão entre os resultados obtidos através de técnicas de pesquisa que se limitam a entrevistas e a histórias de vida com os que procedem do trabalho de campo intensivo. Auyero supõe que seu trabalho é uma etnografia e trata a sua técnica como “entrevistas etnográficas”. Um contra-senso em si mesmo, sequer merece do autor uma explicação. De modo que os leitores ficamos sem saber do que se trata. Derivados desta obscura técnica aparecem os problemas de fundo que se podem resumir em duas palavras: falta refinamento na diferenciação das diversas relações estabelecidas entre os punteros e os beneficiários dos seus préstimos. Todos são tratados como se fossem a mesma coisa. Gente que obteve um emprego e gente que ganhou um litro de leite é subsumida na categoria de “clientes”. Ponto final. Em seguida, o autor – vício de todos os que trabalham relações deste mesmo gênero – trata as teorias da reciprocidade como um dado natural e não como uma construção merecedora de tratamento diferenciado segundo os contextos, quando não de uma crítica radical. Portanto, não há risco em declarar que estes estudos encaram as teorias da reciprocidade desde o seu lado mais empobrecido, o do contratualismo que, de fato, lhe subjaz.

Por seu turno, os escritos que privilegiaram o método do trabalho intensivo de campo produziram autênticas etnografias mais rentáveis, sobretudo porque respeitam as categorias nativas e não lhes tentam impor conceitos etic – para chamar por um termo educado a terminologia exógena enfiada a murro nas teorias nativas da política. Um desses exemplos é o trabalho de Rosato (2003)

e Boivin et. al. (2003). No primeiro deles, Rosato produz uma etnografia das eleições internas do Partido Justicialista (ou peronista) para as eleições presidenciais de 1999. Apesar de jamais se desligar dos problemas que cercam o cenário sobre o qual versará a sua etnografia, a saber, as questões do nível nacional da política, Rosato é capaz de efetuar um relato pormenorizado e rentável da atuação dos punteros e referentes sem recorrer ao substantivo – que em tantos trabalhos se transforma num adjetivo – de cliente ou de patrão. Sem perder de vista a política de nível local, nos é apresentada configuração do Partido Justicialista em suas diversas faces. A sua face de unidade e que recorre à formulação da coesão por meio de eleições internas, de modo que se possa escolher um candidato que ponha em concerto todas as dissensões internas ao partido. Por outro lado, evidenciando as linhas que cortam a organização, atravessando de modo transversal os recortes territorial e setorial, o artigo nos põe diante de um “rizoma” (DELEUZE e GUATTARI, 1980) cujas peças podem-se ligar por diversos lados, atraídas por variadas forças.

O artigo, é bem verdade, nos informa apenas superficialmente sobre os modos pelos quais os punteros acumulam e mantêm coesos os seus pontos, ou seja, os votos, os eleitores os quais, segundo a literatura especializada, costumam chamar “sua gente”. É bem verdade, vale ressaltar, não era essa a intenção da autora e nos é permitido vislumbrar que está envolvida a distribuição de recursos aos quais o Partido tem acesso. Daí a possibilidade de alguns autores, como Carzola (1992), chamarem a essas práticas de “clientelismo de partido” e de outros ainda condenarem-nas atribuindo a elas fraude e manipulação eleitoral, além do genérico “compra de votos”. Todas elas daninhas à democracia e impeditivas da ação coletiva (RAUBER, s/d) que delas necessitam se livrar para encontrar sua plena eficácia, tal como ocorreu com os movimentos de bairro e o dos piqueteros (DELAMATA, 2004).

Resta saber, apenas, talvez o essencial. Como é possível que uma variedade aparentemente ilimitada de recursos possa vincular e determinar as escolhas eleitorais de tantos grupos, geralmente heterogêneos? Essa não parece ter sido a preocupação central dos que se debruçaram sobre o tema do clientelismo, sobretudo os que consideram cliente qualquer um que receba recursos de um político e patrão todo aquele que lhos dá.

A noção de clientelismo frente ao trabalho intensivo de campo

Seria necessário verificar de que forma uma teoria nativa da democracia formula seus próprios conceitos, elabora sua própria terminologia e taxonomia, estrutura sua própria hierarquia de práticas. Em minhas pesquisas

de campo (VILLELA e MARQUES, 2002; VILLELA, 2005), uma de minhas preocupações foi a de verificar como os intervenientes do processo avaliavam a sua conduta e as práticas concernentes ao processo eleitoral, cuja importância em certos casos ocupa todo espaço da vida social.

A pesquisa das eleições em três municípios do sertão do Vale do Pajeú, Pernambuco, revelou que cada um dos integrantes das relações políticas observadas funciona como um emissor/receptor de fluxos de recursos diversos. Do ponto de vista dos intervenientes, política é, essencialmente, a possibilidade da circulação, retenção e distribuição de tais recursos. Estes, por sua vez, embora não sejam ilimitados, são significativamente vastos em sua variedade e múltiplos em seus sentidos. Assim, “eleitores de voto múltiplo” (PALMEIRA, 1996) – entre eles chefes de família, líderes comunitários ou sindicais, assessores, vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, governadores, senadores e presidentes da República – ou seja, os que controlam mais ou menos rigidamente um conjunto de eleitores, tratam de transformar em recursos políticos todos os favores e bens de que possam dispor, produzindo uma consubstanciação de recursos em votos e vice-versa.

Muitos fatores interpõem-se, porém, entre o ato de dar bens, tangíveis ou não, e receber votos. Os recursos, quando ditosa a transação, transformam-se em votos, os votos em recursos. Ambos, votos e recursos, em prestígio que, por sua vez, é instrumento produtor de votos e de recursos. Bens intangíveis interferem necessariamente nas transações e conversões de votos por bens tangíveis: o abismo que separa os votos dos recursos raramente seria transposto sem tal interferência.

A lógica da conversão do recurso/favor em recurso voto não é propriamente racionalizada e fruto do cálculo, mas é objeto constante de construção tática e avaliação. Uma potencial candidata a vereadora contou-me que pretendia associar-se à dona de uma fotocopadora para que ela lhe cedesse descontos em cada cópia. A candidata obteria o crédito de conseguir preços mais baixos em seu nome, uma vez que o desconto estaria condicionado aos portadores de uma ordem de xerox emitida pela virtual candidata. De forma similar, conjecturava-se que o notário do registro civil cobrava pelas certidões de nascimento – cuja gratuidade é garantida por lei – para possibilitar ao prefeito a concessão de ordens de certidão, um favor para atrair eleitores.

Segundo as teorias elaboradas pelos intervenientes, pode-se inferir a legitimidade da instabilidade das lealdades. Se as amizades e generosidades não obtêm sua contrapartida, convém redirecioná-las. Um vereador deixou claro que abandonou a aliança com o prefeito de outro município porque obteve de outro político o emprego que o lançou na carreira de médico.

Essa, por sua vez, aliada à tradição do pai – duas vezes prefeito do mesmo município –, arrastou-o para a política e deu-lhe a vitória para prefeito no mesmo município em que seu pai ocupara o cargo. Nada disso impediu, contudo, que uma outra reviravolta o pusesse outra vez ao lado dos antigos aliados, uma vez que a oportunidade e o chacoalhar das ligações instáveis da política o exigiram. Esse aspecto não previsível das alianças e dos rompimentos ata-se, sem contudo ser determinado por, aos fluxos, variações e enorme oferta de bens tangíveis e intangíveis.

Os dados de campo mostraram ser impossível, dada a versatilidade dos recursos disponíveis, qualquer monopólio. Se monopólio pode haver, ele se restringe aos recursos oriundos da União (o Fundo de Participação dos Municípios; as bolsas e cestas básicas de emergências – limitadas à época de longa estiagem e os programas sociais); e os programas oriundos da prefeitura (distribuição de medicamentos, hospitais municipais, escolas municipais etc.). Todos os demais (a permissão do uso do poço, a distribuição do excedente de melancias, a simpatia, a facilitação de emissão de documentos, o vínculo histórico dos pais e avós dos eleitores com os pais de avós dos candidatos, entre uma infinidade de outros) estão fora do alcance da monopolização e são operados em favor de candidaturas de grupos minúsculos cujo número se prolifera, para espanto dos eleitores, a cada eleição.

Embora a política, notadamente na época da política, seja uma prática de dissipação de bens, os recursos postos à disposição não são necessariamente de origem material e nem demandam, portanto, alta condição financeira de quem os emite. Os pequenos favores, as constantes atenções são muitas vezes reconhecidas como dádivas que exigem em contrapartida (de direito, mas não necessariamente de fato) uma devolução a prazo ou amortizações da dívida (PALMEIRA, 1996: 47).

Proporcionando lucros materiais e intangíveis a quem os dispensa, os favores muitas vezes identificados como mais valiosos pela população dos municípios podem não exigir qualquer gasto financeiro, basta que se disponha de prestígio; que se ocupe algum cargo que possibilite prestar serviços; ter relações de amizade ou, ainda melhor, de parentesco que influenciem decisões oficiais, burocráticas ou – mais valioso dos favores – na obtenção de um emprego público. De todo modo, o prestígio atingível por determinado privilégio se mede na rentabilidade que se consegue auferir, ou seja, na capacidade de dispor e mesmo de inventar recursos de que se possa dispor.

A despeito do discurso hegemônico na literatura sobre patronagem, o prestígio não supõe sempre a submissão do prestigiado a um “patrão” e sua transformação em um “cliente”. Muitas vezes, ao contrário, e sobretudo

durante a época da política, os devedores não são mais os candidatos e políticos, mas os eleitores. E, por isso, a posição de prestigiado é reversível e lábil. Tão reversível e tão lábil quando as posições de político e eleitor. Um vereador, por exemplo, transforma-se em eleitor quando se trata de produzir votos para seu deputado federal que o apoiou, ou ao menos promete apoio, em eleições passadas e futuras.

Dois coisas devem ser ressaltadas. Em primeiro lugar deve-se entender que essas passagens ocorrem nos variados níveis da política. Desde as pessoas que trabalham, ou seja, pedem votos, para um vereador, até os deputados estaduais que atuam em conjunto com candidatos à Câmara Federal, ao governo estadual, ao Senado e à Presidência da República. Em segundo, não são equiparáveis os laços que unem, por exemplo, vereadores e deputados àqueles que unem os que trabalham para um vereador a ele. Não se pode, portanto, sem prejuízo da compreensão e da rentabilidade da análise, dar a eles o mesmo nome.

Se as posições de político e eleitor são transitivas, muito mais ainda serão as situações de cada parte na hierarquia social. Muito mais difícil será categorizar este ou aquele personagem como “patrão” ou “cliente”. Tanto mais porque existe uma refinada e muitas vezes não discursiva classificação dos bens postos em circulação. Nem todo bem vincula, de forma duradoura, o recurso/voto ao recurso/favor e, como corolário, o receber ao doador. Aquele que recebe, por reivindicação própria, um milheiro de tijolos não entabula com o candidato a mesma relação daquele que recebe dele uma promessa de emprego na qual pode confiar. E não é exatamente a natureza do bem que determina a relação e sim o contrário. Pois, é possível e recorrente, embora moralmente condenável, que se receba dons e (supremo temor dos políticos) não se os retribua nas urnas.

Pode-se, então, falar em uma classificação de vínculos, diversa e polívoca – cujas posições hierárquicas são lábeis e reversíveis – não unificável e homogeneizável por noções exógenas como as de “cliente” e “patrão”.

Reflexões finais

A antropologia do Mediterrâneo foi construída por meio do isolamento de uma região discreta de análise, possibilitada pela identificação de um par de valores: a honra e a vergonha (PITT-RIVERS, 1961, 1977; PERISTIANI, 1965). Honra e vergonha, para Herzfeld (1987), funcionam como o vestígio de uma tese sobrevivencialista, pois que assentam numa “distinção assimétrica o local e o nacional” (id.: 8) em que o primeiro situa-se em posição hierarquicamente

inferior, além de ser-lhe debitado um evidente arcaísmo. Arcaísmo sobre o qual se baseia a exotização e a justificativa de pesquisa das sociedades européias, uma relação hierárquica entre as culturas do Estado-nação e da “aldeia”.

Trata-se de perguntar, parece-me, se os estudos a respeito do clientelismo não são sustentados por princípios semelhantes. Há um certo consenso, em certos casos explícitos, em outros subliminares, de que as práticas concernentes ao clientelismo e à patronagem, vimos ao longo deste trabalho, são transitivas. Entre os autores mais liberais, por assim dizer, são a transição entre uma fase tradicional e uma outra universalista. Entre os menos, aplica-se um tratamento tipicamente culturalista: clientelismo e patronagem são o resultado do encontro de um sistema arcaico – ou tradicional – com um sistema de ampla base representativa – e moderno. De um lado, o ambiente rural, naturalizado na literatura como conservacionista. De outro, o avanço civilizacional e modernizante típico do ambiente urbano. De um lado a “cultura” local; de outro, as interferências exógenas.

Em sua maioria, portanto, os estudos sobre clientelismo e patronagem, e não espanta que tantos deles foram conduzidos na área do Mediterrâneo ou em antigas colônias de países mediterrânicos, não puderam escapar de um resquício evolucionista.

Esta uma primeira crítica. A segunda cinge-se ao fato de todas basearem-se num contratualismo empobrecido das teorias da reciprocidade. Tudo se passa como se houvesse atos fundadores das relações sociais, o sistema das três obrigações, a de dar, a de receber e a de retribuir. O contrato social à moda primitiva, conforme o denominou Sahlins (1965). Segundo a tese dominante entre os autores, o doador assume a posição hierárquica superior, donde os detentores de recursos (patrões) formam tropas de dependentes recebedores de benefícios e presos, doravante, nas teias da dívida infinita. Embora essa seja, de direito, uma regra moral, de fato existem inúmeras regras morais que tornam possível transgredi-la e estimulam a sua transgressão. A flutuação de clientes por diversos patrões não é uma novidade na política eleitoral brasileira. Baseado neste fato, Graham (1990) forjou o nome de um dos melhores capítulos de seu livro sobre o século XIX no Brasil. São “ligações ansiosas”, tanto por parte dos patrões, aqueles que devem fornecer recursos àqueles seus inferiores hierárquicos que a eles recorrem em seu nome ou, mormente, em nome de terceiros, quanto por parte dos que pedem. Pois pedidos não satisfeitos podem desfazer laços fragilmente urdidos.

Segundo os dados referentes à minha pesquisa (VILLELA, 2003), durante a Primeira República, mas também após o fim do Estado Novo (1945), a situação não se modifica. A correspondência privada de políticos

pernambucanos, tanto dos níveis nacional e estadual quanto do nível municipal aponta para uma preocupação constante em não perder eleitores. Além de lutar constantemente para manter a coesão interna da facção – o que mostra o quanto de dissensão interna e fissuras existem na política faccional. A coesão interna, a manutenção e a produção do eleitorado eram demonstrações interna e externa do poder de produzir votos em nome dos níveis superiores da política. Que estavam constantemente ameaçados pelas flutuação dos eleitores em todos os seus níveis.

Os estudos de Paul Veyne referem-se a outro período histórico, a antigüidade clássica. No entanto, são capazes de mostrar o quanto de flutuação existia no processo eleitoral romano. Sua principal obra a esse respeito (VEYNE, 1976) trata precisamente do sistema de reciprocidade num sistema político que sem dificuldade poderia ser qualificado como clientelista. Ali Veyne forja um conceito visando descrever uma determinada prática, o *evergetismo* (id.: 20-31 e passim). *Evergesia* era o mesmo que fazer com recursos particulares um bem à cidade. Dos cidadãos ricos era esperado que contribuíssem para o bem público e eles assim faziam, sobretudo em espetáculos, edifícios públicos e prazeres como os banquetes. Das teorias da reciprocidade resultaria a conclusão de que os cidadãos ficaram obrigados pelas dádivas recebidas. Mas em muitos casos elas eram já o pagamento devido pela eleição de um notável para um cargo de magistrado, por exemplo.

Além de nos ajudar a discutir a reciprocidade como “conceito valise” e estimular a distinção de diversas modalidades de redistribuição, Veyne (id. 73-93) nos mostra como é necessário compreender que existem laços anteriores que tornam possíveis, desejáveis e necessárias a circulação de bens, os dons e contra-dons. E, talvez, uma frase seja, para o caso dos estudos eleitorais, suficiente para abrir todo um campo de investigação:

Não esqueçamos que os eleitores, pelo sistema eleitoral romano, tinham poder de decisão não eram pobres miseráveis de quem se podia comprar o voto ao preço de uma refeição ou de um par de sandálias, mas ricos proprietários. Eles se vendiam também. é claro, por grandes quantias, é verdade, mas talvez também não se vendessem sempre e escolhessem entre os compradores: a cortesia e não a prostituição (VEYNE, id. 400)

Tomemos, pois, as coisas como o que são. É verdade que em diversos dos casos estudados do clientelismo moderno e contemporâneo os eleitores são, sim, pobres miseráveis. Não obstante, existe um abismo de diferenças entre a indigência material e a indigência moral e muitas vezes uma não se reduz à outra. A pobreza encontrada nas casas de meus informantes não rara vez contrasta com a ostentação orgulhosa da incorruptibilidade, do

valor da palavra do chefe da casa, homens de vergonha e da castidade sexual das moças. Da rudeza do ambiente rural, considera-se ali, extrair-se a rigidez de conduta que se contrapõe à vida desregrada da cidade. E, paradoxalmente, ali onde a indignação moral é detectada, a descrença que ela suscita obstrui qualquer vínculo duradouro entre doador e receptor. As transações condenadas localmente como “compra de votos”, ou seja, a mercantilização radical das práticas eleitorais, esgotam-se nelas mesmas, nunca lançam raízes no futuro.

Neste cenário, é difícil encontrar uma unidade que possa ser açambarcada por um conceito como o de clientelismo. De modo que, ao contrário do que fez uma certa sociologia na Argentina e também no Brasil, faz-se necessário distinguir e não confundir diversos tipos de eleitores e eles não são poucos. Em primeiro lugar, para voltar a Veyne (id. 396), “os interesses dos eleitores são múltiplos e os meios pelos quais os candidatos se tornam populares são, conseqüentemente, numerosos”. Em segundo, porque as motivações eleitorais costumam ser diversas para cada indivíduo, em suas múltiplas identificações (GOLDMAN e SANT’ANNA, 1999: 133 e passim), e não raramente conflitantes entre elas. Em terceiro, porque as posições unificadoras e abstratas de patrão e cliente não correspondem à variedade concreta dos cotidianos dos intervenientes dos processos políticos e, mais grave para uma ciência como a antropologia, não correspondem no mais das vezes às representações, aos significados e às teorias nativas construídas por esses intervenientes.

Minha pesquisa de campo revelou tal variedade. Variedade de inclinações eleitorais que vacilam entre o “voto consciente”, escolher o melhor candidato, e o voto interessado, escolher o melhor político. Entre a escolha do candidato que lhe obteve um emprego e o que ajudou no parto da primeira filha. Entre “vender o voto” (considerada ali a mais aviltante forma de lidar com o assunto) e prendê-lo junto a si; o que corresponderia a perpetuar-se na condição de eleitor o maior tempo possível aproveitando-se dela para obter benefícios que do contrário só seriam acessíveis durante a época da política. Ampliar sua permanência como eleitor pode, no limite, alterar sua relação com a política e transformá-lo em político.

Na Argentina, talvez, em função da hegemonia no Partido Justicialista no governo federal, os recursos percorram um caminho mais filiforme. No entanto, ao entrarem no jogo cotidiano dos punteros, os recursos são todos resignificados e misturados à miríade de recursos disponíveis e produzidos no seio da relação mesma entre punteros e sua gente. Assim como ocorreu no Brasil, a sociologia Argentina, mesmo entre os que arvoram inadequadamente sua condição de etnógrafos, até recentemente toda essa variedade havia sido negligenciada.

A variedade das relações e suas modulações de intensidade são o tema da crítica que Goldman (2001) elabora acerca de conceitos transcendentais com os de reciprocidade e clientelismo, por exemplo. Goldman enumera alguns pontos de interesse dos quais destacaremos um: a superação da “tentação em recorrer a princípios gerais” para explicar os comportamentos e idéias concretas. Por exemplo, explicar o comportamento eleitoral pela via da reciprocidade e da troca. Para Goldman, essa abordagem teria o vício da circularidade. Por outras palavras, das observações empíricas chega-se a valores centrais (a honra, é o exemplo que dá, ou seja, aproximando as explicações eleitorais da constituição de uma antropologia do mediterrâneo) e daí extrair-se um princípio abstrato que se aplica como fonte de explicação dos comportamentos e idéias observáveis “que confirmam a existência e centralidade do valor”. Como resultado, é ignorada a relevância da diversidade de lógicas, todas elas coletivas, e a pressão de cada uma na determinação de cada fenômeno observado em ato.

O que pretendi neste artigo foi, além de expor algumas das muitas idéias acerca do clientelismo no Brasil e da Argentina, confrontar essas idéias à etnografia, ou seja, ao relato derivado de uma pesquisa intensiva de campo nos moldes tradicionais da antropologia, método que é, por assim dizer, o traço diacrítico da profissão de antropólogos. Os dados de campo parecem mostrar que a diversidade das relações entre eleitor e candidato, a transitividade destas posições, a multiplicidade de interesses e de motivações dos eleitores impossibilitam que ela seja subsumida em noções gerais e abstratas que acorrem a riqueza da etnografia. Conforme afirma Herzfeld (1987), durante muito tempo a etnografia esteve a serviço da posterior elaboração da teoria antropológica. Seu trabalho reivindica uma posição mais nobre para a etnografia de modo que ela não se oponha à teoria.

Do mesmo modo, deveríamos levar em consideração, conforme conclama Goldman (2000), a possibilidade de que as teorias e as práticas não formem dois e, ademais, que as práticas, representações e teorias nativas sejam levadas em conta e não destituídas de sua importância em proveito de conceitos e noções exógenas e unificadoras.

Bibliografia

- AMSELLE J.L. 1992 “La corruption et le Clientelisme au Mali et em Europe de l’Est: quelques points de comparation”. Cahiers d’Études Africaines, XXXII/4 (128).
- AUYERO. 1998 “Desde el Punto de Vista del Cliente. Repensando el tropo del clientelismo político”. Apuntes de Investigación. 2/3.
- _____ 2000 “Cultura Política, Destitución Social y Clientelismo Político em Buenos Aires. Un estudio etnográfico” in: M. Svampa (org.) Desde Abajo. La transformation de las identidades sociales. Buenos Aires: Biblos.
- _____ 2001 La Política de los Pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manantial.
- AVELINO 1994 “Clientelismo e Política no Brasil. Revisitando velhos problemas.” Novos Estudos do Cebrap 38.
- BAILEY, F. G. 1971 Gifts and Poison. The Politics of Reputation. Oxford: Basin Blackwell.
- BALESTRA Y OSSONA, J. L. 1940 “Que son los Partidos Provinciales?”. Critica 05/09/1940.
- BARNES, J. A. 1968 “Networks and Political Process”. In: Local-level Politics. Social and Cultural Perspectives. M. J. Swartz (org.) Chicago: Aldine.
- BEZERRA, M. O. 1995 Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará.
- _____ 1999 Em Nome das Bases. Política, Favor e Dependência Pessoal. “Coleção Antropologia da Política”. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BLOK, A. 1981 “Rams and Billy-goats: a key to the Mediterranean code of honour”. Man. 16/3.
- BOISSEVAN, J. 1966 “Patronage in Sicily”. Man. 1/4.
- BOIVIN, M. ROSATO, A., BALBI, F. 2003 “Frasquito de Anchoas, Diez Mil Kilómetros de Desierto... y Después Conversamos: etnografía de una traición”. In: Representaciones Sociales y Procesos Políticos. Estudios desde la Antropología Social. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- BOUJOU, J. 2000 “Clientélisme, Corruption et Gouvernance Locale à Mopti (Mali)”. Autrepart 14.

CAMPBELL, J.K. 1964 *Honour Family and Patronage. A study of institutions and moral values in a Greek mountain community*. Nova Iorque: Oxford University Press.

_____ 1968 "Two Case Study of Marketing and Patronage in Greece". In: *Contribution to Mediterranean Sociology*. J-G. Peristiany (org.) Paris: Mouton.

CARNICER, M. s/d "El Caudillismo em Corrientes. Juan Ramón Vidal y la construcción de um liderazgo político (1884-1940)".

CARVALHO, J. M. 1997 "Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual". *Dados* 40/2.

CAZORLA, J. 1992 "Del Clientelismo Tradicional al Clientelismo de Partido: evolución y características". Working Paper n. 55.

CHAVES, C. A. 2003 *Festas da Política. Uma etnografia da modernidade no sertão (Buritis/MG)*. "Coleção Antropologia da Política". Rio de Janeiro: Relume Dumará.

CHALUPA, J. 1992 "El Caudillismo Rioplatense del Siglo XIX. Análisis del caso concreto de Juan Manuel de Rosas (1793-1877)". *Philologica* 74.

DAVIS, J. 1977 *People of the Mediterranean. An essay in comparative social anthropology*. Routledge and Kegan Paul.

DELEUZE, G., GUATTARI, F. 1980 *Mille Plateaux*. Paris: Minuit.

DELAMATA, G. 2004 *Los Barrios Desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Libro del Rojas.

DEVOTO, F.; FERRARI, M. 1994 *La Construcción de las Democracias Rioplatenses. Proyetos Institucionales y Prácticas Políticas 1900-1930*. Buenos Aires: Biblos.

DINIZ, E. 1982 *Voto e Máquina Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DUARTE, N. 1939 [1966] *A Ordem Privada e a Política Nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

EISENSTADT S.N. RONIGER, L. 1984 *Patrons Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structures of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

ESCOBAR, E. 1997 "Clientelismo y Protesta Social: política campesina en el norte colombiano." In: J. Auyero (org.) *Favores Por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.

FAORO, R. 1958 [1997] *Os donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. vol. 2. Rio de Janeiro: Globo.

- FARINETTI 1998 "Clientelismo y Protesta: cuando los clientes se rebelan". *Apuntes de Investigation*. 2/3.
- FORTES, M., EVANS-PRITCHARD, E.E. 1940 *African Political Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- FOSTER, G. 1967 "The Diadic Contract: a model for the social structure of a mexican peasant village". In: J. M. (org.) *Peasant Society: a reader*. Boston: Little, Brown.
- FORTUNATO, M.L. 2000 *O Coronelismo e a Imagem do Coronel: de símbolo a simulacro do poder lcoal*. Tese de Doutorado. Departamento de História-IFCH/UNICAMP.
- GARRIGOU, M. 1988 "Le Secret de l'Isoloir". *Actes de la Recherche em Sciences Sociales* 71/72.
- GAY, R. 1990 "Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: a case study from suburban Rio de Janeiro". *International Journal of Urban and Regional Research* 14/4.
- _____ 1997 [1997] "Entre el Clientelismo y el Universalismo, Reflexiones sobre la Política Popular em el Brasil Urbano". In: *Favores Por Votos?*
- GEERTZ, C. 1980 *Negara. The theatre state in nineteenth-century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- GELLNER, E., WATERBURY, J. 1977 *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. Londres: Duckworth.
- GELLNER, E. 1977 "Patrons and Clients". In: *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. E. Gellner e J. Waterbury (orgs.). Londres: Duckworth.
- GLUCKMAN, M. 1955 *Judicial Process Among the Barotse of Northern Rhodesia*. Manchester: Manchester University Press.
- GOLDMAN, M. 2000 "Uma Teoria Etnográfica da Democracia: a política do ponto de vista do Movimento Negro de Ilhéus, Bahia, Brasil". *Etnográfica* 4/2.
- _____ 2001 "Segmentaridades e Movimentos Negros nas Eleições de Ilhéus". *Mana* 7/2.
- GOLDMAN, M., SANT'ANNA, R. 1999 "Teorias, Representações e Práticas". In: *Alguma Antropologia. "Coleção Antropologia da Política"*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- GOLDMAN, M.; LIMA, T.S. 1999a "Como se faz um Grande Divisor?". In: *Alguma Antropologia*.

- GOLDMAN, M.; PALMEIRA, M. 1996 "Apresentação". In: Antropologia, Voto e Representação. Rio de Janeiro: Contracapa.
- GONZALBO, FE. 2004 "La Democracia Dificil. Clientelismo y ciudadanía em México". El Debate Político 1/1.
- GRAHAM, R. 1997 [1990] Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- _____ 1995 "Formando um Gobierno Central: las elecciones y el orden monárquico em el Brasil del siglo XIX". In: Historia de las Elecciones em Iberoamérica, siglo XIX. A. Annino (org.) Buenos Aires: FCF
- GRYNSPAN, M. 1990 "Os Idiomas da Patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti". Revista Brasileira de Ciências Sociais.
- GUERRA, F. 1993 "Los Origenes Socio-Culturales del Caciquismo". Anuário IEHS 7.
- GÜNNES-AYATA, A. 1997 "Clientelismo: Premoderno, Moderno, Posmoderno". In: Favores por votos?
- HEREDIA, B. 1996 "Política, Família, Comunidade". In: Antropologia, Voto e Representação. Rio de Janeiro: Contracapa.
- _____ 2002 "Entre Duas Eleições. Relação político-eleitor". In: Como se Fazem Eleições no Brasil. B. Heredia, C. Teixeira, I. Barreira (orgs.). Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- HERZFIELD, M. 1987 Anthropology Through the Looking-glass: critical ethnography in the margins of Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOLANDA, S.B 1936 [1979] Raízes do Brasil. "Coleção Documentos Brasileiros". Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- JANKOWSKI, M.S. 1991 Islands in Street. Gangs and American Urban Society. Berkely: University of California Press.
- KARSENTI, B. 1994 Marcel Mauss. Le Fait Social Total. Paris: PUF.
- KENNY, M. 1968 "Parallel Power Structures in Castille: the patron-client balance". In: Contribution to Mediterranean Sociology. J-G. Perisitiany (org.) Paris: Mouton.
- KUSCHNIR, K. 2000 Eleições e Representação no Rio de Janeiro. "Coleção Antropologia da Política". Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- LANDÉ, C. 1977 "Introduction: the dyadic basis of clientelism". In: S. W. Schmidt, Guasti, L., Landé, C., Scott, J. (orgs.) Friends, Followers and Factions. Berkeley: University of California Press.

- LAVAREDA, A. 1986 “A Luta Eleitoral com a Redemocratização: as eleições nacionais de 1945 e o pleito estadual de 1947”. In: Poder e Voto. A luta política em Pernambuco. A. Lavareda e C. Sá (orgs.) Recife: Massangana.
- LEAL V.N. 1949 [1997] *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- LENCLUD, G. 1988 “Des Idées et des Hommes. Patronage Électoral et Culture Politique en Corse”. *L’Anthropologie Politique Aujourd’hui* 38/5.
- LINZ, J.; MONTERO, J. (orgs) 1986 *Crisis y Cambio: electores y partidos em la Espana de los años ochenta*. Madrid: CEC.
- MARQUES, A.C. 1999 “Algumas Faces de Outros Eus. Honra e Patronagem na Antropologia do Mediterrâneo”. *Mana* 5/1.
- MIDDLETON, J.; TAIT, D. 1958 *Tribes Without Rulers*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- NICHOLAS, R. 1968 “Rules, Resources, and Political Activity”. In: *Local-level Politics. Social and cultural perspectives*. Chicago: Aldine.
- NUAP 1998 *Uma Antropologia da Política: rituais, representações e violência*.
- PALMEIRA 1992 “Voto: racionalidade ou significado?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 7/20.
- _____ 1996 “Política, Facções e Voto”. In: *Antropologia, Voto e Representação Política*. M. Palmeira e M. Goldman (orgs.). Rio de Janeiro: Contracapa.
- PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. 1993 “Le Temps de la Politique”. *Études Rurales* 131-132.
- PANDOLFI, D. 1986 “As Eleições em Pernambuco de 1950 a 1954”. In: *Poder e Voto. A luta política em Pernambuco*. A. Lavareda e C. Sá (orgs.) Recife: Massangana.
- PANG, E. 1979 *Coronelismo e Oligarquias – 1889-1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PETERS, E. 1968 “The Tied and the Free”. In: *Contribution to Mediterranean Sociology*. J-G. Peristiani (org.). Paris: Mouton.
- PERISTIANI, J-G. 1965 [1988] *Honra e Vergonha. Valores das sociedades mediterrâneas*. Lisboa: Calouste Gulbenkian.
- PITT-RIVERS, J. 1961 *People of the Sierra*. Chicago: Aldine.
- _____ 1977 *The Fate of Sechem or the Politics of Sex. Essays in the Anthropology of the Mediterranean*. Cambridge: Cambridge University Press.

- QUEIROZ, M.I. 1976 *Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa Ômega.
- RAUBER, I. s/d “Piquetes y Piqueteros en la Argentina de la Crisis. Cerrar el paso abriendo caminos”. www.iued.unige.ch/information/publication/pdf/yp/mondial_07_rauber.pdf
- RONIGER, L. 1987 “Coronelismo, Caciquismo, and Oyabun-kobun Bonds: divergent implications of hierarquical trust in Brazil, Maxico and Japan”. *The British Journal of Sociology* 38/3.
- ROSATO, A. 2003 “Líderes y Candidatos: las elecciones ‘internas’ en un partido político”. In: *Representaciones Sociales y Procesos Políticos. Estudios desde la Antropología Social*. A. Rosato e F. Balbi (orgs.). Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- SÁ, M.A. 1974 *Dos Velhos aos Novos Coronéis*. Recife: Pimes.
- SABATO, H. 1995 “Elecciones y Prácticas Electorales em Buenos Aires, 1860-1880 ¿Sufrágio universal sin ciudadanía política?”. In: *Historia de las Elecciones em Iberoamérica, Siglo XIX*. Buenos Aires: A. Annino (org.).
- SAHLINS, M. 1965 [1976] “De la Sociologie de l’Échange Primitif”. In: *Age de Pierre, Age d’Abondance*. Paris: Gallimard.
- SARTRE, J-P. 1973 “Élections, Piège à Cons”. *Les Temps Modernes*. 318.
- SCOTT, J. 1977 “Patronagem or Exploitation”. In: *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*.
- SILVERMAN, S. 1970 “Patronage as Myth”. In: *and Clients in Mediterranean Societies*.
- SIXTO GUARANIUS 1995 “El Gobernador”. *Corrientes: Amerindia*.
- SWARTZ, M.; TURNER, V.; TUDEN, A. 1968 *Political Anthropology*. Chicago: Aldine.
- TOURRAIN, A. 1991 “El Ciudadano, un Cliente”. *El Pais*, 27/06/1991: 9.
- VEYNE, P. 1976 *Le Pain et le Cirque. Sociologie historique d’un pluralisme politique*. Paris: Seuil.
- VIANNA, F. de O. 1949 [1987] *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo: Edusp 2 v.
- VILAÇA, M.V. ALBUQUERQUE, R. 1965 *Coronel, Coronéis*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro
- VILLELA, J.M. 2001 “A Dívida e a Diferença”. *Revista de Antropologia* 44/1.

- VILLELA, J.M.; MARQUES, A.C. 2002 “Sobre a Circulação de Recursos nas Eleições Municipais no Sertão de Pernambuco”. In: Como se Fazem Eleições no Brasil. B. Heredia, Carla Teixeira e Irllys Barreira (orgs.). Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- _____ 2003 O Povo em Armas. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Museu Nacional/UFRJ.
- _____ 2004 O Povo em Armas. Violência e política no Sertão de Pernambuco. “Coleção Antropologia da Política”. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- _____ 2005 “O Dinheiro e suas Diversas Faces nas Eleições em Pernambuco”. *Mana* 11/1.
- VOMMARO, G. 2003 “Partidos Políticos: elecciones y política em Santiago del Estero 1999-2001”. In: *De la Ilusión Reformista al Descontento Ciudadano. Las Elecciones em Argentina 1999-2001* J-M. Blanquer (org.).
- WEINER, A. 1992 *Inelieble Possessions. The paradox of keeping-while giving*. Berkeley: University of California Press.
- WEINGROD, A. 1968 “Patrons, Patronage and Political Parties”. *Comparative Studies in Society and History* 19.
- _____ 1977 “Patronage and Power”. In: *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*.
- WIKAN, U. 1984 “Shame and Honour. A constestabel pair”. *Man* 19/4.
- WILLERTON, J.P. 1987 “Patronage Networks and Coalition Building in the Brezhnev Era”. *Soviet Studies* 39/2.
- ZALUAR, A. 1985 *A Máquina e a Revolta. As organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense.
- ZUCKERMAN, A. 1977 “Clientelist Politics in Italy”. In: *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*.

Problemas de gobernabilidad en la Argentina y Brasil contemporáneos¹

Informe de avance sobre Argentina

Vicente Palermo²

I. Discusión preliminar

– La caracterización contemporánea y coyuntural de la situación de las instituciones políticas y la gobernabilidad democrática en la Argentina requiere:

- partir de un concepto de gobernabilidad que combine el significado académico habitual de término con el de gobernanza; esto es, la generación de capacidades de gobierno a partir del conjunto de recursos pre-existentes (Malloy, Sola, etc.), pero orientada a rendimientos perdurables en términos de la legitimación y reforzamiento de la autoridad del estado, la consolidación de la representación, los desempeños en crecimiento, equidad y vigencia de la ley. En una síntesis extrema, la gobernabilidad entendida como la generación de recursos perdurables para gobernar eficaz y democráticamente.
- analíticamente, partir a su vez del concepto de *morfología sociopolítica* (De Riz, Palermo), como conjunto articulado de dimensiones sociales, económicas, culturales, políticas e institucionales que constituye el ambiente en el que la política de gobierno tiene lugar. Desde luego, una morfología incluye los actores, con sus propias orientaciones e intereses,

¹ Deseo agradecer a Liliana De Riz por los valiosos diálogos sostenidos en la preparación del presente trabajo y a Mariana Llanos por el permanente intercambio de ideas sobre las instituciones políticas argentinas; la responsabilidad por los errores e insuficiencias del informe es, desde luego, de mi entera cuenta. Agradezco asimismo a Santiago Rosenberg por su asistencia y su colaboración.

² FLACSO-Argentina.

y no sólo domésticos sino también “externos” (regionales y globales). En teoría, una morfología sociopolítica dada proporciona recursos y a su vez incentivos y limitaciones para que los estilos y los contenidos de la acción política cobren a su vez sus variadas formas; también en teoría, los actores tienen grados de libertad que varían de caso a caso (siendo obvio aunque no trivial que los grados de libertad para la acción apropiada o congruente con una determinada morfología sociopolítica son siempre menores que los grados de libertad para el error). La articulación entre dimensiones es importante: no tiene sentido sacar conclusiones a partir – por ejemplo – de las características formales de un régimen político (v.g. si es presidencialista o parlamentarista) sin tomar en cuenta otros rasgos de relieve con los que esas características se combinan. Es la *combinación* la que define una morfología sociopolítica específica en la que la acción política se desenvuelve.

– Dicho esto hay que constatar que la morfología sociopolítica argentina se ha transformado muchísimo tanto en las últimas décadas como en el último lustro, e identificar continuidades y mutaciones, al menos algunas de las más relevantes, será necesario. Esta no es una cuestión menor porque plantea un problema de intelección, tanto para los actores como para los estudiosos.

Un interrogante ineludible es el de si se trata de una morfología sociopolítica ingobernable. ¿Hace imposible esa morfología sociopolítica estructurar una autoridad política central democrática, eficaz y perdurable? Mi impresión (soy conciente de que está a su vez condicionada por mi propio temperamento intelectual) es que no hay motivos para el fatalismo, pero las dificultades son muy elevadas y por tanto los requisitos para la gobernabilidad son severos.

Conviene abrir un paréntesis introduciendo una breve discusión conceptual; el régimen de convertibilidad – para dar un ejemplo del mayor relieve – era hiper-exigente en términos de gobernabilidad. A corto plazo contribuyó a la constitución de un núcleo de gobernabilidad (al menos en el sentido más limitado del término) que permitió dejar atrás una situación de virtual disolución estatal pero, a mediano y corto plazo, suponía unas exigencias de gobernabilidad formidables (Palermo y Novaro). Por otra parte, actores centrales como el entonces presidente Menem y gran parte del Partido Justicialista presentaban orientaciones y preferencias muy desiguales, algunas de ellas críticamente incongruentes con los requisitos del esquema y con las alternativas que sin embargo existían para consolidar y expandir el núcleo de gobernabilidad. La lectura de esa experiencia,

sumada a las de la crisis que fue su culminación y de las transformaciones con tendencia centrífuga a que la propia crisis dió lugar, hace que la morfología sociopolítica argentina pueda aparecer como más ingobernable de lo que realmente ahora es. Por eso, si bien es cierto que una forma de intelección del caso argentino puede ser la de establecer fuentes de ingobernabilidad a la luz de un test real – la crisis 2001-2002 – la utilidad del ejercicio – que de todas formas es conveniente hacer – es limitada, precisamente porque una de las piedras angulares de la morfología se ha alterado con el colapso de la convertibilidad, y en otras dimensiones morfológicas se presentan cambios de gran importancia.

Será por tanto necesario identificar los principales puntos y cuestiones desfavorables en términos de gobernabilidad (ejemplos en diferentes dimensiones: malestar y crisis de representación, reglas del juego electoral, coparticipación federal y responsabilidad fiscal, capacidades estatales severamente limitadas, surgimiento de algunos actores tendencialmente anti-sistema político aunque no necesariamente anti-régimen democrático, un *gap* entre la complejidad de los problemas de acción colectiva presentes y la comprensión de los actores colectivos sobre los mismos, etc.), tanto como aquellos que juegan a favor de la misma (ejemplos: algunas novedades introducidas por la Constitución de 1994; la colocación de la economía argentina en un cuadrante, siguiendo a Gerchunoff y Llach, de apertura comercial y bajo sesgo al endeudamiento; la imposibilidad – se trata sólo de una conjetura que deberá ser puesta a prueba – de configuración de coaliciones de bloqueo; la – precaria – estabilidad y el – precario – equilibrio fiscal primario; la prosperidad del sector agroexportador; la potencialidad política y económica de la integración regional; el surgimiento – precario – de una Corte Suprema independiente, etc.).

Colocar en perspectiva la morfología política argentina permite esbozar diferentes hipótesis sobre algunas de sus características actuales. Hasta mediados de los 90 era posible una interpretación – si no rigurosamente exacta al menos verosímil – sobre la distribución de poder en el sistema político democrático. Tal distribución podría oscilar entre *gobierno unificado* y *gobierno dividido*. Por supuesto, esto dependía básicamente de si las preferencias electorales otorgaban o no mayorías parlamentarias al partido del presidente. La hipótesis a analizar es la de que algunos cambios importantes en dimensiones de la morfología sociopolítica, tales como la crisis de representación, la descomposición o grave desarticulación de algunos partidos (como el radical), el agravamiento de la fragmentación de otros (como el peronista), y el debilitamiento relativo del gobierno federal *vis à vis* los gobiernos (y actores políticos) provinciales, ha creado una forma más

probable de distribución de poder representativo que podemos denominar *gobierno disperso* (en el marco de la cual el peronismo gobernante hace del procesamiento de sus propias tensiones internas una cuestión principal de una agenda de gobernabilidad).

Complementariamente, una interpretación canónica del proceso histórico político argentino se centraba en metáforas (y análisis) en torno a *consensos negativos y empates hegemónicos*, que en términos generales aludían (en especial, pero no únicamente, en materia de conflicto distributivo) a una relación de fuerzas equilibrada entre actores que, por su vez, no deseaban o no podían construir cooperativamente consensos positivos. Una hipótesis posible es que si bien las viejas formas de consenso negativo y empate hegemónico han sido arrasadas, existen hoy otras que son cristalizaciones político-institucionales dispersas que de un modo u otro confieren a ciertos actores poderes de veto suficientes como para impedir la configuración de una autoridad política central capaz de gobernar eficaz y democráticamente. Una hipótesis alternativa – por la que personalmente, como ya señalé, me inclino – es que ésto no es así y que si bien hay un problema de ausencia de autoridad política central legítima y eficaz, son las opciones en las que se embarcan los actores políticos centrales para resolverlo, las que involuntariamente perpetúan el problema, básicamente por tratarse de opciones *self-defeating* – de un modo u otro, y con grandes contrastes y matices, Alfonsín, Menem, De la Rúa y ahora Kirchner podrían ejemplificar esta cuestión (si esta segunda hipótesis fuera correcta, ello supone una aproximación analítica *parcial* con la morfología política brasileña: poder disperso pero no necesariamente actores con poder *de veto* en un contexto en el que, no obstante, no se han desarrollado todavía incentivos ni preferencias por la cooperación). En otras palabras, el problema de la existencia de serias dificultades para estructurar una autoridad política central capaz de un ejercicio eficaz, duradero y democrático, sigue presente, pero el contexto en que ese problema se reitera ha cambiado sustancialmente, y será preciso formular hipótesis acerca de las oportunidades que abren estos cambios, así como de la forma en que están siendo aprovechadas o desaprovechadas.

La realización de un mapa de los principales actores políticos, tanto de aquellos que actúan en la arena partidaria como de aquellos que también se desempeñan en ámbitos ejecutivos y legislativos nacionales y ámbitos ejecutivos provinciales es parte de la identificación de los actores políticos relevantes en sentido amplio: participantes en las diferentes arenas del juego político institucional, incluyendo la esfera pública (forman parte de la morfología sociopolítica argentina, pero deben ser considerados además separadamente). Esta identificación incluye agentes económicos (tanto *estacionarios* como *nómades*, siguiendo a Olson), acreedores domésticos y

externos, actores externos regionales y globales, movimientos de opinión por la seguridad pública, movimientos piqueteros, prensa, iglesia, sindicalismo, organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil, etc.

Dentro del conjunto anterior se cuentan los *actores relevantes en términos de gobernabilidad*, aquellos cuyas acciones son cruciales en términos de gobierno y/o creación o expansión de recursos de gobierno y creación de condiciones de gobernabilidad. Incluida aquí la oposición político-partidaria al Ejecutivo, tanto fuera como dentro del partido de gobierno.

Es en relación a este sub-conjunto, que será indispensable la identificación de sus *lecturas* en términos de gobernabilidad. Aclarar este punto exige regresar al concepto de morfología sociopolítica en una precisión de importancia crucial. En base a sus intereses, orientaciones, culturas políticas, mapas cognitivos, etc., los actores relevantes expresan (en sus estilos de acción y en su retórica) lecturas sobre la morfología sociopolítica. Ni las reglas institucionales (formales o informales) ni otros componentes de una morfología sociopolítica, definen incentivos para la acción de modo lineal, inmediato o transparente; los actores relevantes realizan *lecturas* (implícitas o explícitas) acerca de cómo “gobernar” en el marco de una morfología sociopolítica dada (lecturas condicionadas por orientaciones, mapas cognitivos, aprendizajes previos, etc.). Estas lecturas pueden ser total o parcialmente apropiadas o inapropiadas y son de una importancia primordial en las interacciones y los resultados en términos de escenarios de construcción o deterioro de la gobernabilidad. Esto es más importante aún cuando (como ya señalé) hay desfases de intelección (por parte de los actores y/o de los estudiosos) debido a que la morfología ha cambiado mucho y precisa ser “entendida”.

– Lo dicho nos conduce a las dimensiones más procesuales de la coyuntura: las arenas, cuestiones y estilos de interacción que permitirán la identificación de las lecturas tanto como establecer escenarios alternativos futuros y propuestas. La identificación de cuestiones principales de contacto entre los actores relevantes en términos de gobernabilidad y el resto de los actores políticos relevantes, incluye la identificación de los puntos y los temas más importantes de contacto entre las autoridades del Ejecutivo y las del Legislativo y de las Provincias, la relación entre el Ejecutivo nacional y las distintas expresiones de la sociedad civil, identificando los temas que pueden tensionar esta relación y las formas en que las expresiones societales se manifiestan. Un aspecto importante de esta cuestión es la distinción y la identificación de situaciones (en los temas de interacción) que constituyen

juegos de suma cero, juegos de suma positiva y situaciones Pareto-superior (dado que tienen implicaciones muy diferentes para la política).

Por su vez, la identificación de los temas centrales que pueden afectar la gobernabilidad democrática en el corto y mediano plazo, incluye la identificación de los ámbitos de la morfología sociopolítica argentina (instituciones, arenas, etc.) en los que esas interacciones tienen lugar, así como la identificación de las formas de interacción política imperantes en el sistema político argentino y los resultados que las mismas tienen sobre la gobernabilidad. Ello debe hacer posible la identificación de una serie de escenarios alternativos de gobernabilidad *previsibles* en función de las variables anteriores.

Tomando en cuenta la información disponible a través del estudio y el análisis llevado a cabo en los puntos previos, el interrogante guía de este apartado será: ¿qué tipo de líneas de acción y/o acciones (que sea realista esperar) por parte de los actores relevantes en términos de gobernabilidad, conduciría a la construcción de un núcleo de gobernabilidad perdurable y expandible? Una cuestión clave dentro de ello es: ¿cómo sería posible que los actores políticos relevantes se comprometieran en políticas de estado (entendiendo por tal la convergencia en políticas públicas sostenibles en torno a las cuales predomine la cooperación perdurable entre actores “oficialistas” y actores “opositores” sin que sin embargo se cancele la competencia política – algo completamente diferente a hipotéticos *mínimos comunes denominadores* o inocuos *proyectos nacionales*, y a su vez totalmente opuesto a la rotación por la cual se hacen las mismas políticas desde el gobierno y se las obstruye desde la oposición, poco más o menos el histórico de la democracia desde 1983).

Lo dicho da pie a una discusión analítica, bajo la forma de algunos interrogantes. Quizás debido a un imperativo demasiado elocuente de las circunstancias, ¿la *lectura/apuesta* de Duhalde en su presidencia se desarrolló en un marco *proto-parlamentarista*? ¿Tal vez sea ese tipo de lectura el mejor posible para la morfología sociopolítica argentina actual? (en ese caso, esto podría beneficiarse de *know how* brasileño; una hipótesis es que toda una serie de rasgos y dimensiones en mutación van aproximado entre sí ambas morfologías sociopolíticas).

¿La *lectura* de Kirchner (que, por caso, la mirada histórica de Tulio Halperin Donghi encuentra comprensiblemente simpática) parecería ser la de concentrar poder, organizar una *hegemonía*, en un medio que a todas luces es el de un poder disperso y fragmentado? Que esa sea su lectura quizás es menos evidente de lo que parece; en todo caso, la atención a objetivos igualmente deseables pero que no son fácilmente compatibilizables

puede llevar al presidente a producir algunos resultados no enteramente congruentes con esa *lectura* – es el caso por ejemplo de la renovación en la Corte Suprema de Justicia.

Comoquiera, asumiendo que esa sea su lectura, ¿se trata de una lectura prudente? ¿es una apuesta/lectura realista en términos de la presente morfología sociopolítica argentina? ¿cuáles son sus vulnerabilidades y sus peligros? ¿cuál sería dentro de esta apuesta un escenario de llegada virtuoso en términos de núcleo de gobernabilidad?

Partiendo de la distinción entre concepciones de la política entendida como *composición* y entendida como *contraposición*, el camino seguido hasta ahora por Kirchner – dejando de lado de momento si se trató o no de una estrategia correcta en su hora inicial – se parece bastante al estilo *delegativo* bien conocido y que Guillermo O'Donnell aproximó analíticamente a una forma de régimen político, pero con ingredientes no menos relevantes de *entornismo* (Bonvecchi y Palermo). De momento este es un dato duro y de importancia crucial, ya que no parece probable que el presidente altere su estilo por su propia voluntad. Pero los riesgos de la apuesta en que Kirchner se ha embarcado son bien conocidos; tarde o temprano tendrá lugar la caída de la popularidad presidencial (Kirchner cuenta entre sus actuales activos, el haber, como dice el tópico, “reconstruido los lazos entre la política y la sociedad”). Pero ¿cómo? Cabe recordar que Menem también lo hizo en su momento. La fragilidad de la reconstrucción parece aún mayor en el caso de Kirchner y esto no depende tanto de la escasa identificación inicial con su figura sino de las formas en que aquellos lazos fueron reestablecidos). Y una vez que ello ocurra se producirá una reversión rápida de las capacidades de gobierno adquiridas no sólo porque los actores que han sido excluidos o perjudicados no dejarán pasar la oportunidad de penalizarlo a su vez sino también porque las capacidades de un *entorno* de contribuir a una corrección apropiada del rumbo son casi por definición inexistentes. Lo cierto es que no hay federalismo o gobernabilidad eficaces y democráticas sin poder central consolidado y eficaz y sigue en pie el interrogante: ¿cómo construir esa autoridad necesaria? Y, ¿cómo eludir el peligro de que esa construcción conduzca a una nueva forma insatisfactoria e inestable de hegemonía peronista?

El problema es qué centralidad analítica otorgarle a este proceso y a sus posibles consecuencias. El informe podría girar en torno a este proceso como objeto central, y complementariamente estimar líneas de acción convenientes por parte de otros actores enderezadas a moderarlo, o a contención de eventuales pérdidas llegado el caso de que, como es de temer, esta trayectoria encuentre un límite de avance, y a su vez discutir las posibilidades de incidir, a través de qué acciones y por parte de qué actores, en la (improbable y difícil) corrección

del rumbo. Pero, una alternativa completamente diferente es que el informe se ocupe de lo anterior y también de un escenario completamente alternativo, escenario que, al menos de momento, carece de actores políticamente relevantes que protagonicen los papeles inherentes al mismo.

II. Estado local del arte

a. Una crítica

Los estudios disponibles sobre gobernabilidad producidos en o para el caso argentino actual presentan algunas contribuciones indudablemente valiosas de las que ciertamente se beneficia nuestro propio trabajo. No obstante se caracterizan por algunos rasgos que minan seriamente su utilidad:

- tienen un sesgo fuertemente normativo y/o tecnocrático. Prestan, en general, muy poca o ninguna atención a las cuestiones de viabilidad política implicadas en sus propuestas o recomendaciones. Así, las recomendaciones, sin entrar a juzgar su mérito intrínseco, se presentan “en el aire”, no entran en consideración cosas tales como recursos realmente disponibles, opciones dilemáticas, brechas de capacidad política e institucional, análisis de contextos y condiciones de formulación e implementación, y análisis de viabilidad. Algunas propuestas son perfectamente autocontradictorias: parten de postular que determinadas reglas de juego y/o ciertos actores, hacen de la Argentina un país ingobernable, seguidamente proponen una mutación radical de las reglas, sin siquiera interrogarse por cómo, en el contexto que acaban de identificar, tal mutación sería posible.

- más que análisis auténticamente centrados en la gobernabilidad y sus problemas, convierten en un *ómnibus* al concepto de gobernabilidad. Le adhieren todo aquello que para los autores resulta bueno, conveniente o deseable. La agenda preferida de cada autor, de este modo, deviene sorprendentemente en la agenda de cuestiones que afectarían directa y crucialmente la gobernabilidad. Sólo así se puede entender que, por ejemplo, un estudio sobre la gobernabilidad democrática en la Argentina de hoy postule la necesidad de “extender las prácticas democráticas y participativas a las empresas”, o de la “creación de una red de instituciones de capacitación en comercio internacional”, o la de “recontextualizar las concepciones de autonomía universitaria y cogobierno”. Nada hay de objetable *en sí mismas* en estas propuestas, pero su presencia – entre otros numerosos ejemplos – en estudios sobre la gobernabilidad argentina actual da la pauta de un extravío analítico.

- presentan una preocupante afinidad con el espíritu refundacional y el ocasionalismo reinantes en la opinión pública y en gran parte del mundo político. Un estudio elaborado por el Banco Mundial (2003), por ejemplo, antes de la elección presidencial de ese año, sugiere que el futuro presidente tendría “una oportunidad única” para revertir el proceso de larga data de deterioro de la política y las instituciones, etc. Sin proporcionar, por supuesto, el menor fundamento acerca de porqué el presidente tendría *tamaño* oportunidad, o de porqué tal oportunidad habría de ser *única*. De ese modo, se limitan a darle un toque tecnocrático de verosimilitud al espíritu dominante en la opinión pública, aportando su granito de arena a la frustración posterior con lo poco que se pueda hacer.
- no se preocupan por fijar prioridades en arreglo a administrar inteligentemente los escasos recursos (políticos, estatales, temporales, económicos, etc.) disponibles. Ya que se trataría de una oportunidad única, “todo” es indispensable y tiene una importancia fundamental, y debe encararse sin dilaciones.
- las recomendaciones sustantivas suelen estar acompañadas por consejos edificantes, de aquellos que Cervantes Saavedra denominaría “voces y advertimientos saludables”, como, por ejemplo, “sería bueno un papel más proactivo del congreso” o “una participación creciente y proactiva de las organizaciones de la sociedad civil”, o “el cumplimiento de las promesas electorales” y “devolver al debate político elementos programáticos”, o “intentemos regular la informalidad hacia el trabajo formal”.
- dan por descontado (y en ocasiones lo hacen explícito) la existencia de una sociedad civil virtuosa, una ciudadanía que desea lo bueno, frente a las élites autointeresadas o corruptas – en especial las políticas – y a los incentivos institucionales perversos. Este supuesto no es constante, a veces se alude a estados de anomia, a reglas informales fuertemente arraigadas en los grupos sociales. Pero en general la polarización preside la identificación de los problemas y a la hora de formular recomendaciones y propuestas este implícito se hace más marcado aún, lo que contribuye poco al análisis de los caminos políticos generadores de gobernabilidad democrática.
- la despreocupación por el examen de los problemas y condiciones de viabilidad política, llega al punto de no distinguir entre cuestiones de proceso y cuestiones de resultado. Es decir, comparando reglas contra reglas (formales, sean constitucionales o de rango subconstitucional) tal vez sea sencillo llegar a una conclusión en términos de mayor o menor gobernabilidad (aunque casi nunca se trate de conclusiones

incontrovertibles); pero esa comparación no puede eximir al analista o al decisor del examen, en términos de gobernabilidad, de las consecuencias de convertir un *non-issue*, o un *issue* latente, en un *issue*.

b. El discurso político sobre la gobernabilidad como problema de gobernabilidad

La política es uno de los ámbitos de la acción humana en los cuales es más perceptible que se hacen cosas con palabras. Más allá de justificadas preocupaciones académicas y políticas, parece claro que la cuestión de la gobernabilidad ha devenido recientemente en un componente central de la agenda política y pública. Esto es muy comprensible, pero creemos que un esfuerzo bien orientado debería estar enderezado a mostrar cómo la centralidad de la preocupación por la gobernabilidad ha tenido lugar, en el debate político y en los medios, de un modo tal que constituye en sí misma parte del problema, no de la solución. El mejor ejemplo al respecto es la forma como se están encuadrando actualmente, por parte de medios de comunicación, intelectuales, sectores políticos, etc., los problemas de “*law and order*” catalizados (aunque no suscitados) por el fenómeno *piquetero*. La exigencia de reestablecimiento perentorio de la ley y el orden, tomando en cuenta por un lado las características de los actores sociales involucrados, y por otro los males de los que adolecen los poderes públicos, tiene por consecuencia crear una brecha entre posibilidades reales de resolver la cuestión, y expectativas sobre la misma. Hay prudencia gubernamental en resistirse (dejando de lado si el gobierno juega o no en la “interna” de los *piqueteros* y de los *peronistas* al mismo tiempo) a utilizar medios de violencia pública que adolecen no solamente de una cuestionada legitimidad, sino que además son desmesuradamente propensos al derramamiento indiscriminado de sangre y a no ajustar su comportamiento a la ley. Pero esta parsimonia – que inevitablemente es fuente de dificultades – choca con la intemperancia de sectores para los que la no satisfacción *in continenti* de sus exigencias es sinónimo de ingobernabilidad. Lo dicho se relaciona a la cuestión que discutimos en el apartado XII, la relación entre liderazgo, tiempo y gobernabilidad. Una contribución importante, en las presentes circunstancias, debería ser la de salir activamente al cruce de la retórica en la que el término *gobernabilidad* es poco más o menos que un arma en el arsenal de la intolerancia.

