

# DÍNAMO

Lunes 13 de junio de 2016 · Nº 2



Ilustración: Ramiro Alonso

Debate sobre alternativas ante el reflujo progresista  
**Más democracia**

# Tres puntos de inflexión en el proceso constitucional uruguayo

La historia constitucional uruguaya es más simple de lo que habitualmente se cree. El país invirtió mucho tiempo en discutir y reformar sus constituciones, pero un núcleo duro de preceptos y disposiciones ha permanecido inalterado. Ese "edicto perpetuo", al decir del jurista Justino Jiménez de Aréchaga, incluye la filosofía y organización republicana y democrática del país, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la libertad de cultos y la separación de la iglesia del Estado, los derechos individuales y sociales, la división de poderes, los organismos de contralor y justicia electoral, y, particularmente, la prevalencia de un pluripartidismo coparticipativo.

El diseño y rediseño de las instituciones de gobierno ha sido un proceso pausado por tres grandes reformas aprobadas en 1918, 1934 y 1966. Las otras, de 1942, 1952 y 1996, han sido enmiendas menores o modificaciones que obedecían a la influencia de grupos interesados en adquirir ventajas políticas específicas. Los tres grandes puntos de inflexión en el proceso reformista permitieron democratizar el régimen político, configurar el diseño institucional y abandonar de una vez y para siempre el prospecto de organización colegiada del Poder Ejecutivo. He aquí una síntesis de esos saltos de calidad institucional que el país dio a lo largo del tiempo.

1. El presidencialismo puro escogido en 1830 fue corregido casi un siglo más tarde, cuando los partidos pactaron la primera reforma constitucional y la ciudadanía la ratificó en las urnas. Con la enmienda de 1918 se crearon tres conjuntos de reglas que favorecieron el ulterior desarrollo de la democracia: en primer lugar, el nuevo texto formuló garantías para la competencia política al consagrar el voto universal secreto, la elección directa de todos los cargos de gobierno y la representación proporcional para la elección de la Cámara de Representantes; en segundo lugar, se establecieron normas para favorecer la coparticipación en la dirección de los entes autónomos (nominación del Senado a propuesta del Poder Ejecutivo); en tercer lugar, se crearon disposiciones relativas al control parlamentario del Poder Ejecutivo, entre las que destacan el llamado a sala de ministros con el voto de un tercio de miembros de cualesquiera de las cámaras y el pedido de informes por la sola voluntad de un legislador.

La primera reforma trajo consigo la creación de un Poder Ejecutivo *bicéfalo*, compuesto por un presidente y un cuerpo colegiado de nueve miembros (Consejo Nacional de Administración). Ello fue el producto de un empate transitorio entre el colegialismo de José Batlle y Ordóñez y el presidencialismo declarado del Partido Nacional y el riverismo. Su puesta en práctica durante los años 20 evidenció una serie de dificultades vinculadas con la eficiencia, la división del poder entre partidos y el bloqueo mutuo. El golpe de Estado de 1933 estuvo motivado, entre otros factores, por la

urgencia que una coalición mayoritaria de sectores de los partidos tradicionales tenía por eliminar este original diseño.

2. El segundo punto de inflexión es la reforma constitucional aprobada en 1934. Paradójicamente, la Convención Nacional Constituyente, elegida tras el autogolpe del presidente Gabriel Terra, elaboró un texto constitucional que definiría el formato final de las principales instituciones de la democracia uruguaya. Además, aquella Constitución reconoció derechos económicos, sociales y culturales, y asumió una actitud activa del Estado respecto de la enseñanza, el trabajo, la vivienda, el derecho a huelga, la propiedad intelectual, la familia, la maternidad, etcétera. Este salto superlativo en derechos estuvo influido por la aparición de una serie de textos constitucionales de gran envergadura, como la Constitución de Querétaro (México), de 1917, y la Constitución de Weimar (Alemania), de 1919.

Asimismo, nuestra tercera Constitución formuló las características institucionales que terminarían adoptando los poderes del Estado. Diseñó un Poder Ejecutivo *dúplex* integrado por un presidente de la República y un Consejo de Ministros, estableció el tamaño de las cámaras (99 diputados y 30 senadores) y creó la Suprema Corte de Justicia. El texto también definió un régimen de gobierno departamental encabezado por un intendente y una Junta Departamental. Una ley orgánica votada un año más tarde completaría el diseño del segundo nivel de gobierno. Por otra parte, creó los organismos de contralor (Tribunal de Cuentas y Tribunal de lo Contencioso Administrativo) e incluyó a la Corte Electoral, organismo encargado de impartir justicia electoral y organizar las elecciones que había sido creado por ley en 1924. A todo eso se sumó el establecimiento de mecanismos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, abandonados en 1952 y retomados por la reforma de 1967. Un cuerpo constituyente electo como resultado de un proceso dictatorial hizo propuestas claramente democratizadoras.

Por último, la Constitución de 1934 perfeccionó la relación entre los poderes al definir, por un lado, la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento (creando el voto de censura ministerial y estableciendo la posibilidad de caída del gobierno en caso extremo de conflicto de poderes) y fortalecer, por otro, al Poder Ejecutivo mediante la iniciativa exclusiva en la creación de empleo público y endeudamiento público, el derecho a iniciar legislación impositiva y la prohibición al Parlamento de aumentar los montos presupuestales del gobierno.

En 1942, la ciudadanía aprobó una nueva reforma constitucional, que, desde el punto de vista institucional, no hizo otra cosa que corregir algunos defectos de la Constitución de 1934 (eliminó el senado coparticipativo o "del medio y medio" y la designación coparticipativa

del Consejo de Ministros). En 1952, los seguidores de Batlle y Ordóñez, con la sorpresiva concurrencia de sus archirrivalles herreristas, lograron aprobar su más cara ambición programática: organizar en forma colegiada al Poder Ejecutivo en los niveles nacional y departamental. Este texto constitucional sobrevivió durante 14 años, que coincidieron con una crisis económica y estructural sufrida por el país. Consejo Nacional de Gobierno y crisis quedaron emparentados para siempre.

3. El tercer punto de inflexión se produjo con la reforma de 1967, originada por los efectos de la crisis antedicha. La nueva Carta supuso el abandono definitivo del colegiado y el regreso a la presidencia unipersonal. El rumbo de la enmienda estuvo pausado por la idea de fortalecer al Poder Ejecutivo en virtud de la evidente debilidad mostrada durante el período colegiado. Por esa razón, retornó al Poder Ejecutivo *dúplex* de 1942 y otorgó a ese poder la iniciativa legislativa exclusiva en la creación de impuestos y en políticas de jubilaciones y pensiones. También creó un conjunto de agencias que favorecerían la eficiencia del gobierno: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco Central y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Los primeros años de vigencia de la Constitución de 1967 coincidieron con la crisis de la democracia uruguaya, por lo que algunos analistas no dudaron en atribuirle responsabilidad en el fatal desenlace de junio de 1973. Alentó esos juicios la simple asociación entre fortalecimiento institucional del Ejecutivo y desbordes autoritarios del presidente Jorge Pacheco Areco. El intento de la dictadura por aprobar en 1980 una nueva Constitución, que habría consagrado un régimen semidemocrático tutelado por los militares, mejoró la percepción de los actores políticos y de la ciudadanía acerca de las bondades de la Constitución de 1967. El retorno a la democracia, en 1985, confirmó que, aun con sus posibles defectos, aquel texto constitucional podía ser útil para ordenar el juego político y garantizar la tan ansiada consolidación democrática.

De todos modos, en 1996 volvió a aprobarse una enmienda, que alcanzó principalmente al sistema electoral. Modificó la forma de elección del presidente, pasando de la clásica mayoría simple utilizada desde 1922 al requisito de mayoría absoluta, con posibilidad de dos vueltas. Ello obligó a crear las elecciones internas o primarias de los partidos, con el fin de seleccionar un solo candidato presidencial por cada uno de ellos. Además, la enmienda prohibió la acumulación de votos por sublema en la elección de diputados, lo cual fortaleció la posición de la cúpula de las fracciones respecto de las carreras políticas de sus integrantes en el nivel departamental. Finalmente, fueron separadas en el tiempo las elecciones nacionales y departamentales, con el fin de favorecer el desarrollo de agendas políticas locales.

