

9

Proceso de democratización, sistema político y comunicación



- La teoría garantista y su aplicación en el juzgamiento de la evasión impositiva en la legislación paraguaya 2693
- Los vaivenes entre el yo y la mediatización de la subjetividad juvenil paraguaya 2703
- Rearticulación de fuerzas y desafíos al proceso de cambio: populismo y pluralismo en Bolivia y Venezuela 2716
- Autoritarismo e progresso no Paraguai, ao longo do século XIX: poder e literatura em eu, o supremo de Augusto Roa Bastos 2731
- Análisis del manejo informativo de los diarios ABC Color y Última Hora sobre la Huelga General, desde el 05 de marzo hasta el 30 de marzo de 2014..... 2744
- La estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) como instrumento de control social 2758
- Participación social y justicia comunitaria: el establecimiento de una nueva cultura de pacificación de conflictos en América latina 2864
- Organismos electorales: Autonomía e Independencia 2876
- La construcción de la imagen de Hugo Chávez en documentales 2893
- La crítica de Pachukanis al derecho: un esbozo general para futuras investigaciones..... 2907
- Curuguay: hipótesis y discusiones 2921
- Democracia e controle social: uma revisão dos espaços de discussão pública 2933
- Jurisdição constitucional: formação do estado e efetivação da democracia 2947

| | |
|--|------|
| ● Políticas públicas para estímulo a participação de empresas nas licitações..... | 2961 |
| ● O direito fundamental à informação e a democracia participativa no Brasil no pós Constituição Federal de 1988 | 2973 |
| ● Fiscalização e controle das finanças públicas: Considerações sobre democracia e controle social da atividade financeira do estado brasileiro | 2990 |
| ● Inspeccionando as auroras da democracia – um regresso a democracia ateniense | 3002 |
| ● Golpe de estado no Brasil: do impeachment de Dilma Rousseff ao estado de exceção | 3012 |
| ● Populismo, hegemonía y proyecto nacional ¿existe una brecha para la emergencia de una situación populista en la actual coyuntura política paraguaya? | 3022 |
| ● El conflicto de clases y el juicio político de Fernando Lugo en Paraguay en 2012 | 3037 |
| ● Acaparamiento de tierras en el norte paraguayo, de la mano de la violencia armada | 3051 |
| ● Opiniones movilizadas y opinión pública dominante en Bolivia..... | 3068 |
| ● Participación Social y Potencia Transformadora..... | 3083 |
| ● O que há de novo na “Nova Direita”? Rupturas e continuidades na ação política | 3105 |
| ● ¿Grupo mafioso, instrumento de la oligarquía o insurgentes? Aproximación a las acciones del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) desde la perspectiva de la insurgencia | 3120 |
| ● Políticas de mano dura e inseguridad en tres regiones de Paraguay. Análisis a partir de datos objetivos de criminalidad 2010-2016..... | 3137 |
| ● Alcances de la participación ciudadana en el consejo municipal de desarrollo rural sustentable en Texcoco, estado de México..... | 3158 |
| ● Las TIC´S herramientas que acerca el gobierno con la ciudadanía | 3170 |
| ● Sistemas políticos municipales en perspectiva comparada. Contraste Nordeste Argentino, Paraguay y Uruguay..... | 3183 |
| ● Movilización creativa del pueblo afroboliviano por su inclusión en el Estado Plurinacional de Bolivia | 3195 |
| ● Proceso de cambio del Estado Plurinacional de Bolivia con la implementación de la Agenda Patriótica 2025..... | 3207 |

La teoría garantista y su aplicación en el juzgamiento de la evasión impositiva en la legislación paraguaya



María Rocío Yanes de Liseras¹

Resumen

Uno de los derechos procesales, es la prohibición de ser sancionado y juzgado más de una vez por el mismo hecho. Las sanciones a la Evasión Impositiva tanto las impartidas por la administración así como también la jurisdicción penal colisionan con esta garantía. Luigi Ferrajoli afirma en su teoría garantista que si un derecho fundamental esta positivado en una norma superior (la constitución) califica como invalidas a las normas vigentes, cuyos contenidos entren en contradicción con dicha norma superior.

1. Introducción

Las sanciones que son aplicadas por la Administración Tributaria sobre el monto del impuesto evadido, es la imposición adicional del pago de multas e intereses moratorios por el retraso en el cumplimiento de la obligación. Los procesos penales derivan también con sanciones consistentes en la imposición de multas y penas privativas de libertad.

¹ Abogada y Lic. En Contabilidad por la Universidad Nacional de Asunción. E-mail: rocioyanes@hotmail.com

Un proceso de Evasión Impositiva se inicia en la jurisdicción administrativa; primero la autoridad debe cuantificar lo que el contribuyente ha dejado de ingresar al erario público a través de un proceso administrativo; una vez determinado el monto de la deuda y adicionado los recargos en concepto de multas, intereses y contravenciones, intima al contribuyente a realizar el pago, independientemente de que el contribuyente pague o no ese monto el segundo paso es el proceso penal; la Administración Tributaria eleva a la jurisdicción penal a fin de que el contribuyente sea sometido a un proceso, que derivaría nuevamente en la imposición de una multa o de la pena privativa de libertad.

Este doble juzgamiento que se produce, primero en esferas administrativas y luego en el ámbito penal colisiona con uno de los artículos de nuestra Constitución Nacional, que prescribe como un Derecho Procesal que ninguna persona puede ser juzgada más de una vez por el mismo hecho.

Las argumentaciones vertidas en este trabajo tienen sustento en el estudio de las normas vigentes de la legislación paraguaya, como así también de la Filosofía del Derecho y del Derecho Constitucional.

2. Impuesto

2.1. Concepto

Para solventar el funcionamiento del Estado y la prestación de los servicios públicos es necesario recaudar el equivalente de los gastos que representan realizar éstas operaciones. Para tal efecto existen dos Tipos de ingresos: Los **originarios** o patrimoniales, que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado y los recursos **derivados**, que provienen del patrimonio de los individuos. “*Los recursos tributarios o derivados provienen de un hecho imponible, que consiste en un acontecimiento de la vida humana, al cual la ley le asigna importancia de tal magnitud que, al producirse, surge el derecho al cobro del tributo como la obligación de dar una suma de dinero, en participación de las posibilidades y riquezas públicas, del hecho económico financiero*”². La ley establece los casos en los cuales los particulares deben abonar impuestos, tasas, contribuciones y parafiscales.

2 Finanzas Publicas, pag.188

El impuesto es el resultado de una obligación pecuniaria que pesa sobre las personas que tienen bienes o rentas sujetos al poder de imposición del Estado, responde a una exigencia legal ajustada a los principios generales de la Tributación, y que su recaudación se destine a satisfacer las necesidades y servicios públicos indivisibles o el déficit de los divisibles. Este concepto contiene los siguientes elementos:

- a. Una obligación pecuniaria en dinero, que pesa sobre las personas que tienen bienes o rentas sujetos al poder de imposición estatal;
- b. Que dicha obligación responda a la exigencia de una ley, dictada conforme a los principios generales de la tributación (capacidad, igualdad, generalidad, uniformidad, etc).
- c. Que la recaudación del tributo se destine a satisfacer necesidades o servicios públicos indivisibles o el déficit de los divisibles.

Lo que caracteriza al impuesto es que se trata de una prestación pecuniaria, debida por el particular, sin obligación por parte del Estado en forma directa e inmediata; El impuesto se debe exclusivamente por la ley y una vez producida la circunstancia prevista como hecho imponible que halla su causa en la capacidad contributiva. La Contraprestación del Estado es indivisible, es para todos. Las características del impuesto son su obligatoriedad y su generalidad. Es obligatorio porque son impuestos por una ley y general ya que todos los ciudadanos sin distinción están sometidos al pago del impuesto.

2.2. Relación Jurídica Tributaria

“LA fundamentación del Estado de Derecho radica en materia tributaria como justicia distributiva de bienes y en el acatamiento del principio de que el tributo se debe exclusivamente por ministerio de la ley. La ley es la única que puede obligar a los habitantes de un Estado al pago de un tributo, estableciéndose así la relación entre el Estado y los particulares.”³

La relación entre el Estado y el Particular es una relación de derecho; con esto se quiere significar que el Estado no está vinculado con el particular en razón de poderío, de supremacía o de fuerza. El Tributo, en la concepción de los Estados Modernos, de los Estados Constitu-

3 Finanzas Publicas, Ob. Cit.pag.187

cionales, no es una creación de fuerza de la autoridad estatal, sino que corresponde a una obligación nacida pura, única y exclusivamente de la ley. La relación jurídica tributaria establece una paridad absoluta entre el Estado y el particular ubicando a los dos extremos de la relación, en un mismo nivel de tal suerte que si éste se altera y se produce el desequilibrio cualquiera de las partes puede exigir que se restablezca. Si el particular no paga el tributo en la oportunidad debida se produce un desnivel y el Estado tiene derecho a poner en marcha las acciones legales tendientes al cobro de la suma no pagada, y en la misma situación, si el Estado pretende una suma mayor o en una época distinta o al amparo de condiciones diferentes a las establecidas en la ley, el particular tiene el derecho de poner en ejercicio todas las acciones para que ese desequilibrio desaparezca y vuelva la relación a normalizarse.

2.3. Obligación Tributaria Elementos

La obligación tributaria contiene los mismos elementos que caracterizan a cualquier obligación del Derecho Privado. En primer término se aprecian los dos sujetos, el activo (Acreedor) que puede exigir la entrega de una suma de dinero y el pasivo (Deudor) que debe la prestación pecuniaria. Este sujeto pasivo normalmente es denominado Contribuyente.

El Objeto de la obligación queda establecido en la prestación pecuniaria. En el Derecho Privado admite varias fuentes de las obligaciones (contratos, cuasi contratos, delitos, cuasi delitos y la ley), en materia tributaria se tiene una sola: la Ley.

Otro elemento de las obligaciones en el Derecho Civil es el de la causa. No hay obligación sin causa, dice uno de los preceptos del Código Civil. Ese mismo elemento también se analiza en la obligación tributaria y a nuestro criterio resulta de gran utilidad como razón de elección de los hechos impositivos que basamentan al tributo.

Y finalmente, citamos el elemento más importante, siguiendo la orientación de Dino Jarach⁴ el Hecho Imponible. No hay ley fiscal que no

4 Dino Jarach, El Hecho Imponible, Editora Abeledo Perrot, 3 era Edición.

registre el hecho imponible. ¿Cuándo surge la obligación de pagar? En que momento el particular tiene que considerarse obligado? Bajo el imperio de qué condiciones?. Todo ese conjunto de preguntas hallan su debida respuesta en el enunciado del Hecho Imponible. Resulta así el elemento fundamental de la obligación tributaria, dado que sin la realización del supuesto previsto en la ley no podrá surgir nunca el derecho al cobro y la obligación consiguiente de pago.

3. Sanciones a la Evasión Impositiva

La evasión impositiva es sancionada en sedes administrativas con la imposición al pago de multas; estas pueden ser: contravenciones, moras e intereses, una vez comprobada la evasión, este hecho es denunciado en instancias penales, donde también es procesada y sancionada la misma persona, a cumplir las penas impuestas como resultado de un proceso penal, con penas multas y penas privativas de libertad.

4. Teorías

El ilícito tributario es juzgado actualmente en dos ámbitos. Las modernas corrientes doctrinarias discuten sobre la naturaleza jurídica del ilícito tributario, para unos se trata de derecho propiamente penal mientras que otros sostienen que esas infracciones son de índole tributaria, administrativa. Existen varias teorías que tratan de explicar este instituto. A continuación se expone las sgtes:

4.1. Doctrina Tributarista

Es la postulada por Giuliani Fonrouge, que establece que no existe distinción entre las concepciones tributarias del delito y contravención; a las infracciones a los deberes sustanciales y formales les cabe análoga naturaleza, ya que su identidad ontológica implica que todas sean infracciones por ilícitos tributarios. Solo en casos específicos pueden ser remitidos a sedes penales.

4.2. Teoría Administrativa

Fue formulada por James Goldschmidt, que sostenía que los ilícitos tributarios son de naturaleza administrativa y no le resultan aplicables los principios del derecho penal común.

4.3. Teoría Penalista

Es la postulada por Dino Jarach. En la doctrina penalista no existe diferenciación cualitativa ni ontológica entre el ilícito penal común y el ilícito tributario, dada la identidad del bien jurídico tutelado (en sentido amplio es la Hacienda Pública y sus rentas), coligiéndose que al último le resultan aplicables las normas del derecho penal. Se afirma que el derecho tributario es parte integrante del derecho penal.

Las penas aplicables podrán herir al delincuente tanto en su patrimonio como en su persona, así tenemos penas de prisión, reclusión y también pecuniarias (multas)

Nuestro sistema impositivo, desde la vigencia del Impuesto a la Renta Personal (Año 2012) establece la prejudicialidad, esto es la determinación de la infracción en sedes Administrativas, luego son elevadas a la jurisdicción penal y son investigados nuevamente a fin de determinar la tipificación del delito de evasión.

5. Principios y Derechos Fundamentales

5.1. Los Derechos Fundamentales

Los Derechos Fundamentales son los pilares que sostienen un Estado de Derecho. Luigi Ferrajoli define a los derechos fundamentales como “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica”

Se extrae del concepto previamente expuesto, que el titular de los derechos fundamentales, tiene la facultad de acudir al órgano jurisdiccional competente para exigir la observancia, protección y la reparación del daño sufrido, a través de recursos que establece el respectivo orden jurídico. Sin embargo, debe precisarse que los derechos fundamentales no sólo garantizan derechos subjetivos de las personas, sino también principios objetivos básicos del orden constitucional que influyen de manera decisiva sobre el ordenamiento jurídico en su conjunto, legiti-

mando y limitando el poder estatal, creando así un marco de convivencia humana propicio para el desarrollo libre de la personalidad

5.2. Non Bis in Idem

El principio “non bis in idem” o “ne bis in idem” constituye la prohibición de aplicar dos o más sanciones ante un sólo hecho. El Non Bis In Idem asegura la inmutabilidad de las resoluciones a fin de que una persona no sea juzgada más de una vez por el mismo hecho. Si bien inicialmente la regla se dio en el Derecho penal, hoy su aplicación es aceptada en todos los ámbitos del Derecho. Su alcance es, pues, evitar castigar a un mismo sujeto dos veces por un mismo hecho en forma simultánea o sucesiva. “Castigar dos veces o más veces por el mismo hecho equivale a imponer más de una penalidad, a considerar una agravante más de una vez o a hacer recaer sanción administrativa y penal sobre ese mismo hecho . Sus características esenciales son las siguientes: - Es un principio general del Derecho que, si bien no se encuentra recogido expresamente en la Constitución, tiene rango constitucional al encontrarse unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones.

6. La teoría garantista

La teoría garantista fue desarrollada por Luigi Ferrajoli y actualmente es aplicada en el ámbito del derecho penal. El citado jurista funda su teoría en pilares que pueden ser aplicados a otros campos del derecho. Al respecto el citado autor se refiere a la teoría garantista en relación a otros ámbitos jurídicos en los siguientes términos:

.. Estos elementos no valen solo en el derecho penal, sino también en otros sectores del ordenamiento. Por consiguiente, es también posible elaborar para ellos, con referencia a otros derechos fundamentales y a otras técnicas o criterios de legitimación, modelos de justicia y modelos garantistas de legalidad – de derecho civil, administrativo, constitucional, internacional, laboral – estructuralmente análogos al penal aquí elaborado

Tomando estos conceptos axiológicos, se puede elaborar un sistema garantista para el contribuyente, ya que existe dentro de los derechos procesales, la prohibición de ser sancionado y juzgado más de

una vez por el mismo hecho. Las sanciones tanto las impartidas por la administración así como también la jurisdicción penal, son impuestas por el mismo órgano, por el Estado.

Ferrajoli manifiesta que si un derecho está consagrado en la constitución, este derecho se encuentra en el sistema garantista. ..lo que importa para que el paradigma llegue a funcionar como técnica de tutela de los principios y de los derechos fundamentales que a el se vayan incorporando, es su modelo normativo, esto es la positivación de un deber ser del derecho en normas jurídicas de rango superior a todas las demás, y consiguientemente la posibilidad de calificar como inválido el derecho positivo vigente cuando sus contenidos entren en contradicción con dichas normas...

Aplicando el garantismo al ámbito tributario y tomando esta forma de razonamiento, la ley penal al volver a sancionar el ilícito tributario nuevamente con penas multas, contradice la norma superior, la constitución, donde se encuentra positivado a través de ella, el derecho a no ser juzgado ni sancionado más de una vez por el mismo hecho, abriendo la posibilidad al contribuyente de solicitar la invalidez de ser juzgado por la ley penal, por contradecir ésta a la norma superior vigente, tal como lo afirma Ferrajoli.

7. Conclusión

Aplicando el NE BIS IN IDEM en un sistema garantista una persona no puede ser sometida a una doble condena ni afrontar el riesgo de ello. Sin embargo, si puede ser sometida a un segundo proceso si el objeto de este último consiste en revisar la sentencia condenatoria del primero para determinar si es admisible una revocación de esa condena y una absolución

El “evasor” (sujeto de derecho) ya fue condenado en instancias administrativas al pago de multas y contravenciones, ha resarcido el daño causado, sometiéndolo a un proceso penal, el mismo Estado, lo está juzgando dos veces por el mismo hecho, está establecido en el art. 17 de La Constitución Nacional como un derecho procesal, no puede ser juzgado más de una vez por el mismo hecho, en el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción.

La seguridad jurídica en el proceso es uno de los principales objetivos del procedimiento moderno : evitar el abuso del *ius Puniendi* en detrimento de los derechos del imputado, otorgándole así la garantía suficiente de que no será procesado o sancionado dos veces por el mismo hecho punible, ya sea en forma simultánea o sucesiva.

El *Non Bis in Idem* se encuentra inserto en el art. 17 de nuestra Constitución Nacional , como uno de los derechos procesales , en el cual una persona (contribuyente) no puede ser juzgado más de una vez por el mismo hecho (evasión impositiva) . AL establecer más de una vez ...y cuando expresa en el proceso penal , o en cualquier otro en el cual pudiera derivarse pena o sanción el otro proceso aplicado al juzgamiento de la evasión impositiva sería, el ámbito administrativo.

Luigi Ferrajoli afirma en su teoría garantista que si un derecho fundamental esta positivado en una norma superior (la constitución) califica como invalidas a las normas vigentes, cuyos contenidos entren en contradicción con dicha norma superior. Aplicando estos principios axiológicos a nuestro ordenamiento positivo vigente, afirmaríamos que la Evasión Impositiva ya no puede estar sancionada en la ley Penal por contradecir una norma superior; Nuestra Constitución

Las sanciones a la evasión impositiva deberían solo ser sancionados en sedes Administrativas, aplicando al contribuyente las sanciones establecidas en la ley Tributaria, estableciéndose un solo proceso para la determinación del monto evadido y las sanciones pecuniarias aplicadas, no sometiéndolo dos veces a procesos en el ámbito penal que nuevamente derivarían en sanciones

Bibliografía

Contreras Javier, y Otro, Apuntes de Derecho Penal Económico, Edic. ICED 2.012

Jarach, Dino. El Hecho Imponible, Editora Abeledo Perrot. 3ra Edición

Fernández Arevalos y Otros, Constitución de la Rca del Py., Edit. Intercontinental Año

Ferrajoli ,Luiggi,Derecho y Razón . Teoría del Garantismo Penal, Madrid, Trotta ,1.995

Ferrajoli, Luiggi , Una Discusión sobre Derecho y Democracia. Edit. Trotta .2.006

Ferrajoli, Luiggi, Derechos y Garantías. Madrid, Totta, 1997

Soler, Osvaldo, Derechos y Defensas del Contribuyente Frente al Fisco. Editorial La Ley, 2001.

Sosa Centurión y Otros, Finanzas Publicas, Editorial Intercontinental, 2008

Sosa C., Zalazar Marchuk, Caballero Giret, Finanzas Publicas, Editorial Intercontinental . Año 2.008

Los vaivenes entre el yo y la mediatización de la subjetividad juvenil paraguaya



Santiago J. Colombo¹

Resumen

Durante los últimos años el discurso de los medios audiovisuales en la sociedad paraguaya ha instalado la figura de una juventud mediática que demuestra una notable familiaridad con internet para las generaciones precedentes. Asumen la participación en redes como una de las instancias más importantes de la vida social. Poseen cuerpos bellos y propios de una fuerza vital que son sinónimos de eficiencia, eficacia y fugacidad que se demuestra en programas de competencias y talentos. Así mismo se observa encarnado en los jóvenes el consumo despreocupado y libre tendiente a la búsqueda de una felicidad dada por el producto que se publicita.

Este trabajo pretende analizar teóricamente cómo el proceso de construcción y modulación de la subjetividad de los/las jóvenes paraguayos se vincula con los medios de comunicación y la actual “revolución Web 2.0”, la contribución que hace a la banalización de la cultura y,

¹ Licenciado en Cs. Sociales y Humanidades (UNQ). Especialista en Cs Sociales y Gestión Educativa (FLACSO). Maestrando en Cs Sociales y Humanidades. Mención en Comunicación (UNQ). Centro de Información e Investigación Educativa (CIIE) Merlo. E-mail: colombo11304@gmail.com

cómo a su vez se constituye en un recurso mercantilizable frente a la brecha generacional y epocal con los adultos. Recurriendo entonces a conceptos que hacen a la subjetividad contemporánea y cultura masiva en relación a las publicidades y programación televisiva que se emite por los canales abiertos de la TV paraguaya. Se tomará como caso base de análisis la publicidad televisiva del año 2013 perteneciente a la campaña de marketing denominada “Hacé la tuya”².

1. Introducción

Durante los últimos años el discurso de los medios audiovisuales en la sociedad paraguaya ha instalado la figura de una juventud mediática que demuestra una notable familiaridad con internet para las generaciones precedentes. Asumen la participación en redes como una de las instancias más importantes de la vida social. Poseen cuerpos bellos y propios de una fuerza vital que son sinónimos de eficiencia, eficacia y fugacidad que se demuestra en programas de competencias y talentos. Así mismo se observa encarnado en los jóvenes el consumo despreocupado y libre tendiente a la búsqueda de una felicidad dada por el producto que se publicita.

Este trabajo pretende analizar teóricamente cómo el proceso de construcción y modulación de la subjetividad de los/las jóvenes paraguayos se vincula con los medios de comunicación y la actual “revolución Web 2.0”, la contribución que hace a la banalización de la cultura y, cómo a su vez se constituye en un recurso mercantilizable frente a la brecha generacional y epocal con los adultos. Recurriendo entonces a conceptos que hacen a la subjetividad contemporánea y cultura masiva en relación a las publicidades y programación televisiva que se emite por los canales abiertos de la TV paraguaya. Se tomará como caso base de análisis la publicidad televisiva del año 2013 perteneciente a la campaña de marketing denominada “Hacé la tuya”³.

2 La publicidad formó parte de una campaña comercial de la bebida gaseosa Mirinda para Paraguay en el año 2013. El video publicitario puede consultarse en el propio canal de YouTube de la empresa: <https://www.youtube.com/watch?v=yjFt2tZJr4A>

3 La publicidad formó parte de una campaña comercial de la bebida gaseosa Mirinda para Paraguay en el año 2013. El video publicitario puede consultarse en el propio canal de YouTube de la empresa: <https://www.youtube.com/watch?v=yjFt2tZJr4A>

2. La construcción del sujeto

Una de las definiciones tradicionales del humano es ser “bio-psi-co-social”, afirmándose así sus características como ser biológico, con una psiquis que lo diferencia de los animales y con la necesidad y capacidad de actuar en sociedad. En relación a esta última característica se puede afirmar que el proceso de socialización es indispensable para la construcción identitaria del sujeto, y como tal se construye en relación a un grupo.

No hay sujeto que no pueda estar en relación a otro. Desde los primeros momentos de vida los humanos realizan un aprendizaje social que complementa y define sus comportamientos, desarrolla un lenguaje de comunicación con los demás, reconoce los usos del espacio y -en palabras de Mead- “tiende a asimilarse a los otros” adoptando modas. Elías incluso mencionará que esta construcción se trata de un proceso civilizatorio, un proceso que “supone una transformación del comportamiento y la sensibilidad humanos en una dirección determinada. Entre los cambios en la estructura de las relaciones humanas y los cambios de la estructura psíquica, las costumbres y la sensibilidad, existe una clara correspondencia.” (Papalini, V. 2016: Clase 3)

En este trabajo, y en armonía con las ideas expresadas sobre la subjetividad, la definición de Paula Sibilia será sumamente útil. La autora expresa que la subjetividad es una forma “de ser y estar en el mundo” y que “lejos de toda esencia fija y estable que remita al ser humano como una entidad ahistórica de relieves metafísicos, sus contornos son elásticos y cambian al amparo de las diversas tradiciones culturales. De modo que la subjetividad no es algo vagamente inmaterial, que reside “dentro” de usted o de cada uno de nosotros. Así como la subjetividad es necesariamente *embodied*, encarnada en un cuerpo; también es siempre *embedded*, embebida en una cultura intersubjetiva. [...] Por eso, resulta fundamental la influencia de la cultura sobre lo que se es. Y cuando ocurren cambios en esa posibilidad de interacción y en esas presiones culturales, el campo de la experiencia subjetiva también se altera, en un juego por demás complejo, múltiple y abierto” (Sibilia, P. 2008:20) Entonces ¿Cuáles son las presiones culturales de esta época que han hecho de la construcción de

subjetividades un juego complejo, múltiple y abierto? ¿Cómo llega a construirse -según lo que plantea la autora- un yo epidérmico y dúctil característico de esta época postmoderna o líquida? El análisis de las características de la juventud y su ejemplificación en la publicidad mencionada podrán servir como ensayo de respuestas a estas preguntas. Si bien se refiere en la publicidad a la juventud paraguaya, las características que desarrollaremos a continuación sirven para entender a la juventud latinoamericana en general.

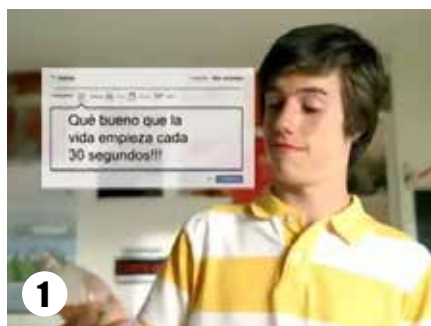
3. Características de la juventud latinoamericana

Como veremos más adelante, no todos los/las jóvenes son iguales sino que cada contexto imprime características propias en las subjetividades contemporáneas. Sin embargo varios autores coinciden en señalar algunos puntos comunes en la juventud latinoamericana. El investigador Alejandro Fierro del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica señala algunos de estos puntos comunes de la juventud:

- Superan a sus progenitores en todos los indicadores sociales y económicos: educación, renta disponible, sanidad, acceso a las nuevas tecnologías, disponibilidad de ocio y cultura...
- Autopercepción como clase media. Escasa identificación como clase popular y mucho menos como pobres.
- Altísimo nivel aspiracional basado en su capacitación educativa. La educación es concebida como un medio para la realización de su proyecto vital.
- Imaginario urbano y moderno. Decidida mirada internacional. Ya no viven en sociedades autárquicas, cerradas sobre sí mismas. Se consideran parte del mundo contemporáneo. Muchos de ellos han visitado otros países, algo que para la generación anterior estaba vedado.
- Utilizan esta mirada internacional para establecer la comparación sobre los aspectos ineficientes de sus países.
- Normalización del consumo habitual y masivo de ocio y recreación.
- Es la generación digital. Combinan las redes sociales con la televisión digital terrestre. Incorporan el acceso a las nuevas tecnologías como un derecho básico asimilable a la educación o la sanidad. Usan los medios más para el entretenimiento y las relaciones sociales que para la información.

- No impugnan los nuevos sistemas políticos latinoamericanos que alumbró el siglo XXI, pero sí exigen que estos funcionen con eficiencia y satisfagan sus demandas. Son más republicanistas que revolucionarios.
- Sumaría a estos elementos aquellos que señala Jürgen Golte (2015) en su trabajo sobre los jóvenes peruanos:
- Existe una propaganda masiva en las calles, en los medios y entre los grupos de pares, para que los jóvenes se adhieran a una cultura de consumo internacionalizado.
- La cultura de los que migraron del campo a la ciudad y que era matizada por las reglas de convivencia y de respeto habituales en los pueblos del campo ha sufrido cambios marcados entre los descendientes jóvenes, debido a la influencia de los factores antes mencionados.
- Los descendientes de los migrantes se socializan de manera acentuada en sus grupos de pares y forman redes derivadas de tópicos que provienen especialmente del Internet.
- La cultura sexual ha pasado por cambios significativos.

Analicemos a continuación alguna de estas características desde los entramados socioculturales que se dan en la sociedad contemporánea retomando aquella publicidad que se hizo mención en la introducción.



4. La juventud y sus vaivénes

La publicidad citada hace referencia a un joven que se vincula con otros jóvenes a partir de las redes sociales. Su lenguaje se limita a aquellas expresiones publicadas en la web. Su vestimenta, arreglo personal e identificación está dada por un perfil editable entre algunas opciones. Y en lo que refiere al vínculo con los otros está caracterizado por la fugacidad y la posibilidad de hacer un simple clic. Tal como se observa en las imágenes de la publicidad.

Es cierto que, como sostienen Marguilis y Urresti: “No existe una única juventud: en la ciudad moderna las juventudes son múltiples, variando en relación a características de clase, el lugar donde viven y la generación a que pertenecen y, además, la diversidad, el pluralismo, el estallido cultural de los últimos años se manifiestan privilegiadamente entre los jóvenes que ofrecen un panorama sumamente variado y móvil que abarca sus comportamientos, referencias identitarias, lenguajes y formas de sociabilidad.” (1998:5) Sin embargo al analizar la juventud que predomina en los medios de comunicación sobresalen las características presentes en el video publicitario.

La juventud mediática es aquella que demuestra una notable familiaridad con internet para las generaciones precedentes. Asumen la participación en redes como una de las instancias más importantes de la vida social. Poseen cuerpos bellos y propios de una fuerza vital que son sinónimos de eficiencia, eficacia y fugacidad. Así mismo encarnan el consumo despreocupado y libre tendiente a la búsqueda de una felicidad dada por el producto que se publicita (en este caso la gaseosa). (INFD; 2015:4). De hecho, en los programas televisivos de aire existen producciones destinadas a fortalecer estas pautas de consumo ligadas a las TIC. (Actualmente programas como Fan Club, Dale Me gusta, Tendencias, Tele Mbopi, y otros presentan una juventud que vive ligada al Internet, con cuerpos esbeltos y despreocupados por las pautas de consumo de las cuevas son objeto)

Sin embargo, así como existen distintos tipos de jóvenes, también es cierto que el concepto de juventud es un concepto socialmente construido para referirse a un otro. Un otro que se encuentra cerca

nuestro y con los que interactuamos cotidianamente, pero de los que nos separan “barreras cognitivas, abismos culturales vinculados con los modos de percibir y apreciar el mundo que nos rodea.” (Marquillis y Urresti; 1998:6) Un otro que genera cierto malestar en los demás (adultos) y de allí que los nombren despectivamente como “manadas”. Sin embargo esta denominación implica reconocer a los jóvenes como hacedores de su “identidad sobre el reconocimiento de pertenencia al grupo” (Bifo: 2007: 76)

¿Cómo construyen los jóvenes su pertenencia al grupo? Más arriba citábamos a Elías quien afirmaba que “entre los cambios en la estructura de las relaciones humanas y los cambios de la estructura psíquica, las costumbres y la sensibilidad, existe una clara correspondencia.” Por consiguiente el cambio de época se corresponde con los procesos de subjetivación. Sibilia sostiene que “esta época líquida se caracteriza por un yo más epidérmico y dúctil. Se exhibe en la superficie de la piel y de las pantallas. Con personalidades alterdirigidas, es decir construidas y orientadas hacia la mirada ajena. Lo íntimo se convirtió en lo que debe mostrarse y en base a ello modularse; y valiéndose de las herramientas de la web (muros biográficos, perfiles, blogs, canales de transmisión streaming y las webcams) satisfacen las demandas propias y socioculturales, banalizando -en consecuencia- las formas de ser y estar en el mundo.” (2008:28)

En esta época donde las linealidades estáticas, lo duradero y permanente ya dejó de ser, los jóvenes se encuentran en un permanente vaivén. Tal como la modificación del perfil, estado o muro en la red social (aquellos que me identifica frente a los demás) están vigentes hasta el siguiente clic; así también los relatos o discursos que presento. Estos estarán pensados en base “al contenido” que se observa. Es que si bien como sujetos los jóvenes se construyen en identificación a los demás jóvenes, también como individuos cada uno representa a la humanidad de una forma peculiar. Simmel sostenía que “cada individuo particular es una síntesis de las fuerzas que configuran el universo. Pero cada uno conforma este material común a todos en una figura completamente única, y la materialización de esta incomparabilidad, la ocupación de un marco reservado sólo para él, es al mismo tiempo su tarea moral;

cada uno está llamado a materializar su propia, sólo propia de él, protoimagen” (Simmel: 2002) Definida esta protoimagen en estas instancias por el perfil de la red social, aquel relato visual que se quiere mostrar como único y reconocible.