III. Los rasgos básicos del régimen político argentino – tensión *demos constraining* vs. *demos enabling*

La idea de Montesquieu de separación de poderes en modo alguno hace referencia necesariamente a una supuesta “independencia” de poderes sino, más bien al contrario, puede entenderse, desde un ángulo, como control recíproco (para Montesquieu, el control recíproco era el medio eficaz de limitar al poder con el poder) y, desde otro ángulo, como interdependencia, en tanto que ciertas funciones de autoridad se comparten. Así, dividir el poder es más bien que ciertos poderes – por caso los legislativos – sean compartidos por distintos actores, y no que a cada actor le corresponda la totalidad exclusiva de una determinada función de poder. Esto va en contra no solamente de la noción de sentido común de “división de poderes”, sino, en especial, de la empleada muchas veces por doctrinarios constitucionales (el denominado “principio de separación de poderes del constitucionalismo clásico”). Sabsay y Onaindia (1995), por ejemplo, se refieren al “principio de separación de poderes tajante que debe imperar en el presidencialismo... a diferencia del parlamentarismo, en el cual rige la colaboración entre dichos poderes, tanto por el modo como se celebran los actos de gobierno, como por el hecho de que los ministros deben ser al mismo tiempo parlamentarios...”. Más allá de nuestra discrepancia conceptual con este enfoque, es también llamativo que los autores no registren los casos de presidencialismo donde los ministros son habitualmente miembros del parlamento. Esto tiene relevancia analítica y política y nos permite establecer una hipótesis:

– Existe un obstáculo epistemológico en académicos y asimismo en segmentos de la dirigencia política, que impide percibir la crucial importancia, en regímenes presidencialistas, de las funciones integrativas del Poder Ejecutivo, que provienen, en primer lugar, de sus facultades legisferantes. Esas funciones pueden ser indispensables aun en casos en que las preferencias electorales arrojan una mayoría parlamentaria del mismo signo que el jefe del Ejecutivo, ya que ello no garantiza automáticamente la cooperación entre los poderes que es imprescindible dado el hecho de que éstos comparten funciones de autoridad. Los puentes entre los dos poderes necesarios para alcanzar los requisitos de cooperación, deben ser construidos activamente. Quienes conciben la división de poderes según el “constitucionalismo clásico”, tienden a considerar las facultades legisferantes del Poder Ejecutivo en términos de “interferencia/intromisión que no respeta el principio de la división de poderes”. Este déficit de percepción “doctrinaria” sale paradójicamente al encuentro de la concepción mayoritarista en la que se ha formado una parte sustancial de la dirigencia política argentina, según la cual los presidentes

gobiernan y en todo caso, las coaliciones deben resolver el problema de cooperación simplemente proporcionando al Ejecutivo mayorías obedientes en el Parlamento. Hay, pues, dos culturas políticas, la del doctrinarismo constitucionalista, y la del mayoritarismo político, que contribuyen poco y nada al aprovechamiento de las posibilidades reales de gobernabilidad que ofrece el cuadro constitucional vigente.

Fue quizás a partir de las tesis desafiantes de Linz (1988) sobre los supuestos peligros del presidencialismo (y las consiguientes ventajas del parlamentarismo) que diversos autores comenzaron a prestar atención a las instituciones de las democracias latinoamericanas y a intentar especificar sus rasgos en perspectiva comparada (entre ellos, a título de ejemplos, Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997, para interpretaciones más generales, y Mustapic, 1998, Stepan, 1999, y Llanos y Nolte, 2003, para enfoques comparativos centrados en pares de países o diferentes variables). En general hay consenso analítico en que estos rasgos están constituidos por el tipo de configuración horizontal de la autoridad, su configuración vertical, y las reglas básicas del sistema electoral.

El federalismo argentino es considerado entre los “federalismos robustos” (Mainwaring, 1997; Calvo y Abal Medina, 2001). Casi seguramente esto se vincula a su genealogía como federalismo para unir a las provincias más que para evitar la ruptura de una demasiado hipotética unidad de las Provincias Unidas (la diferencia es que en los federalismos que tienen lugar para evitar una ruptura, como en el caso español, el centro conserva más control de los asuntos nacionales – véase Stepan, 1999). Un rasgo importante es el acompañamiento funcional por un diseño bicameral del poder legislativo (Lijphart, 1995). En Argentina el federalismo robusto está reforzado por este bicameralismo sólido, en el que la forma de elección del senado es incongruente con la de diputados (la división del pueblo en diferentes electorados tiende a mantener separados los intereses de los gobernantes) y sus prerrogativas son simétricas a las de la cámara baja (Llanos y Nolte, 2003). Esto tiende por su vez a que los gobernadores de las provincias tengan fuertes incentivos para intentar influir sobre el senado, no solamente sobre los diputados y el Poder Ejecutivo y tiende, asimismo, a dar forma a los partidos nacionales (argumento al que regresamos en un apartado posterior). Desde luego, el “poder de veto” de dos cuerpos parlamentarios propio del bicameralismo simétrico eleva los requisitos de cooperación si no hay mayorías del mismo color en ambas cámaras. Como sea, el hecho de que el poder político se encuentre más dividido territorialmente tiende, en principio, a favorecer los asuntos locales y a fortalecer a los actores locales otorgándoles una gran capacidad de influencia sobre los recursos y su distribución.

Para Stepan (1999), el federalismo es inherentemente *demos constraining*, ya se trate de mecanismos decisorios que exijan unanimidad o super-mayorías, se constituyen representantes con gran poder de obstrucción (*bloking win-set*) que expresan pequeños e incluso muy pequeños porcentajes del electorado. Estos representantes pueden impedir decisiones o hacerlas irracionalmente costosas (aprovechando para extraer *rent-seeking rewards*, son equivalentes a las minorías restringidas de Olson, 2001), arraigadas en sus posiciones institucionales representativas. Para Stepan ello va contra la equidad de «un ciudadano, un voto», y el poder de obstrucción incorporado a la Constitución crea problemas al funcionamiento legítimo y eficaz de la democracia. Tomando su encuadre analítico, según el cual en el federalismo democrático hay un *continuum* que va desde sistemas que contienen restricciones mínimas a los que contienen restricciones máximas al conjunto de ciudadanos de la polis, se puede coincidir con él en que solamente en casos como Brasil y Argentina existen condiciones potenciales, para hacer obstrucción a la mayoría democrática en el plano federal, comparables con el poder de bloqueo de las mayorías de los Estados Unidos, al menos entre las grandes federaciones.

Así lo indican, por de pronto, algunas de las reglas decisorias constitucionales e infraconstitucionales (pero como luego veremos, las reglas decisorias se complementan con las prácticas y con patrones para-constitucionales de comportamiento político para determinar la posición en el *continuum*), entre ellas: a. el grado de super-representación de la cámara territorial (a más, mayor potencial restrictivo) y, en menor medida, el grado de sobre-representación en la cámara baja (Argentina cuenta con una cámara alta de bajísima proporcionalidad y una cámara baja poco proporcional; la sobre-representación en la cámara baja no es un rasgo típico de los federalismos sino una excepción que comparte con el caso brasileño; véase Calvo y Escolar, 2003); b. el alcance temático de las políticas atribuidas a la cámara alta (a mayor alcance, mayor potencial restrictivo); c. el grado en que la constitución confiere competencia para elaborar políticas a las unidades federativas (a más, mayor potencial restrictivo). Constitucionalmente, las unidades territoriales cuentan con importantes competencias propias y poder *residual* para legislar (por ejemplo en lo que se refiere al sistema electoral). El ejercicio de funciones administrativas y prestaciones de servicios básicos (en áreas de salud, educación, bienestar, etc.) no cuenta con apropiadas capacidades constitucionales de fiscalización federal. La organización fiscal básica no está constitucionalmente establecida. Todo ello tiene implicaciones que abordaremos en el apartado siguiente.

Si los federalismos democráticos varían en el grado de sus restricciones, es preciso observar también la estructura del Poder Ejecutivo. Si bien el régimen federal argentino fue construido como un federalismo robusto, al mismo tiempo

se procuró – respetados esos límites – ampliar el poder del *demos*. Así, el régimen político argentino, presidencialista y federal, tuvo desde el comienzo características duales. No es sin motivos que, de acuerdo a sus prerrogativas, Mainwaring y Shugart (1997) clasifiquen al presidente argentino como potencialmente dominante, debido a sus poderes de veto y de decreto (aunque, desde luego, esos criterios de medición en perspectiva comparada deben considerarse cautelosamente porque suelen ser muy contestables). Para sopesar el poder legislativo del presidente podemos utilizar los indicadores que utilizan Shugart y Carey (1992) (si bien nos valemos de nuestras propias mediciones, ya que las de los autores, tanto sobre Argentina como sobre Brasil, son considerablemente erradas). En lo que se refiere a la combinación poder de veto-*override*, el presidente argentino disfruta del primero, y se requiere una mayoría de dos tercios en ambas cámaras para contestarlo; en lo que atañe al veto parcial, el presidente cuenta con él, y se requiere asimismo de dos tercios en ambas cámaras para neutralizar su efecto. En lo que se refiere a poder de decreto, el presidente está autorizado a emitirlos, *de momento con pocas restricciones* (más adelante regresaremos a este punto). En lo que toca a atribuciones presupuestarias, el presupuesto es una ley y el ejecutivo tiene todas las potestades legislativas que tiene sobre las leyes, y su preparación es del Ejecutivo; por fin, el presidente fija el monto máximo, y el Congreso puede incrementar gastos sólo si establece nuevas fuentes. En lo que respecta a la posibilidad de proponer referéndums, el presidente puede hacerlo aunque con restricciones (consulta popular no vinculante y con voto facultativo). En lo que se refiere a exclusividad para introducir legislación, el presidente no la tiene, salvo en materia presupuestaria. Por fin, la atribución constitucional de reglamentación de las leyes (competencia que los presidentes argentinos comparten con los brasileños y con pocos otros casos en el mundo) es del mayor relieve. En síntesis, en términos generales y comparados (por ejemplo con el caso brasileño) las atribuciones legislativas del presidente argentino son sumamente considerables.

En cuanto a los poderes no legislativos del presidente son por definición importantes: puede formar a su arbitrio el gabinete, y el Congreso no puede someterlo a un voto de censura; y salvo con la pequeña excepción dispuesta por la Constitución de 1994 (C94) en relación al Jefe de Gabinete, el Congreso no puede censurar ni obligar a la dimisión de sus ministros (la interpretación de la censura parlamentaria al Jefe de Gabinete y del rol de éste se presta a una discusión ulterior).

En lo que se respecta al sistema electoral (véase De Riz, 1992), la proporcionalidad para la elección de diputados está más atenuada – en términos de la dimensión federativa – aún en Argentina que, por caso, en

Brasil (dadas las bajas magnitudes efectivas de los distritos – entre 6 y 5 promedio –, la aplicación de la fórmula D'Hont y el umbral distrital del 3% del patrón total). Los mecanismos de configuración de las candidaturas dan por su vez el poder de nominación a las estructuras partidarias correspondientes a los distritos (estados provinciales) y a los jefes ejecutivos en éstos.

En cuanto al rol del poder judicial, debe tenerse en cuenta que, en general, en los federalismos (seguimos a Stepan, 1999), los límites de lo que es por consenso un área de interés del gobierno de unidad territorial o del gobierno federal, están en flujo. La adjudicación de esos límites es esencial y siendo así, los tribunales se constituyen – constitucionalmente – en un actor político relevante. Más en general, la atribución de control constitucional de las leyes a la Suprema Corte, y no solamente en lo que se refiere a la dimensión federativa, es de la mayor importancia (históricamente, como se sabe, ha sido un incentivo por parte de los ejecutivos para avanzar sobre el tribunal).

Desde un punto de vista abstracto, sería muy razonable identificar algunas características básicas del régimen político argentino (así como de cualquier otro, en verdad) como fuentes potenciales de ingobernabilidad. Con Tsebelis, la identificación de poderes de veto que expresan combinaciones de características de reglas y actores, tiene mayores implicaciones analíticas que la dicotomía presidencialismo – parlamentarismo. Sistemas parlamentarios como el inglés, por ejemplo, de estados unitarios, con elecciones mayoritarias y sin control de constitucionalidad por parte de los tribunales superiores (a lo que se agrega que los Bancos Centrales no son independientes), contrastan con sistemas parlamentarios como el alemán o el español. En términos analíticos y político-prácticos, eso estaría aquí completamente fuera de lugar. Al menos en el corto plazo; no hay motivos para predecir que en el futuro algunos rasgos básicos, agravados, no puedan constituirse en auténticas fuentes de ingobernabilidad al mudar sustancialmente las preferencias de sectores ciudadanos y/o regiones en relación a reglas constitutivas básicas del régimen político (democráticas, federativas, integridad del estado en su forma actual). Pero ello está fuera del contexto de consideración de este estudio; junto a eso, desde un punto de vista normativo, no será ni bueno ni malo por ejemplo que un grupo de senadores que representa un pequeño porcentaje de la ciudadanía tenga un poder de veto contra la voluntad del resto. Será simplemente una constatación: al menos para todo lo que está establecido constitucionalmente, las reglas no serán consideradas en su faz normativa ni evaluadas en términos de mayor o menor potencial de (in)gobernabilidad; simplemente ahí están y *lo importante será identificar su tendencia en términos de incentivos a la acción e identificar las oportunidades para la gobernabilidad que ofrecen.* No interesa

aquí enfatizar si es normativamente bueno o malo que el presidente disponga de considerables poderes legisferantes, o que una mayoría potencial se encuentre restringida en la eficacia para traducir la decisión que la constituye como tal (como mayoría) o si tal restricción hace más o menos gobernable al arreglo institucional. Interesa *entender* ese arreglo, esto es, identificar los puntos (potencial restrictivo), la tendencia y la trayectoria, y lo que «manda el tablero», para saber cómo gobernar mejor *con ellas*.

Con todo, esto no excluye que, en los apartados finales del presente trabajo, orientados a una agenda propositiva, nos interroguemos también por la conveniencia o inconveniencia de la tematización política de cuestiones latentes que podrían ser o no, convertidas en cuestiones contestables, por ejemplo el alcance temático del senado y/o la absoluta simetría entre cámaras que prácticamente neutraliza cualquier diferencia entre iniciadora y revisora salvo en el caso (de todas formas importante) de alteraciones parciales. En otras palabras, se trataría de evaluar la conveniencia en términos de gobernabilidad, no – o no únicamente – de un resultado determinado de un cambio de reglas de juego (es decir, comparando reglas contra reglas), sino del proceso de convertir un *non-issue* o un *issue* latente en un *issue*. La discusión hasta aquí desarrollada nos conduce a un grupo de hipótesis, cuya discusión retomaremos luego de anunciarlas:

- Las instituciones contienen dispositivos para la estructuración de incentivos, pero esos incentivos no son necesariamente unívocos. El formato institucional del régimen político argentino es dual, ya que presenta fuertes elementos de restricción del *demos* y al mismo tiempo fuertes elementos de empoderamiento del *demos*. En la práctica, no se trata de incentivos a la cooperación ni a la confrontación, sino de un conjunto complejo de arreglos institucionales que eleva considerablemente los requisitos para la toma de decisiones. Pero esto significa al mismo tiempo que los actores – y en especial el jefe del Ejecutivo – tienen considerables grados de libertad institucional para actuar y pueden hacerlo escogiendo caminos y formas muy diferentes.

- Los cambios de los 90, incluyendo la C94 (las modificaciones efectuadas al texto constitucional en el capítulo consagrado al modo de conformación y ejercicio de la autoridad política), han mantenido y profundizado una dualidad fundamental; en algunos campos, el presidente ha incrementado sus capacidades para actuar eficazmente sin contar con la cooperación de otros poderes; en otros, claramente estas capacidades, así como la capacidad *demos enabling* del propio Congreso, se han reducido. Aunque los poderes proactivos del presidente se incrementaron, la C94 incrementó asimismo los requisitos/las exigencias que se presentan a los

actores para conseguir la cooperación entre los poderes que es necesaria en el régimen presidencialista. Algunas modificaciones presentan el signo unívoco de inducir a la cooperación entre los actores institucionales, pero son pocas. Un detalle nada menor, prestando atención a la sustancia de las cuestiones, es que, a partir de la vigencia de la C94, las competencias del Ejecutivo se han reducido de cara a cuestiones críticas de gobernabilidad: fiscales y tributarias. Pero, entiéndase, esto no significa de por sí un mayor *déficit* en términos de gobernabilidad, ya que la cuestión de los requisitos agravados no beneficia ni perjudica en abstracto la gobernabilidad. Ello depende, en parte, de las cuestiones en su estado vigente; si, por caso, las características actuales del régimen electoral y de partidos fueran claramente inadecuadas en términos de gobernabilidad, el agravamiento de los requisitos para alterarlas a su vez empeoraría la situación. Pero, sobre todo, depende de las opciones de los diferentes actores, y en especial las de la Presidencia, según su preferencia por el empleo de los instrumentos de que dispone, en acciones de autoridad *unilaterales/imperiales* que tienden a la legislación concentrada en el Ejecutivo o en acciones de autoridad *integrativas* que tienden a la co-legislación entre poderes.

En lo que se refiere al grado de centralización o descentralización potencial del poder, la interpretación dominante sobre las consecuencias de la reforma es la profundización de la tendencia al *poder dividido*; Escolar y otros (2003), por ejemplo, subrayan que en virtud de «la diferencia en la modalidad de elección... [se tiende a la] conformación de un gobierno dividido... no sólo en el sentido de oficialismo y oposiciones... sino de competencia y conflictividad de intereses regionales... la región metropolitana define el presidente, la región pampeana la cámara y las provincias periféricas el senado...». Mocca (2004), por su parte, señala que «los distritos grandes eligen al presidente, los distritos chicos inclinan la balanza del Congreso». Más allá de lo acertado del señalamiento sobre las preferencias y las chances electorales, nosotros no compartimos esta conclusión.

- En lo que atañe a la centralización. <=> descentralización del poder, el impacto de la reforma constitucional del 94 no parece ser en dirección a un gobierno dividido sino más bien en dirección a una mayor dispersión territorial de la legitimidad de origen y del poder decisorio. Que la traducción de preferencias electorales en cargos representativos arroje una pauta de gobierno dividido o no, o disperso o no, depende de variables que no forman parte de las reglas formales de juego, aunque son influenciadas por ellas.

Como se sabe, la reforma suprimió el Colegio Electoral y estableció la elección directa del presidente a través del sistema de doble turno (la

incorporación de la doble vuelta electoral -art. 94- aun con la particularidad de no exigir la mayoría de los votos en primera vuelta para consagrar un ganador, refuerza la legitimidad de origen del presidente al impedir que acceda a la primera magistratura un candidato rechazado por la mayoría de los ciudadanos). La primera consecuencia práctica de esta modificación es que cuatro distritos –Buenos Aires, ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé-, que concentran casi el 70% de los electores, pueden decidir la elección presidencial (vale recordar que el Colegio Electoral tenía un efecto de sobre-representación de los distritos menos poblados que reducía la diferencia). Por otro lado, la disposición constitucional que eleva a tres el número de senadores por provincia aumenta el peso de la representación de las provincias más chicas, (ya sobre-representadas en la Cámara de Diputados). Si el Senado tiene poder de veto, el resultado del cambio es la capacidad de veto potencial en manos de una fracción *aún menor* del electorado.

Examinemos ahora los papeles de las cámaras *vis à vis* los del Ejecutivo en el procedimiento ordinario de sanción de las leyes. Si un proyecto (que puede ser también presentado por el Ejecutivo) tiene principio en uno de los cuerpos, y sufre alteraciones (adiciones o correcciones) en el otro, los pasos sucesivos dependerán de si estas alteraciones fueron aprobadas en la cámara «revisora» por mayoría absoluta o por los 2/3. Si fueron aprobadas por mayoría absoluta, la cámara de origen podrá aprobar las alteraciones o insistir en la versión inicial, con la mayoría absoluta (se trata siempre de parlamentarios presentes). Si la cámara revisora, en cambio, aprobó alteraciones con el voto de 2/3 de sus miembros, la cámara de origen precisará a su vez 2/3 para la insistencia. Si no los consigue, el proyecto alterado por la cámara «revisora» pasa al Ejecutivo, que puede aprobarlo, rechazarlo/devolverlo, o desecharlo/vetarlo parcialmente. Si el Ejecutivo rechaza total o parcialmente, el proyecto vuelve a la cámara de origen; la insistencia requerirá entonces 2/3 y asimismo 2/3 de la cámara revisora. Pero más importante aún es el caso en que el proyecto sea rechazado («desechado totalmente»), por mayoría absoluta, por una de las cámaras: entonces no podrá ser repetido en las sesiones correspondientes a ese año. Esto significa que cada una de las cámaras tiene poder de veto siempre y cuando pueda reunir una mayoría absoluta a favor de un rechazo total. En estas reglas generales la C94 no innovó.

Existen sin embargo varias novedades que merecen destacarse. Una es más bien secundaria: el aceleramiento del trámite legislativo por acortar el número de reenvíos favorece la posición de la cámara iniciadora (se supone asimismo que ésto hace más eficaz la acción de gobierno globalmente considerada; según Mariana Llanos, en comunicación personal, quizás no se trate de una reforma tan secundaria: en caso de que el presidente no

tenga mayoría en ambas cámaras, sin duda lo es, dada la capacidad de cada cámara de rechazar la ley. Pero si cuenta con mayoría en ambas, el presidente puede utilizar el recurso para incidir en la orientación de su base parlamentaria, ingresando los proyectos por la cámara en la que está más respaldado, para que sea ésta la que tenga la última palabra. La disposición constitucional anterior, que permitía más ideas y vueltas, diluía esa posibilidad de control). Otra novedad secundaria pero no insignificante de la C94 es el fortalecimiento de las facultades de las comisiones internas en virtud del reconocimiento constitucional de su rol (por el que las cámaras pueden delegar en sus respectivas comisiones la aprobación en particular, una vez aprobado el proyecto en general). Más importante es que ahora se ha excluido la sanción tácita o ficta. Se entiende que ésto se aplica a toda la actividad legisferante, incluyendo los decretos de necesidad y urgencia (DNU's); de modo tal que no es posible (constitucionalmente) el silencio parlamentario (los efectos de ello son complejos, no necesariamente juegan a favor o en contra de las capacidades proactivas de la presidencia).

La C94 mantiene la asimetría preexistente entre cámara de origen y cámara revisora (la de origen se beneficia de poder aprobar, y luego insistir en su versión original, con mayoría absoluta, *a menos que* la revisora reuna 2/3 a favor de alteraciones). Pero la única novedad en este aspecto es importante: la reforma le concede al Senado la condición de cámara de origen en «materias del interés particular de las provincias» (art. 75, incisos 2 y 19). La consecuencia es que en lo que se refiere a la ley convenio de participación (pendiente), el Senado es ahora un *gate keeping* (era ya un *veto power*, tanto como Diputados). Otra novedad es que los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras (no únicamente los presentes). Claramente se trata aquí de «requisitos agravados».

Uno de los incentivos perceptiblemente enderezados a favor de la cooperación entre poderes ha sido la figura del Jefe de Gabinete. Se trata de una reforma tibia («construcción institucional a mitad de camino», Mocca, 2004), y que no cubrió las expectativas injustificadas que algunos analistas se habían hecho a mediados de los 90. Como se sabe, de los artículos 99, 100 y 101 del nuevo texto constitucional se desprende que tal figura no equivale a la de primer ministro o jefe de gobierno de los sistemas parlamentarios o semipresidenciales. Es el presidente –jefe de gobierno, según se explicita en el texto- quien lo nombra y puede removerlo; su rol se concentra en la dirección de los asuntos administrativos de gobierno (el Congreso puede destituirlo con el voto de la mitad más uno de cada una de las cámaras pero no puede designar su reemplazante, atributo que permanece en manos del

presidente. En ningún caso puede ejercer de derecho la condición de jefe de gobierno, expresamente reservada a aquel). Ciertamente nada impide que el Jefe de Gabinete pueda convertirse en un recurso para sostener la estabilidad del régimen y garantizar la gobernabilidad en situaciones de emergencia, pero eso no ha ocurrido hasta ahora y, lo más importante, depende enteramente de la voluntad de los actores, en especial del presidente. Si crea más incentivos para la cooperación y para eludir situaciones de bloqueo (sea desempeñando un papel de «fusible», sea uno de eje de recomposición del poder político en caso de erosión de la autoridad gubernamental o de necesidad de reconstituir un respaldo parlamentario), estos incentivos son tibios, apenas sugieren unas posibilidades que podrían ser aprovechadas a fondo, o simplemente desestimadas.

Otro ejemplo de herramienta de negociación cuya utilidad puede expandirse conforme a las elecciones que se tomen sobre su uso (independientemente del propósito para el que fue creada), está dado por el artículo 72 de la C94, que afirma que ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del PE sin previo consentimiento de la cámara respectiva. Consideramos que al no hacerse explícito si el permiso concedido es con o sin retención del escaño, la retención es posible.

Asimismo, independientemente de la delegación de facultades y cesión de funciones legislativas, el Congreso puede contar con más instancias institucionales previstas para ejercer un «debido control», instancias que dependen de su desarrollo. La C94 otorgó rango constitucional a la Auditoría General de la Nación, presidida por un representante de la oposición y que, por el momento, se encuentra sujeta al arbitrio del Ejecutivo, y asimismo estableció la creación del Defensor del Pueblo, designado y removido por el Congreso, pero independiente en su ejercicio. Desde luego, en estos casos la dotación de recursos institucionales y humanos capacitados para el rol de control (diseño, gestión y seguimiento) es indispensable para superar los problemas de asimetría de información y agencia (agente-principal).

Pero de mayor relieve – refiriéndonos por ahora exclusivamente a la dimensión reglas formales de juego – son las novedades en torno a los poderes proactivos del presidente, tomando en cuenta las alteraciones que sufrieron a lo largo del tiempo hasta el día de hoy, en que varias disposiciones establecidas en la C94 carecen de vigencia por no haber sido aún reglamentadas con la ley prevista a tal efecto. Considerando estrictamente el texto constitucional, antes de la C94, no es cierto que el poder ejecutivo «no legislaba» (Sabsay y Onaindia, 1995), pero sus funciones al respecto se limitaban a compartir la iniciativa (presentación de proyectos), observar o vetar las leyes y reglamentarlas, promulgarlas y publicarlas. La «constitución

material», en cambio, la existente por imperio de la jurisprudencia, había modificado ya notoriamente las cosas: a. decretos autónomos (no ya de ejecución o aplicación) derivados de la potestad de regular esferas privativas de competencia que surgen implícitamente de sus atribuciones (en general, cuestiones atinentes a la administración pública); b. delegación legislativa «en materias determinadas de administración o de emergencia pública»; c. decretos de necesidad y urgencia y d. la promulgación parcial (o veto limitado).

La serie de innovaciones constitucionales de 1994 en materia de facultades legisferantes del Poder Ejecutivo ¿ha producido en la práctica una mayor concentración del poder en el presidente? El artículo 76 establece en forma excepcional la posibilidad de delegación de funciones legislativas en el presidente en materias de administración y emergencia pública; el artículo 99 establece – también bajo la forma de la excepción- el poder presidencial de dictar “decretos por razones de necesidad y urgencia”; el artículo 80 otorga rango constitucional a la práctica de la promulgación parcial y el veto parcial de leyes por parte del presidente. La posibilidad de que proyectos parcialmente desechados/vetados por el Ejecutivo, puedan ser aprobados en la parte restante, es una novedad de gran importancia en relación al texto constitucional previo – pero no en relación a las reglas preexistentes. Se trata sin duda de un fortalecimiento de las potestades presidenciales, dado el requisito (preexistente) de 2/3 para insistir por parte de las cámaras contra un veto del presidente. Asimismo, aun cuando no está expresamente establecido en el texto constitucional, varios especialistas consideran factible la insistencia *parcial* del legislativo; esta última posibilidad mejora perceptiblemente las condiciones de negociación y cooperación al flexibilizar las respuestas posibles delante de vetos del ejecutivo.

En lo que se refiere a la delegación legislativa, la C94 supone precisiones y limitaciones explícitas, ya que era una práctica que había sido admitida por la Corte pero carecía de regulación. La C94 procura evitar «abusos» de la Presidencia, aunque reconociendo la validez del instrumento: la delegación será válida únicamente para asuntos administrativos o emergencia y expira en plazos que deben ser determinados. Como observa Negretto (2001), los decretos cuyo contenido legislativo estuviese fundado en una delegación, deberían contar con la firma del jefe de gabinete y ser revisados por la misma comisión bicameral permanente que intervendría en casos de decretos de emergencia.

Al día de hoy, estamos delante de una práctica político-legal, ya que tanto los decretos de contenido legislativo fundado en la delegación, como la capacidad de dictar decretos de necesidad y urgencia, son remitidos en el texto constitucional a una ley que debe reglamentar la forma en que el Congreso intervendrá para ratificar o derogar las normas emanadas por el

Ejecutivo; pero esta ley, cumplida una década, aún no se sancionó, y la legislación delegada tanto como los decretos de necesidad y urgencia fueron y son empleados de modo abundante.

Sin embargo, el peso de los poderes proactivos del presidente debe desmenuzarse tomando en cuenta, a lo largo de la sucesión de cambios, la diferente naturaleza de cuestiones *vis à vis* las reglas de juego. Como se observa en el Cuadro I, la situación actual no es, en materia de DNU's, muy diferente a la previa a la C94, ya que la ley de reglamentación del instituto no ha sido ni siquiera discutida. La diferencia en todo caso es a favor de este tipo de poderes proactivos del presidente, en la medida en que la constitución nacional los ha consagrado.

Respecto a los DNU's, la novedad C94 debe ser precisada sobre todo en relación al marco inmediatamente anterior. En común en esto con la delegación de facultades y el veto parcial, una de las novedades es que desde C94 esos instrumentos *gozan de mayor legitimidad* precisamente en virtud de su consagración constitucional (Palermo y Novaro, 1996). Este no es un elemento menor en el examen de la cuestión. El hecho de que los recursos de gobierno a disposición del presidente estén consagrados constitucionalmente, hace más poderosa a la institución presidencial. La reforma en ese sentido no ha hecho más que innovar dentro de la tradición: reforzando (asumamos aquí) el potencial de gobernabilidad sobre la base de apuntalar el sistema por el que optaron los constituyentes del 53, en vez de apartarse del mismo. Pero la presencia de tales instrumentos «decisionistas», ¿cristaliza en un régimen delegativo? Ateniéndonos a la letra y al espíritu C94 esto es extremadamente dudoso. Primero, porque si es cierto que se consagran esas figuras, se las sujeta ahora a control parlamentario mediante regulaciones explícitas que condicionan su empleo, validez y restringen su alcance temático (Novaro y Palermo, 1997)³. Como sea, tanto la restricción temática como el establecimiento de mecanismos de tratamiento parlamentario son dos novedades de la C94 que claramente acotan el empleo de los DNU's si comparamos con la «constitución material» previa (esto incluye el fin de la posibilidad de «silencio parlamentario»).

Recordemos que la C94 prohíbe expresamente la sanción ficta o tácita; no cabe duda de que ésto se aplica a los DNU's pero en la medida en que la ley que los regula continúa pendiente, el PE los ha emitido y el silencio parlamentario

3 Tanto la delegación legislativa, como los decretos de emergencia y los vetos parciales «...existían ya como facultades presidenciales aceptadas por la Suprema Corte como parte de la Constitución. La Corte [había establecido] que mientras existiera una emergencia, los decretos de contenido legislativo serían válidos en cualquier área y siempre y cuando el Congreso no se decidiera por un rechazo explícito a la medida» (Negretto, 2001).

no los afectó. Sin embargo, no es imposible que esta práctica sea considerada, el día de mañana, inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Pero el valor potencial de los decretos no es el mismo en todas las cuestiones; por eso las hemos clasificado en:

I. cuestiones en las que «manda/aconseja el tablero»: «necesidad y urgencia» entendidas no sólo en relación a situaciones excepcionales o extraordinarias sino también a la efectividad y eficacia de la gestión del Ejecutivo (al modo de las *Medidas Provisórias* en Brasil o de los decretos del presidente de gobierno o primer ministro en regímenes parlamentarios).

II. aquellos casos en los que la decisión del Ejecutivo (unilateral al menos formalmente) altera las preferencias *ex post* de los parlamentarios y/o en los que la publicitación previa de medidas sería contraproducente a su efecto.

III. cuestiones en las que la Constitución prohíbe expresamente el empleo de DNU's; obviamente se trata por tanto del campo de la legislación ordinaria o virtualmente de iniciativas de reforma constitucional.

IV. cuestiones en las que «el tablero desaconseja», pero el Ejecutivo puede utilizar el instrumento: la «urgencia» conspira con la efectividad y la eficiencia (conjuntos amplios de reglas complejas que requieren confianza de largo plazo; no sólo domésticamente sino en contextos regionales y globalizados, etc.) (importancia efecto demostración, etc.) (Palermo, 1996). Serían parte de la esfera de la legislación o la reforma constitucional, pero esto depende del buen juicio de los actores, no estrictamente de las reglas de juego.

No parece razonable suponer que el procedimiento que eventualmente se estipule para el tratamiento de los DNU's, vaya a diferir, tras el despacho de la Comisión Bicameral Permanente (que debe juzgar la pertinencia o no del decreto en términos de excepcionalidad, necesidad y urgencia), del procedimiento previsto para la sanción de las leyes. Un proyecto de ley en virtud del cual se rechaza el DNU del caso, es aprobado por una de las cámaras; si la otra rechaza totalmente ese proyecto, la fuerza legal del decreto presidencial se mantiene. Si aprueba el proyecto con alteraciones (asumamos, a favor de la posición del Ejecutivo), la insistencia de la cámara de origen deberá ser de mayoría absoluta o calificada según la votación de la revisora. Pero el proyecto aprobado podrá a su vez ser vetado en todo o en parte por el Ejecutivo; y para mantener contra la voluntad del Ejecutivo el rechazo o las alteraciones se requerirán los 2/3 de *ambas* Cámaras. De no ser así, el decreto se mantendría. Lo que parece claro es que la participación de los tres actores (diputados, senadores, ejecutivo) será necesaria pero la asimetría

a favor del ejecutivo es importante. Dado que, en principio, el Ejecutivo es un actor único, tiene ventajas importantes si los otros actores precisan umbrales bastante exigentes (2/3) para vetar o alterar su acción. Nótese que mientras que frente a una ley aprobada por el congreso que es vetada por el ejecutivo se mantiene el cuadro legal preexistente, en el caso de DNU's el PE logra que sea éste el que se mantenga como ley si veta el rechazo o las alteraciones. Las cámaras podrían alterar/rechazar por mayoría absoluta de *ambas* un DNU pero, una vez que el ejecutivo vete en forma total o parcial, precisarían 2/3 para insistir (se entiende que la norma de que un *proyecto* rechazado totalmente por una de las cámaras no vuelve a discutirse en ese período legislativo no se aplica contra el DNU, ya que éste no es un proyecto, sino un dispositivo legal en vigencia sujeto al examen de los legisladores)⁴.

Si es así, ¿porqué entonces ni los presidentes ni los bloques parlamentarios han mostrado hasta ahora el menor interés en la sanción de la ley exigida por la Constitución? Hasta cierto punto esto puede explicarse en la reluctancia a arcar con los costos de desgaste político inherente a una escalada de rechazos y vetos. Sin embargo, la práctica de vetos y vetos parciales (véase Mustapic, 2001) ha sido importante. Una posible causa tiene que ver tanto con los fundamentos normativos como con las reglas establecidas en congruencia con los mismos, que quizás hayan generado un efecto no deseado, en la práctica un problema (no imposible de resolver, por cierto) de gobernabilidad. Los fundamentos normativos están redactados en la C94 de un modo que confiere al empleo de estos instrumentos, legitimidad sólo en circunstancias extremas, extraordinarias: el PE no podrá emitir disposiciones legislativas «en ningún caso, *bajo pena de nulidad absoluta e insanable*»; los decretos de necesidad y urgencia podrán dictarse «*solamente cuando circunstancias extraordinarias hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes*». En otras palabras, el constituyente evocó aquí las figuras extraordinarias de catástrofe o emergencia pública. Entendemos que se trata de un encuadre normativo desatinado que va a contramano de la experiencia internacional trátase de regímenes presidencialistas o parlamentaristas (véase Palermo, 2001, respecto al empleo de *Medidas Provisórias* en Brasil, y en especial Negretto, 2003; cabe observar que en tanto en el campo académico politológico las posiciones son más controvertidas, el repudio al «decretismo» por parte de los doctrinarios constitucionales es sin cortapisas). No era indispensable conectar la «necesidad» y «urgencia» a

4 Una comparación con Brasil de los poderes proactivos del presidente mediante el uso de decretos legisferantes puede ser útil. En Brasil, el presidente envía la MP a la Cámara y si ésta la aprueba (mayoría absoluta) va a Senado. Si el Senado la rechaza (mayoría absoluta), vuelve a la Cámara, donde es suficiente una nueva mayoría absoluta para que la MP mantenga su valor de ley.

circunstancias de excepción; la necesidad y la urgencia pueden estar vinculadas a requerimientos bastante más ordinarios de la gestión política de las democracias modernas. Muy en especial sí, como de hecho hace el nuevo texto constituyente, se sustraen explícitamente del alcance de los DNU's materias en las que su empleo sería muy problemático: «normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos» y se establecen apropiados mecanismos de control por parte de otros poderes.

El encuadre de *excepcionalidad* es importante porque en principio condiciona la aplicación de las reglas de juego dispuestas para el tratamiento de los DNU's por el Congreso. Las reglas previstas consisten en su sometimiento dentro de un plazo perentorio (10 días de la emisión del decreto) a consideración de una Comisión Bicameral Permanente, cuya composición seguirá la proporción de las cámaras, y que deberá elevar su despacho en un plazo igualmente perentorio. La «regulación del trámite y los alcances de la intervención del Congreso» quedó así sujeta a una ley especial, hasta el momento inexistente, que deberá ser sancionada por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. *By default*, entendemos, mientras los DNU's no sean reglamentados, esto no habilita al presidente a emitirlos en las materias expresamente prohibidas y crea un vacío legal difícil de precisar en lo que se refiere al silencio parlamentario: por un lado, éste no sería posible en virtud del artículo 82, pero por otro, la falta de la ley impide la acción del Congreso. De hecho, por caso, durante el primer año de la gestión Kirchner, la emisión de decretos ha sido frecuente y el Congreso ha dado la callada por toda respuesta⁵. Nuestra impresión es que, si se instituyese la Comisión Bicameral prevista por la ley, la evaluación sobre la pertinencia en considerar, por parte del Ejecutivo, una materia como de excepción y/o de necesidad y urgencia suficientes como para emitir un DNU, quedaría sujeta a circunstancias políticas demasiado cambiantes, que podrían empujar el tratamiento parlamentario hacia el obstruccionismo en un extremo o hacia la aceptación pasiva y acrítica en el otro. Este es claramente un problema de gobernabilidad porque, por un lado, de momento el único límite real es la capacidad del Ejecutivo en moderarse a sí mismo pero, por otro, cubrir el actual vacío legal podría tener como consecuencia un obstruccionismo que condujera a la pérdida de un instrumento importante de gobernabilidad. Quizás el mecanismo previsto

5 En cuanto a contenidos, al menos en un caso, la suspensión del pago de deudas tributarias con bonos públicos, probablemente el Ejecutivo ha traspasado las restricciones constitucionales. Según Ferreira Rubio y Goretti (La Nación, 22-06-04), en lo que va de 2004, Kirchner, mediante DNU, autorizó préstamos del Tesoro para un fondo fiduciario, controlado por la Secretaría de Energía, para el mantenimiento del sistema de estabilización de precios; suspendió el pago de deudas tributarias con bonos de la deuda pública; autorizó contrataciones directas para el Consejo Nacional de la Niñez; prorrogó la ley de refinanciamiento hipotecario y la doble indemnización por despido, y subió el monto máximo de remuneraciones sujetas a aportes. Además, condonó la deuda del Instituto Nacional de Cine (Incaa) y prorrogó el tope salarial de \$ 3000 para funcionarios.

no sea precisamente feliz: en el caso de que el presidente cuente con mayorías que se expresen a su vez en la composición de la Comisión Bicameral, es muy posible que se tienda al seguidismo; y en el caso de que no cuente con ellas, es decir, cuando disponer de esos instrumentos puede ser más necesario (y no forzosamente para excluir o imponer al congreso, sino en el marco de una acción de autoridad integrativa), es más probable que el presidente se vea desprovisto de los mismos por un cuadro político obstruccionista. La estipulación, por tanto, de un contexto de excepcionalidad por parte de la C94, para la emisión de DNU's, parece conspirar contra el surgimiento de disposiciones de los gobiernos, y en especial los ejecutivos, para dar cumplimiento a la regulación prevista.

Sin embargo, esto no tiene porqué ser definitivo; la constitución de una Comisión Bicameral puede presentar otras ventajas para el Ejecutivo: dado que los presidentes argentinos no cuentan – como sí es el caso brasileño, por ejemplo – con modalidades de control de la agenda parlamentaria como la iniciativa legislativa y el trámite urgente, la constitución de la Bicameral podría ser una forma de incidir en el *tempus* del Congreso (dada la perentoriedad del trámite previsto) a manos del presidente. Desde luego, la ganancia en términos de señalización política en lo que a estabilidad institucional, derechos, estabilidad de reglas para los actores económicos, etc. se refiere (así como de otros efectos más difusos en relación a la oposición, la opinión pública y la cultura política) podría ser sumamente elevada. En suma, si se toman en cuenta no sólo estos puntos, sino también la cuestión, crucial, de la ventajosa posición estratégica del presidente *vis à vis* las cámaras a la que ya nos hemos referido, la sumatoria de ventajas de sancionar la ley prevista por la C94 puede superar a la de desventajas. ¿En cualquier caso?

– Desde luego, si el propósito del presidente es «gobernar solo» (expresión que no pasa de una mera caricatura, aunque útil, de la realidad), su opción será desalentar este paso; en cambio, si el propósito del presidente es el de ejercer a pleno sus capacidades integrativas, la sanción de la ley pendiente sería su mejor opción. El problema conceptual, tanto como político, sigue siendo la percepción (que entendemos errada) de la cuestión en términos de conflictos de suma cero: de un extremo, la supuesta ingobernabilidad proveniente de la existencia de múltiples poderes de veto y del otro, la hipotética gobernabilidad resultante del poder decisorio concentrado en un solo actor, el Ejecutivo; en un extremo, la «tajante» división de poderes hipotéticamente inherente al presidencialismo y en el otro, el mayoritarismo típico de la cultura política y las orientaciones de gran parte de la dirigencia y los actores partidarios. Esto nos lleva a una nuevas hipótesis.

– Como es conocido, en un sistema mayoritario el poder decisorio está más concentrado y, en contrapartida, las responsabilidades son claras – el votante, la opinión pública, pueden identificar nítidamente a los responsables de los desempeños. Suele establecerse una correspondencia entre la estructura del poder decisorio y la cultura de *accountability*. Ahora, este no es para nada el caso argentino; en él, la estructura del poder decisorio está connotada por la interdependencia de los actores – tanto en lo que se refiere al eje federativo como al nivel federal. No obstante, la cultura política argentina (de los grupos sociales tanto como de gran parte de los actores políticos) continua siendo mayoritarista y la responsabilización política tiende a descargarse sobre el Poder Ejecutivo, en particular sobre la figura del presidente (pero, según las coyunturas políticas, el presidente es a veces el principal victimario de sí mismo, al asumir por propia iniciativa que las cosas no pueden ni deben ser de otra manera). Esta no correspondencia es una fuente de problemas de gobernabilidad, ya que proporciona a los presidentes un incentivo para actuar de un modo que no es el más consistente con las reglas de juego en que su gestión se desenvuelve.

– No hay – siempre refiriéndonos a la esfera de las reglas de juego actualmente vigentes- motivos políticos ni incentivos unívocos para gobernar «fuera de la ley» – perpetuando, por caso, el incumplimiento de las disposiciones constitucionales que estipulan la reglamentación legal de una serie de instrumentos. En el marco de las reglas de juego vigentes (es decir, que permiten tanto mantener la presente indefinición legal como superarla) el régimen puede ampliar la capacidad de gobierno si el presidente opta por incrementar sus poderes integrativos sujetándose a sí mismo más a la ley.

Una breve referencia a la coyuntura se hace necesaria; se podría pensar que puesto que el partido del presidente Kirchner cuenta con mayoría en ambas cámaras, la mejor opción sería instituir la Bicameral, llenando ese vacío legal, y manteniendo una actitud de mayor parsimonia, desde entonces, en la emisión de DNU's. Esto no sólo traería los beneficios directos ya señalados en términos de estabilidad de reglas; probablemente una rutina y unas prácticas de parsimonia consigan un efecto de perdurabilidad independientemente de los grados formales de libertad que le permitirían a la CB oscilar entre el obstruccionismo y el seguidismo. Pero este razonamiento puede ser simplemente ingenuo: es la actual fragmentación del PJ una fuerte de incertidumbre para el presidente en cualquier caso y un elemento central de la actual estructura de partidos (como discutimos más adelante). Entonces, asumiendo a la vez que la reelección ha de ser un objetivo de primer nivel del presidente, importan dos condicionantes: a.

si la oposición partidaria al peronismo no se recupera, las distintas facciones del PJ tendrán más incentivos para confrontar entre sí (dejando de lado la peor alternativa, improbable, de que se aglutine una mayoría contra el presidente) y b. el mayor o menor grado de inclusividad de las alianzas pro-reelección que el presidente consiga establecer (cuanta más inclusividad, menores riesgos en caso de instituir la CB). Todo esto, asumiendo que la ley podría entrar en vigor durante la segunda mitad del mandato actual de Kirchner. Esta breve observación coyuntural preliminar nos remite al apartado de este informe que dedicamos a los escenarios futuros (nuestra impresión es que la un mayor grado de inclusividad puede reducir los incentivos de las facciones al conflicto intra-partidario pero ésto depende crucialmente de la elección de una estrategia de gobernabilidad apropiada por parte del presidente).

La descripción y el análisis minucioso de los cambios de reglas hasta aquí desplegados, permite plantear hipótesis adicionales en torno a la gobernabilidad.

– Se ha reforzado en los 90 una tendencia histórica que podríamos resumir de la siguiente forma: a mayor abundancia de elementos *demos constraining*, mayor abundancia, por su vez, de elementos *demos enabling* (centrados hasta ahora en el Ejecutivo, nunca en el Congreso). Es como si el constituyente, conciente de las restricciones establecidas desde la misma fundación institucional, y no deseando, o no queriendo, alterarlas, haya decidido intentar compensarlas proporcionando al Poder Ejecutivo instrumentos proactivos que lo habilitan en mayor medida, tendencialmente, a expresar la voluntad del *demos*. Desde luego, esto admite lecturas históricas más pedestres, ligadas al poder constituyente de presidentes con fuerte respaldo y a oposiciones que desean limitarlo (como el caso de la C94). Pero, más que leer este cuadro como incentivos al veto (por parte de las cámaras) y a la exclusión de actores (por parte del presidente), importa la identificación de grados de libertad a disposición de los actores para formular estrategias de generación de capacidad decisoria muy diferentes entre sí. Dicho en otras palabras, la institucionalidad de la C94 se puede desplegar hacia diferentes direcciones.

– Conforme a las reglas de juego, el presidente argentino está dotado de una combinación específica (en común, según Cox y Morgenstein, 2001, a muchos casos latinoamericanos; véase también Palermo, 2000, para Brasil), ya que posee capacidad de tomar decisiones unilaterales tanto como para integrarse al accionar del legislativo. Puede optar entonces por intentar eludir la legislatura o por procurar «inmiscuirse» en sus procedimientos. En claro

contraste con los alcances de la acción presidencial en los Estados Unidos, puede avanzar mucho más en uno u otro sentido, por lo que puede tener lugar una *neta oscilación en las relaciones ejecutivo – legislativo*.

Si el presidente tiene dos estrategias básicas de gobierno (gobernar con la legislatura, recurriendo a los poderes integrativos o gobernar eludiendo la legislatura, recurriendo al unilateralismo), según Cox y Morgenstern es el nivel de apoyo en la legislatura el que ejerce el efecto determinante de la opción. A su vez, para estos autores, la decisión estratégica general influye en la táctica, en los poderes que emplea y en la manera de utilizarlos. Simplificando, sostienen que un presidente políticamente débil típicamente recurre con más frecuencia a poderes unilaterales (la discusión empírica que desarrollan es bastante dudosa, pero esto no hace al caso) y en lo que se refiere a los poderes integrativos es exactamente al revés: su uso es más frecuente cuanto más fuerte sea políticamente el presidente. Así, siendo lo relevante el nivel de apoyo en la legislatura, distinguen entre: débil (mayoría hostil), medio (mayoría negociadora) y fuerte (mayoría numerosa y subordinada). Habría entonces, según estos autores, cuadro posibilidades:

legislatura	presidente
recalcitrante	imperial/impotente
negociadora	coalicional
venal-parroquial	nacional
subordinada	dominante

Aunque la conceptualización que diferencia entre unilateralismo y poderes integrativos resulta excelente, y el esfuerzo de Cox y Morgenstern para colocar al presidencialismo latinoamericano entre el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo europeo muy bien encaminado, el problema es el sesgo fatalista del análisis de estos autores, que proviene de un enfoque de cuño neoinstitucionalista demasiado rígido. Habría, para ellos, reglas (las establecidas por la constitución y las leyes) y recursos (un nivel de apoyo dado en la legislatura); en una relación causal del tipo: reglas + recursos => respuesta del presidente (respuesta correcta/óptima – «resulta claro que ante cualquiera de estos tipos el presidente tiene una respuesta óptima»). En la tipología, las legislaturas son simplemente la variable independiente y las estrategias presidenciales la variable dependiente. No hay, por tanto, percepciones, preferencias, lecturas intelectivas de las posibilidades que ofrecen las reglas y los recursos, opciones (conforme a culturas, mapas cognitivos, propósitos). Para nosotros, por el contrario, frente a un determinado conjunto de reglas y recursos, los presidentes tienen opciones, y la oscilación que acertadamente destacan Cox y Morgenstern entre la opción por el unilateralismo y la opción por los poderes integrativos, debe interpretarse

más bien como haciendo patente los grados de libertad que las reglas permiten a los presidentes y las elecciones estratégicas que los presidentes realizan en el marco de los mismos. Y, lejos de tratarse de recursos disponibles sólo preexistentes, las opciones de los presidentes incluyen la posibilidad de intentar generarlos, de incidir en las preferencias y/o en el nivel de respaldo que les proporciona la legislatura. Cuando, por ejemplo, tomando en cuenta el caso brasileño (Amorim Neto, 2001), si los presidentes optan por la vía de las normas legales, procuran hacerlo designando líderes de partido capaces de consolidar el apoyo de la legislatura y si optan por gobernar por decreto suelen llenar sus gabinetes de amigos y de tecnócratas, se constata la factibilidad de opciones presidenciales que inciden en la propia legislatura, lejos de considerarla un terreno ya constituido. Por fin, el contenido de la agenda presidencial tampoco es inmodificable y su variación puede depender de una combinación de reglas y estrategias preferidas. No todos los presidentes están obligados a preguntarse: dada mi agenda, y dadas las reglas y el nivel de respaldo parlamentario que encuentro, ¿cuál es la estrategia óptima, eludir al congreso o procurar legislar con él? También pueden preguntarse: dadas las reglas de juego y el nivel de respaldo parlamentario que encuentro o soy capaz de obtener, ¿cuál es mi agenda óptima?

El segundo problema de este enfoque es que, a nuestro entender, Cox y Morgenstern no clasifican apropiadamente los instrumentos a disposición del presidente; y ésta es una cuestión de la mayor relevancia. En efecto, ellos entienden que los poderes integrativos están constituidos, básicamente, por la designación de ministros, así como otras prácticas de interacción que pueden ayudar a los presidentes a incorporarse al proceso legislativo, permiten fijar la agenda, enviar propuestas al congreso, priorizar ciertos proyectos dentro de los procedimientos internos del congreso o reforzando a determinados aliados, en tanto que para identificar los poderes de decisión unilateral (aquellos que pueden utilizarse para modificar las medidas de gobierno sin la concurrencia de la legislatura), recurren a los poderes proactivos de Carey y Shugart (1998). Sin embargo, para nosotros parece claro que los poderes proactivos *también* son susceptibles de ser utilizados en el marco de estrategias diferentes, tanto unilaterales como integrativas. Esto es así cuando estos mecanismos inciden en las preferencias y opciones de los legisladores, por un lado, o abren espacios a la negociación con los mismos, por el otro, creando procesos integrados de legislación. En otras palabras, los instrumentos proactivos pueden ser inteligentemente utilizados en el marco de prácticas integrativas de autoridad, no solamente unilaterales.

Cox y Morgenstern observan, atinadamente, que las estrategias «imperiales» son fruto de la peligrosa combinación de debilidad política con poderío institucional. El problema es que la afirmación de que los presidentes políticamente débiles recurren al uso de los instrumentos proactivos disponibles para implementar

una estrategia unilateral es, en el mejor de los casos, una observación de base empírica (y del todo dudosa, por otra parte; véanse los trabajos de Llanos, Etchemendy y Palermo, entre otros, para el caso argentino y la enorme masa de literatura disponible respecto al brasileño), y no debería ser entendida como el predominio de incentivos que empujan fatalmente a los presidentes al unilateralismo. Es en ese sentido llamativa la observación de Negretto (2002), en cuanto a que «persiste aún en la literatura [académica] un alto grado de incertidumbre acerca de la medida en que los poderes de decreto permiten a un presidente controlar o influenciar decisivamente el proceso legislativo»; si persiste, en efecto, un alto grado de incertidumbre en la academia, ¿porqué entonces los académicos escribimos a veces como si los políticos obrasen de acuerdo a un conocimiento perfecto de los incentivos inherentes a las reglas, como si éstas hablaran por sí solas? La posibilidad, por fin, que el presidente enfrente una «coalición parlamentaria mayoritaria» (Cheibub Figueiredo y otros, 2002) es casi nula a menos que el presidente «allendice» su gestión (independientemente del signo ideológico con que lo haga; Collor lo hizo en Brasil con un signo neoliberal). Todo lo discutido hasta aquí permite formular nuevas hipótesis.

- Las dimensiones institucionales de la morfología argentina confieren a los presidentes elevados grados de libertad para optar entre un rango amplio de estrategias políticas y político-institucionales. Los incentivos a favor de diferentes formas de acción están lejos de ser evidentes y las reglas no hablan por sí mismas de modo unívoco. No hay *buenas prácticas* establecidas en términos de rutinas institucionales que ofrezcan a los presidentes unas fórmulas confiables en la relación medios – fines. Esta es una razón principal por la cual la elección por parte del Ejecutivo, de las mejores alternativas – elección que depende, a su vez, de sus percepciones sobre la morfología y de los estilos y las calidades del liderazgo – es de una importancia crítica.

- La opción por el *entornismo* suele ser resultante de una percepción presidencial (en torno a la falta de mayorías confiables y a la incertidumbre de su relación con su propia base parlamentaria y su partido; Bonvecchi y Palermo, 2001) y, a corto plazo, es una estrategia segura. Pero hay alternativas en ese mismo contexto, superiores al entornismo en el mediano plazo, en tanto menos peligrosas y más generadoras de recursos de gobierno.

- En la C94 hay un potencial institucional susceptible de desarrollo y expansión, no en términos de parlamentarismo pero sí de integración del ejecutivo al proceso legislativo en un sistema presidencialista, muy diferente al unilateralismo. En medida significativa los poderes proactivos así como la facultad de delegación legislativa pueden cumplir roles tanto en una estrategia unilateral como en una estrategia de integración.

- La ganancia de capacidades institucionales y burocráticas por parte de las legislaturas (recursos, experiencia, así como tiempo) no supone *vis à vis* el PE un

juego de suma cero. Una de las razones es que a mayores capacidades de las comisiones, menores costos de tipo particularista (*pork*) y de patronazgo. Pero la más importante es que con una menor asimetría de información, los legisladores pueden estar en mejores condiciones de constituir mayorías dispuestas a delegar en los Ejecutivos poderes decisorios que pueden controlar mejor y en términos que incrementen las garantías de negociación (me inspiro para este punto en Carey y Shugart, 1998). Otro tanto puede decirse en cuanto a la mayor independencia, en lo que se refiere al Ejecutivo, del tribunal que adjudique en disputas entre el ejecutivo y el congreso, en materia de poderes delegados: cuanto más independiente sea, en el caso argentino, la futura Comisión Bicameral, más proclives serán los legisladores a delegar en el Ejecutivo poderes legisferantes.

Por fin, aventuramos unas nuevas conclusiones generales del apartado, en términos de hipótesis, pero aclarando que estamos adelantando, a efectos de claridad expositiva, argumentos que no pueden sostenerse exclusivamente en las dimensiones correspondientes a las reglas formales de la morfología sociopolítica, siendo imprescindible incorporar otras dimensiones para ello.

– Antes del «diluvio» de los 90, había dos líneas potenciales de división, tensión y eventual polarización, una partidaria y otra regional/federativa. Si cobraba cuerpo la línea de división partidaria, bajo la forma de gobierno dividido, entonces se restringían severamente los grados de libertad de la Presidencia para actuar según sus preferencias exclusivas y/o «programáticamente». En un conjunto de campos, poco y nada podía hacerse sin una tarea exitosa de negociación y/o preparación coalicional. Esta no dependía solamente del comportamiento de la oposición, dependía también de las disposiciones, capacidades y percepciones del gobierno. Si, en cambio, se trataba de gobierno unificado (o casi, como durante en el primer gobierno de Menem), entonces entraba a tallar más fuertemente la otra línea de división o tensión, que es la federativa, y el presidente precisaba negociar mucho y constantemente, con las provincias (con un impacto significativo en el contenido de las políticas de su agenda ideal y asimismo en otras políticas que de un modo u otro eran afectadas por la negociación). Tras el diluvio de los 90, y tomando en cuenta el presente cuadro de reglas, así como los impactos en la configuración de los partidos, la línea de polarización partidaria se ha atenuado considerablemente, y ha crecido la línea de tensión regional/federativa; pero en tanto que la primera apuntaba más claramente a la dicotomía gobierno dividido/gobierno mayoritario, la segunda lo hace más hacia la de gobierno disperso/coordinado (coordinado, obviamente, en torno a la presidencia; no hay otro actor que tenga esas capacidades de coordinación).

Se podría decir que existe la posibilidad de que el peronismo (como «gobierno y oposición al mismo tiempo», según la expresión de Torre) cumpla la función de realizar un gobierno dividido, pero esto es muy poco probable;

mucho más lo es que en el marco de la fragmentación peronista gane terreno la tensión federativa más que la polarización partidaria. Esto no quiere decir, tampoco, que el *mayoritarismo programático* no amarre a los presidentes hoy tanto como lo hizo con Alfonsín en 1983; el presidente Kirchner puede sentirse, por caso, y en virtud de que su capital político se base en la opinión pública, tan impedido de llevar a cabo transacciones con el peronismo realmente existente como el propio Alfonsín en los albores de la restauración democrática (lo que nos remite nuevamente al apartado sobre escenarios futuros).

– El peso de la cultura política mayoritarista en los grupos sociales y en los actores políticos condiciona la formulación de estrategias de gobierno. Inciden en los mapas cognitivos de los actores y asimismo de los académicos. Por ejemplo, sólo así se puede entender, por ejemplo, la afirmación de que «...la estructura cerrada y predecible del sistema partidario argentino hasta los años noventa significaba que siempre ganaban los mismos partidos y lo hacían de manera semejante. Un espectador antes de la elección podía predecir con bastante seguridad cómo se iban a dar los resultados. Asimismo, gobernaban siempre igual (es decir solos, sin coaliciones) *ya que disponían de cómodas mayorías en las cámaras...*» (Abal Medina y otros, 2003). Este análisis incorpora sin crítica la visión de los actores; la UCR comenzó gobernando dispuesta a hacerlo como si contara con cómodas mayorías en las cámaras (y excusándose *ex post* con el argumento de que el gobierno dividido le impidió gobernar). Pero, desde este punto de vista *estrecho* (es decir, sin considerar la gravitación de los fuertes condicionantes «programáticos» y «epocales»), es un caso claro de opción errada; no es que gobernaron solos porque disponían de cómodas mayorías en las cámaras, sino a pesar de no disponerlas, y porque quisieron hacerlo así; escogieron gobernar de una forma diferente a la que indicaba la morfología política, intentaron hacerlo y no lo consiguieron. Pero podrían haber gobernado de otra manera. El caso de Menem es diferente, porque él sí bien tenía mayorías, se aseguró el respaldo de pequeños partidos; aunque ésta no sea la explicación, lo cierto es que Menem hizo la política que su alianza también en el congreso requería.

– En la presente morfología, a menos que un ejecutivo torpe incida negativamente sobre la legislatura, galvanizándola en su contra, el escenario más probable en el congreso (en relación al Ejecutivo) es el de una mayoría negociadora (y secundariamente venal).

– La configuración y el comportamiento de esa mayoría negociadora estará sin lugar a dudas condicionada por la dimensión federativa: el poder de los gobernadores sobre las respectivas bancadas será un factor condicionante – pero no el único – en el cuadro de rasgos favorables o desfavorables a la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. De cualquier modo, la asimetría a favor del Ejecutivo y la fragmentación de los bloques parlamentarios hacen

que la dimensión federativa no se transforme automática ni fatalmente en un poder insuperable de bloqueo. Precisamente porque ningún sub-grupo de nivel distrital cuenta con real capacidad de veto, se crea un margen disponible para la cooperación en la medida en que (Faucher y Armijo, 2002) se perciba que los acuerdos que se concreten dejando afuera y descargando los costos sobre los sub-grupos recalcitrantes están al alcance de los presidentes. Pero la mejor opción para ello, por parte de éstos últimos, es poner en movimiento los instrumentos a su disposición al servicio de una estrategia integrativa, no unilateral.