Durante mucho tiempo se discutió acerca de la verdadera intención de esta reforma (muchos piensan que buscó obstaculizar el acceso al gobierno del Frente Amplio). Hoy sabemos que ha tenido un impacto principal sobre la fisonomía de los partidos, pues los transformó en estructuras un poco más verticalizadas y con mayores niveles de cohesión y disciplina parlamentaria. Hay quienes consideran que estos cambios han sido positivos, aunque otros sostienen lo contrario. Por ejemplo, en los partidos tradicionales se observa, tras la reforma de 1997, una clara fractura de su estructura interna al momento de participar en un largo proceso electoral. Las organizaciones locales trabajan intensamente para las elecciones internas y departamentales (separadas por un período de 11 meses), pero cumplen un papel secundario o casi marginal durante la primera y segunda vuelta para la elección presidencial (situadas en medio de las dos mencionadas antes). De un modo u otro, la reforma de 1997 aportó poco a la configuración institucional de la democracia uruguaya. Únicamente produjo cambios de dudoso sentido en una parte de las reglas que ordenan la competencia inter e intrapartidaria.

4. Una mirada de larga duración sobre el proceso constitucional uruguayo indica que el actual diseño institucional fue elaborado por etapas. La Constitución de 1830 fracasó como prospecto político, pero las sucesivas reformas fueron capaces de enmendar drásticamente el rumbo. La de 1918 generó las condiciones para la democratización del régimen, la de 1934 diseñó las características generales de las instituciones de gobierno y la de 1967 cerró el largo proceso de discusión sobre la organización del Poder Ejecutivo. La Constitución de 1830 creó un Ejecutivo presidencialista; la de 1918 estableció uno bicéfalo; más tarde, la de 1934/1942 dio paso a un Ejecutivo *dúplex*; la de 1952, a un Ejecutivo colegiado; y, finalmente, la de 1967 marcó un retorno al modelo de 1942, pero con poderes reforzados. Aun así, el Ejecutivo actual, configurado en 1967, sigue siendo un modelo con poderes institucionales limitados, sobre todo si se lo compara con sus poderosos pares de la región.

En estos días comienza a discutirse dentro de algunos partidos la posibilidad de enmendar una vez más la Constitución. Algunas propuestas han adquirido trascendencia pública y otras se analizan con prudencia en comisiones reservadas. Al momento de emitir una opinión sobre estas iniciativas, es recomendable tener presente, como una suerte de foco analítico, si ellas modifican el "edicto perpetuo" del sistema político, si tienen algo que agregar a la configuración del diseño institucional democrático, o si simplemente están orientadas a afectar la competencia entre los partidos. Sólo así podremos determinar su relevancia y necesidad. ■

Daniel Chasquetti

# Sobre reformas constitucionales, ansias de continuismo y solidez de los cambios

Los países de América Latina se han caracterizado por la tendencia a reformar frecuentemente sus constituciones. Si bien el caso de México, que ha modificado poco la vigente desde 1917, puede ser considerado la proverbial excepción que confirma la regla, la recurrente insatisfacción regional con las leyes fundamentales parece un síntoma sugestivo de contradicciones, nunca resueltas, acerca de lo que deberían ser los estados de nuestra América.

Durante el período de dictaduras que vino a contrarrestar los impulsos revolucionarios de los años 60, fueron varios los regímenes que pretendieron dejar "todo atado y bien atado", como decía Francisco Franco, con reformas constitucionales. Décadas después, varios de los gobiernos llamados progresistas se propusieron asegurar, por la misma vía, cambios profundos y duraderos, ya fuera mediante la incorporación de nuevas definiciones ideológicas y estructurales o, por lo menos, con cambios de las normas electorales que permitieran reelecciones sucesivas o ilimitadas de los presidentes (pero esto último también lo hicieron, en las últimas décadas, gobiernos derechistas).

La ambición de garantizar el continuismo progresista con cambios constitucionales no ha sido uniforme. Al intentar una visión panorámica sobre los procesos políticos latinoamericanos, cada anotación sobre una característica común debería ir acompañada por una acotación acerca de las diferencias entre las realidades nacionales, y viceversa, pero se puede decir, simplificando mucho, que los impulsos más claramente refundacionales se produjeron en cálidos países "bolivarianos", mientras que en el Cono Sur se recibió con bastante frialdad la idea de que todo debía establecerse sobre nuevas bases.

Como se dijo antes, más de un régimen dictatorial del siglo XX no se conformó con imponer un largo estado de excepción, sino que implantó -o intentó sin éxito implantar, como en el caso de Uruguay- reformas constitucionales que acotarían para siempre las libertades democráticas, en el marco de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional. Sin embargo, las transiciones democráticas que pusieron fin a esos regímenes no siempre incluyeron nuevos procesos de reforma; a menudo se limitaron a restaurar las constituciones previas a los golpes de Estado, o incluso postergaron el cambio, lento y gradual, de las que habían dejado las dictaduras, como ha ocurrido en el caso de Chile.

Las razones de que eso sucediera fueron varias y en gran medida distintas según el país, pero se pueden identificar algunas de amplio alcance: por un lado, la polarización simbólica de las luchas contra las dictaduras implicó, por lo general, que estas descalificaran los sistemas previos a ellas, y que los opositores reivindicaran, a su vez, tales sistemas, identificándolos con "la democracia" que prometían reinstalar; por otro, las dificultades económicas y los problemas de re-

lación con las Fuerzas Armadas que debieron afrontar los primeros gobiernos posdictatoriales determinaron que muchos consideraran inconveniente -e incluso peligroso para la gobernabilidad- crear un nuevo escenario de controversias. Pero hubo una notable excepción en Brasil.

A la salida de la larga dictadura brasileña de 1964 a 1985, y en el marco de una transición más



lenta y compleja que las de otros países, se produjo un proceso de cambio constitucional. Fueron 20 meses de debates a cargo del parlamento, que se desempeñó como asamblea constituyente al tiempo que mantenía sus tareas legislativas. Hubo en torno a ese proceso una enorme y muy diversa movilización social, que logró avances importantes en materia de derechos... y en ningún otro país se quiso repetir la experiencia.

Después, la oleada de gobiernos neoliberales de los años 90 buscó casi

siempre crear un marco normativo favorable a sus orientaciones ideológicas mediante la aprobación de leyes (con alguna excepción, como la de Perú, donde Alberto Fujimori impulsó, en el año posterior a su golpe de Estado de 1992, una reforma que sigue vigente con enmiendas). Pero en el marco de la reacción posterior contra esa oleada, que trajo a la región gobiernos progresistas -y, como se dijo, a impulsos del ala bolivariana de tales gobiernos-, se aprobaron algunas nuevas constituciones que asumieron en forma explícita definiciones antineoliberales, establecieron nuevos derechos -individuales, sociales, de grupos étnicos y aun "de la naturaleza"-, reorganizaron los poderes del Estado y la relación entre ellos, e introdujeron procedimientos que amplían la participación ciudadana, como el de los referendos revocatorios (que permiten poner fin anticipado a un mandato electoral para cargos ejecutivos).

En las modalidades nacionales de estos procesos ha incidido, por supuesto, la diversidad cultural latinoamericana, y para entender esto puede bastar el ejercicio de imaginar qué chance hay de que en países como Argentina, Chile o Uruguay se apruebe -o llegue a proponerse- un texto como el del preámbulo de la Constitución boliviana de 2003, que dice: "En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas [...]. Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario [...]. Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia".

Hoy, los progresistas se preguntan qué errores u omisiones los condujeron a varias derrotas en los últimos tiempos, y qué les conviene hacer a quienes fueron desplazados por las derechas, a quienes aún gobiernan y a quienes habían perdido el gobierno pero ya lo recuperaron, como en Chile. Algunos piensan, por ejemplo, que el *impeachment* brasileño fue posible porque los gobiernos del Partido de los Trabajadores no habían encarado determinadas reformas constitucionales. Pero más allá de lo coyuntural, importa evaluar qué han construido en forma duradera los progresistas, qué han incorporado en sus sociedades de tal modo que será difícil revertirlo. En ese terreno, hay que evaluar con atención el efecto de las reformas constitucionales que no se limitaron a lo electoral, aunque la situación actual parece poco propicia para que quienes no las impulsaron antes lo hagan ahora. ■

# Otras reglas de juego

Con Nicolás Grau, economista chileno y militante del Movimiento Autonomista

Nicolás Grau es economista e integra el grupo chileno Movimiento Autonomista. Estudió en la Universidad de Chile, donde ahora es profesor, y en 2006 fue electo presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. Su grupo político, cuyo principal referente es el diputado Gabriel Boric, sufrió hace algunas semanas un proceso de quiebre interno, y por ahí empezamos la entrevista.