Arfurch sostenía que ante la inmediatez del relato que se ofrece “no es tanto el “contenido” por sí mismo –la colección de sucesos, momentos, actitudes– sino, precisamente, las estrategias –nocionales– de auto-representación lo que importa. No tanto la “verdad” de lo ocurrido sino su construcción narrativa, los modos de nombrar(se) en el relato, el vaivén de la vivencia o el recuerdo, el punto de la mirada, lo dejado en la sombra... en definitiva, qué historia (cuál de ellas) cuenta alguien de sí mismo o de un otro yo. Y es esa cualidad autorreflexiva, ese camino de la narración, el que será, en definitiva, significativa. En el caso de las formas testimoniales, se tratará, además, de la verdad, de la capacidad narrativa del “hacer creer”, de las pruebas que el discurso consiga ofrecer, nunca por fuera de sus estrategias de veridicción, de sus marcas enunciativas y retóricas.” (2002: 60)

5. Lo virtual de la subjetividad

En la configuración del sujeto la vinculación con el otro es indispensable y esta vinculación estará mediada por un sistema sostenido y construido socialmente: un lenguaje. Hall (1981) refiere a este como un “sistema de signos que objetivan y sirven de mediación al “pensamiento”: nos hablan a nosotros tanto como nosotros hablamos en y a través de ellos. Para expresarnos dentro de este sistema objetivado de signos hemos de tener acceso a las normas y convenciones que gobiernan el habla y la articulación, así como a los diversos códigos -el número y disposición precisos de los códigos variará de una comunidad lingüística y cultural a otra a través de los cuales es clasificada la vida social en nuestra cultura”

¿Cuál es el lenguaje predominante de esta época? Eva Illouz plantea que en esta época del capitalismo tardío o contemporáneo, “mediante un irónico giro de la historia cultural, el *homo economicus* de Adam Smith, que piensa en términos de su propio interés, ha sido reformulado por los psicólogos como un *homo communicans* que reflexiva-

mente escucha sus palabras y sus emociones, controla su imagen de sí y presta atención al punto de vista del otro.” (2010:127) Es decir que el lenguaje está centrado en la imagen que se tiene de uno mismo y se proyecta a los demás. Los signos estarán destinados a representar imágenes que espectacularicen al sujeto. De allí que los medios de comunicación audiovisuales sean los predilectos de esta época.

Las escenas permiten entretejer relaciones con otros. El “me gusta” del otro en la foto posteada indica la aprobación real del otro, y así “las relaciones se mercantilizan al ser mediadas por imágenes; así como el pasaje del ser al tener, y desde este último hacia el parecer, deslizamientos que acompañan el ascenso de un tipo de subjetividad espectacularizada. El triunfo de un modo de vida enteramente basado en las apariencias, y la transformación de todo en mercancía.” (Sibilia 2008:304)

En este sentido, Giddens reconoce que “Las imágenes visuales presentadas por la televisión, el cine y los vídeos crean, sin duda, redes de experiencia mediada inalcanzables para la palabra impresa.” Pero también afirma que “la familiaridad generada por la experiencia mediada puede provocar, quizá, bastante a menudo sentimientos de “inversión de la realidad”: al tropezamos con ellos, el objeto y el suceso reales parecen tener una existencia menos concreta que sus representaciones en los medios de comunicación.” (1997) Lo que supone -a su entender- un problema psicológico que llevan al sujeto a un mundo alejado de lo tradicional y regular que le daba estabilidad emocional. ¿Es así?

Difícilmente podamos afirmar en estos tiempos que lo que se vive en las redes virtuales suponga un conflicto de familiaridad para los jóvenes. El que se sientan despojados y solos por encontrarse en “un mundo sin protección” se asocia más a un impedimento de relacionarse virtualmente con sus pares antes que al contacto directo y cara a cara con sus compañeros. A modo de experimento social podría pensarse a un grupo de alumnos secundarios en una salida educativa en medio del campo y, aunque rodeados de sus compañeros, no tengan señal en sus teléfonos celulares.

Hoy por hoy los conceptos de la modernidad no ayudan a brindar certeza sobre las relaciones y los signos que construyen el lenguaje

social. No se puede delimitar categóricamente lo real de lo no real en el mundo virtual de las redes ¿Es real el dinero con el que se compra un teléfono por eBay? Tampoco se puede definir claramente qué es lo humano, qué es lo subjetivo, qué es lo maquínico, qué es natural y qué artificial ¿El mensaje de voz que viaja a través de Whatsapp en qué categoría entra? Evidentemente, lo que era real aparece enrarecido ¿Es lo tangible únicamente lo real? ¿Es auténtico el vínculo que se sostiene a través de un chat con emoticones?

6. Ser y estar en lo banal

Aunque no podemos afirmar que una subjetividad construida y modulada desde las relaciones dadas por las redes sociales de la web sean menos auténticas en los procesos de configuración de los sujetos (menos aún en los jóvenes). Esto no quita o disminuye la característica banal de la cultura en la que se desarrollan estas relaciones.

En las redes sociales abundan las vidas espectacularizadas. Predomina el “hágalo Ud. mismo” entremezclado con el “muestre todo”. La exposición en la pantalla del individuo llega a convertir las nimiedades y desgracias del sujeto en “lo real” que le permite los “15 minutos de fama” de Warhol. Se transmite la imagen de los “verdaderos sufrimientos” o “las mejores proezas”. Sin embargo no es otra cosa que la mercantilización de la subjetividad con el objeto de potenciar las audiencias para los comerciales, beneficiarse de canjes, contratos de espectáculos o algún otro fin económico. De allí que Sibilia concluye: “Eso explicaría la fragilidad y la inestabilidad de ese yo visible, exteriorizado y alterdirigido; de ahí los peligros que también acechan a esas subjetividades construidas en la deslumbrante espectacularización de las vidrieras mediáticas.” (2008:312)

Un poco más contundente son las palabras del sociólogo y pedagogo Ezequiel Ander Egg. Él afirma que “la sociedad, como espectáculo y banalización de la cultura, permite y posibilita presentar públicamente una serie de imbecilidades y frivolidades sin que produzca la menor vergüenza (propia y ajena). De este modo, el llamado tiempo libre se transforma en el ámbito privilegiado de dominación ideológica y cultural.” (Ander Egg 2001:151) Esto en

manos de los medios de comunicación sí supone una real preocupación, ya que vinculando las ideas de Althusser, los actuales Aparatos Ideológicos del Estado están centrados en los medios de comunicación; y dado que “La cultura mediática es, después de la familia, el aparato ideológico por excelencia. Está más extendida y es más constante en la vida de los sujetos que todos los demás aparatos. Nos acompaña siempre y tiene la posibilidad de reformulaciones constantes que van ajustando los deseos y modelos a los cambios socioeconómicos del mundo.” (Papalini, V. 2016: Clase 6) Entonces ser y estar en la banalidad parece ser una contante peligrosa de los tiempos actuales, sostenidos por un sistema poco benevolente con la humanidad en general.

7. Conclusiones

Reconocer a la juventud como un grupo implica reconocer a un otro que difiere no sólo o necesariamente distinto en edad, sino en el tipo de lenguaje y relaciones que entabla con los demás. Y es en estos tiempos en los que las relaciones cada vez se vuelven más reales en entornos virtuales. ¿Cómo se modulan entonces las subjetividades de los jóvenes hoy día? Evidentemente las explicaciones tradicionales han caducado en la modernidad. Ya no podemos establecer límites claros ni definitivos en lo que supone la autenticidad.

Tampoco podemos incluir a todos los jóvenes en la caracterización que se hace de ellos en los medios audiovisuales. Sin embargo sí podemos mirar con preocupación o críticamente cuáles son los discursos intimistas que se imponen en esta civilización de la imagen. Aún así una cosa es cierta, citando nuevamente a Sibilia, con esta nueva forma de construcción de subjetividad mediada por las redes virtuales en estos contextos:

“Sabemos que no se trata de los primeros desplazamientos en los modos de producción de subjetividades, y sin duda no serán sus últimas metamorfosis” (Sibilia, 2008:312)

¿Será en los próximos 30 segundos?

Bibliografía

ANDER EGG, Ezequiel (2001) El proceso de globalización en lo cultural. Dirección Nacional de Turismo de México. México, disponible en <http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/cuadernos/pdf13/articulo14.pdf>

ARFUCH, Leonor (2002). El espacio biográfico. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BERARDI, Franco (Bifo) (2007). “Generación post-alfabética” y “Mediamutación. Cultura de los medios y crisis de los valores”. En *Generación Post-Alfa. Patologías e imaginarios en el semiocapitalismo*. Buenos Aires: Tinta Limón.

FIERRO, Alejandro (2016) La juventud Latinoamericana: cómo actúa, cómo piensa, cómo siente. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica; disponible en <http://www.celag.org/la-nueva-juventud-latinoamericana-como-actua-como-piensa-como-siente/> [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2017]

GIDDENS, Anthony (1997) Modernidad e identidad del yo. Barcelona: Península

GOLTE, Jürgen (2015) Análisis de la situación política, social y económica de los jóvenes en el Perú; en Rodríguez, E. y Corcuera, J. *Subjetividades diversas: análisis de la situación política, social y económica de las juventudes peruanas*, UNESCO, CeLaJu; SeNaJu, Perú

HALL, Stuart (1981) “La cultura, los medios de comunicación y el ‘efecto ideológico’”.

ILLOUZ, Eva (2010) La salvación del alma moderna. Buenos Aires: Katz.

INFD (2015) Clase 4. Módulo: Industrias corporales. Especialización Docente en Problemática de las Ciencias Sociales y su Enseñanza. Ministerio de Educación de la Nación.

MARGUILIS, Mario y Marcelo Urresti (1998). “La construcción social de la condición de juventud”. En “Viviendo a Toda”. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Pp. 3-21.

PAPALINI, V. (2016) Clase 3. Seminario “Discusiones en torno a la subjetividad contemporánea: el papel de la cultura masiva.” de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades; UNQ

PAPALINI, V. (2016) Clase 6. Seminario “Discusiones en torno a la subjetividad contemporánea: el papel de la cultura masiva.” de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades; UNQ

SIMMEL, Georg (2002) *Sobre la individualidad y las formas sociales*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes. Apartado “La libertad y el individuo”.

SIBILIA, Paula (2008). *La intimidad como espectáculo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Cap. IX

SIBILIA, Paula, (2005) A vida como relato na era do fast-forward e do real time: algumas reflexões sobre o fenômeno dos blogs Em Questão [en línea] 2005, 11 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2017] Disponible en: <http://www.uacm.kirj.redalyc.redalyc.org/articulo.oa?id=465645952003>

SIBILIA, Paula (2005). *El hombre post-orgánico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rearticulación de fuerzas y desafíos al proceso de cambio: populismo y pluralismo en Bolivia y Venezuela



Ana Carolina Delgado¹
Mayra Goulart²

Resumen

El inicio del siglo XXI representa un período de reordenamiento de la escena política sudamericana con la llegada al poder de gobiernos “progresistas”³, cuyos proyectos buscaron incluir en alguna medida la demanda de grupos relegados al margen de los procesos políticos nacionales. En Venezuela y Bolivia, estos hechos se tradujeron en la expresión “proceso de cambio”, que condensa los intentos de refundación del Estado. También en estos países, las transformaciones en el panorama nacional resultaron en la recomposición de la arena política, desplazándose a las antiguas élites dominantes en la medida que nuevos actores se establecían en el poder.

En este artículo, nuestro objetivo es contrastar las experiencias venezolana y boliviana, poniendo en relieve los desdoblamientos de

1 Profesora Adjunta. Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). E-mail: acarodelgado@yahoo.com.br

2 Professora Adjunta de Teoria Política e Política Internacional. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: mayragoulart@gmail.com

3 Gudynas (2009) los caracteriza como gobiernos de izquierda de distintos matices, aunque todos críticos al neoliberalismo, cuyos proyectos desarrollistas-extractivistas buscaron incluir demandas sociales.

las mismas, sobre todo con relación a la reconfiguración de sus élites bien como de las fuerzas político-sociales que condicionan los respectivos procesos. Para eso, nos anclaremos en los conceptos-clave teorizados en *Hegemonia y Estrategia Socialista* (LACLAU y MOUFFE, 1985) y en *La Razon Populista* (LACLAU, 2005). Como hipótesis central, argumentamos que la polarización entre gobierno y oposición, aunque crucial en los dos casos, asume características distintas respecto a los grados de pluralidad interna de ambos bloques y las particularidades de los respectivos procesos políticos. Engendrando una dinámica que puede entenderse a partir de la oposición entre el pluralismo y el populismo. Situados en una relación antipodal, el primer término se refiere a la abundancia y independencia de las fuerzas sociales, mientras el segundo, apunta a una dinámica de concentración y dilución de tales fuerzas bajo el la figura del líder.

1. Introducción

El inicio del siglo XXI representa un período de reordenamiento de la escena política de América Latina con la llegada al poder de gobiernos “progresistas”⁴, cuyos proyectos buscaron incluir en alguna medida la demanda de grupos relegados al margen de los procesos políticos nacionales. En Venezuela y Bolivia, estos hechos se tradujeron en la expresión “proceso de cambio”, que condensa los intentos de refundación del Estado, vinculados a la creación de nuevas cartas constitucionales, sus dispositivos de empoderamiento de la sociedad civil, y la adopción de un modelo económico centrado en el ente estatal como promotor del desarrollo. También en estos países, las transformaciones en el panorama nacional resultaron en la recomposición de la arena política, desplazándose a las antiguas élites dominantes en la medida que nuevos actores se establecían en el poder.

En ambos los casos, los gobiernos han logrado obtener amplias mayorías en el Poder Legislativo, permitiendo la aprobación de sus pro-

4 Gudynas (2009) los caracteriza como gobiernos de izquierda de distintos matices, aunque todos críticos al neoliberalismo, cuyos proyectos desarrollistas-extractivistas buscaron incluir demandas sociales.

yectos y reduciendo, en mayor o menor grado, la importancia de los procesos de negociación entre los diferentes grupos parlamentarios. Esta situación se observa principalmente en Venezuela, donde el éxito electoral del chavismo desde 1999 puede ser apuntado como el principal instrumento del oficialismo en la lucha hegemónica trabada en el país. Sin embargo, también son muchas las diferencias entre las dos experiencias: contextuales (empezaron en momentos y en sociedades distintas), temáticas (en Bolivia, sobresalen la descolonización, las autonomías, mientras en Venezuela la disputa ocurre alrededor del socialismo), con relación al grado de pluralidad de las élites políticas.

En este artículo, nuestro objetivo es contrastar las experiencias venezolana y boliviana, poniendo en relieve los desdoblamientos de las mismas, sobre todo con relación a la reconfiguración de sus élites bien como de las fuerzas político-sociales que condicionan los respectivos procesos. Para eso, nos anclaremos en los conceptos-clave teorizados en *Hegemonía y Estrategia Socialista* (LACLAU y MOUFFE, 1985) y en *La Razón Populista* (LACLAU, 2005).

Como hipótesis central, argumentamos que la polarización entre gobierno y oposición, aunque crucial en los dos casos, asume características distintas respecto a los grados de pluralidad interna de ambos bloques y las particularidades de los respectivos procesos políticos. Engendrando una dinámica que puede entenderse a partir de la oposición entre el pluralismo y el populismo. Situados en una relación antipodal, el primer término se refiere a la abundancia e independencia de las fuerzas sociales, mientras el segundo, apunta a una dinámica de concentración y dilución de tales fuerzas bajo la figura del líder.

En ese sentido, Bolivia se destaca por la diversidad de actores de matices ideológicos variados y su división actual: de una parte, estos grupos se aglutinan alrededor de la órbita gubernamental a partir de una retórica descolonizadora e indigenista, mientras antiguos aliados y algunos liderazgos indígenas se convierten en oposición. Este proceso tiene como telón de fondo la expansión del Movimiento al Socialismo (MAS), constituyéndose como el más grande partido político del país, y la desarticulación de las élites oligárquicas (cruceña, especialmente). Por otro lado, en Venezuela, sobresale la creciente radicalización del

embate entre las fuerzas políticas centradas en la figura del gobierno y aquellas vinculadas a la oposición, que incrementa su pluralidad aunque de modo incipiente si comparado a Bolivia. En este cuadro, observamos la creciente incapacidad gubernamental para el diálogo y la paulatina articulación de los segmentos críticos internos.

En seguida, analizamos separadamente las experiencias boliviana y venezolana, exponiendo sus singularidades, la rearticulación de las fuerzas políticas y su reflejo en la composición del Congreso. En el caso de Bolivia, nuestra narrativa tiene como marco temporal la primera elección de Evo Morales, apuntando las fases del proceso de cambio, sus caminos y descaminos. En Venezuela, empezamos por la muerte de Hugo Chávez, cuando la disputa entre el oficialismo y la oposición recrudece, y hacemos un retorno a momentos que la precedieron. Ambos marcos representan un punto de tensión extrema entre las fuerzas políticas y evidencian los momentos distintos por lo que pasan las dos experiencias. Por fin, concluimos con una breve comparación entre los casos, apuntando sus diferencias y perspectivas futuras.

2. La renovación del antagonismo político: los desafíos al proceso de cambio en Bolivia

En Bolivia, las elecciones presidenciales de 2005 representaron una transformación, por lo menos inicialmente, en la configuración de fuerzas políticas y en la sociedad misma. Históricamente relegados al margen del bloque gobernante, al agro y a los servicios considerados menos prestigiosos en las urbes, los indígenas y campesinos finalmente parecían haber llegado al poder, convirtiéndose en protagonistas de un proceso norteador por el deseo de que se cambiara la lógica colonial. En que pesen casi dos siglos de independencia, los indígenas seguían como “extranjeros” dentro del territorio nacional, lo que pone en relieve la idea de “frontera interna”⁵ que ha permeado la construcción del Estado-nación moderno y, asociado a esto, las fallas de las democracias representativas liberales en reconocer las demandas de sus minorías.

5 Por “frontera interna”, nos referimos no solamente a su connotación territorial sino también a su carácter intersubjetivo una vez que opera en la formación de los sujetos mismos, diferenciándoles entre “yo” y “él”. Nos inspiramos en Balibar (2011).

Sea como sea, estos apuntes evocan la noción defendida por Laclau e Mouffle (1987) de que la democracia se caracteriza por su imposibilidad de inclusión total y, como tal, por una tensión inherente a su formación. Y, justamente por ser una “totalidad fracasada”, esta tensión dará paso al surgimiento de demandas que, frente a la negligencia de sus gobernantes, pueden moverse con más fervor y abarcar tantas otras bajo una cadena de significación que una a los distintos sectores sociales que las plantean. En esta escena, figuran los “ingredientes” para el cambio en las relaciones de fuerza en que los de abajo destituyen a los antiguos gobernantes, aunque nada sea determinante ni que ocurra de manera automática. Es ahí donde se observan las disputas, las estrategias accionadas por los actores, las negociaciones, es decir, movimientos que constituyen el *ethos* de la política, según Laclau (2005).

Estas palabras iniciales forman la plataforma para presentar al lector el momento paradigmático por el que ha pasado Bolivia. En este país, las fracturas y creciente marginación de la masa indígena-campesina han llegado a principios del los años 2000 a un punto sin vuelta. La llegada de Evo Morales Ayma al Palacio Quemado, electo con 53.7% de los votos mientras el ex presidente Jorge “Tuto” Quiroga obtuvo 28,6%, consistió, así, en un hecho emblemático, cuyo significado extrapola la sintomática crisis representación de la democracia en América Latina y la sustitución de un proyecto liberal la por otro más próximo al socialismo. En 2006, mismo año de su posesión, el Presidente promulga las Leyes 3364 e 3365, que determinan, respectivamente, la convocatoria de la Asamblea Constituyente y la realización del referendo autonómico, dando paso a la “refundación del Estado”. Este ente, a partir de la reforma constitucional y de intensos debates en la Asamblea, se convierte en Estado Plurinacional de Bolivia.

La Carta Constitucional condensa el intento de agregar un proyecto político que prevé, por un lado, el retorno del Estado como agente de transformación y promotor del desarrollo como condición para el ejercicio de la soberanía. Por otro lado, el documento propone la ampliación de la participación social por medio de mecanismos que garanticen a las organizaciones influir en las decisiones y diseños de

políticas públicas. La noción de “plurinacionalidad” figura ahí como crucial, una vez que desplaza la idea de ciudadano como punto central del nuevo pacto social y la sustituye por las autonomías indígenas. Este tenue equilibrio entre centralización y descentralización se convertirá en el foco de disputas, involucrando a los más distintos matices del juego político boliviano. Inicialmente, los embates ocurrirán entre el gobierno y su base aliada (indígena-campesina), de un lado, y la oposición, compuesta por los políticos provenientes de los antiguos partidos (empresarios, terratenientes), en el otro extremo. Posteriormente, las disputas serán cruzadas por desentendimientos en el seno de los aliados, estableciendo un escenario que divide a los líderes y organizaciones indígenas, como analizaremos adelante.

3. Las disputas frente al enemigo común

El primer gobierno Morales (2006-2009) fue caracterizado por una serie de cambios institucionales. En este periodo de la llamada “Revolución Cultural”, la administración adopta iniciativas como la nacionalización de los hidrocarburos. Otra medida importante fue la promoción del Programa de Reforma Agraria, a través de la cual el Ejecutivo promocionaba la distribución de tierras y territorios indígenas paralelamente a la manutención del latifundio, aunque lo condicionaba a la comprobación de su “Función Económica Social” (FES). Estas políticas se inserían en un cuadro que proponía romper una situación de dependencia económica de Bolivia y trascender la lógica colonial representada por la vieja élite dominante.

A esta retórica descolonizadora y revolucionaria, reproducida por el gobierno y muchos de los movimientos sociales que le apoyaban, se sumaban la anti-imperialista y anti-americanista. En esta cadena de significación, Estados Unidos y las tradicionales élites bolivianas racistas, que se contraponían a las transformaciones buscadas por la administración Morales, eran identificados como los “enemigos del proceso de cambio”. También, eran caracterizados como “colonizadores”, “criollos-mestizos”, “usurpadores” de las tierras y territorios indígenas (Delgado, 2014). Tal identificación evidenciaba, de esta manera, el antagonismo que perfila la política y las disputas a la construcción de la hegemonía, conforme teorizó Laclau.

De hecho, los embates entre estos dos campos del espectro político no tardaron a mostrarse de manera abierta y violenta, especialmente en el Oriente Boliviano⁶. Así, entre 2005 y 2007, se observó una serie de agresiones practicadas por miembros de la élite contra campesinos e indígenas. Estos acontecimientos fueron motivados por el tema de las autonomías departamentales, demandada por las élites del Oriente como una contraposición a las autonomías indígenas en cuanto representativa de un proyecto político que les alejaba de la arena boliviana. El segundo gobierno Morales y primero del Estado Plurinacional (2010-2014) significó un retroceso en la medida en que se revertieron importantes logros alcanzados por el bloque popular. Es en este momento que los desacuerdos ya presentes entre las distintas organizaciones de la base aliada emergen una vez que la figura del “enemigo común”, que unía a actores con demandas sectoriales por veces contradictorias, pierde fuerza.

Luis Tapia (2011) y Raúl Prada (2014), asocian este cambio de imagen al “gasolinazo”, una serie de protestas ocurridas en 2010 alrededor de Bolivia contra la medida gubernamental de cancelar el subsidio estatal al los carburantes, llevando a un aumento generalizado de precios. Sin embargo, la postura intransigente de la administración se mostrará de manera incontestable el año siguiente, en la represión a los comunarios que participaban de la VIII Marcha Indígena. La marcha había sido organizada por líderes indígenas para interrumpir la construcción de una carretera que cruzaría el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). El proyecto, ejecutado por el gobierno sin el establecimiento de una consulta previa a las comunidades indígenas, viola el derecho constitucional a la autonomía indígena, también asegurado por las normas internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por eso, este episodio y los embates que se siguieron por la construcción de la vía sobresalen como una contradicción del proceso de cambio a la vez que revierten el empoderamiento indígena y subordina este actor político otra vez a los mandos del Estado.

6 El Oriente Boliviano es compuesto por los departamentos de Santa Cruz de la Sierra, Beni, Pando, donde se concentran las actividades extractivistas. Junto a Tarija y Chuquisaca, estos 5 departamentos forman la llamada Media Luna, cuyos políticos y cívicos plantearon sus proyectos autonómicos.

Otro factor relevante consiste en las divisiones en el seno de los movimientos indígenas a lo largo del país, desplazando el antagonismo antes asistido entre la base aliada y la oposición de la Media Luna hacia el centro del bloque popular. En este momento, se desplaza también la figura del enemigo: mientras la administración Morales y sus aliados promueven una equivalencia entre la antigua oposición y los indígenas contrarios a la carretera, los últimos verán al gobierno como el enemigo (DELGADO, aguardando publicación).

4. La división del chavismo y la purga de Maduro

En 05 de marzo de 2013, el líder revolucionario de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, murió en Caracas. El entonces vicepresidente Nicolás Maduro, uno de sus colaboradores más cercanos de los últimos 14 años de revolución bolivariana, fue el encargado de anunciar su muerte y asumir la difícil tarea de continuar su legado. El 14 de abril, ocurrieron los comicios para elegir al nuevo presidente de Venezuela. Maduro, compitió contra el líder de la oposición, Henrique Capriles Radonsky. Su performance, sin embargo, no fue tan buena como la de su antecesor, que había obtenido el 55% de los votos, en las elecciones presidenciales de Venezuela de octubre de 2012, cuando Hugo Chávez fue reelecto para un tercer mandato consecutivo, mientras que el mismo Capriles alcanzó 44,30%.

Poco más de un año después, en el III Congreso del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), Diosdado Cabello, primer vicepresidente del PSUV y principal oponente de Maduro en disputa interna por la hegemonía del bloque chavista, al anunciar los delegados electos añadió que el objetivo del encuentro es transformar la organización “no solo en un partido que sea capaz de ganar elecciones sino que sea capaz de hacer una revolución y además una revolución socialista, una revolución bolivariana”⁷. Sin embargo, a pesar del esfuerzo de presentarse como un bloque monolítico, es demasiado significativo que en la reunión preparatoria para el Congreso el presidente del partido Nicolás Maduro tenga dedicado más tiempo a los “traidores” que a los desafíos de la revolución.

7 Ver: http://www.el-nacional.com/politica/Eligen-delegados-III-Congreso-Psuv_0_449355195.html. Accedido en 30/01/2015

El mensaje tiene una dirección clara si tenemos en cuenta que, en el mes anterior, el chavismo había sufrido dos grandes pérdidas, con la destitución del ministro de Planificación y personaje histórico del chavismo, Jorge Giordani que respondió a su exoneración con una carta abierta criticando a Maduro por su incompetencia en el manejo de la economía y sus debilidades de liderazgo. Profundizando la división en el bloque chavista, a ello le siguió una carta crítica de apoyo al ex ministro por parte de otra estrella del chavismo, Héctor Navarro, a posteriori suspendido de su cargo directivo en el PSUV. Giordani y Navarro actuaron directamente junto a Chávez en la redacción de la Agenda Alternativa Bolivariana, publicada en julio de 1996, documento histórico, esencial para edificar las bases económicas, políticas y ideológicas del bolivarianismo chavista. La persecución de los dos personajes es una fuerte señal de la disminución de la influencia del ala marxista radical en temas de política económica y de la falta de cohesión interna en el oficialismo.

En noviembre del mismo año, ocurre una nueva cisión, ahora en el interior de PSUV. Un grupo de miembros de la juventud del partido solicitó registrarse junto al Consejo Nacional Electoral (CNE) bajo el nombre de Marea Socialista. El CNE negó la inscripción de Marea y otras nueve organizaciones que tendrían que buscar un nombre legal diferente para intentar inscribirse⁸, hasta el día previo al inicio del período de candidaturas para las elecciones a la Asamblea Nacional, convocadas para el 6 de diciembre de 2015⁹. Marea Socialista se declara “chavista, socialista” y niega que su propósito sea dividir el chavismo, aunque sí erosiona el apoyo a la cúpula del PSUV vinculada con la corrupción. Según Nicmer Evans, uno de los fundadores de la agremiación, hay una crisis de hegemonía también dentro de dos bloques, lo que genera la creación de nuevos movimientos críticos de la forma en que el liderazgo se ha ejercido en la oposición y en el chavismo, cuyo propósito es representar a los que ya no se identifican con las cúpulas.

8 Esta no es la primera vez que alguna organización con fines políticos es rechazada en su intento por inscribirse en el CNE. En 2010, el partido Voluntad Popular, de Leopoldo López, experimentó el mismo caso, cuando le fue negada la inscripción.

9 Ver: <http://www.eluniversal.com/localizadores/elecciones-2015?p=ELECCIONES%202015>. Accesado en 17/03/2015.

Estas “traiciones” evidencian que el PSUV está perdiendo su lugar de partido hegemónico, un lugar dado no solo por ganar elecciones sino fundamentalmente por ser capaz de generar consenso interno. La declaración de Evans pone de relieve la erosión en los dos polos de la lucha hegemónica en Venezuela, teniendo en cuenta una disputa por la hegemonía *dentro* de cada bloque y no sólo *entre* ellos. Además llama atención a un grupo cada vez mayor de ciudadanos que no se identifican a sí mismos ni con el chavismo ni la con oposición (los llamados ni-ni). El problema para Maduro es que para emprender una purga a los traidores del partido es necesario tener una gran concentración de poder político, o una gran dosis de éxito económico. En la situación venezolana actual ambos aparecen poco probables. Su presidencia tiene un déficit congénito de autoridad y la economía no muestra signos de recuperación. Continúan la persistente inflación con estancamiento, la total ausencia de inversión privada y la carencia de bienes de primera necesidad.