– La configuración de una mayoría recalcitrante (hostil al presidente) no es imposible pero sí improbable y sólo podría ser consecuencia de las propias opciones presidenciales desafortunadas.

– Resultante de una opción presidencial, una mayoría recalcitrante podría provocar una respuesta presidencial «imperial» que a su vez podría tener por resultado el unilateralismo del ejecutivo eficaz o impotente; en cualquier caso este curso de acción sería una amenaza seria de ingobernabilidad.

– El espíritu de cruzada presidencial – mayoritarismo programático – es potencialmente peligroso porque limita seriamente el margen propio – y ajeno – de negociación.

– El Congreso tenderá a reaccionar más o menos rápidamente a los índices de popularidad presidencial según cuáles hayan sido las estrategias empleadas por el presidente en relación al propio Congreso. Si el presidente desenvuelve una estrategia que lo lleva a confrontar o a excluir a los parlamentarios, podrá contar con su pasividad mientras su popularidad se mantenga elevada. Pero cuando ésta caiga, se encontrará al mismo tiempo con un Congreso adverso.

– Es obvio, como lo demuestra el gobierno de la Alianza con De la Rúa, que los presidentes han tenido fuertes disposiciones, e incentivos de corto plazo, para mantener el cuadro de indefinición legal resultante de que no se efectivicen las leyes previstas por la C94 en torno a DNU's y decretos emitidos en el marco de los poderes delegados. Sin embargo, la agilidad tanto como la eficiencia del proceso legislativo podrían verse beneficiadas, más que perjudicadas, si esas disposiciones legales se efectivizaran. Lo más importante es que, dado el cuadro de reglas constitucionales existente, y los presentes rasgos de la morfología política argentina (por ejemplo, la improbabilidad de que los presidentes enfrenten mayorías hostiles tanto como que disfruten de mayorías subordinadas), mucho más inteligente, en términos de gobernabilidad, que el mantenimiento de los instrumentos en un status que permite ampliamente su empleo en el marco de estrategias unilaterales, es un esfuerzo político y de diseño institucional orientado a que dichos instrumentos se enderecen a crear incentivos mayores y a facilitar el ejercicio de estrategias integrativas como la forma más apropiada de establecer la cooperación entre poderes.

Cuadro I

A. poderes legisferantes mediante DNU	antes de C94 en los 80	antes de C94 tras novedades de los 90	C94 en vigencia	C94 completada
I. campos en que el tablero "manda"	virtuales	posibles en arreglo a jurisprudencia	consagrados constitucionalmente, dependen del arbitrio del Ejecutivo	limitados en arreglo a excepcionalidad y tratamiento parlamentario
II. campos en que la iniciativa unilateral altera preferencias	virtuales	posibles en arreglo a jurisprudencia	consagrados constitucionalmente, dependen del arbitrio del Ejecutivo	limitados en arreglo a excepcionalidad y tratamiento parlamentario
III. campos en que no es constitucionalmente posible	no existían	no existían	están establecidos pero con vigencia legal incierta	establecidos con vigencia legal plena, sujetos a control parlamentario
IV. campos "densos"	no existían	dependían del criterio del Ejecutivo	dependen del criterio del Ejecutivo	dependen del control parlamentario
B. legislación ordinaria				
fluidez del trámite legislativo			mayor	
delegación de facultades legisferantes al Ejecutivo (1)		posibles y dependían de los actores	consagradas constitucionalmente pero sujetas a reglas (materias y plazos)	consagradas constitucionalmente pero sujetas a reglas (materias y plazos)
delegación de facultades legisferantes (2): decretos legislativos			consagrados constitucionalmente, dependen del arbitrio del Ejecutivo	consagrados constitucionalmente, sujetos a control parlamentario
cámara de origen			el Senado es veto power en coparticipación y materias de interés particular provincial	el Senado es veto power en coparticipación y materias de interés particular provincial
silencio parlamentario			posible de hecho	imposible
comisiones parlamentarias			ligeramente fortalecidas por explícita consagración constitucional	
C. Control parlamentario del Ejecutivo				
			rango constitucional de la AGN presidida por un representante de la oposición (sujeta al arbitrio del Ejecutivo)	rango constitucional de la AGN presidida por un representante de la oposición
			creación del Defensor del Pueblo (designado y removido por el Congreso, pero independiente en su ejercicio)	

D. Incentivos a la cooperación entre poderes

jefe de gabinete

inexistente

incentivos ligeramente incrementados en virtud de su establecimiento

E. afianzamiento de la legitimidad presidencial de origen (base electoral popular)

supresión del colegio electoral e institución del sistema de doble vuelta

F. Innovaciones demos - restrictivas

la elevación del número de senadores aumenta la sobre-representación de las provincias menos pobladas

establecimiento del Ministerio Público

intervención federal a las provincias como facultad exclusiva del Congreso

incremento de la legitimidad de origen de los senadores en virtud de su elección directa

resoluciones y sentencias judiciales en materia de intereses colectivos o difusos

antes de C94 en los 80

antes de C94 tras novedades de los 90

C94 en vigencia

C94 completada

G. Innovaciones demos - expansivas

incremento de los poderes legisferantes de los presidentes (DNU's, delegación legislativa, vetos parciales)

la elección directa del presidente suprime la sobre-representación que existía en el Colegio Electoral

efecto neutro

H. control externo del poder judicial

implantación del Consejo de la Magistratura

plena vigencia desde 1997 [?]

I. rol del Poder Judicial

expandido: adición al control de constitucionalidad el dictado de resoluciones y sentencias en materia de intereses colectivos o difusos

IV. Los partidos y la organización federal

Un cambio relevante de la morfología sociopolítica argentina en los últimos lustros es el que corresponde a la conjunción entre la dimensión federal (tanto en lo que se refiere a los actores políticos como al estado y al sistema político en sí mismo) con transformaciones en los partidos. Como acertadamente ha sido observado (Jefatura de Gabinete, 2002) la variación en el equilibrio de poder entre nación y provincias ha sido tan vertiginosa que muchas instituciones y aproximaciones al análisis de la realidad todavía utilizan un herramental que considera que el poder político se encuentra altamente concentrado en el nivel nacional. Podemos agregar que otro tanto ha ocurrido con la estructura de los partidos (y del sistema de partidos). Estos cambios tienen a su vez un impacto importante en la dimensión de las relaciones Ejecutivo – Legislativo. Desde luego, la aplicación ininterrumpida de los poderes institucionales desde 1983 contribuyó a revalorizar los sistemas políticos provinciales, pero las causas de esta valorización *vis à vis* el estado nacional y el gobierno federal son más complejas.

Para abordar la cuestión es preciso tomar en cuenta diferentes dimensiones; consideraremos aquí en primer lugar a los partidos políticos. Lo que se ha producido es un desajuste doble, por un lado, entre los partidos como sistema a nivel nacional y a nivel provincial y por otro, entre los partidos y los electorados.

A nivel nacional, ha habido una evolución del sistema de partidos argentino que lo ha inclinado hacia un perfil con una fuerza “casi predominante” con una potente estructura de poder local, combinada con una tendencia hacia el multipartidismo. La intensificación de la competencia electoral y el pluralismo de partidos tiene así lugar junto a una notable (aunque desigual!) desidentificación partidista del electorado (Adrogué y Armesto, 2001, Novaro, 2003). Mustapic (2004) observa por su vez signos de debilitamiento de los partidos y se refiere a un “excesivo pluralismo de actores partidarios...”.

Como sostiene Novaro (2003), el incremento de la competencia y el pluralismo ha tenido una víctima privilegiada, el radicalismo, que desde mediados de los noventa ya no encarna una potencial mayoría alternativa al peronismo. Se ha vuelto crecientemente difícil coaligar a las distintas corrientes de opinión no peronista, que tienden ahora a expresarse a través de fuerzas más hacia la derecha o hacia la izquierda de la UCR, y el efecto más inmediatamente observable de la crisis de fines de 2001 fue el de profundización de esta tendencia. Pero el PJ tampoco escapó a la experiencia menemista (continuación del lento declive que venía sufriendo su caudal

electoral desde 1995) y a la crisis y si bien retuvo mucho mejor sus votos que el resto de los partidos (Torre, 2003), la crisis es tan profunda que, como observa Novaro, también el justicialismo experimenta cambios sensibles, que si bien tienen antecedentes en procesos previos, permiten imaginar otras posibles discontinuidades en el sistema de partidos. Es cierto, como señala Torre, que esta fuerza retiene mucho mejor sus votos que el resto de los partidos. Torre argumenta que “las dificultades que hoy exhibe el peronismo se refieren más a su cohesión interna como maquinaria política que a la salud de los vínculos con el electorado que representa”; sin embargo, observando la medida en que los problemas de cohesión interna expresan graves dificultades de generación de un liderazgo auténticamente representativo para su electorado, se puede dudar mucho más de esa salud. Que la crisis de representación no ha eximido tampoco al Partido Justicialista lo muestra el hecho de que éste ha colocado a la cabeza del Ejecutivo un personal político muy excéntrico en lo que se refiere a la geografía política peronista por muy heterogénea que ésta sea. En otras palabras, puede que los peronistas no se sientan parte de los “huérfanos de la política de partidos” (Torre), pero para que ésto haya sido posible, el peronismo tuvo que dividirse nada menos que en tres opciones electorales. En suma, el actual fenómeno de “desalineamiento” del conjunto de los electores (Cheresky, 2002) afecta también al peronismo y que sus dificultades para generar un nuevo liderazgo capaz de cohesionarlo no son independientes de lo problemático de sus vínculos con sus electores.

En las provincias centrales ha tenido lugar (Escolar, Calvo y otros, 2003) una fuerte despersonalización de las candidaturas, con consecuencias de deslegitimación social, debilitamiento de la responsabilidad política y ausencia de control y vinculación representantes – representados (los autores citados atribuyen el surgimiento de este problema, al menos en parte, a rasgos del sistema electoral). En lo que se refiere a la elección presidencial, se manifiesta un alto grado de volatilidad del voto que crea las condiciones para el surgimiento de liderazgos por fuera de los grandes partidos históricos, o bien de liderazgos partidarios que son *outsiders* en relación a las estructuras más fuertes de sus propios partidos.

La desidentificación es favorecida a su vez por el desajuste entre apoyo electoral y representación institucional que perjudica a los partidos no peronistas tanto como beneficia al peronismo o más bien a la mayoría de los peronismos provinciales. Las variaciones electorales no se ven plenamente reflejadas en términos institucionales, y esto genera una discordancia que tiene un impacto decisivo para la competencia entre partidos y la gestión de gobierno, reforzando la desigualdad de recursos entre el peronismo y el resto

de las fuerzas políticas. Gracias a las distorsiones a la proporcionalidad de la representación parlamentaria que introducen las leyes electorales, el peronismo, que es el partido más firmemente asentado en los distritos favorecidos, retiene regularmente una representación institucional muy superior a su representatividad electoral, tanto en el Senado como, en menor medida, en la Cámara de Diputados⁶. Esta sólida presencia institucional, por su estabilidad y amplitud, resulta absolutamente decisiva para conformar mayorías de gobierno. En particular el control permanente del Senado por parte del PJ es un rasgo relevante en este sentido: ha ofrecido, desde 1983 en adelante, un dato inmutable a la dinámica institucional, condicionando las oportunidades de los distintos partidos para pesar en la toma de decisiones de gobierno (Novaro, 2004). Mientras que, como observa Mocca (2004), en el Senado, en virtud de las reglas constitutivas de elección, se mantiene y refuerza un formato cercano más próximo al bipartidismo.

Pero este formato reproduce la fragmentación federativa de los partidos. El debilitamiento de los partidos para Mustapic (2004) se expresa principalmente en una mayor regionalización de los partidos nacionales: en las únicas elecciones nacionales celebradas en 2003, las de presidente, el PJ se abstuvo, no logrando participar en primera persona. Autorizó, ciertamente, que hombres de sus filas se presentaran bajo otras siglas, pero no logró presentarse unido. Asimismo, cada uno de sus candidatos obtuvo el mayor número de votos en un área geográfica delimitada: Menem en el noroeste, Kirchner en la Patagonia y Rodríguez Sáa en Cuyo y el sur de Córdoba. Vale la pena agregar que ninguno de los tres candidatos habría podido sumar la totalidad de los votos ya que para muchos de los votantes la intensidad del rechazo los hubiera hecho preferir otras opciones. La otra organización de alcance nacional, la UCR, sí se presentó pero obtuvo apenas dos por ciento de los votos, y las nuevas fuerzas que aparecieron en el escenario político, en particular ARI y Recrear el Crecimiento, sólo lograron apoyo en áreas geográficamente acotadas.

Este debilitamiento, entonces, puede entenderse como afectando al nivel nacional de los partidos y fortaleciendo sus estructuras regionales. Los partidos sufrieron un proceso de mayor fragmentación, perdieron consistencia y cohesión nacional, y se convirtieron más que antes en redes de máquinas provinciales, carentes de una orientación y/o unas representaciones unificadas, capaces de sostener proyectos político estatales más consistentes de carácter general

⁶ Obsérvese que, en éste último caso, el PJ obtuvo el 43,7% de las bancas con el 38,5% de los votos en 1983, retuvo el 40,4% en 1985 a pesar de que había recibido sólo el 34,3% de los votos; subió al 43,8% con el 41,5% de los sufragios en 1987, y al 47,2% con el 44,7% de 1989; aunque su apoyo electoral disminuyó dos años después de asumir Menem al 40,2%, prácticamente no perdió bancas (se mantuvo en el 45,1%), y en 1993 le bastó con sumar 42,5% en las urnas para obtener casi mayoría absoluta (49,4%); para alcanzar el 51% de las bancas con el 43% de los votos en 1995.

(Palermo, 2002). Se ha producido una aguda fragmentación territorial, una suerte de provincialización partidaria. Se sabe que los congresistas actúan, en todo país, relacionados con los grupos de interés regionales que los llevaron al parlamento y que ayudarán a derrotarlos o reelegirlos. Así, apartándonos de la exclusiva consideración de las reglas básicas, veremos tanto prácticas como reglas que incrementan las dificultades que pueden impedir a una mayoría potencial para alterar el status quo o facilitar la capacidad de una mayoría de crear decisiones de alcance nacional. El rol preponderante del justicialismo connota a su modo, pero no cancela en lo más mínimo, esta característica. Con Stepan, podemos tomar en cuenta que a favor o en contra de *demos enabling* en el federalismo, importa una nueva variable, el grado de nacionalización del sistema partidario en orientaciones y sistemas de incentivos (si son más disciplinados y en la selección de candidatos privilegian menos los intereses locales y provinciales, tienen más condiciones de atenuar el potencial restrictivo). La literatura sobre federalismo norteamericano, por ejemplo, considera que dado que estructural y empíricamente el federalismo de por sí es una fuente de patronazgo, poder y prestigio que desafía el poder y la influencia de los partidos nacionales, los partidos norteamericanos son por eso sin ideología ni disciplina. El caso contrario es que algún tipo de “coalición”, manifiesta o absorbida en la forma de un partido, con disciplina y fuerte infraestructura organizacional, cree las condiciones favorables para que el sistema de partidos funcione por sí mismo como una fuerza centralizadora que produce mayorías. Entre los factores que contribuyen a ello se cuentan: ideología, elecciones primarias o no, representación proporcional con lista cerrada (el control de la nominación de los candidatos legislativos se mantiene a nivel de distrito donde residen importantes fuentes de financiamiento y patronazgo) o distrito uninominal, si el partido financia la campaña, y la estructura del régimen (en general se considera que si el sistema es parlamentarista, hay mayores incentivos a la disciplina).

La base de la configuración morfológica de los partidos en Argentina es una paradoja. Una “contribución” del federalismo en los Estados Unidos es su impacto en la división de autoridad (local – nacional) y principalmente en la fragmentación de los partidos; el límite constitucional no reside en la repartición legal de deberes entre gobiernos locales y central, sino en que la consecuente regionalización de los partidos políticos torna imposible afirmar su liderazgo nacional (Stepan, 1999). La estructura federal del régimen político no tuvo un impacto tan claro en el caso argentino, quizás en primer lugar debido al papel centralísimo que jugó la autoridad del Ejecutivo desde la segunda mitad del siglo XIX y luego a la naturaleza de los conflictos políticos y sociales. El sistema de partidos argentino se ha caracterizado históricamente por su

persistencia y estabilidad, aún en un contexto de poliarquía inestable (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Se consideraba a los partidos argentinos con identidades fuertes, estructura e identificaciones nacionales. En la literatura comparada Argentina es considerado el caso con el partido de masas más importante de la región, y uno de los bipartidismos más afianzados del área. Mainwaring y Scully clasificaban en 1995 al sistema partidario argentino como institucionalizado y de baja fragmentación. Quizás se tratara de una apariencia de solidez; históricamente un sistema débil con partidos con fuertes identidades nacionales pero hegemónicas (De Riz, 1986), como el yrigoyenismo y el peronismo. Esto se explica porque, a pesar de la estructura federal, otros procesos políticos pudieron más que las estructuras federales, y la polarización forjó fuertes partidos nacionales, con vocación hegemónica, en un sistema partidario débil y por debajo, bastante fragmentado.

Pero ahora que se disolvieron las polarizaciones históricas y las identidades con que se llegó al 83 sufrieron, incluyendo la peronista, una erosión, así como los lazos con una opinión pública menos parroquial se mantuvieron en los 80, pero tras las crisis del alfonsinismo y el menemismo se hicieron trizas, presenciamos el debilitamiento de los sistemas de interacción partidarios y el quiebre estructural de sus pautas históricas de interacción (véase por ejemplo Abal Medina y otros, 2003). Y es ésta, a nuestro entender, la principal razón por la que se hace más perceptible tanto como más gravitante, la “provincialización” de los partidos. En lo que se refiere a su impacto sobre la dimensión federativa partidaria, las reglas decisorias básicas no explican nada por sí solas, y hay que atender prácticas (originadas no sólo en las reglas) y patrones paraconstitucionales de comportamiento, así como reglas infraconstitucionales. Se suma al federalismo institucional, la representación proporcional y la renovación parcial de los cargos parlamentarios con sobrerepresentación de las provincias periféricas y chicas. Argentina en general para esto califica mal: tomando en cuenta estas variables, claramente no hay incentivos a la unidad partidaria nacional.

La sobrerepresentación de las provincias chicas y de las zonas marginales, fue introducida primero por el general Lanusse e incrementada a finales del *Proceso* (1976-1983). El mínimo de representación de las provincias subió así a cinco (un diputado de Tierra del Fuego puede ser elegido con poco más de un milésimo de lo que necesita uno de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo) Tenemos entonces fuertes distorsiones a la proporcionalidad de la representación parlamentaria que introducen las leyes electorales (tanto el sistema D´Hont que se utiliza para la distribución de bancas de diputados nacionales, como la sobrerepresentación de los distritos pequeños producto de la conjunción de marcadas diferencias de tamaño entre provincias y una

representación homogénea en la cámara alta y un mínimo de cinco diputaciones para cada distrito (al respecto véanse Cabrera, 1993; Burdman, 1997 y Gibson y Calvo, 2001).

La “provincialización” de los partidos ahora reproduce en forma pasiva, en lugar de morigerar, el federalismo institucional. Los partidos tienen una base electoral tanto como organizacional fragmentada. Como observa Halperín (2003): “esta redistribución del peso político de las provincias tuvo un resultado inesperado, que fue no eliminar el peronismo sino transformarlo, una transformación que por otra parte era favorecida por los cambios que estaban ocurriendo en la Argentina.”. La institucionalización partidaria, por su vez, ha sido una de creciente pérdida de su autonomía de entorno, principalmente en relación al aparato estatal; esto no es históricamente nuevo en la Argentina, pero sí han cambiado ciertas características. Por ejemplo en el caso peronista, la pérdida de poder absoluto y relativo de los sindicatos, cambió el tipo de vínculos del partido con el estado: se tornaron mucho más de “estatización distrital” que antes (en el caso brasileño es parcialmente diferente, en virtud de la importancia relativa del estado central y sus agencias, los *esplanadeiros*, etc.).

Desde otro ángulo, este proceso es abordado por Mustapic como de territorialización (“especialización territorial de la política”) y degradación del proceso político interno. Es propio de la estructura federal que “la organización de la competencia siga un patrón descentralizado, la dinámica interna replica las distintas unidades electorales existentes en los distritos”. Pero hay elementos morfológicos subconstitucionales que refuerzan la tendencia de especialización territorial: la Ley Orgánica de los partidos políticos y la modalidad de convocatoria a elecciones. La Ley Orgánica (Ley 23.298) reconoce dos tipos de partido, de distrito y nacional. Introduce una diferenciación territorial que tiene larga data. La organización distrital posee identidad propia, es reconocida por la legislación nacional y, además, tiene preeminencia sobre la organización nacional. Este status fue ratificado en un fallo de la Corte Suprema de marzo de 1992, donde se subraya que los partidos nacionales “nacieron como consecuencia de los primeros (partidos de distrito) desde que para su reconocimiento es necesario que por lo menos cinco partidos de distrito lo soliciten”. Y una modificación introducida en 2002 suprimió una cláusula que establecía como causal de pérdida de la personalidad política del partido la no obtención de dos por ciento de los votos en dos elecciones sucesivas. Se generaron incentivos para la creación de pequeños partidos distritales a ser financiados por el Estado, independientemente de su representatividad. Consecuencia –perversa o deseada – de esta legislación ha sido la de estimular, con la categoría de

partido político, el surgimiento de microemprendimientos destinados a funcionar como empresas de servicios, alquilando su nombre o colocando su mano de obra a disposición de otras fuerzas políticas. No sorprende, entonces, que la Cámara Nacional Electoral contabilice 122 nuevos partidos en 2003, con lo cual el total existente llega al exorbitante número de 696 partidos en el nivel distrital (41 partidos nacionales y 655 de distrito). La modalidad de convocatoria a elecciones también favorece la territorialización. Desde 1983 hasta 1989 las elecciones nacionales se realizaron en forma simultánea en todos los distritos. En 1991, se derogó la ley que establecía la unificación de los comicios. La convocatoria de las elecciones legislativas quedó sujeta a las conveniencias políticas de los poderes de turno. En estas condiciones la única elección nacional es la presidencial.

La estatización, por su vez, deprava el proceso político interno; como lo describe Mustapic (2004): “a través del cual los dirigentes construyen su base de poder en el territorio que dominan... variados recursos sirven a dicho propósito – Aportes del Tesoro Nacional, planes sociales, cargos, contratos –, y entre ellos uno de naturaleza estrictamente partidaria: los afiliados... Se relaciona, en primer término, con los mecanismos de elección directa que prevalecen... las elecciones las gana quien logra formar una buena coalición con los encargados de movilizar a los afiliados... quien cuenta con el respaldo de los mejores ‘punteros’ (incluso de partidos distintos cuando hay internas abiertas). Un dato por demás llamativo, a pesar de la profunda crisis política argentina (información del Ministerio del Interior y de la Cámara Nacional Electoral) en 1998 se contabilizaron 7.949.574 afiliados; en 1999, 8.137.809 y en 2003 se llegó a la extraordinaria cifra de 8.993.996. Ésta equivale a 35,3 por ciento del padrón electoral, lo que es igual a un afiliado cada tres ciudadanos mayores... cifras escasamente creíbles... los gobiernos han tolerado (con lo cual se convierte al Estado de Derecho, por lo menos en este punto, en una farsa)... el número de afiliados, además del papel que cumple en las elecciones internas, es un criterio de distribución de cargos en la estructura de poder del partido (hasta no hace mucho tiempo, el número de afiliados también fue tenido en cuenta para la distribución de los fondos públicos)... cuando se decide no realizar elecciones internas sino confeccionar listas únicas, el manejo de un paquete de “fichas” de afiliados es relevante (incide en el lugar que ocupan los candidatos en las listas)... el proceso de creación de nuevos partidos es una ocasión para activar el mercado de fichas... la manipulación de las afiliaciones en la competencia interna pone de manifiesto los resultados contraproducentes que puede provocar la democracia directa en los partidos... desemboca en “internismo”, en políticos cuyas energías se concentran básicamente en conquistar y mantener el poder dentro de las jerarquías partidarias. La ley de internas abiertas obligatorias

sancionada en 2002 refuerza esta tendencia... tiende a desarrollar en los hombres de partido más sus habilidades para recolectar votos en las internas que sus capacidades para proponer políticas eficaces y eficientes”.

Las reformas constitucionales en las provincias consolidaron este proceso de provincialización de los partidos, pero asimismo procesos de descentralización de competencias antiguamente pertenecientes a la órbita nacional, acrecentaron el poder de los actores provinciales y su capacidad de condicionar al Ejecutivo. De modo tal que tendió a debilitarse al Congreso como arena de negociación, por un lado, como observan Spiller y Tommasi (2000) porque para los actores provinciales resulta más prometedor actuar en ámbitos más cercanos al Ejecutivo, y por otro porque los bloques congresales nacionales a su vez están más sujetos al poder partidario y ejecutivo de las provincias. El fortalecimiento del poder de los gobernadores para generar apoyos o vetar acciones del ejecutivo tiende a poner en un segundo plano al congreso como ámbito de generación de consensos y expresión de la oposición. Con el creciente poder provincial los intentos de seducción y requerimientos hacia los gobernadores se fueron haciendo cada vez más corrientes (Escolar y otros, 2003). Esto empezó a percibirse claramente no tanto con Alfonsín, ya que no hubo una coalición estructurada, sino con Menem: el hecho de que el Congreso no fue la arena coalicional (como sí lo fue en Brasil; y una de las razones que explican esta diferencia es que en contrario a lo que establece la sabiduría convencional, los parlamentarios tienen menos motivos para obedecer a “sus” gobernadores, por ejemplo porque se benefician de la “candidatura nata”), en parte la arena fue extra-sistema de partidos y extra-instituciones representativas, y en parte fundamental fue la interacción con las provincias. Como resumen Abal Medina, Suárez Cao y Nejamkis (2003), la historia reciente nos muestra al presidente negociando directamente con los gobernadores provinciales el apoyo legislativo, para medidas principalmente económicas.

A niveles locales sucede entonces un fenómeno opuesto al de la debilidad y la desinstitucionalización nacional que adolecen los partidos. La correlación, observa Novaro (2004), entre ese cuadro de desajuste entre las variaciones electorales y la representación institucional de las distintas fuerzas, la sobrerepresentación de los distritos chicos y la estabilidad de los resultados electorales a nivel distrital en esas provincias, conforman subsistemas de partido predominante y aun hegemónico en manos, principalmente, del peronismo... los distritos que se han comportado más lealmente son los periféricos, entre los cuales se cuentan los más pequeños, en los que la sobrerepresentación es más marcada. Tiene lugar una convergencia de la sobrerepresentación de distritos chicos y periféricos, frente a los distritos grandes o “metropolitanos”, y la

estabilidad electoral relativa, o el menor grado de competencia y alternancia en esos distritos (producto de la combinación de sistemas electorales mayoritarios o escasamente proporcionales para las legislaturas provinciales y el bajo promedio de “número efectivo de partidos”). Para Calvo y Micozzi (2004) lo central es que los cambios en las reglas electorales en las provincias estuvieron orientadas a asegurar la permanencia del oficialismo.

Estos elementos en conjunto dan por resultado una situación en la que el partido más fuertemente asentado en los distritos periféricos, el peronista (ganó todas las elecciones a gobernadores desde 1983 en 8 de ellos, y cuatro de cinco en otros 3), cuenta con un coto de caza electoral relativamente impermeable a la competencia de otras fuerzas locales o nacionales. Ello le garantiza una posición privilegiada en la competencia electoral nacional y, por sobre todo, una representación institucional decisiva para formar mayorías en el Congreso Nacional (sobre todo en el Senado, proporcionándole hasta un 60% de las bancas). Murillo y Calvo (2003) sostienen que los peronismos provinciales, a través de sus redes clientelares y algunas reformas institucionales han logrado establecerse de una manera en el interior que los catapulta a nivel nacional a tener siempre mayoría en el Senado, refiriéndose a lo que entienden como una nueva ‘ley de hierro’ de la política argentina.

Mustapic identifica características actuales de los partidos que, a nuestro entender, afectan negativamente la gobernabilidad. La paulatina especialización territorial de la vida partidaria acentúa más la competencia electoral que la formulación de políticas, lo que tiende a afectar la capacidad de la clase política de gestionar eficientemente los problemas de la sociedad. Otro tanto sucede con la degradación del proceso político interno, ya mencionada, que desembocando en *internismo*, concentra las energías de los políticos en la conquista y el mantenimiento del poder dentro de las jerarquías partidarias. Más discutible es su afirmación de que «la distancia ideológica existente entre los principales partidos políticos argentinos no es grande»; esto es cierto, pero actualmente parece haber una posible consolidación de carriles partidarios con posiciones ideológicas más definidas, aunque con el peronismo en el centro. Pero Mustapic sostiene que como la densidad ideológica de las divisiones dentro de los partidos es débil, la competencia dentro de los partidos se organiza en torno a las diferencias en las trayectorias de los candidatos y sus perspectivas de éxito en las urnas. Con todo, creemos que ésto es bastante normal en todas partes y no vemos que sea una fuente de ingobernabilidad. Y no parece que se trate de uno de los motivos por los cuales las coaliciones electorales ganadoras tiendan a ser, en los hechos, el fruto de la sumatoria de unidades territoriales.

– Los poderes “imperiales” conferidos a la presidencia por la constitución histórica, permitieron que se pusiera en práctica una solución precaria que describe Halperín Donghi como ensayada primeramente por Rosas: “La unidad – que no puede obtenerse en un marco que todavía no es federal, porque no hay ningún tipo de Estado central – debe alcanzarse por la vía del elemento unificador que es el partido, ese elemento que veremos reaparecer varias veces en la historia argentina.”. Para Halperin el partido con Yrigoyen tanto como con Perón (netamente dominantes en la provincia de Buenos Aires) cumple esa función unificadora. Si puede hacerlo es porque tiene, en ambos casos, cierta cohesión nacional. Pero ésta no fue, en el caso argentino, independiente o comprensible sin el hegemonismo y la polarización. Ahora, los partidos como tales no pueden cumplir esa función unificadora, y esto incluye al Partido Justicialista.

– El multicameralismo y el federalismo, por sí solos, no obligaron ni obligan a los partidos a regionalizarse. Pero ésto ha ocurrido en virtud de una serie de procesos múltiples, desde las crisis de indentidades partidarias, el fin de las polarizaciones, hasta cambios en el estado y las reglas de juego a nivel del régimen y a nivel del sistema electoral. Estos cambios no han convertido la naturaleza/la índole de los partidos, sino que han permitido que rasgos pre-existentes cobraran fuerza y se hicieran más visibles y gravitantes. Esta mutación no fuerza a los gobernantes centrales a actuar de un modo u otro; sin embargo, el estilo más apropiado es uno de persuasión/composición más que de control y/o imposición. No se inviabilizan liderazgos nacionales, pero para constituirlos debe prestarse particular atención a estas alternativas. Es verdad que el presidente tiene una ventaja estratégica en relación al partido peronista ya que éste sólo puede unificarse desde la presidencia y no en contra de ella, pero esta unificación no puede darse por descontada.

– En el caso argentino, los incentivos son a la disciplina en relación a los propios jefes provinciales de los partidos. Lo que tenemos són partidos, ahora, con múltiples y fuertes centros de gravedad locales y a su vez más precariamente conectados con electorados nacionales.

– Uno de los problemas de gobernabilidad es que el grado de integración entre las ramas ejecutiva y legislativa de los partidos es desmesuradamente mayor a nivel provincial que a nivel nacional. De hecho, sobre todo en el caso peronista, autoridades partidarias de envergadura auténticamente nacional cuyo rol en tanto tales sea independiente del Ejecutivo, no existen. Siendo así, los gobernadores han ganado ciertas capacidades de veto (aunque no de fijación de agenda) y los presidentes se encuentran en un terreno más escarpado para realizar una tarea integrativa.

– Gobernando el peronismo a nivel nacional, la línea más gravitante de tensión pasa a ser interna y regional. Las desigualdades del peso político regional son un componente fundamental de la puja interna peronista y un condicionante básico de la acción del gobierno federal. La solidez de la implantación territorial peronista no necesariamente facilita las cosas al respecto; que en muchas provincias se hayan configurado subsistemas de partido predominante y aun hegemónico no impide que la tensión sea suficientemente importante como para que se exprese de modo más o menos permanente (por ejemplo, entre la provincia de Buenos Aires y las provincias favorecidas por la coparticipación federal).

– Lo dicho en anteriores hipótesis tiene a su vez fuertes implicaciones “consociativas”: si se asume como más consistente con la morfología, la opción por la composición, las políticas no cambiarán con la rapidez ni con la profundidad suficientes para causar graves perjuicios a quien quiera que sea... y también demorarán en cambiar con la rapidez y la profundidad suficientes para que los que ya están sufriendo graves perjuicios dejen de sufrírselos pronto.

Consideremos ahora algunos aspectos vinculados a las dimensiones económicas de la relación entre el estado nacional y las provincias. Cuando en los 30 se implantó la ley precursora de la coparticipación federal (bajo el imperio del abrupto cambio de circunstancias internacionales), como observa Halperin Donhi se consideró que ello significaría la muerte del federalismo argentino. De hecho, en la literatura es indicable cierto consenso en que hacia fines de los 50 el poder relativo estado central – estados provinciales era el de máxima concentración. Aunque la situación comienza a revertirse desde los 60, la reversión se acelera especialmente desde principios de los 80. La tendencia a la recuperación de las potestades provinciales (recuperación ciertamente desigual entre provincias y entre funciones!) tiene lugar en paralelo al colapso de la organización económico-estatal: entre la crisis económica abierta en 1975 y la crisis que estalla en 1982 como culminación de la política de Martínez de Hoz, el estado así como la economía nacionales pierden capacidad de sostener la viabilidad económica de las estructuras productivas de gran parte del interior (lo que no es sino mal compensado con la promoción industrial, con costo fiscal y bajísimo impacto productivo, en general una “descentralización” muy precaria).

Con la reimplantación democrática, la coparticipación federal y las disputas en torno a ella reflejaron un resurgimiento “perverso” del federalismo, en el cual los presidentes se encuentran con frecuencia jaqueados por las

autoridades provinciales. A la vez, las provincias fueron reasumiendo la gestión de la totalidad de las funciones en salud, educación, seguridad, y gestión de infraestructura.

Cuadro II

gasto público	1961/1964	1965/1969	1970/1974	1975/1979
Nación	81.42	78.46	77.06	74.32
Provincias	18.58	21.54	22.94	25.68
1980/1984	1985/1989	1990/1994	1995/1999	
73.11	69.15	61.08	57.46	
26.89	30.85	38.92	42.54	

Fuente: Ministerio de Economía (1982), Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias, ProvInfo 2002.

Nótese que la la variación más importante en el gasto tiene lugar, en especial, desde mediados de los 80. Por otra parte, si se compararan los gastos netos de erogaciones correspondientes al sistema previsional y a la deuda pública, entonces los porcentajes correspondientes al gasto provincial serían todavía superiores (dígase de paso que del total del gasto del gobierno central, el correspondiente a deuda y previsional es aproximadamente un 50%, en tanto que del total provincial es de menos del 25%).

Cuadro III

año 2001	Total	Neto de deuda y gasto previsional
Nación	55,8	38,6
Provincias	44,2	61,4

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía.

Desde principios de los 90, la dimensión federal del sistema político argentino, en el contexto de la estabilidad económica, actuó vigorosamente como un fuerte limitante a reformas que consolidaran los cambios tributarios alcanzados en la primera mitad de la década y corrigieran los rasgos negativos que aún persistían. Esto precisa ser explicado tomando en cuenta diversos aspectos concurrentes. Un aspecto es político cultural. Desde luego, siendo que la debilidad de los sistemas tributarios está presente en países con diferentes patrones de desenvolvimiento y tradiciones culturales, las

explicaciones culturalistas por sí solas no bastan; sin embargo, la cultura política es un fuerte condicionante; en particular interesa aquí la cuestión de dónde se coloca el centro de la *responsabilidad* política; de hecho, esto forma parte como rasgo estructural del régimen político y fiscal de un país. En el caso argentino, en contraste con otros regímenes federales (como por ejemplo el norteamericano o el propio brasileño), la opinión pública concentra notablemente en el gobierno federal las responsabilidades políticas, de modo tal que los gobiernos federales tienen muy poco margen para desentenderse en el caso de crisis provinciales, y a su vez los gobiernos provinciales tienen un incentivo muy fuerte a favor tanto de incurrir en comportamientos de *riesgo moral* en relación a los gobiernos federales, como de constituirse en representantes de la sociedad (provincial) ante el poder federal mucho más que para asumirse como representantes del poder estatal-gubernamental ya sea provincial o nacional ante sus sociedades. Durante los 90, este rasgo político cultural se potenció en razón de las transformaciones, ya discutidas, que sufrió el sistema de partidos así como los propios partidos que lo componían. Con este telón de fondo, gravitan a su vez las reglas de juego de nivel constitucional: por una parte, los acuerdos que distribuyan entre la nación y las provincias responsabilidades en la recolección de impuestos y en la distribución de los ingresos tributarios deben ser no solamente establecidos en leyes en cuya negociación el senado federal cuenta como *veto power*, sino que también deben ser luego ratificados por cada provincia (por sus legislaturas) para que entren en vigencia; por otra parte, los gobiernos provinciales pueden contraer endeudamiento (interno tanto como externo) con pocas restricciones, de modo tal que pueden colocar a los estados en situaciones de vulnerabilidad fiscal y económica que obliguen a los gobiernos federales a cargar con los costos necesarios para mitigarlas.

En este marco, una de las consecuencias imprevistas de la estabilidad macroeconómica alcanzada bajo el régimen de convertibilidad fue la vigorización, aunque destructiva, de las instituciones políticas y económicas del federalismo (Bonvecchi y otros, 2002). Se hizo patente la incompatibilidad entre el esquema de convertibilidad y la morfología política partidaria (fragmentación provincial) e institucional (senado y estructura de responsabilidades fiscales entre las provincias y los gobiernos federales). Si bien su condición de agentes de veto político se encontraba ya prescripta en la Constitución, el ejercicio de esa capacidad de bloqueo no podía ser rigurosamente efectivo bajo un régimen de alta inflación. Un somero examen de las negociaciones entre el gobierno federal y las provincias durante los años de Alfonsín basta para comprobar que la inflación otorgaba al Ejecutivo nacional un poder de maniobra decisivo para desequilibrar cualquier disputa en su favor: la prolongación de las discusiones contribuía a licuar el poder

adquisitivo de los fondos en cuestión, y precipitaba entonces a los gobiernos provinciales a conceder. Sin transformar de raíz las instituciones políticas y económicas del federalismo, la estabilidad cambió los resultados de las negociaciones al modificar la eficacia de la variable tiempo: al fijar el valor de la moneda nacional, el poder de maniobra de las provincias resultó incrementado, y las negociaciones tendieron a resolverse, al menos en el corto plazo, a favor de gobernadores que aprendieron los usos económicos del control político del conflicto social.

Los partidos y los sucesivos gobiernos nacionales no pudieron imponer, ni procuraron hacerlo, a las provincias un cambio de las reglas de juego, en especial en lo que se refiere al papel del senado nacional y a la irresponsabilidad fiscal derivada de que las provincias tengan responsabilidades de gasto pero muy bajas responsabilidades extractivas, de modo tal que pueden transferir las demandas sobre el gobierno federal, mientras que los esfuerzos fiscales que éste hace son en parte neutralizados por los mecanismos de transferencia automática (coparticipación federal). Esto se debió, a lo largo de los 90, al valor de negociación que para el elenco político menemista tuvo el mantenimiento del esquema a cambio del respaldo político indispensable para cumplir tanto sus metas de mantenerse en el gobierno como de llevar adelante su programa de reformas. La cuestión de la coparticipación, resultó entonces clave en su contribución a la vulnerabilidad fiscal. Pudo apreciarse la función política de la política fiscal en la continuidad del régimen de coparticipación, que mantuvo los desequilibrios verticales e introdujo nuevas garantías por las cuales las provincias obtuvieron rentas independientes del ciclo económico -rentas cuyo mantenimiento fue condición para su cooperación en el trámite de otras reformas donde sí hubo discontinuidad. La continuidad de los mecanismos de coparticipación y no correspondencia fiscal, fue de una gran importancia política para la gran mayoría de las provincias, en las que, por su vez, el impacto de las reformas económicas neoliberales fue negativo en su organización económica y su estructura social. Las reformas estructurales, la apertura, las privatizaciones, la racionalización del sector público, afectaron y fragilizaron las economías provinciales y la situación social en las provincias; complementariamente, el estado transfirió en los primeros años de la década responsabilidades de gasto en educación, salud, etc. como una forma de obligar a las provincias a acompañar el ajuste fiscal, dado que el esquema de transferencias automáticas les garantizaba, *pari passu* con la reactivación económica, mayores recursos. En paralelo y en la misma medida ganaron terreno y densidad social las redes políticas provinciales clientelísticas que, a su modo, contrapesaron estos efectos negativos pero, sobre todo, permitieron la reproducción y el enraizamiento de los propios aparatos políticos

provinciales. El gobierno central se manejó por su vez asignando en forma particularista recursos a su disposición, para la reproducción de las redes clientelares y populistas que en cada provincia le eran más leales, de modo que todo este proceso tuvo importantes efectos agregados: las provincias fueron afectadas estructuralmente en sus sociedades y economías pero las redes políticas clientelares se sostuvieron y aún expandieron durante los 90.

El caso argentino ejemplifica que ciertas reglas de juego sirven para gobernar el proceso de reformas pero como este a su vez no es acompañado por subsecuentes reformas de las reglas, éstas pasan a ser inapropiadas para gobernar el cuadro que es consecuencia de los cambios que ellas hicieron posible. En esencia, ciertas reglas de juego, las vinculadas a la relación entre el gobierno federal y las provincias, fueron crucialmente importantes en la dinámica política de las reformas menemistas, elementos centrales en la viabilidad política de la transición. Contribuyeron a crear un conjunto de reglas diferente pero, una vez que ese nuevo conjunto está establecido, las viejas reglas sobrevivientes, que contribuyeron a viabilizar su creación, resultan incompatibles con él. En el marco de la lógica de la convertibilidad, se creó una nueva situación con rasgos de ingobernabilidad cuando la crisis fiscal impuso imperativos que afectaron a las redes clientelares tanto en lo que se refiere a su función asistencial como en lo que atañe a la reproducción de esos mecanismos de política.

Cuando aquellas reformas se han hecho ya, y sus *payoffs* se agotaron, y cuando el flujo de capitales que sostuvo la época dorada de la convertibilidad se revirtió, se hizo necesario avanzar sobre la continuidad que fue la condición de posibilidad de las discontinuidades reformistas. La resistencia de los políticos en general y de los peronistas en particular a semejante emprendimiento mantuvo la vulnerabilidad fiscal e hizo evidente que la sustentabilidad intertemporal de las cuentas públicas era nula.

Constituye, en cambio, una ilusión que tras el colapso de la convertibilidad y en el marco de la precaria estabilidad macroeconómica, se restaure plenamente para el gobierno federal el poder de maniobra de que gozó bajo el régimen de alta inflación previo a 1991. Aún en el marco de la recuperación, y sin acceso a los mercados de capitales, el gobierno federal cuenta con escasos recursos económicos y políticos como para pensar en una recuperación plena de poder *vis à vis* los gobiernos provinciales. Desde luego, si un regreso a la alta inflación se percibiera como cercano, mayor sería la disposición de los gobiernos provinciales a cooperar con las exigencias de reducción de gastos motorizadas o vehiculizadas por el Ejecutivo nacional. Pero los gobiernos provinciales saben que es al propio gobierno federal al que menos le interesa entrar en ese juego autodestructivo. En cambio, una

fuerza de poder de negociación está dada por que los acuerdos –ciertamente transitorios- a que arribaron nación y provincias desde 1991 introdujeron modificaciones en el régimen de coparticipación federal lesivas para los intereses de muchos distritos, como la derivación del 15% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias al financiamiento del régimen previsional. Fue la introducción de la suma fija mensual de coparticipación y el manejo de los tiempos para la eliminación de impuestos distorsivos lo que permitió a las provincias obtener ventajas o compensaciones en el corto plazo. La cuestión es que esta lesividad es actualmente de una importancia crucial porque no es políticamente “congelable” y tampoco parece que se pueda resolver en el corto plazo, de modo tal que las tensiones y las disciplinas partidarias y legislativas en la relación con el gobierno federal estarán condicionadas por ella. El hecho, por otra parte, de que el grueso de las provincias se encuentre al presente en una (precaria y relativa) situación de holgura fiscal (el ahorro del interior rondó los \$ 2000 millones en 2003) hace que tengan menos incentivos para negociar bajo presión.

La cuestión no es únicamente que algunas de las provincias más pobladas, como la de Buenos Aires, se consideran –no sin razón– netamente perjudicadas por el actual arreglo (secundario) de transferencias; también es patente que este arreglo no es sino la resultante de una serie de negociaciones *ad hoc* que no responden a los criterios constitucionales ni a criterios normativos aceptables. Así, por ejemplo, los distritos más pobres del país, están en el grupo de aquellos que menos reciben *per cápita*, y se hacen patentes fuertes distorsiones entre jurisdicciones semejantes en términos de niveles de desarrollo o porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas (véase Ileral, Fundación Mediterránea, 2004). Por su vez, existen provincias para las cuales los ingresos por coparticipación alcanzan proporciones muy superiores al 50% de sus ingresos totales, lo que en varios de esos casos es atribuible sobre todo a dos razones: irresponsabilidad fiscal e irresponsabilidad tributaria. Al mismo tiempo, el desempeño fiscal de algunas provincias ha mejorado sensiblemente y esto incrementa a su favor sus márgenes de negociación (es el caso de las tres más grandes, según un informe del Centro de Estudios Bonaerenses, 2004: gracias a manejos más disciplinados que en períodos anteriores, y a la recuperación económica, la relación ingresos corrientes/deuda y PBI/deuda ha mejorado de modo sustancial). Actualmente 14 provincias están adheridas al Programa de Financiamiento Ordenado, aprobado en 2002, y que estableció acuerdos con la nación para ir reduciendo sus déficits. Un aspecto a favor del gobierno federal es que algunas provincias, tras el canje de la deuda provincial, requieren avales nacionales para colocar deuda o acceder al financiamiento de organismos multilaterales (los reclamos financieros consisten también en

la refinanciación de sus deudas y en la atención de sus desequilibrios previsionales). La muy probable sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (continuidad, de hecho, del Programa de Financiamiento Ordenado) más allá de que resulte en sí misma positiva, no cambiará la naturaleza del conflicto político institucional expresado en la coparticipación, aunque le dará un cariz mucho más estable y gobernable a la tensión federativa, sobre la base de la imposición de límites al endeudamiento y el equilibrio financiero en las ejecuciones presupuestarias⁷.

Una nueva ley de coparticipación, además de dar una respuesta más equitativa a los problemas planteados, debería asegurar la descentralización del proceso de percepción impositiva y e implementar sistemas de control apropiados sobre el destino de las transferencias a favor de las provincias y regiones de menor desarrollo relativo, al mismo tiempo que evitar los peligros de guerra fiscal. Es extremadamente difícil que una ley de estas características pueda concretarse en el corto o mediano plazo. Más aún si se piensa que la Argentina adolece a la vez de un problema de muy bajas capacidades extractivas.

El proyecto de ley convenio de participación presentado por el gobierno federal (Bonvecchi, 2004), propone mantener los criterios de distribución primaria y secundaria de los impuestos tal como se encuentran actualmente, según lo dispuesto por la Ley de 1988 y sus modificaciones, garantiza la recaudación de 2004 como piso hacia el futuro, y circunscribe los cambios en el funcionamiento del régimen al reparto de eventuales excedentes. Tales excedentes se distribuirían de la siguiente manera: 10% según un índice de capacidad fiscal, que premiaría a aquellas jurisdicciones que muestren mayor capacidad recaudatoria propia; 66% según los coeficientes de coparticipación actuales; y 24% se destinaría a un Fondo de Equidad Social, a ser administrado por una comisión en la cual el Poder Ejecutivo Nacional tendría mayoría y donde las provincias no estarían representadas individualmente sino a través de delegados regionales. Este Fondo de Equidad Social, por otra parte, se utilizaría para financiar obras de infraestructura y/o programas de asistencia social en provincias con elevados índices de Necesidades Básicas Insatisfechas. El régimen así diseñado parece beneficiar fundamentalmente al gobierno federal y a las provincias del Norte argentino – con mayor índice de NBI – y perjudicar decididamente a las provincias más ricas y grandes, y en particular a la provincia de Buenos Aires, que es la mayor aportante del régimen de coparticipación.

⁷ La disqualización será clave en el programa; se crea para ello el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, encargado de vigilar el cumplimiento y aplicar sanciones, y que estará integrado cuando se de una adhesión mínima del 50% de las provincias. El acto de adhesión es voluntario y las legislaturas provinciales deberán ratificar la norma (sanciones previstas: restricción al derecho al voto en el consejo, en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales destinados al sector privado, limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del gobierno nacional, denegación de autorización para nuevos endeudamientos y limitación en las transferencias que llegan desde la Nación).

– A nuestro entender, la capacidad de veto y jaqueo de los gobiernos provinciales *vis à vis* el gobierno federal es inferior a lo que se considera habitualmente en lo que se refiere a los tres lustros pasados; basta considerar la capacidad del gobierno federal de obtener traspasos de fondos desde las provincias la financiamiento del sistema previsional, las reducciones de «impuestos distorsivos» y de contribuciones patronales que redujeron los ingresos provinciales, el incremento de las prestaciones transferidas a las provincias en comparación con el incremento relativo de sus gastos y otras alteraciones consideradas lesivas desde el punto de vista de las provincias). Como señala Cetrángolo (2004), comparando con el caso brasileño, «en cuanto a la discusión del control del endeudamiento, no pasa tanto por los acuerdos que ha hecho Brasil en comparación con los nuestros, sino por el hecho de que logró un *bailout* muy positivo, logró salvar la deuda de las provincias y, simultáneamente, negociar reglas. Nosotros hemos tratado de negociar reglas fiscales sin darle nada a las provincias, lo que complicó mucho el debate. No logramos que los organismos internacionales entendieran este punto en su momento, y hoy estamos discutiendo si hay *bailout*, y cómo hacer para que sea positivo, y para negociar reglas estables...». Ciertamente gran parte de ese *bailout* tuvo lugar posteriormente (asociado al rescate de las cuasi-monedas) y reglas más estables y gobernables fueron una de sus consecuencias.

Por otra parte, aunque todavía es temprano para sacar conclusiones, los crisis recientes de Santiago del Estero y San Luis muestran que muchos de los esquemas político-partidarios de dominación peronista en las provincias son gigantes con los pies de barro. La opinión pública provincial puede constituirse en el terreno apropiado para una sinergia renovadora, aun cuando los efectos previsibles de esta renovación sobre el vínculo entre el gobierno federal y las provincias disten de ser unívocos.

– Las fuentes de gobernabilidad de corto plazo en la relación gobierno federal – provincias (dinero, partidas de bienes y servicios, a cambio de apoyo político por parte de las provincias), típicas de los 90 y hasta el colapso de la convertibilidad, no son empleables en la actual morfología sociopolítica, pero tampoco son indispensables.

– La capacidad de *imponer* políticas a los distritos y de sostener efectivamente su implementación, por parte del presidente, es prácticamente inexistente. Un indicio de su idoneidad y de su fortaleza como gobernante será la capacidad de negociar alteraciones graduales. Como señala agudamente Cetrángolo (2004) refiriéndose a uno de los más prominentes problemas de la agenda federativa, «...no hay que resolver todo en una ley convenio, y hay espacio para discutir reglas fiscales como reglas fiscales, y

para introducir la coordinación del gasto social trabajando en las áreas de salud y educación sin incluirla en la ley de coparticipación. Es necesario resolver el sistema previsional, y obviamente los problemas de la administración tributaria, y no necesitamos esperar la definición del nuevo régimen de coparticipación para hacerlo. La ley de coparticipación o el acuerdo federal... deberá ser una regla muy flexible y transitoria, porque el sistema tributario es transitorio y hoy la prioridad es salir de la crisis... Entonces: discutamos cada cosa por separado y no todo simultáneamente...».

V. Las perspectivas de gobernabilidad de la economía argentina

En materia de economía, todo lo que puede hacer el politólogo serio es guiarse por autores en los cuales confía y hacer su trabajo provisto de los insumos apropiados, tratando de no dejarse traicionar por sus preferencias y sus inclinaciones temperamentales y, asimismo, de evitar entrar por cuenta propia en asuntos específicamente económicos – la implicación algo menos obvia de lo dicho es que deberá abstenerse de utilizar varias «brújulas» en lugar de escoger sólo una. Para abordar exploratoriamente las condiciones de gobernabilidad de la economía en la nueva morfología sociopolítica argentina, seguiremos aquí los trabajos de Gerchunoff y Llach (2004) y Gerchunoff y Aguirre (2004). Según estos autores, con la devaluación de 2001-2002 la argentina vuelve por primera vez desde los 30 a ser una economía abierta que no puede por el momento endeudarse. Es probable que una vez apaciguado el brusco ajuste de la balanza comercial a la salida de capitales de 2001 y 2002, la ubicación sea menos extrema: tendrá un sesgo algo mayor al endeudamiento (por la moderación del superávit externo) y seguramente un mayor nivel de apertura comercial. Pero seguirá así mientras no haya flujos de capitales muy favorables – que compensen con creces los intereses de la deuda externa – ni se opere una reversión, que hoy suena inimaginable, de la política comercial.

Gerchunoff y Llach consideran que los sectores industriales extremadamente improductivos no han sobrevivido a la apertura y apreciación de los 70-90 y las actividades que subsisten son capaces de competir en los mercados mundiales y/o en el Mercosur. El problema de escala que aquejó a la industrialización sustitutiva ya no está vigente, y tampoco la dificultad que implicaba producir un conjunto de bienes para los cuales existen fuertes desventajas comparativas: «años de aprendizaje sustitutivo finalmente dieron a luz algunas industrias manufactureras capaces de competir en el mundo o

en un mercado interno sextuplicado (Mercosur)». Con una década de experiencia, el efecto final de la apertura económica no fue hasta ahora la «primarización» de las exportaciones argentinas.

Por otra parte, si bien la inflación no dejará de ser una función del comportamiento fiscal, un logro de los años de convertibilidad ha sido el quiebre de los mecanismos inerciales que hacían de aquella un padecimiento que el remedio fiscal por sí sólo no podía curar. Con los mercados de capitales cerrados por un tiempo, la conexión entre desequilibrio público e inflación es más directa que cuando existe la posibilidad de endeudarse. El abatimiento de la inflación desactivó, por su vez, el dilema entre inestabilidad de precios y apreciación cambiaria (si se mantiene baja la inflación, no hay porqué volver a apreciar el cambio). La observación de los autores, en el sentido de que en la actual configuración, se han desarmado las últimas piezas de la política económica que hizo del peronismo una fuerza incontenible, nos remite a una hipótesis.

– No hay condiciones estructurales favorables a la puja distributiva y otras prácticas típicas del modo en que se relacionaban estado, actores sociales y estructura productiva en otras configuraciones morfológicas argentinas.

Pero, en la presente configuración, ¿podrá la economía argentina crecer? ¿Cuáles son las virtudes y defectos que identifican Gerchunoff y Llach en una economía más abierta y con menos capacidad de endeudarse? ¿Se trata de una configuración sostenible en el tiempo que podrá conservarse aún cuando salir de ella sea una opción al alcance de la política económica? Es posible que si se mantiene la configuración, se ausenten algunos obstáculos que durante buen tiempo retrasaron el crecimiento (tendencia al sobreendeudamiento, inflación, economía cerrada a un comercio internacional dinámico, escasa inversión productiva). Por otra parte, según los autores, en la presente configuración las cuentas públicas son más manejables; el estado mejora su posición financiera con un tipo de cambio más alto porque cobra impuestos a los sectores comerciables y no comerciables pero sus erogaciones son predominantemente internas (la deuda externa es un gasto que depende del valor del dólar pero, una vez considerados todos los efectos, lo más probable es que el aumento de los precios que sigue a una devaluación genere un crecimiento de los ingresos públicos superior al aumento en el costo de los intereses de la deuda nominada en dólares). De mantenerse el tipo de cambio moderadamente alto, las presiones para corregir la asimetría sectorial que todavía existe, y que podrían volver vulnerable el equilibrio fiscal, serán menores. En tanto los sectores industriales más eficientes podrán competir interna y externamente sin ayuda oficial.

En lo que atañe a las asimetrías regionales, persiste un problema siempre postergado, pero la nueva configuración provee quizás el marco adecuado para un federalismo material: las diversas regiones del interior que dependen de industrias exportables (más que las grandes ciudades del litoral y sus zonas de influencia, donde se concentran las actividades no comerciables y las sustitutivas), reciben un estímulo proporcionalmente mayor por la apertura económica y la vigencia de un tipo de cambio competitivo. En materia externa, para que la configuración sea compatible en el tiempo con el crecimiento, el ritmo del aumento de las exportaciones es decisivo, ya que sólo así pueden aumentar las compras al exterior que el país necesita para crecer. En lo que se refiere a la inversión, es actualmente menor que su ahorro interno; el país bien puede crecer con sus propios medios si la tasa de ahorro es alta, pero para Gerchunoff y Llach no está claro que vaya a serlo, y no se percibe una tasa de ahorro especialmente elevada en el futuro.

Con todo, los autores identifican un grupo de factores que juegan a favor del mantenimiento de la presente configuración económica: primero, las condiciones mundiales dejan menos margen para cerrar la economía o para endeudarse; segundo, ha habido un aprendizaje y se ha consolidado una visión dominante en relación a las líneas maestras apropiadas de la economía argentina; tercero, se desactivó el dilema inestabilidad/apreciación; cuarto, la moneda depreciada tiene un ligero efecto de equidad; y quinto, la relación entre apertura y desigualdad se ha debilitado (ya que el sector potencialmente más empleador es el de servicios).

– En términos estructurales y de mediano/largo plazo, la presente configuración económica argentina es gobernable (esto es, está menos afectada por contradicciones insalvables que la priven de sustentabilidad, y coloca en medida mucho menor al poder político y estatal delante de la necesidad de tomar decisiones *self-defeating* en términos de desempeño económico como precio para evitar su auto-destrucción política en el corto plazo); ciertamente mucho más gobernable que las anteriormente conocidas desde la crisis del 30.

– Si Gerchunoff y Llach están, en términos generales, en lo cierto en su caracterización de la presente configuración económica, entonces las principales y más desafiantes fuentes económicas de ingobernabilidad se colocan en el corto plazo, en el período transicional en el que la conmoción de la crisis sufrida no ha terminado y la nueva configuración no termina de entrar en régimen.

Entre los principales problemas transicionales se cuentan algunos ya mencionados. Como hemos visto, la distribución de impuestos entre nación y cada una de las provincias está sujeta a fuertes controversias y, de la forma en

que está planteada, convertida en la cuestión central y excluyente de la agenda federativa, tiene efectos fiscales potencialmente deletéreos. Todavía más importante es que, aun superando los obstáculos fiscales, de inflación, eficiencia productiva e inversión, la configuración económica camino a consolidarse supone aceptar la existencia de unas restricciones severas en términos de redistribución del ingreso por mucho tiempo; en otras palabras, supone aceptar como muy poco modificables las inequidades que caracterizan la estructura social argentina de hoy. Como observan Gerchunoff y Aguirre: «Crecimiento con tipo de cambio real alto significa una demanda de trabajo más vigorosa, pero con salarios reales más bajos en el punto de partida; declinación del activismo reformista significa que algunos factores determinantes de la expulsión de empleo han desaparecido. No es raro, entonces, que la tasa de desempleo haya disminuído en siete puntos porcentuales desde su máximo de 21,5%; y no es una audacia pronosticar que disminuirá aún más, hasta colocarse por debajo del 10%, probablemente hacia finales de 2005. ¿Está surgiendo, entonces, una nueva conexión positiva entre progreso material y progreso social, un canal de derrame que no habíamos visto en mucho tiempo? Depende de nuestras definiciones. Si por derrame entendemos que el crecimiento multiplicará las fuentes de trabajo y consecuentemente reducirá la pobreza, la respuesta es positiva; si, más ambiciosamente, entendemos que achicará la brecha entre ricos y pobres y que dará una solución a quienes han perdido sus calificaciones laborales y permanecen hoy en los suburbios más alejados del mundo del empleo, la respuesta es negativa. Como casi siempre, hay, pues, una función para la espontaneidad del mercado y otra – una marcha larga y difícil – para la política pública.»