-No es tan fácil explicar por qué se dan estas rupturas. Porque somos un grupo relativamente pequeño: en la última elección para votar la nueva dirección participaron unas 700 personas. Por lo tanto, que se divida en mitades es algo bastante impresentable, para lo pequeño que era. Esta convergencia nucleaba a distintas corrientes autonomistas, y era una continuidad de ciertos fenómenos políticos que se dieron en el movimiento estudiantil. A partir de 2013, ese proceso se fue formalizando, pero surgieron diferencias políticas importantes y finalmente se quebró. ¿Cuáles fueron esas diferencias? Voy a tratar de ser lo más honesto intelectualmente, aunque está claro que si trato de describir las razones del otro sector no lo haré tan bien como lo harían ellos. Hay un sector más pesimista con respecto a las posibilidades que se han generado en este nuevo ciclo político en Chile y que, por lo tanto, propone una acción política mucho más reducida, en particular con un foco prominente en la lucha estudiantil. Su argumento es que la posibilidad de tener un triunfo en esa lucha iba a ser una posibilidad de abrir una grieta en el neoliberalismo, algo que no era posible en otros sectores de la lucha social y política. Apuestan principalmente a una estrategia de militancia de cuadros, acotada; en lugar de conformar un grupo abierto, apuestan a la consistencia y la intensidad ideológica, centrada en lo estudiantil. La otra visión, a la que pertenezco, es más optimista ante el actual cuadro político; parte de la base de que esta es la situación más abierta para la izquierda desde la vuelta de la democracia. Las movilizaciones estudiantiles de 2011 y las últimas denuncias de corrupción son fenómenos que estarían reflejando cierto agotamiento de un ciclo económico y político, que representaría una ventana interesante para la izquierda en Chile. Por lo tanto, la apuesta debería ser la de construir junto con otros sectores de la izquierda y apostar a la formación de un partido o movimiento más abierto, tal vez con menos consistencia ideológica y más disperso, pero que incida en distintas luchas sociales e intervenga en las luchas políticas más formales. Dicho esto, estoy seguro, pero muy seguro, de que estos grupos se van a volver a encontrar. Estos distintos sectores de izquierda se van a ir aglutinando, van a tener una mayor intervención en la lucha social, como hasta ahora, pero también en la lucha política, y en ese espacio político más amplio, más grande, nos vamos a reencontrar con estos compañeros. Por eso es que desdramatizo bastante la situación; no creo que sea un quiebre definitivo ni mucho menos.

Hay sectores que vienen del movimiento estudiantil y que tienen mucha acumulación en estos años; por ejemplo, la Izquierda Libertaria o la Revolución Democrática, que tiene como

diputado a Giorgio Jackson, o los sectores ligados al dirigente sindical Cristian Cuevas. Somos grupos que, con matices, compartimos la necesidad de sumar esfuerzos para crear una nueva fuerza de izquierda en Chile. Eso no tiene ninguna formalización, pero hay un ánimo de apuntar a la confluencia, de sumar esfuerzos para competir electoralmente con la centroizquierda chilena.

**-¿La identificación común nace de una mirada negativa sobre el proceso de Nueva Mayoría (NM)?**

-Estos grupos, en general, concuerdan en que la apuesta de NM no es el camino. Ese es el punto de partida. Son grupos que, con matices, tienen una visión crítica del gobierno de [Michelle] Bachelet y también coinciden en una visión crítica de la historia de los últimos 25 años en Chile; son grupos que piensan que hay un neoliberalismo extremo en Chile, que es necesario construir un nuevo acuerdo en el país, que pasa por un nueva Constitución, que garantice nuevos derechos sociales y que apuestan a una democracia más radical y participativa, que piensan en un país más descentralizado, entre otras cosas. Hay una diversidad entre estos grupos; venimos de distintas tradiciones políticas, pero muchos visualizamos que es posible encontrar puntos de acuerdo y elaborar programas comunes.

**-Hay un vínculo generacional también: muchos de ustedes participaron en la "movilización de los pingüinos", de 2006. ¿Este ánimo de convergencia es una consecuencia de aquellas protestas?**

-Por supuesto, el tema generacional es trascendental: las movilizaciones en 2006 estuvieron dirigidas por estudiantes de secundaria y es básicamente la misma gente que en 2011 se movilizó a nivel universitario. Es una generación que parte de concepciones mucho más radicales en comparación con las generaciones anteriores. Este ánimo de convergencia al que ya me referí tiene que ver con una necesidad generacional de encontrar una voz política común y una posibilidad de emergencia política común, que se cruza con otras dimensiones o clivajes: el conflicto capital-trabajo, la lucha feminista, la lucha ambiental, etcétera.

**-Hablabas recién de cambios constitucionales. ¿Cuáles deberían ser los énfasis y cuáles son las principales resistencias que han encontrado?**

-Hay un debate interesante en la izquierda respecto de la relevancia de esa disputa constitucional, en particular por los términos en los que el gobierno ha planteado el proceso. En esta diversidad dentro de la izquierda hay consenso en cuanto al quiebre histórico que significó la Constitución de los 80,

en cuanto a que fue impuesta en base a la represión, a que no tiene ninguna legitimidad democrática, a que no ha sido reformada sustancialmente desde la restauración democrática y a que, por ende, refleja lo que pensaba la alianza cívico-militar de la dictadura. Por eso, muchos pensamos que una nueva Constitución debería sustentarse en bases totalmente distintas; deliberada a partir de una asamblea constituyente. Esta es una diferencia de contenido y forma que nos distancia de una parte importante de la centroizquierda, que mira de una manera más conservadora los intentos de cambio. En materia de contenidos, entre otras cosas, hay que introducir una serie de cambios en los mecanismos y las instituciones democráticas. Pongo un ejemplo que está muy candente en Chile: la existencia y las atribuciones específicas del Tribunal Constitucional. Durante el gobierno de Bachelet, que ha llevado a cabo una serie de reformas, ha pasado que, tanto en las reformas más progresistas (como la educacional) como en las más reaccionarias (como la laboral),

dictadura, que era necesario diseñar un orden constitucional de manera tal que si otros llegaban al gobierno estuvieran tan restringidos que no pudieran hacer algo tan distinto a lo que harían ellos. En el fondo, el problema es que en los 80 la derecha chilena hizo lo que quiso y construyó una sociedad a sus anchas, incluyendo la construcción de un marco institucional que impide hacer cambios profundos (ayudado por el acomodo de la centroizquierda). La idea de una asamblea constituyente tiene que ver con eso, con discutir la Constitución sin los amarres que establece la Constitución anterior. Además de lo institucional, hay también cuestiones económicas y sociales que son importantes. En Chile hay un desbalance entre los derechos sociales y la protección a los derechos de propiedad: hay una seguridad excesiva para los que tienen y una desprotección absoluta para los sectores con menores recursos, que tienen enormes dificultades de acceso a la protección en salud y en educación. Otras discusiones importantes son los recursos naturales, el derecho de acceso al agua, el nivel de reconocimiento constitucional hacia los derechos de los pueblos indígenas. Hay toda una gama de derechos políticos y económicos que no están contemplados por la Constitución; la Constitución actual estrecha los márgenes justamente para facilitar la consolidación de un Estado neoliberal.

**-¿Reconocen algún avance de los gobiernos de la Concertación y de NM?**

-Tengo claramente una lectura crítica, pero también creo que en muchas cosas se han logrado avances importantes en estos 25 años. No diría que Chile no ha cambiado. Hay cosas que pueden sonar increíbles para gente de otros países; por ejemplo, recién en 2004 tuvimos una ley de divorcio y también recientemente hemos aceptado la unión civil para parejas del mismo sexo. En esos planos, y en otros, se han logrado avances, pero estábamos realmente muy atrasados en relación al resto del mundo. El mayor juicio crítico que hacemos es en relación al diseño institucional que sigue teniendo la sociedad chilena, en cuanto a los derechos sociales y el rol del Estado. La noción de un Estado neoliberal se afianzó significativamente en los 80, y respecto de esos marcos generales, la verdad es que se ha hecho muy poco. En algunos casos, hasta se han profundizado ciertos aspectos negativos.