5. Salidistas vs dialogadores: el atasco en la oposición venezolana

El año de 2014 empezó en Venezuela con una operación emprendida por un sector opositor denominado “La Salida” que, tras varios meses de manifestaciones y protestas, se concluyó con 43 personas muertas, cuarenta opositores en prisión y más de 600 heridos. Dicha operación comenzó en enero del mismo año, impulsada por la ex diputada María Corina Machado y el dirigente del partido Voluntad Popular, Leopoldo López. Su objetivo, según los organizadores, sería invitar a los venezolanos a protestas pacíficas para debatir una forma para poner fin al gobierno del presidente, Nicolás Maduro, sin tener que esperar hasta las próximas elecciones (GOULART, 2014). La opción por una estrategia insurreccional ha precipitado la división del bloque opositor, sobre todo con el ala moderada que controla la Mesa de la Unidad Democrática, alianza de organizaciones políticas opuestas al gobierno, bajo el liderazgo su principal estrella: Henrique Capriles Radonsky.

Desde las elecciones presidenciales y municipales de 2013, cuando fue doblemente derrotado por el chavismo, el gobernador de Miranda ha insistido en que salir a las calles no es la mejor forma de abordar la causa opositora. Desde entonces, ha liderado una agenda de diálogo

con el gobierno para fijar objetivos comunes. Sin embargo, aún hoy día se proclame un defensor de la Constitución de 1999, Capriles fue un activo integrante del asedio a la embajada de Cuba ocurrido en el 12 de abril de 2002, día siguiente del derrocamiento de Hugo Chávez por militares y civiles adversos a su persona. Después de haber investido en la Presidencia al líder de Fedecámaras Pedro Carmona Estanga, se produjeron actos de intimidación por parte de los golpistas, contra el personal de la embajada cubana, entre otros disturbios que ocasionaron más de 20 muertos y 100 heridos, en los cuales también se enredó Leopoldo López. En 2012, López fue el precandidato presidencial en las primarias de la oposición, pero se retiró al comprobar sus escasas oportunidades de derrotar al favorito de la contienda Henrique Capriles. En 2014, quedaría nuevamente habilitado para correr por cualquier cargo público, pero decidió adelantarse y solicitar en la calle un cambio inmediato de gobierno.

En el marco de esta campaña, el ala radical de la oposición rompe con los moderados y convoca una marcha el 12 de febrero. Además de inúmeros heridos, tres personas fueron muertas: dos opositores y un chavista. En los barrios caraqueños de clase media y más diez ciudades del país, gobernadas por la oposición, las manifestaciones se replicaron durante cuatro meses. Por “sus llamados a la sedición” y teniendo en cuenta su supuesta responsabilidad en la violencia, fue librada una orden de captura contra López, que se entregó a las autoridades, seis días después del inicio de las protestas.

En un intento de poner fin a la escalada de violencia, en 08 de abril de 2014, cercados por ocho cancilleres de América del Sur, el gobierno de Nicolás Maduro y la alianza opositora acordaron iniciar un proceso de diálogo. Cabe subrayar que varios partidos de la oposición – entre ellos Voluntad Popular, Comité de Política Electoral Independiente (Copei), Causa R y Proyecto Venezuela- se abstuvieron de participar aduciendo diferentes razones. Estas renuencias son un aviso que la falta de cohesión que amenaza la supervivencia del chavismo también es un problema para sus enemigos.

Con respecto a la lucha hegemónica librada en Venezuela, es posible destacar el papel de los procesos electorales, que, en conso-

nancia con el núcleo normativo de la Carta de 1999, se caracteriza por el énfasis en el poder constituyente. Por lo tanto, el impresionante éxito electoral del chavismo, victorioso en todas las disputas, con la excepción del referéndum 2007, puede ser apuntado como el principal instrumento del oficialismo en la lucha hegemónica trabada en el país.

De acuerdo con el argumento de que aquí se presenta, tales victorias ofrecen al chavismo un manto de legalidad y un soporte institucional que disminuye su disposición a negociar y dialogar con las minorías parlamentarias, reduciendo la Asamblea al papel de una instancia de aclamación las decisiones tomadas por el Ejecutivo. Además, su buen desempeño electoral afecta las estrategias de la oposición, que se alterna entre la movilización electoral, cuando alimenta esperanzas de derrotar al gobierno a través de elecciones (executivas, legislativas y de referendos revocatorios), y la insurrección golpista, cuando se percibe derrotada por el éxito del chavismo en las urnas

6. Conclusiones

Los factores presentados a lo largo de estas páginas nos sugieren puntos de aproximación y de distanciamiento en los contextos políticos boliviano y venezolano, especialmente cuanto a la reconfiguración de la oposición y las posibles implicaciones en el Legislativo. Como señalamos anteriormente, la oposición en Bolivia se constituye de manera más plural en la medida en que está conformada no sólo por la élite política oligárquica contraria al cambio – compuesta por empresarios y agroextractivistas – sino también por actores disidentes al gobierno de Evo Morales, representados por ex miembros del oficialismo y grupos indígenas. En este punto, observamos una clara distinción entre ser oposición al proceso de cambio y ser contrario al gobierno que, en el caso de los primeros, se sobrepone. Sin embargo, lo mismo no ocurre en relación a los disidentes, que se ven contrarios al MAS y a la captura del proceso por el gobierno, y no al cambio en sí. En ese sentido, reivindican que los indígenas retomen su posición central, independiente del partido gubernista, y recuperen el *ethos* descolonizador que se perdió frente a las medidas autoritarias promovidas por el Ejecutivo.

Mientras en Bolivia la renovación del antagonismo fue acompañada por la pluralización dentro de la oposición al gobierno, en Venezuela en escenario político se muestra menos plural. Aunque la radicalización de los embates entre la oposición y la gestión de Maduro haya dado paso al surgimiento de la disidencia, a ejemplo de la creación de Marea Socialista, esta se muestra todavía incipiente y sin representación parlamentaria. Así mismo, la diferencia entre “dialogadores” y “salistas” se diluye en su posición contraria no solamente al gobierno sino también al proceso de cambio. En ese sentido, las relaciones de fuerzas en Venezuela siguen centradas en la disputa entre dos bloques, enyesada y articulada alrededor del chavismo. En lo que respecta al Legislativo, las elecciones de 2015 pueden imponer cambios significativos en la lucha hegemónica trabada en el país, sobretodo, en caso de derrota del bloque oficialista que, desde 1999, gobierna con el pleno apoyo del Legislativo. La Asamblea, por supuesto, se queda reducida a mera instancia de aclamación de las decisiones del Ejecutivo y por lo tanto incapaz de desempeñar su papel en la formación de consensos y representación de minorías parlamentarias.

Bibliografía

BALIBAR, É. Fichte y la frontera interior. A propósito de los Discursos a la nación alemana. La Torre del Virrey: revista de estudios culturales, L'Elia, n.10, p. 11-23, 2011.

BOLIVIA. Ley N.3364. Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. La Paz, 6 de marzo de 2006.

Ley N.3365. Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales. La Paz, 6 de marzo de 2006.

Nueva Constitución Política del Estado. Vicepresidencia de la República, Presidencia del Honorable Congreso Nacional de Bolivia, 2008.

BONILLA-MOLINA, L. y EL TROUDI, H. Historia de la Revolución Bolivariana Pequeña crónica 1940 -2004. Caracas: Ediciones Gato Negro, 2004.

DELGADO, A. C. T. *Guerreiros do Arco-Íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do século XXI*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado, em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

The conflict over TIPNIS in Bolivia. *Contexto Internacional*. Aguardando publicación.

ELLNER, S. El dilema populista, el pragmatismo y la izquierda en el poder en Venezuela. *Rebelión*, 02.06.2015. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=199495>. Accedido en: 18/04/2015.

GOULART, M. ¿La Calle es la salida? Una hipótesis sobre o 12F Venezuelano. In: *Breviário de Filosofia Pública*, v. 119, n. 20, p.24-36, 2014.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: GUDYNAS, E. et al. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), 2009.

HERNÁNDEZ, C. Una asamblea para derrocar a Maduro. *El Universal*, 09.05.2015. Disponible en: http://www.eluniversal.com/noticias/opinion/una-asamblea-para-derrocar-maduro_37609. Accedido en 20/09/2015.

LACLAU, E. *On Populist Reason*. London: Verso, 2005.

LACLAU, E e MOUFFE, C. *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 1987.

Organización Internacional del Trabajo. *Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais*. Escritório Brasil. 2011.

PRADA ALCOREZA, R. *Descolonización y transición*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2014.

SALAMANCA, L. Mapa social y político de los sectores populares. *Revista SIC*, Caracas, n.738, p. 1-41, oct. 2011.

TAPIA, L. El estado de derecho como tiranía. La Paz: CIDES-UMSA y Autodeterminación, 2011.

VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela. Disposiciones Transitorias. Gaceta Oficial de la República de Venezuela: No. 662, extraordinaria, 23 de enero de 1961.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Año CXXVII-Mes III. Caracas, jueves 30 de diciembre de 1999.

Periódicos y base de datos:

Political Database of the Americas, Duke University. <http://duke-db.v1.libguides.com/content.php?pid=352280>

El Nacional - Caracas. <http://duke-db.v1.libguides.com/content.php?pid=352280>.

El Universal –Caracas. <http://www.eluniversal.com>.

Autoritarismo e progresso no Paraguai, ao longo do século XIX: poder e literatura em eu, o supremo de Augusto Roa Bastos



Clayton Alexandre Zocarato¹

Resumo

A obra literaria “Eu O Supremo” de 1974, baseado en la vida del general José Rodríguez Gaspar de Francia, evoca una medida histórica, como una democracia sofre severos atentados en América Latina, también después del proceso de independencia de las colonias latinoamericanas, Construindo através del uso de la fuerza, un sentido de afastamento de la implantación de los principios libertarios, Imagística de un sistema gubernamental basado en la fuerza, con insidios a nutrir un camino de la ética del Estado, en la manipulación de la imagen personal como ser un nuevo representante de los principios del absolutismo, cunhado en la expresión ideológica de control de los mecanismos de libertad de opinión, Al igual que Perry Anderson caracteriza una arquitectura estatal, no mas completa obediencia e submissão do líder con una clara difusión de la participación de la población, en los pilares de la sustentación de la tiranía del Estado “(1991). Tanto o Maquiavelismo como el o Absolutismo, son marcas de la conduc-

1 Formado em Historia pelo Centro Universitário Paulista Central, UNICEP, São Carlos - Brasil, (2005), Graduado em Filosofia, Centro Universitário Claretiano, São José do Rio Preto, Brasil, (2015), Especialista em Filosofia, pela Universidade Federal De São Carlos, Brasil (2015), membro do Grupo de Investigação Multiusuário Topus, Espaço e Literatura (UFTM, UNESP, UFU, Unb). E-mail: claytonalexandrezoocarato@yahoo.com.br

ción filosófica de la conducta gubernamental de Francia, dentro de hacer Do Paraguai una grande nación, dentre los retos históricos a una industrialización y la competencia perante como grandes potencias capitalistas, su tempo, y este trabajo con su objetivo, el análisis como una figura del dador fue de suma importancia para el progreso técnico-estructural Industrial da não Guarany, transformando en el icono de desarrollo del Cone Sul, en el largo del siglo XIX.

1. Introdução

A obra político - literária *Eu O Supremo* de 1974 de Augusto Roa Bastos (1917-2005), baseado na vida do General José Gaspar Rodrigues de Francia (1776 – 1840), evoca uma análise tanto histórica, como cultural, em como a democracia sofre severos atentados na América Latina já nos primórdios do século XIX antes dos levantes e movimentos de independência que eclodiram nas antigas colônias europeias, construindo através do uso extremo da força repressiva, um sentido de afastamento a implantação, de princípios libertários, nos quesitos de construção republicana aos quais todas as alas da população civil, tivesse acesso a participar dos negócios e princípios de ação estatal.

Dentro ao viés do maquiavelismo de um pacto-social macabro as liberdades subjetivistas, Francia encarna a imagística de um sistema governamental baseado no uso extremo da força, com insídios a nutrir um caminho de ética de governabilidade, na manipulação através da indução de sua imagem pessoal como sendo um novo representante dos princípios do **“absolutismo”**, cunhado na expressão ideológica de controles extremos dos mecanismos de formação de opinião crítica, ao qual Perry Anderson caracteriza a arquitetura de *“base estatal, na mais completa obediência e submissão dos jugos de projeção intelectual, a uma clara disseminação e fragmentação de participação da população, dentro das decisões de governo”* (1991).

Tanto o **“Maquiavelismo bem como o Absolutismo”**, são marcas da condução filosófica de conduta governamental de Francia, dentro a fazer do Paraguai uma grande nação, dentre os desafios históricos a uma industrialização e competição econômica perante as potências capitalistas do seu tempo, despontando contra o monopólio do

comercial inglês, dono de boa parte dos lucros de mercado externo na América do Sul, com seus produtos, como tecidos, variedades de comestíveis, estaleiros, e implantação de estradas de ferro, que custou o endividamento de nações recém livres, dentro de um esboço a conter seu próprio espaço autônomo de condução econômica, cultural, política e militar, como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.

Francia representa um esboço de filosofia política, de representar um patriotismo paraguaio, dentro aos insídios de *“O Príncipe”*(2005), **“em que os fins justificam os meios”**, levando a um efêmero desgaste na promoção de uma luta social interna, planejando seu poder pessoal através de uma forte ditadura, e do temor, ao qual **“o supremo ditador da república, tudo ouve, tudo faz e na escapa do eu olhar atento”** (Roa- Bastos, 1974).

Francia deixaria marcas profundas até mesmo depois de sua morte, dentro de um escopo psicanalítico seu neto Francisco Solano López (1827-1870), se utilizou de suas premissas, como artimanhas para enxergar na guerra, e no terrorismo policial de Estado, para submeter em um plano de metas, uma ditadura com auspícios a um Totalitarismo Sul - Americano, passando a exercer um sistema político-social arbitrário com alcunhas na comisseração de um renascimento social, atrelado à destruição das liberdades democráticas, alijadas na presença constante de mixórdia aterradora de distorção da realidade e dos desejos do líder.

Diferentemente do que viria acontecer um século depois, Solano López, foi julgado pela posteridade como um profano agitador do equilíbrio continental do Cone-Sul, porém Francia consolidou-se como exímio exemplo de uma época, em qual, os extremismos de governos foi marca registrada, em vários vizinhos da nação **“Guarany”**.

Servindo de subterfúgio a um material de **“Carpintaria Estética Literária”** (Dourado, 1991) , para eminentes escritores como o colombiano Gabriel Garcia Márquez (1927 - 2014), com seu o “General em seu Labirinto” (1989), o cubano Alejo Carpentier (1904 - 1980) “O Recurso do Método” (1984) , o peruano Mario Vargas Llosa (1936), Conversacion em La Catedral (1969), o argentino Alan Pauls (1959) “História do Cabelo”(2011), e a poesia romântica e desafiadora do chileno Pablo Neruda (1904 - 1973), os países desses respectivos escritores passaram por

ferozes momentos de agressões da liberdade de opinião, tendo como artífices líderes ditatoriais como Fidel Castro (1926 - 2016), Rojas Píñilla (1900 - 1975), Juan Velasco Alvarado (1909 - 1977), Leopoldo Galtieri (1926 - 2003) e Augusto Pinochet (1915 - 2006).

2. O que essas obras têm, em comum?

As denúncias do caudilhismo e um estupor de ofensas intrépidas na liberdade de expressão, ocasionados por governos com características fascistas e usurpação da oposição, e forte presença das forças armadas na sociedade civil.

As marcas de uma **“ditadura desavergonhada” (2006)** segundo as palavras do jornalista brasileiro Elio Gaspar (1944) parafraseando com um perfil doentio ao qual Roa Bastos, construiu uma obra sobre o avante de denuncia do **“erro déspota”**, um século antes das tragédias do Nazismo e Stalinismo.

Independente do uso de termos massificantes, Francia possui dentro do unívoco desejo de se manter a todo custo no poder, levar um **“terrorialismo”** (Arrighi, 1994) e um Imperialismo Econômico, latente de fazer do Paraguai um país acima do cunho da esfera pública, a conter unicamente um caminho de miscigenação não havendo um levedo a conscientização de classe e ao organicismo de produção intelectual de acordo com as vontades do generalíssimo.

A pesquisadora já falecida da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, (UFRS), Márcia Hoppe Navarro, usou de sua afirmação **“romance do ditador” (1988)**, como arma para denunciar dentro da produção literária, uma forma de espacialidade do cogito discursivo, na aniquilação do desejo de sublevação da vontade popular, diante as ameaças a um condicionamento mental, causado pelo afastamento a levar uma subjetividade clara de ideários de defesa do individualismo.

Jurgen Habermas exala **“a esfera pública como um campo de debates entre o indivíduo e o privado” (1984)**, mas o que acontece em Eu O Supremo é uma **“unificação”**, dentro a uma narrativa, que não esgarça a diferença entre os limites do **“líder”**, e uma tangente fonte de mesu-

rar uma diferenciação entre o terror, e a inquietação mental, diante as súbitas vontades de alternâncias políticas do governante.

Ou bem seja não há uma clara, distinção para Francia, de um baluarte a uma metodologia dos assuntos estatais que possa propiciar uma liberdade civil plena, para seus governandos, instaurando uma inóspita adoração sua personalidade, e um uso extremo de força se necessário, não importando de lançar, preâmbulos metafísicos para justificar suas decisões aos quais **“até o ditador, é escravo do supremo”**. (1974).

O “Supremo”, é um personagem inculcado onisciente, como detentor de todo crédito, para ornamentar uma política ultrajante, aos receios de que a menor das possibilidades de ameaça, possa ser deixada de lado pelo líder, o que não deixa de conter dentro de uma um área intelectual de comparação teórica -histórica, ligações com o pensamento de Hannah Arendt (1906 - 1975), contidas em sua obra **“Origens do Totalitarismo”** de 1951, descrevendo **“o Totalitarismo”**, como um desapego de amor pela humanidade, se afastando do principio de uma dignidade, que seja resplandecida a clareza moral, em uma alternativa do viver intersubjetivo, questionando os mecanismo mais nefastos de preenchimento a elementos paralógicos de disseminar a criticidade de ideias entre as mais variadas camadas sociais.

O General Alfredo Stroessner (1912 - 2006), exalou a importância de Francia, como o construtor de um Paraguai rígido dentro aos estertores de uma nação contendo uma personificação clara do idealismo de busca de ascensão sociopolítico do seu povo, e de reconhecimento por seus vizinhos.

Dentro das Ciências Sociais, a Ditadura simplifica um Estado de carência, perante a constituição de um sujeito, que não esteja dentro dos parâmetros à conjectura de favorecer uma circunfissão ao qual a história seja sua testemunha, e venham minar, tipologias psicológicas ao contrário de suas artimanhas morais, e que esteja concatenado a ideários democráticos, e por via de regras produzam, um Leviatã, que contamine o indivíduo para sua introspecção perante o real.

O simbolismo do poder, canonizado para sublevar compêndios a uma ontologia das vontades humanas que possa esgarçar a litera-

tura como caminho a sanar novos prelados a uma dialética da informação, integrando uma igualdade mental, para um conceito do amor a liberdades especulativas do “eu”, fazendo com que outros líderes, estejam no mesmo sentido de Bartolomé Mitre (1821 – 1906) para Argentina, ou como Bernardo O’ Higgins (1778 O 1842), como salvadores nacionalistas diante o perjúrio do domínio europeu.

Francia encabeça um sentido a oferecer um existencialismo político para as nações do cone-sul, mesmo que para isso seja necessário seu afastamento governamental a disseminação de uma inteligência maiêutica, incrustada por um levianismo tecnicista, que não poupa, a construção de um líder que só pense unicamente em seus próprios fins a serem cumpridos na construção de uma nação dominado pelo medo.

A mentira se torna um caminho eficaz, para arrefecer um Estado Totalitário que não contenha, uma participação específica da sociedade civil, ao qual também encabeça uma “obra de arte” mitigada a um romance do ditador, como cunho para uma dialética de entendimento de uma teoria crítica do poder, vista por um fator de contrapor a opinião do escritor com fatos históricos, que gera um disputa métrica em o rigor científico e os contornos da livre interpretação de polissemias de leituras angariados na visão mental particular de cada indivíduo.

Os esteios para isso estão em realçar o belo como denuncia social, dentro de um testemunho das barbaridades cometidas pelo líder, que não conclame uma saúde mental, que possa oferecer, vínculos políticos a um saber lúdico, para sua população que possa construir uma cidadania com claro de significado para ações compreendidas por um maniqueísmo, aos quais, venha abarcar todas a classes sociais.

Nicos Poulantzas (1936 - 1979) coloca o “**fascismo, como a distorção de marxismo**”(1972), que solape as estruturas do Estado de Direito, no beneplácito de uma classe em especial, permitindo novos distanciamentos do poder, diante sua ação direta com o povo.

Esse povo, agastado pelo temor da concentração de classes, e que depois vai servir para um desenho de triagem, a comedir síncope na união de um aparelho ideológico que possa propiciar condição de igualdade para todas as pessoas.

A teoria do indivíduo que se contemple no “**supremo**”, auspícios para sua sobrevivência como um “*ser ativo*”, dentro da sociedade, estremece, na imagem de Francia, o medo de lutar por renovação política, que já se fazia presente dentro da messe paraguaia, no século XIX, e que depois vai dar uma enorme contribuição para a privação de pequenas partículas sociais, dentro a efeméride comparativa do Estado Exceção que vão ter seus apogeu tempos depois, como Nazismo Alemão e o Fascismo Italiano e os Bolcheviques na União Soviética. O líder se torna uma simbologia em se fazer presente diante, um ódio assinalado pela inferiorização de classes humanas mais necessitadas, que não se vejam representadas dentro de sua existência pessoal, a um plácido de ética, contendo uma linguagem, estranguladora nos límpidos de um aristotelismo, na lógica comportamental, que não faça da história, comprovadamente uma fagulha de ação.

A ação é um papel na história política, aspergidas com uma teoria do questionar, combatida por forças demoníacas, que não leve em consideração, acádio filosófico, para conservação de princípios do livre pensar.

Niklas Luhmann (1927 – 1998), “***coloca dentro das artimanhas do Estado Moderno, realizar uma ideia, ao qual o Direito Constitucional, esteja na união da política, com realizações profícuas, que enalteçam a figura do líder, como detentor dos direitos da nação, caminhando paralelamente no libertarismo, de seus augúrios existenciais***” (1980).

Francia transforma o Paraguai em um exemplo de nação desenvolvimentista, com uma psicologia política, no tacanho, epistemologia do “***ser comunicativo***”, contendo um cisma formado nas engrenagens política do Estado Repressor.

O falsificacionismo democrático, com semblantes, do “Supremo”, ao qual, a sua estilística está nos arditos preceitos, de comorbidades de um bem. Mesurado, pelos interesses do governo, e com o aval de espetáculos, a horrores de carência de liberdades opinativas, vindo a unir um ordinário de inteligência, que esteja na aquiescência de respeito pelo próximo.

A literatura de Roa Bastos, dentro dos complementos teóricos da teoria política moderna, restringe um multiculturalismo, a produzir no-

vos fronts de uma compreensão da minoridade do conceito de Estado-Nação, da América Latina, refletindo ao longo do século XX, que ajudou a produzir monstros ditatoriais, e que vão alimentar a literatura de Miguel Ángel Asturias (1899 - 1974), Ramón Valle Inclán (1866 - 1936), Juan Rulfo (1917 - 1986) e Armando Valladares (1937).

Um terreno de estética literária que veio a revolucionar, a revisão histórica para elaborar, um “*labor*”, em alimentar uma cultura com ensejos, para lapidar o pensamento político contendo sinais, para um espaço de ação, ao qual o relato pessoal do escritor, sirva de base para se entender os atentados com ecléticos estertores, abruptos descaminhos, contra a questão de postulação do Estado de Direito que se faça presente na América Latina.

De certa forma, Roa Bastos, se distancia de seus semelhantes escritores, sul-americanos aqui citados, pois rerata a condição e Francia distante do seu período de vivencia, mas que venha a servir como base comparativa, a uma deificação a menear uma rotatividade da interpretação do poderio ideológico que o autoritarismo produz em uma frequência atemporal.

Segundo as palavras de Marc Ferro “*a manipulação da história*” (1990), produz anomalias de uma geração que se faça entender a si mesma e para as gerações futuras, contendo uma clara representatividade dos seus objetivos quantos, a florescer um conhecimento sociológico e filosófico, que faça da pessoa, um instrumento de produção intelectual perante o grupo humano mais hermético que forma as diretrizes culturais uma população.

Dentro da concepção idealística do romance histórico, Eu O Supremo, extenua simetrias teleológicas que ultrapassam o campo de visão do escritor, e também do leitor.

Dentro de princípios a desconstrução do inconsciente coletivo da ciência política, não ocorre na massificação, em como transcórrer regimes totalitários, uma sedição da rebeldia, perante a condição de bem-estar ao qual o líder ofereça, diante a construção de grandes obras públicas, como as ferrovias, que era privilégios de poucos paí-

ses na época de Francia, dando a impressão de está no mesmo patamar de nações desenvolvimentistas da Revolução Industrial, como a Inglaterra e os Estados Unidos.

A questão da máquina econômica capitalista, com o progresso técnico, aliado, a libertação de uma condição de assimilação do real que somente veja, o Paraguai como um princípio de disseminação da revolta, diante os desejos políticos de Estados Capitalistas Centrais, faz de Francia um traçado de felonias a uma tessitura pública, de lutar contra a hegemonia econômica e estrutural, aos quais muitas da ex-colônia nos “trópico” vão sofrer, com acumulação de capital e progresso fabril irão alavancar com a necessidades de mercados consumidores para seus produtos.

De fato depois da morte de Francia, o Paraguai vai conquistar uma autonomia com grande destaque econômico, perante outras nações vizinhas, como Argentina, Brasil e Uruguai, e que vai desencadear com Francisco Solano López, a Guerra do Paraguai (1865 - 1870), que vai levar sua prosperidade a ruína, claro contando com apoio da coroa britânica, que não estava nem um pouco interessada em ver seu farto mercado de consumo, ser ameaçado por uma ex colônia da Espanha.

Dentro de atributos históricos, as obras de Roa Bastos contem uma anunciação de saudosismo do período de gloria da nação Guarany, que continha atávicos, princípios de que lutar por novos rumos, para uma ideologia nacional, de voltar aos períodos, no grande horizonte, de uma sociabilidade, que promovesse o crescimento individual, e não viesse a se tornar um ciclo vicioso da pobreza, se depara com escatologia da destruição causada pela audácia em ir contra os princípios de jogos políticos, comandados por um restrito grupo de países, dominados por interesses corporativos.

A miséria santificada, a pressupostos, da disseminação, de carência de afetividade, para uma teoria da reciclagem existencial, para esmiuçar uma probabilidade democrática, que esteja lutando contra a fragilizar os prognósticos a uma razão subjetiva, aos quais os períodos de governabilidade de Francia, sofrem com fervor da Revolução Francesa, bem como a Revolução Industrial.

A bestialização de uniões democráticas, porém faz o **“papa Francia”**, ser moldado em sua postura, como um novo princípio de **“Rei Sol”**, na dialética comportamental para sustentação de seus poderes, que unam tanto o espaço executivo, como o judiciário.

Tudo funciona de acordo as vontades do Supremo, não estando fora a retumbantes signos de rebeldia contra seus desígnios, o que deixa cunhos, para uma compreensão de Hannah Arendt **“de que a diminuição dos princípios helenistas provoque o favorecimento de ensandecido na produção, da loucura e diária, dos mais carentes perante um futuro incerto” (2005).**

Para isso a presença do ditador, está a todo o momento presente, desde as mais tenras brincadeiras infantis, até os mais viris sentidos de combate ideológico e militar.

A guerra é um sinal, do **“maravilhoso como paradoxo do poder” (Sevcenko. 1983)**, a obra literária nesse sentido, ganho cunho de tratado político - filosófico, para complementar a luta contras as agências mentais contrária de um comprometimento individualista que possa favorecer uma organicidade de conhecimento, que possa lutar contra solidão, das pessoas comuns.

3. Mas o poder já não seria uma solidão por si só?

O “Supremo”, paga por ser guardião do saber, e da segurança do seu povo, com o ópio da solidão, com casuísticas de justiça e equidade de uma legislação que se faça presente em todos os setores da sociedade civil.

Empreender semânticas, de um tratamento político, que possa unir o mesmo tempo, maquiavelismo, com um hobbesianismo, que faça tanto do Estado de Natureza como Estado Político, um mesmo vetor, a que venha consolidar e legitimar um aparelho público que não seja nefasto, nas liberdades civis, mas que em sua rigidez demonstre candura pelo seu povo.

Uma luta psicológica interna ao qual Roa Bastos, deixa exegeses quanto à conduta, do General Francia.

Não basta unicamente olhar pelos marginalizados, e sim atribuir novos cunhos para uma personificação do Estado benevolente, e também contenha caminhos a lutar contra uma subjetividade que não se faça presente, perante as dificuldades de cooperação entre os espaços políticos, e que leve a individuação que atenua na conjectura democrática e sólida, fortalecer e aprimorar compromissos de suplantar, ausências da representatividades das pessoa simples diante os negócios do Estado, com grupos de debates em torno dos negócios da coisa pública.

A rale, ou a marginalização, é um dos polos para concentração de poder nas mãos do líder ditatorial, que orquestra atitudes, podendo consolidar a importância, em construir paralaxes de um controle político em reunir dentro do mesmo plantel ideológico, polivalentes elementos de organizações humanísticas aliados aos seus desejos pessoais.

O renascer de um Estado Democrático, que possa fazer auspiciar o desejo de uma nação, e que não possa ser exclusivamente caracterizado como um movimento de independência, e sim dos nascimentos de um país, que possa conter suas espacialidades definidas, e contendo uma flexibilidade, em não se introjetar na cosmovisão do líder, perante a frente dos negócios de Estado, passa pelo aprimoramento de subjetividades lúdicas.

A própria ideia de Estado dentro dos desatinos de Eu O Supremo, leva a uma alienação ultrajante de comunhões práticas da democracia, para padecer, a uma tutoria do líder, diante os prosopopeia de destruição, aos benefícios para uma liberdade de moral atuante, que se faça presente, diante os infortunos, de não conter um instrumental de práxis, a fornecer um sentido para o existir nefasto, de boa parcela populacional.

O Paraguai soberano, do século XIX, gera o retrato de uma ditadura praticamente com traçados a uma vitória da hegemonia do Exército acerca das vontades populares.

Stroessner se colocou como um salvador nacional, apoiado por uma elite, em muito influenciada pelos desatinos d Guerra Fria.

O líder do século XX, se influenciou pelo brilhantismo do déspota esclarecido, porém levou seus mais de 40 anos de ditadura, apoiado, por silvos do militarismo que se fazia presente, como símbolo de que os períodos totalitários. não tinha cessado.

A teoria política se aproxima a condução de um establishment, que não poupa minar, o diálogo como forma de política profícua, vindo oferecer novos plumos de levar a imagem do líder como salvador nacional pleno.

O nacionalismo de Stroessner como de Francia, faz Roa Bastos a escritura uma sociologia política da literatura sul-americana, ao longo do Século X, mas atemporal em suas variantes de interpretação.

Referências

ANDERSON, P. Linhagens do Estado Absolutista. SP: Brasiliense, 1991.

ARENDT, H. A Condição Humana. SP: Forense Universitária, 2005.

ARENDT, H. Origens do Totalitarismo. SP: Companhia das Letras, 1993.

ARRIGHI, G. O Longo Século XX. SP: Editora Unesp, 1994.

BASTOS, A, R. Eu, O Supremo. SP: Paz e Terra, 1977.

DOURADO, A. Uma Poética do Romance. SP: Perspectiva, 1991.

FERRO, M. A Manipulação da História. SP: Ibrasa, 1990.

GASPARI, E. A Ditadura Envergonhada. SP: Companhia das Letrs, 2006.

HABERMAS, J. Mudança Estrutural na Esfera Pública. SP: Tempo Brasileiro, 1984.