Gerchunoff y Llach se preguntan si será capaz nuestra democracia representativa de aceptar las estrictas condiciones de la configuración, o no será en cambio incontenible la tendencia a una moneda fuerte y un estado deficitario (tanto como lo permitan los mercados de capitales y la impresión de dinero). O, si no se quiere caer en los costos de la vulnerabilidad externa y la indisciplina fiscal, si no será incontenible la presión por cerrar la economía y proteger las industrias más intensivas en mano de obra. Aun en el caso, agregamos nosotros, de que en efecto las condiciones *favorables* a la puja distributiva estén canceladas, la presión política y social a favor de demandas distributivas o a favor de medidas protectivas fiscalmente costosas y de ninguna eficiencia productiva y asignativa, serán fuertes en el escenario político y en la esfera estatal.

Desde luego, estos problemas colocan por un lado una cuestión de procesamiento político, ya que aun cuando el crecimiento sea la vía más segura para la integración social, las opciones de política económica – endeudamiento, proteccionismo, etc. – que dan respuestas inmediatas a

demandas distributivas, pero con efectos apenas temporarios y limitando el crecimiento de largo plazo, estarán al alcance de la mano como recurso para actores políticos y estatales débiles y/o poco interesados en cooperar (esto nos remite también a la discusión sobre capital político, liderazgo y tiempo que desarrollamos en el apartado X). Pero, por otro lado, es evidente que un poder político que se haga cargo de la gobernabilidad *en términos de eficacia y democracia*, mal podría limitar su agenda a una correcta orientación política económica – inclusive por el motivo de que aunque la integración social dependa del crecimiento, éste es condición necesaria, pero no suficiente, para la integración social y la calidad de ésta última también es un limitante del crecimiento. A nuestro entender, el meollo de esta cuestión es la capacidad estatal de ejercer sus funciones extractivas y distributivas: la fiscalidad (corrección, en lo posible, de la regresividad tributaria) y las políticas sociales (la asignación socialmente óptima de los recursos escasos de los que dispondrá el estado en sus tres niveles). Discutiremos más detalladamente este punto en el apartado XII, pero podemos adelantar aquí una nueva hipótesis.

– Así como no hay condiciones estructuralmente favorables a las prácticas de puja distributiva antiguamente conocidas, tampoco hay poder social y estatal siquiera en potencia para vastos proyectos de alteración estructural de los términos de distribución de ingresos por medios vinculados a mutaciones copernicanas en materia salarial y/o impositiva. Pero sí podría haber, en cambio, acompañando el crecimiento económico y la lenta recuperación del empleo, poder político y estatal para llevar a cabo políticas sociales tendencialmente universales e inclusivas de calidad, complementadas con una alteración parcial de la regresividad tributaria. Entre otras razones porque sus resultados representan bienes públicos y las políticas públicas que los proporcionen podrían sustentarse en alianzas/coaliciones sociales cuya amplitud las aproxime a las mayorías inclusivas de Olson (2001) – en ellas, los sectores de mayores ingresos recibirían los beneficios difusos aparejados a sus resultados de integración (más seguridad, mejor capital humano, mayor legitimidad para una orientación económica sostenible). Si se deja de lado el problema – obviamente crucial – de los costos de transición, se trataría de alianzas Pareto-superiores.

Cae de su peso que aunque esta doble transición – desde una economía aún conmovida por la crisis hasta su puesta en régimen, y desde una fiscalidad regresiva y unas políticas sociales de mala calidad y emergenciales a unas políticas sociales más próximas a la utilización óptima de los recursos escasos – resulte estructural y «objetivamente» posible, su viabilidad depende de capacidades políticas y estatales; eso nos remite, por un lado, a la actual política macroeconómica y, por otro, a discusiones que se despliegan en los apartados siguientes.

En lo que se refiere a la actual situación macroeconómica, Gerchunoff y Aguirre (2004), comienzan constatando los elementos positivos (y para la inmensa mayoría de los analistas económicos domésticos y externos, inesperados y un mentís a sus advertencias más sombrías) de la recuperación (si bien sin dejar de interrogarse por la sostenibilidad de éstos resultados): la persistencia de la devaluación real, el sorprendentemente bajo incremento de los precios domésticos, la asociación positiva entre tipo de cambio real y resultado fiscal (el superávit fiscal primario es el más alto desde comienzos del siglo XX), el llamativo resultado externo, la perspectiva de que el equilibrio de cuenta corriente sea consistente con magnitudes mayores de producción y empleo en una economía estructuralmente más abierta, el hecho de que el excedente proveniente del comercio internacional no se tradujera en salida de capitales, los montos de inversión privada financiada por ahorro doméstico. Gerchunoff y Aguirre afirman que si bien es cierto que la suerte ha jugado un papel, no lo es menos que lo hace en el contexto de una específica política económica, y que algunas medidas tomadas por el gobierno – más otras que no tomó – han sido cruciales para impulsar (o al menos no abortar) la recuperación del nivel de actividad. Así en lo tocante a la administración gradualista de los instrumentos en manos del gobierno: «un rápido incremento en los precios de los servicios públicos muy probablemente hubiera desatado una dinámica inflacionaria y postergado la recuperación... ajustes monetarios y fiscales más ortodoxos en un escenario de racionamiento en los mercados de capitales hubieran tenido efectos contractivos... en materia de renegociación de los servicios públicos privatizados, la estrategia del gobierno permitió amortiguar el impacto del cambio de régimen macroeconómico sobre el poder adquisitivo del salario, con lo que a la vez ha dado lugar a que se consolide la recuperación económica...». En suma, el PE, más allá de la retórica presidencial, «a la hora de las decisiones prioriza su apego a un rigor fiscal que no ha sido obstáculo para que la reactivación se produzca, instrumenta de modo paulatino y algo vacilante medidas orientadas a reconstruir relaciones contractuales con los grupos empresarios participantes de las privatizaciones de los noventa, mantiene cierta *negligencia benigna* frente a los salarios reales deprimidos, y en cada ocasión en que se estuvo cerca de la ruptura de relaciones con el FMI y la banca multilateral de crédito, dio un paso atrás.».

Todo lo cual sugiere que, al menos el equipo económico, tiene un conocimiento bastante apropiado de las restricciones en el marco de las cuales opera la economía argentina en su nueva configuración, así como de las medidas necesarias para que un buen desempeño tenga chances de sostenerse. Hasta el momento al menos, la consistencia entre la política

macroeconómica y los requerimientos de la nueva configuración para dar lugar a un patrón productivo distinto del vigente en el pasado inmediato, con mayor lugar para la inversión orientada a la producción de bienes comercializables internacionalmente, parece elevada. Si podrá el gobierno procesar políticamente o no las ocasiones más difíciles que necesariamente habrán de plantearse, en las que sea necesario pagar costos políticos en popularidad o afectar intereses próximos a las simpatías «nacionales y populares» presidenciales, lo dirá el tiempo.

Por fin, como discutimos en el apartado IX, las estrategias con las que se estarían encarando algunas cuestiones económicas relevantes podrían producir el beneficioso efecto de clausurar, o reducir perceptiblemente, algunas fuentes de ingobernabilidad.

VI. Opinión pública y malestar de la representación: desafíos a la gobernabilidad

La brecha entre la sociedad y la política representativa es todavía enorme. Ciertamente éste es un rasgo de la presente morfología sociopolítica que no sería bueno ignorar. Las formas en que las iniciativas presidenciales han intentado cerrar esa brecha han sido parcialmente efectivas pero, nos tememos, poco duraderas si no se aprovecha lo que ya ha sido ganado para progresar en un rumbo más equilibrado y estable. El terreno para hacerlo es encrespado; es fuerte la presión sobre el funcionamiento de las instituciones y sobre la conducta de los actores por parte de una opinión pública demasiado fluida, que más que reflejada, es activada y hasta constituida por los sondeos de opinión, y por las acciones de los propios medios. En ese marco, los incentivos para la protesta pública en sus diversas formas han aumentado exponencialmente. Y todas estas prácticas han generado más que inclinaciones, verdaderos mapas cognitivos en los propios actores políticos, que más y más frecuentemente se sienten en la obligación de hacer su agenda según los contenidos, los tiempos, las expectativas, el humor, de la ciudadanía y los grupos sociales – en otras palabras, de abdicar al auténtico ejercicio de liderazgo inherente a la política creativa. Los riesgos de banalización de lo político así como de pulverización de una agenda pública sometida a este frenesí son altos. Ello se puede ilustrar, por caso, en muchas iniciativas en torno a sistema electoral, reforma de los partidos, *costo de la política*, etc. Basta observar la acumulación de *ensayos y errores*, como es el caso de la disposición sobre internas abiertas simultáneas, que luego se desconoce en la práctica. Asimismo, la extrema sensibilidad que el Congreso mostró delante de la sorpresiva movilización convocada por Blumberg en abril de 2004

(Schwarz, 2004), o la rapidez del propio Ejecutivo en anunciar un plan de seguridad, muchos de cuyos contenidos debieron ser luego declarados de imposible o inconveniente instrumentalización.

Portantiero (2003) y Smulovitz (2004) aportan un enfoque original e interesante para aproximarse al problema de la crisis de representación. Portantiero tematiza las dificultades que plantea la irrepresentatividad política de la sociedad: ¿hasta qué punto los sujetos no son ahora irrepresentables por parte de los actores políticos tal como los conocemos? Convergentemente, Smulovitz sostiene que por lo habitual se asume, cargando el peso de la ruptura en aquello que los partidos hicieron o dejaron de hacer, que ciertas modificaciones – en virtud de las cuales los partidos comenzarían a enmendarse – podrían resultar en la restitución del vínculo perdido: «Si los partidos ‘hicieran las cosas bien’, si tuvieran más recursos para repartir, si las reglas institucionales que gobiernan su competencia interna se modificaran, es posible suponer que la situación actual podría trocarse en renovadas lealtades...». Recogiendo la expresión de Torre, Smulovitz agrega que esta interpretación supone además que los actuales huérfanos «están potencialmente disponibles para cobijarse bajo otro techo mañana». Pero la autora llama la atención para otra faceta: dado que los propios agrupamientos sociales se han pulverizado y fragmentado, han perdido su identidad como colectivos y sus antiguos miembros solo parecen reconocerse en su carácter de ciudadanos, los problemas que plantea la reconstrucción de la representación son más graves, porque la situación de partida es la de un desconocimiento radical de lo que debería «representarse».

Desde luego, es propio de la acción política *constituir aquello que representa*; no hay algo así como un material representable que preexista a la propia acción representativa. No obstante, Portantiero y Smulovitz dan en la tecla: hay un déficit de *conocimiento* de lo representable – hasta porque la propia sociedad ha cambiado tanto que mal se conoce a sí misma. Y, cabe destacar, resulta patente que el malestar actual supone, no sólo un cuestionamiento de las propuestas representativas realmente existentes, sino uno aún más profundo: *un cuestionamiento a la política representativa como tal*. Una de las novedades desde la transición democrática, la formación de una ciudadanía independiente y activa (Grossi, 1986), y su significado en términos de revitalización de demandas acerca de la calidad de las instituciones democráticas, revela así sus facetas problemáticas, descriptas por Smulovitz:

«[...] el ciudadano pretende incidir en la política y tiene reclamos sobre ella pero entiende que su legitimidad para exigir y ser parte no depende de la masividad de su voz... y no descansa en su representatividad. La legitimidad de su petición se encuentra y se presenta fuera del vínculo de representativo.

Si la fuente de legitimidad del reclamo ciudadano aparece como independiente de su masividad, entonces, su obligación respecto de la autoridad representativa desaparece... toda autoridad representativa que desconozca su petición se vuelve cuestionable. Por tanto la irrupción del ciudadano como actor libero de la política resulta en la inevitable introducción del malestar en la relación de representación y da lugar al surgimiento de movimientos que cuestionan la autoridad de los representantes... estos huérfanos de los partidos, habiendo obtenido una nueva identidad como ciudadanos, no buscan reinsertarse dentro de un vínculo representativo... en muchos casos, el estar fuera del vínculo representativo resulta en una ventaja estratégica: les permite que su voz, que de otra forma no podría ser tenida en cuenta, sea escuchada.». Retomando un análisis clásico de Guillermo O'Donnell (1984), Smulovitz destaca cómo esta forma de participación puede tener riesgos para la construcción de un espacio político común ya que, a la vez que despliega una apariencia de igualdad, hace más difícil la construcción de espacios cooperativos y compartidos. La tendencia a la reproducción de malestar es grande, porque si los «huérfanos de los partidos» encuentran en su identidad como ciudadanos un eficaz mecanismo de petición, las decisiones de las autoridades representativas serán más difícilmente satisfactorias.

Si el problema fuera, como lo sintetiza el sociólogo ecuatoriano Durán Barba (2002) «que la gente ya no quiere ser representada», los desafíos a la gobernabilidad podrían tornarse permanentemente más elevados a menos que los sectores y grupos sociales que se expresan hoy día preferentemente en términos definidos de ciudadanía y opinión pública encontraran nuevamente preferible la agregación de voluntades, la organización y la reconstitución de vínculos representativos. No se trata de una tarea imposible; exige un esfuerzo convergente de acciones que provengan tanto de la sociedad civil como de la política, y ha sido nuestra intención, en los diferentes apartados de este informe, precisar problemas y esbozar propuestas en ambos planos, viables y que tengan por norte la gobernabilidad democrática.

VII. Estado nacional y gobernabilidad

Como es conocido, los albores de la restauración democrática estuvieron dominados por un justificado clima antiautoritario en el cual el personal político entrante pudo, a duras penas, hacerse cargo de sus responsabilidades como *gobierno*. Mucho más difícil aún fue, para él, dar una respuesta apropiada al problema del *estado*. El régimen militar dejaba, entre otras herencias terribles, un Leviatan más que encadenado (como en Brasil), literalmente destruido –

como aparato, como articulador de relaciones sociales, como garante legítimo del imperio de la ley. Los pocos que comprendieron claramente en ese entonces que, pese a todo, era indispensable rehabilitar la autoridad legítima del estado, quizás entendieron a su vez que se trataba de una misión imposible – era inocultable que una de las primeras tareas que le esperarían a ese estado más eficiente sería la de funcionar como una máquina eficaz para extraer ingresos con los que afrontar los pagos de una deuda de la cual había sido convertido prácticamente en único titular. La tarea fue juzgada tan irrealizable como autodestructivo el intentarla, y el resultado no podía ser otro, al cabo de menos de una década, que el agravamiento en espiral de la crisis del estado y el desfondamiento de toda capacidad de gobierno (a su modo, la Argentina reeditó las respuestas de política crónicamente débil de la Alemania, Austria o Hungría tras la primera guerra mundial que describe Fergusson en *Cuando muere el dinero*). Aunque la implantación de la convertibilidad reestableció, a nuestro entender indiscutiblemente, un núcleo de gobernabilidad (Palermo y Novaro, 1996), lo hizo al precio inevitable de fijar unas relaciones económicas, sociales y estatales atravesadas por unos desequilibrios y unas vulnerabilidades cuya corrección exigía una utilización óptima, en el extremo de la virtud política, de las preciosas capacidades de gobierno adquiridas. El desenlace no era fatal, pero la orientación del gobierno de Menem sobre todo luego de la salida del primer shock recesivo (efecto *Tequila*) fue en muchos sentidos la opuesta a la necesaria para corregir las vulnerabilidades y para consolidar el tipo de estado congruente con las transformaciones hasta entonces sobrellevadas (aspectos en que esto se hizo patente fueron la reversión de las capacidades tributarias adquiridas en los primeros años de la convertibilidad, así como la desatinada gestión de la reforma previsional, que condujo a un agravamiento absurdo del cuadro fiscal). La situación heredada por el gobierno de la Alianza tampoco estaba condenada irremisiblemente al colapso, pero más allá de las intenciones fueron esta vez las capacidades de gobierno las que brillaron por su ausencia.

Es doloroso comprobar que, tras años de intensísimas reformas que cambiaron notablemente el perfil del estado, la crisis de 2001-2002 dejó al desnudo una debilidad estatal extrema. No es exagerado afirmar que están severamente dañadas las capacidades extractivas, regulativas, distributivas, y simbólicas que son indispensables en los estados modernos y, en la raíz del problema, se encuentra una pérdida grave de legitimidad en el ejercicio de la autoridad pública, y de capacidades para mantener el imperio de la ley tanto como para sujetar a la ley el comportamiento de los propios poderes públicos.

– El problema coloca a la política delante de una paradoja: la recuperación de *por lo menos un poco de todas aquellas capacidades parece*

una precondition para una gobernabilidad eficaz y democrática sostenible así como para expandir y mejorar las políticas públicas apropiadas, pero al mismo tiempo, la recuperación de aquellas capacidades sólo puede depender de un eficaz y democrático ejercicio de gobierno. Es obvio que el estado como tal es absolutamente incompetente para reconstruirse a sí mismo; sólo el poder propiamente político (utilizando *también*, en todo caso, los escasos recursos estatales de los que disponga) puede hacerlo. Y no hay en ésto círculos virtuosos ni viciosos de ninguna especie – sólo avances y retrocesos desiguales y combinados de modo muy irregular.

– En la presente gestión gubernamental las posibilidades de reconstrucción del estado son limitadas y los avances serán forzosamente pequeños, y lentos, aun contando con buena suerte y destreza política. Quizás por imperio de las circunstancias, no obstante, que configuraron una agenda de problemas apremiantes más que escogidos, hay dos frentes de conflicto en los que se han tenido desempeños al parecer aceptables y que tienen un efecto importante: permiten reconstruir capacidades tanto como reducir amenazantes brechas de gobernabilidad.

El primero de ellos se refiere a la recontractación de los servicios públicos privatizados. En el trabajo ya citado en el apartado V, Gerchunoff y Aguirre examinan las características del proceso en curso y, tras distinguir entre dos posiciones polares – la de los que priorizan los incentivos de mercado y la seguridad jurídica, y la de los que consideran necesario evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las firmas –, estiman necesario tomar en cuenta algunos elementos básicos de la cuestión que definen qué es posible y qué no lo es en la renegociación de las tarifas. En esencia, consideran imposible que los contratos vuelvan a ser lo que eran en la década del 90, un compromiso de tarifas altas junto con un seguro de cambio implícito en la convertibilidad, y proponen una política *posible* – i.e., gobernable – hacia una transición gradual con inversiones, en continuidad con la llevada a cabo hasta ahora (referida en el apartado V): «aquella que asocie el precio pleno – como sea que se lo defina – a la inversión. Quizás haya que mantener el gradualismo pero cambiando su modo de aplicación. Como una primera aproximación, podría plantearse que sólo las nuevas inversiones reciban el precio pleno, mientras que los bloques de capital preexistentes mantendrían el esquema tarifario vigente. Así, la cuestión tarifaria quedaría ‘atada’ a la reconstrucción contractual y al aumento de la inversión. Al final del proceso, las tarifas habrán quedado ajustadas plenamente, pero el ajuste se habrá distribuído a lo largo del tiempo, de la mano de un mayor *stock* de capital.». Tras ello, sostienen que el accionar del gobierno es ahora algo errático aunque no confrontativo: «La retórica oficial está cerca de

orientarse hacia una revisión del pasado [pero] los hechos no acompañan directamente al discurso, y no puede identificarse una táctica única en el acercamiento del gobierno al problema... parece claro que – en un proceso de ensayo y error con muchos errores – los aumentos de tarifas van teniendo lugar, y así las medidas del gobierno en esta área aparecen cada día más lejos de la retórica de confrontación que las acompaña.».

Algo semejante puede encontrarse en el complicado frente de renegociación de la deuda externa; Gerchunoff y Aguirre sostienen que «las condiciones de renegociación de la deuda pública argentina en cesación de pagos no serían tan adversas a los acreedores como la ‘dura’ postura inicial del gobierno hacía pensar. Hostil como pudiera parecer, esa posición contribuyó a formar expectativas alrededor de un nivel de quita sobre los bonos en incumplimiento que se instaló como ‘normal’ en el mercado; cualquier mejora sobre esa propuesta pasaría así a significar un alivio para los ahorristas ‘castigados’. El notable desempeño reciente de la economía, y la eventual inclusión de bonos asociados al crecimiento – que asegura que la mayor capacidad de repago se traduzca efectivamente en mayores desembolsos a los acreedores... transmite un mensaje: el gobierno está cada día más comprometido a avanzar hacia una solución definitiva que cierre este episodio. A la vez, los anuncios enfatizaron que la quita en valor nominal planteada originalmente se mantendrá... pero en valor presente, de forma de no aparecer como alterando los lineamientos de Dubai. Las correcciones en las pautas de la negociación, la potencial división dentro de los grupos de acreedores – dada su gran heterogeneidad –, la cautelosa – aunque todavía demandante – reacción del Fondo Monetario Internacional, el Tesoro de los Estados Unidos y el Grupo de los Siete, así como la percepción creciente de que se trata de una oferta muy cercana al límite cuya alternativa es la larga y costosa vía judicial, sugieren que se marcha hacia un cierre de esta cuestión, aunque a un ritmo para muchos demasiado parsimonioso... La solución al problema de la deuda, como al de la reconstrucción contractual, vuelve a ser mayormente tributaria del crecimiento.».

– La relevancia política así como analítica de lo tratado por los mencionados autores es obvia: si están en lo cierto, el estado argentino, más que recuperar capacidades en sí mismas, se sacaría por lo menos gran parte del peso de dos de los principales problemas que lo agobian, y los gobiernos podrían concentrar sus por largo tiempo escasas capacidades institucionales y políticas en una reconstitución algo más sólida y duradera del propio estado. Se trata, en todas sus dimensiones, de un estado demasiado débil como para ponerlo delante de tareas titánicas; es más viable tanto como más rendidor encarar batallas más modestas pero cuyos resultados pueden constituir fundamentos más sólidos.

– De las batallas posibles, a nuestro entender la principal es la tributaria. Las bajas capacidades extractivas son un factor de ingobernabilidad, un limitante severo para encarar la cuestión federativa tanto como las políticas sociales. Al mismo tiempo, la normalización de los conflictos en torno a los contratos de servicios públicos y la deuda externa tomaría más elocuencia ante la sociedad la necesidad de encarar la cuestión tributaria y el gobierno podría extraer fuerza política y legitimidad social para hacerlo.

Como señala Cetrángolo (2004): «Si bien Brasil constituye un ejemplo fantástico de éxito en materia de coordinación del endeudamiento y de cierta razonabilidad en la discusión sobre el reparto de los fondos, no nos olvidemos que ha tenido... un aumento espectacular de la presión tributaria, ya que recauda más de 30 puntos del PBI mientras que nosotros no nos animamos a recaudar más de 20. La discusión sobre el reparto de fondos y las distintas maneras de igualar regiones, sería mucho más fácil si recaudáramos 50% más de lo que recaudamos... Brasil no es sólo un ejemplo de buenas relaciones fiscales; es un ejemplo de país que recauda»⁸. Por otra parte, agregamos, sin un incremento real de la carga tributaria no hay Mercosur en términos de integración profunda que aproveche sus potencialidades. Brasil «compensa» la enorme diferencia entre cargas tributarias, manteniendo en la incertidumbre las reglas de la integración, de modo que los agentes económicos, sin seguridades suficientes, prefieran localizarse *donde está el mercado*. Si esa incertidumbre, como es de desear, se dejara atrás, a través de una profundización institucional del Mercosur, Brasil se auto-infligiría un daño importante de mantenerse la desigualdad de las cargas tributarias. De modo que los dos problemas deberían ser resueltos concomitantemente.

– La viabilidad política de una reforma tributaria que aumente la carga, sea socialmente menos inequitativa y económicamente más eficiente, no es fácil y no hay soluciones de contenido o diseño óptimo. Queda claro que algo de regresividad y algo de ineficiencia asignativa será inevitable mantener si se desea un mínimo indispensable de solvencia fiscal. Los elevados impuestos a las exportaciones tienen la virtud de funcionar en base a una coalición de beneficiarios potente (acreedores y sectores populares) pero es difícil que puedan ser concebidos como una solución permanente. La recuperación de lo ganado – y luego dilapidado – en términos de administración tributaria entre 1991 y 1994 exige concentrar esfuerzos y capacidades pero en un punto en el que la promesa de rendimientos es muy

8 Cetrángolo (comunicación personal, julio de 2004): «en una visión de largo plazo, nosotros hemos logrado desarrollar un estado con funciones muy amplias sin recurrir de manera significativa a los recursos tributarios tradicionales. La expansión se logró con recursos aduaneros, renta agropecuaria, impuesto inflacionario, privatizaciones, deuda, etc. De esta manera nosotros generamos la sensación de que podíamos tener un estado benefactor a la inglesa con una presión tributaria a la africana.».

alta (y la base coalicional es también apropiada: el aglutinamiento de quienes ya pagan impuestos a favor de extender el costo de la provisión de bienes públicos a quienes los eluden).

En particular, el impuesto a las ganancias de las personas físicas es fuertemente asimétrico: voraz sobre los ingresos medios y bajos desde la reforma de 2000, sin aumentar su incidencia en los ingresos altos, ya que la alícuota mínima argentina es muy baja en cualquier comparación internacional razonable, mientras que las ganancias de capital continúan desgravadas (Gaggero, 2001). El resultado es que en Argentina el impuesto a las ganancias alcanza sustancialmente a las rentas del trabajo personal – en especial, una vez que volvió a generalizarse la evasión por parte de los autónomos, al personal en relación de dependencia – porque los autónomos lo evaden) y no a las rentas financieras y, en general, especulativas. El error de estrategia (facilitado, una vez más, por las circunstancias apremiantes y por la convicción de los economistas del elenco gobernante de que se trataba de las señales más adecuadas para infundir confianza en los inversores) de procurar aumentar la presión impositiva sobre la base de alteraciones legales en lugar de mejorar la administración tributaria, contribuyó a la erosión del capital político de la alianza entonces gobernante.

– Pero quizás el problema primordial de la viabilidad política de la reforma tributaria sea el de disponerse a dar (y asumir como una política cuya formulación e implementación requiere un específico examen de viabilidad) la batalla en la opinión pública. Ello nos remite al inicio de este apartado: la crisis de legitimidad estatal es tan profunda que no hay margen para incrementos de la presión tributaria sin ganar primero la batalla de las ideas. Un incremento de las capacidades extractivas no puede hacerse en Argentina del modo como se hizo en Brasil (a través de disposiciones administrativas y legales que eludieron en gran medida el debate público). Tal vez la clave de la economía política de la reforma tributaria sea, por tanto, la de aprovechar el período de bonanza tributaria de las retenciones a las exportaciones, para dar dos pasos indispensables: encarar la batalla de opinión acerca de la necesidad la solvencia fiscal como requisito del funcionamiento del estado, y destinar recursos económicos, políticos e institucionales a una mejora sustancial de la administración tributaria. En cuanto al primer paso, es indispensable porque la opinión pública al momento poco más o menos cree a pie juntillas en la factibilidad de un estado barato y eficiente. Los que no se hacen ilusiones con esa ecuación imposible confían simplemente en que eliminando la corrupción y el «costo de la política» (que consideran más o menos como lo mismo) el estado puede proporcionar las prestaciones que todos esperan. Por el contrario, en este terreno importa hacer sentido común

tributario con el sentido común: lo barato sale caro y lo caro a corto plazo sale barato a largo plazo. Hasta eliminar la corrupción es, en el corto plazo, caro – supone inicialmente más costos que beneficios. Cosas elementales como que una justicia o una educación eficientes hay que pagarlas deben ser parte de la producción política de sentido común. En el corto plazo, un estado que gane en eficiencia es un estado que precisará ser más «caro», pero ciertamente menos predatorio y más capaz de producir los bienes públicos pro-mercado y pro-equidad indispensables. Un factor que en sí mismo no es para celebrar, que es el empobrecimiento relativo y absoluto de los sectores medios, puede tener un efecto positivo en términos coalicionales: de vuelta de los servicios privados en salud y en educación, pueden ser concientes de que un estado que los brinde requiere contar con recursos para hacerlo.

– Por fin, la agenda institucional orientada a consolidar el gobierno de la ley tiene una faceta no menos relevante en lo que se refiere a la organización económica. Esta cuestión es, como casi todas las otras, compleja y dilemática: por un lado, hay motivos de disputa sustantivos con agendas económicas de primer orden, y buenas razones para revisar reglas de juego; por otro, el ahorro y la inversión tanto domésticas como externas dependen de la fijación de un conjunto de reglas que sea percibido como estable (la «fuga de capitales» es sobre todo una contrapartida de la inestabilidad). En la línea de autores como North u Olson, las instituciones son crucialmente determinantes del desempeño económico: «un sistema legal y un orden político capaces de imponer el cumplimiento de los contratos, proteger los derechos a la propiedad, plasmar acuerdos hipotecarios, crear sociedades de responsabilidad limitada y facilitar un mercado de capitales duradero y ampliamente utilizado que haga que las inversiones y préstamos sean más líquidos de lo que normalmente serían y que las disposiciones sean razonablemente duraderas». Desde luego, agregamos, todo ello se vincula también con la importancia de una moneda estable, que en términos económicos es, en realidad, el contrato básico.

Este contrato fue violado a finales de la administración De la Rúa; porque, más allá de las intenciones de las autoridades a las que estalló la crisis, hubo ciertamente una colusión entre el poder público (Ministerio de Economía, bancos oficiales de algunas provincias, como la de Buenos Aires; véase al respecto Della Paolera y Taylor, 2003) y el sistema bancario, que hizo posible una auténtica exacción de recursos de los ahorristas. Revertir el deterioro de la base de confianza institucional demorará mucho tiempo; como sea, crear instituciones estables y hacerlo *pari passu* con el desarrollo institucional del Mercosur es parte de un programa de gobernabilidad económica de largo plazo, pero que no se contrapone, sino al contrario, con

demandas de ciudadanía (derechos de propiedad, acceso universal a tribunales imparciales, moneda con valor fiduciario). Como sostiene Olson (2002), los mercados más prósperos no son intensivos de capital, sino intensivos en derechos de propiedad. Pero sólo en entornos con derechos individuales amplios y garantizados es posible superar los mercados primitivos: «...es tan frecuente como absolutamente erróneo que los derechos individuales sean considerados moralmente deseables pero onerosos para el comportamiento económico, como un lujo del que los países menos desarrollados podrían verse obligados a prescindir...».

VIII. La vida asociativa y sus posibles contribuciones a la gobernabilidad: fortalecimiento de lo público

Algunos organismos han tomado en los últimos años algunas iniciativas, o han sido parte de forma protagónica en otras, enderezadas a ampliar y mejorar la participación de la sociedad en la vida político institucional. La más conocida y hasta donde sepamos la más fructífera hasta ahora ha sido el «Diálogo argentino» (iniciativa del PNUD); pero recientemente iniciativas del mismo estilo han jugado asimismo un papel en un amplio debate en torno a las bases de una próxima reforma constitucional en la provincia de Santiago del Estero. Nosotros mal podríamos hacer sugerencias respecto a cómo incrementar los rendimientos sociales de estas experiencias, en especial porque los cuadros profesionales de estas organizaciones conocen el *know how* muy bien. Podemos, en cambio, tratar de identificar algunas líneas de acción y argumentación, directamente vinculadas a la gobernabilidad eficaz y democrática, que tengan por destinatarios actores sociales y políticos diversos; nuestra esperanza es que la identificación de esas líneas de acción y/o argumentación activa, puedan potenciar futuras experiencias e iniciativas, en términos de generación de aportes a la gobernabilidad. El primer paso para ello es una breve caracterización de algunas de las formas actuales de acción social en la esfera política.

La acción expresiva y los problemas de acción colectiva. Las raíces del problema consisten en un poder público constitutivamente débil; esta debilidad conduce a un modo de apropiación de lo político y de los bienes comunes intrínsecamente perverso en tanto combina, como dos caras de una sola moneda, el beneficio individual con el perjuicio colectivo. Una de las reacciones frente a este problema, ha sido una forma de acción que denominaremos *acción pública expresiva*, entendiendo por tal una acción en la escena pública orientada a generar «toma de conciencia» con el propósito de promover la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que los afectan.

Esta forma de acción, aunque ha sido y es de fundamental importancia, no solamente resulta insuficiente sino que también corre el peligro de esterilizarse a sí misma. El complemento necesario para sortear los peligros de que la acción expresiva se esterilice consiste en complementarla con actividades que apunten directamente al corazón del problema, es decir al fortalecimiento de lo público. La emergencia de las formas de acción expresiva pone de manifiesto lo que constituye a nuestro entender un dato central del problema: la impotencia constitutiva del poder público. Para evitar malentendidos conviene precisar ya mismo el significado con que utilizamos aquí el término; por poder público entendemos capacidad de acción política fundada en el consentimiento, de modo que un poder público fuerte es un poder capaz de resolver problemas porque cuenta con un capital de legitimidad, autoridad y consenso que le permite arbitrar, asignar costos, definir cursos de acción de orientación general, etc. Es lo contrario a un poder sustentado en la fuerza, la prepotencia, el autoritarismo, que es radicalmente impotente. Así, las autoridades -las personas que ocupan los cargos públicos en sus distintos niveles- justamente si de algo adolecen en el marco de poderes públicos débiles es de un grave déficit de autoridad. En ausencia de poderes públicos fuertes, el comportamiento de los individuos (de cualquier grupo social), según sus intereses, está en los hechos forzado a ser el opuesto al deseable desde el punto de vista del interés colectivo. Y la conducta colectiva será, en gran medida, una agregación de estos comportamientos individuales, muy racionales en el plano individual y enteramente irracionales desde un punto de vista colectivo: capaces de generar beneficios personales en el corto plazo y destructivos para el conjunto en el medio o largo plazo. Esto tiene un impacto crucialmente determinante en dos cuestiones de enorme relevancia: primero, el deterioro del valor socialmente asignado a la ley, y la casi completa desaparición de sus funciones normativas en beneficio de sus funciones instrumentales (más que ajustar a la ley nuestra conducta, usamos la ley como una herramienta más en nuestras manos para lograr nuestros propósitos); segundo, y como consecuencia de este deterioro, el fenomenal ensanchamiento del terreno de la semi-legalidad (o más precisamente pseudo-legalidad), especialmente fértil para el florecimiento de las prácticas políticas de *cambalacheo* más crasas (entre otras razones porque tienden a reproducir incesantemente la debilidad del poder público y a potenciar el modelo perverso de apropiación de lo político y los bienes comunes). Además, se produce un fenómeno de comportamiento estratégico: en la ausencia de formas públicas de efectivizar el cumplimiento de las pautas de acción condicentes con el bien común, «todos» estamos obligados a comportarnos como *free riders* en relación a las normas (reales o virtuales) que conducirían a la satisfacción de ese interés: que las cumplan otros, si quieren. La comprensión intuitiva de estas cuestiones es lo que permite, probablemente,

entender porque el sentido comun tolera practicas tecnicamente dañinas como la evasion impositiva y no lo hace, por ejemplo, con el asesinato. Sin duda la responsabilidad de las dirigencias políticas es mayuscula. Con todo, creer que las mismas, incluso agregando todas las figuras que las precedieron en el ejercicio de los cargos, son los unicos responsables es sencillamente falso. Esta falsedad esta inmejorablemente reflejada en el populismo feroz de la prensa oral y escrita, que se limita a reproducir el sentido comun popular de *despotricar* contra las autoridades atribuyendoles la culpa por todos los males. O sea: la situación empeora hasta alcanzar niveles insoportables; pero, al mismo tiempo, la insatisfacción colectiva, al definir, y muy comprensiblemente por otra parte, a los políticos como blanco predilecto, tiende a desfondar todavia mas la legitimidad, la autoridad, el prestigio y las capacidades de los poderes públicos. En el marco de este circulo vicioso es cada vez mas dificil re-generar una trama de relaciones político – institucionales en condiciones de asignar los costos de recuperar un rumbo adecuado al interes colectivo.

La acción expresiva, con todo, de fundamental importancia. Es así porque, hoy por hoy, sus protagonistas parecen ser los únicos que proporcionan a la gente común, sumida en el malestar y la incertidumbre de la crisis, no una toma de conciencia sobre ésta o sus causas reales o supuestas, sino otros bienes extremadamente valiosos:

- primero, una convicción de que los problemas tienen soluciones en el reino de este mundo y de que una condición necesaria para ello es no permanecer de brazos cruzados;
- segundo, interpretaciones escénicas y acciones simbólicas que, contrariamente al caracter alienante que les podria asignar cualquier positivista, por un lado ayudan a que la gente conserve un minimo de equilibrio emocional y mental en tiempos criticos y por otro generan o re-generan indentidades (algo tan indispensable como el pan) y las vinculan con la noción del cambio;
- tercero, en la misma medida en que concitan la participación popular en acontecimientos puntuales de caracter simbólico, originan un capital político (potenciales mandatos de acción);
- por último, y en razón de todo lo anterior, ofrecen al malestar y al sentimiento públicos de que «algo hay que hacer» canales alternativos a la violencia, al mesianismo y al cesarismo.

Por todo eso la acción pública expresiva contribuye a la generación de las condiciones necesarias al cambio y al camino democratico del cambio, y por lo tanto su potencial transformador es extraordinariamente valioso. Pero esta lejos de crear las condiciones suficientes para ese cambio.

Para que se aproxime a ello es necesario, a nuestro entender, que sortee algunos de los peligros que le son inherentes, y se enriquezca con estilos de acción enderezados al fortalecimiento de los poderes públicos. Veamos primeramente los peligros, para ocuparnos luego de los estilos de acción complementarios.

El mas evidente de esos peligros podriamos denominarlo «mas de lo mismo»: consiste en no trascender la esfera de la pura expresividad -con el consiguiente peligro de ritualización, esta vez si, alienante.

El segundo de los peligros es que la acción expresiva caiga en su propia «trampa», al enredarse en su discurso: el de la toma de conciencia y la participación popular. En efecto, algunos de sus protagonistas parecen creer que los altos niveles de concurrencia y expresividad alcanzados en acontecimientos públicos puntuales (como las marchas) pueden traducirse en un esfuerzo de participación continuo y sostenido, tendiente a compensar con auto-organización de base la manifiesta incapacidad de los poderes públicos, y hay quienes se devanan los sesos pensando en iniciativas, orientadas a ese efecto, de canalización de las energias disponibles creadas por aquellos acontecimientos. Pero es tan ilusorio creer que el comun de la gente quiere y puede desarrollar esos niveles de participación, como confiar en la utilidad de esos esfuerzos si no se presentan en convergencia con iniciativas eficaces y eficientes de política pública -que es precisamente aquello que hoy en dia los poderes públicos no estan en condiciones de proporcionar. Por otra parte, ciertamente existe un amplio terreno propicio al desarrollo de formas de participación directas y sostenidas de auto-resolución de problemas, vinculadas a la mejoria de muchos servicios necesarios para los sectores populares, pero es desde luego mejor dejar que las organizaciones de base se ocupen de esto, que no tiene nada que ver con aquello que es mas necesario para revertir el signo negativo del proceso que afecta a la esfera política, el fortalecimiento de sus poderes públicos.

El tercero de los riesgos que debe sortear la acción pública expresiva es la de producir y ofrecer a las autoridades «papas calientes», esto es, agregar y organizar reclamos colectivos de legitimidad incuestionable pero de imposible solución si no estan acompañados de requisitos indispensables -una vez mas, poderes públicos fuertes y estrategias de viabilidad política y tecnica. Energia y tiempo desperdiciados, autoridades resentidas y lo que es peor, ciudadanos que, al comprobar la inutilidad de la batalla de la que han tomado parte, quedaran desalentados para la siguiente.

La peor posibilidad, claro, es que se combinen estas tres opciones a nuestro criterio erradas de continuar los esfuerzos. Para ampliar el alcance y

la efectividad de la acción expresiva, esta necesita superarse a si misma: en lugar de malgastar energías, que son habitualmente escasas, orillando el ritualismo, buscando quimericos niveles de participación, y arrojando papas calientes a las autoridades, debe asumirse sin tapujos a si misma en el sentido específicamente político (no partidario) de actuar en nombre de los ciudadanos cuya movilización ha logrado y logra suscitar.

Si las raíces del problema están dadas por una radical impotencia de los poderes públicos, es preciso generar acciones orientadas a su fortalecimiento. Claro esta que esto exige un esfuerzo de participación continuo y sostenido, pero no por parte de masas, sino de liderazgos de nivel intermedio que esten en condiciones de multiplicar el valor del capital político hasta hoy existente a través de nuevas acciones.

– A nuestro entender, dadas las actuales circunstancias, uno de los principales caminos por los que, desde la sociedad civil, puede estimularse el fortalecimiento de los poderes públicos, es el siguiente:

- en primer lugar, se trata de generar, tomando en cuenta los problemas cuyo impacto negativo es mayor, programas integrados de política pública, entendiendo por tales: propuestas de política pública que asuman la condición de interrelacionados de los problemas que pretenden resolver (de allí lo de integrados) de modo tal de dar cuenta de esta condición en la ejecución y en el contenido de las soluciones propuestas. Estas propuestas deberan dar la debida cuenta de los difíciles problemas de viabilidad política que la implementación de cualquier solución necesariamente implicara (dado que habrá que asignar costos, afectar intereses, remar contra la corriente de ideologías, creencias y valoraciones establecidas, en fin, que en ningún caso se tratará sin más de un juego cooperativo de suma positiva).
- en segundo lugar, es importante que el contenido de esos programas de política pública sea el resultado de procesos los más ampliamente participativos posibles. Estos procesos de elaboración participativa nada tienen que ver con las propuestas de participación que definimos como el segundo de los peligros a evitar. Se trata en este caso de actividades orientadas estrictamente a la generación de concepciones/visiones compartidas de la solución de problemas y de propuestas de política pública. En ellas la interacción de las dimensiones políticas (grupos, asociaciones de interés, políticos, ciudadanos en general) y técnicas (especialistas, funcionarios) debe hacer posible la agregación y/o redefinición de intereses, la elaboración de consensos, etc.
- en tercer lugar, es crucial que, a través de las diferentes formas de acción pública expresiva, se haga patente la determinación grupal e

individual de quienes hayan tomado parte directa o indirecta en la elaboración de tales programas, y de quienes los aprueben, de respaldar/ votar solamente candidatos comprometidos con los mismos.

Los efectos de fortalecimiento de los poderes públicos de esta tarea podrían ser múltiples. Por un lado, establecerían marcos que condicionarían muy fuertemente la acción de futuras autoridades pero, al mismo tiempo, les proporcionarían a las mismas ocasiones de implementar políticas públicas efectivas dotadas de fuerte consentimiento y respaldo social. Por otro, generarían oportunidades para el desarrollo de estilos alternativos a los actuales de surgimiento de liderazgos políticos y partidarios.

– Entidades no gubernamentales están en mejores condiciones para «argumentar im-popularmente»; y tratar de hacerse oír y de persuadir, en una situación políticamente paradójica. Creemos que ese debe ser un criterio de *selección* de las acciones enderezadas a mejorar las condiciones para la gobernabilidad eficaz y democrática: el núcleo del problema *político* actual es que hay gravísimos problemas de acción colectiva y, al mismo tiempo, las soluciones posibles y “correctas” son en su mayoría im-populares, no por supuesto anti-populares, sino en el sentido de que no gozan de popularidad.

¿Qué popularidad goza actualmente la necesidad de reconstruir el sistema representativo? ¿Qué popularidad disfruta hoy día la necesidad de sentar las bases de un sistema tributario adecuado? ¿Y la de establecer los términos de un nuevo pacto fiscal? ¿La de tomar decisiones orientadas a resolver, aunque sea gradualmente y a lo largo de un proceso que puede llevar años, los problemas de vulnerabilidad externa y fiscal? ¿Qué popularidad, entre aquellos grupos sociales que han concentrado un enorme poder de decisión fáctica, y entre las clases medias a su vez amenazadas, goza la necesidad de construir urgentemente las redes de asistencia no asistencialista, para los sectores que no están en condiciones de esperar en lo que se refiere a sus necesidades básicas y a su formación como ciudadanos cultos?

La situación es bastante más complicada en términos de generación de capacidad de acción concertada, por ejemplo, que durante la hiperinflación o inmediatamente tras ella, donde una salida – aunque fuera una fuga hacia adelante – *podía reunir dos requisitos: resolver problemas de acción colectiva y disfrutar de popularidad*. El comportamiento políticamente apropiado frente a la situación actual debe ser una paciencia democrática activa, no por supuesto un talante autoritario. Los buenos políticos lo que tienen que hacer es lo que corresponde, no lo que la gente quiere; la idea de hacer lo que la gente quiere ha llegado demasiado lejos, desde su origen

“peronista” en la Argentina; pero para hacer lo que corresponde es preciso a su vez convencer, no recurrir a atajos fuera de las instituciones.

Y una contribución de actores especiales como organizaciones no gubernamentales e internacionales, podría ser precisamente la introducción de cuestiones de esta índole en el debate público. Esto es, si ninguna de las opciones razonables en el largo plazo goza actualmente de popularidad, la acción política responsable no puede rendirse ante este problema, sino colocarse con paciencia democrática frente a él: intentar persuadir sin concesiones. Predicar “en el desierto” con una apuesta difícil, improbable, de que la fuerza de los fracasos de las otras alternativas, y la propia eficacia argumentativa sostenida por la acción, con paciencia democrática activa, dará buenos resultados, políticamente productivos, al cabo.

En cambio, los atajos siempre se pueden combinar con las coartadas para salir del paso. Lo trágico de la acción política es que se parece a cualquier cosa menos a la ingenua ilusión escolar del cuaderno nuevo. Ilusión que, sin embargo, vuelve una y otra vez a la política argentina, porque está profundamente arraigada en nuestra cultura política. Lo curioso de la actual situación argentina es que hay algunos fundamentos económicos sólidos para pensar que sería posible una recuperación: el nivel de formación del capital humano si bien ha retrocedido pavorosamente en los últimos años, todavía es relativamente alto, la estructura productiva ha conocido un proceso de modernización y significativas mejoras en la productividad a lo largo de los 90. Muchas empresas que se encuentran al borde del colapso, o ya han colapsado, al mismo tiempo estarían en condiciones de aprovechar lo que han ganado durante los 90 en productividad y competitividad para participar de un despegue, a partir del obvio impulso que el cambio de precios relativos en virtud de la devaluación está significando. No se trata, como tantas otras veces, de arrojar todo por la borda. Por el contrario, hay una desproporción manifiesta entre lo “poco” que hay que hacer, es decir un programa nada extremo, y la magnitud de los obstáculos, los conflictos y los problemas de acción colectiva que hay que asumir para hacerlo, y que exigen acción concertada, política. No necesitamos contenidos “épicas”, no necesitamos un programa más “revolucionario” ni de derecha ni de izquierda; aunque sí tal vez la acción política propiamente dicha pueda tener visos épicas. Pero en materia de contenidos necesitamos afirmar mínimos de solvencia externa y fiscal, que nos permitan recuperar, en la nueva situación de inserción internacional irreversible, cierta capacidad de acción autónoma, la que tiene cualquier estado normal por muy integrado a una región o al mundo que se encuentre. De lo que se trata, a nuestro entender, es de discutir y confrontar alternativas de acción para resolver problemas básicos que, a esta altura,

son endiablidamente difíciles para la Argentina, suficientemente difíciles como para absorber nuestras energías: cómo generar capital humano, ahorro, inversión, capacidad innovadora, dimensiones todas sin las cuales ningún país se desarrolla y un sistema tributario mínimamente eficaz y equitativo, y políticas sociales universales básicas, dimensiones sin las que no recuperaremos equidad y el propio desarrollo tendrá por eso mismo patas muy cortas.

La accountability social y la representación política. Una forma novedosa de acción y participación política en la Argentina actual, en común con otros países latinoamericanos, es aquella que Peruzzotti y Smulovitz (2002) han denominado *accountability social*. Estos autores la definen como «un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas, que tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control...». Además de la originalidad del aporte en la identificación del concepto, Smulovitz y Peruzzotti observan que en Argentina (así como en otros países de América Latina) el ejercicio de la *accountability social* se apoya fundamentalmente en tres tipos de estrategias: jurídica, movilizacional y mediática. El propósito central de esta práctica es la de lograr de un modo efectivo que los gobiernos sean legalmente responsables de sus acciones. Para que ello sea posible, debe ser *posible controlar* que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso. El prerrequisito de ello es la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan. Las formas de *accountability social* se explican precisamente cuando este prerrequisito está ausente o es dudoso. En base a un análisis minucioso de casos particulares (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), los autores concluyen que la *accountability social* tiene más chances de ser eficaz cuando interactúan las tres estrategias, incrementando los costos de reputación (o aún peores) para los funcionarios en el caso de negarse a activar los mecanismos de sanción pertinentes delante de determinadas violaciones de la ley (en otras palabras, obligando al estado a intervenir en aquellas disputas políticas y sociales que los funcionarios públicos quieren evitar o ignorar).

– A nuestro entender, acciones e iniciativas enderezadas a incrementar la calidad, contribuir a evitar que se salgan de madre, y moderar la imposición de costos de reputación de las prácticas de *accountability social*, tendrían un aporte significativo a la gobernabilidad democrática. Lo dicho, en diálogo tanto con las organizaciones sociales como con los actores políticos y estatales. Por un lado, cabe observar, *pari passu* con el desenvolvimiento de esta forma de

accountability ha tenido lugar (a ello nos hemos referido en apartados anteriores) el establecimiento de figuras y mecanismos institucionales que se constituyen en instrumentos por excelencia de estas prácticas. Acciones orientadas a observar su comportamiento, tanto como a estimular su funcionamiento pleno en los casos (numerosos) en que todavía ello no ocurre, así como a incrementos en la calidad de sus desempeños, constituyen un campo de aportes de primer orden en términos de gobernabilidad. Pero, por otro lado, resulta fundamental poner en cuestión, no con el propósito de impugnar esta práctica de control, sino al contrario con el de potenciar su eficacia en un marco representativo, las formas en las que se realizan sus riesgos potenciales.

Peruzzotti y Smulovitz se refieren, con agudeza, al doble filo de los costos de reputación: las acusaciones en las movilizaciones y/o en los medios, «incluso las que no están debidamente sustanciadas, establecen un fuerte halo de culpabilidad sobre el acusado... las reglas de la evidencia se invierten... el reconocimiento del nuevo papel de los medios como mecanismo de *accountability* no puede ignorar los riesgos que ésto implica para los derechos individuales».

Pero, hay más, a nuestro entender. No es raro que en el contexto de la crisis y malestar de la representación (como discutimos en el apartado VI de este informe), el denunciismo mediático y/o movilizador estimule comportamientos perversos (destructivos, de deslegitimación recíproca) por parte no sólo de organizaciones sociales sino también de dirigentes políticos – que pueden encontrar medios para extraer beneficios de corto plazo para sí mismos al precio de debilitar aún más los poderes públicos. Hay, en términos generales, un efecto banalizador de la política que puede combinarse negativamente con las prácticas de *accountability social* si éstas se salen de madre; la reproducción por parte del activismo social y/o el periodismo de las nociones pre-políticas y/o anti-políticas (desde el maniqueísmo a la oposición entre la gente y los políticos, pasando por formas no menos instrumentalizadas de uso de la ley al servicio de relaciones de fuerza) puede tener un efecto contrario al deseado por los propios actores, el de erosionar la legitimidad de las instituciones que se activan (tal el caso del poder judicial en muchas experiencias). Los políticos representativos deben legitimarse a través del proceso electoral, como observan con propiedad Peruzzotti y Smulovitz, y no es el caso de los activistas de las organizaciones sociales; el impacto de costos de reputación sobre los mismos puede ser arrasador si no hay una cultura de moderación muy especialmente en el presente contexto de crisis de representación y debilidad de poderes públicos. Por otra parte, como argumenta Lattam-Weltman (2004) para el caso brasileño, la impugnación mediática de la política por «opaca», «carente de transparencia», a través del denunciismo activo de los medios de comunicación, conduce a la instalación de nociones tan radicalmente ajenas a

la naturaleza de la política que no pueden tener sino un impacto deslegitimador sobre ésta, las instituciones y la política representativa.

– Iniciativas enderezadas al debate público y franco de estos problemas podrían tener un efecto doblemente positivo: por un lado, sobre la calidad de las prácticas de *accountability social* propiamente dichas; por otro, sobre los incentivos para los políticos para actuar sujetos a la ley y en pro del cumplimiento de la ley – cae de su peso que en la medida en que las acciones de *accountability social* se incrementan en calidad crean oportunidades para los políticos que quieren hacer lo mejor en la misma medida en que las disminuyen para los predadores y/o oportunistas.

XI. Implicaciones en términos de gobernabilidad de la morfología sociopolítica

– Las reglas institucionales básicas no plantean problemas especialmente graves de gobernabilidad. A un tiempo, la reorganización estructural de la economía argentina parece estar desembocando en un escenario que no es especialmente ingobernable (tal vez sea el más gobernable de los conocidos desde la posguerra). No obstante, éstas características, se combinan con reglas infra-constitucionales en vigencia, con mutaciones recientes de los actores políticos (v.g. el incremento de los recursos institucionales de los gobernadores y el impacto que eso tiene en el parlamento) y sociales, con la crisis de la política representativa (diaspora de las bases partidarias, no reconocimiento de liderazgos partidarios y cuestionamiento de la autoridad de los políticos desde ongs, la «opinión pública»; en general los estragos del «que se vayan todos»), con algunos rasgos que afectan a la estructura del estado (entre ellos sus bajas capacidades extractivas, su pérdida de legitimidad, su condición de generador de prácticas ilegales y sus dificultades para sujetarse a la ley en la administración de violencia legítima), con la obvia existencia de demandas y expectativas no satisfechas por parte de la totalidad de los sectores y grupos sociales, y con la crisis de autoridad política y pública, constituyendo un escenario sumamente exigente para una tarea de gobierno eficaz y democrática.

Existe, fuera de duda, en la presente morfología sociopolítica, un conjunto de *crystalizaciones político institucionales* con capacidades de bloqueo. ¿Se ha configurado un nuevo *consenso negativo* semejante al que justificaba metáforas como las de *empate hegemónico*?

Desde luego, técnicamente la estructura del régimen político argentino presenta posiciones de veto; dependiendo de las circunstancias, cualquiera de ambas cámaras, o el presidente, pueden serlo. Pero, con Tsebelis, sabemos

que la constitución de auténticos *veto powers* no depende únicamente de la variable institucional; rasgos básicos de los partidos políticos como su cohesión y distancia ideológica deben ser considerados. Observando entonces la presente configuración, parece fácil llegar a la conclusión de que el único *veto power* real (si se deja de lado al propio presidente) es el peronismo macizamente unido. En el Senado, por ejemplo, el Partido Justicialista cuenta con más de la mitad de las bancas. Ahora, gobernando el propio peronismo, el presidente tendría que esforzarse mucho para conseguir el milagro de un peronismo sólidamente aglutinado en su contra.

– Esto nos conduce a la hipótesis de que la presente morfología sociopolítica argentina tiene mucho de *demos constraining* pero poco de *veto powers* (y, si así fuera, se asemejaría con la brasileña bastante más de lo que parece a primera vista y las bajas disposiciones a la cooperación, que son dominantes en Argentina, deberán atribuirse a otras variables). Lo dicho puede ilustrarse tomando el caso de la provincia de Buenos Aires; como se sabe, cuenta con casi 14 millones de habitantes y 70 bancas en la Cámara de Diputados. Considerando la población argentina (36 millones) y el total de bancas (257), si la representación fuese perfecta la provincia tendría que contar con 100 diputados; la sobre-representación de otros distritos adversa al bonaerense es, desde luego, un rasgo *demos constraining*; pero también disminuye el potencial de veto, que se incrementaría claramente si la provincia contara con un bloque mucho mayor que el actual.

Advertimos que la escena político-institucional propiamente dicha es juzgada con frecuencia como una fuente de ingobernabilidad en sí misma, por colegas que no se caracterizan precisamente por la desmesura o la tendencia al dramatismo. Novaro (2003), por ejemplo, sostiene que «la combinación de presidencialismo fuerte y base electoral y partidaria fragmentada (por el federalismo institucional y partidario, la representación proporcional y la renovación parcial de los cargos parlamentarios con sobrerrepresentación de las provincias periféricas y chicas) se convierte en un serio problema para el peronismo y en un desafío insuperable para el resto de las fuerzas políticas... esos rasgos del sistema electoral han influido fuertemente en los problemas de competencia electoral y ejercicio del gobierno con que debieron lidiar los actores partidarios en los últimos años...». En tanto que para Mustapic (2004), el actual «excesivo pluralismo de actores partidarios plantea graves problemas para la gestión del Gobierno, pues produce tendencias centrífugas y un exceso de jugadores con poder de veto. Por ejemplo, un Congreso con los niveles de fragmentación que exhibe hoy en día –explicable no sólo por la cantidad de partidos representados, sino también por la falta de cohesión en su interior– lleva a un desenlace frecuente,

a saber, que por problemas de coordinación se terminen delegando las atribuciones legislativas en la única figura de carácter nacional: el Presidente. Y éste es un comportamiento congruente con los incentivos que plantean las reglas y prácticas vigentes.».

Aunque nos parece acertada la identificación de los problemas (una descripción y sobre todo un análisis apropiado pone en evidencia que ciertas cosas no se pueden hacer), consideramos discutibles las conclusiones. Cosas parecidas podrían decirse de la morfología brasileña y es dudoso que se pueda hablar de que ello plantee «graves problemas de gobernabilidad». Pero ¿cuál es el insalvable problema de ingobernabilidad que se desprende del hecho de que por dificultades de coordinación se terminen delegando las atribuciones legislativas en la única figura de carácter nacional: el Presidente? Podría agregarse aún que los parlamentarios tienen incentivos para delegar responsabilidades legislativas evitando pagar los costos políticos de medidas «impopulares», descargándolos sobre el presidente. No obstante, el meollo de la cuestión es cómo utiliza el presidente esas atribuciones.

– El presidente cuenta con grados de libertad para escoger entre una estrategia de desarrollo unilateral de la autoridad política, y una estrategia de desarrollo integrativo de la misma, así como entre una orientación de contraposición y una de composición en la construcción de bases estables del poder político.

– Argentina conoce muy bien coyunturas críticas en las que *todo* está – o parece estar – *at stake* al mismo tiempo. Lo habitual de esas coyunturas es que proporcionan a la autoridad política central un poder tan aparente como extraordinario: grados de libertad circunstancialmente expandidos, por la atenuación del poder de veto o la capacidad de resistencia de múltiples actores, que permiten al gobierno central redefinir drásticamente algunos parámetros básicos y crear presuntas condiciones de gobernabilidad (para ilustrar el punto muy esquemáticamente, en 1989 la hiperinflación permitió al presidente Menem una mutación copernicana de la política de coaliciones del peronismo gobernante y, al cabo, la afirmación de un núcleo de gobernabilidad mediante la implantación de la moneda convertible en 1991). Recurrentemente, las respuestas, los *shocks de autoridad política* así ejecutados, nacen afectados por insalvables problemas de sostenibilidad (independientemente de la maestría con que han sido formulados o implementados).

La crisis de 2001-2002 y su desenlace en la afirmación de una autoridad política presidencial sostenida en elevados índices de popularidad podrían ser interpretados bajo esta óptica pero a nuestro entender eso sería incorrecto. Más allá de las apariencias, no se ha atravesado un período crítico en el que todo

haya estado en juego, ni se creado una consiguiente nueva situación afectada por problemas de sostenibilidad insalvables. Aunque algunos elementos de la presente coyuntura puedan sugerir lo contrario, el presidente, si por un lado no disfruta de los grados de libertad extraordinarios típicos de las situaciones críticas, por otro se desenvuelve en un contexto en el que a pesar de la gran incertidumbre coyuntural, puede haber más certidumbre estructural a su favor. Escoger, por lo tanto, los cursos de acción política en consonancia con las coyunturas críticas conocidas podría ser un error estratégico. Si el propósito es generar capacidad de gobierno, el mejor camino para encontrarla no es el de llevar a cabo una nueva mutación extraordinaria y colocar al conjunto de los actores políticos y sociales en situaciones en las que se les expanda dramáticamente los costos posibles de oponerse a ella. Si las circunstancias esta vez no «impusieron» a la autoridad política ese camino, sería sumamente imprudente «elegirlo».

– Un ejecutivo que proactivamente procure sujetarse a la ley para hacer cumplir la ley, ganará en capacidades de gobernabilidad.

– La experiencia así como las reglas de juego indican que el jefe de gabinete no desarrolla un rol preponderante en el procesamiento y resolución de las crisis institucionales (como lo discute acertadamente Mocca, 2004); en cambio, dotado de los debidos recursos políticos e institucionales, podría desarrollar un rol preventivo útil, contribuyendo a evitar que éstas tengan lugar.