**-¿En cuáles?**

-El tema educacional es un ejemplo. Soy partidario de la descentralización de la educación, pero en los 80 esta se hizo de una manera que incentiva la desigualdad, porque ahora la educación está manejada por los municipios, que tienen niveles presupuestarios distintos, entonces coincide que los municipios que atienden a estudiantes de más bajos recursos son los que tienen menos recursos. Se produce un círculo vicioso, que genera mayor desigualdad. Se generó un sistema de financiamiento a la demanda, en el que compiten por igual los sectores público y privado. Eso ha hecho que

Las movilizaciones estudiantiles de 2011 y las últimas denuncias de corrupción son fenómenos que estarían reflejando cierto agotamiento de un ciclo económico y político, que representaría una ventana interesante para la izquierda en Chile.

la derecha hace lo mismo: pierde las votaciones en el parlamento, porque es minoría, lleva las cosas al Tribunal Constitucional y ha logrado, en muchos casos, retrotraer los cambios que impulsa el gobierno, por ejemplo, los avances que se intentaron en materia de educación gratuita. En este sentido, el Tribunal Constitucional funciona como una especie de enclave que impide los cambios democráticos que reclama la mayoría de la sociedad.

**-¿Ha faltado voluntad política para cambiar la composición de instituciones como el Tribunal Constitucional o es que pesan demasiado otros poderes?**

-La Constitución tiene sus propias trampas, y mientras los cambios constitucionales se intenten hacer bajo las mismas reglas de la Constitución actual va a ser muy difícil, porque se necesitan mayorías parlamentarias especiales, que hoy el gobierno no tiene, entre otras cosas porque el sistema binominal le otorgaba un peso desmedido a la segunda fuerza política. Este sistema electoral cambió, pero todavía no hemos tenido elecciones. También pasa que hay un sector importante de la centroizquierda que en el fondo piensa que la actual Constitución es razonable; entonces es una combinación entre el poder de veto de la derecha y que un sector importante de la centroizquierda se siente cómodo con esta situación y por ende no ha aprovechado las ventanas que han existido para hacer ciertos cambios. Jaime Guzmán, uno de los principales ideólogos de la derecha chilena, sostenía, durante la



Nicolás Grau. \* FOTO: S/D DE AUTOR

en la práctica, y por distintas razones, el sector privado haya ido aumentando su matrícula a niveles que son increíbles si uno los compara con los del resto del mundo. En Chile actualmente la matrícula pública está en el entorno de 35% en escolar. Esa dinámica de privatización de la educación es algo que se fue ahondando en los gobiernos de la Concertación; en ningún momento salimos de esa dinámica negativa. Hubo algunas reformas específicas en gobiernos de la Concertación que incluso hicieron más fuerte esa dinámica. No soy de las personas que piensan que los gobiernos de la Concertación fueron equivalentes a la dictadura; creo que hubo avances importantes en términos de reducción de la pobreza y se trató de hacer un Estado corrector de ciertas cosas, pero sí diría que lo que tenemos en Chile es un neoliberalismo corregido, y esa no era la promesa concertacionista. Nosotros planteamos, desde una tradición socialista, avanzar hacia una sociedad distinta, que conecte con el desarrollo social, económico y político que vivimos entre finales de los años 30 y el gobierno de la Unidad Popular. En ese período tuvimos gobiernos socialdemócratas, socialcristianos y hasta socialistas, como el de Salvador Allende, y hubo una expansión de los derechos económicos y sociales de las personas, hubo cambios constitucionales, se nacionalizó el cobre, hubo una dinámica de democratización de la sociedad en un sentido amplio, no sólo formal del voto. La dictadura quebró brutalmente esa dinámica. Ahora, desde las visiones de izquierda, queremos recuperarla, no con las mismas políticas necesariamente, pero sí con la misma intención de democratizar profundamente la sociedad, y que esa democratización no sólo pase por los aspectos políticos, que son importantes, sino que pase también, entre otras cosas, por una democratización económica, para avanzar en igualdad y distribuir el poder en Chile, que hoy

está muy mal distribuido, y que es otra de las cosas que la Concertación nunca quiso alterar. Lo que existió en Chile es un acuerdo implícito, y explícito en algunos casos, de estabilidad de las reglas del juego: "no vamos a alterar la redistribución del poder que hizo la dictadura, y vamos a tratar de tener un Estado un poquito más grande, hacer ciertas redistribuciones, ciertos gastos en educación y salud, pero donde sigan mandando los mismos de siempre". Y eso es lo que desde 2011 se puso en cuestión, y ahora se ha puesto en juego más fuertemente, por los casos de corrupción. Esa sensación de que ahora es posible cuestionar ese arreglo que viene desde hace tanto tiempo es una ventana, una oportunidad histórica para la izquierda en Chile.

**-Ustedes cuestionan cierta tibieza de los sectores de la centroizquierda. ¿Eso explicaría la última derrota, la que permitió la llegada de Sebastián Piñera?**

-La centroizquierda es autocomplaciente respecto de lo que se hizo en los primeros 20 años posdictadura, los primeros cuatro gobiernos concertacionistas, y no acepta la idea de que la derrota ante Piñera tenga que ver con el desencanto de sectores que históricamente votaban a la Concertación por haber abandonado ciertos principios. Otra visión de la centroizquierda, que se expresó con más fuerza durante el primer año de este gobierno, acepta la idea de que la población anhelaba ciertos cambios importantes y que se debía responder a aquello para recuperar su apoyo (visión que ya perdió todo terreno en la administración actual). Desde una perspectiva de izquierda, sin embargo, la pregunta de cómo ganar electoralmente no puede estar por sobre la pregunta respecto de qué hacer si se gana. Y ese qué hacer está determinado por la necesidad de llevar a cabo una serie de transformaciones profundas que, entre otras cosas, distribuyan el poder y los ingresos.

**-En esos primeros meses se hablaba de la reforma tributaria como una posibilidad de redistribución. ¿Cuáles han sido sus efectos?**

-Es relativamente temprano para saber cuál es el impacto de la reforma tributaria, que tenía dos objetivos progresistas. Por un lado, recaudar más recursos, destinados al área de educación y salud, en torno a los tres puntos del Producto Interno Bruto, o sea, la reforma tributaria más grande desde la primera que se hizo en el gobierno de Patricio Aylwin, a la vuelta de la

**"El Tribunal Constitucional funciona como una especie de enclave que impide los cambios democráticos que reclama la mayoría de la sociedad".**

democracia. El segundo elemento de esta reforma, lo que da una idea de una visión que tenía este gobierno cuando comenzó y que representaba cierta diferencia respecto de la tradición de los gobiernos concertacionistas anteriores, era esta idea de que los impuestos no sólo tenían que recaudar, sino que también tenían que hacerlo de una forma más progresiva. En el Chile de los 90, e incluso en el de los años 2000, estaba esta idea, impulsada por los economistas de la Concertación, de que para ver los efectos de la política fiscal y tributaria lo más importante no era cómo se recaudaba, sino la forma en que se gastaba. Se pensaba que había que recaudar con mucho impuesto al consumo -que es un impuesto muy regresivo, que lo pagan las familias que consumen todo su ingreso, que son las familias más pobres- y que lo importante una vez que se recaudaba de esta manera -que era supuestamente más eficiente, aunque fuera regresivo- era cómo se gastaba. Había que recaudar de la forma más eficiente posible y gastar de manera focalizada. Los tributos no contribuían a disminuir la desigual-

dad, algo que en el fondo refleja una idea muy neoliberal.

Esta reforma en sus inicios se planteó entre sus objetivos más importantes el de reducir la desigualdad, cobrar impuestos más altos y concentrarlos en los sectores de más ingresos. Las auditorías que se han hecho dicen que, por lo menos en términos contables, la reforma sí lograba eso. Cuán profundo vaya a ser, todavía es temprano para responderlo. Lo que pasó además fue que, al final de la discusión de la reforma, el poder que tuvieron ciertos sectores del empresariado y de la derecha les permitió cambiar aspectos importantes de la reforma, y eso ensució bastante el resultado. Esto reflejó cómo actúan los poderes fácticos en Chile, grupos que no necesariamente tienen representación parlamentaria, pero que son capaces de incidir de manera totalmente desproporcionada. Al final de la discusión, hubo momentos bastante reñidos con lo que debería ser una república: ministros y parlamentarios se juntaban en las casas de empresarios a discutir el diseño. Muchos parlamentarios de NM no pudieron incidir en los cambios finales y simplemente tuvieron que aceptar las negociaciones que se habían dado en otros espacios. Fue muy lamentable ese final, y obviamente eso incidió y atenuó ciertos dispositivos de la reforma.