HOBBS, T. O Leviatã. SP: Martins Fontes, 2005.

LUHMANN, N. Legitimação pelo Procedimento. DF: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

MAQUIÁVEL, N. O Príncipe, SP: Martins Fontes, 2005.

NAVARRO, M, H. O Romance do Ditador. SP; Cone, 1988.

POULANTZAS, N. Fascismo e Ditadura. SP: Martins Fontes, 1972.

SEVCENKO, N. Literatura Como Missão. SP: Brasiliense , 1983.

Análisis del manejo informativo de los diarios ABC Color y Última Hora sobre la Huelga General, desde el 05 de marzo hasta el 30 de marzo de 2014

Rebhecka de Lemos¹
Gabriela Ríos

Resumen

El 26 de marzo de 2014 centrales sindicales y obreras convocaron a una Huelga General de trabajadores, que también contó con la participación de la Federación Nacional Campesina, estudiantes universitarios y secundarios, entre otros sectores.

Los reclamos eran el reajuste del salario mínimo con el control del costo de la canasta familiar, la derogación de la ley de Alianza Público Privada, la Reforma Agraria, la disminución del precio del pasaje y la implementación del boleto universitario en el transporte público. Las centrales sindicales en Paraguay realizaban una huelga general luego de 20 años; en este contexto, los diarios ABC Color y Última Hora iniciaron el despliegue informativo respecto a la movilización. Este trabajo busca analizar el tratamiento informativo que ambos medios otorgaron al tema, a través de focos de atención y técnicas de persuasión aplicadas en sus respectivas redacciones. La investigación es descriptiva, su enfoque cualitativo y utiliza los métodos analítico y comparativo.

¹ Licenciadas en Ciencias de la Comunicación. Facultad de Filosofía. Universidad Nacional de Asunción. E-mail: rebhedeleemos@gmail.com

Durante el proceso de construcción de las noticias ambos medios han realizado un tratamiento informativo parcial, aplicando estrategias de contenido persuasivo.

1. Introducción

Esta investigación tiene el objeto de analizar el tratamiento informativo de los diarios ABC Color y Última Hora respecto a la Huelga General del 26 de marzo de 2014. Para ello se han seleccionado teorías de la comunicación como instrumento para la comprensión y el estudio adecuado de los datos recolectados, a fin de demostrar el tratamiento de la información que dan los medios de comunicación estudiados.

El análisis de datos ha consistido en una simplificación de la estructura temática de las redacciones periodísticas, a través de un cuadro comparativo. Además, se analiza el tratamiento de los medios sobre la gestión de seguridad del gobierno durante la huelga general y se identifican los temas y focos de atención de los medios de comunicación analizados, dentro de las noticias referentes al tema de la investigación.

Finalmente, se procede a identificar la existencia o no de contenido persuasivo en las publicaciones seleccionadas.

2. Fundamento teórico

2.1. Justificación

El caso de la Huelga General del 2014 involucró a la población en general, sobre todo a organizaciones de trabajadores, instituciones y personalidades públicas. En este marco, los textos e informaciones difundidas por los medios de comunicación han sido analizados cualitativamente, lo que ha permitido identificar la imagen, de los acontecimientos y actores involucrados, que se deseaba transmitir, según las macro estructuras semánticas de Teun Van Dijk.

Es sabido que el periodismo posee un rol de suma importancia en la construcción de la realidad y en la formación de la opinión pública. En ese sentido, el análisis de contenido y tratamiento informativo respecto a un tema de importancia social, contribuye a evidenciar el

impacto y la influencia de un periodista o medio de comunicación, expresando a través de sus líneas retóricas las ideologías pertenecientes a ciertos grupos de poder.

2.2. Teorías utilizadas para el análisis

2.2.1. Análisis de Texto según Teun Van Dijk

Teun Van Dijk propone que los textos son analizados atendiendo que: El lenguaje es un fenómeno social. Los textos son las unidades relevantes del lenguaje en la comunicación, los lectores o los oyentes no son receptores pasivos en su relación con los textos. Además, expresa que un discurso periodístico puede ser abordado en sus dimensiones sociales, culturales del lenguaje y del discurso mismo. La macroestructura se refiere a lo más importante de un texto u oración.

Una de las características básicas del discurso periodístico es que los hechos se pueden expresar mediante titulares que “aparentemente actúan como resúmenes del texto de la noticia”². Los temas principales poseen un modo específico de presentación, lo que permite develar el punto de vista del periodista, contenido en el texto.

En cuanto a la estructura, el discurso periodístico puede mostrar una estructura de realización temática, ya que no se presenta de manera desordenada, sino que está organizada jerárquicamente, es decir, se mencionan primero los datos que responden al modelo establecido por el periódico.

Según Van Dijk, la noticia expresa tácitamente las líneas ideológicas pertenecientes a los grupos de poder existentes dentro de una sociedad. La dimensión persuasiva radica en que, pragmáticamente, las formulaciones contenidas en las noticias sean aceptadas como una verdad, o al menos, una verdad posible.

En ese contexto, este autor propone las siguientes estrategias para identificar el contenido persuasivo en una noticia:

2 VAN DIJK, Teun A. (1990) *La noticia como discurso: Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona, Buenos Aires, México. Ediciones Paidós.

- A) Subrayando la naturaleza factual de los acontecimientos.
- B) Construyendo una estructura relacional sólida para los hechos.
- C) Proporcionando información que también posee las dimensiones actitudinal y emocional
- D) Identificando el estilo léxico que se puede precisar mediante la elección de palabras y la estrategia retórica.

3. Metodología

El tipo de investigación es descriptivo y el enfoque es cualitativo. Este trabajo posee además la característica de ser *ex post facto*. Se realiza con método analítico y comparativo; es bibliográfica y documental, ya que se verifican teorías que sustenten los fenómenos que existen en el objeto estudiado.

Las áreas estudiadas para la investigación son: medios de comunicación escritos de Paraguay. La unidad de análisis se concibe en: Diario Impreso ABC Color y Diario Impreso Última Hora.

El universo está conformado por: todas las publicaciones sobre la Huelga General del 26 de marzo de 2014, aparecidas desde el 05 de marzo hasta el 30 de marzo de 2014, en los medios de prensa impresos ABC Color y Última Hora.

Así mismo, la muestra consiste en: las publicaciones sobre la Huelga General del 26 de marzo de 2014, aparecidas en la semana del 23 de marzo hasta el 30 de marzo, en los medios de prensa impresos ABC Color y Última Hora.

4. Resultados

1- Análisis del tratamiento de los medios sobre la gestión de seguridad del gobierno durante la huelga general

ABC Color brindó un mayor espacio para cubrir la información sobre la gestión de seguridad del gobierno en sus publicaciones, que el diario Última Hora. Al realizar una comparación entre la cantidad de publicaciones sobre el tema en ambos diarios, el 54% de las publicaciones corresponden al diario ABC Color, y el 46% a materiales de Última Hora. (Gráfico 1)

Respecto a las instituciones involucradas en las publicaciones periódicas, el diario Última Hora se refiere a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas en mayor cantidad de contenidos que en ABC Color. Sin embargo, sobre la gestión de instituciones del Poder Ejecutivo, es el diario ABC Color quien demuestra mayor interés.

2- Identificación de temas y focos de atención

Los focos de atención de ambos medios han sido identificados teniendo en cuenta que, existen noticias con una sola fuente y otras con dos o más fuentes. Tal es el caso del diario ABC Color que presentó 26 noticias con una sola fuente, representando el 58% de todas las noticias con esta característica; mientras que Última Hora publicó 19 noticias con una sola fuente, es decir el 42%. (Gráfico 2)

En cuanto a noticias con dos o más fuentes, se puede observar que la cantidad de publicaciones con esta característica representa el 50% del total entre los dos diarios. Ambos cuentan con 27 noticias, con dos o más fuentes, cada uno. (Gráfico 3)

Para comprender cómo los medios analizados utilizaron las fuentes empleadas, en esta investigación las mismas fueron divididas en tres sectores involucrados en el tema.

- En Contra de la huelga: Ya que la huelga general fue llevada a cabo en contra del Gobierno, en este grupo están funcionarios y representantes del Gobierno, así como aquellas personas, grupos sociales o empresarios que se declararon en contra o en desacuerdo con la medida de fuerza.
- A favor de la huelga: En este grupo se encuentran los huelguistas, sindicalistas, obreros, estudiantes, y aquellos actores políticos partidarios que se pronunciaron a favor de la huelga.
- Externo: Otras personas indirectamente afectadas o involucradas en la situación.

En el diario Última Hora, entre las noticias con una sola fuente, 6 fueron con actores a favor de la huelga, 11 en contra de la huelga y 2 externos. De esta manera se evidencia el mayor espacio ofrecido a sectores pronunciados en contra de la huelga.

En el mismo sentido, en el Diario ABC Color 12 publicaciones tienen como fuente a un actor a favor de la huelga, y 14 publicaciones en contra de la huelga. Aquí también se observa mayor cantidad de espacios otorgados a sectores en contra de la medida, pero con una diferencia menor.

En cuanto a noticias con variedad de fuentes, ABC Color publicó 15 noticias con actores a favor de la huelga, 6 en contra y 6 de varios sectores; mientras que Última Hora posee 6 publicaciones con actores a favor, 4 en contra, 6 con actores externos y 11 con actores de varios sectores. Se constata que Última Hora publicó más noticias con fuentes de ambos sectores, mientras que ABC Color más noticias con actores a favor de la huelga como fuente.

Respecto a la inclusión de contenido gráfico -que en prensa escrita provee de un aspecto más realista- ABC Color tiene el 54% de noticias con gráficos y Última Hora el 46%. A través de este porcentaje, se especifica que el diario Última hora cuenta con 38 noticias con fotografías, 7 con infografías y 4 noticias sin contenido gráfico. ABC Color, 47 noticias con fotografías, 5 noticias con infografías y 4 publicaciones sin contenido gráfico.

3- Contenido persuasivo en las noticias

Para dar muestra de que la totalidad de las publicaciones de los diarios presentaron distintas características del contenido persuasivo, se han seleccionado algunas noticias cuyos rasgos más sobresalientes consistieron en:

Última Hora

1. *Página 2, 25/03/14*: se expone como hecho llamativo la inexistencia de inconvenientes en una movilización, con el titular “Primer día de movilizaciones campesinas no generó mayores inconvenientes”. Con esto se infiere de forma implícita que hay cierta expectativa por el acaecimiento de algún problema durante las manifestaciones. Asimismo, cuenta con descripciones directas, numerosas cifras como el número de manifestantes y los horarios exactos de los cortes de ruta. Los hechos también fueron relacionados sólidamente, relatando como antecedentes conflictos ocu-

rridos en el campo, cuya consecuencia directa, según esta noticia, fue la “masiva presencia de manifestantes”. Se despliega la dimensión actitudinal, mencionando los conflictos en el campo y el significado que posee para los campesinos la portación de “palos” en las movilizaciones. **(Gráfico 4).**

2. Página 6, 26/03/14: personificación en el titular: “La huelga enfrenta al Gobierno con el PLRA y la izquierda”, dando a entender que existe una polarización maniqueísta entre los sectores implicados en la coyuntura de la huelga. La noticia recurre a evidencia de testigos cercanos, citas directas de los mismos y finalmente, todas las fuentes citadas son ideológicamente cercanas entre sí.
3. Página 2, 27/03/14: publica la noticia con el titular: “Marcha y huelga pacíficas lograron catapultar diálogo con el Gobierno”; que a través de una metáfora califica de “pacífica” la jornada y ubica esto como causa de que se haya concretado un diálogo con el Gobierno. Esta información también presenta evidencia de fuentes fiables como la Policía, además de cifras que otorgan mayor impresión de exactitud. Un hecho resaltante es que en la redacción se relata que muchas personas se retrasaron en el ingreso a sus trabajos, esto aparece como consecuencia directa de los piquetes realizados por los manifestantes.

ABC Color

1. *Página 2, 25 /03/2014:* con título “Campesinos Bloquearon ayer rutas del país”, está redactada con descripciones directas de los acontecimientos como “En Itapúa y Concepción la convocatoria fue muy escasa”, sobre todo con varias cifras y horarios, por ejemplo “Cierres intermitentes por espacio de 15 minutos” o “Unas 50 personas se instalaron en las cercanías de la terminal de ómnibus” estas dos características, si bien, no son más importantes que el motivo de la noticia en sí, indican precisión y exactitud de la información. Lo mismo ocurre con la utilización de las citas directas de las fuentes, en este caso, se sugiere un acceso directo del reportero a la situación. En cuanto a la estructura sólida de los hechos, el periodista ordena esta información como una situación muy familiar, por ejemplo, los campesinos siempre se movilizan días antes de llegar a la Capital, con cierres de rutas en sus zonas.

2. *Página 6, 26/03/2014*: con el titular “Choferes hablan de una gran huelga, pero empresas dicen que habrá buses”, se habla de gran adherencia de choferes; sin embargo, el periodista acude a muchas fuentes, sobre todo del sector empresarial de transporte, para contrarrestar lo dicho por los sindicalistas. La entrada de la noticia afirma “sindicalistas dicen que entre el 70% y 80% de choferes no trabajarán”, en otro párrafo se expresa “César Ruiz Díaz, titular de la CETRAPAM, expresó que el impacto de la huelga no se sentirá en gran medida, ya que la mayoría de las empresas no recibió notificación correspondiente”. Se aplica la teoría de Van Dijk, encontrar como únicas fuentes fiables a quienes se presentan en resistencia contra un aparato estatal opresivo. Además, utilizan cifras que indican la precisión del periodista, relacionada a la institución estatal o al sector empresarial y no a los huelguistas. Menciona un acontecimiento previo como condición que hace surgir una dimensión emocional, como el miedo, por ejemplo “La Línea 9 fue perjudicada por desconocidos, dicen que es una advertencia para quienes tienen previsto operar”.
3. *Página 2, 27/03/2014*: con el titular “Una débil convocatoria demostraron las centrales” se califica directamente una “débil convocatoria” en el titular de Tapa del día y de la noticia. Subraya la naturaleza factual de los acontecimientos, recurriendo a testigos cercanos, en este caso sindicalistas, también da señales de precisión utilizando cifras que indican la cantidad de personas participantes y transcribe citas directas de las fuentes. Aunque haya utilizado como fuente a un solo sector, el periodista relaciona los hechos con consecuencias y proporciona información que suscita emociones, esto se identifica en las siguientes frases emitidas por el mismo; “Centrales obreras que organizaron huelga demostraron un poder de convocatoria débil” y “El ausentismo en la huelga fue causado más por el temor de la gente a exponerse que por el acatamiento de la medida” refuerza la idea de escasa convocatoria, e insiste con la idea de que la gente sintió temor a la movilización.

5. Conclusión

Desde el 5 de marzo de 2014 los diarios ABC Color y Última Hora comenzaron una serie de publicaciones sobre la Huelga General,

a gestarse el 26 de marzo de ese mismo año. En la semana del 23 al 30 de marzo, ABC Color dedicó el 45,25 % de sus publicaciones a la Huelga, en tanto que Última Hora destinó el 54,75 %. En esta franja temporal, Última Hora tuvo el 50 % de Editoriales y el 75 % de publicaciones en Tapa acerca de la Huelga, mientras que los Editoriales del diario ABC Color descienden a un 25 % y sus publicaciones en Tapa a un 62,5 %.

Para estudiar las formas del discurso informativo se ha examinado la inclusión de comentarios dentro de las noticias, los cuales se clasifican en evaluativos o de expectativa. Ambos diarios cuentan con mayor cantidad de comentarios de evaluación que de expectativa. Respecto al tratamiento de la gestión de seguridad del Gobierno, ambos medios canalizan la información proveniente de instituciones como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo. Se ha constatado que ABC Color tiene mayor interés en demostrar esta gestión de seguridad del gobierno.

Por otro lado, ABC Color tiene el 54% de noticias con gráficos y Última Hora el 46 %; estos elementos, al igual que los focos de atención, visibilizan el diferente tratamiento periodístico otorgado a los actores coyunturales, utilizándolos como fuentes de información de distintas jerarquías. Además se ha visto que cuando estos medios acuden a una sola fuente, dedican una mayor atención informativa al sector posicionado en contra de la Huelga.

Cuando se trata de publicaciones con varias fuentes, ABC Color presenta más noticias con declaraciones de actores a favor de la Huelga; mientras que Última Hora otorga mayor espacio a publicaciones con fuentes a favor, en contra y externos a la Huelga.

Si bien podría resultar llamativo que ABC Color brinde más espacio a los actores a favor de la Huelga y Última Hora intente ser más imparcial acudiendo a fuentes de distintos sectores; en el proceso de construcción de la noticia ambos medios aplican estrategias de contenido persuasivo, otorgando un tratamiento informativo parcial respecto al tema y proponiendo sus perspectivas de los hechos para que sean aceptadas como verdad. Asimismo, pese a las leves dife-

rencias existentes entre las publicaciones de ambos medios, los dos periódicos cuentan con la misma agenda informativa y recurren a las mismas fuentes, cumpliendo la “homogeneización” con la que operan los medios escritos, según Bordieu.

Es pertinente difundir las herramientas del análisis del discurso y propiciar una lectura crítica de los productos que ofrecen los medios de comunicación, que permita iniciar el debate acerca del tipo de información que queremos. En general, es sabido que los medios de comunicación defienden intereses particulares, pero se desconoce la existencia de los mecanismos para identificar el modo en que aplican técnicas persuasivas. Conocer estos mecanismos ampliará la exigencia para la construcción de noticias más completas y plurales, que contribuyan a generar una sociedad informada y empoderada al momento de tomar decisiones.

Bibliografía

Analizar el periódico: intenciones, contenidos, técnicas (s.f.). Recuperado el 20 de setiembre de 2015, de <http://www.uhu.es/cine.educacion/periodico/2analizarperiodico.html>

APARICI, Roberto. RIVAS, Carmen. [en línea] El tratamiento de la información en la Huelga del 29 de setiembre de 2010. <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe28.pdf> (28 de enero del 2011)

BORDIEU, P. (1997). Sobre la televisión. Barcelona: Anagrama S.A. · CORONEL, J. (2014). El Movimiento Obrero. Asunción: El Lector.

GÓMEZ, Santiago Elvira. [en línea] La huelga de “El Prat” en los medios de comunicación escritos. <http://www.ae-ic.org/santiago2008/contents/pdf/comunicaciones/435.pdf>. 2008

HERNÁNDEZ, R. (2006). Metodología de la Investigación. Quinta Edición. Perú. Editorial Mc Graw Gill.

KERLINGER, F. (1988). Investigación del comportamiento. Tercera Edición. México. Editorial Mc Graw Gill.

KRIPPENDORFF, Klaus. (1990). Metodología de Análisis de Contenido: Teoría y Práctica. Barcelona, Buenos Aires, México. Paidós Comunicación.

LEÑERO, V., MARÍN, C. (1986). "Manual de Periodismo". México: Grijalbo

MONTEMAYOR, M., GARCÍA, M., GARZA, Y. (2002). Guía para la investigación documental. México: Trillas.

PIÑUEL, J., GAITÁN, J. (1999) Metodología General. Conocimiento Científico e Investigación en la Comunicación Social. Madrid. Editorial Síntesis.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2011). Diccionario de la Lengua Española. (22ª Edición). Madrid, España. Espasa Calpe.

VAN DIJK, Teun A. (1990). La noticia como discurso: Comprensión, estructura y producción de la información. Barcelona: Paidós

Anexo

Gráfico 1: Número de noticias sobre la Gestión de Seguridad del Gobierno

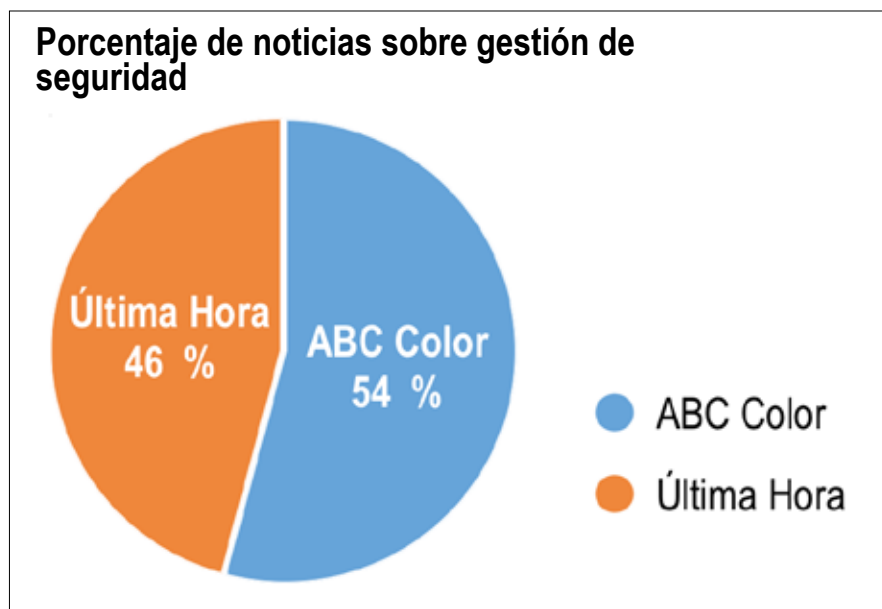


Gráfico 2: División de noticias, con una sola fuente, según sectores.



Gráfico 3: División de noticias, con varias fuentes, según sectores.

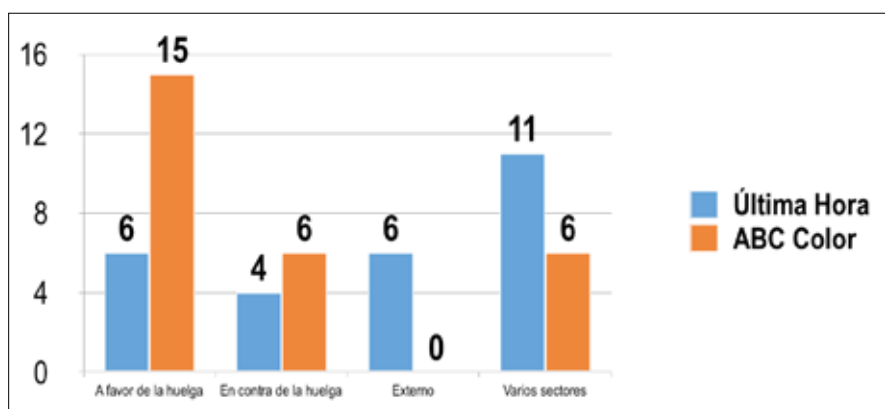


Gráfico 4: Contenido Persuasivo de las noticias en el diario Última Hora, sobre la Huelga General.

| | |
|-------------------------------|--|
| Fecha de Publicación - Página | 25 de marzo de 2014 - 2 |
| Título de la noticia | Primer día de movilizaciones campesinas no generó mayores inconvenientes. |
| Estilo Léxico | a) Elección de palabras: 1- Movilización (2) – protestas (2) – manifestaciones (2).2- campesinos (7) – labriegos (4) – manifestantes (4) – agricultores (1).3- palo (3).4- cierre (2) – bloqueo (2) – interrupción (1). |

a) Descripciones directas de los acontecimientos:

- 1- Unos 350 labriegos, miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC) y el Partido Paraguayo Pyajhura, bloquearon los accesos principales a la ciudad de Curuguaty, en forma intermitente, por 20 minutos, durante toda la jornada de este lunes.
- 2- Los manifestantes realizaron volantes y dieron explicaciones a los transeúntes y camioneros, quienes tuvieron inconvenientes para proseguir su camino por la interrupción del tránsito.
- 3- Los manifestantes, provenientes principalmente de las colonias Huber Duré, TavaJopoi, San Juan y BritezCué, corearon en todo momento cánticos contra el presidente Horacio Cartes: “Cartes, Cartes, Cartes, déjate de joder, tu ley del remate el pueblo va a romper”.
- 4- En San Pedro, alrededor de 2.500 campesinos nucleados en la FNC comenzaron ayer a movilizarse en Liberación. Utilizando media calzada de la ruta 3 Gral. Elizardo Aquino, los labriegos iniciaron esta serie de manifestaciones que culminarán mañana en la capital.
- 5- Los campesinos llevaron a cabo el bloqueo intermitente de hasta 20 minutos, y también aprovecharon para repartir volantes y explicar a los automovilistas el motivo de la huelga.
- 6 – En Coronel Bogado (Itapúa) unas 80 personas se juntaron ayer en la plaza principal, aguardando, para esta mañana, la concentración de más manifestantes, y así proceder luego al cierre de manera intermitente de la ruta 6, con la concentración de agricultores de la zona nordeste de Itapúa y de funcionarios de la ANDE.

b) Señales que indican precisión y exactitud:

- 1- Unos 350 labriegos, miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC) y el Partido Paraguayo Pyajhura, bloquearon los accesos principales a la ciudad de Curuguaty, en forma intermitente, por 20 minutos, durante toda la jornada de este lunes.
- 2- En San Pedro, alrededor de 2.500 campesinos nucleados en la FNC comenzaron ayer a movilizarse en Liberación. Utilizando media calzada de la ruta 3 Gral. Elizardo Aquino.
- 3- Los campesinos llevaron a cabo el bloqueo intermitente de hasta 20 minutos.
- 4 – Más de 500 efectivos policiales de San Pedro, de Orden y Seguridad, Montada y Antidisturbios, se encuentran alertas ante cualquier incidente.
- 5- En Coronel Bogado (Itapúa) unas 80 personas se juntaron ayer en la plaza principal6- 2.500 campesinos constituyeron el núcleo más significativo de manifestaciones. Fue en Curuguaty.

c) Citas directas de las fuentes:

- 1- Dirigente de la FNC, Alcides Ruiz: “Con este símbolo hemos detenido la privatización y defendido la democracia en el Marzo paraguayo”.

| | |
|--|---|
| <p>Estructura relacional sólida para los hechos</p> | <p>a) Acontecimientos previos como condiciones o causas para describir los siguientes como consecuencias posibles o reales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- En el distrito de Curuguaty la resistencia a las fumigaciones fue intensa; inclusive se produjeron varios enfrentamientos entre policías y campesinos en el lugar denominado Maracaná, donde los labriegos recibieron impactos de bala, mientras que un policía quedó herido tras recibir un fuerte golpe en la cabeza. 2- En tanto que en la colonia TavaJopoi pobladores se congregaron en varias ocasiones frente a una propiedad que colinda con la citada localidad, para tratar de impedir los trabajos de las máquinas fumigadoras; en más de una oportunidad la Policía Nacional brindó protección para la realización de dichos trabajos. 3- Estos hechos derivan en la masiva concurrencia actual de manifestantes, quienes provienen mayoritariamente de localidades en conflicto entre sojeros y campesinos. Cabe destacar que a raíz de estos enfrentamientos la Cámara de Senadores conformó una comisión especial de investigación a fin de indagar los posibles abusos de policías, mientras que la fuerza del orden tuvo que cambiar su protocolo de procedimiento para siembra, fumigación y cosecha de transgénicos. |
| <p>Dimensiones actitudinal y/o emocional</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1- Corearon en todo momento cánticos contra el presidente Horacio Cartes: “Cartes, Cartes, Cartes, déjate de joder, tu ley del remate el pueblo va a romper”. 2- Inclusive se produjeron varios enfrentamientos entre policías y campesinos en el lugar denominado Maracaná, donde los labriegos recibieron impactos de bala, mientras que un policía quedó herido tras recibir un fuerte golpe en la cabeza. 3- LLEVARÁN PALOS. El dirigente de la FNC Alcides Ruíz aseguró que portarán el palo que para ellos tiene un significado de lucha: “Con este símbolo hemos detenido la privatización y defendido la democracia en el Marzo paraguayo”, indicó. |

La estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) como instrumento de control social



Ángel Estigarribia¹

Resumen

La salud pública es en primer lugar política de un Estado, es decir, el ejercicio de una dominación. El tema que se aborda aquí es la relación entre el saber y el poder, entre el discurso y la estrategia de dominio, de manera específica en el campo de la salud y a través de ella. El objetivo es intentar dilucidar la forma en que una determinada estrategia de la política de salud del Estado tiene conexión con el conjunto del sistema.

El Estado desarrolla su hegemonía a través de múltiples tentáculos. Los servicios sociales son también mediaciones para el efecto. En ese sentido, las posibilidades políticas de la Atención Primaria de Salud, por su incidencia en la conformación de la subjetividad y del hábito social, son múltiples. La estrategia tiene un alto contenido de de salud pre-

1 Magíster en Filosofía Política Contemporánea. Facultad de Filosofía, UNA. Profesor de la cátedra de Sociología I del Instituto de Trabajo Social, UNA. Profesor de Epistemología y Hermenéutica Social de la Escuela de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNA. Profesor de la cátedra de Filosofía de la carrera de Psicología, Facultad de Filosofía, UNA. Miembro del «Centro de Investigaciones en Filosofía y Ciencias Humanas» (CIF) y del Consejo de Redacción de la Revista de Filosofía y Ciencias Sociales «Apóstasis». E-mail: aestigarribia@yahoo.com

ventiva y, por lo tanto, conlleva la acumulación de información sobre el individuo y las familias. También tiene componentes de participación social y, por lo tanto, existe una serie de mecanismos de gestión de las organizaciones sociales en relación a los objetivos políticos del Estado.

El presente trabajo estudia los mecanismos de recolección de datos sobre los individuos, familias y grupos; la relación entre informante e informado en el proceso de pesquisa, colecta y sistematización de las informaciones sobre los individuos; el papel de las organizaciones comunitarias. El propósito es explicar las implicancias de este sistema de control, los efectos en los hábitos individuales y sociales; la profundización del dominio político bajo el discurso de vida saludable.

El análisis explora, por una parte, la gestión de la información sobre la comunidad, la forma de adquisición de los datos y los posibles usos. Por otro lado, se analiza la relación entre los agentes estatales y la población, el comportamiento social en relación a los dispositivos de registro, la interacción entre las organizaciones sociales y los servicios estatales. Por último, la subjetivación como proceso de empoderamiento de la propaganda oficial y la reproducción del sistema de control.

Tabla de abreviaturas

| | |
|--------------|--|
| ACS | Agentes Comunitarios de Salud |
| APS | Atención Primaria de la Salud |
| DGEEC | Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo |
| ESF | Equipo de Salud de la Familia |
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MSPBS | Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| OPS | Organización Panamericana de la Salud |
| PAHO | Pan American Health Organization |

1. Introducción

Las formas del ejercicio del poder, los mecanismos políticos de sujeción y los dispositivos de producción de subjetividades de las sociedades contemporáneas han sido objeto de investigación de Michel Foucault. Asimismo Gilles Deleuze ha enfocado su estudio filosófico en lo que él denomina las sociedades de control, que son posteriores a las sociedades disciplinarias. En ambos autores está el interés por desarrollar el análisis del poder masificador y al mismo tiempo forjador de sujetos.

El estudio que se aborda aquí es el de la relación entre el saber y el poder, entre el discurso y la estrategia de dominación implícita, de manera específica en el campo de la salud pública.

El tema es parte de la discusión de la filosofía política contemporánea, intenta dilucidar la forma en que la orientación sanitaria del Estado tiene conexión con el conjunto del sistema de poder. El estudio encara un aspecto central para la discusión política actual: la ausencia del Estado, que proclaman diversos partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales se asienta en el hecho objetivo de que el Estado no proporciona suficientes servicios a la población. Pero el Estado no da sólo servicios, sino que ejerce prioritariamente el poder político a través de múltiples tentáculos. Esta fisonomía es la principal forma de presencia del Estado. Los servicios sociales son las mediaciones para el ejercicio de su poder, de coerción y control. El Estado nunca está ausente, incluso si sus servicios sociales sean precarios o aun, casi inexistentes.