– No hay limitaciones constitucionales para una práctica de «presidencialismo de coalición». Hay, en cambio, una cultura política, unos mapas cognitivos y unas rutinas institucionales que conspiran contra el desarrollo de las potencialidades de presidencialismo de coalición presentes en la actual morfología política (la experiencia más elocuente en ese sentido es la del gobierno de la Alianza). Sin embargo, esas dificultades no son insalvables y su superación depende en gran medida de las opciones y las capacidades de liderazgo presidencial.

– El problema es, más bien, que nuestro presidencialismo se ha tratado hasta ahora, de un presidencialismo de federación con bajas capacidades integrativas. Los presidentes argentinos, inclusive los peronistas, saben que han de encontrar obstáculos en los gobiernos provinciales y en la estructura territorialmente fragmentada de los partidos y en la coexistencia de un sistema de partidos muy fluido, poco consolidado, a nivel nacional (la faccionalización partidaria conlleva la consecuencia de que los liderazgos aparezcan constantemente cuestionados), con subsistemas provinciales mucho más consolidados y estables. Pero, al mismo tiempo, los presidentes disfrutaban de amplios poderes institucionales proactivos. Las formas en que procuran garantizar un esquema de gobernabilidad tienden a ser entonces dos: si el

presidente está en condiciones – como fue el caso de Menem – de operar con cierta eficacia en la dimensión territorial del partido, tenderá a formar coaliciones intrapartidarias con caudillos locales de su propia fuerza, y cuando ello no es suficiente para garantizarse mayorías legislativas, coaliciones interpartidarias con otros partidos menores (provinciales o nacionales) que cuenten con representación parlamentaria. Si el presidente es demasiado débil en lo que se refiere a su propio partido, tenderá entonces – como fue el caso de De la Rúa y es actualmente el de Kirchner – a *entornarse*. En ambos casos, de lo que se trata es de dar una respuesta a las condiciones desfavorables de negociación, que asegure las mejores condiciones para la utilización unilateral de los poderes proactivos. Ya mencionamos a su vez los incentivos provenientes del ambiente político cultural argentino para actuar de este modo. Con el viento en popa de indicadores económicos favorables y el respaldo mayoritario de la opinión pública (proveniente del desempeño de la economía y/o de otras fuentes), el ejercicio del poder presidencial concentrado se puede sostener. Se deja pasar, así, el momento más favorable para la utilización de los poderes proactivos en una dirección diferente, una dirección integrativa que constituya una base de gobernabilidad más perdurable. No hay ninguna fatalidad morfológica en esto, sino el peso de percepciones y predisposiciones de actores y liderazgos.

X. Gobernabilidad y estilos presidenciales: liderazgo, tiempo y gobernabilidad

Uno de los temas menos considerados en los trabajos recientes sobre gobernabilidad en la Argentina es el de la relación entre liderazgo, tiempo y gobernabilidad, en particular los impactos sobre la gobernabilidad de la relación entre liderazgo y tiempo. Más allá de su gran interés teórico, se trata sin embargo de una cuestión de la mayor importancia práctica.

Una capacidad inherente al liderazgo es la de producir tiempo político. La «espera», la disposición a «dar tiempo» por parte de seguidores, votantes, etc., a un dirigente político, no captura adecuadamente esta cuestión, de la que representa una aproximación demasiado lineal. En verdad, producir tiempo político no es sólo eso sino también alterar la temporalidad, la subjetividad temporal y/o las perspectivas temporales del público, grupos sociales, votantes, seguidores, *constituencias*, etc. La situación actual de la política representativa (no sólo en Argentina) hace más necesario el ejercicio de esta capacidad precisamente en razón de lo encrepado del terreno en que debe desenvolverse la propia política: se han acortado las temporalidades largas que anteriormente ofrecían las identidades, los grandes relatos, las pertenencias sociales u organizacionales, las

identificaciones estatales y nacionales fuertes (en todo caso, han crecido, en esta esfera, las fundamentalistas, pero por fortuna ese no es uno de los males que afecta la gobernabilidad doméstica). Una serie de procesos le ha quitado tiempo a la política convencional, mordiénola desde sus flancos (la crisis del estado, la desarticulación de actores sociales) y erosionándola desde su base (la crisis de los partidos). En suma la producción de tiempo político descansa más que antes en los liderazgos (que antes podían darlo por descontado en gran medida).

Cuando asumió la presidencia, Lula se defrontó, en Brasil, ciertamente con una seria amenaza de gobernabilidad. Uno de los pasos que dió para neutralizarla fue pedir tiempo. Y lo obtuvo, gracias a que ya disponía de un capital político temporal basado en identificaciones de largo plazo. Pero, ¿cómo obtener tiempo cuando no se cuenta de antemano con ese capital político temporal? Son actos creativos, instituyentes de liderazgo, los capaces de conseguirlo. Algunas de las medidas iniciales – de gran energía y visibilidad – tomadas por el presidente Kirchner ciertamente lo dotaron de un capital político del que no disponía a la hora de jurar su cargo. Sin embargo, Kirchner no utilizó hasta ahora ese capital político temporal para producir tiempo. Por el contrario, acompañó en términos generales sus medidas con una retórica, actos simbólicos y señales, *refundacionales* que no hicieron más que consagrar, en las identificaciones y lazos entre su persona y la opinión pública, la temporalidad dominante en ésta última. Esa forma de sintonizar con el estado de ánimo público – una exigencia de todo lo bueno junto y ya que deje atrás la Argentina de la crisis y la decadencia – desperdicia posibilidades de crear capacidad de gobierno. Sus efectos potencialmente negativos sobre la gobernabilidad provienen del alto grado de frustración que conllevan. Sucede lo mismo con el populismo neoliberal: recientemente Ricardo López Murphy ha criticado al presidente por haber dejado pasar «una oportunidad única» que tenía de refundar virtuosamente las instituciones.

No discutiremos de momento y aquí hasta qué punto la opción epocal es la mejor para generar gobernabilidad, aunque vale la pena observar que el borrón y cuenta nueva con la historia no necesariamente consigue que los políticos y otras personalidades que el presidente y la opinión pública «borran» se vayan efectivamente a sus casas y al olvido y en ese sentido una mejor receta para generar capacidad de gobierno tal vez sea «recuperar» a través de reconocimientos, figuras que tienen posiciones institucionales y otros recursos que cuentan. Como sea, es posible conjugar, si se quiere, la acción de gobierno en clave del advenimiento de una nueva época, con la alteración de las temporalidades políticas en

lugar de incurrir en el peligro de acciones *self-defeating* por la segura frustración que conllevan. En lugar de limitarse a inscribir promesas, intenciones y anuncios a las temporalidades de corto plazo preexistentes, los márgenes de gobernabilidad se pueden ampliar si se alteran estas temporalidades. La reducción de expectativas a través de actos políticos que acompañen a su vez decisiones en diferentes campos y acciones de política pública, de modo tal que la opinión pueda percibir *al mismo tiempo* un gobierno activo y la inscripción de sus obras en temporalidades más largas, puede permitir obtener resultados muy valiosos en términos de gobernabilidad. Para ilustrarlo con una metáfora histórica, Winston Churchill, que impulsaba con su actividad infatigable todo el esfuerzo defensivo del pueblo británico en su guerra en soledad (hasta mediados de 1941), se empeñaba a su vez en conferir a la acción una determinada temporalidad. Su advertencia de que no podía aún anunciar «el principio del fin», sino apenas «el fin del principio» apunta claramente en ese sentido. Parafraseando a Churchill, lo ideal sería que un entero período presidencial pudiera ser entendido *apenas como el fin del principio* en la obra, que forzosamente trascenderá gobiernos, partidos y presidentes, de la recuperación argentina. Pero hay, asimismo, experiencia histórica local disponible para operaciones de reconfiguración temporal de este tipo: el epílogo dramático en la gestión de Arturo Illia es un buen ejemplo del que se suele recordar sólo un aspecto, esto es, la creencia colectiva en el «atajo» autoritario. Pero, si importantes grupos sociales creyeron entonces en la conveniencia del «atajo», fue porque les resultó verosímil una percepción del futuro argentino, la de que las soluciones estaban a la vuelta de la esquina. En parte debido a esa confianza en soluciones inmediatas fue que los argentinos ingresamos desde 1966 en una trayectoria catastrófica.

XI. Escenarios futuros

«Con los tumbos del camino, s'entran a torcer las cargas; pero es ley que en güeya larga, deberán acomodarse. Y aquel que llegue a olvidarse, las ha de pasar amargas» (Atahualpa Yupanki, *Coplas del payador perseguido*)

Como discutimos en un apartado anterior, la política precisa a *la vez* reconstituir un fundamento mínimamente sólido de legitimidad y capacidad estatal, y reconstituirse a sí misma. Que pueda hacerlo creando condiciones para la gobernabilidad eficaz y democrática es una afirmación que no debe

quedar encerrada en la esfera de lo normativo; hemos intentado a lo largo de este trabajo identificar condiciones favorables y líneas de viabilidad en torno a un argumento general, a saber que:

– la mejor opción de gobernabilidad está dada por acciones proactivas que sujeten el poder político a la ley (dentro de ciertos límites, sin ignorar que supone tomar riesgos, sin pretender conferir a la afirmación un alcance universal, y esperando que no se confunda lo dicho con un sacrificio ante el altar de lo políticamente correcto). Así como hay fundados motivos para considerar que la gobernabilidad eficaz y democrática ha ganado terreno con la política presidencial hacia la Corte Suprema de Justicia, los hay para estimar que ocurriría otro tanto si, por caso (como discutimos en el apartado III), el gobierno se decidiera por cumplir con la disposición constitucional en relación a los Decretos de Necesidad y Urgencia y si, en un campo más amplio, optara por utilizar el conjunto de los instrumentos institucionales a su disposición en una estrategia política integrativa en lugar de hacerlo al servicio de una unilateral. Recordemos a su vez, como discutimos en el apartado IX, que la agenda institucional orientada a consolidar el gobierno de la ley tiene una faceta no menos relevante en lo que se refiere a la organización económica (derechos de propiedad, acceso universal a tribunales imparciales, moneda con valor fiduciario).

Pero nada de lo dicho tendría algún valor si no fuera posible enraizarlo en la presente coyuntura política. Como nadie ignora, Kirchner ha llegado a la presidencia por circunstancias un tanto fortuitas y con un respaldo electoral precario. Menos observado es el hecho no obstante obvio de que el presidente carece también de una base partidaria propia, de alguna envergadura, en la fuerza política a la que pertenece y que es, al día de hoy, nos guste o no, el alfa y omega de gobernabilidad argentina, el justicialismo. Nótese que dejando de lado los casos fugaces, se trata de un fenómeno inédito para presidentes peronistas: Perón, Isabel Perón, Menem y Duhalde tuvieron por lo menos una fuerza organizacional significativa a su favor en la estructura del partido. Por supuesto, las diferencias en ese sentido entre los cuatro son enormes; así como los contextos político partidarios de cada caso. Pero tienen en común disponer *por lo menos* de una fuerza organizacional interna disciplinada a su favor y de cierta envergadura. Este no es el caso de Kirchner. En términos de la relación gobierno – partido de gobierno, ésta sería una fuente de inseguridad en cualquier país del mundo; pero, dadas las lógicas de poder dominantes en el justicialismo, ello hace que el presidente se sienta, con toda razón, literalmente *en el aire*.

– Un principalísimo problema de gobernabilidad en la Argentina actual es la necesidad de procesar políticamente una brecha que coloca al gobierno delante de soluciones relativamente dilemáticas. El presidente debe articular

dos bases de respaldo – respaldo que no puede dar por descontado – y cuyas demandas son tendencialmente inconsistentes entre sí.

Por un lado el gobierno tiene que dar cuenta de los requerimientos así como del potencial de amenaza de las estructuras peronistas – fragmentadas, potentes, y al mismo tiempo necesarias para el orden y los votos (el orden en relación al cual en algunos casos las tiene como actores potencialmente *mafiosos* y los votos del electorado y de los representantes necesarios para aprobar las leyes). Renunciar a la procura de una base organizacional propia en el partido sería políticamente suicida.

Por el otro tiene que dar cuenta de la opinión pública (independiente, volátil, difusa, voluble, pero que en general tiene ciertas demandas, no siempre congruentes, entre la ley (derechos, legalidad) y el orden/la seguridad, y que expresa una suerte de *ciudadanía asimétrica*: más conciente y celosa de sus derechos que de sus deberes. Y que está, por fin, decididamente *desajustada* con el peronismo como actor político.

Debemos considerar asimismo un tercer sector que es el de la contestación social (los *piqueteros*, por caso); es secundario, ya que dispone de menos recursos políticos y electorales, pero el principal de sus recursos desnuda las vulnerabilidades del gobierno y los poderes públicos, así como genera peligrosas oportunidades para algunos sectores del propio Partido Justicialista. En principio, el presidente cuenta con medios para ofrecer bienes a los tres sectores, pero no puede hacerlo de modo consistente, y no dispone de ninguna solución a la mano que no suponga precios políticos y riesgos.

Dada la cultura política *movimientista-peronista* de la que el presidente es sin duda tributario, la solución al alcance de la mano pareció fácil: no fue tanto dar una batalla partidaria en el partido sino más bien la conocida *carambola* (junto a otras cosas más peligrosas, como por ejemplo creer que los piqueteros pueden ser una fuente de cuadros políticos). Más allá de las preferencias e inclinaciones personales, hubo cierta prudencia en el camino escogido: el primer paso debía ser convencer a todos que el presidente era una figura política con peso propio y no un vicario. La política de iniciativas presidenciales de elevado impacto y de perfil en general confrontativo contó con el viento a favor de la recuperación económica (como observan Gerchunoff y Aguirre, 2004, *Kirchner es el primer presidente constitucional en más de veinte años que llega al gobierno en una fase expansiva del ciclo económico*).

El lado positivo de esta política está muy bien descripto por Portantiero (2004): «Kirchner, [que] parecía ser sólo el candidato que podía incomodar el retorno de Menem, transformó esa pura negatividad en una dinámica de

realizaciones positivas. Poco a poco fue superando el vacío de sociedad que vivió la política desde los tiempos finales de la Alianza, y a partir de una firme reconstrucción de la autoridad presidencial, rehabilitó valores que el colapso de 2001-2002 había desteñido. Y esa restitución de autoridad (que a la vez le permitía superar el temor colectivo de que sólo fuera un títere de los caciques que le habían prestado sus votos) se basó en el énfasis sobre temas que podrían calificarse como republicanos, esto es, atentos a la recuperación del valor de las instituciones en la construcción de una democracia “normal”... tratando de concluir con las deudas que había dejado el terrorismo de Estado... con medidas reclamadas como el enjuiciamiento y el reemplazo de los jueces emblemáticos de la Corte Suprema... la dignidad con que enfrentó las primeras discusiones con los acreedores externos e internos de la deuda pública; aunque pueda discutirse cierta sobrecarga verbal, para consumo interno, que en vez de ayudar, irrita... en pocos meses llevó de veintidós por ciento de votos a más de setenta por ciento de apoyo en la opinión pública... la hizo privilegiando un vínculo directo con la ciudadanía, populista, dado el “puenteo” que hace de las estructuras de representación (en primer lugar, de las del PJ) a favor de un contacto sin intermediaciones orgánicas, pero no necesariamente por sus contenidos, en los cuales las apelaciones a la racionalidad, al pluralismo, al derecho a la crítica y al libre debate son frecuentes, como pudo observarse en el discurso del 11 de marzo de 2004».

Se hace presente así un problema de liderazgo universalmente conocido: la necesidad y la dificultad para redefinir estrategias de acción. Por un lado, adaptar las estrategias a las cambiantes circunstancias – inclusive a las circunstancias cambiadas bajo el impacto de la estrategia política inicial – es imprescindible. Recurriendo a una metáfora militar, una cosa es lograr una cabecera de puente en Normandía y otra muy distinta hacer toda la campaña hasta Berlín. Se trata de objetivos muy diferentes y precisamente por ello las estrategias apropiadas a cada uno son diferentes. Pero, por otro lado, los líderes tienden a quedar atrapados en las redes que construyen – sus mapas cognitivos así como los intereses en los que han logrado enraizar sus esquemas de gobernabilidad tienen un poderoso efecto inercial. La innovación es tan necesaria como difícil.

A los efectos de operacionalizar el análisis y describir escenarios, partamos de una distinción conocida sobre la acción política: la que se establece entre concebir la política como *composición* y concebirla como *contraposición*. Los políticos que conciben la política como composición no omiten la lucha, pero entienden que lo principal es la negociación, las transacciones, que permiten alcanzar resultados, *consensos*, parcialmente satisfactorios para las partes pero (tal su convencimiento) colectivamente beneficiosos y en todo caso superiores a los que podrían ser alcanzados agudizando los

enfrentamientos. Estos políticos tienen una tesitura optimista y hasta magnánima: están dispuestos a compartir poder, porque creen que hacerlo es, para acrecentar su propio poder, más inteligente y fructífero que no hacerlo. Los políticos de la contraposición están convencidos de que el resultado colectivamente más beneficioso se consigue mediante la confrontación y la intransigencia, y si es necesario a través de la tajante oposición de intereses y posturas. Por otro lado, en lo que se refiere al propio poder, los domina una tesitura pesimista y nada magnánima: creen que la mejor opción para consolidar el poder propio es quitarle poder a los otros.

– Hipótesis: es posible, aunque sumamente difícil, gobernar eficaz y democráticamente la compleja (y renovada) morfología sociopolítica argentina. Pero, para conseguirlo de modo perdurable, la política de la contraposición no es la mejor opción.

Las opciones por la contraposición y la composición constituyen, en el aquí y ahora, dos formas alternativas de procurar cerrar la brecha de gobernabilidad delante la que cual está colocado el presidente Kirchner, y nos permiten delinear dos escenarios, que admiten a su vez algunas variantes. Ambos escenarios pueden tener elementos de agenda común; asumiendo el objetivo de gobernabilidad eficaz y democrática, uno de ellos, y sin duda entre los principales, es el de hacer de la reforma institucional, parte relevante de la propia agenda política presidencial; de hecho, ésto ya ha sido así en la gestión Kirchner, aunque en una clave regeneracionista a nuestro entender poco adecuada. Pero, en principio, este elemento ¿no desequilibra la relación del presidente con el Partido Justicialista?

Claramente, la desequilibraría en el escenario de la contraposición. Que es aquel que ha recorrido en gran medida el presidente hasta ahora. Tómense en cuenta, por caso, la serie de acontecimientos que tuvo lugar desde el acto en la ESMA el 24 de Marzo pasado: la exclusión tolerada de los gobernadores justicialistas de ese evento, el enfrentamiento entre los dirigentes leales al Presidente y el resto del Partido en el congreso de Parque Norte, la desarticulación de la conducción partidaria surgida de esa reunión al día siguiente de su consagración, los virulentos cruces entre el Presidente y los gobernadores de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires (Bonvecchi, 2004). Asimismo, el modo en que el el Presidente buscó desde el comienzo de su mandato independizarse del socio mayor de su coalición electoral (el aparato peronista de la provincia de Buenos Aires encabezado por el ex presidente Duhalde), atacando retóricamente las prácticas políticas y financieras que han sido el fundamento del poder de ese socio, y obteniendo un importante apoyo de la opinión pública al hacerlo. Por fin, la presentación por parte del

gobierno federal de un proyecto sobre coparticipación federal que al perjudicar manifiestamente a la provincia de Buenos Aires, polarizó al peronismo en dos segmentos fuertes y enfrentados.

El escenario de la contraposición parece ser más probable pero menos gobernable. Afirmamos que es el más probable a pesar de que claramente la denominada «estrategia de transversalidad» hipotéticamente ejecutada por el Presidente esté en franco retroceso: la contraposición puede dominar la acción presidencial con o sin «transversalidad» (si Kirchner conquistó la presidencia fundamentalmente gracias al apoyo de Duhalde y el peronismo bonaerense, su empleo de la «transversalidad» es confrontativo: procura cambiar a su favor en un juego de suma cero la relación de fuerzas que considera desfavorable en la interna partidaria). Prefigurado en rasgos y trayectorias actuales, un elemento complementario del escenario de contraposición sería, forzosamente, la acentuación de la práctica del unilateralismo presidencial. E incluiría, por supuesto, una abierta confrontación en las bases mismas del poder territorial bonaerense. Es muy audaz y podría tener éxito, aunque es más probable que no lo tenga y genere ingobernabilidad en plazos cortos. Pero aun exitoso, lo sería construyendo una hegemonía que a la larga sería asimismo ingobernable.

Que el presidente vuelva sobre sus pasos en relación a la «transversalidad» haciendo del peronismo el eje de su procura de gobernabilidad nada supone en sí mismo en términos de escenarios de composición o contraposición. El escenario de la composición tiene una variante conservadora y una variante progresista. En la variante conservadora el presidente queda rehén del propio peronismo y no cierra la brecha de gobernabilidad, en términos sustantivos (gobernabilidad *eficaz* y *democrática*) ni en cuanto a los requisitos de mantenimiento del necesario capital político presidencial, ya que esa condición no le permitiría dar cuenta de las demandas sociales *desajustadas* en relación al peronismo. Pero, ¿es sostenible la variante progresista? ¿Cómo pueden compatibilizarse en un escenario de composición expectativas y recursos tan heterogéneos?

Antes de responder esta pregunta veamos los rasgos comunes a ambas variantes del escenario de composición. Uno de sus pasos debería ser un acto enérgico (y no sangriento) de afirmación de la autoridad político estatal acompañado de señales de concordia social y política. Esta difícil demostración de autoridad debería consistir en poner en vereda a los grupos *piqueteros* de un modo enteramente ajustado a la ley. Otro componente debería ser un cambio de orientación en la relación con el poder legislativo: el unilateralismo debería dar paso a la acción integrativa (cuyos elementos se discuten en

apartados anteriores). Un tercer componente sería ampliar el espectro de iniciativas de sujeción del poder a la ley – no solamente en relación a los DNU's sino en lo que se refiere a la delegación de poderes, a los órganos de control, etc.

Hay muchos obstáculos para que la estrategia de composición – una reversión parcial pero muy significativa de tendencias y estilos vigentes – sea juzgada como prometedora por la Presidencia. Uno de ellos es la mutua y justificada desconfianza existente entre los principales actores políticos potenciales de la composición. Otro es la carencia de recursos estatales de violencia legítima que afecta al gobierno y en relación a la cual Kirchner parece ser loablemente conciente y consistentemente moderado (separamos esta moderación de la tendencia ¿que a su vez está aún presente? de manipular la acción de los sectores en función de la «interna» peronista). Por fin Kirchner tiene razones para creer que está prisionero de los intereses/expectativas de la volátil base socioelectoral que ganó. El presidente, en términos de Maquiavelo, ha conseguido ser amado más que ser temido, y sabe, como Maquiavelo explica, que el amor del que se beneficia depende menos de sus acciones que de las disposiciones de sectores que no controla. Es agudamente conciente de la volatilidad de este tipo de respaldo; se le atribuye (*La Nación*, 11-07-2004) haber afirmado: “Construí mi poder sobre la opinión pública; si dejo pasar cualquier agresión, ese poder se dispersará”. Mucho más que un comportamiento defensivo, la frase sugiere la convicción de que el camino de la contraposición es el más seguro para retener el capital político conquistado. Como sostiene Gourevitch, los liderazgos políticos, a pesar de estar constreñidos por los intereses y por las instituciones, tienen siempre grados de libertad para tomar decisiones que procuran organizar coaliciones que los sustenten... pero al hacerlo, quedan a su vez constreñidos por las coaliciones que han formado. Es muy lógico que Kirchner tema que un cambio de estilo o de estrategia lo conduzca a perder más de lo que pueda ganar.

No obstante, éste es un problema que se puede superar. Asumamos que los propósitos básicos del presidente son tres: a. llevar adelante una agenda; b. consolidar su base partidaria en las elecciones de 2005 y c. ser reelegido. En ese caso, y poniendo en juego las iniciativas ya señaladas (demostración de autoridad, estrategia integrativa y ampliación de la agenda de reforma institucional) es posible que gane más en capacidad de gobierno así como en bases organizacionales de respaldo a través de una política de composición en relación al Partido Justicialista que mediante una estrategia de contraposición. El potencial de ingobernabilidad peronista es grande, pero también lo es su capacidad de adaptación; no son pocas las ocasiones en

las que el peronismo acompañó cambios de reglas contrarios, en principio, a sus orientaciones y/o sus intereses, bajo la condición de que se le ofrecieran ciertas garantías de conservar posiciones y estar en condiciones de ganar en el marco de las nuevas reglas de juego (trabajos de Corrales, Novaro, Palermo, Torre, entre otros autores, al respecto). Esta política de acomodación de intereses depende más de las capacidades (personales y políticas) de los líderes que del contenido de la agenda. No hay ninguna insanable contradicción entre un programa de reforma institucional y el otorgamiento de concesiones y garantías que hagan posible una adaptación gradual. Por el contrario, en lo que toca a cuestiones tales como corrupción, y comportamiento fiscal irresponsable en las provincias, como en otras cuestiones del pasado (¿o acaso el peronismo no era menos indomable en lo que se refiere a los comportamientos que por décadas alimentaron la inflación crónica?), puede haber un positivo efecto *Nixon-in-China* en relación a corrupción y fiscalidad provincial sobre el propio peronismo. La clave de la cuestión reside en la relación entre el jefe del Ejecutivo y uno o dos liderazgos partidarios peronistas clave, principalmente el ex-presidente Eduardo Duhalde. Un *quid pro quo* según el cual el presidente modera y limita su impulso regenerador y los líderes partidarios permiten la ampliación de las bases organizacionales de aquel en el partido no es fácil pero tampoco imposible. En algunos casos – Santiago del Estero puede ser uno de ellos – una cooperación inteligente puede descargar los costos de mejoras tanto institucionales como políticas sobre los sectores más recalcitrantes.

En tanto, el peronismo ¿puede presidir en términos socioelectorales una composición? Es decir, ¿puede mantener una masa crítica peronista y al mismo tiempo dar una respuesta que siga siendo atractiva para cobijar a los «huérfanos de la política de partidos»? A su modo, Menem lo hizo a lo largo de los 90, demostrando que eso no es imposible. Se dirá con toda razón que la agenda sustantiva era diferente: Menem ofreció estabilidad y consumo. No pudo, o no quiso, entretanto, ofrecer prácticamente nada en lo que se refiere a una agenda republicana. En todo caso, si las líneas de tensiones entre las redes de intereses peronistas y las clases medias son muchas (clientelismo vs rechazo a la corrupción, administración política de la revuelta vs seguridad, etc.) un ejercicio activo de liderazgo, que no sea meramente seguidista y expresivo, deberá evitar a todo costo las polarizaciones. Y desde luego tendrá que admitir que desde la izquierda tanto como desde la derecha surjan competidores políticos. Es obvio: el escenario de la composición no es un escenario de hegemonía sino de competencia. No obstante, la política de composición puede brindar oportunidades para juegos cooperativos entre oficialismo y oposición colectivamente beneficiosos.

XII. Recomendaciones finales

Un examen superficial de los periódicos es suficiente para advertir la radical incertidumbre de la política argentina de hoy. La sociedad argentina ha sufrido conmociones tremendas en los últimos años y los signos de recuperación se entremezclan con los signos de la catástrofe. La abrumadora crisis material y el espectacular derrumbe de la política tras el colapso de la convertibilidad han tenido y tienen múltiples impactos cuya importancia relativa y cuya perdurabilidad son todavía casi imposibles de estimar de modo más o menos confiable. Los efectos de aquello que, con las palabras irónicas de Saramago, podemos denominar «corte de energía cívica» en el proceso electoral coetáneo al momento álgido de la crisis, pueden sopesarse tomando en cuenta la renovación de los actores políticos: los perfiles convencionales de los políticos cuestionados se han eclipsado y el electorado ha «iluminado con sus votos» un personal político ciertamente menos convencional, pero también más imprevisible (que si jamás está ausente en el mundo político, no ocupa habitualmente los primeros planos). La principal figura de centroizquierda encarna así hoy un mesianismo moral y se presenta a sí misma como dotada de las más excepcionales virtudes carismáticas (y es exaltada por intelectuales que la consideran una perfecta síntesis de creatividad y estadismo). La principal figura de la derecha no está menos imbuida de pasión regeneracionista ni se siente menos segura de tener a su lado la diosa de la verdad. El personal que rodea al jefe del Ejecutivo acompaña sus acciones con un lenguaje en que lo arcaico y lo posmoderno se mezclan de modos que frecuentemente resulta demasiado arduo descifrar. Por no hablar del propio presidente, cuya retórica orilla el redentorismo. Lo peor es que en gran medida esa retórica expresa convicciones auténticas y profundas. El panorama social no ha sido menos enriquecido por la aparición de actores extravagantes; su genealogía no es difícil de entender pero los impactos eventuales de su política expresiva son temibles. El radicalismo anti-sistema-político de la retórica y las acciones, en especial de los movimientos *piqueteros*, se conjuga sin la menor ceremonia con el clientelismo craso y la facciosidad de los aparatos políticos locales (cuentan asimismo con la bendición académica de quienes creen ver en todo ello las semillas de un cambio social, en contrapunto a los que reclaman simplemente sangre para suprimir una maldición que nos colocaría, según ellos, en las puertas del caos).

El propósito del párrafo anterior ha sido el de matizar o contrapesar el esfuerzo normalizador que nos ha guiado en la confección de este informe. La radical incertidumbre de la política argentina de hoy a la que aludíamos al principio no es un fenómeno históricamente desconocido y nada tiene de original. Son las «coyunturas críticas» en las que en gran medida el curso ulterior de los acontecimientos no depende tanto de líneas y procesos

estructurales como de opciones y decisiones que toman los actores que por diferentes circunstancias han quedado en el centro de campo político. Hemos procurado sostener y fundamentar a lo largo de nuestro informe que, en el marco de una situación indiscutiblemente grave y adversa, Argentina cuenta con recursos en arreglo a los cuales no es imposible que consiga gobernarse a sí misma eficaz y democráticamente; pero también es posible un nuevo extravío y una nueva visita de los monstruos que engendra el sueño de la razón. No estamos diciendo, entiéndase bien, que la de nuestros días se trate de una oportunidad extraordinaria en su positividad y única en tanto ocasión de ganarlo o perderlo todo. El cuadro de oportunidades puede aún mejorar y, aun en el caso contrario – una nueva vuelta de tuerca regresiva – carecería de sentido concluir en que se haya perdido definitivamente el rumbo. No se trata de eso sino de enfatizar que uno de los principales aportes que en términos de producción de sentido común se podrían hacer es el de introducir sensatez y mesura, despojar en lo posible de dramaticidad e intemperancia a la vida colectiva, en un diálogo activo, crítico y propositivo con los actores sociales y políticos. Esta *recomendación* es, creemos, perfectamente traducible en propuestas concretas, y hemos intentado ilustrar algunas de ellas en diferentes apartados (en lo que se refiere a los actores sociales, especial en correspondiente al fortalecimiento de lo público; en lo que se refiere a los actores políticos, en el resto de los mismos).

A lo largo de nuestro análisis, hemos procurado enfatizar la importancia de que los abordajes a los problemas de gobernabilidad, tanto en lo argumentativo como en lo propositivo, no pierdan de vista la complejidad (v.g., debido a los problemas de acción colectiva) y la índole dilemática de casi todas estas cuestiones. Asimismo, la importancia de procurar inscribir las percepciones y las acciones políticas en horizontes temporales más prolongados y menos cargados de expectativas. Por fin, la necesidad de hacer de la comprensión y el análisis de los problemas de viabilidad política e institucional parte de la tarea argumentativa y propositiva. Inclusive aquellas cuestiones que afortunadamente no son en esencia juegos de suma cero, presentan problemas de viabilidad relacionados a los costos transicionales, así como a las percepciones, mapas cognitivos y orientaciones de los actores involucrados.

Parte II
Construção do SIEL
e da Cátedra Vilmar
Faria de Estudos
Latino-Americanos

A PROPOSTA:

Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (SIEL) FLACSO/Sede Acadêmica Brasil

Introdução

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) é um **Organismo Internacional, Intergovernamental, Autônomo**, fundado em 1957, pelos Estados Latino-americanos, a partir de uma proposta da UNESCO.

Seu **mandato institucional** inclui:

- desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações;
- colaborar em seu trabalho especialmente com as instituições nacionais de ciências sociais;
- orientar sua ação ao apoio ao desenvolvimento e à integração dos países da América Latina e Caribe.
- A FLACSO possui **efetivas raízes no conjunto da Região**, materializadas nos seus (atualmente) 14 Estados Membros e nas suas 10 unidades acadêmicas localizadas em 10 diferentes países da Região, assim como na conformação de redes de pesquisadores com atuação na quase totalidade da Região (por exemplo, Projeto Regional “Mulheres Latino-Americanas em Dados”, com inclusão de pesquisas sobre 19 países).

A FLACSO/Sede Acadêmica Brasil funciona com base num **Convênio de Sede, firmado pelo governo brasileiro e ratificado pelo Congresso Nacional**, dando continuidade às atividades de cooperação da Instituição no País iniciadas em 1957 com o Centro Latino-Americano de Pesquisas Sociais, e suspensas por decisão de governos do período imediatamente posterior a 1964.

A Sede Acadêmica Brasil da FLACSO constitui uma expressão dos esforços nacionais e internacionais pela construção de **sociedades mais justas**, por meio da democratização, pela crescente participação da sociedade, da política, da economia e da cultura. Tem o propósito de contribuir à construção de uma **comunidade latino-americana de nações** (tarefa que obteve consagração constitucional no Brasil como objetivo nacional permanente).

São seus objetivos gerais:

- Contribuir à ampliação dos canais de contato, intercâmbio, apoio mútuo e ações conjuntas, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, nas áreas de formação de pós-graduação, pesquisa, cooperação científica e assistência técnica e publicações, entre instituições governamentais e não-governamentais, da República Federativa do Brasil e dos demais países da América Latina e Caribe.
- Estimular e promover desta forma, a cooperação horizontal entre os países da região, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, contribuindo para o desenvolvimento e integração dos países Latino-americanos, em cumprimento ao mandato do Acordo Constitutivo da Instituição.
- Contribuir, por meio das medidas acima mencionadas, à superação da carência histórica de canais adequados de contato, intercâmbio e cooperação mútua entre o Brasil e os demais países da Região, especialmente no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, carência que constitui um obstáculo à integração regional.

As atividades da FLACSO no Brasil obedecem à **diretriz de privilegiar a cooperação com:**

- os governos – federal, estaduais e municipais;
- as Universidades;
- as representações da Sociedade Civil; e
- outros Organismos Intergovernamentais.

São objetos prioritários dessa cooperação:

- as **políticas públicas**, na área social;
- os **processos de integração supranacional** (especialmente Mercosul e Região Amazônica);
- Visando o cumprimento desta missão, a FLACSO/Sede Acadêmica Brasil desenvolveu;
- uma **Metodologia de Qualificação para a Gestão Participativa**, centrada no Setor Público, com 20 anos de experiências bem sucedidas na América Latina e o Caribe;

- um **Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)**, iniciado em 1987 com o Programa de Doutorado em Ciências Sociais com Especialização em Estudos Comparativos sobre América Latina e o Caribe, executado – 25 doutores(as) tituladas(os) – em conjunto com a Universidade de Brasília no período de 1988 a 1998, e continuado com atividades de pós-graduação lato sensu que culminaram com o Diplomado (Especialização) em Ciências Sociais com concentração em Política Pública de Trabalho e Renda (aprovado em Julho de 2001 pelos órgãos de governo da FLACSO);
- **Recursos institucionais e conhecimentos e habilidades** acumulados nas últimas duas décadas, que lhe permitem coordenar e promover o intercâmbio de docentes e pesquisadores e o estabelecimento de parcerias institucionais que possam consolidar e aprimorar o desenvolvimento de projetos regionais e a disseminação dos projetos desenvolvidos em outras unidades da Instituição.

No contexto da comemoração dos seus primeiros 20 anos no Brasil, e do início em setembro de 2001 de uma nova gestão, a FLACSO/Brasil realizou no seu Conselho Consultivo e em consultas com seus principais parceiros uma avaliação do trabalho realizado e a definição da estratégia adequada para aperfeiçoar sua atuação nos próximos anos.

Houve consenso em que enfrentamos hoje uma realidade muito diferente daquela existente no momento da implantação da Instituição no país, caracterizada pelo desenvolvimento de numerosos programas de doutorado em ciências sociais de excelente qualidade, pela persistência de debilidades na pesquisa comparativa e na formação de especialistas na problemática Latino-Americana, e pela necessidade urgente de aumentar a cooperação da academia com o setor público – MRE e Ministérios Setoriais – Parlamento, e a sociedade civil, enfrentados a múltiplas demandas, intersetoriais e paralelas, de resposta e ação (pública e não apenas estatal) a temas e problemas que exigem cooperação (e conseqüentemente informação e conhecimento) internacional e regional (processos de integração sub-regional e regional, harmonização de políticas públicas, terrorismo, drogas, crime organizado, reformas da ONU, da OMC etc).

Diante deste quadro a tarefa estratégica da FLACSO/Brasil, derivada de seu caráter ao mesmo tempo intergovernamental e acadêmico, deve ser cooperar com o governo e com o sistema nacional de Pós-Graduação em ciências sociais (além de outros parceiros como o Parlamento Latino-americano, o Memorial da América Latina e outros organismos internacionais) numa melhor articulação e desenvolvimento da **dimensão comparativa e regional da pesquisa e da formação**.

A seguinte proposta, que busca operacionalizar esta tarefa estratégica, permitirá ampliar a contribuição da Instituição ao desenvolvimento das Ciências Sociais no Brasil e na Região, por meio da constituição e gestão de um **Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (SIEL)**.

Justificativa

Na atualidade é **fundamental assegurar e ampliar o intercâmbio de cientistas sociais e estudantes** entre os países da nossa Região.

Por um lado, as facilidades derivadas do desenvolvimento dos **meios de comunicação eletrônicos e dos meios de transporte** possibilitam o crescimento do intercâmbio. A qualidade e quantidade do intercâmbio existente e potencial teria sido impensável há poucas décadas. Do ponto de vista material e tecnológico, as condições de circulação de pessoas e conhecimentos transformaram-se aceleradamente. Os suportes materiais da palavra “clássicos” (papel escrito, papel impresso, telefone, fax, radio, tv, entre outros) foram complementados e inclusive superados pelos novos suportes eletrônicos. Paralelamente, também acelerou-se, multiplicou-se e até certo ponto, reduziu-se o custo, dos processos de circulação de pessoas físicas, por meio de um maior acesso ao transporte aéreo. Surgem assim formas de “espaços virtuais” e “espaços reduzidos”, nos quais o desenvolvimento da pesquisa de alto nível e da docência de pós-graduação procura ancorar-se.

No entanto, o intercâmbio na área das ciências sócias tem acontecido de maneira **aleatória, desorganizada, e predominantemente individual**, segundo capacidades diversas de contato pessoal e institucional dos cientistas sociais e alunos da Região, observando-se inclusive uma redução no desenvolvimento dos estudos comparados entre os países da Região, indispensáveis para subsidiar os atuais processos de integração supranacional em curso.

Por sua vez, o **mundo globalizado** exige de nossa Região o desenvolvimento de um conhecimento científico de largo alcance, que inclua a *comparação* e a *integração supranacional* como eixos prioritários.

Os **estudos comparativos** definem-se aqui como uma forma de organização do trabalho intelectual que, mediante a incorporação de diferentes enfoques disciplinares, dedica-se à produção, transmissão, apropriação e difusão social de conhecimentos sobre os processos de integração supranacional e de desenvolvimento latino-americanos. Neste processo, priorizam-se políticas públicas comparadas, relacionadas aos setores sociais.

A **comparação** é entendida, ao mesmo tempo, como enfoque e substância. Justifica-se plenamente pelo fator “globalização”, que implica na necessidade irrefutável de abordar, compreender e prever o desenvolvimento, nos âmbitos regional, continental e mundial. É também muito relevante e pertinente, no campo das políticas públicas relativas a processos fortemente “globalizados”, como por exemplo, os mercados de trabalho e a distribuição internacional do emprego. Acrescenta-se, ainda, como valor agregado, o aporte heurístico da comparação, na medida em que possibilita uma análise mais atenta, mais perceptiva, da própria realidade.

A **integração** é entendida, ao mesmo tempo, como objeto e objetivo. Mais do que nunca é preciso conhecer a natureza e características dos processos em curso, pois o dilema integração ou marginalização abandonou o campo da retórica. Constitui um objeto primordial de reflexão a harmonização de políticas públicas ou de macro-políticas nacionais, como esforço para identificar e comparar as políticas setoriais de diferentes países envolvidos em processos de integração supranacional, com o objetivo de aperfeiçoar sua eficiência, eficácia e efetividade social, assim como sua compatibilidade com os acordos econômicos e políticos assumidos pelas partes. Harmonizar num sentido complexo, sem uniformizar, buscando articular, negociar, construir consensos que, homologados internamente pelos países, possam melhorar sua competitividade e especialmente, a qualidade de vida de suas populações, sem renunciar às diferenças.

A proposta de constituir, consolidar e administrar um **Sistema de Intercambio de Especialistas Latino-americanos (SIEL)** pretende desenvolver e potenciar a capacidade de intercambio da comunidade científico-social do Brasil com as comunidades correspondentes dos demais países da Região, organizando as demandas hoje dispersas, procurando subsidiar a consolidação de grupos ou núcleos de pesquisa comparativa de alto nível, orientadas à construção de políticas públicas sociais nos nossos países, justas e adequadas a uma inserção positiva no mundo globalizado.

Pretende também favorecer a enorme potencialidade de pesquisa e docência **regionais** da FLACSO, utilizando plenamente sua implantação com sedes e programas em dez países da Região e sua articulação com as comunidades científico-sociais dos demais países.

Visa ainda apoiar o fortalecimento da pesquisa comparada e do conhecimento e formação sobre a problemática Latino-Americana nos programas do sistema nacional de pós-graduação em ciências sociais interessados.

A organização de um sistema desta natureza implica a possibilidade e a necessidade de conceber o SIEL em términos de **mobilidade e circulação**,

espacial e conceitual. O *dinamismo espacial*, que é crucial para a integração das políticas públicas e para o exercício real e cotidiano da integração científica e cultural, pode ser promovido – entre outras maneiras– por meio de uma intensa circulação de docentes, pesquisadores, estudantes e conhecimentos.

A espacialidade real (espaço objetivo) e as formas de consciência da espacialidade (espaço subjetivo) vigentes têm um papel fundamental para definir as orientações gerais e os objetivos de pesquisa científica, e também para delimitar as condições de viabilidade dos projetos. Ambas manifestações da espacialidade (objetiva e subjetiva) estão sendo transformadas hoje em dia pelos acelerados processos de globalização e a integração supranacional, e também pelas transformações na circulação dos conhecimentos, processos e transformações, que certamente impulsionam o **re-direcionamento das linhas de pesquisa e dos sistemas de fomento científico-tecnológicos.**

Esboço do Funcionamento do SIEL

O SIEL administrará um programa de intercâmbio científico do Brasil com outros países da América Latina e o Caribe, **promovendo e articulando a circulação** de:

a) docentes-pesquisadores e estudantes de pós-graduação em Ciências Sociais, brasileiros e de outros países da América-latina e Caribe, visando a conformação de grupos ou núcleos de pesquisa que formulem e executem projetos regionais comparativos sobre políticas públicas e processos de integração supranacional, no Brasil e nos outros países da América Latina e Caribe;

b) docentes-pesquisadores de alto nível, brasileiros e estrangeiros:

- visando a conformação e consolidação, no Brasil, da “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”¹, que oferecerá disciplinas de conteúdo regional e comparativo aos programas de pós-graduação interessados (assim como a parlamentares, técnicos do setor público, jornalistas e representantes da sociedade civil) no aprofundamento da formação de pesquisadores com conhecimento da América-latina e Caribe e domínio do método comparativo,

- e a colaboração de docentes residentes no Brasil com programas de pós-graduação em outros países da região.

A “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”, além de sua sede em Brasília, promoverá a participação de docentes em programas interessados das diferentes regiões do país. Aproveitando a excelente

experiência da primeira etapa (1988/98) do Doutorado da FLACSO/Brasil, o sistema deverá proporcionar aos professores visitantes um local de convivência e de trabalho conjunto.

Em relação aos projetos regionais de pesquisa o sistema funcionará promovendo **concursos periódicos de projetos** (grupais e individuais) que combinem pelo menos atividades de pesquisa e de docência, sendo especialmente desejáveis atividades de cooperação científica e de assistência técnica associadas.

Os projetos deverão ser apresentados por doutores, cientistas sociais de reconhecido prestígio, residentes no Brasil, ou em outros países da Região – desde que o projeto contemple a participação de contrapartidas brasileiras – com o aval de suas instituições.

Os projetos deverão ser comparativos (no mínimo, bi-nacionais), e os proponentes deverão comprovar a disponibilidade e disposição de participação de professores-pesquisadores de outros países da Região na execução do projeto. A coordenação do SIEL oferecerá assessoramento para a elaboração dos projetos, incluindo a procura de contrapartidas nos outros países.

No que diz respeito às **temáticas dos projetos**, estes deverão ter como foco as políticas públicas (sociais).

Inicialmente, as seguintes áreas temáticas ou linhas de pesquisa social seriam prioritárias: trabalho, emprego, e geração de renda; descentralização e reforma do estado; nova ordem internacional – reforma ONU, OMC e especialmente processos de integração supranacional; políticas públicas de promoção de igualdade de oportunidades, especialmente de gênero, idades, necessidades especiais e raça/cor; segurança pública, nacional e internacional, incluindo direitos humanos, custos sociais e políticas públicas relativas ao tráfico de drogas e delitos conexos, crime organizado, terrorismo.

Os **resultados ou produtos esperados do projeto**, no mínimo, deverão prever:

- 1) duas reuniões com a presença de todos os participantes –pesquisadores brasileiros e estrangeiros- do projeto (no início e no encerramento, no local onde resida a maioria dos participantes);

¹ O nome mais adequado para simbolizar um espaço desta natureza é o de **Vilmar Faria**, além de ser um dos mais importantes cientistas sociais da Região, o Dr. Faria foi aluno, professor, membro e presidente do Conselho Superior da FLACSO, e sua produção acadêmica e ação política sempre foram orientadas à integração Latino-Americana.

- 2) atividades de docência de pós-graduação (presencial) e trabalho de campo em todos os países incluídos no projeto (de quinze dias a três meses como professores visitantes de curto prazo);
- 3) participação em congressos científicos internacionais (pelo menos um);
- 4) orientação de bolsistas de doutorado (brasileiros e estrangeiros, presencial e/ou à distância);
- 5) reunião final de trabalho com técnicos do setor público, segundo as áreas envolvidas no projeto, em Brasília (mínimo de dois dias);
- 6) relatórios parcial e final (incluindo as prestações de contas pertinentes e uma breve avaliação do funcionamento e utilidade do SIEL);
- 7) artigo (inédito) de 30 páginas para a Revista a ser editada pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil (inicialmente virtual), e que será o suporte privilegiado para a divulgação das atividades da “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”, dos chamados a concurso e a difusão das atividades e produtos do SIEL.

Os **subsídios** a serem outorgados pelo SIEL incluirão dois tipos de recursos: bolsas de pesquisador *senior* e/ou doutorado, e fundos especiais. Os fundos especiais deverão ser devidamente justificados pelas próprias necessidades derivadas da execução do projeto em questão, e utilizados para:

- a) viagens (passagens aéreas internacionais e nacionais, diárias);
- b) aquisição de material bibliográfico ou fontes documentais;
- c) aquisição de ferramentas tecnológicas (principalmente hardwares e softwares);
- d) pagamento de pequenas despesas de serviços (por exemplo, xerox, digitador, programador, entrevistador, entre outros possíveis);
- e) aquisição de material de consumo (papelaria);
- f) comunicações (correio postal, telefone, etc.);
- g) aluguel (de salas, aulas, etc).

Os projetos regionais, assim como os docentes da “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos” e docentes colaboradores em outros países da Região, serão selecionados por um **Comitê de Avaliação** especialmente conformado. Após a efetiva execução de dois chamados a concurso e/ou duas disciplinas ofertadas pela “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”, ou por demanda de algum de seus membros, será realizada uma primeira reunião de **avaliação geral do SIEL**, com a participação dos membros do Comitê Avaliador e os subsídios coletados entre os usuários do sistema.

Iniciativas em Curso

- a) Parceria com MTE/SPPE – MRE/DCT – CINTERFOR – UNESCO PP – docência e pesquisa comparadas: Harmonização das PPTRS. O Seminário Acadêmico Internacional “Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe” inaugurará a Cátedra em setembro de 2002, em Brasília.
- b) Parceria com MCT/CNPq – MEC/CAPES – etapa final de negociação do apoio à Cátedra Vilmar Faria, na forma de auxílio global anual à FLACSO/Brasil.
- c) Parceria com MRE/DCT/IPRI/UE – cursos sobre RRII (especialmente sobre Mercosul e outros processos de integração) para acadêmicos e outros atores como parlamentares, jornalistas, etc.– Cursos sobre países – Programa de publicações – Articulação com doutorados em relações internacionais/rede RRII – Pesquisa comparada: Acompanhamento dos processos de integração e suas vinculações.
- d) Parceria com MRE/DCT/UE – Segurança Pública – Pesquisa comparada sobre custo social das Políticas Públicas Antidrogas- para subsidiar a formulação e harmonização das políticas públicas pertinentes.
- e) Parceria com MJ e OIs: Igualdade de Oportunidades – Pesquisa comparada para estimar quantidade e perfil de portadores de necessidades especiais em diferentes países da região, para subsidiar a formulação e harmonização das políticas públicas pertinentes.

Ayrton Fausto
FLACSO/Brasil/Diretor

Brasília, julho de 2002.

O CONVÊNIO:

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO CELEBRADO ENTRE O CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq), A COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES) E A FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (FLACSO) REFERENTE À “CÁTEDRA VILMAR FARIA DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS”

O CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPq, Fundação instituída pela Lei nº 6.129, de 6 de novembro de 1974, inscrito no CGC/MF sob o nº 33.654.831/0001-36, com sede na SEP/DF, Quadra 507, Bloco “B”, em Brasília-DF, doravante simplesmente denominada **CNPq**, neste ato representado pelo seu Presidente, Esper Abrão Cavalheiro, brasileiro, solteiro, servidor público, residente e domiciliado em Brasília-DF, portador da Carteira de Identidade nº 4.678.024 SSP/SP e CPF nº 763.105.668-49, nomeado por Decreto de 09 de outubro de 2001, publicado no DOU de 10 de outubro de 2001, a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – **CAPES**, fundação pública por força do art. 1º do Decreto nº 524, de 19 de maio de 1992, com base na Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, vinculada ao Ministério da Educação, neste ato representada pelo seu Presidente Sr. Abílio Afonso Baeta Neves e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – **FLACSO**, Organismo Internacional, Intergovernamental, Autônomo, fundado em 1957, pelos Estados latino-americanos, e representado neste ato pelo seu Diretor Sr. Ayrton Fausto, (doravante denominados “Partícipes”).

CONSIDERANDO o interesse mútuo em se estabelecer mecanismos que viabilizem o intercâmbio científico com outros países da América Latina e o Caribe promovendo e articulando a circulação de docentes-pesquisadores de alto nível, brasileiros, latino-americanos e caribenhos, visando fortalecer

a pesquisa comparada de temas estratégicos, e a conformação e consolidação da “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”;

CONSIDERANDO a atuação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) como mecanismo de interação entre a oferta e a demanda por conhecimentos científicos e tecnológicos, bem como a sua missão de disseminador desses conhecimentos no Brasil;

CONSIDERANDO o interesse da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de prestigiar e manter a capacidade plena dos cursos de pós-graduação de alta qualidade existentes no Brasil;

CONSIDERANDO que a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) tem como objetivo institucional desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações para apoiar o desenvolvimento e a integração dos países da América Latina e Caribe;

CONSIDERANDO a necessidade de promover as atividades relacionadas ao estreitamento das relações entre as instituições universitárias brasileiras e as instituições latino-americanas e caribenhas:

DECIDEM firmar Convênio de Cooperação nos seguintes termos:

ARTIGO 1º – DO OBJETO

O presente Convênio tem por objeto promover o intercâmbio científico de docentes-pesquisadores brasileiros, latino-americanos e caribenhos de reconhecida competência na área de Ciências Sociais, junto a programas e cursos de pós-graduação brasileiros e nos demais países das regiões envolvidas, visando fortalecer a pesquisa comparada de temas estratégicos, e a conformação e consolidação da “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”, que venham a apoiar e beneficiar a ambos com relação ao conjunto de conhecimentos relativos à área de atuação, dentro das seguintes linhas de ocupação:

- a) No Brasil, por cientistas latino-americanos ou caribenhos de reconhecida competência na área de Ciências Sociais, junto aos programas de pós-graduação brasileiros de excelência;
- b) Na América Latina e no Caribe, por cientistas atuantes no Brasil de reconhecida competência na área de Ciências Sociais, junto aos programas e cursos de pós-graduação nos demais países da região.

ARTIGO 2º – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICÍPES

Caberá ao CNPq, à CAPES e à FLACSO estipular e implementar ações conjuntas, somando e convergindo esforços, mobilizando suas unidades descentralizadas, seus agentes e serviços, com vistas à consecução do objeto do presente Convênio de Cooperação.

ARTIGO 3º – DA OPERACIONALIZAÇÃO

A operacionalização das ações do objeto descrito no Artigo 1º e deverá ser formalizada mediante a celebração de instrumentos específicos, a serem firmados entre os Partícipes, onde serão estabelecidas as atividades e as responsabilidades técnicas e financeiras.

PARÁGRAFO PRIMEIRO: Deverá ser constituído um Comitê Científico, de caráter acadêmico-científico de nível superior e excelência reconhecida, integrado por um representante do CNPq, um representante da CAPES, um representante do Ministério das Relações Exteriores e três representantes da comunidade científica nacional da área de Ciências Sociais, que promoverão a seleção, acompanhamento e avaliação das propostas enviadas à FLACSO, para sediar as “Cátedras **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”.

PARÁGRAFO SEGUNDO: No Brasil, o Programa será executado da seguinte forma:

- a) Os programas de pós-graduação brasileiros deverão apresentar uma proposta de sediar a cátedra por um período determinado, indicando o candidato selecionado e um plano de atividades incluindo um curso de conteúdo regional e comparativo;
- b) Os pesquisadores que ocuparem a “Cátedra **Vilmar Faria**” no Brasil, deverão prever uma estada curta na sede da FLACSO no Brasil, durante a qual participarão das atividades da Cátedra executadas por essa sede, em Brasília, especialmente, ciclos de conferências para acadêmicos, parlamentares, técnicos do setor público e representantes da sociedade civil.

PARÁGRAFO TERCEIRO: Na América Latina e Caribe, o Programa será executado da seguinte forma:

- a) Os programas de pós-graduação interessados deverão apresentar uma proposta de sediar a cátedra por um período determinado, indicando o candidato e o plano de atividades. O plano de atividades deverá incluir um curso sobre o Brasil sob perspectiva comparada,

bem como atividades complementares, tais como conferências e seminários, a serem realizadas durante sua estada naquele país.

PARÁGRAFO QUARTO: Em ambos os casos, os candidatos selecionados para ocuparem a “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”, deverão comprometer-se a apresentar, no final da estada, um texto para eventual publicação pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

ARTIGO 4º – DOS RECURSOS

Caberá ao CNPq e à CAPES apoiar a “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”, observadas as disponibilidades orçamentárias e normas internas pertinentes, em partes iguais, em forma de auxílio global anual que deverá ser repassado à FLACSO. Para isso, a FLACSO deverá apresentar às agências, anualmente, proposta e programa de trabalho detalhado (incluindo orçamento detalhado, objetivos e metas) previamente aprovado pelo Comitê de Avaliação.

O valor que será repassado nos dois primeiros anos de desenvolvimento do Programa não ultrapassará o montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por agência/ano, e será formalizado nos termos do Artigo Terceiro. A continuidade do Programa ficará condicionada a uma avaliação de resultados alcançados no biênio inicial.

ARTIGO 5º – DA DIVULGAÇÃO

A divulgação das atividades decorrentes deste Convênio deverá ser previamente autorizada por ambos os Partícipes.

PARÁGRAFO ÚNICO – Caso os Partícipes não autorizem a divulgação de que trata o *caput*, deverá ser apresentada justificativa para tal ato no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da data do recebimento do texto.

ARTIGO 6º – DA DENÚNCIA

Este Convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, mediante notificação por escrito e a denúncia terá efeito sessenta dias após a data da referida notificação.

ARTIGO 7º – DA VIGÊNCIA

O presente Convênio terá a vigência de quatro anos, a partir da data da sua assinatura, podendo ser prorrogado, por escrito, segundo a vontade dos Partícipes.

ARTIGO 8º – DA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

As controvérsias que surjam em decorrência da aplicação, interpretação ou do não cumprimento das disposições contidas no presente Convênio, serão resolvidas mediante negociações diretas entre as Partes.

ARTIGO 9º – DA PUBLICAÇÃO

A publicação resumida do presente instrumento, será feita no prazo de 20 (vinte) dias, contados do quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, no Diário Oficial da União, sob a responsabilidade do CNPq.

Brasília, 28 de novembro de 2002.

Esper Abrão Cavalheiro

Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico-CNPq

Ayrton Fausto

Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais-FLACSO

Abílio Afonso Baeta Neves

Coordenação de Aperfeiçoamento
do Pessoal de Nível Superior-CAPES

INSTALAÇÃO DO COMITÊ CIENTÍFICO:

ATA DA INSTALAÇÃO DO COMITÊ CIENTÍFICO DA CATÉDRA VILMAR FARIA DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS

Instalou-se em Brasília, na sede do CNPq, no dia 13 de dezembro de 2002, com a presença de: Ayrton Fausto, da FLACSO, Maria Hermínia Tavares de Almeida, representante da Capes; Ruben George Oliven, representante do CNPq; Abílio Baeta Neves, representante da comunidade científica; o Comitê Científico da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-americanos.

Após as discussões, o Comitê Científico decidiu:

- É fundamental que o programa busque recursos adicionais junto a outras agências e órgãos nacionais e internacionais.
- Prever um número igual de docentes no Brasil e no exterior.
- Definir como beneficiários iniciais no Brasil os programas de doutorado com grau 5, 6 ou 7 na avaliação da CAPES.
- Prever como pró-labore dos docentes R\$6.000,00 (aproximadamente US\$1500,00) mensais, e como diárias R\$200,00 (aproximadamente US\$50).
- Recomendar que os docentes participantes da Cátedra desenvolvam atividades na sede da FLACSO em Brasília e, quando o exterior, façam o mesmo nas unidades da FLACSO na América Latina e Caribe.
- Prever uma reunião presencial do Comitê em Brasília para seleção de propostas, no máximo até 01 de maio de 2003. O financiamento desta reunião será buscado junto ao CNPq e a Capes.
- Prever funcionamento permanente não presencial por meio de sala virtual exclusiva na página web da FLACSO/Brasil, e comunicação por e-mail e por correio.
- Dar prioridade na seleção de propostas aquelas que ofereçam clara contrapartida.
- As propostas devem ter ser encaminhadas por programas de pós-graduação no Brasil e no Exterior e devem ter necessariamente uma abordagem comparativa.
- O período estadia poderá se estender, no Brasil e no Exterior, entre um e quatro meses.

Brasília, 13 de dezembro de 2002

Ayrton Fausto
FLACSO

Ruben George Oliven
Representante do CNPq

Maria Hermínia Tavares de Almeida
Representante da CAPES

Abílio Baeta Neves
UFGRS

CHAMADA SIEL 001/2004:

Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (SIEL – FLACSO/Brasil)

Antecedentes

Em 28 de novembro de 2002, em Brasília, foi assinado entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCT), a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES/MEC), e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais / Sede Acadêmica Brasil (FLACSO/Brasil), convênio de cooperação, pelo período de quatro anos, com o intuito de estabelecer mecanismos que viabilizem o intercâmbio científico entre os países da América Latina e o Caribe, promovendo e articulando a circulação de docentes-pesquisadores de reconhecida competência nas áreas das Ciências Sociais, brasileiros, latino-americanos e caribenhos, visando fortalecer a pesquisa comparada de temas estratégicos, e a conformação e consolidação da “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino – Americanos”.

Objetivos Gerais

O presente intercâmbio científico, via a “Cátedra **Vilmar Farja** de Estudos Latino – Americanos”, almeja, assim, beneficiar o fortalecimento da interação institucional entre entidades acadêmicas da Região, por meio do apoio a estadas de curta duração, para o desenvolvimento de cursos e ciclos de seminários, de:

- competentes cientistas sociais latino-americanos e caribenhos junto a Programas de Pós-graduação brasileiros de excelência;
- competentes cientistas sociais atuantes no Brasil junto a Programas de Pós-graduação de excelência de países da América Latina e Caribe.