**-Una de las críticas por izquierda a los gobiernos progresistas tiene que ver con la alta dependencia económica a la exportación de commodities. En el caso de Chile, ¿se logró romper ese lazo de dependencia, por ejemplo en el caso del cobre?**

-Es uno de los puntos que tienen que ver con ese quiebre que generó la dictadura y que no se ha alterado desde los gobiernos democráticos: la ausencia total de una política industrial o de una estrategia de desarrollo como país. Básicamente, la idea que existe en Chile desde la dictadura es que el rol del Estado, de la sociedad y de las instituciones democráticas en la economía consiste simplemente en discutir lo menos posible, hacer el menor ruido posible; hay que dejar que el mercado tome todas las decisiones más estratégicas, incluyendo, por ejemplo, cuán importantes son las exportaciones de commodities. Eso fue absolutamente inalterado en Chile durante los 90; no se discutía. Recién a finales del gobierno de [Ricardo] Lagos y en el primer gobierno de Bachelet, en 2006, se empezó a discutir algo el tema. Es un asunto totalmente tabú para los economistas de centroizquierda. Prácticamente no ha existido ese debate sobre la necesidad de pensar nuestra estrategia de desarrollo, cómo tener una estrategia que no dependa tanto de ciertos productos, cuyos precios varían fuertemente, cómo generar a partir de esos productos otros desarrollos productivos que aprovechen los recursos naturales, pero al servicio de una estrategia de mayor desarrollo tecnológico. Por ejemplo, Chile tiene litio, pero no tenemos una estrategia para desarrollar la tecnología asociada a ese producto. En Chile, todavía es muy inusual entre los economistas discutir este tipo de cosas; sigue siendo muy fuerte el discurso promercado como asignador de recursos y tomador de todas las decisiones relevantes, pese a que son estrategias que no funcionaron ni en Latinoamérica ni en otros lados. ■

# Sí al ajuste (del financiamiento de partidos)

El sistema de financiamiento de los partidos políticos es poco transparente, con débil contralor y escasa colaboración de sus actores.

Diez iniciativas legislativas fueron promovidas desde 1985. Todas naufragaron, excepto la última, promovida por el Poder Ejecutivo y convertida en la Ley 18.485, de 2009. Algunas piezas clave se perdieron en el trámite parlamentario. Estas son, en parte, las que hoy se señalan como fisuras del sistema.

Es la competencia electoral con recursos equilibrados, más que ningún otro factor, lo que genera democracia. 2016 parece ser un año con condiciones para avanzar en la materia.

El equilibrio entre la conducción de un gobierno y el funcionamiento imparcial de la administración pública es fundamental. Quienes desempeñan responsabilidades políticas navegan en múltiples conflictos de interés. Así las cosas, es factible que se jerarquicen los intereses de quienes trabajaron por su éxito electoral.

Imaginemos que un ciudadano, en forma legítima, se postula como candidato a intendente en un departamento con importante actividad turística. Imaginemos que acepta millones de pesos -y otros aportes- de los más importantes hoteles para el financiamiento de su campaña. Imaginemos que, por esto, el candidato resulta vencedor en la elección. Imaginemos que, en

su paquete de primeras medidas de gobierno, invocando razones vinculadas con el menor ingreso de turistas al país o la situación del sector en general, propone exonerarlo de un tributo, por un monto que equivale a sus aportes de campaña o los supera.

¿Sería ilegal la promoción de la medida para incentivar al sector en ese departamento? La respuesta es negativa, siempre que la exoneración se adoptara en forma acorde al derecho. Ahora bien, ¿cuál pudo haber sido el motivo por el cual los dueños de emprendimientos hoteleros hicieron cuantiosos aportes a una campaña, en un escenario adverso? La solidaridad o el compromiso ideológico son motivos posibles, pero generan *ruídos*.

En la hipótesis planteada, si los aportes hubieran sido motivados por un interés en la exoneración tributaria futura, eso no habría implicado, necesariamente, un delito penal o una infracción. Sin embargo, nadie dudaría de que el motivo de la decisión política habría sido ilícito o inmoral. Al final de cuentas, la campaña la terminaría pagando, sin siquiera decidirlo, la gente del departamento.

La corrupción política, en tiempos posmodernos, también se ha refinado. Ya no se trata de burdos sobornos para aceitar la máquina e incentivar conductas contrarias a la función pública o, sencillamente, para acelerar los

tiempos administrativos. La corrupción engloba delitos penales, pero los supera.

Conocer quién financia a los partidos, los montos y en qué se gastan, lograr que todo sea transparente fortalece la auditoría social sobre la caja negra en la que se adoptan las principales decisiones políticas. Es un derecho de la ciudadanía acceder a esta información, en forma previa a la expresión de su voluntad en las urnas.

Si la campaña depende del gasto, y el gasto de opacos financistas, se corre el riesgo de que no gobiernen quienes ganan elecciones, sino quienes las bancan. Desnudar y regular las finanzas partidarias es una herramienta necesaria para que la democracia sea genuina. Significa oportunidades para nuevos competidores en condiciones de competencia real.

¿Y en qué gastan más los partidos? En publicidad. Una primera medida necesaria, por lo tanto, es restringir la publicidad electoral privada en servicios audiovisuales. Este rubro representa 90% del gasto de las campañas. Eliminarlo o abatirlo incidiría notablemente en la necesidad partidaria de recaudar. O se prohíbe, o se restringe. La primera opción genera más dudas y resistencias que la segunda. Prohibir, en el Uruguay "liberal", nunca ha sido fácil. Actores políticos, legítimamente, podrían temer quedarse sin espacios para

contrarrestar o revertir los relatos que construyen otros actores, en connivencia con la mayoría de los medios de comunicación. Asimismo, la prohibición favorecería a los partidos y sectores ya existentes, y desmotivaría a los emergentes.

Un buen plan B es restringir la publicidad electoral mediante la fijación de una tarifa para el precio del minuto en televisión. De esta forma, se solucionarían varios problemas. No más precios diferenciales. No más subdeclaración de egresos. No más donaciones encubiertas.

Los votos oficialistas son suficientes para modificar el régimen actual. La Suprema Corte de Justicia, en ocasión de declarar inconstitucional el artículo 143 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sentenció que la publicidad electoral es materia vinculada con el sufragio. No es necesaria, para aprobar una iniciativa en este terreno, la mayoría especial de dos tercios del total de componentes de cada una de las cámaras. Claro está que, sin perjuicio de la anotación jurídica, el acuerdo de todo el sistema político es deseable.

Sin embargo, la restricción de la publicidad electoral es una muy buena opción, pero no suficiente. Tampoco la única. Existen otras:

1. Establecer un organismo competente en el control del financiamiento de las campañas, con recursos y capacidades suficientes.

2. Imponer una rendición de cuentas de los partidos sobre las campañas correspondientes a elecciones internas. Adelantar así los plazos para que el ciudadano pueda, antes de sufragar en las elecciones nacionales y departamentales, identificar financistas.

3. Limitar el monto de donaciones que puede recibir actualmente un candidato a la presidencia.

4. Exigir que todas las donaciones para campañas sean nominativas.

5. Prohibir la contribución por parte de adjudicatarios de licitaciones por arrendamiento de servicios.

6. Aplicar a los partidos las normas vigentes de acceso a la información pública (Ley 18.381).

7. Hacer obligatoria la presentación de una declaración jurada *abierta* de patrimonio e ingresos por parte de todos los ciudadanos que se postulen a cargos electivos. De la retórica a los hechos se transita sólo con voluntad política. Y la aprobación de normas no es la única forma de expresar esa voluntad. Tampoco es necesaria la armonía de todo el sistema político. Las instituciones y decisiones, en un país libre, no son legítimas ni pueden durar largo tiempo si no se actúa a plena luz del día. Es preciso profundizar la equidad en las condiciones de acceso a la condición de *representante*, para mejor cuestionar el *statu quo*. ■

Juan Pablo Pío Guarnieri

## Dinero y partidos: la desnuda realidad

Aristóteles sostiene que la democracia no es el gobierno de todos, sino el gobierno de los pobres. Es la única forma de gobierno en la que los pobres tienen "la sartén por el mango". Y lo es por una única razón: es el gobierno de las mayorías, y en todos lados los pobres son mayoría y los ricos minoría. Pero ¿cómo hacen los pobres, que son mayoría, para acceder al gobierno? Es simple, diría Aristóteles: si se deja participar en la democracia a la mayoría, esta votará por sí misma. El gobierno de las oligarquías sólo puede existir con una ciudadanía restringida.