Para Descartes, la filosofía debe ejercerse como crítica; para Foucault como análisis de las condiciones históricas de posibilidad de la experiencia. Estas perspectivas se adoptan en este trabajo junto a la noción que Deleuze tiene de la filosofía como el arte de fabricar conceptos. Se trata entonces de ver la ligazón política de un servicio público fundamental: la cartera sanitaria con el sistema político global del Estado.

El objetivo general es analizar las posibilidades políticas de la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS), examinar el rol específico que cumple en el sistema de control social, en la conformación de la

subjetividad y del hábito social en relación a los objetivos políticos del Estado. Para este efecto es necesario describir los mecanismos de recolección de la información sobre los individuos, familias y grupos; indagar el proceso de búsqueda, recolección y procesamiento de los datos; analizar el papel de la comunidad tanto en el monitoreo de las personas como en la producción de las conductas deseables para el Estado. Explicar las implicancias del sistema, los efectos en los hábitos individuales y sociales bajo el discurso de vida saludable y finalmente, vislumbrar las posibles líneas de fuga del sistema.

La presente es una investigación filosófica², bibliográfica y documental, descriptiva y de tipo cualitativo sobre la política de salud pública, concretamente el proceso de implementación de la APS y las primeras evaluaciones de su aplicación en el Paraguay desde 2008 hasta 2011. El presente trabajo ha sido una tesis defendida en la Maestría de Filosofía Política Contemporánea en la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción en el 2013. Se han realizado muy pocos ajustes formales para su publicación. No se han hecho actualizaciones de los datos demográficos porque se consideran irrelevantes, tampoco se han incorporado nuevas documentaciones oficiales ya que la estrategia de APS sigue vigente y su análisis, pertinente.

La Atención Primaria de la Salud (APS) está definida como estrategia en la «Declaración de Alma-Ata», aprobada en 1978 por la Conferencia Internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el aspecto normativo, esta y otras resoluciones de la OMS son la base del análisis.

En el aspecto político, los documentos oficiales de salud pública del Paraguay desde 2008, los registros e informes públicos del proceso

2 «No existe, desde luego, un acuerdo completo respecto a cuál debe ser el método adecuado de la reflexión filosófica, pero también es cierto que existe un aire de familia que nos permite distinguir con cierta facilidad lo que constituye ese tipo de reflexión y cuándo estamos ante un texto o discurso que lo ejemplifica. Sin ánimo de cerrar el tema en este momento, es posible mantener que hacer filosofía implica, al menos, dos exigencias rigurosas. La primera es asegurar que nuestro proceso de argumentación sea absolutamente cuidadoso en los aspectos formales en el sentido de no cometer ningún tipo de error o falacia. La segunda se centra en un similar rigor en el uso de los conceptos, con especial dedicación a algunos de ellos que están presentes constantemente en nuestra vida cotidiana, aunque no solemos prestarles una atención cuidadosa, por lo que es fácil que se empleen con grandes dosis de ambigüedad o vaguedad» (García, 2007, par. 2).

de implementación de las «Políticas Públicas de Calidad de Vida y Salud con Equidad» constituyen los ejes de estudio.

En el ámbito operacional, el enfoque está en los registros como la ficha clínica, el censo de las Unidades de Salud de la Familia, los manuales guías de participación social y las evaluaciones de procesos e impactos.

Este análisis explora, por una parte, la gestión de la información, la forma de adquisición y la confiabilidad de los mismos. Por otra parte, analiza la relación entre los agentes estatales y la población, el comportamiento social en relación a los dispositivos de control, la interacción entre las organizaciones sociales y los servicios estatales.

El análisis asume que la estrategia de APS se instalará en algún momento en todo el país y que el sistema informatizado de registro de pacientes será universal. Los instrumentos de recolección de datos, transcripción y gestión están en su fase de implementación, por lo tanto tienen aun aspectos parciales.

El trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero se estudia la relación entre medicina y política en la modernidad; en el segundo, se desarrolla el concepto de control social y su relación con la salud pública; en el tercero se realiza una exégesis de la noción de «agenciamiento» de Deleuze, fundamental para la comprensión de lo que sigue; el cuarto capítulo es el análisis de los instrumentos fundamentales de información y de las instancias de participación de la estrategia de Atención Primaria de Salud y su potencial para la configuración del comportamiento social. Las traducciones que no están explícitamente referidas a alguna fuente, corresponden al autor.

2. Saber médico y poder político

2.1. Socialización de la medicina

La medicina moderna nace en el siglo XVIII por necesidad económica (Foucault, 1978). El capitalismo al liberar al individuo de la opresión servil, lo hizo para convertirlo en fuerza de trabajo disponible. Con la abolición del régimen de producción feudal, el individuo pasó de la servidumbre a un señor, a ser propiedad de la clase burguesa, ya

no está atado al feudo territorial sino al salario (Marx, 1974a, p. 113). La burguesía socializó a su manera la mano de obra. El asalariado, en virtud de la forma mercancía de su fuerza de trabajo, se hizo accesible a todo empleador. El trabajador pasó a ser dependiente de la burguesía como clase y de nadie en particular. La igualdad, muy particular del modo burgués, estaba dada por el valor de cambio. «El cuerpo humano se introdujo dos veces en el mercado: la primera por el asalariado, cuando el hombre vendió su fuerza de trabajo y la segunda, por intermedio de la salud» (Foucault, 1978, p.31).

La medicina moderna nace burguesa y social. La modernidad cambia la práctica médica medieval privada y por demanda a la medicina social orientada a la preservación y reproducción de la fuerza de trabajo. El individuo pasa de demandante de un servicio médico cuando lo requería a parte de un sistema sanitario que lo cuida y lo controla como potencial agente patógeno y que, consecuentemente, opera desde la iniciativa política que implica la oferta de servicios, la observación y seguimiento de los potenciales focos epidémicos y el registro médico de la población.

La práctica médica se hace social en virtud de su transformación burguesa. Este fenómeno recibe el nombre de medicalización por el hecho de que la conducta, el comportamiento, el cuerpo humano, la existencia toda se incorpora a partir del siglo XVIII a una red (Foucault, 1978, p.37). La primera socialización del ser humano en el capitalismo se da como fuerza de trabajo, como mano de obra útil, de utilidad mercantil, como mercancía que produce mercancía (Marx, 1999, p. 38). La segunda, es a través de la medicina (Foucault, 1978, p.37). La gestión del cuerpo, además de permitir la eficiencia sanitaria, hace posible una eficaz producción de comportamientos.

Ahora es el Estado moderno el que se propone combatir la insalubridad. La medicina, toma un giro, se hace social y se encarga de las personas de una manera diferente de lo que sucedía en el periodo medieval, en el que el servicio médico era requerido cuando un individuo se hallaba enfermo y la solicitud de atención venía del propio paciente o de los familiares. En la actualidad, la vida saludable, más que un problema personal es un objetivo político; es deber del Estado

velar por ella. La población saludable y laboriosa, la alta tasa de natalidad y la baja mortalidad materno-infantil para la reproducción de la fuerza de trabajo son las prioridades a cuyo servicio debe estar el sistema sanitario. De la opción personal por la demanda de los servicios sanitarios se pasa al sometimiento a un sistema político medicalizado.

En otro aspecto, se comienza a percibir la estrecha relación de la enfermedad de los seres humanos con el malestar social. Los hechos sociales son los que abren la conciencia, los que propugnan la rebeldía. El fermento del cambio social brota de los disturbios en las poblaciones por malas condiciones de vida y no de una malevolencia natural o disposición psicológica innata a la subversión.

Si las situaciones inadecuadas, el desempleo, el hacinamiento, la nutrición insuficiente, son las fuentes de morbilidad y mortalidad más frecuentes³, también lo son de los disturbios y protestas sociales por lo que la política del Estado es clave para la nueva gestión médica a tal punto que Virchow llegó a afirmar que la medicina es ciencia social y que la política no es más que medicina en una escala más amplia⁴. Se trataba entonces de acometer los problemas sociales más que las patologías de los individuos y de establecer sistemas de diagnósticos y vigilancias de la población que hagan posible soluciones a gran escala (Waitzkin, 2006, p. 6).

La conclusión más importante era que la salud dependía menos de la atención médica que de las condiciones de vida de la población. «Virchow atribuía el brote a un conjunto de factores sociales y económicos y, en consecuencia esperaba poco de cualquier tratamiento médico» (Rosen, 2005, p. 78). El problema sanitario estaba en otra ubicación, en lo que hoy se llama determinantes sociales y, consecuentemente, se debían buscar las causas de las enfermedades en las relaciones sociales. Las causas de la incidencia de la morbilidad de la población son distintas de las causas de la

3 «Virchow [...] and made important contributions to public health, especially in the improvement of living conditions, which diminished epidemic typhus; and the provision of sewerage system for Berlin, which diminished the incidence of cholera » (Coghlan-Bignold, 2008, p.8).

4 «Die Medizin ist eine soziale Wissenschaft, und die Politik ist nichts weiter als Medizin im Großen». (Segura del Pozo, 2009)

incidencia de los problemas de salud individuales (Mackenbach, 2009). Tanto el diagnóstico como la solución dependían menos de la técnica médica que del abordaje de la cuestión social. Virchow estaba convencido de lograr una sociedad sana en base a políticas sociales (Waitzkin, 2006, p. 7-8). La política al servicio de la salud, o mejor dicho, la ciencia médica como abordaje de los problemas sociales, medicina a escala de población.

Lo que no pudo prever Virchow es que se podía formular al revés: la ciencia médica al servicio de la política. El Estado a través de la cartera sanitaria podía apuntar a otros diversos objetivos. La biopolítica es justamente el desarrollo de una gestión totalizante del cuerpo, más allá del aspecto sanitario de la población. La salud pública –a través de un gigantesco sistema de organización- pudo ejercer una determinada vigilancia de las conductas, aficiones y hábitos de la sociedad en su conjunto a través de la práctica médica. De esta forma, la relación médico-política abrió la puerta para una acción del Estado más profunda y amplia. «A menudo damos por sentado el presente y asumimos que las cosas siempre han sido más o menos como lo son ahora. Mirando al pasado puede hacer que el presente parezca problemático y extraño». (Berridge, V., Mold, A., & Gorsky, M. 2011, p.1).

La gestión pública permite el registro minucioso del cuerpo, de la actividad y de las condiciones de vida de las personas. Sirve tanto para la prevención de enfermedades como para la detección de posibles focos de disturbios, protestas y organizaciones potencialmente discordantes. Sirve también para la orientación nutricional, en muchos países el poder de los monopolios de la alimentación ejerce fuerte influencia en las políticas públicas, lo mismo puede decirse de la industria farmacéutica (Campbell y Campbell II, 2012).

La búsqueda de las causas sociales de las epidemias deriva en la investigación de todos los aspectos que puedan afectar la estabilidad social. La gestión del cuerpo, la administración de las poblaciones y el abordaje de los determinantes sociales, constituyen ahora principios políticos de primer orden para la salud pública (Davis & Chapa, 2015) y para la estabilidad del sistema (Oleskin, 2012).

En el siglo XX, cobra importancia internacional el abordaje estatal de la salud. Desde los años 1940-50 «el cuerpo del individuo se convierte en uno de los objetivos principales de la intervención del Estado, uno de los grandes objetos de los que el propio Estado debe hacerse cargo» (Foucault, 1978, p. 19). Oficialmente, a partir de la Conferencia de Alma Ata de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1978, la gestión del cuerpo se convierte en una política mundial de los estados. La OMS, además de dejar bien claro que el Estado debe asumir la salud de la población dejó además nítidamente establecida la estrategia:

Los gobiernos tienen la obligación de cuidar la salud de sus pueblos, obligación que sólo puede cumplirse mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas. Uno de los principales objetivos sociales de los gobiernos, de las organizaciones internacionales y de la comunidad mundial entera en el curso de los próximos decenios debe ser el de que todos los pueblos del mundo alcancen en el año 2000 un nivel de salud que les permita llevar una vida social y económicamente productiva. La atención primaria de salud es la clave para alcanzar esa meta como parte del desarrollo conforme al espíritu de la justicia social (PAHO, 1978).

Con la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS), el estado adopta como obligación la atención sanitaria de la población y, como parte del mismo, se arroga el derecho a adoptar las medidas políticas que considere pertinentes.

2.2. Determinantes sociales y gobierno pastoral

La salud de la población, cuando se encara como política de Estado, deja de ser un problema médico solamente. El abordaje político implica una conjunción de miradas científicas; es una visión panóptica multidisciplinaria: la sociología, la politología, el derecho, la economía, el sistema penal, la medicina moderna y la salud pública.

El cambio fundamental que opera en esta nueva gestión pública tiene que ver con la percepción de los problemas que provienen de la situación sanitaria de la población y las repercusiones económicas que generan. Los empleadores necesitan disponer de una fuerza la-

boral abundante y sana además de seguras condiciones de reproducción de la mano de obra. La desatención del cuerpo, las inadecuadas condiciones de vida y de trabajo conllevan morbilidad extrema, baja tasa de natalidad y altos índices de mortalidad.

Además de estos problemas que afectan la calidad y la cantidad de la mano de obra en el mercado, la atención médica y la disposición de la población para una vida sana tiene un alto costo que ningún sector burgués en particular puede solventar, de ahí surge la política pública. Aparece una urgencia social y la necesidad de la clase social dominante de transferir al Estado las obligaciones asistenciales.

La ciencia médica y el poder ligados producen «una transferencia del concepto de la sociedad en la que hay una sola medicina de valor universal, pero con dos campos de aplicación distintos: el hospital para las clases necesitadas y la profesión liberal para los adinerados» (Arouca-Márquez, 1978: 8). A partir de Alma-Ata el problema es entendido como población y no como medicina diferenciada para pobres y ricos. Aun si persiste la estratificación social en la atención sanitaria, desde el Estado la prioridad política es la medicina social y universal. El Estado asume a todos los individuos, porque necesita vigilar a todos y especialmente a aquellos sectores potencialmente desestabilizadores.

No es suficiente luchar contra la enfermedad, hay que acometer la gestión corporal, por eso el Estado toma el control del cuerpo. La medicina social es entonces un sistema que busca generar conductas con el objetivo de producir una sociedad saludable. Con esta nueva orientación estratégica, los programas sanitarios apuntan -además de atender enfermos- a generar comportamientos que impidan que la población enferme y, en últimas, que mitiguen los efectos de las enfermedades cuando se producen. Entonces, la autoridad pública define la conducta saludable y determina los procedimientos para lograrla. En nombre de la ciencia, el poder político se encamina a la administración de la vida. Muy importante es, aunque no trata este estudio de este asunto, la ligazón del Estado y el gran negocio de la industria farmacéutica, así como la estrategia de salud, la promoción nutricional y las industrias de alimentos, sobre todo las cadenas lácteas y de frigoríficos.

«Hoy la medicina está dotada de un poder autoritario con funciones normalizadoras que van más allá de la existencia de enfermedades y la demanda del enfermo» (Foucault, 1978, p.26). La relación medicina-poder político ha establecido que la vida saludable depende de varios factores que contribuyen a crear mejores o peores condiciones de vida y de trabajo. Estos factores no están en lo individuos sino en el entramado social.

Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas (OMS, 2012a).

Los determinantes sociales –las condiciones de vida y de trabajo- son producto de las conductas de sectores sociales heterogéneos en relaciones interdependientes, conflictivas y disimétricas. No tienen causas naturales sino que se originan en decisiones políticas cuya atención, gestión y resolución dependen también de decisiones políticas.

Para la OMS el componente de monitoreo y medición hacen parte muy importante del tratamiento de los determinantes. El seguimiento bajo patrones objetivos es la base científica para el abordaje político de los problemas sociales. Un diagnóstico social, munido de un sistema de detección y vigilancia dinámico, es la condición para el establecimiento de estrategias estatales sanitarias. En el marco de la concepción de vida saludable como producto de un medio determinado es que exhorta a las naciones miembros a:

(...) que haga de los determinantes sociales de la salud un principio rector para la aplicación de medidas, entre ellas indicadores objetivos para seguir los determinantes sociales de la salud, en todas las áreas de trabajo pertinentes y fomente la atención a dichos determinantes con miras a reducir las inequidades sanitarias como objetivo de todas las áreas de trabajo de la Organización, y en particular de los programas de salud pública prioritarios (OMS, 2009, p. 4).

Al tomar los determinantes sociales como uno de los campos de la ciencia médica, ésta se vuelve una disciplina eminentemente políti-

ca y las consecuencias de este paso son múltiples y van más allá del campo de la salud. Una consecuencia inmediata es que no importa la voluntad del paciente, del individuo. «La medicina se dedica a otros campos que no son las enfermedades, y con arreglo a un sistema de relaciones no regido por la demanda del paciente» (Foucault, 1978, p. 27). El Estado se atribuye el cuidado y la cobertura sanitaria, asume el deber de la atención integral de la de la población. Toma como su obligación cuidar del «rebaño».

Al asumir la atención sanitaria como un deber, el Estado, al mismo tiempo se arroga derechos de actuar y tomar medidas más allá de la voluntad de los individuos. La vigilancia permanente en nombre de esta cobertura se vuelve una necesidad científica y política. El derecho a la salud es una forma de discurso que, en realidad, establece el cometido del Estado de tomar las medidas que considere pertinentes para fortalecer su poder político sobre la población. Para garantizar una mejor calidad de vida, hay que profundizar la hegemonía, el cuidado exige vigilancia.

Aquí tiene lugar aquella observación profunda que hacía Foucault en el desarrollo de su teoría pastoral de la gubernamentalidad. El pastorado es un arte político, en principio con características religiosas, sin embargo, en occidente fue adoptado como método en diferentes ámbitos de poder.

En el cristianismo el pastorado produjo todo un arte de conducir, dirigir, guiar, llevar de la mano, manipular a los hombres, un arte de seguirlos y moverlos paso a paso, un arte cuya función es tomarlos a cargo colectiva e individualmente a lo largo de toda su vida y en cada momento de su existencia (Foucault, 2006, p. 192).

El pastor, para el ejercicio de su método de conducción debe conocer a todos y cada uno, profundamente, íntimamente. Es lo que caracteriza de manera original a esta forma de gobierno. Para el poder pastoral es muy importante el manejo de la información de todos y cada uno de los miembros del rebaño. Para eso es clave la clasificación, el establecimiento de indicadores, de mojones, de líneas, de cuadrículas, de círculos que hagan posible el conteo, la medición, la comparación, la observación meticulosa. Es la territorialización de la población.

Y más importante aún es el acceso a la profundidad del individuo, no alcanza con conocer la superficie, es preciso acceder a lo más recóndito, al pensamiento, a los miedos, a las ilusiones, a través del método de la confesión. El pastor para guiar necesita conocer a su rebaño, adelantarse, prever (Foucault, 2006, p. 155). Para eso es el oído y la palabra, la inquisición, el cuestionario, la declaración.

Otra característica es que el pastor hace un sacrificio por su rebaño y predica que asume el cuidado aun a costa de su vida. En el modelo pastoral judeocristiano, existe un discurso que expresa el carácter oblativo del pastor. (Foucault, 2006, p.156) Los dos sentidos, el del conocimiento profundo de los individuos y del sacrificio, pueden verse políticamente expresados cuando el Estado asume la salud de la población como una obligación. El sacrificio por el pueblo se expresa como concesión: compromete importantes partidas presupuestarias, esfuerzo político, abnegación de funcionarios, autoridades, instituciones, asunción de un deber.

El Estado no puede permitir epidemias, enfermedades, gente sin atención y sin vacunas. Compromete el sacrificio de sus funcionarios para lograr metas establecidas, para enfrentar eventos epidémicos, para evitar el contagio. Para llevar a cabo su deber es indispensable que nadie quede fuera de los registros, sanos y enfermos. En esta gubernamentalización de la vida de la gente, el Estado traslada su deber a la población, la coopta y convierte a los individuos en agentes para el examen de los riesgos y para el monitoreo de las personas vulnerables.

La gestión pastoral se ejerce a través de miles de ojos y oídos del pastor presentes en la comunidad. En la campaña contra las epidemias como el dengue, chikungunya y zika el eje sobre el que ha girado el sistema de prevención ha sido el involucramiento de la población en la detección y eliminación de los criaderos de mosquitos⁵. El problema de la epide-

5 «El Dengue es un problema de salud pública con múltiples determinantes, que van desde microfactores -como el mecanismo de transmisión propio de la enfermedad o las particularidades de salud de cada persona afectada- hasta macrofactores políticos, ambientales y sociales. En Paraguay, los factores ambientales y sociales actúan con mucha fuerza sobre el problema del Dengue. Entendiendo que éste rebasa las fronteras del Sector Salud, el MSP Y BS sienta a la articulación de acciones interinstitucionales e intrasectoriales entre las prioridades de su EGI y apela a las comunidades como agentes fundamentales de cambio» (Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (S/F)).

mia se convertía en un asunto de responsabilidad social, en un acontecimiento colectivo de higiene y, sobre todo, en un plan de investigación de los posibles focos.

Se emprende una cruzada nacional contra los patios baldíos, contra los matorrales, contra los diversos criaderos que están en las botellas, neumáticos, cajas, tambores, recipientes varios. «Las acciones institucionales generadas con la EGI Dengue buscan fomentar el cambio de conducta tanto individual como colectiva para un mejor ordenamiento ambiental en función de la prevención del Dengue» (Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (S/F)). El poder de investigación de la población lleva incluso a indagar en los patios de los vecinos. Todos controlan a todos, el derecho a la salud conlleva deberes y exige mirar minuciosamente los detalles de la vivienda propia y ajena a fin de detectar los criaderos de vectores. Este ejemplo ilustra el tipo de orientación estatal para producir nuevos comportamientos.

Irrumpe así un tipo de compromiso social asociado a la observación de las condiciones de vida del prójimo. El manejo pastoral de la salud pública implica la obligación de que el Estado debe tomar a su cargo el bienestar de la población. Tiene un sentido de deber y al mismo tiempo significa que no puede haber nada fuera del cuidado del «pastor». Él es el que elige a su rebaño, y se obliga a cuidar de todos (Foucault, 2006). Nadie puede evitar las acciones sanitarias del poder político, nadie puede escapar a la vigilancia salubrista. No es una cuestión de elección, no es una atención por demanda. No son sólo los funcionarios quienes controlan, el brazo político se ha extendido hasta la comunidad misma. Además de los diversos registros institucionales e instrumentos de recolección de datos, está la visión, la presencia y la acción de la comunidad, de los grupos, de los vecinos. Mirada inquisidora y humanista. Controlar para prevenir y ayudar.

El pastor no es un individuo, ni siquiera una institución, ni es un sujeto social, funciona como una red, con raicillas interminables, como un rizoma (Deleuze y Guattari, 1994). El Estado desde la salud pública involucra políticamente a la población en su gestión, produce un funcionariado ad honorem (Bourdieu, 1998) a la vez que desarrolla una serie de disciplinas científicas a su servicio.

Actualmente la salud pública incorpora los enfoques de cinco disciplinas principales: bioestadística, epidemiología, salud ambiental, políticas sanitarias, administración en salud y de las ciencias sociales y del comportamiento (Kickbusch, 1996). De esta manera se convierte en una estructura política multidisciplinaria, o al decir de Deleuze, en un agenciamiento. La salud es la vía para la actuación de varias ciencias y disciplinas para lograr el cometido que se propone el Estado: el diseño de una política pública para la gestión de la vida de las personas, con apoyo y colaboración de los mismos individuos controlados y agenciados.

El Estado asume el deber de custodiar la salud de la población y se atribuye el derecho de controlar la vida de las personas. Es el producto el cambio de la medicina basada en la demanda del individuo a una basada en la oferta de servicios. Para brindar esta cobertura sanitaria, el Estado, a fin de racionalizar sus recursos, recoge en un mismo expediente el cúmulo de observaciones, la totalidad de las informaciones sobre el individuo.

Los datos precisos para realizar nuevos análisis aplicables a las políticas (procedentes de la economía o de la ciencia política) o a una epidemiología social basada en la realidad deben proceder de un marco interdisciplinario al que todavía tenemos que acostumbrarnos (Kickbusch, 1996, p. 22).

La estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) invoca la cobertura universal, esto es, sobre el conjunto de la población sin excepciones. Sin embargo, no hay que olvidar que el objetivo específico de todo Estado que se asienta en una sociedad de clases, es controlar a los sectores denominados vulnerables y los posibles focos de descontentos. Desde los sectores sociales es la reivindicación de la atención que se convierte, en la orientación del poder político, en la obligación de pertenecer a los registros públicos de salud y someterse a los cuidados de los servicios sanitarios. El poder logra, de esta manera, el acceso extraordinario a la vida de las personas, a los hogares, a los grupos. Con esta estrategia, el Estado da un salto en el manejo de la población y su objetivo trasciende el campo sanitario. «Estas estrategias se desarrollan en torno de lo que acostumbro a llamar el campo de trabajo de la nueva salud pública, que esperamos nos lleve más allá del campo de la salud» (Kickbusch, 1996, p. 22).

Actuar sobre los determinantes sociales, así como señalaba Virchow, es fundamental tanto para la salud como para evitar estallidos sociales. Para ello –decía– es necesaria una estructura político-militar de la gestión de la salud de la población. En ese orden, por ejemplo, en el caso de la epidemia de fiebre tifoidea ocurrida en 1847 en Alta Silesia, Virchow atribuía a un conjunto de factores sociales y económicos y no tenía muchas esperanzas de brindar soluciones través simplemente de cualquier tratamiento médico (Rosen, 2005, p. 78). Para la salud de la población consideraba imprescindible la intervención política más que la acción médica propiamente dicha.

La relación entre los conflictos sociales y la situación socioeconómica desatada en las revoluciones de 1848, llevó a Virchow a señalar, que «la política es medicina en gran escala» (Rosen, 2005, p. 79). Intentaba mostrar que las transformaciones socio-políticas podrían generar mejores condiciones para los trabajadores, podrían mejorar la situación de salud y evitar conflictos sociales. Todo esto en la concepción de que la salud debía ser un asunto de Estado y, más que tratamiento individual de enfermos, debía ser una acción preventiva sobre los factores que determinan las condiciones de salud o enfermedad de una población determinada.

Virchow imaginó la creación de un “Servicio de Salud Pública”, como un sistema estatal integrado de establecimientos de atención de la salud, operado por trabajadores de la salud empleados por el Estado. En este sistema, el cuidado de la salud sería definido como un derecho constitucional de la ciudadanía, dentro del cual estaría incluido el goce de condiciones materiales de vida que contribuyeran a la salud más que a la enfermedad (Waitzkin, 2006, p. 8).

Desde entonces la salud ha estado ligada a la educación, a las modificaciones urbanísticas, al aseo público, a la inspección de los alimentos, a la prevención inmunológica. La medicina empezaba en la legislación, se combinaba con la administración pública y terminaba en la vigilancia epidemiológica⁶. «Para Virchow estaba muy claro que

6 «La epidemiología es el estudio de la distribución y los determinantes de estados o eventos (en particular de enfermedades) relacionados con la salud y la aplicación de esos estudios al control de enfermedades y otros problemas de salud. Hay diversos métodos para llevar a cabo investigaciones epidemiológicas: la vigilancia y los estudios descriptivos se pueden utilizar para analizar la distribución, y los estudios analíticos permiten analizar los factores determinantes» (OMS, 2012b).

la medicina debía ser una de las bases científicas de la organización social. Fue partidario de crear un ministerio de sanidad y de llevar a cabo una profunda reforma de la enseñanza» (Fresquet, 1999, 4º par.).

De las reflexiones de Virchow se derivan tres conclusiones fundamentales

1. La salud pública concierne a toda la sociedad y el Estado está obligado a velar por ella.
2. Las condiciones sociales y económicas tienen efectos importantes en la salud y en la enfermedad.
3. Es necesario adoptar medidas tanto sociales (libertad, seguridad y prosperidad para todos) como médicas, a fin de promover la salud y combatir la enfermedad (Ponte, 2008, p. 2-3).

La conclusión más sintética podría expresarse en lo siguiente: la salud pública es política en el sentido más estricto, la búsqueda del mantenimiento y extensión del poder a través de la prevención de posibles conflictos. Esto es importante señalar porque, a partir de esta afirmación se podrán desarrollar otros varios aspectos derivados de la relación entre la salud y la política de Estado.

Para llegar al punto de la salud entendida como obligación del Estado tanto para curar, prevenir y, sobre todo, brindar las condiciones para una mejor calidad de vida, el concepto ha pasado por varias etapas. «Después de pasar por su fase 'sanitaria', basada en los conceptos de medio y de control social aplicados a través de las leyes de beneficencia, la salud pública se transformó en medicina preventiva» (Kickbusch, 1996, p.19).

La teoría de los miasmas⁷ fue suplantada por el paradigma del enfoque individualizante basado en la inmunización. Los aspectos de beneficencia fueron transformados en componentes sociales y las legislaciones sobre higiene, en componentes medioambientales de una única estrategia sanitaria. En este proceso es que se produce la medicalización de la sociedad (Kickbusch, 1996, p. 19).

7 «Efluvio maligno que, según se creía, desprendían cuerpos enfermos, materias corruptas o aguas estancadas». (RAE, 2012).

La salud pública que comenzó como vacunación a comienzos del siglo XX «pasó a los procedimientos complejos de detección sistemática, y sus actividades se hicieron más diagnósticas que preventivas» (Kickbusch, 1996, p. 19), luego en los años sesenta y setenta, se orientó a la epidemiología del comportamiento. La educación para la salud apuntaba a reducir el riesgo al nivel individual con lo que derivaba en la culpabilización de las víctimas. El modo de vida era el objetivo, la medicina preventiva apuntaba fundamentalmente a la modificación del comportamiento. Había que planificar la atención de los servicios de salud y además, reducir los factores de riesgos individuales. «La planificación y la economía de la salud habían empezado a salir del campo de la atención de salud y a penetrar en el campo social y en las comunidades» (Kickbusch, 1996, p. 19).

El siguiente paso establecido era transitar «de la planificación para controlar los factores de riesgo a la planificación de la salud: a marcar metas para la acción política y no solo para el comportamiento individual» (Kickbusch, 1996, p. 19). En esta visión, lo importante es que la política trasciende a los profesionales de la salud e involucra a toda la población. La salud pública «necesita los lazos con la acción política que constituyeron una parte esencial de las grandes reformas logradas por la antigua salud pública» (Kickbusch, 1996, p. 21).

De la atención a los enfermos se pasó a la de los sanos. De la observación marginal a la vigilancia total. Del manejo de eventos patológicos a la prevención de sucesos. «La Salud Pública y la Epidemiología delimitaron el concepto de riesgo y de prevención, introduciendo la enfermedad –aunque sólo sea como probabilidad- en el mundo de los sanos» (Martínez, s/f, p. 4). El criterio de eficiencia supone la delimitación de las zonas de riesgo, la promoción de hábitos saludables, el acatamiento de instrucciones y prohibiciones en orden a la salud. La enfermedad está presente como hipótesis de conflicto. Hasta el individuo sano debe ser examinado porque es un agente patológico en potencia. La salud ya no es simplemente la ausencia de enfermedad sino la gestión de la vida misma, la movilización para la prevención, el zafarrancho de las instituciones ante la amenaza de la epidemia.

El Estado ya no solo procura la cura de las enfermedades actuales sino que busca adelantarse a las situaciones, la separación oportuna de los agentes morbosos, para ello es imprescindible la presencia permanente de un sistema de monitoreo sanitario y la agitación del peligro latente. La enfermedad pasa a ser es un problema de los sanos. Lo que motiva la acción pública es la amenaza patológica. El Estado-garante asume el cuidado de la población sana para resguardarla de las enfermedades, con los medios que prescribe el propio Estado.