Procedimentos para Submissão de Propostas de Candidaturas à “Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos” – 2004

1 – Introdução

Este documento tem por finalidade estabelecer condições e procedimentos necessários para a submissão de propostas de candidaturas para pesquisadores-docentes da Região para sua execução em 2004.

2 – Órgão Deliberativo

Comitê Científico da “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino-Americanos”¹.

3 – Instituição Executora

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais / Sede Acadêmica Brasil (FLACSO/Brasil). www.flacso.org.br

4 – Áreas Apoiadas

Serão consideradas preferenciais em nível de pós-graduação as áreas e esforços interdisciplinares componentes das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, segundo definições do CNPq e da CAPES.²

Serão considerados temas preferenciais para os Planos de Trabalho:

- História da América Latina e do Caribe,
- Políticas Sociais na América Latina e no Caribe,
- Metodologia para os Estudos Comparados,
- Integração Supra-nacional comparada,
- Globalização e Desenvolvimento,
- Sistemas Políticos na América Latina e no Caribe,
- Experiências de Democracias Participativas na América Latina e no Caribe,
- Políticas Públicas de Igualdade de Oportunidades na América Latina e no Caribe,
- Cultura e Políticas de Desenvolvimento na América Latina e no Caribe.

¹ Integrado por um representante do CNPq, um representante da CAPES e um representante do Ministério de Relações Exteriores, e por três representantes da comunidade científica brasileira da área de Ciências Sociais, indicados pela ANPOCS. Promove a seleção, o acompanhamento e a avaliação das propostas enviadas à FLACSO/Brasil.

² O Comitê Científico da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos, na sua segunda reunião (realizada em Brasília, no dia 14 de Outubro de 2003), estabeleceu que para o ano de 2004 serão aceitas somente as propostas submetidas por cursos de pós-graduação em nível de Doutorado quando originadas do Brasil (tanto para enviarem especialistas, quanto para recebê-los); e por cursos de pós-graduação “*strictu sensu*” quando submetidas por Instituições dos demais países latino-americanos e caribenhos.

5 – Modalidade de Fomento

5.1 – Itens financiáveis:

Pró-labore, Passagens e Diárias.

5.2 – Valores e Período de Permanência:

O Comitê Científico previu como pró-labore dos docentes até R\$ 6.000,00 (aproximadamente US\$ 1.875,00) mensais, e como diárias R\$200,00 (aproximadamente US\$ 62,50), por dia útil de atividade.

O número de pesquisadores mobilizados pelo SIEL em 2004 pode variar, segundo os recursos disponíveis e eventuais contrapartidas propostas e aceitas (as quais não são pré-definíveis).

O período de estada – no Brasil ou no Exterior – poderá variar entre 1 e 4 meses.

6 – Requisitos e Condições

6.1 – Os Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais, brasileiros e latino-americanos ou caribenhos, interessados em sediar a “Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino – Americanos”, deverão apresentar uma proposta por um período determinado, indicando o candidato selecionado. As propostas devem ser encaminhadas pelos Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais interessados (por exemplo, pelo Coordenador, nos casos pertinentes), acompanhadas de um Plano de Atividades e outros documentos indispensáveis detalhados a seguir.

6.2 – O plano de atividades deve incluir, no caso dos professores-pesquisadores brasileiros, um curso sobre o Brasil sob a perspectiva comparada; no caso dos professores-pesquisadores latino-americanos e caribenhos, o plano de atividades deve incluir um curso de conteúdo regional que desenvolva a perspectiva comparada; em ambos os casos, o plano de atividades deve também incluir atividades complementares, tais como conferências e seminários, a serem levadas a efeito em outras instituições do país receptor, visando expandir o efeito multiplicador da estadia do pesquisador-docente. Recomenda-se, com ênfase, o desenvolvimento de atividades junto à unidade da FLACSO, se existente no país em questão.

6.3 – O processo de avaliação considerará como um fator positivo as propostas que apresentarem claras contrapartidas das Instituições envolvidas no intercâmbio (por exemplo, o custeio dos gastos de estadia – diárias –, entre outros exemplos possíveis).

6.4 – Os candidatos selecionados para ocuparem a “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudos Latino – Americanos” devem comprometer-se a apresentar, no final de sua estada, um texto para eventual publicação pela FLACSO/Brasil; no caso dos candidatos latino-americanos e caribenhos selecionados, também devem comprometer-se a desenvolver atividades nas ações da Cátedra executadas pela FLACSO/Brasil em Brasília, tais como ciclos de conferências para acadêmicos, parlamentares, técnicos do setor público e representantes da sociedade civil.

7 – Documentos Indispensáveis

7.1 – Identificação da Instituição/Programa Proponente e Responsável

7.2 – Currículo atualizado do candidato (todos os casos). No caso de candidatos brasileiros a versão atualizada do currículo na apresentação da candidatura deverá ser *Currículo Lattes* (acessível no site do CNPq: www.cnpq.br); no caso dos candidatos latino-americanos e caribenhos deverá ser apresentado o *Currículo Lattes* somente se a proposta for selecionada.

7.3 – Plano de Atividades e Cronograma de Trabalho (a ser desenvolvido no período de novembro de 2004 a fevereiro de 2005).

7.4 – Carta de Aceitação da Instituição receptora, indicando expressamente a concordância com o plano de atividades e o cronograma de trabalho propostos, e o compromisso de propiciar as condições necessárias para o desenvolvimento das atividades do professor-pesquisador visitante. Também deverá indicar, se corresponde, a contrapartida oferecida.

7.5 – Detalhe dos Custos envolvidos na proposta (pró-labore, passagens, e diárias solicitadas, indicando claramente a contrapartida oferecida – caso corresponda).

8 – Apresentação das Propostas

8.1 – O Cronograma da Chamada prevê as seguintes etapas: recepção de propostas até dia 13 de setembro de 2004; julgamento das propostas pelo Comitê Científico até dia 15 de outubro de 2004; comunicação dos resultados e outras providências decorrentes até dia 25 de outubro de 2004; execução das propostas selecionadas no período de novembro de 2004 a fevereiro de 2005; apresentação de texto para eventual publicação pela FLACSO/Brasil em março de 2005.

8.2 – As candidaturas deverão ser apresentadas por via eletrônica, até dia 13 de setembro de 2004, através do endereço eletrônico administra@flacso.org.br.

8.3 – Os candidatos selecionados deverão enviar, via correio postal, a documentação impressa e assinada mencionada no item 7 desta chamada (documentos indispensáveis).

8.4 – Instituições e Pesquisadores beneficiários da chamada deverão assinar um Termo de Compromisso, que estabelece as condições para a liberação dos recursos financeiros com base nos produtos derivados dos planos de trabalho, além das demais condições de implementação dos auxílios.

8.5 – A Instituição Executora (FLACSO/Brasil) poderá ser contatada para esclarecimentos adicionais sobre a chamada, através do endereço eletrônico administra@flacso.org.br.

9 – Oportunidades de Intercâmbio

Verifique oportunidades de estabelecer intercâmbio com Instituições brasileiras, através da consulta eletrônica aos seguintes portais:

- Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq/MCT (www.cnpq.br);
- Sistema de Avaliação da Pós-graduação da CAPES/MEC (www.capes.gov.br).

Brasília, 12 de Julho de 2004.

SIEL – Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino – Americanos
FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

CONCURSO SIEL 001/2004

Sistema de Intercambio de Especialistas Latinoamericanos – Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (SIEL – FLACSO/Brasil)

Antecedentes

El 28 de noviembre de 2002, en la ciudad de Brasília, fue firmado entre el Consejo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCT), la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES/MEC), y la Facultad Latinoamericana de Ciências Sociais / Sede Académica Brasil (FLACSO/Brasil), un convenio de cooperación, por el período de cuatro años, con el propósito de establecer mecanismos que faciliten el intercambio científico entre los países de América Latina y el Caribe, promoviendo y articulando la circulación de docentes-investigadores de reconocida competencia en las áreas de las Ciências Sociais, brasileiros, latinoamericanos y caribeños, para fortalecer la investigación comparada de temas estratégicos, y la conformación y consolidación de la “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudios Latinoamericanos”.

Objetivos Generales

El presente intercambio científico, vía “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudios Latinoamericanos”, desea, de esta manera, beneficiar el fortalecimiento de la interacción institucional entre entidades académicas de la Región, por medio del apoyo a estadias de corta duración, para el desarrollo de cursos y ciclos de seminarios, de:

- competentes científicos sociales latinoamericanos y caribeños junto a los Programas de Postgrado brasileños de excelencia;
- competentes científicos sociales actuantes en el Brasil junto a Programas de Postgrado de excelencia de países de América Latina e Caribe.

Procedimientos para Someter Propuestas de Candidaturas a la “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudios Latinoamericanos” – 2004

1 – Introducción

Este documento tiene por finalidad establecer las condiciones y procedimientos necesarios para someter propuestas de candidaturas para investigadores-docentes de la Región para su ejecución en 2004.

2 – Órgano Deliberativo

Comité Científico de la “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudios Latinoamericanos”¹.

3 – Institución Ejecutora

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Sede Académica Brasil (FLACSO/Brasil) – www.flacso.org.br

4 – Áreas Apoyadas

Serán consideradas preferenciales, a nivel de postgrado, las áreas y esfuerzos interdisciplinarios componentes de las Ciencias Humanas y Sociales Aplicadas, según definiciones del CNPq y de la CAPES².

Serán considerados temas preferenciales para los Planes de Trabajo:

- Historia de América Latina y Caribe,
- Políticas Sociales en América Latina y Caribe,
- Metodología para los Estudios Comparados,
- Integración Supra-nacional comparada,
- Globalización y Desarrollo,
- Sistemas Políticos en América Latina y Caribe,
- Experiencias de Democracias Participativas en América Latina y Caribe,
- Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades en América Latina y Caribe,
- Cultura y Políticas de Desarrollo en América Latina y Caribe.

¹ Integrado por un representante del CNPq, un representante de la CAPES y un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, y por tres representantes de la comunidad científica brasileña del área de Ciencias Sociales, indicados por la ANPOCS. Promueve la selección, el seguimiento y la evaluación de las propuestas enviadas a la FLACSO/Brasil.

² El Comité Científico de la Cátedra Vilmar Faria de Estudios Latinoamericanos, en su segunda reunión (realizada en Brasilia, el día 14 de Octubre de 2003), estableció que para el año 2004 solamente serán aceptadas las propuestas sometidas por cursos de postgrado de nivel de Doctorado cuando sean originadas en el Brasil (sea para enviar o sea para recibir especialistas); y por cursos de postgrado “*strictu sensu*” cuando sean sometidas por Instituciones de los demás países latinoamericanos y caribeños.

5 – Modalidad de Fomento

5.1 – Ítems financiables:

Pro-laborem, Pasajes y Viáticos.

5.2 – Valores y Período de Permanencia:

El Comité Científico previó como *pro-laborem* para los docentes hasta R\$ 6.000,00 (aproximadamente US\$ 1.875,00) mensuales, y como viáticos R\$ 200,00 (aproximadamente US\$ 62,50), por día útil de actividad.

El número de investigadores movilizados por el SIEL en 2004 puede variar, según los recursos disponibles y eventuales contrapartidas propuestas y aceptadas (las cuales no son pre-definibles).

El período de estadía –en el Brasil o en el Exterior- podrá variar entre 1 y 4 meses.

6 – Requisitos y Condiciones

6.1 – Los Programas de Postgrado en Ciencias Sociales, brasileiros y latinoamericanos o caribeños, interesados en ser sede de la “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudios Latinoamericanos”, deberán presentar una propuesta por un período determinado, indicando el candidato seleccionado. Las propuestas deben ser enviadas por los Programas de Postgrado en Ciencias Sociales interesados (por ejemplo, por el Coordinador en los casos pertinentes), anexando un Plan de Actividades y otros documentos indispensables detallados a seguir.

6.2 – El plan de actividades deberá incluir, para el caso de los profesores-investigadores brasileiros, un curso sobre Brasil desde la perspectiva comparada; en el caso de los profesores-investigadores latinoamericanos y caribeños, el plan de actividades deberá incluir un curso de contenido regional que desarrolle la perspectiva comparada; en ambos casos, el plan de actividades debe incluir, también, actividades complementarias, como conferencias y seminarios, a ser realizadas en otras Instituciones del país receptor, y con el propósito de expandir el efecto multiplicador de la estadía del investigador-docente. Se recomienda, con énfasis, el desarrollo de actividades en la unidad de la FLACSO, si existente en el país en cuestión.

6.3- El proceso de evaluación considerará como un factor positivo las propuestas que presenten claras contrapartidas de las Instituciones involucradas en el intercambio (por ejemplo, gastos de estadía –viáticos-, entre otros ejemplos posibles).

6.4 – Los candidatos seleccionados para ocupar la “Cátedra **Vilmar Faria** de Estudios Latinoamericanos” deben comprometer-se a presentar, al final de su estadía, un texto para eventual publicación por la FLACSO/Brasil; en el caso de los candidatos latinoamericanos y caribeños seleccionados, también deben comprometerse a desarrollar actividades complementares en las acciones de la Cátedra ejecutadas por FLACSO/Brasil en Brasília, tales como ciclos de conferencias para académicos, parlamentares, técnicos del sector público y representantes de la sociedad civil.

7 – Documentos Indispensables

7.1 – Identificación de la Institución/Programa Proponente y Responsable

7.2 – Currículo actualizado del candidato (todos os casos). En el caso de candidatos brasileiros, la versión actualizada del currículo al momento de presentación de la candidatura deberá ser *Currículo Lattes* (accesible en el *site* del CNPq: www.cnpq.br); en el caso de los candidatos latinoamericanos y caribeños, deberá ser presentado el *Currículo Lattes* solamente si la propuesta fuese seleccionada.

7.3 – Plan de Actividades y Cronograma de Trabajo (a ser desarrollado en el período de noviembre de 2004 a febrero de 2005).

7.4 – Carta de Aceptación de la Institución receptora, indicando expresamente la concordancia con el plan de actividades y el cronograma de trabajo propuestos, y el compromiso de propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades del profesor-investigador visitante. También deberá indicar, si corresponde, la contrapartida ofrecida.

7.5 – Detalle de Costos involucrados en la propuesta (pro-labore, pasajes y viáticos solicitados, indicando claramente la contrapartida ofrecida – caso corresponda).

8 – Presentación de Propuestas

8.1 – El Cronograma del Concurso prevé las siguientes etapas: recepción de propuestas hasta el día 13 de septiembre de 2004; juzgamiento de propuestas por el Comité Científico hasta el día 15 de octubre de 2004; comunicación de resultados y otras providencias hasta el día 25 de octubre de 2004; ejecución de las propuestas seleccionadas en el período de noviembre de 2004 a febrero de 2005; presentación de texto para eventual publicación por la FLACSO/Brasil en marzo de 2005.

8.2 – Las candidaturas deberán ser presentadas por vía electrónica, hasta el día 13 de septiembre de 2004, a través de la dirección electrónica administra@flacso.org.br.

8.3 – Los candidatos seleccionados deberán enviar, vía correo postal, la documentación impresa y firmada mencionada en el ítem 7 (documentos indispensables).

8.4 – Instituciones e Investigadores beneficiarios de este concurso deberán firmar una Carta de Compromiso, que establece las condiciones para la liberación de los recursos financieros con base en los productos derivados de los planes de trabajo, además de las demás condiciones de implementación de los subsidios.

8.5 – La Institución Ejecutora (FLACSO/Brasil) podrá ser contactada para aclaraciones adicionales sobre el concurso, a través de la dirección electrónica administra@flacso.org.br.

9 – Oportunidades de Intercambio

Verifique oportunidades de establecer intercambio con Instituciones brasileras, a través de la consulta electrónica a los siguientes portales:

- Directorio de Grupos de Investigación del CNPq/MCT (www.cnpq.br);
- Sistema de Evaluación de Postgrado de la CAPES/MEC (www.capes.gov.br).

Brasilia, 12 de Julio de 2004.

SIEL – Cátedra Vilmar Faria de Estudios Latinoamericanos
FLACSO/Sede Académica Brasil.

PROPOSTAS APROVADAS EM 2004:

ATA DA 3ª REUNIÃO DO COMITÊ CIENTÍFICO DA CÁTEDRA VILMAR FARIA DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS

Realizou-se em Brasília, na sede da FLACSO, no dia 07 de outubro de 2004, com a presença de: Ayrton Fausto, da Flacso; Maria Cláudia Miranda Diogo, Maria Lucilene Araújo B. Velo e Ruben George Oliven, representantes do CNPq; e Sebastião Velasco e Cruz, representante da comunidade científica; a terceira reunião do COMITÊ CIENTÍFICO DA CÁTEDRA VILMAR FARIA DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, com o objetivo de avaliar e selecionar as propostas submetidas à Chamada SIEL 001/2004 – SISTEMA DE INTERCÂMBIO DE ESPECIALISTAS LATINO-AMERICANOS – FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS.

Feitos os agradecimentos à presença de todos e justificadas as ausências dos demais membros do Comitê, a reunião teve início com uma breve síntese dos últimos acontecimentos relacionados à Cátedra: como anunciado na reunião de 2003, quando a CAPES comunicou sua decisão de rever os termos do Convênio, para 2004, resolveu suspender o repasse de recursos. A partir disso, a FLACSO realizou as gestões pertinentes, com êxito, junto ao CNPq e ao MRE de modo a manter a publicação da Chamada SIEL 2004.

O Comitê, após análise detalhada das propostas, decidiu:

- pela aprovação dos custos totais das candidaturas de Clarisa Hardy e de Vicente Palermo;
- pela aprovação dos custos totais da candidatura de Elena Díaz, que serão assumidos integralmente pela FLACSO-Sede Brasil;
- pela aprovação parcial dos custos da candidatura de Jorge Mattar;
- pela não aprovação das candidaturas de Hector Alimonda (documentação incompleta) e de Norberto Herreras (objeto da proposta não atende aos objetivos da Cátedra).

Quanto à condução dos processos de avaliação da Cátedra e na busca de apoio à sua continuidade, o Comitê recomenda:

- a negociação junto ao MCT e ao CNPq pela manutenção de aporte financeiro à Chamada 2005;

- a preparação de uma síntese dos principais resultados alcançados, com apresentação de dados e dos produtos gerados, como subsídio às negociações;
- a montagem do processo de avaliação da Cátedra;
- a retomada do contato com a CAPES para maiores esclarecimentos a respeito da decisão da Instituição de denunciar o Convênio e visando sua reintegração à Cátedra;
- a revisão dos períodos e dos prazos para execução das propostas;
- a busca, junto às instituições contempladas pelo intercâmbio de pesquisadores possibilitado pela Cátedra, de aportes aos subsídios a serem apresentados;
- gestões junto a entidades e organizações científicas para apoio à continuidade da Cátedra.

Ayrton Fausto
Maria Cláudia Miranda Diogo
Ruben George Oliven
Maria Lucilene Araújo B. Velo
Sebastião Velasco e Cruz

ELENA DÍAZ GONZÁLEZ
Políticas Públicas de Igualdade de
Oportunidades na América Latina e no Caribe

OBJETIVO

Qualificar gestores e técnicos da gestão federal das áreas da saúde, do trabalho, de políticas para mulheres e de integração racial, alunos vinculados a cursos de pós-graduação, membros das equipes de organismos internacionais e organizações não-governamentais atuantes no campo da formulação de políticas sociais e da promoção de igualdade de oportunidades, especialistas em políticas públicas e participantes do Sistema Integrado de Pós-Graduação da FLACSO – Sede Brasil.

CARGA HORÁRIA: 32 horas presenciais.

CRÉDITOS: 3 créditos.

PARTICIPANTES POTENCIAIS

- 1) discentes do Sistema Integrado de Pós-Graduação da FLACSO, residentes no Distrito Federal;
- 2) discentes e docentes vinculados a programas de pós-graduação de instituições de ensino superior do Distrito Federal;
- 3) gestores e técnicos do Ministério da Saúde, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial de Promoção da Integração Racial, do Ministério do Trabalho;
- 4) pesquisadores e consultores vinculados a organismos internacionais e organizações não-governamentais atuantes na temática;
- 5) membros de conselhos da mulher do Distrito Federal.

EMENTA

1. Acesso à igualdade de oportunidades: o contexto internacional de pobreza, exclusão e polarização social. Impactos da globalização neoliberal sobre a Região: análise comparativa de políticas públicas.
2. Classe social, gênero e etnia: alguns parâmetros da inequidade. Grupos em desvantagem social.
3. Políticas públicas de acesso ao emprego, à educação, à saúde, à alimentação e à seguridade social. Influência das tendências internacionais, experiências latino-americanas e caribenhas. O papel das legislações vigentes.
4. A sociedade cubana contemporânea e seu projeto de justiça social. Condicionamento social, governo norte-americano e Cuba. Complexidade do cenário social cubano a partir dos anos 90.

5. Políticas públicas de acesso à igualdade de oportunidades para a mulher na América Latina. Plataforma social da participação feminina. Situação comparativa da mulher na Região. Balanço do processo de empoderamento feminino na Região. Resultados e limitações da experiência cubana para alcançar a igualdade de oportunidades para os gêneros.

6. Projetos de políticas públicas para a promoção da igualdade de oportunidades. Experiências selecionadas de inclusão social de jovens, idosos, grupos em desvantagem social.

7. Alternativas de novos programas que potencializam o desenvolvimento social e as políticas públicas de igualdade de oportunidades.

DOCENTE RESPONSÁVEL

Dr^a Elena Díaz González, Professora e Pesquisadora da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais de Cuba e Professora Titular da Universidade de Havana/Cuba; Membro do Conselho Científico da Cátedra de Estudos sobre a Mulher (1996-2004); Presidente da Subcomissão de Ciências Sociais da Comissão Nacional de Pós-Graduação do Ministério da Educação Superior (2000-2004); Membro do Conselho Executivo da Cátedra de Estudos Che Guevara, da Universidade de Havana/Flasco Cuba (1995-2004); Membro Titular da Academia de Ciências de Cuba (2002-2006).

PERÍODO

De 22 de novembro a 16 de dezembro de 2004.

Aulas presenciais nas segundas e quintas-feiras, das 14h às 18h, na Sede da FLACSO/Brasil, sendo:

Novembro – 22, 25 e 29/11/2004 • Dezembro – 2, 6, 9, 13 e 16/12/2004

AGENDA PRELIMINAR

22/11 – Acceso a la igualdad de oportunidades: el contexto internacional de pobreza, exclusión y polarización social. Impactos de la Globalización neoliberal sobre la región: análisis comparativo de políticas publicas en países seleccionados (duas horas).

22/11 – Clase social, género y etnia: algunos parámetros de la inequidad. Grupos en desventaja social. Potenciación de las desigualdades: ideología discriminatoria, alteridad e intolerancia (duas horas).

25/11 – Taller de debate (quatro horas).

29/11 – Políticas Públicas de acceso al empleo, la educación, la salud, la alimentación y la seguridad social. Influencia de las tendencias internacionales, experiencias seleccionadas en América Latina y el Caribe. Papel de las legislaciones vigentes (duas horas).

29/11 – La sociedad cubana contemporánea y su proyecto de justicia social. Condicionamiento social por la política del gobierno de los E.U. hacia la isla. Complejidad del escenario social cubano a partir de los 90, logros en la igualdad de oportunidades y desafíos (duas horas).

02/12 – Taller de debate (quatro horas).

06/12 – Políticas públicas de acceso a la igualdad de oportunidades para la mujer en América Latina. Plataforma social de la participación femenina. Situación comparativa de la mujer en la región (duas horas).

06/12 – Balance del proceso de empoderamiento femenino en la región. Logros y limitaciones de la experiencia cubana para alcanzar la igualdad de oportunidades para los géneros (duas horas).

09/12 – Taller de debate (quatro horas).

13/12 – Proyectos de Políticas Públicas para potenciar la igualdad de oportunidades. Experiencias seleccionadas de inclusión social: jóvenes, personas de la tercera edad, grupos en desventaja social (duas horas).

13/12 – Alternativas de nuevos programas que potencian el desarrollo social y las políticas públicas de igualdad de oportunidades (duas horas).

16/ 12 – Taller de debate (quatro horas).

LEITURAS PRÉVIAS

1. Amin Samir (1996) “El futuro de la polarización global” En González Casanova Pablo, “El mundo actual. Situación y perspectivas”. Editorial Siglo XXI, México.

2. Castel Robert (1995) “De la exclusión como estado, la vulnerabilidad como proceso”. En Archipiélago n. 21, Cuadernos de Critica de la Cultura. Barcelona.

3. CEDEM (1999) ‘Diversidad y complejidad familiar en Cuba’. Universidad de La Habana.

4. CEPAL (2004) “Cuban Socialism: adjustments and Paradoxes Estadísticas de Genero. Internet.

5. CEPAL (2000) Indicadores de de desarrollo educativo en America Latina y su impacto en los niveles de vida de la población.

6. Díaz Elena (1996) Mujer cubana desarrollo social y participación. En Revista Mundial de Sociología. Madrid.

7. Díaz Elena (2000) “Cuban socialism: Adjudgments and paradoxes” en “Cuba in the 90’s” Editorial José Martí, La Habana.

8. Díaz Elena (1995) “The Quality of life in Cuba’s Special Period. Examining the impact of. U.S. Policies”. FLACSO, Universidad de La Habana, Chicago.

9. Díaz Elena (1995) “Economic Crisis: employment and Quality of life in Cuba” en Economic Reforms, Women’s Employment and Social Policies. WIDER, Finlandia.

10. FNUAP (2000) El Estado de la población Murdial. Vivir juntos en mundos separados. New York.

11. Faria Vilmar (1999) La política social en Brasil. Una mirada comparativa. En Carpio Jorge De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Fondo de Cultura Económica. FLACSO Argentina. SIEMPRO.

12. González Alfredo (2000) Economía y Sociedad. Los retos del modelo económico. En Monereo Manuel (2000) Cuba, construyendo futuro. El Viejo Topo. España.

13. Hernández Rafael (1999) *Mirar a Cuba. Ensayos sobre cultura y sociedad civil.* Editorial Letras Cubanas. La Habana.
14. Hinkelammert Franz (1999) *La lógica de la exclusión. Ensayos del mercado capitalista mundial.* Editorial Caminos. La Habana.
15. June Nancy (2004) *Imagining Justici: challenging the privatization of Public Life.* En *Social Problems*. V. 51, n. 1, febrero.
16. Lagarde Marcela (2003) *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas.* UNAM. México.
17. Menjivar Rafael (1997) *Pobreza, exclusion y politica social.* FLACSO Sede Costa Rica.
18. PNUD (1999) *Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba.* CIEM> Editorial Caguayo. La Habana.
19. PNUD (2004) *Informe anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.*
20. OPS (2004) *Equidad de género y reforma del sector salud en América Latina. Situación y perspectivas.* Internet.
21. *Revista Panamericana de salud Publica.*(2004) Biblioteca virtual. *Equidad, salud y Desarrollo Humano.*
22. Stiefel Matthias (1994) *A voie for the excludel.* UNRISD. Ginebra.
23. Roig Arturo Andres (2002) *Pensar la Mundializacion desde el sur.* *Revista Contracorriente.* No 19 La Habana.
24. UNFPA (2004) *Promocion de la equidad de genero.*

METODOLOGIA

O curso será presencial, inteiramente ministrado pela Prof^a Dr^a Elena Díaz González, e se estenderá por 32 horas. Dessas, 16 horas serão destinadas a explanação e palestras temáticas; 12 horas aos debates participativos com materiais selecionados e de caráter avaliativo, visando maior aprofundamento sobre os temas abordados; e 4 horas de oficina de avaliação final. A participação dos estudantes é considerada relevante, sobretudo em função da natureza do curso proposto, que prevê em diferentes momentos de sua execução, espaços para discussões e para avaliação, coletiva e individual dos participantes.

AVALIAÇÃO

Para obtenção dos créditos é necessária a comprovação de 75% de frequência no Seminário e aprovação nas atividades individuais e coletivas nele previstas.

INFORMAÇÕES E INSCRIÇÕES

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO
Sede Acadêmica Brasil • Fone: (61) 3328-1369

JORGE MATTAR VILLELA

Plano de Trabalho

Curso

Antropologia da Política: etnografias das eleições e do voto no Brasil

Às Ciências Sociais impôs-se um modelo de divisão de trabalho que garantia à Ciência Política e à Sociologia a pesquisa e a reflexão dos grandes temas. À Antropologia era garantido e exclusivo o estudo dos temas menores, assim como eram consideradas menores, mais simples, mais restritas, as sociedades que tradicionalmente os seus profissionais reservaram como seus objetos. Dois movimentos foram importantes para a dissolução deste quadro. Por um lado, o questionamento dos grandes divisores que estabeleciam domínios exclusivos segundo a natureza da sociedade estudada. Em segundo lugar, talvez daí decorrente, a aplicação dos métodos e técnicas da antropologia a objetos até então reservados às demais ciências. Assim, diversos antropólogos tomaram como seus temas como Estados Nacionais, grandes corporações econômicas e instituições como, por exemplo, a Democracia Representativa.

No Brasil, seguindo aquele mesmo modelo de divisão do trabalho, o processo político-eleitoral esteve até recentemente fora do alcance dos antropólogos, embora o subdomínio específico da Antropologia política date de seis décadas atrás. A partir do meado da década de 1990 começa-se a formar um núcleo de antropólogos que tomará como seu o tema das eleições. O Núcleo da Antropologia da Política lançava em 1998 as suas bases de pesquisa, os seus princípios teórico-metodológicos. Estes poderão ser resumidos em algumas poucas palavras. Ao contrário de privilegiar grandes formações como a legislação e os partidos políticos, voltar-se-á a atenção para as práticas e os valores locais. Por outras palavras, a política eleitoral deverá ser decodificada a partir da sua conexão com elementos de outros campos como a etnicidade, o parentesco, o gênero, a reciprocidade. A constatação é de que a política não se dá, portanto, num vazio cultural. E, como corolário desta premissa, as práticas eleitorais não serão compreendidas

como defeituosas em relação a um modelo que lhe seria primeiro. Elas serão compreendidas em sua positividade e sob sua lógica, privilegiando-se as representações e categorias nativas. E, por fim, os estudos da Antropologia da Política não serão circunscritos a comunidades locais de pequenas dimensões. E mesmo quando isso ocorrer, essas comunidades não serão isoladas das formações sociais mais amplas que as envolvem.

O curso propõe um estudo das práticas eleitorais brasileiras baseado nestes princípios, sob uma perspectiva que seja simultaneamente etnográfica e comparativa com outros cenários políticos, tais como a Europa e a América Latina. Pretende-se assim demonstrar o que motiva os eleitores e as suas opções de voto e a sua racionalidade. Mas também a lógica e a racionalidade interna das práticas dos políticos profissionais e as suas complexas relações com os ideais da Democracia Representativa e seus grandes institutos, tais como os partidos políticos, a legislação.

O curso será uma mescla de aulas expositivas e de seminários expostos pelos alunos. A avaliação se constituirá de um breve artigo versando sobre um ou vários temas estudados ao longo do curso, de preferência em associação com as pesquisas conduzidas pelos estudantes.

Bibliografia

1ª Sessão

Os textos Clássicos

Duarte, Nestor. 1966 [1939]. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2ª edição.

Nunes Leal, Victor (1997 [1949]) *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira

Oliveira Vianna, J. (1987) *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia

2ª Sessão

Política e Família

Cañedo, Letícia 1998 “La Production Généalogique et les modes de transmission d’un capital politique familial dans les Minas Gerais Brésilien”. *Dossier Genèses*, 31, p. 4-28.

Comeford, John C. 2003 *Como uma Família: Sociabilidade, Reputações e Territórios de Parentesco na Construção do Sindicato Rural na Zona da Mata de Minas Gerais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará

3ª Sessão

Clientelismo e Patronagem

Carvalho, José Murilo de 1997 “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual”. *Dados* v. 40, n. 2, p. 229-251.

Gellner, Ernest 1977 “Patrons and Clients”. In: *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. Ernest Gellner e John Waterbury (orgs.). Londres: Gerald Duckworth, p. 1-7.

Graham, Richard 1997 [1990] *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

Grynszpan, Mario 1990 “Os Idiomas da Patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N. 14, p. 73-90.

4ª e 5ª Sessões

Etnografias

Bezerra, Marcos O. 1999 *Em Nome das Bases. Política, Favor e Dependência Pessoal*.

Goldman, Marcio 2000 “Uma Teoria Etnográfica da Democracia: A política do ponto de vista do movimento negro de Ilhéus, Bahia, Brasil”. *Etnográfica*, v. 4, n. 2, p. 311-332.

_____. 2001 “Segmentaridades e Movimentos Negros nas Eleições de Ilhéus”. *Mana – Revista de Antropologia Social*, v. 7, n. 2, p. 57-95.

Heredia, B. et al. 2002 *Como se Fazem Eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa

Palmeira, Moacir 1992 “voto: racionalidade ou significado?” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 26-30.

_____. “Política, Facções e Voto”. 1996 In: *Antropologia, Voto e Representação Política*. Moacir Palmeira e Marcio Goldman (orgs.) Rio de Janeiro: Conta Capa, p. 41-56

Palmeira, M. e Heredia, B. 1993 “Le Temps de la Politique”. *Études Rurales*, 131-132, p. 73-87.

6ª Sessão

Abordagem Comparativa

Annino, Antonio (org.) *Historia de las Elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cahiers des Amériques Latines 19. “Dossier. Les Élections Présidentielles em Amérique Latine: Designation des Candidats à Candidature”.

Gaxie, Daniel 1978 *Le Cens Caché. Inégalités Culturelles et Ségrégation Politique*. Paris: Seuil.

Offerlé, Michel 1993 “Le Vote Comme Evidence et Comme Enigme”. *Genèses* 12, p. 131-151.

Palestras a serem ministradas:

“O Povo em Armas. Violência e Política no Sertão de Pernambuco”

Que tratará das formas de poder postas em jogo para regular a situação de um contingente armado significativo durante a Primeira República no Sertão de Pernambuco. A sociologia classicamente apresentou como solução explicativa para este fenômeno o que se chamou de “exércitos privados” que giravam em torno da figura do “coronel”, núcleo duro e intransponível da política local naquele período histórico, de quem seriam uma espécie de propriedade.

O exame de documentos emitidos por governadores, chefes de polícia, secretários gerais do estado, legislativo estadual, juízes de direito, juízes e delegados municipais e processos-crime de três comarcas do sertão de Pernambuco impõe uma revisão daquele panorama clássico. Ao contrário de grupos estáticos “pertencentes” a um chefe político local, os documentos revelam microgrupos de base familiar cuja mutabilidade e capacidade de flutuação conferiam-lhes um estado de variação contínua em que os laços fundamentais hesitavam constantemente entre a política, o parentesco e a violência. Estes grupos armados, cuja forma primária costumava obedecer a um princípio familiar, podiam agrupar-se ou fundir-se à vontade, assumindo as formas diversas de grupos de cangaceiros, corpo *patriótico*, massas rebeldes agindo em nome de lideranças locais, *fanáticos* seguidores de um líder religioso, corpo regular da força policial etc. Essas diversas formas ocorriam em função dos diversos encontros da população armada – cujos interesses cotidianos eram desafiados constantemente por disputas com seus vizinhos ou demais concorrentes – com os poderes estatais, tais como a polícia, a justiça e a política eleitoral. Assim, foi possível constatar que essas instituições não se contrapunham exatamente aos costumes locais e nem esses eram completamente refratários àquelas. A existência de um povo em armas, conquanto fosse uma ameaça perene à ordem pública e às instituições oficiais, era também seu trunfo no controle desta própria ameaça, jamais redutível à condição de “exército privado”, à propriedade de um chefe político capaz de unificá-lo completamente ou homogeneizá-lo em definitivo.

“Memória: Política, Violência e Parentesco no Sertão de Pernambuco”

Trabalho de pesquisa que ora inicio e que, através do qual, procurarei compreender as relações existentes entre a memória local, as práticas e discursos político-eleitorais, a violência e o parentesco em três municípios localizados na mesorregião do sertão de Pernambuco. Dada a importância da rememoração e da reconstituição do passado através da revitalização das alianças políticas, das genealogias e das narrativas de querelas e vinganças de sangue, nota-se que esses quatro aspectos não são apenas relevantes para as sociedades enfocadas, mas apresentam-se na maior parte dos casos indissociáveis umas das outras. Proponho uma discussão acerca deste permanente entrelaçamento e, mais importante, discutir como esses quatro aspectos das vidas dos sertanejos servem como guias para a ação presente, avaliação crítica do passado pelo presente e vice-versa.

O trabalho, ainda inicial, proporá estabelecer os laços da violência local com a nacional, já que a região é produtora de maconha e investe no tráfico de armas. Mas também visa relacionar a violência com a memória, com as alianças políticas e familiares. Trata-se de saber até que ponto as ações violentas ancoram-se na refacção do passado, que aparece sob a forma de tradição e nas relações familiares, que se apresenta sob a forma de “sangue”.

Pesquisa

Durante o período de estadia em Buenos Aires, pretendo efetuar um levantamento bibliográfico e documental acerca do processo eleitoral no que toca aos aspectos referentes à minha pesquisa, ampliando assim as possibilidades de uma abordagem comparativa.

Cronograma

A duração da estadia está prevista para dois meses, entre novembro de 2004 e janeiro de 2005.

VICENTE PALERMO

De 01 de novembro de 2004 a 13 de fevereiro de 2005, serão desenvolvidas atividades de pesquisa e de docência no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Na pesquisa, haverá continuidade das atividades em andamento no Programa de Estudos Políticos Latinoamericanos, FLACSO-Argentina, nos eixos do projeto de pesquisa “Argentina y Brasil en perspectiva comparada: abordaje histórico-politológico”, aprofundando uma de suas dimensões: as condições de governabilidade da economia na Argentina e no Brasil em perspectiva comparada. Na docência, serão ofertados dois cursos de curta duração. O primeiro, sobre “Processos políticos, instituições e economia brasileiras e argentinas em perspectiva comparada” e o segundo sobre “As condições de governabilidade da economia na Argentina e no Brasil de princípios do século XXI”. Estas atividades poderão ser também levadas a cabo em parceria com pesquisadores da Universidade e as atividades complementares, como conferências e seminários, serão levadas a efeito em outros departamentos da instituição como o de Ciência Política da UFRJ, ou em outras instituições como o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, a Pós-Graduação em História de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

De 14 a 25 de fevereiro, será oferecido, no âmbito do Sistema Integrado de Pós-Graduação da FLACSO-Sede Acadêmica Brasil, um Seminário Internacional sobre Problemas de Metodologia Comparativa em Análise Política, com a seguinte estrutura e conteúdos:

Objetivo

Qualificar gestores e técnicos que atuam na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, estudantes vinculados a cursos de pós-graduação, membros das equipes de organismos internacionais e organizações não-

governamentais, especialistas em políticas públicas comparadas e participantes do Sistema Integrado de Pós-graduação da FLACSO – Sede Brasil (SIP).

Carga Horária: 30 horas presenciais

Créditos: 3 créditos

Ementa: o propósito do curso não é desenvolver uma introdução à política comparada, mas proporcionar uma visão atualizada dos elementos básicos e os problemas da análise comparativa na ciência política. Com esse propósito, serão expostos no curso aspectos metodológicos e enfoques teóricos e se dará especial atenção à consideração de estudos comparativos que levem em conta os diversos campos da ciência política nos quais a comparação resulta especialmente relevante. A orientação do curso se embasará especialmente, embora não unicamente, em estudos comparativos latino-americanos.

Período: De 14 a 25 de fevereiro de 2005.

Aulas presenciais de segunda a quinta-feira, das 14h às 17h, na Sala Celso Furtado – Sede Acadêmica Brasil/FLACSO (dias 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24 e 25/02/2005).

Agenda Preliminar

14/02 – Ciência política e análise comparada – aspectos e problemas metodológicos

15/02 – Enfoques teóricos em análise comparada e programas de investigação

16/02 – A ciência política e a comparação histórica – processos históricos de longo prazo

17/02 – A ciência política e a comparação histórica – mudança política e conjunturas críticas em perspectiva comparada

18/02 – Estados, nações e desempenhos em perspectiva comparada

21/02 – Regimes políticos comparados – autoritarismos, transições e democracia em perspectiva comparada

22/02 – Comparando capacidades estatais e institucionais – estado e políticas públicas na perspectiva comparada

23/02 – Instituições políticas comparadas

24/02 – Atores políticos e sociais em perspectiva comparada

25/02 – Gestões políticas comparadas – políticas de reforma e políticas de gestão macroeconômica

1. Collier, Ruth B. y Collier, David (1991): **Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America**; Princeton University Press, Princeton.
2. De Riz, Liliana (1986): Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; revista **Desarrollo Económico**, núm. 100, v. 25, enero-marzo, IDES, Buenos Aires.
3. Faucher, Philippe, y Armijo, Leslie Elliot (2004): Crises Cambiais e Estruturas Decisórias: A Política de Recuperação Econômica na Argentina e no Brasil; revista **Dados**, v. 47/2, Iuperj, Rio de Janeiro.
4. Fausto, Boris, y Devoto, Fernando (2004): **Brasil e Argentina. Um ensaio de histórica comparada (1850-2002)**; Editora 34, São Paulo.
5. Garret, Geoffrey (1993): The Politics of Structural Change. Swedish Social Democracy and Thatcherism in Comparative Perspective; **Comparative Political Studies**, v. 25, n. 4, January, Sage Publications.
6. Hagopian, Frances (1998): **Negotiating Economic Transitions in Liberizing Polities: Political Representation and Economic Reform in Latin America** (mimeo).
7. Immergut, Ellen (1992): **Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe**; Cambridge University Press, Cambridge (Cap. I y Conclusiones).
8. O'Donnell, Guillermo (1997): Y a mí, qué mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil; en: Guillermo O'Donnell: **Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización**; Paidós, Buenos Aires.
9. Oksenberg, Michel, y Dickson, Bruce J. (1991): The Origins, Processes, and Outcomes of Great Political Reform. A Framework of Analysis; en: Dankwart Rustow y Kenneth Erickson (editores): **Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives**; Harper Collins.
10. Palermo, Vicente (1998): Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil; **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**; n. 45, Cedec, São Paulo.
11. Putnam, Robert (1993): Explicando el desempeño institucional; cap. 4 de: **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**; Princeton University Press, Princeton.
12. Roberts, Kenneth (2002): El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana; en: Marcelo

Cavarozzi y Juan Abal Medida (h.): **El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**; Homo Sapiens, Rosario.

13. Sikkink, Kathryn (1993): Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista; en **Desarrollo Económico**, v. 32, n. 128, enero-marzo, IDES, Buenos Aires.

14. Stepan, Alfred (1999): Para uma Nova Análise Comparativa dp Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos; revista **Dados**, v. 42, n. 2, IUPERJ, Rio de Janeiro.

15. Torre, Juan Carlos (1995): El 17 de Octubre en perspectiva comparada; en: Juan Carlos Torre (compilador): **El 17 de Octubre de 1945**; Ariel, Buenos Aires.

16. Tsebelis, George (1997): Processo Decisório em Sistema Políticos: *veto players* no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidismo; **RBCS**, v. 12, n. 34, junho.

Metodologia

A metodologia do curso combinará em todas as aulas a exposição de aspectos metodológicos e teóricos com exercícios de aplicação baseados nos textos selecionados com esse fim. Contempla-se a possibilidade de apresentações breves por parte dos participantes, fundamentadas em alguns textos escolhidos previamente para isso, e do debate sobre os conceitos apresentados nas exposições do professor responsável e dos participantes. A partir da quinta aula, uma parte do tempo será dedicada à realização de oficinas nas quais cada participante irá apresentando e trazendo à discussão um hipotético projeto de investigação comparativa em um tema de sua escolha (a preparação desse projeto será a base do trabalho final de avaliação).

Avaliação

Para obtenção dos créditos é necessária a comprovação de 80% de participação em sala de aula e aprovação nas atividades individuais e coletivas nele previstas.

A OPERACIONALIZAÇÃO:

**TERMO DE COMPROMISSO ENTRE OS OCUPANTES DA
CÁTEDRA VILMAR FARIA DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
SELECIONADOS NA CHAMADA SIEL 001/2004 E A FLACSO/
BRASIL (GESTORA) E DEMAIS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS
(DO OCUPANTE E BENEFICIÁRIA)**

Identificação: OCUPANTE

Nome:

Nacionalidade:

Identidade/Passaporte:

Emissor:

CPF:

Dados Bancário:

Nome do banco:

Nº. do banco:

Agência:

Conta Corrente:

Endereço Residencial

Rua, nº. e complemento:

Cidade:

Estado

CEP:

País: Brasil

Telefone:

Fax:

Endereço eletrônico:

Identificação Institucional: OCUPANTE

Instituição:

Departamento ou setor:

Rua, nº. e complemento:

Cidade:

Estado

CEP:

País:

Telefone:

Fax:

Endereço eletrônico:

Identificação Institucional: BENEFICIÁRIA – 1
(Instituição de destino)

Instituição:

Departamento ou setor:

Rua, nº. e complemento:

Cidade:

Estado

CEP:

País:

Telefone:

Fax:

Endereço eletrônico:

Identificação Institucional: BENEFICIÁRIA – 2
(instituição de destino)

Instituição:

Departamento ou setor:

Rua, nº. e complemento:

Cidade:

Estado

CEP:

País:

Telefone:

Fax:

Endereço eletrônico:

Identificação Institucional: GESTORA/FLACSO-BRASIL

Instituição:

Rua, nº. e complemento:

Cidade:

Estado

CEP:

País:

Telefone:

Fax:

Endereço eletrônico:

Na qualidade de ocupante da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos, com apoio do CNPq/CAPES/FLACSO-Brasil, com aval de minha Instituição, selecionado nos termos da Chamada SIEL 001/2004, por um lado, e por outro, na qualidade de Instituições – Beneficiária e Gestora – acima identificados, assumimos os compromissos e obrigações que seguem:

A) OCUPANTE

1) como professor OCUPANTE da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos, dedicar-me às atividades programadas e aprovadas junto ao Convênio CNPq/CAPES/FLACSO, a serem realizadas na instituição de destino, assim como aquelas desenvolvidas junto à FLACSO/Brasil ou Unidades da FLACSO no país da instituição de destino, e consultando previamente ao CNPq/CAPES/FLACSO sobre a conveniência de sua eventual alteração;

2) não interromper ou modificar as atividades, salvo prévia autorização do CNPq/CAPES/FLACSO, por escrito, após análise de pleito que expressamente formular;

3) apresentar, nos prazos estipulados:

- relatório final de atividades, incluindo avaliação da execução, e propostas de aperfeiçoamento do programa de intercâmbio docente, até trinta(30) dias após a conclusão da missão;
- texto para publicação pela FLACSO/Brasil, até 30 de março de 2005;

4) mencionar em destaque o programa (Convênio), nos trabalhos que publicar como decorrência do apoio recebido do Convênio CNPq/CAPES/FLACSO;

5) comunicar à FLACSO/Brasil o efetivo regresso ao país de origem, enviando nessa oportunidade meu endereço e outros dados atualizados;

6) comprovar o retorno ao país de origem, mediante devolução do bilhete de passagem utilizado, até 30 (trinta) dias após o encerramento das atividades apoiadas;

7) ao firmar este Termo, declaro ainda estar ciente de que:

- o CNPq/CAPES/FLACSO, não assumem responsabilidades sobre riscos de morte, lesões ou enfermidades que possam ocorrer durante o período em que estiver em missão exercendo as atividades estabelecidas no presente Termo de Compromisso;

- a atividade autorizada poderá ser suspensa, a critério da FLACSO, por infringência às condições aqui estipuladas;
- o não cumprimento das disposições deste termo de compromisso me obriga a devolver a FLACSO recursos despendidos em meu proveito, atualizados ao câmbio do dia do ressarcimento, no prazo de até 30 (trinta) dias, contado da data em que se configure o inadimplemento.

B) FLACSO-Brasil/Instituição GESTORA:

- 1) Depositar integralmente o valor correspondente às diárias aprovadas na conta bancária do professor OCUPANTE, em missão fora do Brasil, após a assinatura deste termo de compromisso;
- 2) Repassar o valor correspondente às diárias aprovadas, integralmente, em mão ao professor OCUPANTE em missão no Brasil no momento de sua chegada ao país;
- 3) 50% do valor do pró-labore, quando previsto, será depositado na conta bancária do professor OCUPANTE, em missão fora do Brasil, após a assinatura deste termo de compromisso, ou entregue em mão ao professor OCUPANTE em missão no Brasil no momento de sua chegada ao país;
- 4) 50% do valor do pró-labore, quando previsto, será depositado na conta bancária do professor OCUPANTE, em missão fora do Brasil, ou enviado ao professor OCUPANTE em missão no Brasil, após a apresentação adequada do relatório de atividades e do texto para publicação previstos neste Termo de Compromisso.

C) Instituição BENEFICIÁRIA(S):

- 1) proporcionar ao OCUPANTE as condições necessárias para o desenvolvimento das atividades e contrapartidas previstas na solicitação aprovada;
- 2) apresentar, concluídas as atividades, declaração de cumprimento dos compromissos e contrapartidas assumidos;
- 3) apresentar relatório de avaliação da execução, incluindo propostas de aperfeiçoamento do programa de intercâmbio docente;

OCUPANTE

Nome, local, data e assinatura

Instituição do OCUPANTE

Nome , local, data e assinatura

Instituição GESTORA – FLACSO/Brasil

Nome, local, data e assinatura

Instituição BENEFICIÁRIA 1

Nome, local, data e assinatura

Instituição BENEFICIÁRIA 2

Nome, local, data e assinatura

ELENA DÍAZ

Informe sobre actividades realizadas en la Cátedra Vilmar Faría*

Introducción

La Cátedra Vilmar Faría es un espacio de intercambio académico, creado para el concurso de profesores e investigadores de la región, por la sede FLACSO Brasil, en honor de este destacado sociólogo brasileño, con la colaboración del Consejo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCT) y la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES/MEC), instituciones académicas de ese país.

Este año fui seleccionada junto a otros tres participantes.

Desarrollo de actividades

1. La principal actividad realizada fue impartir un curso de post grado sobre Políticas Públicas e Igualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe. Se impartieron cuatro conferencias o clases lectivas y cuatro seminarios participativos con asignación previa de bibliografía, preparación de paneles expositivos seleccionados y debates colectivos con carácter evaluativo.

Total de horas 20. Asistieron 18 estudiantes, profesores de la Universidad de Brasilia, funcionarios del Ministerio de Salud de Brasil, médicos, enfermeras y miembros de organismos internacionales, como el Banco Mundial y ONG.

El nivel de los estudiantes y el interés demostrado posibilitó que los debates alcanzaran un grado de profundidad significativo, lo que potenció la calidad del curso.

A solicitud de la Sede FLACSO Brasil, y motivados por el diseño del curso, acepté inaugurar una nueva modalidad docente que incluye la ubicación en plataforma electrónica de todos los materiales utilizados en el curso,

* Sede FLACSO Brasil – noviembre 20 / diciembre 17 / 2004.

incluyendo las exposiciones docentes, (presentadas en Power Point), la bibliografía señalada y las intervenciones en los paneles realizadas por los estudiantes. Esto requirió un esfuerzo adicional para sustituir la bibliografía que no contara con versión electrónica.

El curso inauguró el aula FLACSO Brasil, ubicada en los locales de la Sede, equipada con un mobiliario funcional que permite la adecuación a las diferentes actividades lectivas y participativas requeridas, y la utilización de un equipo de Data Show que favoreció la presentación de todas las clases y la mayoría de las intervenciones. Esto, además de un intencional modo de expresión lento y claro, permitió vencer la barrera del idioma, lográndose un grado de comunicación profesor estudiantes de alta calidad.

El curso fue evaluado por los estudiantes en forma escrita e individual, aunque no poseo aún todos los resultados, conozco que la valoración general fue altamente positiva.

2. Impartí una conferencia sobre “Globalización y Desarrollo Social cubano, modelos éticos”, para profesores y estudiantes de la Universidad de Brasilia. Por dificultades en la divulgación por parte del profesor de la UNB responsable, asistieron a esta presentación muy pocas personas, aunque el debate posterior fue de alta calidad.

Los organizadores propusieron repetir la conferencia, a lo que accedimos, pero no fue posible posteriormente dado el apretado esquema de clases para compensar la huelga que esta universidad sufrió en los inicios del curso.

3. Impartí una conferencia sobre El sistema de Salud en Cuba, en el Anfiteatro del Ministerio de Salud Pública de Brasil. Esta actividad fue presentada por el Dr. Washington Couto, de la Secretaría de Atención a la Salud en el Ministerio, con la asistencia de alrededor de trescientas personas, extendiéndose el debate posterior por más de dos horas, con un gran interés. Varios participantes solicitaron a la Sede el envío de una versión electrónica de la conferencia utilizada en la presentación.

4. La Sede FLACSO Brasil inauguró un nuevo espacio de reflexión y debate Diálogos Latinoamericanos, con el objetivo de propiciar el análisis y el intercambio franco y abierto sobre las principales temáticas de la región. El director de la Sede, Dr. Ayrton Fausto me invitó a iniciar este espacio con el análisis de La sociedad cubana actual. Participaron dos destacados intelectuales, el antropólogo brasileño Dr. George Zarur y el sociólogo argentino Gustavo Druetta, además del director y la coordinadora de la Sede FLACSO

Brasil. En este encuentro se logró un profundo intercambio que abarcó las temáticas de las dificultades económicas y sociales de la región, sus potencialidades de integración y sus desafíos. El debate sobre Cuba fue extraordinariamente interesante.

5. Entrevista en la Embajada de Cuba en Brasil, con el representante del MES Omar, y la participación del director de la Sede FLACSO Brasil Dr. Ayrton Fausto y la coordinadora académica Clélia Parreira.

La reunión fue de gran interés, analizándose diversas posibilidades de intercambio. La consejera política María Antonia Ramos se presentó a saludar brevemente.

6. Entrevista con el profesor Dr. Aluisio Pimenta, profesor de la Universidad de Minas Gerais, destacado intelectual brasileño, que fuera miembro del Consejo Superior de FLACSO a título individual. El Dr. Pimenta compartió con el director de la Sede y conmigo.

7. Presenté una exposición sobre La Violencia en el contexto de la desigualdad de Género y Raza, en el marco del Seminario Internacional de Atención Integral a las Urgencias, en el anfiteatro del local Academia, organizado por el Ministerio de Salud Pública de Brasil. Asistieron alrededor de 800 personas, y se solicitó la posibilidad de publicar esta intervención. Esta exposición fue elaborada y preparada especialmente para esta actividad en Brasil, ya que se no tenía antecedentes de que se solicitaría, y surgió por iniciativa de una de las estudiantes del curso.

8. Encuentro con la Dra. María Auxiliadora Cesar (Dora), directora del Núcleo de Estudios Cubanos de la Universidad de Brasilia. Visité el local, otras áreas universitarias, y conocí las publicaciones que este interesante espacio propicia sobre Cuba.

9. Invitación por parte de la Dra Silvia Yannoulas, profesora de la Sede FLACSO Brasil, de integrarme en el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas, organizado en el PRIGEPP de la Sede FLACSO Argentina, como una de las profesoras que contribuyen a organizar los foros de debate. La Dra. Silvia posee una excelente formación académica y es especialista en la temática, por lo que trabajar con ella en este objetivo lo considero una oportunidad de incrementar el intercambio académico y un reconocimiento personal.

Esta experiencia se desarrollará en abril del próximo año.

10. Intercambio con la profesora Lilia Rodríguez Farrell sobre la metodología de participación colectiva del PRIGEP, que permitirá mi incorporación al foro de modo más efectivo.

11. Entrevista con el Dr Geoge de Cerquera Zarur, antropólogo brasileño que está interesado en realizar una estancia de estudio en Cuba, compartimos con él el director de la Sede FLACSO Brasil y yo, intercambiando sobre temas de interés común en la región, y particularmente sobre la situación en Cuba.

12. Asistencia a la sesión inaugural del Taller Oficina Instrumental de Formación de Multiplicadores, con la participación del Secretario de Políticas de Empleo del Ministerio del Trabajo Dr. Remigio Todeschini, quien realizó la presentación inicial, junto al Dr. Ayrton Fausto, director de la Sede. Este taller, al que asistieron representantes de muchas regiones del país muestra la capacidad de convocatoria de la Sede, y sus vínculos al Ministerio del Trabajo de ese país.

13. Reunión final evaluativa y de análisis de perspectivas con el Dr. Ayrton Fausto y la Dr^a. Clélia Parreira.

Las actividades realizadas se consideraron muy favorablemente, tanto en el marco de la FLACSO como en el vínculo a otras instituciones. Coincidimos en considerar que el interés mayor sería tratar de lograr una inclusión en el Convenio Intergubernamental de Cooperación entre ambos países, particularmente con el tema Desarrollo Social, donde podrían participar las dos unidades FLACSO y las dos universidades (Universidad de La Habana y Universidad de Brasilia, además de la Universidad de Minas Gerais). Este objetivo es bastante ambicioso, pero podríamos iniciar una aproximación al mismo, aprovechando que visitará Cuba en el próximo mes de enero la Rectora de la Universidad de Minas Gerais, que es también presidente de la Asociación de Universidades Federales de Brasil, y posee un currículo en el área social.

Se analizaron otras posibilidades de intercambio posible.

Por mi parte, considero esta experiencia como altamente favorable, la recepción, el nivel académico, la cálida acogida del equipo de trabajadores y profesores de la Sede, el interés hacia nuestra sociedad, la solidaridad explícita hacia Cuba y las magníficas relaciones humanas de este colectivo convierten este intercambio en un inolvidable período de gran satisfacción profesional y personal.

JORGE LUIZ MATTAR VILLELA¹

Relatório de Atividades

17/11/2004 – 17/01/2005

Introdução

Em função das diversas atividades levadas a efeito durante os 60 dias de permanência na cidade de Buenos Aires no cargo de professor/pesquisador da Cátedra Vilmar Faria, estabeleci uma estrutura deste relatório que se divide nos seguintes tópicos: 1) atividades em sala de aula; que por sua vez se subdivide em: 1.1) aulas dadas no âmbito do curso fornecido aos alunos de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA); 1.2) Palestras ministradas no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UBA e na FLACSO/Argentina. 2) Relações estabelecidas com os alunos da UBA e; 3) Pesquisa desenvolvida durante a permanência.

Antes, contudo, de iniciar o relato das atividades acadêmicas propriamente ditas, caberá uma palavra acerca da recepção que tive junto ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da UBA. Logo após minha apresentação na Secretaria, fui recebido pelo atual coordenador (ou Secretário, conforme se chama ali este cargo), professor Pablo Alabarces. Até então havia apenas trocado e-mails de cunho burocrático com o professor Alabarces, tratando do interesse do programa em meu curso e de demais detalhes e ajustes no cronograma da instituição àquele da Cátedra. Conforme manda o protocolo, o Secretário conduziu-me numa visita pela instituição, apresentando-me a alguns colegas, entre eles o Decano. Mostrou-me onde seria minha sala de trabalho, minha sala de aula e, finalmente, a sala onde teria acesso a um computador conectado à internet. Obtive dos demais funcionários da coordenação toda a ajuda de que necessitei, assim como acessos à infraestrutura disponível. Resumidamente, gostaria de enfatizar que, em que pesem as enormes dificuldades por que passa a universidade, considero boas as condições de trabalho que ali me foram oferecidas, pois não constituíram um obstáculo para a realização das tarefas às quais me propus inicialmente.

¹ Pós-doutorando do Departamento de Antropologia – Universidade de São Paulo (USP).

1. Atividades em sala de aula

Visando cumprir as tarefas da Cátedra, elaborei um curso a respeito de meu tema de pesquisa cujo volume e o nível da bibliografia fosse compatível com o do programa de pós-graduação onde concluí o doutorado. Vi-me, contudo, obrigado a fazer algumas retificações em função do número de aulas semanais do curso. Previ, inicialmente, a freqüência de uma aula semanal, ao passo que, devido à incompatibilidade do ano letivo na Argentina com o cronograma da Cátedra, fui obrigado a oferecer duas aulas semanais. Tão alta freqüência implica em dois problemas igualmente graves: por um lado, exige do professor o exame de um volume igual da bibliografia do curso, mas concede a ele apenas a metade do tempo para a preparação da aula; por outro, encurrala os alunos no estreito prazo de alguns dias para ler e processar uma literatura que, neste caso específico, examinarei adiante os motivos, era-lhes quase inteiramente nova.

Embora, por obrigação profissional, eu não tenha permitido que o nível da exposição se tenha empobrecido, não tive meios de elevar o nível da discussão dos textos pois: os alunos tinham, além da minha, cargas de leitura de outros cursos; alguns deles trabalhavam como professores universitários ou outros empregos ao mesmo tempo em que conduziam seus doutorados reduzindo assim o tempo livre para as leituras.