Pero no es tan simple. Aun con ciudadanía universal y elecciones libres, el dinero de los ricos continúa determinando la posibilidad de que los pobres (representados, en general, por los partidos de izquierda) lleguen a la arena pública, se hagan conocer y consigan formar gobierno. El hecho de que Lula da Silva y Evo Morales hayan llegado al gobierno muestra que se puede. Pero siglos de gobiernos de ricos (en general, vinculados con la derecha) muestran que lo contrario es lo más probable.

Las relaciones entre dinero y política se transformaron en un tema cuando hubo política de masas: mientras la política estuvo reservada a los notables (la oligarquía de Aristóteles) y no hubo

sufragio universal, las relaciones entre dinero y política no eran cuestionadas. Simplemente, mandaban las clases altas. Las cosas se complicaron cuando los gobiernos empezaron a estar formados por partidos políticos elegidos con participación de todo el mundo. Y más aun desde que la relación entre política y ciudadanía, en sociedades de masas con alfabetización universal, está intermediada por los llamados "medios masivos de comunicación".

Los partidos políticos dependen crecientemente de cuadros rentados para mantener una estructura organizativa capaz de sostener las tareas de gobierno y "activarse" en cada elección. ¿Por qué? Primero: los cuadros rentados están las 24 horas del día para eso (los militantes lo hacen en los tiempos libres). Segundo: disponen de información privilegiada y contactos que les permiten circular con éxito en la compleja maraña gubernamental y política. Tercero: no son propensos a discutir las órdenes dictadas por sus jefes; las acatan. Los militantes tienden a ser más rebeldes, menos sujetos a órdenes; su participación es más volátil y dependiente de sus propias ideas o preferencias. Finalmente, quienes ocupan cargos rentados trabajan para mantener y reproducir la estructura que les

da sustento, y se vuelven fuertes sostenedores del *statu quo*.

En Uruguay, todos los partidos tienen militantes rentados, porque todos disfrutan de una porción de poder, por pequeña que sea. Desnudar las relaciones entre dinero y política exige desnudar esta compleja trama organizativa de los partidos, a la cual ninguna ley de financiamiento de partidos ha tocado ni tiene previsto tocar.

La segunda fuente de financiamiento tiene que ver con los votos. El Estado uruguayo paga dos tipos de retribución que benefician a los menos privilegiados del sistema político, y favorece así "la democracia de los pobres". En primer lugar, como financiamiento permanente, paga a los partidos con representación parlamentaria una partida anual de 4 unidades indexadas<sup>1</sup> (UI) por cada voto obtenido en la última elección nacional. El dinero correspondiente a la obtención de un diputado, por ejemplo, puede servir para alquilar un local, pagarle la luz y el agua, y poco más. ¿Cómo se financian, entonces, las campañas políticas? El Estado paga a los partidos el equivalente a 87 UI por cada voto emitido a su favor en la última elección nacional, 10 UI en caso de una segunda vuelta, 13 UI para los comicios departamentales y 13 UI también para las elecciones in-

ternas. Uno puede pedir plata prestada en función de los votos que piensa obtener, pero el dinero que proporciona el Estado no da para hacer una gran campaña. A modo de ejemplo, en las elecciones internas de 2014, mi precandidatura fue financiada casi enteramente por estos aportes estatales. Se destinaron 194.239 pesos (8.445 dólares en mayo de 2014) a publicidad en radio y 11.822 dólares a publicidad en televisión (9,35 minutos en total, sumados los tres canales, en tres semanas).<sup>2</sup> Esto hace evidente que las campañas publicitarias en televisión son financiadas casi por completo con donaciones privadas de las que no conocemos prácticamente nada: ni los montos, ni las características de los donantes, ni la forma en que se distribuyen entre los partidos.

Los grandes medios contribuyen de otra manera a las campañas, visibilizando a los actores políticos en forma completamente arbitraria, sin que eso tenga relación con el poder político o electoral de cada uno, y determinando el signo (positivo o negativo) de esa visibilidad. Por supuesto, también influyen en el voto de otros modos más indirectos, básicamente a través de lo que eligen divulgar acerca de lo que pasa en política.

Las relaciones entre dinero y política no son transparentes ni

públicas: el acceso de partidos y candidatos a los medios es arbitrario y está sujeto a unas relaciones de poder desconocidas para la mayoría de los ciudadanos. A su vez, el grado en que los partidos dependen del acceso a los recursos del Estado vuelve completamente inoperante -y finalmente inútil- cualquier discusión sobre la reforma del Estado (ya que ninguna reforma, por definición, podría privar a los partidos de las parcelas de poder de las que dependen para existir, en todas las jerarquías de todos los entes públicos).

Empezar a transparentar las relaciones entre dinero y partidos es un paso imprescindible para empezar a tomar medidas que impliquen el control público de estos. Algo a lo que no solamente los partidos sino también los grandes medios de comunicación se niegan, sin que la Justicia ayude en este caso, como lo muestra la sentencia de inconstitucionalidad contra el reparto equitativo y proporcional de la publicidad electoral. ■

1. Al día de la fecha, 1 UI equivale a 3,40 pesos, o sea, 0,11 dólares.

2. Por más información, ver: <http://constanzapresidenta.com.uy/noticias/costo-total-campana-constanza-las-elecciones-internas>.

# La democratización de la política

Que las izquierdas alcanzaran el gobierno en muchos países de América Latina y lo mantuvieran durante más de una década a través de varias consultas electorales es un hecho histórico sin precedentes en el continente. Casi 60 millones de personas dejaron la pobreza y 28 millones la indigencia, medidas por ingresos. Todos los razonamientos que hagamos para entender los avances, los errores y las limitaciones de las políticas llevadas adelante no deben perder de vista ese hecho trascendente en sociedades profundamente desiguales.

Olin Wright propone dos preguntas a toda propuesta de transformación de las instituciones existentes: a) ¿mejora la vida de las personas ahora?, b) ¿nos mueve en dirección a una sociedad más justa y humana? No por evidentes pueden dejarse de lado estos parámetros para iniciar una reflexión crítica. Las recientes derrotas de la izquierda en Brasil, Argentina y en las elecciones parlamentarias de Venezuela hacen imprescindible un análisis crítico y autocrítico.

Las visiones lineales de la historia hace tiempo demostraron su escasa eficacia para analizar los hechos. Ni la idea del desarrollo incesante de las fuerzas productivas, y su contradicción inevitable y superadora con las relaciones de

producción como motor de la historia, ni las concepciones instrumentalistas del poder como un objeto a tomar han resuelto “mágicamente” desde esa acción el conjunto de contradicciones y desafíos de la transformación social. Por el contrario, un análisis de procesos complejos requiere ver los escenarios globales y nacionales, las transformaciones en las estructuras, tanto económicas como culturales y políticas, y también las fuerzas en pugna, las prácticas sociales que son condicionadas por dichas estructuras, pero que a su vez pueden influir sobre ellas y transformarlas.

Un plano a considerar es el debate ideológico, la lucha por la hegemonía en materia cultural. Muchas veces la subestimación de las batallas ideológicas en aras de un pragmatismo o una visión tecnocrática termina reafirmando muchos valores del neoliberalismo y debilitando el “espíritu de los cambios”. La subjetividad no es un aspecto menor de los procesos sociales ni una consecuencia más o menos directa de las mejoras en la condición socioeconómica.

La democracia debe ser reinventada, dijo Boaventura de Sousa Santos en el primer número de *Dínamo*. Esta democratización de la política debe alcanzar también a los partidos. Otros pensadores importantes, como Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, proponen

la radicalización de la democracia como estrategia finalista, retomando a Antonio Gramsci para replantear la lucha por la hegemonía, sin “leyes necesarias de la historia” ni sujetos esenciales a priori. Este enfoque incluye las batallas tácticas y va más allá, para “redefinir el proyecto socialista en términos de una radicalización de la democracia; es decir, como articulación de las luchas contra las diferentes formas de subordinación -de clase, de sexo, de raza, así como de aquellas otras a las que se oponen los movimientos ecológicos, antinucleares y antiinstitucionales-”. Un artículo interesante de Francisco Panizza señalaba hace ya unos años que la profundización de la democracia es uno de los nudos centrales de los procesos latinoamericanos bajo gobierno de las izquierdas.

Democratizar el Estado y la sociedad son cuestiones interdependientes. Democratizar la política incluye ambas dimensiones, porque ella no puede reducirse al Estado, ya que también abarca una buena parte del accionar de las organizaciones sociales y a los partidos. Si los partidos son organizaciones sujetas al poder unipersonal u oligopólico de un puñado de dirigentes, hay grandes posibilidades de que las estrategias que lleven adelante no contribuyan a la democratización profunda de la sociedad. Algo similar, aunque con características propias, puede suceder con los movimientos sociales.