La primera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, reunida en Ottawa el día 21 de noviembre de 1986, aprobó un documento que contiene los fundamentos políticos de la promoción de la salud pública. La «Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud» cuyo lema reza «Salud para Todos en el año 2000» sostiene «La participación activa en la promoción de la salud pública» (PAHO, 1986). La salud es una actividad política de primer orden y como tal implica la movilización de varios estamentos, instituciones, organizaciones y recursos. La salud no compete exclusivamente a la secretaría o ministerio de salud. Todos los poderes del Estado deben apuntar al mismo objetivo: disponer al país entero en la gestión de la salud ya que esto implica atender a varios factores económicos y sociales que determinan el estado de salud o enfermedad.

El logro de una población sana no será el producto de la suma de atenciones a individuos, sino el resultado de un amplio gerenciamiento de la población en su conjunto.

Para promover la salud se debe ir más allá del mero cuidado de la misma. La salud ha de formar parte del orden del día de los responsables de la elaboración de los programas políticos, en todos los sectores y a todos los niveles (PAHO, 1986).

La gestión de la salud no empieza por los hospitales ni apunta fundamentalmente a ellos sino a la dirección de las conductas, a la construcción de hábitos, a la prescripción de pautas para todas las etapas de la vida y al encauzamiento de las organizaciones sociales para la gestión de acciones en vistas a la «calidad de vida». En últimas, se trata de producir un individuo con ciertos hábitos y modelos, evitar

determinadas conductas y alentar el desarrollo de otras. La salud pública, en esta concepción, está más alejada de los servicios médicos y más cerca de los regímenes educativos, sistemas de comunicación y dispositivos disciplinarios.

«La política de promoción de la salud ha de combinar enfoques diversos si bien complementarios, entre los que figuren la legislación, las medidas fiscales, el sistema tributario y los cambios organizativos» (PAHO, 1986). Los cambios organizativos han sido significativos en el siglo XX: el observatorio epidemiológico, la gestión multidisciplinar de los territorios sociales, el rol protagónico de las instituciones de enseñanza, el ejercicio de la medicina fuera de los hospitales, la formación ciudadana en torno a las medidas preventivas, el examen de los productos nutricionales (y las recomendaciones conforme a los sectores empresariales de producción de alimentos), la consideración de los determinantes sociales de la salud, la identificación e individuación sistemática de toda la población, la ficha clínica y sobre todo, la estrategia de Atención Primaria de la Salud.

La gestión en esta concepción estriba en una acción coordinada que apunta a lograr una política sanitaria eficaz, con una alta eficiencia en la gestión de los recursos humanos y logísticos. Además, el abordaje interinstitucional que lleva implícita una práctica estatal multidisciplinar permite la acción conjunta de las diversas secretarías del Estado y subsidiariamente las instituciones no gubernamentales.

La acción se dirige a las poblaciones y al entorno, al territorio social⁸. La acción lo dirige el Estado a través de un conjunto de múltiples acciones coordinadas de sus instituciones. El trabajo de inteligencia es fundamental para la adopción de políticas de salud con enfoque promocional. La lógica es evitar enfermedades y lograr que la misma población se involucre en la gestión de la salud, en el logro de una mejor calidad de vida. Esto no es sino la cooperación o gestión participativa en la identificación

8 «Llamamos territorio social al lugar donde vive y con el que se identifica la población, donde se dan o no las condiciones para una vida digna. Espacio vivo, dinámico, cambiante que se construye y reconstruye permanentemente y donde se producen y reproducen los determinantes y exposiciones sociales a factores estructurales» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012e, p. 9).

de los problemas que pueden generar procesos negativos, desde problemas medioambientales, focos epidémicos, modos de vida inadecuados.

La promoción de la salud es, antes que nada, vigilancia sanitaria socialmente gestionada. «La política de promoción de la salud requiere que se identifiquen y eliminen los obstáculos que impidan la adopción de medidas políticas que favorezcan la salud en aquellos sectores no directamente implicados en la misma» (PAHO, 1986). Los primeros pasos de la promoción de la salud deben estar enfocados en la investigación y la vigilancia, unas labores enteramente políticas y más concretamente, de inteligencia.

La acción ciudadana en la identificación y monitoreo de los focos peligrosos o potencialmente amenazadores es lo que aporta la nueva gestión de la salud promocional y con participación activa de la población. La autoridad política administra la salud con el objetivo explícito de mejorar la calidad de vida, igualmente –aunque no explícitamente- para que la población, en el proceso de cuidado de su salud, desarrolle mecanismos de utilidad política para el Estado.

Desde finales del siglo XVII viene instaurándose en occidente una forma del ejercicio del poder que se ejerce sobre la vida de los individuos. Es el biopoder desarrollado sobre dos ejes fundamentales: la anatomo-política disciplinaria del cuerpo humano y los mecanismos de controles regulatorios de la biopolítica de la población (Castro, 2011, p. 52).

Todo lo que hace el Estado es político. Desarrolla una estrategia de dominación, por lo tanto su primer objetivo es siempre global: reproducir las condiciones de producción. No es solamente del mantenimiento del orden, del acatamiento de las leyes y el sostenimiento del poder a través de la ideología y la coerción. El asunto es más profundo, apunta a la gestión de la vida en orden al mayor provecho posible del sistema. «La biopolítica no se apropia de la vida para suprimirla, sino para administrarla en términos regulatorios» (Castro, 2011, p. 53). Es la distribución del potencial vital en aras de la utilidad económica y política. En realidad y en últimas el verdadero objetivo, políticamente hablando, es la medicalización de los pobres, para que sean más aptos para el trabajo y menos peligrosos para el orden establecido.

3. Estado y control social

3.1. Políticas públicas y dominación

La conceptualización moderna del Estado ha tenido como dos grandes tópicos: el problema de la soberanía y el problema relacionado a las técnicas de gobierno. En el primer caso se discute el origen de la soberanía (Rousseau, Locke, Hobbes), a quien compete gobernar, en qué se fundamenta el poder político. Además, la justificación y el objetivo del poder del Estado como garante de la libertad, de la propiedad o de la seguridad. Se tiene entonces que el Estado es producto de una alienación, una transferencia de derechos para la construcción de la sociedad en Rousseau (1999, p. 15). El Estado, es un acuerdo para arbitrar los conflictos y diferencias, un contrato para que los hombres no se aniquilen mutuamente, en Hobbes (s/f, p. 54). Es una sociedad de hombres libres, en Locke (s/f, p. 18) fundada en el derecho natural (Ferrater Mora, 1965, p. 66).

En otra perspectiva está aquella tradición que arranca con Maquiavelo. Según las investigaciones de Foucault (2006), el problema del gobierno estalla en el siglo XVI junto a otras cuestiones como el gobierno de sí mismo, el gobierno de los niños, la conducción de las almas o el problema de la pastoral cristiana. El aspecto que se enfoca en este capítulo es la gestión del comportamiento social.

La represión y la coerción no son características propias de gobiernos totalitarios sino que es un rasgo de todo Estado. No son patrimonio exclusivo de regímenes políticos dictatoriales o bonapartistas. Un régimen político democrático tiene todos los elementos de poder de otro totalitario. En ambos, el poder en última instancia radica en el monopolio de la fuerza armada. Todos los regímenes reprimen, espían, someten; el democrático-burgués se distingue porque tiene más mediaciones antes de la represión directa. Es común endilgar a las instituciones represivas del Estado un perfil o sesgo fascista, como si fueran rasgos del retroceso político, o como si no se hubieran modernizado lo suficiente o que todavía subyacen en ellas elementos anacrónicos.

Los regímenes se diferencian por las distintas combinaciones y jerarquizaciones de las instituciones del Estado. En algunos predominan

aquellas directamente represivas, en otros regímenes predominan otras mediaciones, instituciones participativas, más preventivas. En la democracia burguesa se desarrollan y perfeccionan los mecanismos de control y prevención para minimizar la utilización de instrumentos directamente represivos, siempre y cuando no surjan estallidos sociales. Tanto la represión como el control están íntimamente ligados y son funcionales. La coerción refuerza el control, y este permite una eficacia represiva y sobre todo, una meticulosidad selectiva. En todos los regímenes estos dos aspectos se necesitan mutuamente. El conjunto de los ministerios y demás instituciones de un Estado, en cualquier régimen político, además de las funciones de su cartera específica tiene una línea de participación social como parte del aparato de vigilancia. Lo que se quiere analizar aquí es cómo funciona este aspecto en la política de salud.

No es una investigación del aspecto coercitivo de los aparatos del Estado, sino un análisis de las técnicas de formación de subjetividades de los detentadores del poder. Cada institución del Estado establece un sistema de discursos, reglas y mecanismos de funcionamiento, que tiene como primer objetivo el ejercicio de su dominación y la profundización de ella, este aspecto lleva a indagar en las estrategias particulares no directamente violentas del poder.

El Estado siempre fue concebido primordialmente como agente del orden, desde la remota organización para el usufructo de las aguas de riego, pasando por la labor policial en las ciudades antiguas, el sostenimiento de la estratificación social durante la esclavitud, durante la servidumbre y en la moderna sociedad burguesa. El orden está presente en todas las concepciones del Estado, a ello se le ha sumado, a lo largo del tiempo, todo tipo de desempeños, desde la educación hasta la higiene pública, con lo que ha fortalecido su papel hegemónico.

En la «Ideología Alemana» Marx y Engels (1974) enfatizan que las ideas dominantes de cada época son las de la clase dominante. Esto no hay que entender como la afirmación de que la dominación sea por las ideas ni que se ejerza fundamentalmente por la vía de la conciencia. La dominación de las ideas es producto del poder ejercido a través de las instituciones estatales que operan por medio de me-

canismos disciplinarios y coercitivos. Las ideas convencen, refuerzan, justifican, amplían, complementan y apoyan el funcionamiento de la maquinaria del poder sobre el conjunto social.

«El control de la sociedad sobre los individuos no se opera simplemente por la conciencia o por la ideología sino que se ejerce en el cuerpo, con el cuerpo» (Foucault, 1978, p. 38). De esta manera podemos ver que el código moral o la deontología social no es sino el producto de la disciplina física, su expresión ideal o su justificación.

La realidad del poder es el cuerpo físico. El objetivo es el dominio del individuo y las colectividades. Las instituciones se proponen la adherencia de las personas a las condiciones sociales de producción. El Estado tiene como finalidad principal el orden social. «Los conceptos de estado y control social pertenecen a tradiciones intelectuales distintas y (...) están empotrados en situaciones históricas diferentes. En estas situaciones disímiles, dichos conceptos fueron utilizados con el propósito de *lograr mantener* el orden político y social (...)» (Melossi, 1992, p.13)

Ambas categorías conceptuales hablan de un régimen de dominación y producción de conductas. «El estado es un concepto filosófico europeo; el control social es una noción sociológica estadounidense» (Melossi, 1992, p. 14). El primero es un concepto más general, el segundo expresa más el efecto político en la sociedad.

La idea de Estado no es sino «un mecanismo de unidad en una sociedad civil dividida y desigual» (Melossi, 1992, p. 15) en la tradición que viene de Marx (1974) y Gramsci (1975). El Estado unifica idealmente la sociedad estratificada. El Estado regula el contenido de un contrato social ideal, a través de mecanismos de coerción e instrumentos de producción de consensos.

Hobbes y Rousseau, entre los dos, introdujeron un gran cambio en la teoría del contrato social. De hecho, el concepto anterior de contrato social 'del fundamento del estado' vino a ser reemplazado por el concepto de un contrato social que se lograba por medio del estado (Melossi, 1992, p. 46).

Así considerado, el Estado es el gestor del ordenamiento social. El contrato es el nombre de la regulación imperante y su justificación, mientras que el control es el mecanismo reproductor de las condiciones sociales adecuadas.

Los dispositivos para el ejercicio del poder del Estado son básicamente de dos tipos: las explícitamente coercitivas y aquellas que podemos denominar proactivas o de consenso. Los del segundo tipo no tienen una formalización a través de normas o leyes positivas sino que operan de modo más transversal como los medios de comunicación, la educación, las normas morales, las rutinas de la vida socialmente aceptadas y los hábitos, usos y costumbres relativos a la salud o, mejor dicho, a lo que la sociedad considera buenas condiciones de vida. Las del segundo tipo son muy importantes, ya que no son directamente coercitivos, transmiten valores determinados.

Algunas instituciones como la policía cumplen ambas funciones porque promueve acciones preventivas como las asociaciones de «vecinos en alerta». La función preventiva es un aspecto táctico ordenado a su rol fundamental coercitivo. La escuela y los medios de comunicación son las instancias clásicas de producción de consensos. «La especial pertinencia de la propaganda para lo que Walter Lippmann denominó 'fabricación del consenso' ha sido admitida desde hace tiempo por quienes escriben acerca de la opinión pública, la propaganda y los requerimientos políticos del orden social» (Chomsky y Herman, 2009, p. 12)

Los medios de comunicación de masas responden en general a la ética, a los valores y a los objetivos estratégicos de la clase dominante. Además responden a las políticas coyunturales en cuanto refuerzan el orden social, incluso cuando sectores de la clase dominante no están en todo de acuerdo con determinados aspectos de la política de turno. Los medios de comunicación constituyen un sistema de transferencia de contenidos informativos y simbólicos para la población. Lo más importante es que representan todo un sistema de agenciamiento orientado a la producción de comportamientos, hábitos, creencias y estilos de vida.

Su función es la de divertir, entretener e informar, así como inculcar a los individuos los valores creencias y códigos de comportamiento que

les harán integrarse en las estructuras institucionales de la sociedad. En un mundo en el que la riqueza está concentrada y en el que existen grandes conflictos de intereses de clase, el cumplimiento de tal papel requiere una propaganda sistemática (Chomsky y Herman, 2009, p. 22).

Uno de los ejes de la propaganda estatal actual, con gran despliegue y apoyo de los medios masivos, en relación a la salud pública es que la acción social e individual en gran medida es responsable de la salud o la enfermedad de las personas. De esta forma se traslada una cuota de deber ciudadano a los individuos en las campañas de vacunación, en la revisión de los posibles focos de enfermedades y epidemias como el dengue, en la observación de epidemias no contagiosas como las adicciones y en la mitigación de epidemias que no son enfermedades como los accidentes de tránsito. Los medios de comunicación tienen una función formativa de la opinión pública y, sobre todo, de las conductas sociales. Una población solidaria con una política pública es clave para la producción de consensos, para el agenciamiento de las múltiples iniciativas e interacciones entre instituciones, movimientos sociales, grupos y personas.

Consecuentemente, tanto el Estado como aquellas instituciones ligadas al ordenamiento social, como los medios de comunicación o las corporaciones religiosas, buscan que la población se involucre en los aspectos de vigilancia, como prevención de la violencia intrafamiliar, violencia de género, las adicciones, la higiene ambiental, que implica un amplio espectro de formas de monitoreo permanente por parte del vecindario, de las organizaciones y de las instituciones.

3.2. La regulación del comportamiento

El concepto de control social es central en la sociología para analizar la organización social y el desarrollo de la sociedad. Es clave para la comprensión y el análisis del orden social. La noción da cuenta de los instrumentos formales que son prescriptos a través de constituciones, leyes y reglamentaciones a fin de contrarrestar las conductas no deseadas, éstas se refieren a aquellas que puedan alterar el orden social y genéricamente a todo lo que se desea erradicar.

Las medidas prescriptivas son tales en tanto son respaldadas por medios coercitivos. Desde esta perspectiva se resuelven diversas san-

ciones disciplinarias. Existen también líneas de acción fundadas no directamente en la coerción sino que están asentadas en el *modus vivendi* social como producto de varios mecanismos de formación y regulación. El concepto teórico de control social tiene que ver con el ordenamiento de la totalidad social y por tanto abarca todos los sistemas que conducen a él. En síntesis, estudia la «capacidad de la organización social de regularse a sí misma» (Janowitz, 1975, p. 3)

El concepto, en su origen estaba orientado por valores humanísticos y tenía por objetivo la reducción de la irracionalidad en el comportamiento social (Janowitz, 1975, p. 1). Aducía a la capacidad que tenía la sociedad para regularse a sí misma según valores deseados. La sociología buscaba explorar las condiciones y variables que hacen de esta meta susceptible de ser alcanzada. (Janowitz, 1975, p. 1)

En términos estrictos, la noción de control social significa «procesos de desarrollo de la conformidad» (Janowitz, 1975, p. 11). Apunta a la consecución de compromisos sociales para la reducción de la coerción y la eliminación de la miseria humana (Janowitz, 1975, p. 4), objetivos humanistas que conlleva la paz social. Otro elemento que ronda el concepto, es el del compromiso con procedimientos para redefinir metas sociales a fin de afirmar el papel de la racionalidad (Janowitz, 1975, p. 4). La participación social es clave y empieza con la aceptación de los métodos (reuniones, talleres, audiencias públicas) y la solidaridad con ellos (empoderamiento). Se tiene entonces, como objetivo inmediato, una población con valores, hábitos y costumbres internalizados sin coacción directa conforme al ordenamiento social dominante. Obviamente todo encaminamiento de la conformidad implica el conocimiento científico multidisciplinario que involucra aspectos de la psicología social, la sociología, la economía, la comunicación social, íntimamente ligada a la propaganda política.

Los productos jurídicos, técnicos y organizativos buscan ejercer su dominio sobre aquellos determinantes sociales que ayudan a mitigar o pueden frenar la proliferación de grupos vulnerables. Conlleva el perfeccionamiento de los instrumentos de tratamiento de conflictos y diferencias. Una parte importante de la fuerza del control social estriba en el criterio de eficiencia, en la adecuada relación de costo y beneficio en el despliegue del conjunto de dispositivos para el logro del orden social.

El sistema, que involucra a sectores de la población, para su funcionamiento, requiere la adopción sistemática de actitudes significativas, como premios y mecanismos estabilizadores dentro del esquema. Según la característica de las comunidades y vecindarios, determinadas acciones funcionan como recompensas y estímulos más allá de las reivindicaciones materiales propiamente dichas. En el caso de las políticas públicas de salud basadas en la estrategia de atención primaria, por la novedad y la orientación participativa de sus acciones, ha constituido un fuerte aliciente en las comunidades, por ejemplo: las visitas domiciliarias de médicos y enfermeras, la invitación a las reuniones de líderes comunitarios, la proliferación de cursos y talleres de capacitación y evaluación que elevan -momentáneamente- la autoestima y generan auto aprobación en los individuos involucrados.

Una recompensa muy importante en el sector rural e indígena es la concesión de un certificado, diploma o documento al participante de algún evento de este tipo. Ni qué decir, si dicha concesión conlleva algún acto con presencia de autoridades. Otro recurso muy importante que genera autoestima y fidelidad a los programas de las políticas públicas es la publicación de los informes, protocolos, manuales, planes y proyectos donde se consigna una larga lista de participantes de la actividad.

La conformidad con la pauta no puede acarrear una inmediata y directa gratificación como tal. Pero las recompensas más directas e inmediatas que son posibles en cuanto a la conformidad son las actitudes de las personas significativas el alter y el propio ego, es decir, su aprobación y estima. Esto tiene particular importancia en el problema del control social, puesto que puede considerarse a la aprobación y la estima tanto internas como externas (es decir, la auto-aprobación y la auto-estima del propio ego) como mecanismos estabilizadores o de control de primera línea del sistema social, o sea, como los mecanismos más inmediatos de motivación hacia la conformidad con pautas normativas (Parsons, 1999, p. 171).

El procedimiento opuesto al control social es la coerción, el sistema de regímenes ordenadores que descansa de forma predominante en el uso de la fuerza o la amenaza de él. La conducta producida desde la coerción funciona en virtud del miedo, es impedir que se realice

una acción prohibida. Al contrario, el individuo conscientemente autocontrolado es la contrapartida psicológica del control social o, visto desde la relación causal, es el producto más importante, logrado con el involucramiento y la colaboración.

El concepto en Parsons tiene un sentido negativo y defensivo, lo considera un dispositivo para la prevención de desviaciones, esto lo lleva a soslayar el aspecto que destaca Foucault, el de producción de actitudes proactivas, que es fundamental actualmente en la dinámica de las políticas públicas.

Los aspectos preventivos o limitadores del control social consisten, en un cierto sentido, en procesos que enseñan al actor a no aventurarse a procesos de desviación. Consisten en enseñarle lo que no hay que hacer más bien que lo que hay que hacer, en el sentido positivo de la socialización (Parsons, 1999, p. 193).

Socialización es el concepto que engloba en Parsons el conjunto de hábitos y costumbres que se aprenden o adoptan en función de la adaptación social. Los dispositivos disciplinarios que conlleva la participación social hacen parte del mismo proceso y en algún punto son sinónimos. No existe socialización independientemente del control social. Tampoco éste puede darse de manera eficaz si no ha sido asumido por los individuos, si no ha sido parte del proceso de socialización.

Todo proceso de socialización implica una multiplicidad de elementos de control. Justamente, la incorporación del individuo al entramado social, no es sino la adaptación a una sociedad determinada, con sus límites, prohibiciones, deberes, derechos enmarcados; implica el involucramiento en actividades, la adopción de costumbres, usos, la formación de actitudes, en suma, la producción de comportamientos considerados positivamente.

En algunos procesos coinciden plenamente socialización y control social. En el caso de las políticas de salud, además de los elementos de adaptación, conlleva la incorporación de novedades en el marco social como la irrupción de diversas instancias participativas, momentos de interacción, atribuciones institucionalizadas, estructuras

organizativas, modos de transferencias de conocimientos y destrezas para la producción de proactividad y transformación del entorno. Estos últimos aspectos escapan al concepto de control social y están mejor expresados en la noción de agenciamiento.⁹

Dentro del esquema del control social « [...] el objeto de la sociología es la adecuación del hombre a la realidad social existente» (Janowitz, 1975, p. 9). Esta adecuación no puede descansar exclusivamente en la prescripción normativa de la organización de la sociedad. Tampoco puede ligarse solamente a la multiplicación de leyes e instrumentos punitivos con la serie de prohibiciones, premios y castigos. Es menester la irrupción de sistemas prácticos, operativos que hagan posible el andamio de todos los subsistemas en una totalidad y cuyo objetivo no sea solamente el impedimento de la conducta indeseable.

Sin socialización no podrían funcionar las conductas requeridas y menos la producción de nuevos comportamientos necesarios para la eficacia de las orientaciones políticas del Estado. Las conductas socialmente reguladas son el punto de llegada. La asunción social o comunitaria de los dispositivos de vigilancia y regulación y, en el caso de la salud, la adopción por parte de las familias de los hábitos requeridos o de los comportamientos prescriptos es el deseo de todos los forjadores de políticas públicas.

Entre los procesos de socialización y los de control social se dan unas relaciones tan estrechas que es posible adoptar ciertos rasgos de los procesos de socialización como punto de referencia para el desarrollo de un esquema de análisis de los procesos de control (Parsons, 1999, p. 193).

En la sociología norteamericana el control social es un concepto que engloba procesos para producir acuerdos sociales a través de la persuasión en la opinión pública (Janowitz, 1975, p. 11). O las condiciones sociales requeridas para producir la armonía social (Janowitz, 1975, p. 11) Es esencial para el crecimiento de los procesos de la interacción (Janowitz, 1975, p. 12). En todos estos casos son condiciones que deben conformarse en procesos socializadores. Desde un claro pragma-

9 La explicación minuciosa del término está en el capítulo 3.

tismo, la teoría aboga por incrementar la importancia y efectividad del control racional de la vida social. Consecuentemente, para Simmel, la personalidad era el resultado de un modelo de participación social y de un específico tipo de control social. (Janowitz, 1975, p. 14)

En este contexto teórico, la noción de control social abarca el registro de los problemas sociales y el abordaje de los mismos con intervenciones políticas, además constituye un instrumento de análisis y un tipo de indicador para medir los resultados de las políticas sociales.

Es preciso concebir teóricamente la forma en que los individuos se subordinan a la sociedad. El control social es la categoría indicada. No es un instrumento directamente identificable sino un producto de múltiples factores, agenciamientos institucionales y dispositivos establecidos. «En el lenguaje actual, el control social es un resultado, en sus diversas formas y contenidos, de la organización social» (Janowitz, 1975, p. 16).

El papel integrador de las instituciones estatales y no gubernamentales produce el efecto de la asimilación de los individuos al orden social. Es la socialización dirigida a la conformidad con la orientación oficial, de tal modo que el individuo, además del acatamiento del orden existente, sea partícipe de la operación de los cambios estimulados desde el poder para la transformación y adecuación del orden social a las nuevas realidades. El cambio cuando es presentado como progreso, como un paso adelante tiene un efecto proactivo en los individuos por el factor de la novedad, incluso si dichos cambios no signifiquen realmente ninguna mejoría en las condiciones de vida.

La asimilación del individuo al orden existente no significa sola ni necesariamente la represión de las conductas consideradas perjudiciales y la contención de las tensiones y fuerzas emergentes de la interacción social. El aspecto relevante en la actualidad es el funcionamiento del sistema de diferentes dispositivos en cuanto elemento positivo, forjador de actividades y organizaciones amigables, motivador de iniciativas, aspectos que son inducidos por las instituciones a través de los mecanismos de participación implementados con las organizaciones sociales.

«El problema es si los procesos de Control Social son capaces de mantener el orden social mientras se producen procesos de transformación y cambios sociales». (Janowitz, 1975, p. 5) El sueño de todos los estrategas de políticas públicas es promover el desarrollo y el cambio social en los marcos de las instituciones establecidas y dentro de los rangos permitidos por los acuerdos sociales de la clase dominante.

Para lograr y mantener el orden social, el Estado no cuenta solamente con el monopolio de la violencia, tiene otros recursos. Todas o casi todas las instituciones del Estado participan de una u otra manera en el sostenimiento del orden, lo que constituye el objetivo principal de todo Estado. Desde este punto de vista, los procedimientos gubernamentales, aun los más inocentes, confluyen para la consecución del objetivo supremo del poder político.

El control social es una prioridad absoluta del conjunto de las instituciones del Estado burgués. Su importancia estriba en que no se puede contar exclusivamente con la violencia represiva para garantizar el orden en una sociedad desigual y con sectores enfrentados. Necesita asegurar la reproducción del orden social de tal manera que la clase dominante mantenga y refuerce su dominio, lo que la sola represión no garantiza.

Si bien son interdependientes, el control social, por su forma de funcionamiento es opuesto a la coerción. Esta constituye el ejercicio directo de la fuerza o la amenaza de ella para reprimir o para infundir temor. Aquel funciona como un sistema preventivo, no violento, que sostiene el orden y canaliza institucionalmente los conflictos. Cuanto menos coercitivamente actúa un Estado, más amigablemente es percibido su sistema de dominio por el conjunto de la población.

Cuando el sistema de dispositivos de control es asumido por la comunidad es cuando ejerce todo su poderío. Su eficacia está en relación inversamente proporcional a la percepción de la coerción por parte de la población. Cuanto menos represiva aparezca una iniciativa estatal, más fácilmente puede ser asimilada. La asunción de los diversos sistemas de vigilancia, registro y comunicación es un producto político, es el consenso arbitrado desde el poder, cuando el sector dominante ha llegado a convencer al conjunto de su ne-

cesidad y conveniencia, logrando que la propia población colabore, participe y sobre todo, que amplíe los efectos.

La producción de este consenso viene por dos vías, puede darse a través de las propias instituciones de carácter represivo o coercitivo y sus líneas de acciones preventivas o a través de instituciones no coercitivas, de aquellas que normalmente no son percibidas como de vigilancia o investigación policial.

El control desde organismos no policiales tiene enormes posibilidades por su mayor accesibilidad a la información personal, a los vínculos sociales, a las condiciones de vida de las personas, lo que difícilmente pueda lograr -con la profundidad y amplitud necesarias- una institución abiertamente represiva.

3.3. De la rebeldía a la colaboración

Si bien el aspecto más profundamente político-estratégico de todas las políticas públicas orientadas al sector social está puesto en la prevención de estallidos sociales, uno de los efectos de la participación social como agenciamiento del orden social es la canalización de las rebeldías subyacentes hacia actitudes de colaboración, la transformación de los impulsos de cambios radicales por iniciativas de cambios graduales, las exigencias inmediatas por planes mediatos, las urgencias por proyectos.

El conjunto de políticas orientado al control social supone una solidaridad inicial con el orden social vigente y la elaboración del mismo obedece a la necesidad de preservarlo, y es con esta orientación que toda política pública busca dar algún tipo de respuesta a las necesidades sociales, con prioridad a aquellas que puedan generar conflictos.

La característica fundamental de la sociedad capitalista es que está estructurada como productora de mercancías; en este marco, la calidad de vida que propugnan las políticas de salud se refiere a las condiciones óptimas para el rendimiento productivo de la mano de obra, pues es la generadora de la riqueza social; por lo tanto, la salud es una condición imprescindible para que el Estado pueda garantizar “la reproducción de las condiciones de producción” (Althusser, 2003, p. 130) en los mínimos necesarios.

Por un lado, el efecto material: la mano de obra sana y abundante y por otro, el efecto ideológico: la práctica de colaboración de los individuos y grupos con las instituciones gubernamentales, el sentido de compromiso social entendido como compromiso con las políticas públicas, y la instalación de aquella concepción de la acción social como iniciativa cooperativa antes que reivindicativa. De esta manera estarían fundadas las condiciones de paz social y las condiciones para la resolución de los conflictos. «En esencia, el control social es una perspectiva hacia la organización social, -uno de cuyos focos es el resultado de los mecanismos regulativos» (Janowitz, 1975, p. 36).

En el aspecto sanitario, los mecanismos de vigilancia buscan mitigar las vulnerabilidades de la pobreza extrema, detectar los riesgos epidémicos de enfermedades transmisibles y no transmisibles con el objetivo de garantizar la abundancia de mano de obra sana y disponible y ahorrar costos hospitalarios al Estado. En el orden de la seguridad interna, las posibilidades son: descubrir posibles focos de descontentos, identificar líderes potenciales, sectores organizados, principales conflictos.

En el sistema político todos los estamentos confluyen, con independencia de sus objetivos específicos, al objetivo general de preservación del ordenamiento social. Incluso con múltiples subsistemas funciona en un perenne proceso de reunión de sus partes y en la producción de agenciamientos, desde los más fundamentales hasta los más insignificantes y, si sus piezas parecen desordenadas, yuxtapuestas y descoordinadas, al fin y al cabo apuntan a la unidad de objetivos y al mismo principio ordenador. «El sistema político moderno es un todo global, unificado y unificante [...]» (Deleuze y Guattari, 1994, p. 215).

La categoría de rizoma (Deleuze y Guattari, 1994, p. 13) ayuda a concebir el funcionamiento complejo, ésta a diferencia de las raíces de un árbol o de sus ramas, puede explicar el funcionamiento múltiple y a la vez unificante del sistema político. Sus características generales, expresadas en el primer y segundo principios de conexión y heterogeneidad, indican que cualquier punto del rizoma puede ser conectado con cualquier otro y debe serlo.

No existe un «afuera» del sistema político, no existe lo marginal en su gran esquema de control, sí líneas de fuga, algún segmento capaz de generar un flujo divergente. «La vida moderna no ha suprimido la segmentaridad sino que, por el contrario, lo ha especialmente endurecido» (Deleuze y Guattari, 1994, p. 215). En esta segmentarización ha logrado que cada partícula o fracción funcione como si no tuviera sentido en el conjunto, como algo desvinculado del todo, como algo específico para el objetivo específico para el cual ha sido diseñado.

Los servicios de salud para la salud, los servicios educativos para la formación, los servicios de atención a la niñez, para los niños. Cada segmento para dimensiones distintas. Aparentemente nada tiene que ver con los objetivos de investigación y seguridad del Estado, con los objetivos de dominación y orden social. Esta segmentarización fortalece el conjunto. Los individuos de los diferentes servicios estatales, aparentemente, no están involucrados en forma directa en las tareas de los otros.