Não obstante, reconheço que estas são algumas mazelas incontornáveis que caracterizam os cursos intensivos, mas que não obscurecem o seu valor e a sua riqueza específica. Em nosso caso particular, essa riqueza surgiu exatamente onde poderia estar localizada a sua maior fraqueza. Conforme foi referido anteriormente, eram estranha aos alunos a literatura e a metodologia empregada no estudo de um tema que lhes era absolutamente familiar, como cidadãos e como cientistas sociais: os processos eleitorais.

A maioria dos meus alunos era de cientistas políticos e sociólogos. Assim como ocorre no Brasil, na Argentina os cientistas sociais de especialidade diversa parecem ter pouco diálogo e certa aversão uns em relação aos outros. Por isso, não apenas os textos, os métodos e as teorias do que se passou a chamar no Brasil de Antropologia da Política lhes eram completamente estranhos, como também a maior parte das teorias e dos métodos da Antropologia como um todo. Em contrapartida, pude verificar ao encontrar-me com meus colegas argentinos, a antropologia de lá tem intenso contato e recebe uma forte influência da antropologia brasileira. Isso por dois motivos: pela pujança da antropologia brasileira, por um lado, pela reconhecida superioridade dos programas de investimento em C&T e, como corolário, pela atração que os professores e instituições brasileiras exercem nos estudantes

argentinos. Com efeito, os programas de pós-graduação em Antropologia Social (PPGAS) brasileiros estiveram e estão peçados de argentinos, tanto por sua qualidade, quanto pela eficiência das agências de financiamento à pesquisa.

Por este motivo, os antropólogos argentinos que estudam eleições são os que tiveram contato com o que se faz no Brasil. Não há, portanto, uma iniciativa semelhante originária daquele país. Eleições, na Argentina, é assunto para os cientistas políticos (ou politólogos, como se prefere ali) ou, quando muito, para os sociólogos. E, como estes dois últimos grupos pouco se comunicam com o primeiro, um estudo etnográfico das eleições segue um desconhecido para eles.

Neste sentido, segundo me parece, o curso que levei a efeito foi de grande valia para os alunos. Estou certo de que para eles essa foi uma grata novidade: a de que se pode estudar a política sem tornar-se refém de tabelas e considerações, análises e justificativas *post factum*. A de que é possível verificar que todos os participantes do processo eleitoral têm uma *agency* e que, portanto, são capazes de produzir a seu respeito uma teoria que esteja em consonância com um determinado conjunto de práticas. Esse, sobretudo, foi o tema geral do curso.

Vale ressaltar que uma aula específica de cunho comparativo estava prevista no fechamento do curso. No entanto, devido a alguns problemas externos ao andamento acadêmico, mas também e sobretudo, por conta do fechamento do ano letivo argentino, e além de ser necessário relevar também, em função do interesse dos alunos nos temas das aulas dadas, a aula referente aos dados de eleições em outros países (aí estavam contemplados Equador, México, França, Índia e Itália) teve de ser diluída no interior das demais. Isso, embora os alunos tenham demandado junto à secretaria do Doutorado a extensão do curso por mais uma aula (três horas).

1.1. Aulas dadas no âmbito do curso fornecido aos alunos de pós-graduação em Ciências Sociais da UBA

O curso teve uma duração de nove aulas distribuídas em três semanas. Cada aula teve duração de três horas. Originalmente, estavam distribuídas nos seguintes tópicos:

Aula I: Apresentação do professor e do seu trabalho de pesquisa, apresentação dos alunos e de seus trabalhos de pesquisa, descrição do curso, introdução à Antropologia Política, e introdução aos princípios gerais da Antropologia da Política.

Na apresentação do professor pretendi não apenas descrever meu histórico acadêmico, mas estender-me na exposição da metodologia que utilizo como docente e que se pode resumir nas seguintes palavras: estabelecer com alunos de pós-graduação uma relação tão igualitária quanto possível, tratá-los antes como interlocutores do que como ouvintes, expô-los menos a um monólogo do que a uma experiência polifônica. Deixei claro que havia elaborado uma dinâmica que exigia a participação dos alunos de modo que as aulas se produzissem como diálogos.

A apresentação da pesquisa que conduzo desde 1999 travou um pouco o andamento do curso e forçou-me a uma reavaliação e reestruturação do mesmo. Isso porque o tema interessou de tal modo à classe que tomou quase todo o restante do tempo e – é preciso dizer – tive de evitar retomá-lo na aula seguinte, pois as perguntas voltaram a ocorrer em grande número.

Na descrição do curso deixei claro que a intenção mais geral era, tanto quanto possível, superar algumas premissas das Ciências Sociais em geral e da antropologia especificamente em relação ao tratamento dado tradicionalmente ao fenômeno eleitoral. Propus uma reflexão do programa do curso que traçava uma trajetória dos estudos das eleições desde os textos, alguns clássicos, da Ciência Social brasileira até as etnografias elaboradas no âmbito do Núcleo da Antropologia da Política (NuAP).

Ao introduzir a proposta original dos pesquisadores do NuAP fiz ver que sua questão central poderia ser sumarizada na seguinte pergunta: como uma tradição teórica e metodológica como a da Antropologia pode ser utilizada na construção de abordagens inovadoras de fenômenos que tocam a outras disciplinas e a todos os que deles participam?

Propus, em seguida, que remontássemos à origem desta questão. Por tradição, os grupos que constituíram o objeto da antropologia nas suas primeiras décadas de existência eram as sociedades designadas no seio da disciplina como “sociedades primitivas”. Contudo, logo nos anos 40 ocorre um deslocamento do olhar antropológico para formações de mais ampla escala: os subgrupos (em geral marginais) que compunham a sociedade americana; as coletividades camponesas dos países vizinhos e subdesenvolvidos; as sociedades nacionais estrangeiras, sobretudo aqueles países que se constituíram como a parte exótica do Eixo, durante a Segunda Grande Guerra (lembramos que muito antropólogos americanos contribuíam assim em seu Esforço de Guerra).

Os efeitos deste deslocamento na divisão do trabalho nas Ciências Sociais são nítidos. As pequenas comunidades (mesmo no interior de formações mais abrangentes) foram destinadas à antropologia. As grandes questões foram destinadas à ciência política e à sociologia, armadas de seus métodos,

objetivos e teorias específicas. O caso da chamada antropologia europeísta é um exemplo. Ela se desenvolve a partir de 1980 e se especializa em várias ramificações (como a antropologia do mediterrâneo). Qual foi o objeto dessa antropologia? E que abordagem destinou a ele? Foram as comunidades aldeãs, camponesas, enfocadas sob o ponto de vista etnográfico, nas quais se destacarão as relações sociais, as instituições locais e as representações internas a essas comunidades. Trata-se de formações sociais de interconhecimento das quais se vai estudar as relações familiares, o papel do costume, as trocas e os rituais.

A política e a questão do poder ou habitam a fronteira externa destes estudos ou aparecem como formas de transmissão no interior das linhagens ou ainda como relações patrão/cliente que foram remetidas às esferas marginais às quais não eram incorporados problemas concernentes às formações nacionais ou globais das sociedades que envolviam as sociedades estudadas. Tudo isso, é bem verdade, posto de uma forma muito esquemática, sem levar-se em conta as exceções, como, por exemplo, os estudos de J. K. Campbell sobre os Sarakatsani da Grécia.

Deste exemplo delimitado da antropologia europeísta passei a expor o caso mais amplo da antropologia política, uma subdisciplina de invenção relativamente recente, ou melhor, de invenção relativamente tardia na história da disciplina. Tardia, sobretudo pelos interesses permanentes da antropologia no fenômeno político. Não haveria tempo, no entanto, de deter-me no aspecto histórico da antropologia e nos era suficiente recordar como se deu a fundação de uma subdisciplina que é a da Antropologia Política. De resto, essa parte do curso me foi exigida na medida em que me dei conta da pouca familiaridade dos alunos com a Antropologia. De modo que sequer me havia preparado para expor este tema detalhadamente, pois ele não fazia parte do programa do curso. Portanto, ao invés de apenas mencionar o fato tive de me alongar mais do que pretendia.

Foram os africanistas da Escola Social Britânica relacionada ao funcionalismo de Evans-Pritchard que estabeleceram a antropologia política como uma subdisciplina. Como, repito, não dispunha do tempo para deter-me neste tema que me serviria originalmente de balizamento, contentei-me com apresentar destes fundadores da antropologia política os traços mais gerais. Escolha do objeto empírico: formações sociais que não fossem nem os bandos nômades de caçadores-coletores, nem as realezas sagradas. Nem bandos, nem sociedades com Estados. Em segundo lugar, tratam-se de sociedades de linhagens patrilineares de organização tribal segmentar que unem a um princípio de consangüinidade um outro, o territorial. O que confere uma identidade aos subgrupos que a compõem.

A novidade destes estudos cinge-se, conforme já foi notado por outros autores, ao descentramento do lugar onde estavam localizadas as questões respeitantes ao poder e à política: o Estado. O poder passa a ser localizado no espaço ou sob a forma de “sistema” que é “político”. Esse sistema político é um conjunto de diversas instituições sociais.

O passo seguinte na história da antropologia política surge como o resultado dos novos objetos da antropologia, nomeadamente as formações sociais heterogêneas e de amplas dimensões que em geral são ditas “complexas”. Esses novos objetos puseram em questão noções como as de grupo, sociedade, cultura e homogeneidade. Elas foram abandonadas em proveito de outras, como as de processo, ao invés de sistema e função, a de rede, ao invés de grupo. Sociedade e grupo são substituídos pelas relações interindividuais que formam redes egocentradas às quais se chamam *non corporate groups*, *non groups* ou, ainda, *quasi groups*. Isso implica, por um lado, a importância das linhagens, ou seja, os grupos corporados por excelência.

Tentei ainda mostrar aos alunos que houve enfoques ainda mais ousados, conforme notaram alguns autores. Por exemplo, Edmundo Leach observou a penetração da política na capilaridade do tecido social do grupo por ele estudado nas terras altas da Birmânia. Demonstrou seu grau de instabilidade e a importância do tempo e da história para compreender a variação dos sistemas Gumsa e Gunlao – que foram brevemente descritos em sala de aula.

Bailey reformulou a noção de comunidade, retirando dela a idéia de localidade e a realocando na esfera das relações sociais que atravessam tanto as pequenas quanto as grandes coletividade. Ao fazê-lo, passa a questionar a pertinência da hierarquia entre macro e micropolítica.

Geertz demonstrou em seus estudos em Bali, que o ritual se alocava no centro da política. Destaquei que importava reter destes exemplos que em todos eles a política no interior do tecido social, fundando-se em princípios que abrangem toda a sociedade; que ficava questionada a hierarquia entre micro e macropolítica; que o Estado e a política se pensam nos termos em que se pensam e que são vividos pelas populações nativas, ou seja, pelos seus agentes e pacientes; que se reconhece que os rituais constituem o cerne da política em muitos dos contextos sociais.

No caso específico do enfoque antropológico das eleições no Brasil, propus a seguinte questão: que tipo de tratamento este objeto recebeu pelas Ciências Sociais, ao menos pela Ciência Política e pela Sociologia, as disciplinas que se assenhorearam do tema por longo tempo? Procurou-se explicar o funcionamento dos partidos, de sua adequação, ou não, ao sistema representativo, de suas funções no sistema dos grandes conjuntos sociais.

Os resultados explicativos de tais análises circunscreveram-se num terreno que se pode chamar de faltoso. Faltam ao eleitorado alguns atributos considerados imprescindíveis para o bom andamento da democracia: racionalidade, informação, tradição partidária. Por um lado temos um colégio eleitoral irracional e, portanto, que não sabe votar. Por outro, identifica-se a insuficiência do sistema partidário do país.

Procurei demonstrar que a Antropologia da Política atua de outro modo. Conforme explicam seus fundadores, essa nova perspectiva amplifica o campo de análise; ensaia uma abordagem positiva; reintroduz a dimensão sociológica. O campo de análise amplifica-se em direção das representações nativas, das relações familiares e comunitárias, das identidades étnicas. Evita-se abordagens negativas, quer dizer, abandona-se a idéia da falta e apreende-se, pela observação de campo, o que há de positivo e de específico no comportamento eleitoral. Como conclusão, verifica-se que a representação da política feita pelos envolvidos no processo eleitoral não é o fruto do atraso, da irracionalidade, da ignorância. Ela são reconhecidas como táticas e estratégias, como verdadeiras políticas dos eleitores. Passam a fazer parte constituintes do fenômeno e não mais subprodutos marginais e faltosos de um ideal não realizado.

Foram essas, muito resumidamente, as idéias centrais da introdução que propus aos alunos. A aula seguinte (aula II) tratou dos livros de Vitor Nunes Leal, *Coronel, Enxada e Voto*, e de Francisco Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras*. Por serem desconhecidos dos alunos, montei uma apresentação prévia das obras e de seus autores, fazendo ver seus aspectos inovadores e fundadores nos estudos sobre o processo eleitoral no Brasil. Cada um dos escritos representa uma posição. Uma delas é do analista descritivo e expositor que tenta localizar as causas dos problemas sociais brasileiros. A outra, é a do reformador programático e propositivo que põe como base de sua teoria o que se passou a chamar de “autoritarismo instrumental”.

Comecei pelos conjuntos de textos de Oliveira Vianna e sobre esse tema do “autoritarismo instrumental”. Apresentei a biografia intelectual resumida do autor e sua inserção no cenário político (sobretudo, como ele se tornou o grande ideólogo do Estado Novo) e intelectual do Brasil de seu tempo e as influências teóricas às quais esteve exposto, tais como o foram Silvio Romero e Alberto Torres. Em seguida, expliquei a noção de “autoritarismo instrumental” que tem como missão conduzir a sociedade brasileira que é, segundo Oliveira Vianna, parental, clânica e autoritária a um estágio liberal para que se possa superar as inadequações entre o liberalismo formal, importado, e o autoritarismo real, costume nativo e dominante no Brasil. Mostrei como Oliveira Vianna pretendia que os costumes se modificassem e os métodos necessários para o êxito desta empreitada, ou seja, as condições da mudança.

O mesmo método empreguei para o caso de Vitor Nunes Leal: expus sua formação intelectual, sua influência e participação no cenário político e, sobretudo, o peso de seu livro no cenário acadêmico. Mostrei que *Coronel, Enxada e Voto*, de 1949, é um divisor de águas por introduzir uma cultura sistemática e o convívio universitário com a literatura especializada em política, ademais de agregar à análise política a do Direito e integrar a ciência política com a sociologia e a economia.

A exposição de suas idéias centrais girou em torno de sua tese que explica a consolidação do coronelismo como o resultado de uma inadequação do encontro do sistema representativo com a estrutura econômica e social existente no Brasil. O poder privado, que foi muito influente do período colonial, encontrava-se em estágio decadente. Esse poder privado coexistiu com o sistema político de extensa base representativa. Daí a principal característica do coronelismo: um compromisso de circulação troquista entre o poder público e os chefes locais. Trata-se então de uma superposição do representativismo a uma estrutura econômica, ou seja, agrária, inadequada. Essa estrutura gera dependência de um eleitorado ao qual o coronel domina, transforma em *pool* de votos, e entrega aos políticos do nível seguinte. Em troca, recebe inúmeros favores e garantias extralegis.

Deixei claro aos alunos que toda teoria da patronagem – gênero do qual o coronelismo pode ser considerado uma espécie – não pode ser entendida no espaço exterior aos sistemas de reciprocidade. Como não estavam familiarizados com a extensa e diversa bibliografia antropológica sobre o tema, tive de improvisar uma breve introdução e uma história da noção, desde Mauss até os dias atuais.

A aula seguinte, versou o trabalho de Nestor Duarte. Igualmente, foram abordadas biografia intelectual, influências sofridas, e exposta a importância inovadora de seu trabalho. Como é sabido, o núcleo da tese do seu *Ordem Privada na Política Nacional* é a idéia de que uma organização familiar herdada da colônia portuguesa constitui uma organização econômica não oficial, reforçada e mantida estável pelo isolamento das regiões rurais brasileiras. Essa organização é a do tipo feudal e engendra uma personalidade social individualista anárquica. Nesse quadro, constitui-se uma família do tipo extensa cujas funções rivalizam com as do Estado pois, para além da procriação – função a que foi restrita a família conjugal – também estava a seu encargo a economia, a política e a guerra. A família, portanto, era, sob a forma da Casa-Grande, a concretização moral da sociedade, uma organização social extra-estatal. Estava colocada diante do Estado sem que nada se interpusesse entre os dois. As casas-grandes, tomadas como núcleos isolados, puseram-se

à mercê da unidade centralizadora do Segundo Império e organizaram-se como força conservadora, ou seja, de manutenção do Estado que lhe assegurava os direitos e as prerrogativas de outrora. Assegurava-lhe ausentando-se. Donde, a tese do isolamento. A autoridade central delegava os poderes oficiais ao poder privado, porquanto não tinha capacidade de penetrar nas regiões distantes dos centros de poder e urbanização. A organização municipal seria então o lugar onde se pode verificar o papel do Estado como forma de manutenção do poder privado.

Este era o final do primeiro módulo do curso, no qual foram expostas as obras de alguns ilustres representantes do ramo do pensamento social brasileiro que assumiu como seu o tema da política eleitoral, do poder local e da família. Foram esses os três autores que, pela exigüidade do tempo, elegi como os mais representativos e inovadores entre os grandes clássicos cuja lista, dispensável dizer, é muito mais extensa.

Levando-se em conta a proliferação, a partir dessas três obras, de um discurso a respeito da política eleitoral e do poder local brasileiro que tornou possível a constituição da figura do coronel, mandão de aldeia, chefe de campanário e do conceito de coronelismo, entendi como indispensável penetrar nos domínios das relações patrão/cliente. Sobretudo pelas possibilidades comparativas com o *caudillismo* existente, ou pretensamente existente na Argentina. Por outras palavras, este primeiro módulo lançou as bases da discussão para que os posteriores, as críticas e a inovações que viriam nos outros tivessem, onde se sustentar.

Neste novo módulo, estivemos em contato com textos de natureza diversa que pretenderam tratar do mesmo tema ou, melhor, de temas convergentes, uma vez que certos autores não se puseram de acordo nas definições dos conceitos da relação de poder que descreveram diversos outros autores.

Foram sugeridas as seguintes leituras: o texto clássico de Ernest Gellner, que ensaia uma depuração do conceito de patronagem e, ao mesmo tempo, a apresentação das condições sob as quais esta relação de poder floresce e as condições que impedem seu funcionamento; e o de José Murilo de Carvalho, que tentou definir os conceitos de coronelismo, mandonismo e clientelismo. Ambos, Gellner e Carvalho, tendem, procurei mostrar, a reduzir a riqueza dos fenômenos que tentaram fixar sob a forma de conceito. Não os tratam como, em primeiro lugar, prática e funcionamento, ou seja, como uso em que estão unidos uma teoria e uma prática. Por outro lado, fazem uma investigação descendente das relações de poder. Ou seja, para Gellner, só aparecem práticas clientelistas em sociedades incompletamente centralizadas, nas quais o mercado e a burocracia estão mal implantados; onde o Estado é falho nas técnicas de

controle do território; onde o Estado opera por idioma incompreensível da burocracia o que exige a mediação dos chamados *brokers* ou *middlemen*. Para Carvalho, a existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder não formam sistema como traço e estão condenadas ao desaparecimento. Ele distingue o coronelismo do mandonismo. Nem clientelismo nem mandonismo percorrem trajetórias específicas como faz o coronelismo na tentativa de obter recursos do centro e monopolizá-los na periferia. O clientelismo cresce, como corolário, quando cai o coronelismo. Os níveis inferiores da política tratam diretamente com os eleitores que já não têm o voto controlado.

Ou seja, para ambos os autores, as relações patrão/cliente são o fruto da falta (de centralização e burocratização, para Gellner e relações suficientemente horizontalizadas que permitem o monopólio de recurso e o controle dos votos, no caso de Carvalho).

Em contraposição a essas duas teses iniciei a leitura dos textos que tratavam de clientelismo e patronagem, mas baseados nos princípios da Antropologia da Política. O primeiro deles foi o trabalho de Marcos Otávio Bezerra, *Em Nome das Bases*.

O livro descreve as relações dos parlamentares com a União em busca das Emendas do Orçamento que pretendem destinar aos seus redutos eleitorais pela via dos seus assessores locais, ou, para usar o vocabulário nativo, das *bases*. Para tal, uma vez que os alunos naturalmente não conheciam o sistema orçamentário brasileiro, tive de introduzi-los no tema e explicar os principais trâmites burocráticos para que se realizem os chamados *pleitos* (nome dado pelos parlamentares à luta para obtenção dos recursos que serão destinados aos municípios que são seus redutos eleitorais) dos deputados e o modo como conseguem êxito em suas demandas. Pois, como afirma Bezerra, não basta ter aprovadas as emendas: há que lutar para que o recurso seja liberado.

Essa descrição recorre, por suposto, às teorias antropológicas da patronagem: sonho de monopólio dos fluxos de recursos emanados desde o centro; permitir que passem alguns deles; fechar as portas a outros; distribuí-los segundo os desígnios de quem os detém.

O *pleito* é forma pela qual ocorrem as relações entre os parlamentares e suas respectivas *bases*. Esta última tem uma definição lável que vai da circunscrição territorial variável até um grupo a custo determinado. Ela pode ser um município, um distrito, um bairro onde o parlamentar pôde entrar graças à mediação de um político local.

O que nos levou à seguinte questão: como um parlamentar entra em um determinado local, transformando-o em uma base. Há que fazer conexões com

prefeitos, vereadores, sindicalistas, lideranças comunitárias etc. As formas de fazê-lo dependem e exigem observação de campo para serem descritas e analisadas.

Portanto, além de expor o texto com os comentários relativos aos detalhes dos procedimentos que ali não constam, era necessário mostrar a diferença entre o tipo de análise baseado na etnografia e em categorias nativas e as análises que as precederam.

O texto seguinte, de Beatriz Heredia, descreve o grupo de pessoas que deve ser leal ao parlamentar, os modos como mantém a lealdade do grupo e, conseqüentemente, dos eleitores. Porque é o político local que faz presente o parlamentar durante o intervalo das eleições. A novidade de seu trabalho reside precisamente no momento de sua pesquisa. Pois até então as atenções dos estudos sobre política eleitoral recaíram todas nos períodos eleitorais. Como, então, pergunta-se Heredia, comportam-se eleitores e políticos entre as eleições?

Em primeiro lugar, esforça-se por manter-se presente no cotidiano, ou ao menos na memória dos eleitores para depois não ser acusado de estar junto a eles apenas nas eleições. Boletins periódicos, rádios, malas-diretas, luta dos assessores para conseguir entrevistas para seu parlamentar, são alguns dos exemplo dos métodos postos em cena para não dar a sensação ao eleitorado de ter votado num candidato de quem nunca ouviu falar ou de quem só recebe notícias pela época das eleições.

Até aqui, portanto, vimos, durante o curso, como ocorreu a formação de uma antropologia da política, ou, melhor, sobre que base ela se constituiu. Desde a formação de uma subdisciplina que tratara a política como um sistema no qual o poder estava confinado a instituições cujas funções eram as de preencher nas sociedades tribais o que lhe faltava, o Estado; passando pelo tratamento que lhe deram à política os processualistas, ou seja, processos pelos quais se formam redes baseadas em egos que estão relacionados interindividualmente e de forma dual; até o que se fez em pensamento político dos autores clássicos brasileiros; e, finalmente, o enquadramento de um tema que era prioritariamente o objeto das outras Ciências Sociais.

Passamos também por algumas abordagens que puseram a política sob o domínio da patronagem – o que é um traço também do processualismo – e, por conseqüência, fizeram-na refém da reciprocidade, ou, mais precisamente, da distribuição, além do que seu núcleo de atividades ocuparia um nicho marginal no conjunto de valores da sociedades estudada. Vimos como em quase todas as abordagens se deu importância à manipulação e aos interesses individuais – ainda que se tratasse de grupos. E, como conseqüência, deu-se muito mais importância a uma mecânica das emissões dos fluxos de poder

desde um centro que os detém e do qual eles emanam. Desde este centro, vimos, até as periferias, foi o que pretendi mostrar, vai-se perdendo em organização, como em um processo entrópico, até que seja possível constatar a falibilidade da potência pública e as lacunas que vai deixando abertas para que se introduzam nelas os poderes paralelos, amiúde identificados como privados. E, então, tudo se dá por explicado: a falta do Estado, a debilidade da burocracia, a má ou incompleta centralização e suas diversas conseqüências.

É curiosa, fiz ver aos alunos, a ubiqüidade destas explicações nas Ciências Sociais. A ponto de que não as devermos tomar por falsas, nem sequer retirar-lhes o que contém de pertinente. No entanto, foi o que procurei mostrar, foi a tentativa dos pesquisadores do NuAP plantear a seguinte questão, posta de modo muito proverbial: há ainda mais que isso ou todo o problema se encerra e se esgota nas soluções que surgiram em função da forma como foi colocado?

As tentativas, deixei claro, foram muitas. À parte as enormes diferenças entre os autores que compuseram o grupo, houve um método comum: o etnográfico; e uma intenção comum (com grande variedade de êxito): expor as formulações dos atores do processo democrático como verdadeiras teorias, teorias nativas sobre a democracia representativa. Por minha parte, reservei o último bloco do curso a dois autores que, segundo meu ponto de vista, obtiveram mais êxito nesta tarefa. Cabia então explicar aos alunos esta minha opinião.

Em primeiro lugar, é necessário analisar o que realizou um deles, Moacir Palmeira:

- 1) fez uma observação de campo pormenorizada em Pernambuco;
- 2) conferiu importância às interpretações nativas da democracia, importância esta atestada no título do artigo recomendado para leitura: "Voto. Racionalidade ou Significado?". Mas também nas principais questões neles levantas: o que é o voto? De que se está falando? De uma escolha racional, feita por um indivíduo – tão hipotético quanto improvável – do qual se esvaziou todo seu conteúdo social?

Essa pergunta me parece essencial porque, justifiquei aos alunos, põe em questão a abordagem segundo a qual o voto se apresenta como a expressão acabada do clientelismo e da ignorância, por exemplo, ou da irracionalidade. Mas também, e talvez mais importante, que o voto resulta da escolha racional de um indivíduo isolado de seus laços sociais, de seu entorno cultural. O objetivo de Palmeira, parece-me, antes, é o de demonstrar que o voto não é uma empresa individual e não faz parte do conjunto de atos que se faz por livre escolha. Que é menos um ato de lógica que um ato de socio-lógica.

Em seu trabalho de campo, identificou uma categoria nativa: “o tempo da política”. Um período sob o qual se modificam a geografia social, os laços de solidariedade, se endurecem as divisões faccionais. O “tempo da política” é uma categoria nativa que teve um destino curioso, tal como outras categorias nativas mais célebres (o Mana, o Hau, o Potlach) e se fez um conceito. De fato, muitos de nós o encontramos em nossos trabalhos de campo, sob uma ou outra fórmula, mas sempre com o mesmo significado: uma circunscrição temporal mais ou menos delimitada, ou delimitada de diferentes modos, que coincide com a época da campanha eleitoral e as lutas pelos votos.

Tentei mostrar como, ao mesmo tempo em que elabora uma etnografia pormenorizada e específica de seu campo – talvez seja esse um dos grandes méritos de seu trabalho e um verdadeiro exemplo em termos metodológicos e de muito proveito para os alunos de doutorado, independentemente do tema que escolheram – sem, contudo, abandonar um alto nível de abstração. De modo que podemos ver, os que fazemos etnografia das eleições, em nossos campos, muito do que aparece em suas descrições.

A escolha do texto do segundo autor, Marcio Goldman, procurei justificar aos alunos da seguinte forma: em primeiro lugar, a compreensão de que os eleitores são produtos do qual se deseja uma participação determinada associada a uma passividade específica. A aproximação do indivíduo produzido nos séculos XVIII e XIX, ou seja, algo forte o suficiente para que seja força de trabalho, mas fraca o bastante para que seja obediente. Os séculos XVIII e XIX lograram atuar sobre os corpos de modo a produzir indivíduos sobre os quais se poderia constituir um determinado discurso. A produção do eleitor, segundo alguns cientistas políticos franceses, parece ter obedecido ao mesmo princípio.

Tomando-se este ponto de partida, o que pretende Goldman? Que o antropólogo, diz ele, dedique-se ao “essencial da sua profissão”, a saber, produzir uma teoria que não oponha práticas e normas, mas que as articule; “em que dados e teorias não façam dois” e em que “os ideais e as realidades” estejam obrigados a ficar lado a lado.

É verdade que em antropologia, lembrei aos alunos, aparece uma distinção tácita entre o que é determinante: o universo das regras – e aí está localizado o estruturalismo levistraussiano – ou o mundo das práticas – capitaneando por Pierre Bourdieu e seus seguidores.

Em antropologia, sobretudo no trabalho de Michael Herzfeld (*The Poetics of Manhood*), portanto ao menos desde 1985, procura-se superar esta oposição. É essa superação que pretende Goldman. Pois, segundo ele, há os ideais democráticos e sobre eles algumas práticas produzem o eleitor

individual, passivo e participante, assim como a profissionalização política e, por outro lado, são essas práticas que brindam os ideais com suas bases de sustentação e reprodução no tempo.

Mas, convenhamos (antecipando-me a uma questão típica da classe discente), há práticas e regras que não combinam. Que fazer? Goldman apresenta as explicações tradicionais para o caso brasileiro: mídia comprometida, legislação imperfeita, ignorância do povo etc. Entretanto, ainda que reconheça a pertinência destas explicações, considera que elas se distanciem do que ele chama de “a terceira dimensão da política”: a dimensão da subjetividade. Da constituição de um sujeito político e de uma consciência política, adaptando para este quadro as teorias do último trecho da obra de Michel Foucault.

O artigo indicado para leitura aponta, então, dois pontos de interesse:

1) a relativização do conceito, ou melhor, da categoria nativa, convertida em conceito de “tempo da política”. Como a política não é considerada pelos intervenientes como um domínio, mas como uma atividade, ela se apresenta de modos diferentes, ou seja, recebe significados distintos. Temporalidades heterogêneas: contínua para os que fazem política; descontínua para os que não a fazem; uma avaliação diferente: poluente para os que não a fazem; moralmente neutra, no pior dos casos, para os que a fazem; transcendente para os que dela estão afastados; imanente para os que estão mais perto dela.

2) A superação da tentação em recorrer a princípios explicativos gerais dos comportamentos e idéias concretas com que se defrontam em campo – explicação do voto através do clientelismo, do personalismo, da honra, e do compromisso, vinculando-os à reciprocidade e à troca.

Para Goldman, essa abordagem teria o vício da circularidade. Ou seja, das observações empíricas se chega a valores centrais (honra, por exemplo). Daí se extrai um princípio abstrato que se aplica como fonte de explicações dos comportamentos e das idéias observáveis que confirmam a existência e centralidade do valor. Por exemplo, observo que as pessoas em meu campo matam por vingança. Desta observação retiro que isso ocorre em nome da honra, um valor central, e logo ao observar que as pessoas se vingam digo que o fazem em nome da honra.

Goldman identifica ainda o efeito que chama de curto-circuito entre o empírico e o transcendental desta circularidade. Por exemplo, se digo: as pessoas em meu campo votam porque recebem coisas e se comprometem com quem lhas dá. E logo converto essas práticas e suas correspondentes

teorias em categorias e valores e padrões, perco de vista o campo onde se dão as disputas, as variações e os conflitos. Unificar, necessariamente, o que é mutante e polissêmico.

Submetemos as práticas a valores subtraídos de seu contexto e somos levados a ignorar o papel das diversidades das lógicas sociais e a precisão de cada uma delas na determinação de cada fenômeno observado em ato. Por exemplo, se diz algo acerca da intransitividade da liderança. Determinadas classes não elegem seus líderes para cargos políticos representativos. Por que? Porque pobre não vota em pobre, se diz. Porque as camadas populares estão desorganizadas. Mas, se não nos desligamos da diversidade de lógicas, por exemplo, da polissemia, notamos também que: a) não os elegem para que não se convertam em outra coisa que não seus líderes; b) para que não se convertam em políticos e sejam parte de um universo considerado corrupto; c) porque as pessoas têm múltiplos laços e múltiplas identidades e não apenas a de pobre ou membro de um determinado grupo.

Ou seja, o que Goldman pretende é que se: a) pluralize as categorias; b) se identifique os mecanismos complementares assimétricos e, c) se reconheça os processos de subjetivação.

O curso foi concluído na sétima aula (os alunos requisitaram junto à secretaria do Programa de Pós-Graduação uma aula a mais, uma vez que a discussão sobre minha pesquisa tomou muito mais tempo do que eu havia previsto) com a apresentação deste texto de Marcio Goldman.

A avaliação dos alunos será feita mediante a apresentação de um trabalho final cujo conteúdo versará sobre seus projetos ou pré-projetos (segundo o estágio do desenvolvimento do trabalho de cada um).

1.2. Palestras ministradas na UBA e na FLACSO

As duas primeiras palestras versaram sobre dois de meus temas de pesquisa. Na primeira delas, falei a respeito do que fora a minha tese de doutorado, cujas terceira e quarta partes foram recentemente publicadas num livro com título homônimo ao da tese². Visando reduzir o volume deste relatório, proponho apresentar aqui apenas um resumo desta primeira fala.

Minha investigação sobre família, política e violência no sertão de Pernambuco foi fruto da curiosidade despertada acerca das posições relativas dos chamados “coronéis” e dos grupos armados que supostamente controlavam como uma propriedade sua e que receberam, na literatura histórica e

2 *O Povo em Armas. Violência e Política no Sertão de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2004.

sociológica, os nomes de “capangas”, “exército privado” e “milícia particular”. Como não estavam familiarizados com o tema, tive de fornecer aos espectadores os parâmetros históricos e sociológicos da região e da época sobre as quais trabalhei, mas também o quadro geral da pesquisa propriamente dita. Disse, então, algumas palavras acerca da vasta literatura histórica e sociológica a respeito do fenômeno do “coronelismo”, do sistema político e eleitoral da Primeira República, destacando os principais autores, tais como Vitor Nunes Leal, Alberto Torres, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Raimundo Faoro, José Murilo de Carvalho e demais autores, de menor expressão, mas cujas obras sobre o tema por certo seguem como leitura obrigatória.

Acerca da pesquisa, disse ao público que minha tese de doutora resultou de pesquisas iniciadas em 1999. Fiz, no Vale no Pajeú e adjacências, até o presente, 4 períodos de campo: 6 meses em 1999; 2 meses em 2000; outro equivalente em 2001 e, recentemente, em 2004, ainda um outro de 2 meses. Todas as pesquisas foram levadas a efeito em três municípios situados na mesorregião do sertão de Pernambuco, dois deles na microrregião do Vale do Pajeú e um outro na microrregião de Itaparica. Suas populações variam entre 16 mil e 70 mil, para os municípios do Vale do Pajeú e 22 mil para o de Itaparica. As atividades econômicas são a monocultura da cana, associada à manufatura de rapadura; plantio de subsistência de milho e feijão, fruticultura minifundiária e, no que toca à pecuária, criação extensiva de bovinos e, sobretudo, caprinos. No plano ilegal, dois dos municípios fazem parte do chamado “polígono da maconha” e, portanto, sofrem constantes ocupações militares e são o alvo de freqüentes operações especiais da Polícia Militar de Pernambuco que, há poucos anos criou para a região uma divisão, o CIOSAC, cujas táticas e estratégias foram baseadas na Forças Volantes existentes no tempo dos cangaceiros³.

Expus o cerne de minha tese colocando as seguintes questões, ou seja, aquelas que nortearam a pesquisa:

- 1)** Que tipo de relações entabularam os chefes com esses braços armados ilegais?
- 2)** Como eram estes últimos incluídos num cenário de legitimidade sem jamais abandonar o território da ilegalidade?
- 3)** Havia um tipo de subordinação indiscutível e incontornável ou havia formas reais de relações de poder e de forças?
- 4)** E, desde um ponto de vista nativo, a ser revelado pela observação de campo e por um tipo específico de documentos até então silenciado

³ Vale notar que a região é o berço e o local de florescimento do cangaço. Virgulino Ferreira, Lampião, nasceu na zona rural de um distrito do maior dos municípios que fazem parte da pesquisa.

pelos investigadores, quais eram e quais são os sentidos atribuídos a “cangaço” e “cangaceiro” precisamente em seu local de nascimento e florescimento, o Vale do Pajeú, do Moxotó e do Riacho do Navio? Como os cangaceiros eram distinguidos dos demais habitantes? Quem era assim denominado? Como se passava a pertencer a essa classe de pessoa?

5) Quais eram as implicações do parentesco e das vinganças de sangue na produção deste tipo de homens que formaram um tão grande contingente e eram assim reconhecidos pela população do lugar?

6) Quais eram os laços políticos que tais homens podiam tecer com os representantes legais das instituições estatais como os políticos, os juizes e os policiais?

Procurei restringir as respostas a essas perguntas seguindo uma linha específica, aquela das contribuições, em que, meu trabalho se entrega aos estudos a respeito da política, da violência e da família no Brasil.

A respeito dos chamados “coronéis”, todo um conjunto de problemas foi levantado, iniciando-se pelo próprio questionamento da existência de uma tal figura política, quase naturalizada na literatura histórica e sociológica brasileira, assim como me parece naturalizada a figura do *caudillo* na literatura sociológica argentina:

1) Existia, de fato e de direito, um tal chefe em cada um dos municípios estudados, capaz de conjurar em torno de si todos os poderes, locais, estaduais e nacionais presentes em seu território?

2) Qual era a importância das famílias e dos ramos familiares na política local e nas suas indissociáveis extensões na política dos outros níveis?

3) Não haveria disputas internas nas facções políticas, entre os segmentos e expressões das máquinas política, jurídica e policial?

O exame de documentos como informes de autoridade jurídicas, políticas e policiais, além dos inúmeros processos-crime e de um certo volume da correspondência de políticos municipais, estaduais e nacionais, revelou um panorama diferente do exposto ao longo de muito tempo pelas Ciências Sociais brasileiras acerca do coronelismo, do mandonismo e do poder local.

Antes de tudo porque iluminou a existência de conflitos no interior de cada uma das instituições: na política, nas dissensões entre as diversas lideranças existentes nas cidades e nas vilas e internas a cada uma das correntes lideradas; na Justiça, entre serventuários, promotores e juizes; na polícia, entre delegados de diversos municípios, entre delegados e subdelegados, entre superiores e inferiores na hierarquia da Força Pública destacada para aquela região.

Em seguida, revelou a inexistência de tais exércitos e, ao contrário, a presença de pequenos microgrupos de base familiar, dispersos pelo território, lançados na clandestinidade pelos atos violentos cometidos, muitas vezes, por desforras a ofensas sofridas. Esses grupos tinham alto poder de mutação, agrupamento e fragmentação. Podiam, circunstancialmente, agrupar-se em bandos maiores que levavam a efeito grandes *questões*, ou seja, as brigas entre agrupamentos familiares, aos quais aderiam como local de fuga e proteção, como meio material de vida, como meio de conduzir as suas próprias *brigas*, como um destino que a herança dos traços do comportamento de sua família (a *fama*) havia-lhes legado. Para esses microgrupos, as fronteiras entre o legal e o ilegal, como resultante das suas ações vindicativas, estava suficientemente borrada para permitir-lhes o acesso a autoridades legal e democraticamente constituídas ou transformar-se em uma delas: policiais, subdelegados, inspetores de quarteirão. Uma situação que oblitera qualquer oposição entre o legal e o ilegal.

Porosa também eram as fronteiras que separavam o público do privado, mostrando o quanto de um estava contido do outro, a ponto de tornar-se impossível chamá-los de domínios ou esferas. O mesmo se passou entre o local e o nacional, tanto no âmbito político quanto no moral. A família, por exemplo, ao mesmo tempo em que fenômeno comunitário local e privado, era capital político, jurídico e militar, apresentando-se como um autêntico “vetor de bando”.

A família apresentava-se sob seu aspecto de árvore genealógica, uma virtualidade de limites imprecisos. Uma virtualidade constantemente recortada no momento de sua atualização e operacionalização quer pela política, quer pelos atos violentos de vingança de sangue, quer pela natureza cognática da filiação e seu correlativo princípio de liberdade de residência pós-marital e de adoção de sobrenomes. Todas essas forças concorriam para tornar imprevisível a orientação das vinganças, a escolha dos alvos, a avaliação das solidariedades passiva e ativa, e a formação das correntes políticas.

As cadeias de filiação e, de forma confluyente, o parentesco por afinidade, o parentesco ritual, ou (que se poderia chamar de modo frouxo) por contágio e a circulação de bens e serviços que mantinha alinhavadas as boas relações sociais, formavam o grosso do contingente militar, político e familiar que era a família, na maior parte das vezes reconhecendo-se sob a égide de um sobrenome e que, no entanto, jamais se apresentava sob a forma de um monolito. A família, sob seu aspecto militar, político ou de simples agrupamento produtivo e reprodutivo, era segmentar, composta de subunidades que se podiam ou não agrupar e obedecer ao imperativo do sobrenome. Seus segmentos recebiam nomes: a *casa*, a *linhagem*, ou simplesmente, termo polissêmico, usado para significar os diversos segmentos familiares, desde a *casa* até o partido político, *família*.

Ao mesmo tempo em que a documentação examinada põe em questão a figura do coronel, a noção de coronelismo e a existência de “exércitos privados” ou de “milícias particulares”, impõem ainda um problema. Talvez o problema seminal de toda a tese: como foi possível que, durante tanto tempo (lembrando que a chamada Primeira República permaneceu viva desde a aurora da República até o golpe militar de 1930), numa formação social armada como era a do Vale do Pajeú e arredores, na qual a coragem guerreira estava no topo da hierarquia dos valores, não correu nenhuma revolta popular no sentido purista da expressão? Não tratei propriamente de fornecer uma explicação, mas de forjar um conceito ou de iluminar um objeto: “o povo em armas”. Não somente um grande contingente armado, disperso no território físico e no dos laços sociais, mas uma população pronta a desenrolar seus conflitos internos por meio das armas, se necessário, e construir por meio dessas ações uma *fama* coletiva que atravessava os indivíduos e os transformava em membros de um certo agrupamento que detinha um conjunto de características que permaneceria no tempo e exigiria dos seus membros respostas, por atos ou por palavras, condizentes com esta *fama*; pô-los-ia numa determinada posição no interior da comunidade; obrigá-los-ia, em função destas ações, a transformar-se homens em armas cujos valores locais, associados aos das instituições estatais, os alocaria, em simultâneo e em paradoxo, sob as categorias de *desmantelados* e de *homens de vergonha*. Ou, em uma palavra, *cangaceiros*. O Povo em Armas, por sua alta potência de mutação, estava prestes a transmutar-se de camponês em policial, de policial em cangaceiro, de vingador em facínora, segundo os encontros que fizesse com a lei, com uma facção política, com um grupo de salteadores, com ladrões de bodes, com um bando armado em busca de vingança. Possibilidades não excludentes e por vezes simultâneas.

No Vale do Pajeú, a política e a violência se apresentam, para usar uma expressão consagrada, sob o idioma do parentesco que, no entanto, não é uma quimera e está, a todo momento, preenchido e mantém-se vivo pelo que contém de política e de atos virtuais de violência. As instituições estatais foram tragadas pelo parentesco ao mesmo tempo em que o parentesco foi capturado por elas.

Em poucas palavras, e muito esquematicamente, esta foi a exposição que ouviram os que gentilmente compareceram a esta primeira exposição do meu trabalho. De resto, e mais uma vez não custa enfatizar, o quanto de surpresa e interesse o trabalho suscitou no público. Por mérito, vale ressaltar, da própria realidade que minhas pesquisas revelaram. Para citar um único e de fato mais significativo exemplo, segundo me foi relatado por um dos presentes, doutorando em Ciência Política, ele e uma colega sua passaram

a considerar um novo projeto a respeito de um antigo bandoleiro do Pampa argentino, chamado Gauchito, que hoje em dia recebe ex-votos de fiéis que lhe fazem promessas.

A segunda palestra tratou de um tema muito mais aberto pois era o de meu projeto, ainda em fase de implementação, de pós-doutoramento. Assim como ocorreu na primeira conferência, embora já me pudesse dispensar da apresentação do campo de pesquisa, tive de expor ao público a síntese do quadro teórico dos estudos concernentes à memória coletiva em Antropologia antes de trabalhar a temática do projeto propriamente dito. Ao contrário do que ocorreu na primeira palestra, quando falei de um trabalho já concluído e amadurecido, no caso da segunda, pelas hesitações próprias de um trabalho em fase de implantação, optei por redigir a fala. Se, por um lado, arriscava a perder em dinâmica, por outro ganharia em precisão e, ademais, poderia fornecer aos interessados uma cópia do texto. É uma síntese deste texto que apresento a seguir.

A investigação a respeito da memória coletiva tem como marco reconhecido os textos provenientes de um membro da Escola Sociológica Francesa, Halbwachs. Como dileto seguidor de Durkheim, Halbwachs inseriu a memória num quadro social, do qual dependiam representações, noções e idéias necessariamente coletivas e atuais. A memória, a partir de então, torna-se reconstrução e não revificação do passado, prisioneira que é das representações do presente. Ela é reconstrução, sempre parcial e seletiva, de um passado referenciado pelos quadros da representação social. A memória pessoal torna-se, então, além de um elemento coesivo, um ponto de vista da memória coletiva. Esse ponto de vista é determinado pelo lugar que o indivíduo ocupa no grupo e é mutante segundo as relações estabelecidas com outros meios. Para Halbwachs, as pessoas são capazes de lembrar aquilo a que são remetidas por um quadro social ou político, no interior de um contexto que se modifica no fio do tempo, sendo que normas e valores desempenham um papel importante e influente na memória. As memórias individuais tornam-se apenas a manifestação da memória do grupo. Halbwachs, portanto, tornou a memória, até então objeto da psicologia, um objeto da sociologia, obra mesma da coletividade.

O quadro fixado por Halbwachs fez escola. Segundo Goody, por exemplo, nas culturas ágrafas as idéias e atitudes referentes ao passado tendem a refletir preocupações presentes. O movimento, portanto, é o de uma invasão do presente no passado. Assim costumam entender as demais teorias relativas à memória, desde o fundador dos estudos da memória coletiva, até os trabalhos mais atuais de pesquisadores como Remjinse, passando por autores

de épocas diversas como Malinowski, Bloch e Goody e Watt. Desde a idéia de uma tradição inventada até as belas fórmulas segundo as quais a tradição é uma imagem movente do passado, todas parecem presas a esse modelo hegemônico. É apenas quando a memória fixa-se na escrita que, segue Goody o “passado pode representar mais do que uma extensão (...) do presente”. A seu modo, esse projeto não despreza este aspecto da memória e até mesmo o privilegia. Mas levanta-se aqui uma outra hipótese, de forma alguma nova, embora um pouco abandonada. A possibilidade da invasão constante do passado num presente que insiste em recalá-lo por meio de expedientes de valoração negativa, de irrisão e de escárnio. Note-se que existem anedotas que ridicularizam costumes e valores locais quando levados às últimas conseqüências. Para citar apenas uma das que recolhi, conta-se que há muito tempo houve uma briga entre dois grupos numa vila e que, como mediador do conflito, foi convocado o subdelegado que, por ter de viajar, entregou a chave da cadeia para os protagonistas e mandou que “se prendessem” até seu regresso, no que foi prontamente atendido. Esse caso ilustra como alguns dos valores principais do Vale (hierarquia e obediência) podem, quando levados ao paroxismo, ser motivo de derrisão. Como exemplos de histórias recolhidas em campo consideradas reais pelos informantes, conta-se que um jovem fora cortado de faca durante um baile. Ao chegar em casa, foi considerado *desmoralizado* pelo pai que o proibiu de ali residir antes que se moralizasse. O jovem tornou-se um célebre cangaceiro e a atitude do pai é avaliada como um ato de *ignorância*, ou seja, relativa ao passado.

Um determinado interesse que unifica muitas vezes a memória social e a reconstrução histórica (voltarei brevemente a este ponto adiante), dá ensejo a um uso do passado que visa muito mais o presente e o futuro. Em sua crítica à concepção ilimitada do passado promovida, segundo ele, por Malinowski e Durkheim, Appadurai sugere a existência de normas culturalmente variáveis, mas cuja função é universal, que regulam a possibilidade de debater o passado e, assim, torná-lo um “recurso escasso”. Escassa ou ilimitada, a possibilidade de debates envolvendo a construção ou recriação do passado, abre as portas para a produção política de versões ou, para usar o vocabulário de Cohen e Comaroff, do gerenciamento do significado, ou seja, a disputa em torno do estabelecimento de valores, hierarquias e interpretações impostas por uma parte hegemônica sobre outras. E a disputa pelo controle, refacção do passado e produção de versões que aproximem a historiografia do mito não é exclusiva da oralidade. A essa disputa Appadurai sobrepõe a necessidade de uma grade cultural que defina tais debates. A hipótese de Appadurai é relevante para

este projeto por liberar a idéia do passado como elemento de debate e divisão no presente, sem contudo conferir ao presente absoluta liberdade de invenção do passado.

As ligações entre passado e presente foram abordadas também sob duas principais formas. Por um lado, como atividade prática organizada por estruturas passadas, de acordo com a proposta de Sahlins, ou seja, as atividades práticas são continuamente organizadas por estruturas de significância; por outro, por meio de uma representação ideal do passado derivada do trabalho prático do presente baseado nas evidências atuais do passado – aí incluída a memória. Bohanan sugeriu que a reorganização do passado se dá em função das modificações atuais, visando mostrar que as práticas presentes são governadas pelas do passado.

Em todas essas abordagens, assim como na idéia de uma “nostalgia estrutural” – ou seja, o desejo por um passado cuja marca principal são os valores purificados de retidão, equilíbrio e respeito mútuo –, o passado pesa sobre o presente como um modelo, um quadro positivo inspirador da ação. assim como sugeriu também Champagne, para quem a memória coletiva fixa formas de agir e de pensar. Mas é preciso reconhecer que essas formas podem não seguir, mas antes rejeitar, o conteúdo desta memória. Herzfeld mostra, por exemplo, e neste mesmo sentido, a “ambivalência da tradição”, cujos sinais, positivo ou negativo, o contexto e o ângulo de visão determinam a sua interpretação.

Segundo minhas observações e dados de que disponho no momento, o passado é, para os habitantes dos municípios circunscritos pela pesquisa, um modo de ratificar os comportamentos presentes, mas de duas maneiras diferentes. Por um lado, avalia-se o passado como o tempo da fartura, do respeito, da tranqüilidade, da pureza, do *carrancismo* ou, em uma palavra, da *ordem*. No tempo atual, as relações sociais mostram-se desordenadas ou, em certos casos, invertidas em relação ao que eram no passado. É bem verdade que essa perspectiva não se apresenta politicamente neutra. Ela é nostálgica, conforme notou Hill a propósito de outro contexto social, de um tempo em que as hierarquias estavam todas em seus lugares e os considerados inferiores se comportavam como tal; daí a noção de *ordem*.

Por outro lado, avalia-se o passado como o tempo do excessivo rigor moral, da seca, do abandono, da violência, da *ignorância* ou, em uma palavra, do *atraso*. É a respeito desta dupla avaliação, das duas faces do passado e de seus dois sinais – positivo e negativo – e de como ambas são capazes à sua maneira e sob determinados métodos específicos de invadir o presente que versam as preocupações e problematizações deste projeto.

Dada a importância conferida à memória local, é preciso perguntar quais as suas articulações para a vida e as estratégias cotidianas das populações sertanejas. Tal problema, muito geral, pode, com o auxílio dos dados já coletados ao longo do trabalho de campo para o doutorado, ser desmembrado em vários outros: por meio de que métodos e dispositivos se costuma reconstruir o tempo passado? Que mecanismos desencadeiam o processo da recordação e o fazem seguir por determinados caminhos? Em vista das articulações da “pequena política”, de que modo a memória pode construir ou demolir reputações coletivas? Quais são os usos políticos que se faz da memória? De que modo é possível uma dupla avaliação do passado, negativa e positiva, pelos mesmos grupos, por vezes pelas mesmas pessoas? De que modo as narrativas sobre práticas pretéritas – mesmo denegadas, consideradas ultrapassadas e extintas – são revitalizadas nas práticas atuais pelos mesmos enunciadores que as rejeitam? Por que caminhos o passado contrabandeia-se para um presente que insiste em barrar-lhe a passagem? E que efeitos o passado rememorado ou reconstituído pelas narrativas e nas pesquisas dos historiadores locais produz nas práticas presentes? Que versões do passado triunfam e por que meios isso ocorre? Que correlações essas versões entretêm com as facções políticas, as linhagens genealógicas e os segmentos daí decorrentes? Que movimentos desencadeiam nas atividades ilegais e nos atos violentos relacionados às vinganças entre famílias, de resto, tão recorrentes naquela região?

Localizados no interior do quadro teórico, considere o público doravante pronto para ouvir a respeito das propostas do projeto propriamente dito. O que expus da seguinte maneira: A pesquisa proposta a seguir visa abordar, em simultâneo, quatro fatores que influenciam, algumas vezes decisivamente, o cotidiano de um grupo de famílias com que estabeleci relações de colaboração em minha pesquisa de campo para a elaboração da tese de doutorado⁴. Esses fatores são, a saber, a memória, a violência, a política e o parentesco. Embora circunscrita a este universo de pesquisa, a importância destes quatro aspectos pode ser ampliada a uma grande fatia da população dos municípios onde vivem as famílias, conforme tentarei mostrar ao longo do projeto. A pesquisa propõe-se a desvendar os modos como cada um interfere nos demais e buscará explicar os motivos que determinam o aspecto indissociável através do qual eles se apresentaram até agora em minhas investigações.

4 *O Povo em Armas. Violência e Política no Sertão de Pernambuco*. Tese de Doutorado defendida no PPGAS do Museu Nacional, sob a orientação do professor Marcio Goldman, em agosto de 2003, e argüida pela banca composta pela professora Emília Pietrafesa de Godói (Unicamp) e pelos professores Emerson Giumbelli (IFCS/UFRJ), Eduardo Viveiros de Castro (Museu Nacional/UFRJ) e Moacir Palmeira (Museu Nacional/UFRJ).

A pesquisa será realizada, sobretudo, entre os antigos informantes. Serão privilegiados os membros de cinco famílias. Em razão do sistema de parentesco bilateral, elas não formam, cada uma, unidades fechadas e absolutamente distintas, havendo indivíduos pertencentes a mais de uma dessas cinco famílias reconhecidas como tais entre os nativos. Elas são ligadas entre si, reconhecidamente, por laços de parentesco afim ou por ligações de proximidade variável na genealogia. Não é o lugar aqui para desenvolver mais detalhadamente essa dinâmica da organização da família e do parentesco nesse universo social. Para efeitos de organização da pesquisa, e sem trair formas locais de identificação das famílias, os cinco grupos serão distinguidos pelas características que se seguem. Duas delas são lideranças políticas em seus respectivos municípios (Jordânia e Monsanto) e, portanto, têm forte inserção nas suas sedes urbanas; uma terceira é majoritariamente residente na zona rural, uma área situada na divisa entre esses dois municípios; as outras duas são inseridas no meio político, sem contudo ocuparem as posições dominantes desse cenário, dividindo-se entre residentes em ambiente rural e urbano, em Monsanto, Monte Verde e Jordânia⁵ (ver adiante a caracterização mais específica desses três municípios). Vale sublinhar que a divisão entre rural e urbano é de novo analítica, embora em certa medida reproduza a divisão nativa entre “mato” e “rua”, uma vez que as atividades profissionais e econômicas, as normas de etiquetas e de convívio obrigam que todos transitem e de alguma forma façam parte de um e de outro ambiente. Para além destes informantes privilegiados, em função das permanências anteriores, a pesquisa conta com um número considerável de informantes mais ou menos dispersos. Cada um carrega consigo um grupo familiar e, conseqüentemente, uma memória genealógica, política e relativa à violência e que, juntas, formam uma reputação. Esses informantes mais ou menos dispersos serão alvos de meus investimentos de pesquisa. Eles fazem parte de um leque variado e diverso de meios socioeconômicos. Entre este grupo há agricultores, comerciantes de diversos portes, criadores de gado, funcionários municipais, juizes de direitos, médicos e prestadores de serviços.

Assim como diversas sociedades calcadas no universo rural, as populações do Vale do Pajeú reservam um grande peso às relações de parentesco. As relações familiares – com sua indissociável componente territorial – são um dos dispositivos que desencadeiam o processo mnemônico. Lembremos, com Pollak, que coesão e fronteira são funções da memória. As pessoas

⁵ Aos municípios abrangidos pela pesquisa demos os pseudônimos de Jordânia, Monsanto e Monte Verde nos trabalhos até agora publicados. Situam-se todos às margens do rio Pajeú. Todos os nomes de pessoas e lugares são fictícios, por dois motivos: primeiro, para resguardar as identidades dos intervenientes diretos e indiretos das situações relatadas, assim como os narradores dos fatos apresentados. Depois, em função dos compromissos firmados por mim junto aos informantes que depositaram em minha palavra tanta confiança quando dos períodos de campo anteriores.

sentem-se curiosas a respeito de seus ancestrais e das relações de parentesco que as ligam a outras pessoas e envergonham-se da impossibilidade de explicá-las. De modo que se pode falar de um conhecimento difuso e de um outro concentrado nas mãos dos especialistas reconhecidos socialmente por sua capacidade de armazenar e discorrer sobre os dados do parentesco.

A genealogia não está desligada, a despeito da classe social das famílias, de um outro dispositivo que tem o mesmo efeito sobre a memória: a política⁶, sobretudo a eleitoral. Todas as histórias políticas municipais reconstituem geneologicamente – muitas vezes através de minuciosas pesquisas em arquivos – as relações familiares das principais eminências de seus municípios. Portanto, pode-se falar, com Cañedo, de uma memória política permeando a memória genealógica que formula um “capital político familiar”⁷. Porque a genealogia não é um dado. Ela é um instrumento de criação, perpetuação e confirmação de laços de filiação e afinidade. Por este motivo, uma etnografia do processo político eleitoral é indispensável para a compreensão da reconstituição da genealogia. O “tempo da política” é responsável por modificações, rupturas e rearranjos nos segmentos familiares que passam a obedecer às adesões políticas; sendo que, por outro lado, o passado genealógico insinua-se, indiscernível, no interior do processo político. Uma memória na qual o esquecimento desempenha um papel fundamental. Alguns laços de parentesco servem para ser esquecidos e outros podem tornar-se objeto de denúncias políticas; o comportamento, a reputação e a moral dos indivíduos sendo reféns de uma sempre referida *força atávica*. Por isso, são depositados na conta do esquecimento e ao mesmo tempo, freqüentemente, recordados pelos inimigos e adversários.

Um outro aspecto social, também muitas vezes indissociável da política e do parentesco, determina os caminhos da reconstituição do passado: a violência. Vivendo no que se poderia chamar esquematicamente de uma “sociedade de confronto”, ou seja, na qual cada um está colocado sob o olhar do outro, ou, conforme Champagne, uma sociedade em que existe opinião pública, grupos familiares estão na iminência de envolver-se em conflitos de duração e dimensão variáveis, cujas conseqüências podem ser danos materiais ou mortes ou ainda o envolvimento de instituições estatais de diversos níveis. Como ocorre em

6 No contexto deste projeto, deve-se atribuir à “política” o mesmo sentido conferido a este termo pelos pesquisadores envolvidos no Núcleo de Antropologia da Política, ou seja, aquilo que é entendido pelos nativos como política, colocando no centro nas discussões aspectos tocados marginalmente por estudos tradicionais na Ciência Política e da sociologia, tais como clientelismo, relações familiares, identidade étnica, relações comunitárias etc. De resto, a produção dos pesquisadores do Núcleo de Antropologia da Política, coordenado pelo professor Moacir Palmeira, do qual faço parte, é extremamente relevante para esta pesquisa. Uma parte dela poderá ser encontrada na bibliografia final.

7 De modo a rejeitar que as esferas do político – público – e da família – privada – comumente tratadas separadamente nas sociedades democráticas, sejam domínios estanques ou “dois mundos impermeáveis”.

conflitos desta natureza, a análise das relações de parentesco entra em jogo na avaliação dos alvos preferenciais das ações violentas. No encontro das práticas de vingança de família com as instituições nacionais, uma massa significativa da população cai (ou fica na iminência de cair) na clandestinidade. Destas vinganças familiares – cujo parentesco é um dos aspectos e não o determinante – surgem certas figuras muito conhecidas na região: no passado, os *cangaceiros*, os soldados volantes, os *fanáticos*; no presente, os *pistoleiros*, os *mafiosos* e os *maconheiros*. Muitos dos delitos encontrados no Vale do Pajeú (assaltos a bancos, carros-fortes, caminhões, extorsão e seqüestros, tráfico de drogas etc.) foram ou são, alegadamente, formas de adquirir meios materiais e intangíveis (por meio da ampliação da *fama*) de prosseguir com êxito uma vingança familiar, ou, para usar o vocabulário nativo, uma *questão*. Como mostrou Franco para um outro momento e local, os atos violentos fazem e faziam parte do cotidiano das populações do Vale, tanto no trabalho, quanto no lazer. Assim como foi celebrizado na literatura da antropologia do Mediterrâneo e nas etnografias de sociedades mediterrâneas entre os habitantes dos municípios aqui enquadrados existe uma pressão social no sentido de incentivar as ações violentas em caso de vingança.