Romper con el patriarcado, con el racismo, con la discriminación etaria y por orientaciones sexuales, con la estigmatización de los adictos, con la violencia cotidiana en el hogar, en el deporte, en la sociedad, construir una convivencia distinta no son aspectos menores, secundarios frente a las cuestiones económicas. No son cuestiones privadas, separadas de la política y el Estado. Forman parte esencial de la

agenda política a gestar, tanto en sus dimensiones tácticas, en las luchas actuales, como en el horizonte de proyectos societarios distintos al capitalismo tardío que vivimos hoy.

Pensar la economía es otro capítulo de las reflexiones sobre la democratización. Como decía hace poco Richard Wolff, reivindicando un modelo cooperativo y autogestionario, “los adultos pasan la vida en el trabajo y en el trabajo no hay democracia”.

Democratizar el Estado significa problematizar la distancia con la población, abrir nuevos y múltiples canales de participación, romper con el “autismo estatal” y con las lógicas clientelísticas de captura del Estado por los partidos. En este campo están las iniciativas para aumentar la transparencia, garantizar el acceso a la información, utilizar los medios electrónicos de acceso y participación, el gobierno electrónico y, más aun, el gobierno abierto. En Uruguay, la participación de los usuarios de la salud tanto en la base como en la conducción del Sistema Nacional Integrado de Salud es una de las claves de la reforma sanitaria, con muchas más luces que sombras. La creación de comisiones de participación por centro educativo, un instrumento fermental para construir procesos pedagógicos más amplios, ha sido resistida desde los ámbitos gremiales y recibió escaso impulso desde las autoridades.

Mucho antes de acceder al gobierno nacional, la izquierda promovió estrategias de descentralización participativa, con base territorial. Existe una larga experiencia en este sentido y constituye un grave error desestimarla desde la política nacional en estas nuevas etapas. La descentralización participativa implica nuevas formas de distribución del poder y la construcción de nuevos poderes, la gestación y/o el fortalecimiento de actores comunitarios, la consulta a la población y su involucramiento en las decisiones, la cogestión entre la comunidad y el Estado de emprendimientos y servicios. Acotarla a los temas locales es una forma de

impedir su profundización. Por el contrario, lo local, lo departamental y lo nacional deben articularse para responder a los problemas de la población en cada territorio, y eso incluye las posibilidades de participación democratizadora. El presupuesto participativo, las asambleas de salud, las redes de salud, de infancia, de adultos mayores y de medioambiente son ejemplos muy ricos sobre los cuales hay que reflexionar críticamente para innovar creativamente. Desarrollos teóricos como los de planificación participativa y gestión asociada constituyen aportes a integrar en estos debates.

La financiación de los partidos y las campañas electorales es uno de los nudos que ponen en evidencia los mecanismos por los cuales el dinero, el poder económico, incide en la política. La corrupción se vuelve estructural en algunos contextos y afecta al conjunto del sistema político. Pero aun en los casos en que no alcanza esas dimensiones, el dinero es un gran factor de poder antidemocrático en la política. Los principios de transparencia y rendición de cuentas han tenido muchas dificultades para implementarse efectivamente.

La reducción de la política a la gestión de gobierno es un grave problema para la izquierda. La política como acción colectiva y de masas sobre problemas de la sociedad no puede perder relevancia por el hecho de que la izquierda llegue al gobierno. Por el contrario, debería dar un salto en calidad. Ni encerradas entre las cuatro paredes de la institucionalidad ni anémicos apéndices del gobierno, las organizaciones políticas pueden ser un centro de prácticas políticas hacia y con la población, con capacidad de iniciativa y movilización ciudadana, un dinamizador de ciudadanía activa, y a la vez estructuras democráticas y participativas a su interna. Las fuerzas sociales son parte central de la lucha por una hegemonía antineoliberal.

Los gobiernos, los partidos y las fuerzas sociales pueden, desde sus roles, sus características y contradicciones, pero en alianzas, sumando fuerzas, promover formas de hacer política que salgan de los moldes tradicionales y que superen o complementen estos moldes. Ese tipo de prácticas requiere cambios en las estructuras políticas del Estado y a la vez son condición para esas transformaciones. ■

Pablo Anzalone



# Lecciones de Brasil: las alternativas y sus obstáculos

Este artículo está basado en un debate publicado originalmente por la revista política británica *Red Pepper*.

El Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil constituyó en su momento el caso más conocido de un gobierno de izquierda surgido de los movimientos sociales y con la intención de construir alternativas al neoliberalismo.

Antes de su victoria electoral, los ideólogos del partido eran escépticos respecto de lo que podría lograrse a través de la gestión gubernamental. Olivio Dutra -presidente del PT entre 1980 y 1986 y gobernador de Rio Grande do Sul entre 1999 y 2003- a menudo resaltaba la necesidad de “mantener una pata en la lucha social y la otra en el Estado”.

Una vez en el gobierno, Lula da Silva y el PT eligieron la ruta de la conciliación y optaron por establecer acuerdos con otros partidos políticos y aplacar a los bancos extranjeros. La opción pareció dar resultados, ya que al inicio se pudo exhibir una notable reducción de la pobreza extrema y una mejora considerable en el nivel de vida de los trabajadores. Sin embargo, desde hace ya varios meses es evidente que algo ha salido muy mal: Brasil está sumido en un inmenso escándalo de corrupción que involucra a muchos y diversos políticos, incluyendo a destacados miembros del PT. La sucesora de Lula en la presidencia, Dilma Rousseff, ha sido depuesta por una oposición de derecha cada vez más agresiva.

En este marco, académicos y periodistas brasileños y europeos debatieron sobre las lecciones que surgen de las experiencias de gobierno del PT para la izquierda.

**Sin voluntad de reforma política**  
Sue Branford, editora responsable del *Latin American Bureau* en Londres

En el actual clima de pesimismo predominante entre los activistas de izquierda, es fácil pasar por alto los resultados del PT en el gobierno. Entre otros logros, sacó a millones de personas de la pobreza absoluta, obtuvo una reducción significativa de la desigualdad social y pasó a contar con una sólida base de apoyo popular entre los sectores más pobres de la población.

Sin embargo, estos éxitos, admirables en sí mismos, no fueron acompañados por otras medidas más audaces orientadas a la construcción de una alternativa real al neoliberalismo o a la consolidación de reformas estructurales a largo plazo. Los gobiernos petistas aplicaron políticas económicas estrictamente ortodoxas. Al inicio del primer gobierno esta opción era previsible y tal vez hasta acertada, ya que los bancos internacionales sospechaban de la nueva administración de izquierda y amenazaban con retirar miles de millones de dólares del país. Pero luego, cuando hubo un margen más amplio para políticas más osadas, el PT no alteró su estrategia de gobierno.

Tal vez la más grave de todas las decepciones fue el hecho de que el PT no mostrara interés en la reforma política, la única manera de romper el dominio de la derecha en las instituciones del país, en particular en el Congreso. La reforma política debería haber atacado la influencia maligna de los poderosos intereses económicos privados que financian las campañas electorales. Para aprobar la reforma el PT pudo haber apelado a la movilización popular, pero se negó a convocar a sus bases. Por el contrario, decidió aceptar las reglas del juego del sistema, incluyendo el uso generalizado de la corrupción. Los medios de comunicación, en su mayoría controlados por la derecha, han aprovechado las evidencias de su participación en la corrupción para retratar al PT como aun más venal que los otros partidos, lo cual es injusto y muy perjudicial para el PT.

Estaba claro desde el principio que el PT tendría que hacer concesiones, pero no debería haber cruzado varias líneas rojas. Al no aceptar las presiones de la derecha podría haber acertado la vida de sus gobiernos, pero habría renunciado al gobierno con la cabeza en alto. Hoy podemos ver cómo el PT se ha autodestruido, al menos como partido de izquierda. Tal vez tengamos que esperar hasta la próxima generación para construir otra alternativa radical *al statu quo*.

## El cambio limitado

Anthony Pereira, director del *Brazil Institute* del King's College

Sue Branford y Jan Rocha han publicado un libro imaginativo y provocador, *Brasil y el Partido de los Trabajadores: de la euforia a la desesperación*, que invita a reflexionar sobre la historia política reciente y el posible futuro del país. Mi discrepancia con Branford y Rocha está centrada en la lógica contrafactual implícita en su marco analítico. Argumentan que el PT podría haber utilizado la supuestamente “enorme oleada de apoyo” derivada de los programas sociales del gobierno para movilizar a los pobres, construir movimientos sociales y luego utilizar esas bases para hacer posibles cambios económicos, políticos y sociales más radicales.