La segmentaridad aporta una cuota de inocencia a aquellas funciones más ligadas al humanitarismo como la atención de la salud, la atención de los niños en situación de vulnerabilidad, las familias en pobreza extrema, etc. Los mecanismos de investigación estatal pasan desapercibidos a través de las agencias estatales no coercitivas. Los individuos que cumplen las funciones ordinarias de los servicios del Estado aumentan su eficacia política, por cuanto aparecen como desligados del aparato estatal o independientes del sistema de vigilancia. Sobre el conjunto de la población, la segmentarización multiplica la acción de los agenciamientos de control.

La aparente insignificancia de una hoja de encuesta, o de una entrevista de un trabajador social, o de una inocente pregunta del médico, o de un rutinario registro de una enfermera, o de un burocrático expediente clínico, indica la enorme complejidad del sistema político, cuyo funcionamiento da sentido al aparente acto dislocado, al hecho insignificante. «Cuando la maquinaria deviene planetaria o cósmica, los agenciamientos tienden cada vez más a miniaturizarse o a devenir microagenciamientos» (Deleuze y Guattari, 1994, p. 220).

Dislocación y conjunción, expansión, segmentarización, generalización, son las características de los agenciamientos políticos. La gubernamentalidad es global. Todas las instituciones del gobierno y las instituciones no gubernamentales ligadas a las políticas públicas trabajan de una u otra forma para el control, si bien no todas lo hacen explícitamente.

Todas las organizaciones humanitarias operan, en virtud de la segmentarización, para el servicio estatal de control. Hablar de políticas públicas es designar una acción global del Estado a partir de la acción focalizada en un segmento. Antes, durante y después de una política social de atención a sectores vulnerables está la multiplicidad de registros, monitoreos, evaluaciones y seguimientos. La acción social determinada tendrá su final, no así el proceso de monitoreo de los comportamientos sociales.

El Estado no hace nada sin que organice y dirija sus acciones hacia lo más importante: el agenciamiento de los individuos para que actúen, ellos mismos, como agentes de control comunitario y de sí mismos. La adhesión al tratamiento clínico, el ejercicio de la promoción de la salud, el ingreso al sistema de educación continua, la participación en el servicio de quejas y reclamos, la afiliación a los grupos de gestión participativa de algún segmento de los servicios estatales, son mecanismos sencillos, inocentes y eficaces que hacen al funcionamiento del dispositivo universal de investigación y seguimiento.

Lo universal en el sistema político, además de la igualdad jurídica formal, es el sistema de registro, la inclusión del individuo en él. Lo que hace igual a todos es el monitoreo permanente. El registro pre-existe al individuo, ya empieza con el control de las embarazadas. No hay derecho más elemental -que los gobiernos promueven- que el de ser inscripto. El derecho a la identidad de un niño se traduce en el documento de identidad o más ampliamente, en la incorporación en la base de datos del sistema. Para la racionalidad política moderna, la existencia es el registro.

No importa el orden, ni la jerarquía, la telaraña se multiplica, la bondad se vuelve policiaca; la labor policial se vuelve protectora. El médico o el paramédico o el promotor de salud en la estrategia de atención primaria de la salud es un agente de investigaciones y, a la vez trabaja-

dor social, árbitro de los conflictos familiares y comunitarios, protector de la salud. El sistema funciona como un rizoma «No está hecho de unidades, sino de dimensiones, o más bien de direcciones cambiantes. No tiene principio ni fin, siempre tiene un medio por el que crece y desborda» (Deleuze y Guattari, 1994, p. 25).

Un agenciamiento estructura diversos géneros de elementos vitales, artificiales, componentes de orden social, afectivo, científico, imaginario. En el caso de la salud reúne objetivos heterogéneos, procedimientos, discursos, busca producir un individuo sano para el trabajo, disciplinado, cooperativo. Además, el sistema busca la total apertura del individuo, la plena participación en los procedimientos establecidos para la captación de información.

Un agenciamiento comporta un conjunto de dispositivos ordenados o yuxtapuestos, aparentemente inconexos con fines propios explícitos y otros efectos no explícitos. Las políticas públicas no enuncian que su fin sea la producción de individuos dóciles y participativos con los objetivos políticos del Estado. Sus objetivos explícitos son humanistas; sin embargo, si no logran sus propósitos de salud, educación, empleo y servicios básicos, el tipo de agenciamiento permite siempre cumplir con los objetivos del control. Desde este punto de vista, con respecto al orden social, toda política pública es útil y logra sus propósitos si evita, mitiga o por lo menos, identifica los focos de desviación social.

Los objetivos políticos inmediatos de todo Estado son la regulación y la producción de comportamientos. Estos objetivos están siempre presentes en toda política pública. La sociología de Parsons expresa, con claridad, la caracterización de las desviaciones en relación al conjunto y la ubicación de los problemas de comportamiento. «La desviación es la tendencia por parte de uno o más de los actores componentes a comportarse de tal modo que se perturbe el equilibrio del proceso interactivo (tanto si se trata de un equilibrio estático como móvil)» (Parsons, 1999, p. 162).

El interés de la sociología de Parsons está orientado a la solución de los problemas que provienen de la relación entre las personas y la libertad individual. «La primera referencia básica integrativa es, pues, la limitación de lo permitido a la orientación en términos de

intereses privados. Esta limitación es referible a los contextos de «problemas» funcionales del sistema social como colectividad. Estas limitaciones se pueden clasificar, a su vez, en la regulación de los procesos asignativos y la provisión adecuada de las necesidades colectivas. Es este el foco funcional de la significación de lo que hemos llamado instituciones regulativas» (Parsons, 1999, p. 88).

El sistema parsoniano está orientado al orden y la estabilidad. Parsons aboga por las estructuras normativas interiorizadas como instrumentos primarios para la consecución del orden. Estas estructuras son producidas por la sociedad y asumidas por los particulares. Desde este punto de vista, todo cambio o conflicto es perturbador y disfuncional. Esta sociología está en el fondo de todas las políticas públicas que se orientan a impedir la posibilidad de acciones emergentes disfuncionales.

En realidad, todo Estado es parsoniano. Las políticas públicas dirigidas a los sectores sociales más vulnerables, tienen como meta la preservación del orden, con «la regulación de los procesos asignativos» impidiendo situaciones que puedan provocar alteraciones desde los determinantes sociales: pobreza extrema, baja calidad educativa, deterioro de la salud poblacional, entorno insalubre, etc., través de la «la provisión adecuada de las necesidades colectivas».

Parsons, sin embargo, no desarrolla a fondo el aspecto de la interiorización de la normatividad por parte de los individuos. No profundiza en un aspecto muy importante que utiliza el Estado para abordar los problemas de desviación y disfunción social: la construcción de comportamientos. Las políticas públicas, además de fijar un itinerario de control, unas premisas normativas, buscan desarrollar la producción de conductas cooperativas, colaboracionistas. Tienen la virtud de utilizar las fuerzas sociales emergentes, a favor de cambios regulados que profundizan el orden social: lucha contra la pobreza extrema, emprendedurismo, participación social local, reivindicaciones parciales funcionales al sistema.

En este sentido los científicos sociales, los técnicos gubernamentales que desarrollan las políticas públicas tratan de identificar los elementos de la sociedad que contribuyen al mantenimiento del orden, a través de iniciativas no coercitivas sino participativas y concentran su atención

en aquellos segmentos poblacionales que pueden ser disfuncionales como las situadas en la pobreza extrema, o en sitios insalubres o jóvenes desempleados. El aspecto de producción de comportamientos, de canalización de las fuerzas emergentes hacia los fines del orden social tiene su base política en un tipo de manejo de los conflictos sociales con el objetivo de su descompresión, anulación o desviación.

Los conflictos sociales implican un crecimiento de la interacción entre los grupos sociales, sobre la base del antagonismo y un decrecimiento de la interacción global en el conjunto de la sociedad basada en la colaboración para el mantenimiento del sistema. Los conflictos se producen cuando hay marcada diferencia en las metas entre las clases sociales. Es por eso que, a partir de grandes procesos de conflictos como las de la década del 60-70 en Europa, se han desarrollado todo tipo de políticas no simplemente coercitivas o restrictivas sino, participativas, con el fin de canalizar el afán de cambio hacia un consenso de metas sociales. La apertura de las instituciones estatales a la participación es la clave de las nuevas políticas públicas.

Durante la segunda mitad de los 60s. Las fuertes tensiones de cambio social y restricciones políticas produjeron una marcada escalada de los movimientos políticos paralelos, fuera de los partidos institucionalizados, que frecuentemente usaron la violencia simbólica y elementos de violencia. Esto ha tenido también un notable crecimiento en los esfuerzos para extender la participación ciudadana en el manejo de la administración de las agencias de gobierno y en las asociaciones voluntarias (Janowitz, 1975, p. 33).

El aspecto central que desarrolla la política pública de salud es la producción de comportamientos regulados estatalmente para la colaboración con el poder político en la línea del humanismo y el compromiso social.

3.4. La gestión del cuerpo desde el poder

Las técnicas disciplinarias imponen tareas y producen conductas para la consecución de efectos útiles a condición de que la multiplicidad sea poco numerosa y el espacio bien delimitado: escuela, fábrica. Lo que hacen las disciplinas es repartir la multiplicidad en

el espacio y ordenarla en el tiempo (Foucault, 2002). Encierro, emparejamiento, serie por un lado y subdivisiones, programaciones, secuencias por el otro. Todo con el objetivo de multiplicar las fuerzas. «Para Foucault, las disciplinas transforman a las multitudes confusas, inútiles o peligrosas en clases ordenadas» (Lazzarato, 2006, p. 3). Según el abordaje foucaultiano, en el capitalismo, lo que hay que tener en cuenta no es un único problema sino una multiplicidad de dramas sociales que el sistema busca reducirlas en un ordenamiento productivo y pacífico.

Las técnicas disciplinarias nacen en el siglo XVII y las técnicas biopolíticas 50 años después (Lazzarato, 2006, p. 83). Las técnicas disciplinarias están constituidas por un conjunto de reglamentos militares, escolares, hospitalarios, por procedimientos empíricos para examinar y corregir las operaciones del cuerpo (Foucault, 2002). Aumenta la capacidad útil de los cuerpos al tiempo que disminuye la fuerza de resistencia política. Las técnicas biopolíticas en cambio buscan desarrollar diversos procedimientos para someter los cuerpos y vigilar a la población (Foucault, 1998). Aunque poseen indicadores bioestadísticos conmensurables, al referirse a un objeto dinámico y múltiple: la vida, se debe tratar con instrumentos acordes. Es la vida misma la que debe ser gestionada y controlada por el Estado. La relación de poder médico/enfermo en un hospital en la sociedad disciplinaria se extiende a la relación medicina/vida o mejor dicho a la administración de la vida en la sociedad de control.

En relación con las poblaciones, las técnicas que se prescriben no son prioritariamente disciplinarias, sino de otra índole. «Las técnicas biopolíticas (la salud pública, las políticas de la familia) se ejercen como gestión de la vida de una multiplicidad, cualquiera que sea» (Lazzarato, 2006, p. 76). La multiplicidad implica diversidad, número y el espacio abierto. Condiciones muy distintas a las del ejercicio disciplinario. La actuación sobre una multiplicidad determinada requiere diversos mecanismos, vías y agentes. El dinamismo social precisa que existan instrumentos polivalentes, que no persigan solamente su objetivo explícito sino que produzcan, incluso sin que sus agentes tengan conciencia de ello, diseminación de efectos, asimilación de comportamientos, construcción de hábitos.

En este sentido, los mecanismos institucionales persiguen la canalización de las energías que fluyen como fuerzas subversivas, como arranques transformadores desviándolas hacia maquinarias que lo convierten en flujos provechosos para el sistema. «El poder es una relación de fuerzas, mientras que las instituciones son agentes de integración, de estratificación de las propias fuerzas. Las instituciones fijan las fuerzas y sus relaciones en formas precisas al dotarles de una función reproductora» (Lazzarato, 2006, p. 77). Con esto, las fuerzas vitales de los individuos y grupos sociales, merced a las técnicas biopolíticas, se convierten en factores de producción y reproductores de la sociedad.

Deleuze menciona que ya Foucault había detectado el paso de las sociedades disciplinarias a las sociedades de control en el mundo contemporáneo. En éstas el encierro da lugar a sistemas de monitoreo, educación y sanción distintos. Es en este sentido que trata Deleuze los nuevos sistemas de educación y atención de la salud en un marco abierto, flexible, desterritorializado donde diversos medios confluyen para que los propios individuos realicen lo que él denomina «agenciamiento».

La sociedad de control deleuziana no elimina la sociedad disciplinaria sino que la asume y confluye con ella para el ejercicio del más completo agenciamiento del biopoder. Estos distintos elementos configuran multiplicidades tanto explícitas como solapadas que hacen al funcionamiento discontinuo. Sus componentes operan por agenciamientos territoriales y desterritorializados, que hace que todos los segmentos tengan significación política, de mayor o menor envergadura, dimensiones macro o micro, que atraviesan individuos y grupos.

¿Qué es biopoder? Modalidad de acción dirigida a una multiplicidad. Va más allá de las técnicas disciplinarias que transforman los cuerpos. Las tecnologías biopolíticas se dirigen a una multiplicidad como masa. Se dirige a la población y no al individuo (Lazzarato, 2006, p. 83). Apunta al hombre en tanto especie, instala los cuerpos en el interior de los procesos biológicos de conjunto. El biopoder tiene como objetivo la fecundidad de la especie, el monitoreo de las epidemias dominantes dentro de la población; accidentes de trabajo, vejez-jubilación. Por último, ordenamiento del territorio, efectos climáticos, gestión del agua, etc. (Lazzarato, 2006, p. 84).

Si la medicina, en una sociedad estratificada, es un afán de saber y de poder, consecuentemente es parte del dominio para la permanencia de las vigentes condiciones sociales, las que hacen posible la estratificación. «El cuerpo es una realidad biopolítica; la medicina una estrategia biopolítica» (Foucault, 1978, p. 38). Más allá de los efectos directamente biológicos como la salud y calidad de vida, la biopolítica abarca aquellas estrategias que refuerzan la sociedad estable, reproductora de las condiciones de producción de la sociedad capitalista, que induce de manera permanente a generar dispositivos de información sobre las conductas para la administración de la vida. «Las sociedades modernas son sobre todo sociedades de normalización» (Castro, 2011, p. 52) que hace entrar a la vida en los dominios de los cálculos y hace del saber-poder un agente de transformación de ella. «La especie humana, en cuanto especie biológica, entra a formar parte de las estrategias políticas» (Castro, 2011, p. 53). Las estrategias para producir hábitos de comportamiento saludables se convierten también en instrumentos de vigilancia epidemiológica y política.

De la misma manera que la educación pasó de ser una etapa de la vida para establecerse como un proceso continuo, la atención de la salud dejó de ser asistencia a los enfermos o momento de curación de enfermedades, para transformarse -a través de los servicios ambulatorios, la promoción, la participación comunitaria y los equipos de asistencia domiciliaria- en una operación permanente de inspección para garantizar la vida saludable. Es la medicina sin médicos ni enfermos del que habla Deleuze. Es la gestión estratégica del cuerpo.

Los diversos sistemas de registro, dinámicos, abiertos y permanentes, buscan grupos de riesgo, observan enfermos potenciales, prevén acontecimientos, adivinan el peligro. Si bien no son más benévolos que las máquinas disciplinarias y los dispositivos de encierro de antaño, son más flexibles y amigables. Modos novedosos, menos explícitos y más eficaces de un régimen de dominación, que controla y ejerce el poder sobre individuos, grupos y territorios.

La biopolítica induce a comportamientos, organizaciones, ética y cultura del cuidado, autocuidado y permanente monitoreo de las condiciones de vida. Conformando instituciones, estructuras, dispositivos, agen-

ciamientos para la administración de las poblaciones. El poder es el gerente de la vida y esta gestión biológica tiene efectos políticos y sociales que refuerzan el poder mismo, multiplica sus efectos y difumina su carácter de dominación.

4. Análisis del agenciamiento

4.1 Ser y hacer

Agenciamiento es la categoría que Deleuze utiliza para buscar comprender el carácter complejo de los funcionamientos maquínicos. En francés es «agencement». La palabra viene del verbo «agir», que es intransitivo. A su vez agir viene del latín *agere*, hacer.

Hacer algo, entrar o estar en acción: *El momento de actuar ha llegado. Un gobierno que no actúa.* Comportarse de una manera particular: *él es un hombre honesto.* Actuar de una manera determinada con alguien: *Usted se comportó mal con él.* Ejercer una acción, una influencia sobre alguien o algo; hablando de alguna cosa, tener eficacia sobre algo o alguien: *La luz incide en el crecimiento de las plantas.* Ser eficaz, jugar un rol, hablando de algo: *Deje que la naturaleza siga su curso.*¹⁰

Actuar, ejercer una influencia, representar un rol, hacer una acción eficaz, denotan el verbo «agir». Estas significaciones se trasladan al «agenciamiento» deleuziano donde adquieren mayor complejidad y hondura. El aspecto que no aparece en «agir» es la acción sin sujeto que sí existe en el concepto deleuziano.

«Agenciamiento: acción de agenciar; situación de lo que está agenciado; organización, disposición. El agenciamiento de un almacén»¹¹. «Agenciar: verbo transitivo. Disponer, organizar un conjunto de ma-

10 «Agir: Faire quelque chose, entrer ou être en action: *Le moment d'agir est venu. Un gouvernement qui n'agit pas.* Se comporter de telle ou telle manière: *Il agit en honnête homme.* Se comporter de telle ou telle façon avec quelqu'un: *Vous avez mal agi avec lui.* Exercer une action, une influence sur quelqu'un, quelque chose; en parlant de quelque chose, avoir une efficacité sur quelque chose ou quelqu'un: *La lumière agit sur la croissance des plantes.* Être efficace, jouer son rôle, en parlant de quelque chose: *Laisser agir la nature*» (Larousse, 2012).

11 «Agencement: Action d'agencer; état de ce qui est agencé; arrangement, disposition: *L'agencement d'un magasin*».

nera que sus elementos sean adaptados exactamente unos con otros de modo que responda mejor a su fin: *Agenciar bien el desarrollo de una trama*»¹².

Si se relaciona «*agir*» y «*agencement*» franceses, se tiene en gran medida el repertorio completo y la coherencia. Es hacer, gerenciar, desarrollar, ejercer, asumir, cumplir, influir, organizar. El aporte deleuziano es que el «agenciamiento» dispone el trabajo de gestores junto al funcionamiento automático, combina las prácticas dirigidas con las acciones azarosas y sobre todo, la relación de elementos heterogéneos.

En castellano no hay un término equivalente, lo más cercano es el verbo agenciar.

Agenciar ³/₄según el diccionario de la Real Academia Española (RAE)³/₄ quiere decir «Hacer las diligencias conducentes al logro de algo. Procurar o conseguir algo con diligencia o maña» (RAE, 2012).

4.2. El concepto deleuziano

El diccionario de la RAE no registra la palabra «agenciamiento», la cual constituye un neologismo. En el «Glosario» del libro de José Luis Pardo (1990) aparece una de las nociones más claras:

«Agenciamiento o Disposición (*agencement*): Es la unidad mínima de análisis teórico y de actividad práctica. De ella pueden darse dos definiciones, una descriptiva y otra cartográfica u operativa» (Pardo, 1990, p. 179).

Se tiene entonces que el agenciamiento es un instrumento de análisis, el más elemental para la comprensión del funcionamiento de las estructuras, los dispositivos, el entramado social. Es un sistema de instrumentos de la actividad práctico-política. El agenciamiento es la forma de la acción política, incluye todos sus elementos: la acción, la pasión, el medio, la combinación de actividad-pasividad individual y colectiva, lo controlado y las líneas de fuga, lo azaroso y maquínico.

12 «Agencer: verbe transitif (de l'ancien français *gent*, joli) Disposer, arranger un ensemble de sorte que ses éléments soient exactement adaptés les uns aux autres et que le tout réponde au mieux à sa destination : *Bien agencer les développements d'une intrigue*» (Larousse, 2012).

Gregorio Kaminsky (1995, p. 201), dice en su «Breve glosario»:

Agenciamiento: Noción más amplia que la de estructura, sistema, forma, proceso, etc. Un agenciamiento comporta componentes heterogéneos sea del orden biológico, social, maquínico, gnoseológico, imaginario, etc. En la teoría esquizoanalítica del inconsciente el *agencement* es concebido para hacer frente al «complejo» freudiano. Para el caso de este estudio, una Unidad de Salud de la Familia (USF) es un tipo de agenciamiento. Y la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) es un sistema de agenciamientos: territorializa y desterritorializa, desarrolla conductas, promueve acciones, produce afectividades, incluye individuos varios en acciones disímiles, configura tipos de organizaciones, provoca acciones colectivas, involucramientos masivos. Ex profeso, oficialmente da sentido a las acciones de salud propiamente, al tiempo que las mismas acciones cobran múltiples nuevos sentidos, adquiere nuevas utilidades que se enganchan en nuevos agenciamientos. Es un «complejo» de instituciones, funciones, individuos y grupos, agentes y pacientes y, sobre todo, múltiples objetivos y productos.

El término comporta la acción-pasión de los grupos, la producción combinada y, en el caso de las políticas de salud que aquí se estudia, los procesos y objetivos disímiles, conocidos y no conocidos, consecuencias lógicas y las aparentemente no congruentes ya que pone en marcha un proceso que genera múltiples derivaciones. «El enunciado es el producto de un agenciamiento, que siempre es colectivo, y que pone en juego, en nosotros y fuera de nosotros, poblaciones, multiplicidades, territorios, devenires, afectos, acontecimientos» (Deleuze y Parnet, 1980, p. 61).

Un agenciamiento es una enunciación que activa sujetos y objetos, relaciona individuos y cosas. Es una interacción, es una producción colectiva. Moviliza territorios, cosas heterogéneas y homogéneas. Pone en función elementos yuxtapuestos y combinados. Hombre y artefacto, máquinas colectivas, instrumentos educativos, sanitarios, espíritus humanistas, espíritus policíacos. Produce acontecimientos. Opera elementos de múltiples contornos, cognitivos, prácticos, afectivos. Es el disparador de procedimientos estatales y para estatales.

El célebre primer principio de Spinoza (una sola sustancia para todos los atributos) depende de este agenciamiento, y no a la inversa. Existe un agenciamiento Spinoza: alma y cuerpo, relaciones, encuentros, capacidad de ser afectado, afectos que realizan esa capacidad, tristeza y alegría que cualifican esos afectos. Con Spinoza la filosofía se convierte en el arte de un funcionamiento, de un agenciamiento (Deleuze y Parnet, 1980, p. 72).

La comparación del agenciamiento alma-cuerpo de Spinoza es magnífica para tratar de explicar el modo de estructuración, funcionamiento, desarrollo y gestión de la estrategia APS. Es una combinación de estructuras tangibles e intangibles, de *software* y *hardware*, de funcionamientos explícitos y no explícitos, de planes e indicadores lógicos cruzados por itinerarios aleatorios. Tiene una conducción y la sobrepasa. Tiene instrumentos de inspección y erupciones no controladas. Como estrategia está orientada a un fin específico, no obstante, sirve a otros fines no estipulados explícitamente. Es una máquina con vida propia, funciona como un todo; si bien tiene partes autónomas, en las cuales difícilmente se pueden detectar funciones específicas y objetivos específicos que no tengan otras funciones y otros objetivos. Las partes no son comprensibles sino en un agenciamiento.

Un agenciamiento es una multiplicidad que comporta muchos términos heterogéneos, y que establece uniones, relaciones entre ellos, a través de edades, de sexos y de reinos - a través de diferentes naturalezas. La única unidad del agenciamiento es de co-funcionamiento: una simbiosis, una «simpatía». Lo importante no son las filiaciones, sino las alianzas y las aleaciones; ni tampoco las herencias o las descendencias, sino los contagios, las epidemias, el viento. Los brujos lo saben muy bien. Un animal se define menos por su género o su especie, por sus órganos y sus funciones, que por los agenciamientos de los que forma parte. Como ejemplo un agenciamiento del tipo hombre-animal-objeto manufacturado: HOMBRE-CABALLO-ESTRIBO (Deleuze y Parnet, 1980, p. 79-80).

La política sanitaria del Estado, a través de su estrategia de Atención Primaria de Salud, es un tipo de agenciamiento que involucra diversos actores en pos de *la salud y la calidad de vida*, es decir, de la biopolítica. Es el

ejercicio del poder en el cuerpo del individuo. En este agenciamiento, el individuo es agente y paciente. Además de ser agente de su propia salud, se constituye en un agente comunitario, un activo *ad honorem* al servicio de la comunidad, al servicio de la salud, del orden social y del Estado.

El agenciamiento de la salud es una asombrosa máquina que produce informaciones para el Estado. Es una gigantesca estructura que perfila conductas, promueve organizaciones y construye una deontología anclada en la defensa y la promoción de la calidad de vida. Las técnicas inquisitoriales de los funcionarios de la salud y los individuos de la comunidad son diferentes. Unos interrogan, los otros observan e informan. Unos practican el interrogatorio individual, otros la técnica asamblearia. El resultado es un sistema de informaciones sobre los individuos, que opera sobre un expreso objetivo de un régimen de vida saludable y que sobre todo busca tener un tejido social transparente, observable, controlable, previsible.

Todas las acciones y movimientos del agenciamiento colectivo se arropan con la ética de la salud pública como gestión de la calidad de vida y como forma de la salvación del pueblo y, subrepticamente, el vehículo de vigilancia más profundo y dinámico del Estado.

El agenciamiento es una simbiosis, una relación de funcionamiento, una mutualidad de factores, de géneros diferentes. La técnica inquisitorial, que provoca normalmente temor y repulsión en el ámbito policial, en el marco de la salud pública adquiere otra dimensión. Sigue siendo un interrogatorio, mas se hace natural, no forzado, parte insoslayable del cuidado de la salud. El agenciamiento aquí reconvierte funciones, objetos, naturaliza lo artificial. Las organizaciones civiles comportan nuevos roles, asumen nuevas tareas, desarrollan nuevas acciones. El agenciamiento es una interfaz por la que la gestión institucional, a través de las organizaciones sociales, gana confianza, despliega naturalmente el registro, se hace amigable y reporta al Estado.

A los roles consuetudinarios de las organizaciones civiles se suman nuevos: de recolectores de fondos para uso comunitario, pasan a clubes de cuidados mutuos para el manejo de diabetes y la hipertensión, para el cuidado de la gente de la tercera edad al tiempo que

se convierten en centros de observación, de investigación sobre el manejo de las familias y laboratorios para la incorporación de nuevos manejos en el seno familiar.

La simbiosis entre elementos, la complementación y cambio de roles de las distintas instituciones, funciones y servicios, la salud como policía, el servicio de inteligencia revestido de humanismo salubrista, las diferentes esferas de vigilancia sanitaria (ministerial, departamental, municipal, social), las diferentes instancias, reuniones, equipos, asambleas, clubes, comisiones, conforman la funcionalidad del agenciamiento.

Las acciones comunitarias son el ejercicio de colectivos de apoyo solidario, reproductoras de dispositivos de monitoreo donde confluyen miradas, comentarios, caracterizaciones, registros y, en el mismo sentido, dispersan iniciativas por la vitalidad del agenciamiento, producen efectos múltiples sobre la salud y el comportamiento social.

Un agenciamiento es siempre e indisolublemente agenciamiento maquínico de efectuación y agenciamiento colectivo de enunciación. En la enunciación, en la producción de enunciados, no hay sujeto, siempre hay agentes colectivos; en el contenido del enunciado nunca se encontrarán objetos, sino estados maquínicos (Deleuze y Parnet, 1980, p. 81).

¿Cuál puede ser el resultado del funcionamiento de la APS? ¿Quién opera efectivamente una USF? ¿Qué utilidad tienen los registros? Si bien hay planes estatales, sistemas de monitoreo, una jerarquía burocrática, el operativo social es más amplio que lo que estipulan los ordenamientos oficiales. Con los agentes colectivos, el efecto se multiplica, lo que se produce son protocolos de atención dinámicos potenciados por los agentes, regulaciones de conductas, acciones sociales sobre los determinantes de la salud, sistemas de organización, hábitos de higiene, de cuidados y de observación vecinales. Los discursos oficiales se hacen populares, los operativos estatales se traducen como derecho a la salud.

En el despliegue del agenciamiento, el objeto explícito no es el verdadero objeto. O, por lo menos, lo es en una medida parcial. El individuo, la familia, el sano, el enfermo, la comunidad, los grupos. El objeto es el individuo que se mueve, la familia que lo acoge, el grupo al que

pertenece. El objeto es la vida del individuo en el sentido sanitario y lo que hace con su vida en el sentido político. El objeto en realidad no es tal o cual objeto, sino un estado “maquínico” donde las propias relaciones sociales se transforman en mecanismos de observación de las relaciones y acciones sociales, con poder de observar desde el principio los proyectos grupales y anticipar los posibles cambios.

El agenciamiento es un instrumento, en este caso de dominio, el poder de los poderosos que agencia la reproducción de las condiciones de dominio.

El aparato de Estado sería más bien un agenciamiento concreto que efectúa la máquina de sobrecodificación de una sociedad. Pero esta máquina no se confunde con el Estado, su papel es organizar los enunciados dominantes y el orden establecido de una sociedad, las lenguas y los saberes dominantes, las acciones y los sentimientos adecuados a dicho orden, los segmentos que prevalecen sobre los demás (Deleuze-Parnet, 1980, p. 146).

Lo que para Marx constituía la lucha de clases como motor de la dinámica social e histórica, más allá de la organización estatal o, mejor dicho, involucrando al Estado, en Deleuze es la máquina de sobrecodificación de la sociedad. Esta máquina es social, el Estado es un agenciamiento concreto de esta máquina que como tal organiza saberes, enunciados y acciones del orden establecido. La versatilidad de esta categoría estriba en que puede explicar el aspecto mundial del sistema del cual los estados son solo agenciamientos concretos. Además, los agenciamientos estatales no están todos al mismo nivel, la máquina los jerarquiza, los ordena según el orden dominante mundial.

El agenciamiento incluye y pone en funcionamiento un conjunto de elementos ordenados o yuxtapuestos, aparentemente inconexos. La estrategia de APS no dice formalmente que su propósito sea el manejo de informaciones en orden a los intereses políticos del régimen, tampoco que su objetivo sea erigir individuos disciplinados y proactivos con las metas políticas del Estado. Los objetivos enunciados tienen que ver con la salud y calidad de vida de la población, son altruistas, responden a los derechos humanos y no a la necesidad estatal del orden.

El tipo de funcionamiento y desarrollo del agenciamiento permite que, al tiempo que se gestionan los programas y proyectos relativos a lo explícitamente establecido, el sistema pueda profundizar en la gestión tendiente a cumplir con los objetivos del control. De esta forma, con relación al orden social, toda política pública logra sus propósitos si puede evitar o aminorar los conflictos sociales o, por lo menos, ubicar con relativa anticipación los posibles focos de desviación social.

4.3 El totalitarismo del Estado

El Estado en su dimensión más estricta es aparato de represión (Lenin, 2003), en una definición más amplia Gramsci (1975) dice que, además, es un órgano formador de conciencias, un factor ideológico. Para Hegel había una diferencia entre Estado y sociedad civil (Hegel s/f) y aquí es importante la relación entre ambos. Gramsci considera que el Estado forma consensos, no hace simplemente un ejercicio del poder físico con el monopolio de la violencia, sino que además convence, forma la opinión y las creencias, es la forma en que actúa sobre la sociedad civil.