Nesta chave, inserem-se as categorias nativas de *questão* e *fama*. Elas estão associadas, já que *questão* e seu correlativo *intriga* dizem respeito às brigas entre grupos opostos, cuja solidariedade é ativada em função do idioma do parentesco, para as quais são levadas famílias envoltas na *fama* da suscetibilidade em relação a insultos. São pessoas “que não agüentam nada”, ou seja, que reagem a qualquer agravo. Essa *fama* está ancorada num passado familiar sobejamente conhecido e difundido, tanto na memória – quer escrita, quer oral – especializada dos memorialistas, quanto na memória espontânea e difusa dos demais habitantes. Ela é constantemente atualizada na resposta performática esperada de seus membros quando são exigidos. Ela é ativada, tanto no plano discursivo, quanto no dos atos.

Ademais, calcado na pesquisa empírica, mas também em outros textos que enfocam conflitos envolvendo vingança familiar, a própria idéia de vingança implica na reconstituição constante do tempo passado que influencia a seqüência da avaliação dos alvos no presente e no futuro, e, portanto, das condutas. *Questão*, assim, é algo que, segundo a fórmula nativa, “não se acaba”; é cálculo e reminiscência, prospecção e recuperação. Elas são capazes de formular condutas no detalhe do itinerário, da freqüentação de bares, dos assuntos abordados diante de certo público. E essa formulação remete necessariamente ao passado e a uma certa construção dele segundo a seqüência de mortes e vinganças entre as partes envolvidas. As *intrigas* e as *questões* são conjuntos de atos violentos – ou sua evitação cuidadosa –

que remetem necessariamente a uma determinada reconstrução atual do passado, mas também a uma certa atualização do passado no presente e um cálculo que mira o futuro.

Os diversos “sistemas vindicativos” costumam remeter à força do sangue, tal como sugeriram algumas clássicas explicações da evolução das vinganças privadas à Justiça. Os mortos pedem vingança e tornam-se temidos por seus parentes, revelam algumas etnografias. O tema do sangue, bem como o da captura do “sistema vindicativo” pelo Direito e vice-versa, remetem a três aspectos de vivo interesse para esta pesquisa. Um deles é o que envolve as solidariedades passiva e ativa; o segundo o das mediações pacificadoras e o terceiro, mas não de menor importância, o das compensações. Os dados que levantei até o momento revelaram que o sangue é expresso sob uma terminologia rebuscada no Vale. Ele é recurso argumentativo para exigência de solidariedade, no campo das acusações e elogios de condutas, uma vez que através do sangue herdamos características comportamentais. Formula também solidariedades passivas, pois o sangue inimigo deve correr muitas vezes independentemente do envolvimento direto dos alvos na contenda. É ainda condutor de mediação, uma vez que os pacificadores de conflitos, além de autoridades locais – prefeitos, juízes, vereadores, deputados, comerciantes –, são também membros destacados das famílias envolvidas. O sangue, portanto, é condutor do sistema de reparações, retratações e composições feitas entre as partes em conflito. As compensações parecem ser tímidas. Os dados existentes até agora revelam que elas surgem sob a forma do exílio, mas também como gastos de saúde com feridos ou funerários com os mortos.

No Vale do Pajeú, atos violentos e palavras desafiadoras assumem ares de feitos memoráveis e produzem uma gestão local, tal como já destacaram diversos observadores e autoridades responsáveis pela segurança pública. Mas a violência não se restringe, aí, simplesmente, a um sistema de vingança. As próprias relações de vingança se ligam tentacularmente a outros tantos fenômenos de violência na região. Berço do cangaço ontem, o Vale compõe, hoje, o chamado “polígono da maconha” e, assim como no passado, é o palco de constantes ocupações militares especiais, quer do exército, quer da Polícia Militar estadual que criou, há dois anos, uma divisão especial para operações da caatinga, o CIOSAC, cujas táticas e estratégias baseiam-se nas Forças Volantes existentes na época do cangaço. Durante a CPI do narcotráfico e da pistolagem, alguns dos políticos locais foram acusados de ligações com as chamadas “organizações criminosas” das grandes cidades do sudeste. Assim como no passado eram acusados de *coiteiros*. No presente, algumas destas autoridades são postas na posição de plantadores – ou cúmplices – e traficantes de drogas e de armas. Muitos deles são acusados

de proteção e financiamento de parentes transformados em braço armado das suas famílias em luta e, por isso, tornam-se alvos dos ataques dos inimigos.

A título de síntese e de conclusão, disse aos espectadores que o problema colocado no projeto girava em torno da importância do passado para as populações do Vale do Pajeú, de suas formas de expressão e, sobretudo, de avaliações e de quadro para a ação. Mesmo sendo relegado constantemente ao abandono e ao esquecimento, ao mesmo tempo em que é alvo do zelo e de atenção, o passado é a base da construção de reputações e, portanto, de diversos poderes, entre eles o político-eleitoral. Sob sua tripla forma de expressão (a violência, o parentesco/território e a política eleitoral), o passado é um invasor contumaz do presente a despeito do bloqueio que este lhe impõe sob a forma de um discurso de modernidade. Trata-se de saber quais são os métodos invasivos e qual a eficácia real destas invasões nos comportamentos cotidianos e extraordinários destas populações.

Esses três aspectos da vida social sertaneja (política, parentesco e violência) são vividos no presente, mas guiados pela reconstrução constante e pelo crivo avaliador do passado. Até recentemente, mostraram minhas pesquisas, memorialistas das famílias diretamente envolvidas na política eleitoral costumavam ser consultados a respeito da formação das chapas, da escolha dos candidatos a prefeito, das alianças legítimas, quando sua posição se confundia com a de lideranças políticas. As alianças ilegítimas eram assim consideradas em função de fatos pretéritos, presentes na memória difusa, e alvos da crítica aberta dos envolvidos. Em muitas das cartas consultadas por mim, a ilegitimidade relacionava-se a *questões e intrigas* antigas, cuja atualidade patenteava-se nesses momentos de crise e de disputa, como é a *época da política*, ou seja, o período eleitoral. É preciso verificar até que ponto essas práticas e métodos de avaliação permanecem nos dias atuais, qual é o seu valor e sua eficácia. Uma verificação que deve ter por momento privilegiado o período de efervescência política gerado pela aproximação de uma eleição, a *época da política*, em que os realinhamentos são intensamente acionados. Essa investigação atinge as práticas ordinárias da democracia representativa brasileira, pois podem ser capazes de dar à compreensão as motivações eleitorais – como escolher um candidato – das bases políticas aos níveis mais elevados da política nacional. Seus objetivos são os de verificar como o passado, que pode ser alvo da nostalgia e da desqualificação como o tempo do atraso, pode ser também um quadro para a ação presente, fonte de poder político e outros tipos de poder, tanto locais quanto mais abrangentes.

As relações com os professores e pesquisadores da FLACSO/Argentina foram inicialmente prejudicados, ou ao menos postergados, por um problema de comunicação interna na sede local. No mesmo dia em que me apresentei na

UBA dirigi-me em seguida – dado que as duas instituições são praticamente vizinhas – à FLACSO, onde me apresentei como o pesquisador vindo do Brasil no âmbito da Cátedra Vilmar Faria. Para minha surpresa descobri que ninguém sabia quem eu era e que também todos ignoravam a chegada de um pesquisador brasileiro. Entrei em contato com a secretária da direção que tampouco de algo sabia. Retirei-me e esperei pelo prometido contato. Recebi dias depois um telefonema de um antropólogo da casa sugeriu que esperasse a chegada de um colega seu. Toda essa movimentação tive o cuidado de informar à FLACSO/Brasil. Como o contato demorasse já mais de 30 dias, preocupado com as tarefas de que estava incumbido, voltei a entrar em contato com a Senhora Clélia Parreira (devo acrescentar neste ponto, todos os meus agradecimentos a essa senhora e todos os meus elogios à sua competência e prontidão para me socorrer em todos os inúmeros momentos que recorri a ela) que prontamente reenviou meu e-mail para o professor Vicente Palermo. Recebi, já no dia seguinte, um e-mail seu e de um colega, o professor Novaro. A partir daí, creio poder afirmar, todo o atraso das atividades só não foi compensado em função do calendário letivo na Argentina. Rapidamente os profs. Novaro e Santiago organizaram uma palestra, distribuíram ao público interessado o texto sobre o qual ela versaria e puseram ao meu inteiro dispor as instalações da FLACSO.

O público foi pequeno, porém muito interessado e envolvido com as questões ali referidas. Mais uma vez o tratamento etnográfico de um tema como a democracia representativa surpreendeu positivamente a audiência. O tema desta palestra foi o do clientelismo nas eleições nos municípios por mim estudados⁸. Mais uma vez, pesei a mão na metodologia, ou seja, o trabalho intensivo de campo e a observação participante. De fato, surpreendeu o público o grau de sinceridade e profundidade de alguns depoimentos recolhidos na pesquisa e a explicação que pude dar foi exatamente a intensidade das relações e o nível de confiança estabelecidas durante o longo período de convivência entre mim e os meus informantes.

A idéia central do texto, além de uma crítica às teses da reciprocidade e da redistribuição dominantes nos estudos da patronagem e do clientelismo (tal como já exposto acima na parte referente ao curso), é a de que os eleitores não são a presa fácil de um engodo e que não existe, propriamente falando, despolitização do eleitorado, ao menos nos colégios eleitorais que estudo no Sertão de Pernambuco. Muito ao contrário, essas pessoas vivem a política, tal como foi enfatizado na parte concernente às palestras na

8 O texto sugerido para leitura e distribuído aos ouvintes foi "Sobre a Circulação de Recursos nas Eleições Municipais no Sertão de Pernambuco". In: *Como se Fazem Eleições no Brasil*. Beatriz Heredia e Carla Teixeira (orgs.) Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2002. Como se trata de um trabalho já publicado – assim como o é O Povo em Armas – abrirei mão de relatar detalhadamente o conteúdo da palestra.

UBA, a política, sobretudo a eleitoral, fazem parte do cotidiano e, durante o que chamam de “a época da política” este tema torna-se uma obsessão. Tampouco são as vítimas de chantagem. A tese seminal do artigo, desenvolvida em outro mais recente, ainda no prelo, mas já apresentada ao longo desta palestra, é que os eleitores tentam preservar em seu poder, durante o maior tempo possível, aquilo que lhes confere prestígio, importância e poder: o voto. Tentativa essa atingida em maior ou menor grau segundo as tradições familiares, a habilidade, os recursos-voto que os eleitores dispõem.

2. Relações com os alunos

Além do contato rotineiro nas aulas, tive a oportunidade de estabelecer relações com alguns dos alunos que freqüentaram o curso. Alguns deles, é verdade, empreendiam pesquisas em áreas afastadas da minha. O fruto mais rentável dos diálogos entabulados com os doutorandos decorreu da afinidade dos objetos de nossas pesquisas e da novidade metodológica que o curso lhes trouxe. Isso foi o que pude oferecer a eles. Os alunos, por sua parte, sobretudo no caso da doutoranda Marina Farinetti, puderam-me fornecer bibliografia a respeito dos estudos sobre política eleitoral na Argentina, além de explicações concernentes às práticas eleitoral nacionais, provinciais e regionais. Farinetti havia escrito sua dissertação de mestrado sobre uma manifestação popular ocorrida em 1993 na província de Santiago del Estero; uma manifestação a que se deu o nome de “el santiagueñazo”. Sua pesquisa aliava o estudo das práticas eleitorais aos estudos da violência, uma vez que “el santiagueñazo” foi a manifestação popular violenta contra todas as autoridades legalmente constituídas na província, havendo ataque incendiário contra prédios públicos e propriedades privadas das ditas autoridades. Alvo primeiro e principal era o governador da província, uma espécie de *caudillo* cujas acusações de corrupção despoletaram a ira popular. Farinetti enfrentou a tarefa de apresentar e analisar as explicações e justificativas dadas na época ao fenômeno. Pretende, em seu doutorado, aprofundar os estudos na região – a província mais pobre da Argentina – e pôde tirar grande proveito da bibliografia e da metodologia de pesquisa expostas durante o curso.

A coincidência de nossos estudos possibilitou ainda a promessa de continuidade dos contatos acadêmicos e a perspectiva de uma publicação em conjunto a aparecer ainda no ano de 2005.

3. A pesquisa

Conforme está proposto entre as atividades obrigatórias da Cátedra Vilmar Faria, estava prevista, entre minhas atividades em Buenos Aires, uma pesquisa a respeito de um tema afim ao meu. O proveito de uma tal empreitada para

mim era muito evidente. Em primeiro lugar, porque me poderia abrir as portas de um universo ainda desconhecido. Já há alguns meses tenho tentado entrar em contato com alguma literatura concernente a eleições em países tais como Espanha e Portugal. A produção bibliográfica a esse respeito em antropologia é escassa e por isso me voltei para os estudos de antropologia política que versam sobre práticas eleitorais na França. Além disso, evidentemente, já havia tido a oportunidade de trabalhar autores que tratam etnograficamente eleições em lugares nos quais a democracia representativa encontra-se em estágio recente de implantação. Ainda, vale ressaltar, em função dos trabalhos que versam sobre relações de patronagem e clientelismo, tive acesso desde há muitos anos, a etnografias sobre eleições em lugares como México, sul da Itália e Grécia.

O contato, porém, com textos a respeito de práticas levadas a efeito em determinados lugares onde não se está é de natureza diferente daquele em que, além de ler o texto, o pesquisador está exposto ao cotidiano da população sobre a qual está lendo. Ademais, a convivência com estudantes e professores argentinos garantiu uma aceleração da informação pois, por meio deles obtive os seguintes dados: em primeiro lugar, bibliográficos, dispensando-me do trabalho de efetuar um levantamento; das práticas eleitorais vigentes, assim como de aspectos relevantes da legislação e da história. Estudos de sua própria autoria, o que me valeu a experiência de conversar com autores de textos cujos temas tinham muita afinidade com o meu (como o exemplo já apresentado da socióloga Marina Farinetti).

Em primeiro lugar, foram-me indicados os trabalhos do sociólogo Javier Auyero. Hoje professor nos EUA, Auyero talvez seja a principal (ou, quando não, a mais atuante) referência bibliográfica na sociologia argentina sobre prática eleitoral de clientelismo. Em seguida, como mostrei interesse nos movimentos assembleístas e de *piqueteros*, recém surgidos a partir de 2001, fui remetido a uma já vasta produção a respeito.

Meu interesse nestes novos fenômenos estava assim justificado: ao contrário do que ocorre em países de vasta tradição democrática representativa, em países como o Brasil a apatia eleitoral, também descrita como um dos aspectos da crise da representação, não se expressa sob a forma do absentismo. É bem verdade que se pode alegar que o voto no Brasil é obrigatório. O que se não é um dado falso é ao menos um dado incompleto ou impreciso. A obrigatoriedade restringe-se à presença dos eleitores em suas seções eleitorais, permitindo a cada eleitor o voto em branco e o voto nulo. No entanto, embora estejamos informados da persistente crise da representação na democracia representativa brasileira, não nos questionamos acerca dos baixos índices de votos brancos e nulos – e mesmo do baixo índice de abstenção, uma vez que as sanções por não comparecer à seção são muito tímidas.

Pois, temos então, uma crise da representação – ninguém acredita que o voto em alguém vai resolver alguma coisa, pra si, para o país ou para o mundo. A classe política é desacreditada, assim como a própria atividade política é associada a práticas como corrupção, venalidade, para usar apenas os adjetivos mais educados. No entanto, no Brasil, ao menos no campo de minha pesquisa – mas também por certo no amplo terreno analisados pelo conjunto das obras dos pesquisadores do NuAP⁹ – a crise da representação expressa-se sob a forma de laços tecidos entre diversos níveis da prática política e diversos níveis da prática eleitoral. O que, muito grosseiramente, tem-se descrito sumariamente como clientelismo ou, ainda mais grave, compra de votos. E é por meio destes laços que se estabelecem alguns tipos de comportamento eleitoral. Os eleitores escolhem seus candidatos de forma múltipla, por vezes votando em vários deles – ou seja, entregando a vários deles os votos que são capazes de influenciar. E os candidatos escolhidos, é claro, rara vez são os que melhor poderiam representar este ou aquele eleitor. Nisso, o eleitores não acreditam. Acreditam, sim, que por meio de seu voto podem pagar alguma dívida, material ou moral, obter alguma vantagem imediata ou futura, passageira ou permanente.

O ano de 2001 na Argentina foi marcado pelo grande esplendor de uma crise da representação sem precedentes no país – embora, fui informado, sempre tenha havido descrédito dos argentinos em relação a seus políticos. A crise da representação argentina expressou-se sob a fórmula “que se vayan todos”. Posteriormente, os movimentos piqueteros, assim como as assembléias de bairros, expressaram a mesma aversão à política de representação e procuraram tomar em suas mãos os seus próprios destinos. Inicialmente quis saber que tipo de relações esses agrupamentos teriam, atualmente, com a política representativa. Isso porque, por suposto, não haveria possibilidade de a política eleitoral deixar de lado uma tão grande força social quanto são, ou ao menos foram, as assembléias e os movimentos de piqueteros.

Por outro lado, supostamente, tive interesse em entrar em contato com etnografias versando sobre a política eleitoral. No entanto, segundo todas as pessoas que de mim estiveram próximas, tais escritos são raros. São levados a efeito sobretudo por antropólogos que estiveram em contato com antropólogos brasileiros e, especificamente, pesquisadores do NuAP, a quem eu já conhecia anteriormente por conta de encontros e congressos.

9 É preciso lembrar que em seis anos de existência o NuAP publicou mais de 30 livros e seus pesquisadores foram responsáveis pela produção de centenas de artigos. Seus terrenos de pesquisa circunscrevem-se a terrenos tão diversos quanto a Câmara Federal, a política sindical no sul de Minas e o cotidiano de um deputado estadual de esquerda do Rio Grande do Sul, para citar alguns poucos exemplos.

Mesmo em programas de mestrado em Antropologia Social, como por exemplo o do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (IDES), só alguns poucos programas versam sobre o tema, como é o caso do curso que foi oferecido em 2004 pela professora Ana Rosato, pós-doutora pelo Museu Nacional, precisamente onde foi fundado o NuAP. No caso do programa da FLACSO (Antropologia Política e Social), o foco da antropologia política parece ser muito mais a sub-disciplina Antropologia Política e os demais cursos enquadram temas como a crença, a metodologia científica e as políticas públicas e sociais.

Contudo, uma vasta bibliografia sobre a política partidária – e entre ela também etnografias – do peronismo, do Partido Justicialista. Por meio de parte desta bibliografia pude entrar em contato com certas práticas eleitorais, além de certas figuras centrais do processo. Figuras como os *punteros*, práticas como as *prévias* permitiram uma comparação distintiva entre o que pude observar aqui ao longo de seis anos em minhas pesquisas e o que se passa lá, por meio da bibliografia especializada e das conversas com meus pares.

Tudo isso, é claro, desde que se coloque o seguinte problema de cunho metodológico. Deve-se perguntar acerca do valor comparativo de duas realidades cujos fatos foram levantados de forma tão diversa. Como comparar dados provenientes do trabalho intensivo de campo, como é o meu, com dados retirados de experiências de pesquisa muito diferentes e muito mais breves; nas quais os explícitos não discursivos raramente aparecem? Essa discussão está patente na primeira parte do artigo que enviei à FLACSO. Como o trabalho de comparação é parte de minhas atividades, creio ser relevante apresentar aqui de forma sucinta algumas de minhas reflexões acerca dos estudos comparados.

Para além dessas inquietações específicas da comparação entre as duas realidades, haverá outras, de caráter mais teórico. É bem verdade que a Antropologia nasce, na segunda metade do século XIX, como ciência eminentemente comparativa. Comparar era a principal tarefa tanto do evolucionismo cultural inglês quanto dos difusionistas alemães. Tratava-se, naquele momento, de recolher o maior número possível de dados de todas as latitudes e de todos os tempos para que se fosse capaz de, isoladas as instituições – alvo das comparações –, chegar a um mínimo denominador comum do caráter primitivo de cada uma delas, ou chegar a localizar o local de emergência de difusão.

O século XX aparece, em antropologia, como o século dos estudos sincrônicos, em detrimento das abordagens diacrônicas e da monografia etnográfica. O trabalho de comparação, o chamado “método comparativo”,

foi posto como alvo das críticas de diversos antropólogos, já agora autônomos na tarefa de recolherem seus próprios dados. A conjunção da observação participante, do método do trabalho intensivo de campo – que se tornou uma espécie de traço diacrítico da antropologia e formador de uma espécie de idioleto entre seus praticantes, com a análise e apresentação destes dados sob a forma de monografia, deu nova cara à Antropologia.

No meado do século houve uma nova reviravolta, chefiada pela aparição do estruturalismo levi-straussiano. Lévi-Strauss defende a idéia, num de seus mais influentes artigos, da distinção entre duas práticas: a da etnologia e a da etnografia. Nesta última, defende ele, não há lugar para o trabalho comparativo. Ao passo que os etnólogos serão aqueles que lançam mão dos dados levantados pelos etnógrafos e os põem em situação comparativa.

Muito recentemente, uma outra antropóloga estruturalista pôs em questão esta divisão de trabalho levi-straussiana. Segundo Françoise Héritier, é falso afirmar que não há lugar para a comparação no trabalho etnográfico. Para ela, todo etnógrafo desemboca numa série de comparações que resultam em generalizações.

Não obstante essa sugestão enfática, Héritier levanta uma série de questões em torno à atividade comparatista. Para ela, trata-se de estabelecer unidades de comparação, como foram elaboradas e expressas, para que objetivo se dirigem e que tipo de dados podem fornecer.

Em meu caso específico as dificuldades ultrapassam, portanto, a heterogeneidade gritante do modo como foram obtidos os dados da minha pesquisa frente ao modo como foram obtidos os dados das pesquisas dos sociólogos argentinos. Aqui não se pode argumentar com base na célebre “autoridade etnográfica”, pois ela nem sempre existe. Os trabalhos dos sociólogos são baseados em entrevistas. Ou seja, do método total do trabalho de campo e da observação participante, retiraram apenas uma das técnicas relevantes. Além deste problema, portanto, cabia-me a mim determinar as unidades de análise; e não me bastavam as determinações baseadas nas fronteiras nacionais e, nem muito menos, num suposto caráter nacional. Cabia-me ainda esclarecer o modo como foram determinadas e os fins para os quais se dirigiam. A levar a sério as propostas de Françoise Héritier.

Devo acrescentar neste ponto que inicialmente considerei a possibilidade de uma breve visita a algumas assembléias de bairros, acompanhado de um pesquisador que desenvolvesse pesquisas sobre elas. Associado a isso, pensei entrevistar pesquisadores argentinos visando transformar essas entrevistas em autênticas fontes de pesquisa, ao invés de considerá-los apenas como interlocutores.

No entanto, percebi que visitas, por não serem o mesmo que trabalho de campo, falsificariam ainda mais os resultados de uma comparação. Pois visitas eram precisamente o que faziam os sociólogos argentinos, em sua maior parte. Como técnica, estaria condenado, assim como eles, às entrevistas. Portanto, mais proveitoso seria um levantamento bibliográfico cujo alvo fossem as produções concernentes às relações patrão/clientes. Poderia compará-las à produção internacional e brasileira.

Clientelismo e patronagem serão, portanto, o tema de meu artigo. Não, evidentemente, comparando o cenário brasileiro ao argentino. Mas tomando como ponto de partida as críticas que meu trabalho dirige a tais noções no que toca à produção nacional e internacional. A unidade de comparação será, assim, antes que as práticas já entendidas *a priori* como clientelistas na política argentina confrontadas com as práticas já entendidas *a priori* como clientelistas na política brasileira, as práticas cujas explicações fornecidas pelos sociólogos argentinos baseiam-se no clientelismo, na patronagem e na reciprocidade.

Considerações finais

Feita a exposição da última tarefa que a Cátedra me propôs, permito-me um momento de avaliação final de minha experiência como professor e pesquisador.

O curso para os alunos de doutorado em Ciências Sociais da UBA foi minha primeira experiência como professor fazendo uso de uma língua estrangeira. Como fluente na língua espanhola desde há muitos anos, não tive problemas graves, embora sentisse a cada aula o cansaço de ter de, a cada vez, escolher não apenas o que dizer, mas com que palavras dizer o que pretendia, o cansaço resultante do esforço para pronunciar bem as palavras.

É preciso, porém, ressaltar que a experiência foi deveras enriquecedora. Não apenas como professor, mas como observador de um país estrangeiro que não constava da lista dos que conhecia. Como a vantagem do contato cotidiano e profissional com, permitam-me o uso de uma noção da antropologia, nativos. O contato com os pesquisadores da FLACSO/Argentina, principalmente com o professor Santiago, que posteriormente pôs-me em contato com o professor Werner Ackermann (hoje no CNRS), poderá, espero, render frutos. Assim como contato estabelecido com meus alunos da turma de doutorado. Para além de Marina Farinetti, outros alunos, entre eles uma brasileira e um chileno, por certo manterão comigo contatos acadêmicos.

Portanto, e para finalizar, considero proveitosa a experiência desde o ponto de vista que se preferir olhar. O dos alunos, que entraram em contato com dados de pesquisa, com uma metodologia e com uma técnica de

pesquisa com a qual não estavam familiarizados. Foi como se vissem a política brasileira desde um ângulo que jamais se lhes havia sido mostrado e, por efeito, tivessem aberta a possibilidade de estudar a política argentina armados de um referencial teórico-metodológico inteiramente novo. Foi como se vissem abertas as possibilidades de tratamento totalmente novo de um tema cuja tradição condenou, por assim dizer, aos métodos quantitativos. O meu, como pesquisador e professor. Da UBA, por incrementar os contatos acadêmicos, em estágio de aquecimento, do cenário das Ciências Sociais, entre Brasil e Argentina. É minha expectativa que os contatos iniciados rendem frutos ainda mais rentáveis no futuro.

Documentos adotados por ocasião da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações

Brasília, 30 de setembro de 2005

Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul

Em cumprimento ao acordado na Declaração Presidencial de Cusco, de 8 de dezembro de 2004, e considerando que a integração Sul-Americana é e deve ser uma integração dos povos em favor da construção de um espaço sul-americano integrado, os Presidentes da Comunidade Sul-americana das Nações decidem:

- 1.** Promover a convergência dos Acordos de Complementação Econômica entre os países da América do Sul.
- 2.** Solicitar aos secretariados da ALADI, do MERCOSUL, da CAN e do CARICOM, com a cooperação do Chile, da Guiana e do Suriname, que preparem, no máximo até o primeiro semestre de 2006, estudos sobre a convergência dos acordos de complementação econômica entre os países da América do Sul. Esses estudos deverão contemplar o objetivo de conformar gradualmente uma zona livre de comércio sul-americana, bem como a complementação das economias dos países da América do Sul e a promoção de seu crescimento e desenvolvimento, levando em consideração a redução das assimetrias existentes e preservando os avanços alcançados na Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, no caso dos países-parte ou membros dessa organização.

Declaração sobre Integração na Área de Infra-Estrutura

Em cumprimento ao acordado na Declaração Presidencial de Cusco, de 8 de dezembro de 2004, e interpretando as aspirações de seus povos em favor da construção de um espaço sul-americano integrado, os Presidentes da Comunidade Sul-americana de Nações decidem:

- 1.** Acelerar o processo de execução dos projetos prioritários para a integração sul-americana nas áreas de infra-estrutura, de transporte e de comunicações;

2. Dar impulso a alternativas de financiamento que levem em conta a realidade financeira dos países sul-americanos, preservem a capacidade reguladora e a autonomia decisória dos Estados, e estimulem a realização de investimentos necessários para a implementação dos projetos prioritários de integração física, energética e de comunicações da América do Sul, identificados pelo países e reunidos na denominada “Carteira IIRSA”;

3. A Secretaria Pro Tempore solicitará aos organismos financeiros regionais que, em conjunto com os bancos e instituições nacionais de desenvolvimento, promovam os trabalhos do Processo Setorial para identificar mecanismos inovadores e encontrar soluções que permitam o financiamento da Carteira Estratégica de Projetos IIRSA.

4. Convocar reunião ministerial setorial na área de transportes, obras públicas e planejamento para, com base no aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes, identificar as restrições e propor um programa de ação com medidas concretas para acelerar a execução de projetos prioritários de integração física.

5. Formar um grupo de trabalho técnico, com a participação de órgãos de governo responsáveis pela formulação de políticas, normas e regulamentação de serviços de comunicação e Internet, com o propósito de examinar a possibilidade de impulsionar o desenvolvimento de uma infra-estrutura de redes, indispensável para a sociedade regional da informação, que inclua pontos de intercâmbio de Internet, troncos regionais e servidores primários, respeitando a situação e as necessidades da região.

6. Reafirmam a importância da integração energética da América do Sul. Ratificam os resultados da I Reunião de Ministros de Energia da Comunidade Sul-americana de Nações, realizada em Caracas, em 26 de setembro de 2005, na qual se decidiu a dar prosseguimento a passos concretos no âmbito da Iniciativa Petroamérica, com base nos princípios contidos na sua Declaração.

Reiteram o convite a todos os países sul-americanos para que considerem sua incorporação ao processo de estudo de um acordo de complementação energética regional, proposto pelo Uruguai na Reunião de Ministros de Energia do Mercosul, do Chile, do Peru e da Bolívia, realizada em Montevideu, em 22 de agosto de 2005.

Ademais, instam os Ministros dos países envolvidos na iniciativa da Rede de Gasodutos do Sul a avançar, o mais brevemente possível, no desenvolvimento desse projeto, levando em conta os aspectos institucionais, legais, técnicos e econômicos que possibilitem sua pronta viabilização.

Declaração Presidencial e Agenda Prioritária

Em cumprimento ao acordado na Declaração Presidencial de Cusco, de 8 de dezembro de 2004, e inspirados em valores comuns tais como a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial, à diversidade, à não discriminação e à afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias, os Presidentes e Chefes de Governo dos Países da Comunidade Sul-americana de Nações, reunidos em Brasília nos dias 29 e 30 de setembro de 2005, declaram:

Introdução

- 1.** A essência da Comunidade Sul-americana de Nações é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos da América do Sul.
- 2.** A Comunidade Sul-americana de Nações fortalecerá a identidade da América do Sul e contribuirá, em coordenação com outras experiências de articulação regional e sub-regional, para o fortalecimento da integração dos povos da América Latina e do Caribe.
- 3.** A associação recíproca dos Estados Partes do MERCOSUR e da CAN, assim como a associação do Suriname, da Guiana e do Chile, são essenciais para a conformação da Comunidade Sul-americana de Nações, com vistas à finalidade última da união sul-americana.
- 4.** A Comunidade Sul-americana de Nações tem como objetivo o fortalecimento dos valores e princípios comuns estabelecidos na Declaração Presidencial de Cusco.
- 5.** No campo econômico, os propósitos da Comunidade Sul-americana de Nações incluem o avanço e consolidação do processo de convergência rumo ao estabelecimento de uma zona de livre comércio sul-americana, com vistas a seu aperfeiçoamento, assim como a promoção do crescimento econômico e a redução das assimetrias, quando possível, mediante a complementação das economias dos países da América do Sul.
- 6.** Nesse sentido, e conforme o disposto na Declaração de Cusco, decidiram solicitar à Secretaria-Geral da ALADI, em coordenação com a Secretaria-Geral da Comunidade Andina e a Secretaria Técnica do MERCOSUL, a preparação de uma proposta no marco da Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, sobre a convergência CANMERCOSUL e outros acordos comerciais da região, para o aperfeiçoamento de uma área de livre comércio sul-americana, tendo em conta o tratamento preferencial e diferenciado. Os esforços da Comunidade estarão orientados principalmente para a promoção de melhores níveis de qualidade de vida, geração de trabalho decente, justa distribuição de renda e extensão de benefícios sociais a seus habitantes.

Organização

7. A Comunidade Sul-americana de Nações estabelecer-se-á com base na institucionalidade existente, evitando a duplicação e superposição de esforços, sem novos gastos financeiros, estabelecendo coordenação entre as Chancelarias, com o apoio dos organismos de integração existentes e aperfeiçoando seu funcionamento.

8. As Reuniões de Chefes de Estado constituem a instância máxima da condução política da Comunidade. Elas serão anuais, realizar-se-ão em todos os países membros, preferencialmente em ordem alfabética.

9. As reuniões dos Ministros de Relações Exteriores têm por objeto primordial: promover o diálogo político, preparar as reuniões dos Chefes de Estado e adotar as decisões executivas para implementar as diretrizes presidenciais. Terão periodicidade semestral.

10. Os Vice-Ministros de Relações Exteriores coordenarão as posições dos países da Comunidade e prepararão as reuniões de Chanceleres.

11. As Reuniões Ministeriais Setoriais serão convocadas pelos Chefes de Estado e examinarão e promoverão projetos e políticas específicas de integração sul-americana em áreas como saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, segurança cidadã, infra-estrutura de energia, transportes, comunicações e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, essas reuniões realizar-se-ão, valendo-se dos mecanismos existentes no MERCOSUR e na CAN.

12. As reuniões na área de infra-estrutura promoverão a implementação da agenda consensuada de projetos prioritários da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA), entre outros, tomando em conta os projetos de desenvolvimento nacionais, bilaterais e regionais, contando com a participação das comunidades envolvidas e protegendo o meio ambiente.

13. A coordenação e concertação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas é um objetivo prioritário da Comunidade Sul-americana de Nações, que, nesta etapa, se expressará em torno de um diálogo e intercâmbio de informação sobre os assuntos de interesse mútuo. Seus pronunciamentos serão adotados por consenso

14. A Secretaria Pro Tempore da Comunidade Sul-americana de Nações será exercida em forma rotativa por cada um dos países membros, em períodos anuais, que culminarão na Reunião de Chefes de Estado. O Brasil exercerá a Secretaria Pro Tempore até a realização da Segunda Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações, que se realizará na Bolívia no ano de 2006.

15. A “Troika” da Comunidade será constituída pelo país sede da Reunião de Presidentes e pelos países-sede das reuniões do ano anterior e do ano seguinte. A “Troika” apoiará as atividades da Secretaria Pro Tempore.

Agenda Prioritária

16. As áreas de ação prioritária da Comunidade Sul-americana de Nações são:

- o diálogo político,
- a integração física;
- o meio ambiente;
- a integração energética;
- os mecanismos financeiros sul-americanos;
- as assimetrias;
- a promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social;
- as telecomunicações.

17. Solicitamos às Instituições Regionais de Integração que apresentem às Chancelarias e aos Ministérios interessados, sugestões para o desenvolvimento de propostas e projetos específicos de trabalho sobre as áreas da agenda mencionada no parágrafo anterior. Esses trabalhos deverão iniciar-se de imediato e ser apresentados no mais tardar no primeiro semestre de 2006.

18. Na temática referente à redução das assimetrias, solicitamos à Secretaria-Geral da CAN, à Secretaria Técnica do MERCOSUL, à Secretaria-Geral da ALADI, à Secretaria Permanente do SELA, à Secretaria Permanente da OTCA, à Secretaria do CARICOM e à CEPAL que elaborem um documento de reflexão para discussão durante a reunião convocada pela Bolívia, “Foro: Um Novo Tratamento das Assimetrias na Integração Sul-americana”, na cidade de La Paz, no dia 21 de outubro de 2005, manifestando nossa expectativa de que este Foro contribua com sugestões para a redução das assimetrias na região e para que as relações econômicas produzam benefícios para todos.

19. As referidas Secretarias prestarão também apoio à Secretaria Pro Tempore em assuntos de natureza técnica de sua competência relativos a esta Declaração.

Programa de Ação

1. O fortalecimento dos vínculos institucionais entre o MERCOSUL e a CAN será promovido pelo mecanismo de associação recíproca entre os Estados Membros dos dois organismos, com a participação do Chile, da Guiana e do Suriname.

- 2.** A fim de contribuir para a operacionalidade do disposto no parágrafo 13 da Declaração Presidencial, será instituído um foro sul-americano de consulta e coordenação política, constituído pelo FCCP do Mercosul, pelo Mecanismo de Coordenadores da Política Externa Comum da Comunidade Andina e por representantes da Guiana e do Suriname.
- 3.** A Secretaria Pro Tempore realizará consultas com vistas à emissão de declarações consensuadas com todos os membros, diante de situações internacionais e regionais de interesse comum.
- 4.** Os países da Comunidade poderão apresentar projetos consensuados de interesse comum nos organismos internacionais e regionais.
- 5.** Serão programadas reuniões conjuntas entre os órgãos do MERCOSUL, da CAN, do Chile, da Guiana e do Suriname que atuem em áreas afins, de acordo com um cronograma previamente estabelecido.
- 6.** Os secretariados da CAN e do MERCOSUL farão uma revisão dos acordos já realizados pela CAN e pelo MERCOSUL nas áreas política e social, a fim de examinar, conjuntamente com o Chile, a Guiana e o Suriname, a possibilidade de sua extensão a todos os países da América do Sul.
- 7.** Os países sul-americanos convêm em negociar um Acordo de isenção de vistos e habilitação de documentos de identidade para que seus nacionais ingressem e transitem em seus respectivos territórios como turistas.
- 8.** A Secretaria Pro Tempore solicitará às Secretarias da ALADI, do MERCOSUL, da CAN e do CARICOM, com a participação do Chile, da Guiana e do Suriname, que preparem, no mais tardar até o fim do primeiro semestre de 2006, estudos sobre a convergência dos acordos de complementação econômica entre os países da América do Sul. Esses estudos deverão incluir o objetivo de conformar gradativamente uma zona livre de comércio sul-americana e a complementação das economias dos países da América do Sul, bem como promover seu crescimento e desenvolvimento, levando em consideração a redução das assimetrias existentes e preservando os avanços alcançados na resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, no caso dos países partes ou membros dessa organização.
- 9.** Será realizado em La Paz, em 21 de outubro, um seminário sobre um novo tratamento das assimetrias na integração sul-americana.
- 10.** A Secretaria Pro Tempore instará todos os países a implementarem programas de erradicação da febre aftosa, caso seja necessário ou pertinente, e/ou a aderirem ao Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (Dec. CMC 8/05).
- 11.** A Secretaria Pro Tempore estimulará a realização de rodadas sulamericanas de negócios para promover um melhor aproveitamento dos acordos de complementação econômica firmados entre os países sulamericanos. Outros países da América Latina e do Caribe poderão ser convidados a participar dessas rodadas.

12. Será fomentada a coordenação dos programas de promoção do comércio e dos investimentos entre os países da Comunidade Sul-Americana de Nações, levando em consideração, entre outras, a experiência do Brasil com seu Programa de Substituição Competitiva de Importações.

13. Os países da Comunidade Sul-Americana de Nações farão intercâmbio de experiências relativas à facilitação do comércio, à complementação de cadeias produtivas, e à integração em zonas fronteiriças. A Secretaria Pro Tempore organizará uma reunião para o intercâmbio de experiências em cooperação fronteiriça.

14. Dar-se-á impulso à conclusão de projetos prioritários para a integração sul-americana nas áreas de infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, com base no aprofundamento das experiências bilaterais, sub-regionais e regionais existentes. Nesse sentido, destacase a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como marco de trabalho apropriado para todos os países da América do Sul, que, considerando a viabilidade técnica, social, ambiental e econômica dos projetos apresentados e a Agenda de Implementação Consensuada, à qual os países expressaram seu apoio na Declaração de Ayacucho de 2004.

15. Considerando que a água é um recurso natural soberano de inquestionável importância estratégica para a região, a Comunidade Sul-Americana de Nações reitera sua firme decisão de resguardar seu aproveitamento de maneira racional, equitativa e sustentável, preservando a conservação de suas fontes. Nesse contexto, será dado impulso à realização de reuniões e seminários para intercâmbio de experiências sobre a matéria.

16. Levando em consideração as conclusões do Encontro Sul-Americano sobre Transporte Aéreo, realizado em Brasília em 29 e 30 de setembro, a Secretaria Pro Tempore convocará uma reunião de autoridades da aviação civil e Ministros de Turismo, com o fim de estudar as bases de um programa sul-americano de conexão aérea, visando a fomentar o turismo e o comércio regional, em conformidade com os entendimentos vigentes.

17. Reafirmam a importância da integração energética da América do Sul. Ratificam os resultados da I Reunião de Ministros de Energia da Comunidade Sul-americana de Nações, realizada em Caracas, em 26 de setembro de 2005, na qual se decidiu a dar prosseguimento a passos concretos no âmbito da Iniciativa Petroamérica, com base nos princípios contidos na sua Declaração. Reiteram o convite a todos os países sulamericanos para que considerem sua incorporação ao processo de estudo de um acordo de complementação energética regional, proposto pelo Uruguai na Reunião de Ministros de Energia do Mercosul, do Chile, do Peru e da Bolívia, realizada em Montevideu, em 22 de agosto de 2005.

Ademais, instam os Ministros dos países envolvidos na iniciativa da Rede de Gasodutos do Sul a avançar, o mais brevemente possível, no

desenvolvimento desse projeto, levando em conta os aspectos institucionais, legais, técnicos e econômicos que possibilitem sua pronta viabilização.

18. A Secretaria Pro Tempore solicitará aos organismos financeiros regionais que, em conjunto com os bancos e instituições nacionais de desenvolvimento, dêem impulso aos trabalhos do Processo Setorial, para identificar mecanismos inovadores e encontrar soluções que permitam o financiamento da Carteira Estratégica de Projetos IIRSA.

19. Os países membros da CAF envidarão todos os esforços para possibilitar a incorporação, a esse organismo financeiro, de todos os países sul-americanos que o solicitarem, como sócios plenos da categoria A, por solicitação das partes.

20. A Secretaria Pro Tempore convocará um seminário, com a participação de representantes dos setores público e privado e dos organismos financeiros regionais, para discutir formas alternativas de financiamento de projetos de investimento econômico e de coesão social, nas condições mais vantajosas, especialmente em apoio a pequenas e médias empresas e a cooperativas.

21. Será constituído um grupo de trabalho técnico, com a participação dos órgãos governamentais responsáveis pela formulação de políticas, normas e regulamentação dos serviços de comunicações e de Internet, para estudar a possibilidade de dar impulso ao desenvolvimento de uma infra-estrutura de redes, indispensável a uma sociedade regional da informação e que inclua pontos de intercâmbio de Internet, troncais regionais e servidores primários, levando em conta a situação e as necessidades específicas da região.

22. Será desenvolvido um programa de erradicação do dengue e da malária em todos os países da América do Sul que o solicitarem.

23. Diante da necessidade urgente de avançar na superação das desigualdades sociais sul-americanas, a Secretaria Pro Tempore da Comunidade Sul-Americana de Nações convocará uma reunião de peritos e de responsáveis por programas governamentais de desenvolvimento social, combate à pobreza e de emergência social, a fim de recomendar propostas de ação relativas a essas questões, o mais brevemente possível.

24. Os Ministros de Turismo estudarão, ainda no decorrer do segundo semestre de 2005, um programa de cooperação para promover a responsabilidade ética em turismo, dando especial atenção à prevenção da exploração de crianças e adolescentes e aos efeitos do turismo sobre o meio ambiente.

25. Considerando que o tema do meio ambiente faz parte da agenda prioritária do processo de integração sul-americano, acordou-se realizar em Quito, no primeiro semestre de 2006, um reunião dos países sulamericanos, conjuntamente com instituições acadêmicas e organizações governamentais regionais e sub-regionais, com o fim de analisar pontos de interesse comum sobre essa matéria.

26. Promover-se-á a participação da sociedade em seu conjunto para facilitar a divulgação da integração e da realidade sul-americana por meio de diferentes sistemas de comunicação, educativos, de informação e culturais, em estrito respeito à liberdade de imprensa e ao direito que os povos têm de serem informados.

27. Os Ministros de Cultura e seus equivalentes se reunirão no primeiro semestre de 2006 e estudarão uma proposta de agenda cultural sul americana. Dessa agenda poderia constar, entre outros itens, um festival rotativo de cultura, produções cinematográficas conjuntas e um prêmio sul-americano de cultura.

28. Será organizada a cada dois anos, rotativamente, uma feira de ciência e tecnologia sul-americana. Serão estimulados projetos conjuntos de pesquisa científica e tecnológica. Será instituído um prêmio sul-americano de ciência e tecnologia.

29. Será elaborado um Plano de Cooperação em Inovação, Pesquisa e Desenvolvimento, com especial referência a assuntos de ciência e tecnologia e suas aplicações ao desenvolvimento da produção e de serviços, dando-se ênfase à ampliação das potencialidades dos recursos naturais disponíveis na região, bem como da indústria geradora de valor agregado, tendo em conta os programas existentes.

30. Será organizado, com a colaboração do Convênio Andrés Bello, um cadastro dos instrumentos internacionais vigentes, relativos ao reconhecimento de títulos profissionais e diplomas universitários, a fim de avaliar tais instrumentos e considerar seu eventual aperfeiçoamento, mediante a negociação de textos complementares que se julgarem pertinentes.

Declaração sobre a Cúpula Comunidade Sul-Americana de Nações / União Africana

Os Presidentes manifestam seu beneplácito ante a proposta do Presidente Olosegun Obasanjo, da Nigéria, de realização de uma reunião de Chefes de Estado e de Governo dos países da Comunidade Sul-americana de Nações e dos países da União Africana e instruem a Troika a fazer as consultas pertinentes para sua organização.

Declaração sobre o Seguimento da Cúpula América do Sul-Países Árabes

Os Chefes de Estado dos Países Sul-Americanos, reunidos em Brasília nos dias 29 e 30 de setembro de 2005, reiteram a importância da Cúpula América do Sul -Países Árabes, celebrada nesta mesma capital nos dias 10 e 11 de

maio, e destacam a necessidade de aproveitar o “momentum” político favorável e a dinâmica por ela gerados para promover o fortalecimento e a diversificação das relações entre essas duas regiões do mundo em desenvolvimento.

Reafirmam o seu compromisso com a implementação das decisões e recomendações dela emanadas.

Nesse sentido, confirmam sua disposição de participar ativamente das atividades de seguimento previstas na Declaração de Brasília, notadamente as reuniões de Argel (10 e 20.11.05) e Alepo (14 e 15.12.2005) sobre a Biblioteca Árabe – Sul-Americana, a reunião no Cairo de Altos Funcionários (29 e 30.11.05) e as reuniões ministeriais sobre cultura e temas econômicos, a realizar-se respectivamente em Argel e Quito, no primeiro semestre de 2006.

Declaração de Caracas no âmbito da I Reunião de Ministros da Energia da Comunidade do Sul-Americano de Nações

Nós, os Ministros da Energia e Altos Representantes dos governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Uruguai, Suriname e Venezuela; reunidos em Caracas, Venezuela, em 26 de setembro de 2005, conforme acordou-se na Declaração dos Ministros de Relações Exteriores da Comunidade Sul-Americana de Nações em Guayaquil, no dia 02 de agosto de 2005, reconhecendo que, apesar dos avanços que ocorreram em matéria de integração energética na América do Sul e do enorme potencial em recursos energéticos que possui a região, a América do Sul enfrenta ainda sérios desafios para assegurar o abastecimento energético e também:

Tendo presente os seguintes antecedentes relacionados com as reuniões e declarações de integração anteriores:

A Resolução XXXIV/D/420 da Organização Latino-americana de Energia (OLADE) sobre integração energética, subscrita em outubro de 2003;

A Declaração da I Reunião de Ministros de Energia de América do Sul sobre Energia, na Ilha Margarita, firmada por Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela no último dia 29 de outubro de 2004, na qual se declara realizar ações concretas para a conformação da PETROSUR;

A base conceitual para a constituição do Secretariado da PETROSUR, subscrita pelos Ministros de Energia das Repúblicas da Argentina, do Brasil e da Venezuela na cidade de Brasília, no último dia 10 de maio de 2005;

O Acordo de Adesão da República Oriental do Uruguai à Secretaria da PETROSUR, na cidade de Montevideú, no dia 10 de agosto de 2005;

A Declaração de PETROCARIBE emitida no dia 29 de junho de 2005, em Puerto La Cruz, Venezuela;

A II Reunião de Ministros de Energia do Mercosul, além do Chile, Peru e Bolívia, celebrada em Montevideú, Uruguai, no dia 22 de agosto de 2005;

A apresentação da estratégia de PETROAMERICA feita pela Venezuela nessa Reunião;

CONSIDERANDO que a estratégia PETROAMERICA busca ser um facilitador geopolítico fundamentado na identificação de mecanismos de cooperação e integração energética, como base para o aperfeiçoamento sócio-econômico de seus povos;

CONSIDERANDO que PETROAMERICA tem por objetivo ser um acordo multilateral para a coordenação de políticas energéticas com a finalidade de promover a integração regional e agilizar a tomada de decisões que conduzam à bem-sucedida culminação dos processos de integração;

CONSIDERANDO que PETROAMERICA busca identificar complementariedades e aproveitar os potenciais energéticos e os benefícios dos intercâmbios para resolver as assimetrias energéticas, econômicas e sociais da região;

ASSUMINDO que a iniciativa de PETROAMERICA tem por objetivo a integração em matéria de energia, através de uma plataforma que imprima celeridade aos acordos energéticos bilaterais;

CONSCIENTES da necessidade de que a integração energética promova maior ênfase no desenvolvimento social de nossos povos;

DECIDIDOS a buscar como objetivo fundamental dos processos de integração o melhor acesso em termos de disponibilidade e de custos, para benefício de nossos povos;

CONVENCIDOS do direito que têm os Estados de fazer respeitar a soberania de seus povos para, dessa maneira, assegurar o interesse e autonomia de suas nações no manejo e utilização de seus recursos energéticos;

CONSIDERANDO que a estratégia PETROAMERICA não se limita ao setor dos hidrocarbonetos, mas abrange o setor energético de modo integral; CONSCIENTES de que a integração energética é muito importante para consolidar a integração regional;

ACORDAMOS:

CONTINUAR dando passos concretos no âmbito da iniciativa PETROAMERICA, com o objetivo de materializar a integração energética entre nossos países com base nos seguintes princípios:

- a cooperação e complementação entre os países da América do Sul;
- a solidariedade entre os povos;
- o respeito à soberania e à autodeterminação dos povos;
- o direito soberano a estabelecer os critérios que assegurem o desenvolvimento sustentado na utilização dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, assim como a administrar a taxa de exploração dos recursos naturais não-renováveis;
- a integração regional em busca da complementariedade dos países no uso equilibrado dos recursos para o desenvolvimento dos seus povos;
- o respeito às formas de propriedade que cada Estado adota para o desenvolvimento de seus recursos energéticos.

DESIGNAR o Ministro de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela como relatos dos Acordos alcançados nessa Reunião, perante à Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações a celebrar-se na cidade de Brasília, nos dias 29 e 30 de setembro de 2005.

CONVIDAR os países presentes nessa Reunião a considerar sua incorporação no processo de estudo de um Acordo de Complementação Energética Regional proposto pelo Uruguai na Reunião de Ministros de Energia do Mercosul, Chile, Peru e Bolívia, celebrada em Montevideú, Uruguai, em 22 de agosto de 2005.

Igualmente, expressamos nosso agradecimento ao Governo da República Bolivariana da Venezuela por sua generosa hospitalidade e excelente organização dessa Reunião.

Caracas, 26 de setembro de 2005

Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul

Fortaleza, 26 de agosto de 2005

No âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada por meio da Declaração de Cusco, em dezembro de 2004, e aplicando-se o Ponto 10 da Declaração de Ayacucho, emitida na mesma ocasião, que dispõe sobre a realização de uma reunião sobre Segurança Cidadã e temas afins no Brasil, os Ministros da Justiça, do Interior, da Defesa e de Segurança Cidadã dos países da CASA, reunidos em Fortaleza, nos dias 25 e 26 de agosto de 2005, considerando:

QUE os Chefes de Estado dos países sul-americanos reiteraram, durante a Cúpula realizada em Cusco, a necessidade de promover o acesso de seus povos a melhores níveis de vida e ao desenvolvimento econômico, o qual deve ser entendido de maneira integral, abrangendo a garantia de uma mais justa e eqüitativa distribuição da renda, o acesso à educação, a promoção da coesão e inclusão social, bem como a preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

QUE reconhecem o trabalho desenvolvido no âmbito do Mercosul, da Comunidade Andina e de outros foros inter-governamentais e internacionais e que, portanto, deve-se integrar os mesmos para assegurar a participação de todos os países do subcontinente com o propósito de intercambiar estratégias no tema;

QUE neste processo de integração de experiências, a responsabilidade estatal é primordial, originária e indelegável, devendo-se contar ainda com o inestimável aporte da participação comunitária e da assistência técnica e financeira dos organismos internacionais;

QUE é direito inalienável das populações dos países sul-americanos contar com condições que garantam seu desenvolvimento em um ambiente de paz, com boa qualidade de vida, livre da violência e da criminalidade;

QUE a segurança é condição necessária para o exercício da liberdade e, portanto, indispensável para o desenvolvimento dos cidadãos e das cidadãs em uma sociedade democrática. Não existe democracia sem liberdade, e é impossível a liberdade sem segurança;

QUE, do ponto de vista conceitual, as formas de tratamento da Segurança Cidadã estão em permanente processo de evolução em todos os países da América do Sul. A preocupação com a segurança do Estado se somou a preocupação com a segurança dos cidadãos, com valores próprios, no marco do respeito à lei e à proteção dos direitos humanos. A evolução política e o desenvolvimento de paradigmas universais põem o foco de atenção da Segurança Cidadã na construção de uma cultura para a convivência pacífica, de reconhecimento da dignidade humana e do sistema democrático. Por este motivo, faz-se necessária a construção de práticas voltadas a garantir aos cidadãos o livre exercício de seus direitos e liberdades, assim como o cumprimento de seus deveres, em um ambiente livre de ameaças e riscos, que permita o restabelecimento da confiança comunitária e institucional;

QUE a participação cidadã é um elemento chave para o avanço na consolidação de valores e normas comunitárias, como o respeito e a solidariedade, que são tradicionais nas comunidades da América do Sul;

QUE em muitos países, historicamente, a segurança prestada pelo Governo ao cidadão tem sido insuficiente, concentrando-se nas forças policiais de forma isolada e dissociada da sociedade;

QUE a desigualdade social é uma das causas da violência e da insegurança na América do Sul, ao mesmo tempo em que estas últimas dificultam a obtenção de melhores níveis de equidade social;

QUE, neste sentido, é conveniente conhecer as causas sociais da criminalidade para traçar políticas efetivas de Segurança Cidadã de caráter multidisciplinar, multi-setorial em diversos níveis;

QUE os distintos instrumentos e metodologias revelam que a insegurança é uma das principais preocupações das cidadãs e cidadãos sul-americanos na atualidade. Nos diversos países da região, a sociedade civil e os Governos mobilizaram-se na busca de respostas eficazes face à violência e à criminalidade comuns em nossas cidades;

QUE a aplicação de políticas públicas no tema da Segurança Cidadã em áreas e populações de fronteiras é de importância estratégica para o avanço do processo de integração e segurança regionais;

QUE, assim como a Segurança Cidadã constitui uma ação articulada dos Estados com a sociedade e com organismos internacionais, deve-se ter presente que a segurança pública, entendida com ação estatal exclusiva, reclama para si a intervenção naqueles delitos cuja complexidade, periculosidade e grau de organização assim recomendem;

DECLARAM:

(1) A importância de estabelecer políticas públicas comuns em matéria de Segurança Cidadã, mediante cooperação na capacitação, intercâmbio de informação e de experiências, considerando o corpo institucional de integração existente, evitando a superposição de esforços e maiores gastos financeiros.

(2) A necessidade de consolidar uma visão integral do fenômeno que promova o uso dos instrumentos de prevenção e controle da violência e da criminalidade, com o suporte de estudos de investigação e trabalhos acadêmicos que lhe dêem fundamento.

(3) O interesse em aprofundar os esforços para incluir, quando as normas o permitirem, novos atores na gestão de assuntos referentes à segurança do cidadão, tais como governos distintos daquele de nível nacional, agências governamentais encarregadas de atender as populações em risco, assim como o setor privado, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e a própria sociedade civil organizada, tendo em consideração que a Segurança Cidadã deve ser assumida como responsabilidade compartilhada entre o Governo e a comunidade.

(4) A disposição, por parte de seus Governos, de empreender esforços para introduzir reformas legais e institucionais, quando isto for necessário, fortalecer institucionalmente os órgãos envolvidos no sistema de Segurança Cidadã,

fomentar a coordenação interinstitucional e a formação e capacitação de recursos humano, com vistas à otimização das ações nacionais e regionais em matéria de Segurança Cidadã.

(5) A necessidade de destacar e promover a ação em Segurança Cidadã que tenda a fortalecer e catalisar as capacidades das comunidades como agentes preventivos frente à violência e à criminalidade, considerando que a participação cidadã é um elemento chave para o avanço na consolidação de valores normas comunitárias de respeito e solidariedade, que permitam uma melhor convivência social.

(6) A relevância, para a Segurança Cidadã, da questão do controle do comércio, posse e uso de armas de fogo e munição, assim como as iniciativas de desarmamento e a eficaz regulamentação legal destes temas, inclusive em regiões de fronteiras.

(7) A importância da prevenção terciária, entendida como todas as ações do Estado e da comunidade que permitam gerar, para os envolvidos, condições de convivência cidadã, e a constituição de políticas nacionais adequadas. Comprometem-se ainda a empreender esforços para fomentar a cooperação regional e internacional neste setor.

(8) Seu acordo em aprovar o seguinte Programa de Ação e em submeter à próxima Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações a recomendação de estabelecer os mecanismos necessários para sua implementação.

Programa de Ação Sul-Americano de Segurança Cidadã com vistas a iniciar a concretização dos princípios e diretrizes acima mencionados, os Ministros da Justiça, do Interior, da Defesa e de Segurança Cidadã dos países da CASA, decidem:

(1) Construir uma rede integrada na área da Segurança Cidadã, que permita uma acumulação de conhecimento e experiências, assim como um intercâmbio eficaz dos mesmos, conforme permitam as legislações nacionais, por meio da difusão de boas práticas, do acesso às fontes e de informação oportuna de todas as formas e manifestações dos fenômenos da violência e da criminalidade.

(2) Fomentar o conhecimento comparado do fenômeno da violência e da criminalidade na América do Sul, o conhecimento sistematizado de boas práticas, a análise das ferramentas de diagnóstico e dos programas de reformas institucionais já empreendidas. Um dos instrumentos para alcançar este objetivo poderá ser o intercâmbio entre os observatórios de prevenção da violência e da criminalidade dos diversos países, com vistas à criação de um observatório sul-americano.

- (3) Iniciar uma análise de ferramentas programáticas concretas de ação e estudo dos instrumentos de intercâmbio de formas de administração do conhecimento, que forneçam suficientes elementos de juízo, que permitam elaborar um esquema para o estabelecimento e implementação da rede.
- (4) Fomentar a cooperação entre Estados, setor privado e organizações internacionais e regionais nos diversos campos relativos à Segurança Cidadã, mediante capacitação e treinamento, intercâmbio de especialistas, de experiências e de boas práticas.
- (5) Recomendar a realização de consultas inter-governamentais, de forma periódica, no campo da Segurança Cidadã.
- (6) Avançar os mecanismos que vem sendo desenvolvidos no âmbito da Segurança Cidadã, tais como: intercâmbio de missões técnica para visitas de trabalho e estágios, realização de seminários e oficinas, análise de fontes especiais de financiamento e promoção da inserção de entidades acadêmicas.

Propostas dos Presidentes do Uruguai e da Venezuela

Os Presidentes dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações receberam com satisfação as sugestões elaboradas pelos Presidentes Tabaré Vázquez e Hugo Chávez Frías em sua carta de 10 de agosto de 2005, que constituem um valioso aporte de idéias para o fortalecimento da integração e solidariedade entre os povos da América do Sul.

Os Presidentes notam, com satisfação, que muitas daquelas sugestões encontram-se refletidas nas Declarações e no Programa de Ação aprovados nesta I Reunião de Chefes de Estado dos Países da Comunidade.

Com o objetivo de chegar a uma pronta decisão a respeito desses temas, os Presidentes dos Países da Comunidade decidiram solicitar à Secretaria Pro Tempore que realize as consultas pertinentes no prazo de 90 dias.