Yo sostengo que esa supuesta posibilidad es una fantasía. No es realista pensar que los beneficiarios de Bolsa Familia, preocupados por su supervivencia, podrían haber sido movilizados como una especie de tropa de ataque del PT. Incluso si hubiera sido posible, haber recurrido a este tipo de táctica probablemente habría dado lugar a la destrucción del gobierno del PT. Brasil es un país en el que los medios de comunicación, las fuerzas armadas, el poder judicial, el

Congreso Nacional, la mayoría de los gobiernos estatales, la industria, las finanzas y la agroindustria están bajo el control de poderosos intereses de clase. Los márgenes de acción de los gobiernos del PT siempre han sido muy limitados. Basta con observar el alboroto causado por las muy moderadas políticas sociales de redistribución. ¡El PT hasta llegó a ser acusado de totalitario!

Desde el gobierno, el PT trató de democratizar el acceso a los medios de comunicación, impulsó planes nacionales de derechos humanos y creó la Secretaría de Seguridad Pública, en el Ministerio de Justicia, y la Comisión de la Verdad. También trató de promover la igualdad racial por medio de cuotas en las universidades federales.

El hecho de que en estas y otras áreas el PT no fuera muy exitoso tiene mucho que ver con la forma de funcionamiento del presidencialismo y los gobiernos de coalición en Brasil. Los bien organizados grupos de poder tenían y tienen un amplio espacio en el sistema político para oponerse eficazmente a las reformas progresistas. El cambio fue gradual no porque el PT no quisiera reformas más profundas, sino porque las reformas fueron bloqueadas por la oposición.

Necesitamos una evaluación precisa, realista y objetiva de las limitaciones de los gobiernos petistas, o vamos a condenar a los futuros gobiernos de izquierda a repetir los mismos fracasos. Si el PT realmente ha muerto, no ha sido por suicidio, sino por asesinato.

## ¿La izquierda resucitará?

Alfredo Saad-Filho, profesor de *Economía Política* de la Universidad de Londres

El PT ha sido una de las experiencias más influyentes de la nueva izquierda latinoamericana. Fue refrescante en su esencia participativa, democrática y abierta, con raíces en los movimientos de base que se opusieron a la dictadura militar y a la dominación de clase.

Sin embargo, después de la derrota que sufrió en las elecciones de 1989, el partido se fijó una nueva estrategia centrada en la “gobernabilidad”. Decidió que, con el fin de ganar y gobernar de forma efectiva, tendría que hacer alianzas políticas y aceptar las restricciones “normales” de la política, incluyendo el estricto respeto a las reglas del juego, el alejamiento de la acción extraparlamentaria y la participación en las elecciones con campañas electorales cada vez más caras. La alternativa probable era la marginación política y, en última instancia, la desintegración del partido.

Una vez que el PT decidió el camino de la institucionalización, el paso siguiente fue capitalizar el carisma de Lula, así como el interés de una amplia gama de grupos sociales en acordar una estrategia nacional de desarrollo más audaz. Lula fue finalmente elegido presidente en 2002, tras la consolidación del más

amplio espectro de alianzas políticas imaginable alrededor del PT, al tiempo que la dirigencia diluía los compromisos históricos del partido.

El primer gobierno de Lula apostó al éxito de políticas macroeconómicas neoliberales, además de promover una amplia gama de iniciativas de política social modestas pero efectivas, simbolizadas por la Bolsa Familia. Durante su segunda administración, el PT impulsó políticas económicas más audaces, basadas en una forma híbrida de neoliberalismo con elementos de neodesarrollismo. Rousseff amplió el alcance de los elementos heterodoxos en sus primeros años, pero la crisis global fue creando un entorno político y económico muy adverso. La economía se desaceleró y la coalición política que sustentaba al gobierno se fragmentó. En los últimos meses, el gobierno de Dilma estuvo marcado por su aislamiento social, político e institucional.

El PT “original” fue víctima de un suicidio, comprensible pero no menos letal, hace ya muchos años. El partido resucitó como un partido socialdemócrata, nacionalista y desarrollista, y después de su reencarnación fue asesinado por la alianza neoliberal conformada por el capital transnacional, el sector financiero, la clase media-alta y los medios de comunicación, en el marco de la crisis mundial y la oposición interna a la integración social en un país profundamente dividido.

¿Podría el PT resurgir de entre los muertos por segunda vez? Eso aún está por verse. Una pregunta mucho más difícil de responder es si la izquierda brasileña podría renacer en Brasil, con o sin el PT, en los próximos años. Yo soy muy pesimista, pero deseo desesperadamente estar equivocado.

## Vías de participación popular

Hilary Wainwright, investigadora de la Universidad de Bradford

Muchos izquierdistas de todo el mundo, incluyéndome, tenían grandes esperanzas en el PT. Estábamos particularmente interesados en su estrategia política basada en la construcción de movimientos populares al mismo tiempo que el partido ocupaba espacios en el sistema institucional y desplegaba recursos públicos para profundizar la democracia y satisfacer las necesidades sociales. Para muchos de nosotros esa estrategia constituía una propuesta de transformación socialista más ambiciosa que el limitado parlamentarismo típico de la socialdemocracia europea, al mismo tiempo que se proponía ampliar los derechos políticos liberales de una manera que la tradición leninista raramente se había planteado.

Creo que hay buenas razones para afirmar que el PT tenía en su ADN fundacional el potencial para una movilización más radical. Me interesa destacar las oportunidades políticas que se hicieron evidentes en el marco de los presupuestos participativos y otros experimentos de democracia radical y participativa en los municipios gobernados

por el PT, como Porto Alegre en el sur, Santo André en el cinturón metropolitano de São Paulo, o Recife y Fortaleza en el noreste.

A pesar de que en general los alcaldes petistas ganaron las elecciones con un fuerte mandato popular, al igual que Lula y Dilma tuvieron que enfrentarse a un poder legislativo (a escala municipal, en su caso) dominado por partidos hostiles. En lugar de ofertar compromisos y sobornos a la oposición, muchos alcaldes del PT optaron por “compartir el poder con los movimientos de donde provenimos” -en palabras de Celso Daniel, el alcalde de Santo André que fue asesinado en 2001-. Los alcaldes petistas evitaron sobornar o negociar con concejales hostiles por medio de la apertura de las finanzas del municipio a un proceso transparente y participativo de toma de decisiones, descentralizando el poder hacia la población local.

El factor esencial de la estrategia propuesta por Ubiratan de Souza, Olivio Dutra, Tarso Genro y otros pioneros de los presupuestos participativos fue el reconocimiento de que el éxito electoral no es suficiente para iniciar o consolidar un proceso de transformación social y que la gestión gubernamental puede ser fortalecida con transferencias de poder a los ciudadanos.

En sí mismo, el presupuesto participativo no es fácilmente transferible al nivel nacional. Pero sus principios fundacionales prefiguran formas de radicalización de la democracia que podrían ser desarrolladas tanto en las instituciones del Estado nacional como al interior del propio PT.

Sin embargo, una parte significativa de la dirección del partido tenía ideas muy diferentes en mente. José Dirceu y José Genoíno creían fuertemente que el gobierno era la prioridad por encima de todo lo demás e ignoraban los objetivos de construcción de poder popular. Desde su perspectiva, el gobierno y el poder eran sinónimos. La cúpula del PT centralizó cada vez más el partido en detrimento de los núcleos locales, en nombre de la victoria electoral. El PT había surgido como el primer partido de masas de Brasil basado en una nueva ética de democracia popular, pero después de la decepción electoral de 1994 -y más aun después de 1998- asumió las reglas de corrupción del corrupto sistema.

El estrangulamiento constante de la democracia -eso es, después de todo, lo que la corrupción significa- implicaba que el partido perdiera toda autonomía del gobierno. También significó que todos los mecanismos que enlazaban al partido con los movimientos sociales -abriendo canales para satisfacer expectativas sociales- se cerraran. La experiencia del PT ofrece una lección muy importante para otros partidos de izquierda, como Syriza, en Grecia, y Podemos, en España: la única posibilidad de transformar la sociedad reside en el desarrollo y el mantenimiento de canales de verdadera participación popular. ■