Poulantzas (1979) explica la relación entre sociedad y Estado como una totalidad conformada por instituciones estatales y por organismos no estatales. Cuando el Estado opera y desarrolla su política lo hace con sus instituciones oficiales y a través de entidades no gubernamentales, agrupaciones, familias. El Estado estatiza la sociedad civil, las asociaciones y los individuos. Para decirlo en los términos de Deleuze, el poder realiza un agenciamiento y a través de él no solo controla estatalmente sino paraestatalmente y la totalidad social es convertida en una sociedad de vigilancia.

El Estado es un agenciamiento de la clase dominante. La totalidad del poder es un agenciamiento que involucra instituciones y no instituciones. Este fenómeno logra fundir en un solo proceso de múltiples efectos la función policial, la función de servicio social y la participación comunitaria. La preocupación por la salud mezcla, yuxtapone, liga, relaciona de forma coherente o desordenada, sistemática o al azar la calidez de la atención al usuario, la batería de instrumentos de diagnóstico, la historia personal y familiar, el tratamiento y la vigilancia epidemiológica, las reuniones comunitarias, las campañas de prevención y las brigadas barriales en un formidable entramado donde

se pierden los puntos de contacto entre los tentáculos políticos del Estado y la acción consciente o mecánica de los individuos.

Operan varios mecanismos para el involucramiento de la población y sus organizaciones en el entramado. Uno de ellos es la agenda oculta de toda política pública: participación social implica un control sobre la población y también que ella misma controle a los funcionarios; el servicio social (salud, vivienda, educación, etc.) implica siempre el interrogatorio: fichas, planillas, encuestas, colecta de información de toda índole para la base de datos del gobierno. Toda la población constituye ojos y oídos del sistema y toda la información estatal es un patrimonio del poder.

La interdisciplinarietà, no como método de investigación científica sino como forma sistemática y asistemática de combinar seguridad, preocupación humanitaria, delación, prejuicio (sospecha de violencia doméstica, sospecha de niños no vacunados, sospecha de patios con criaderos de vectores) es componente esencial, por definición del agenciamiento.

La acción reproductora del orden social por parte del Estado aterriza en las comunidades como programas sociales, educativos, sanitarios, desarrollistas.

El agenciamiento no es gestión, éste es una parte ínfima de aquel. La gestión supone planes, sistemas de monitoreo, indicadores, plazos, evaluación de resultados. El agenciamiento funciona según líneas establecidas y planificadas, y opera además por senderos irregulares; actúa por agentes oficiales y por voluntarios; por tareas programadas y por actividades fuera de contexto. Tiene un sinfín de raicillas entrelazadas. La campaña del dengue por ejemplo, supone planes de fumigación de un barrio, de cuadrillas programadas que revisan casas; de campañas televisivas; sin embargo, la acción se multiplica a través del vecino chismoso que observa el patio ajeno, del rumor barrial sobre supuestos enfermos, de voluntarios que se ofrecen para limpiar baldíos, de la recomendación sanitaria en cualquier conversación a la salida de una misa.

El agenciamiento es totalitario, está pendiente para fagocitar todo lo que aún está afuera. Todo lo que existe es susceptible de inspección.

No puede haber ninguna acción estatal, ninguna acción del gobierno que no tenga una agenda oculta en orden al fortalecimiento del poder.

5. Agenciamiento y Atención Primaria de Salud

5.1. La APS es un rizoma de control

¿Qué es lo que se gobierna? Esta cuestión está en la base de la teoría política tanto de Guillaume de La Perrière como en Maquiavelo (Foucault, 2006). En ambos el gobierno tiene que ver con las cosas.

Cuando se busca en *El príncipe* lo que caracteriza el conjunto de objetos sobre los cuales se ejerce el poder, se advierte que, para Maquiavelo, el objeto, en cierto modo el blanco del poder, son dos cosas, por una parte, un territorio, y [por otra], la gente que lo habita (Foucault, 2006, p. 121).

En otro sentido, La Perrière hace referencia al objeto de poder «...en el texto de la Perrière vemos que la definición del gobierno no se refiere en manera alguna al territorio: se gobiernan cosas» (Foucault, 2006, p.122). Foucault precisa: «El gobierno se refiere a las cosas entendidas como imbricación de los hombres y las cosas» (Foucault, 2006, p, 122). Y concluye destacando la novedad: «Nunca se gobierna un Estado, nunca se gobierna un territorio, nunca se gobierna una estructura política. Los gobernados, son todo, son gente, hombres, individuos, colectividades» (Foucault, 2006, p, 149).

En Maquiavelo, el elemento fundamental del principado es el territorio, gobierno de territorio y de gente. Mientras que en La Perrière son las cosas, disposición de las cosas entendida como relación de hombres con las cosas. Gobierno de cosas para conducir las hacia un fin oportuno. Aquí el gobierno propiamente dicho no pone en discusión la vieja cuestión de la soberanía. La modernidad exige otro tipo de tratamiento, no es preguntar dónde estriba el poder, quién tiene el derecho a ejercerlo sino cuáles deben ser los efectos.

La soberanía –en la filosofía política clásica- tiene como fin el bien común, este no es sino la sumisión a la ley. Este círculo se rompe con la nueva definición. El gobierno tiene una pluralidad de fines

específicos. Dispone de cosas, aplica tácticas más que leyes para alcanzar los fines del gobierno. Para todo esto las virtudes necesarias son la paciencia, sabiduría y diligencia. Sabiduría entendida como conocimiento de cosas, objetivos y medios, más que conocimiento de leyes humanas y divinas. Diligencia, apelando a la figura del padre de familia –el sentido pastoral-, es gobernar en la medida en que se considere, al servicio de los gobernados. Paciencia, consenso, vigilancia, es la prescindencia de la necesidad de la violencia inmediata para el ejercicio del poder.

Esta teoría del arte de gobernar estuvo ligada a las transformaciones modernas del aparato administrativo y al conjunto de saberes y análisis, definidos después como estadística. Este arte de gobernar está relacionado con el mercantilismo y con los esfuerzos por dotar de una racionalidad al ejercicio del poder. Se concibió como arte de gobernar y no como ejercicio de soberanía. El mercantilismo es la primera racionalización del ejercicio del poder (Foucault, 2006). El saber del Estado al servicio de las tácticas del gobierno.

Con el surgimiento del fenómeno de la población se produce el desbloqueo del arte de gobernar. El desarrollo de la ciencia del gobierno produjo que la economía se centrara de nuevo en su tema específico y el problema del gobierno pudo pensarse y calcularse fuera del marco jurídico de la soberanía (Foucault, 2006).

La población entraña efectos propios no reducibles al modelo familia. Estos son fenómenos colectivos, amplios y dinámicos. Es por eso que la familia desaparecerá como modelo gubernativo. Como meta última del gobierno aparece la población y no la magnificencia del poderío del soberano. La prioridad la tienen las tácticas y técnicas de gobernar.

El problema de la soberanía no ha sido eliminado, al contrario, se ha vuelto más agudo. Tampoco desaparece la disciplina, mas aún es importante en cuanto se debe manejar la población. «La soberanía se ejerce en los límites de un territorio, la disciplina se ejerce sobre el cuerpo de los individuos y la seguridad, para terminar, se ejerce sobre el conjunto de la población» (Foucault, 2006, p. 27). Sobre una población en circulación, en movimiento.

De hecho se está ante un triángulo: soberanía, disciplina y gestión gubernamental cuyo objeto es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad. Es la gubernamentalidad, implica un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer el poder que tiene por blanco principal la población.

El procedimiento no es entonces una estatización de la sociedad, sino gubernamentalización del Estado (Foucault, 2006). Esta gubernamentalización es la que permitió la supervivencia del Estado. Se llega entonces -pasando por el estado de justicia, estado administrativo- al estado de gobierno no definido ya por territorio sino por la masa de la población que tiene volumen, densidad y, por supuesto, territorio. «La idea de un poder pastoral es la idea de un poder ejercido sobre una multiplicidad y no sobre un territorio» (Foucault, 2006, p. 158).

Si el Estado es una estrategia de poder, las diferentes estrategias gubernamentales constituyen tácticas. La salud pública y más concretamente la estrategia de APS podría considerarse una táctica de la gubernamentalidad y, por las diversas combinaciones de instituciones, dispositivos, agentes y pacientes que operan, desarrollan e intervienen, es más preciso considerarla como un agenciamiento o más precisamente como un sistema de agenciamientos.

La salud pública es una expresión del poder pastoral, poder benevolente. «En efecto, lo esencial del objetivo, para el poder pastoral, es sin duda la salvación del rebaño» (Foucault, 2006, p. 155). No busca expresar quien tiene derecho a gobernar, ni la pujanza soberana del que gobierna. «El poder pastoral es un poder de cuidados. Cuida el rebaño, cuida a los individuos del rebaño, vela por que las ovejas no sufran, va a buscar a las extraviadas, cura a las heridas» (Foucault, 2006, p. 156).

El poder pastoral es individualizador, asume una responsabilidad, la de dirigir todo el rebaño, «pero sólo puede hacerlo bien con la condición de que ni una sola de las ovejas se le escape» (Foucault, 2006, p. 157). El poder pastoral «Esa forma tan característica de Occidente,

tan única en toda la historia de las civilizaciones, nació o al menos tomó su modelo en las majadas, en la política considerada como un asunto de rebaños» (Foucault, 2006, p. 159).

El poder pastoral es salvador, oblativo. Vertebrada y agencia el compromiso social con los objetivos políticos del Estado. Las tácticas de intervención del gobierno aparecen como ejercicios del derecho a la salud de la población. Es un Estado que hace sacrificios y que protege los derechos humanos de la población.

La política de salud pública es una extensión muy importante del gobierno pastoral del Estado. Persigue el cuidado de todos al tiempo que el conocimiento de cada uno de los individuos. La meta es que nadie quede fuera, la universalidad en la cobertura sanitaria es la red que cubre, protege, recoge a toda la población en un sistema de atención y un sistema de registro. Desde el 2008, el sistema de salud del Paraguay está basado en la Atención Primaria de Salud (APS)¹³, una estrategia internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde hace 30 años. El objetivo, establecido por la OMS en la Conferencia de Alma Ata, es la cobertura sanitaria universal de la población. Los criterios que la sustentan son a la vez humanitarios y de eficiencia.

La Atención Primaria de la Salud (APS) es la estrategia que articula y vertebrada el Sistema Nacional de Salud actuando como puerta de entrada, jerarquizando y ordenando la atención. Es la estrategia que permite 'atender primero y a lo largo de toda la vida', lo que implica una lógica de cuidado longitudinal e integral. Permite asumir responsabilidad institucional y sanitaria en la atención de la salud y calidad de vida de la gente que vive en un determinado territorio (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009a, p. 19).

En primer término está el propósito de garantizar a la totalidad de los habitantes una atención integral de la salud y la consecución de

13 «Para mejorar la salud, la atención primaria debe centrarse en la salud de las personas en los contextos de los otros determinantes; es decir, en el medio físico y social en el que las personas viven y trabajan, más que en enfermedades específicas» (Starfield, 2004, p. 9)

una mejor la calidad de vida.¹⁴ En segundo término, está el criterio de eficiencia: la atención preventiva y la cobertura universal de la atención primaria significan menores costos en relación a la medicina curativa, especializada y centrada en hospitales. La eficacia se mide por menores índices de morbilidad y mortalidad prevenibles y mejores índices de calidad de vida. La cobertura universal no es sino la presencia del Estado a través de la cartera de salud en todos los hogares, en todas las familias, en todas las personas.

Es una serie de técnicas de observación anudadas en un agenciamiento que se nutre de un saber sociológico y estadístico. La dirige el gobierno y la desarrolla, reproduce y multiplica la colaboración de la población.

En el Paraguay la estrategia APS se estructura a partir de las Unidades de Salud de la Familia (USF). Estas USF tienen a su cargo una población determinada de un territorio social determinado, aproximadamente tres mil quinientas personas (Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009a) asignadas al cuidado de los profesionales que integran el Equipo de Salud de la Familia (ESF) de las unidades. «Las personas son consideradas en su entorno familiar y comunitario, incluyendo sus condiciones de vida, con una clara responsabilidad sanitaria hacia la población asignada, enfatizándose en la promoción de la salud y la interacción con otros actores e instituciones» (Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009a).

El área de cobertura planificado por la APS es todo el territorio del país. Toda la población debería ser atendida por los servicios de salud públicos. Como sistema de vigilancia, sin embargo, el interés específico, desde el punto de vista del poder, es la lectura permanente del movimiento de las clases subalternas. Los conflictos sociales sur-

14 «En la actualidad, se acepta habitualmente que la atención primaria es atención médica de primer contacto que asume la responsabilidad longitudinal sobre el paciente (con independencia de la presencia o ausencia de enfermedad); e integra aspectos sociales psicológicos y físicos de la salud con las limitaciones naturales de la capacidad de los profesionales sanitarios» (Satarfield, 2004, p. 21)

gen en los ambientes de escasez.¹⁵ La primera tarea de atención de la salud es sociológica, administrativa, de registro, es el conocimiento de la población asignada en el territorio social. Es obvio que los usuarios de los servicios públicos de salud, en una sociedad desigual y estratificada, son fundamentalmente los sectores populares y no las clases adineradas y poderosas.

La USF es administrada por un Equipo de Salud de la Familia (ESF). El equipo tipo lo conforman un médico clínico o médico de familia, una licenciada en enfermería u obstetricia, un auxiliar de enfermería, un auxiliar administrativo y cinco promotores de salud (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social 2009a). Cada ESF cuenta con instrumentos establecidos para la adquisición de las informaciones pertinentes. «Las USF incorporan prácticas nuevas, como el censo comunitario y las visitas comunitarias, para conocer el perfil de la población asignada y la interacción de la misma con el ESF» (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2010, p. 5).

La asignación poblacional es variable, depende de la densidad de territorios. Lo importante es que ninguna familia debe quedar fuera del área de cobertura, por eso, la población objetivo puede extenderse.

Un equipo de USF posee la capacidad de cubrir una población de 3.500 a 5.000 personas. Estimándose un total de 1.300 equipos de salud para lograr una cobertura nacional. Incluye los diecisiete departamentos más la ciudad de Asunción, que constituye la XVIII Región Sanitaria (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 5).

15 «En Paraguay la pobreza está presente en todas sus manifestaciones. Normalmente, la expresamos en términos del valor de una canasta básica de alimentos, sumado a los bienes y servicios mínimos necesarios. En consecuencia, la pobreza alcanza al 32,4% de la población. Y la pobreza extrema llega al 18% en el país: es decir que 2.100.000 personas pobres -que viven en el Paraguay- no alcanzan a ganar lo suficiente para alimentarse adecuadamente. Pero la pobreza también tiene una cara de bajos niveles de educación. En promedio, una persona pobre tiene sólo 7,5 años de estudios y si vive en zonas rurales tendrá poco más de 5 años de escolaridad. Como si esto fuera poco, las personas pobres no acceden a los bienes y servicios públicos. El 30% de los pobres extremos nacen desnutridos; el 30% de los pobres extremos no accede a agua segura y el 25% de la población padece hambre.» (Royg. 2016)

El objetivo de la estrategia es la cobertura de toda la población del país, seis millones de personas (2008), para lo que se necesita 1800 USF. Hasta el 2010, en pleno proceso de implementación de la estrategia de APS, fueron realizadas diversas evaluaciones. Los resultados en términos estadísticos:

El incremento de 57.6% en relación al número de personas atendidas desde agosto de 2008 hasta fines del 2010, asimismo, el número de consultas realizadas experimentó un crecimiento del 63.4%, en igual período (8.066.744 Consultas realizadas; 3.034.485 Personas de diversas edades atendidas), cumple con el Objetivo General de la Estrategia de Atención Primaria de la Salud» (Paraguay, Ministerio de Hacienda, 2011, p. 15).

Los primeros resultados sanitarios y políticos: aumento de consultas, aumento de registros, extensión del censo. Territorialización de individuos, familias, patologías y determinantes de la salud.

El documento «Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad» denomina «territorio social» a un lugar configurado más bien por la forma de vida de los habitantes que por los aspectos de la organización administrativa del Estado. El MSPBS pretende que cada territorio determinado tenga la cobertura de la USF.

Llamamos territorio social al lugar donde vive y con el que se identifica la población, donde se comparte unidad geográfica, social, histórica y cultural; pudiendo coincidir o no con la dimensión político administrativa. Es el espacio vivo donde se producen y reproducen los determinantes sociales, donde se dan o no las condiciones para una vida digna. Está marcado por la condición estructural de las familias y comunidades (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009a, p. 23).

El territorio social es definido por el MSPBS como el sitio en que una comunidad determinada desarrolla su vida. Implica hábitos, costumbres, regularidades de actividades económicas, políticas y sociales. El territorio social no coincide necesariamente con las divisiones y jurisdicciones institucionales. La gestión de la vida se desarrolla más allá de la adscripción administrativa. La territorialización pre-

tende asumir el movimiento normal, habitual de los individuos. El mecanismo de registro y observación se adecua a la dinámica social. El territorio social es el sustrato para la superación del mecanismo disciplinario. En él confluyen los dispositivos, los cuales funcionan según se desarrolla la vida social y económica de la comunidad. La atención de la salud se orienta a las familias, en sus lugares de vivienda y vida social. Los ESF van en busca de la gente, llevan una oferta de servicios, una disposición de atenciones. No se los llama, ellos van. El sistema sigue el movimiento de la gente, el sistema está en el movimiento mismo. Los ESF visitan, interrogan y asisten.

Las unidades estarán ubicadas lo más cerca posible de las personas, en las comunidades y barrios donde vive la gente, y serán la garantía para el acceso, permanente y sin barreras, a la atención de la salud de las personas, desde niños y niñas hasta ancianos y ancianas» (Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009a, p. 20).

La estrategia de APS no responde a una demanda expresa, sino que el Estado asume como su responsabilidad la salud de la población. El médico no va a la gente únicamente cuando se le llama, sino cuando el Estado considera pertinente, necesario u oportuno. En realidad, la estrategia supone que toda familia, individuo, comunidad tienen que estar atendidos de forma permanente por los servicios de salud. El Estado es el vigilante de la salud de las personas, y en cuanto tal, realiza averiguaciones, investiga, controla a toda la población.

La primera tarea del ESF es la presentación a la comunidad. En las zonas rurales va mucha gente al acto, constituye un acontecimiento importante. En la mayoría de estos lugares es la primera vez que tienen un equipo de salud y, particularmente, un médico. El equipo, de esta forma, tiene la bienvenida, el apoyo y la confianza de la comunidad. La segunda actividad es la realización de un censo de la población asignada y el georreferenciamiento de la vivienda familiar en un mapa.

Las funciones generales de los equipos de salud de la familia están identificadas. Tienen como principales tareas la realización de un proceso de territorialización y mapeo del área de actuación del equipo, la identificación de grupos, familias e individuos expuestos a

riesgos, incluyendo aquellos que son ocupacionales y laborales y la actualización continua y permanente de dichos informes.

Los ESF tienen que asumir el cuidado de la salud de la población adscrita en el ámbito de las Unidades de Salud de la Familia, ya sea en el domicilio como en los espacios comunitarios (escuelas, asociaciones, clubes, etc.). Deben realizar acciones de atención integral conforme a las necesidades de salud de la población local, las previstas como prioridades y dentro del plan de gestión de las USF.

Los ESF deben garantizar la integralidad de la atención mediante la promoción de la salud que incluye actividades preventivas, educativas, curativas, de rehabilitación y de vigilancia de la salud. Deben prestar la atención de las demandas espontáneas, las consultas programadas y las urgencias, el desarrollo de las acciones programáticas en el servicio y en la comunidad, la búsqueda activa de enfermedades de notificación obligatoria u otras situaciones de riesgo para la salud colectiva e informar a las instancias correspondientes. Deben escuchar y atender las necesidades de los usuarios en todas las acciones, proporcionando atención humanizada, estableciendo o reforzando el vínculo del ESF con las personas. Responsabilizarse de la población adscrita, manteniendo la coordinación del cuidado tanto a nivel de las USF, como con las otras redes del sistema cuando sea necesario. Planificar y evaluar las acciones del equipo, a partir de la utilización y análisis de datos disponibles.

Desde la instalación de las USF «Se cuenta con información más detallada de la población y de las atenciones realizadas, esto permite la recolección de datos relevantes y actualizados, y favorece la toma de decisiones oportunas» (Caballero; Denis; Flecha et al. 2010, p. 45). La recolección de estas informaciones relevantes permite identificar líderes, organizaciones u otros recursos de la comunidad que puedan potenciar las acciones transectoriales con el equipo. La gestión de la información con la propia población garantiza la calidad del registro de las actividades en el Sistema Nacional de Información.

Como parte de la nueva concepción de la salud pública, los ESF deben promover la movilización y participación de la comunidad en

la gestión social del territorio. Los ESF deben participar de las actividades de educación permanente diseñados para sus integrantes. Realizar reuniones periódicas del equipo para organizar y planificar el trabajo grupal, programar y evaluar las acciones al interior de la USF y con la comunidad. Realizar otras acciones y actividades a ser definidas y que vayan surgiendo de acuerdo a las prioridades locales (Ministerio de Hacienda, 2011, p. 30).

El concepto teórico político que Foucault denomina «pastoral» aparece con toda claridad en este documento de evaluación que enumera las actividades de los ESF. Es el Estado el que se asigna un territorio social que debe controlar, asumir bajo su cuidado, tomar bajo su responsabilidad. Con el argumento de la salud y la calidad de vida, tiene que realizar una serie de actividades que le permita tener las informaciones oportunas y adecuadas, debe conocer a profundidad a los miembros de su rebaño, con todos sus problemas, tanto los que expresamente se consideran problemas de salud, como aquellos denominados determinantes de la salud y que implica todos los asuntos vitales. El espectro de los problemas sociales como el desempleo, la pobreza, las condiciones infrahumanas de vida, son generadores de insatisfacciones, malestares, de protestas, de delincuencia, de desviaciones.

El hecho de saber escuchar los problemas de la gente implica por un lado la posibilidad del acceso a un mundo de informaciones sobre sus preocupaciones, las causalidades de sus problemas. Lo más importante es que se genera una relación de confianza que permitirá en el futuro la adherencia al tratamiento y al proceso interrogatorio, fundamentales para el cuidado de la salud y para la actualización de la base de datos de las personas, de las familias y del entorno inmediato.

El conocimiento cotidiano y la confianza de la población adscripta ayudarán a la ubicación de las organizaciones existentes, a la identificación de los líderes, de sus actividades y de sus potencialidades, en principio para los objetivos de la salud pública y, en general para los fines del Estado. A través de la política de salud pública, que constituye una técnica de la gubernamentalidad, el Estado ejerce un tipo de gobierno, de intervención y de guía que involucra a toda la comunidad en la misma causa humanitaria. «En resumen, el pastoreo no coincide ni con una

política ni con una pedagogía, ni con una retórica. Es algo enteramente diferente. Es un arte de gobernar a los hombres» (Foucault, 2006, p. 193).

No es la soberanía soberbia que se impone, no es la sabihonda práctica médica, ni el discurso del bien común. Es el cuidado pastoral, es la preocupación por la calidad de vida. La acción de vigilancia vecinal opera sobre algunos indicadores trazadores: las familias que no vacunan a sus hijos, sobre la violencia intrafamiliar, sobre los adictos, sobre los ancianos sin cuidado, sobre las adolescentes embarazadas, sobre los agentes comunitarios de salud, sobre las enfermeras y médicos de las Unidades de Salud de la Familia. Se controlan las visitas de los agentes de salud, se observan las reuniones de los clubes de hipertensos y diabéticos, de los grupos de violencia intrafamiliar, se registran las reuniones de los grupos que buscan reducir los daños de las adicciones. Si la violencia intrafamiliar es un asunto de salud pública, el vecindario presta atención a los conflictos de las familias. Un grito o llanto nocturno es suficiente para llamar la atención y poner en alerta al sistema de vigilancia comunitaria de la salud pública.

A través de los Equipos de Salud de la Familia y los grupos satélites, la inspección penetra hasta los vericuetos más inaccesibles, a los sitios más escondidos y se involucra en las situaciones más íntimas. El discurso oficial sostiene que es un agenciamiento benévolo, para la salud, para evitar enfermedades, para evitar contagios, para cuidar la calidad de vida, por consiguiente es permitido, no invasivo, es altruista, donde los ojos que ven todo, donde los oídos que escuchan todo, donde los prejuicios y las sospechas vecinales se convierten en instrumentos para el cuidado de la vida.

La comunidad, los activistas de los grupos, de los Aty Guasú, participan y planifican las tareas de educación continua de los ESF. De esta manera, asumen y se hacen parte de los propósitos de las políticas públicas del Estado, adoptan sus mecanismos de intervención, colaboran en la implementación de los planes, de los censos, de la organización de los grupos. Ninguna institución del Estado puede lograr tanta colaboración de la comunidad, de las organizaciones sociales, de los líderes e individuos como el MSPBS. El aporte social se puede considerar superior incluso al del ministerio de educación y su estrategia de comunidad educativa.

En el caso del MSPBS es la colaboración en la preservación de la vida, cada aporte en la gestión de la información, en la recolección de datos, en la planificación de acciones apunta a la salvaguarda de la comunidad, al mejoramiento de la salud y a la conquista de mejores condiciones de vida. Observar, informar, registrar son partes constitutivas esenciales del cuidado pastoral.

5.2. El censo dinámico de los ESF

El censo es la herramienta clave, es la puerta de entrada a la red de control, es la confesión más amigable del sistema. «El censo comunitario es una práctica nueva muy importante para conocer el perfil de la población asignada y permite la interacción de las personas con los ESF» (Caballero, Denis, Flecha et al. 2010, p.45). ¿Cuál es el objetivo del censo? Antes que nada, establecer la relación confiable con las familias, el proceso no termina en la primera entrevista sino que ésta constituye el punto de partida de una interacción. Luego está el aspecto de contenido: arrancar la información pertinente a través del conducto de la preocupación por la salud. Por esa vía se puede preguntar todo, provocar la indagatoria es vital para el sistema político y hacerla pacífica y voluntariamente incorpora una eficacia técnica sin parangón con otra institución pública.

El censo de la USF (Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2011a) permite identificar las líneas fundamentales de información y las utilidades de las mismas para la estrategia biopolítica. El censo lleva a tener el conocimiento profundo de cada uno de los miembros de una familia, sus datos personales, estado civil, situación familiar, situación laboral, situación socio-económica. El instrumento abre las puertas que permite acceder directamente a las condiciones de la vida cotidiana, desde las dimensiones y calidad de la vivienda hasta los tipos de servicios básicos a los que tiene acceso una familia.

Además de la identidad personal, indaga bajo qué tipo de techo vive un individuo, cómo se moviliza, la extensión del núcleo familiar con el que convive. El censo permite acceder a la vinculación consanguínea y a la relación familiar nominal. El acto mismo de censar brinda acceso a informaciones que muestran los vínculos reales del entorno familiar con el individuo. Todas las observaciones deben estar escritas.

El censo constituye un documento de identificación personal y familiar. Es un prontuario de datos vitales y antecedentes sociales y económicos. El procedimiento hace posible introducir un factor fundamental en la relación individuo-Estado. El sistema utiliza la relación de confianza para acceder a las informaciones de las personas. Es inusual que una persona normal vaya a dar informaciones valiosas a agentes estatales con relativa facilidad. Habitualmente, las personas tienen recelo de los agentes de las instituciones públicas, ni qué decir de los agentes represivos como los fiscales o la policía. Sin embargo, a los médicos, enfermeras o agentes comunitarios de salud que visitan las casas, se les abren las puertas de par en par. El médico es un semidiós y su visita un acontecimiento muy importante, sobre todo si se produce en los lugares más recónditos donde nunca antes un profesional de la salud siquiera visitaba el pueblo. Los protagonistas del censo instalan un evento que resulta una táctica poderosa para el acceso a intimidad de las familias.

La primera identificación es el documento de identidad. Si una persona no lo tiene, los miembros del ESF agencian o guían para proveerla. La recolección de la información y los mecanismos de investigación fundan la primera tarea interinstitucional. Ubicación geográfica, individualización precisa y registro son necesidades técnicas de la salud pública, de la policía y del gobierno. Si no tiene cédula de identidad civil, el agente del censo debe verificar si la persona posee certificado de nacimiento o certificado de nacido vivo, con los cuales se debe realizar el siguiente procedimiento identificatorio.

En el cuadro de los datos personales de la familia se consignan el nombre completo, la relación de parentesco con el jefe o jefa de la familia, la edad, fecha de nacimiento, sexo, nacionalidad, etnia, nivel educativo, su ocupación principal, las principales afecciones que padece y, si es mujer, si realiza o no planificación familiar. El cuidado y el control de la mujer son estratégicos, es la reproductora y también la principal agente de cuidados de salud en la familia y muchas veces en la comunidad.

En el cuadro de «principales afecciones» está incluido alcoholismo y tabaquismo, con lo que el ministerio de salud puede tener ubicada a la población afectada por las dos principales adicciones del país. Para el sistema sanitario es muy importante conocer la genealogía clí-

nica del grupo familiar. Por eso en el interrogatorio se incluye «datos del fallecimiento de la familia», la relación de parentesco, la edad de la persona fallecida, las causas y el tiempo en que ha ocurrido.

Con este procedimiento es posible determinar todas las razones, incluyendo las que no son enfermedades como accidentes, crímenes y suicidios. Las causas de mortalidad permiten tener un perfil de la familia, del territorio y de la zona. No es lo mismo una franja territorial afectada por muertes derivadas de problemas pulmonares que aquella cuya causa primera o segunda de muerte sea el asesinato o los accidentes de tránsito. El censo establece las coordenadas para conocer el perfil de los territorios violentos, de las zonas más traumáticas, de las condiciones sociales más vulnerables.

Para determinar la situación sanitaria es muy importante establecer un «perfil epidemiológico» de una región. Dicho instrumento refiere las afecciones más frecuentes de una población determinada. Habitualmente de qué adolece la gente o qué es lo que causa problemas a la salud. Una epidemia puede ser de enfermedades transmisibles como la fiebre amarilla, el paludismo o el dengue. Puede haber epidemias de enfermedades no transmisibles como la hipertensión, la diabetes, la obesidad. Existen otras epidemias que no son enfermedades y que igualmente afectan a la salud, como los accidentes de tránsito, los asesinatos, los suicidios. Otras epidemias están ligadas al modo de vida como el alcoholismo, el tabaquismo, la drogadicción.

Un perfil es una muestra de las características más o menos permanentes de una persona, una familia o un grupo social. Un perfil epidemiológico nos ilustra los sucesos más frecuentes de las enfermedades, hábitos o estilos de comportamiento o causas externas que afectan a la salud y la calidad de vida de las personas en una zona o región.¹⁶

Sin embargo los perfiles, pueden no tener una utilidad sanitaria solamente. Una mirada policial o fiscal sobre estas informaciones recoge-

16 «El perfil epidemiológico es la expresión de la carga de enfermedad (estado de salud) que sufre la población, y cuya descripción requiere de la identificación de las características que la definen. Entre estas características están la mortalidad, la morbilidad y la calidad de vida» (Whittembury, (s/f), p. 1).

das permiten identificar otros diversos elementos y cruzarlos con los prontuarios policiales. Un archivo policial apenas tiene los antecedentes judiciales y civiles de una persona. Con el cúmulo de informaciones del estado de salud, de las condiciones de vida y de trabajo que le pueden proporcionar el ministerio de salud, la institución policial puede saber hasta la medicación cotidiana de una persona, sus hábitos, el comportamiento habitual en el territorio, sin hacer una sola pregunta. Es cierto, existen restricciones legales, que las produce el mismo Estado. Aquí lo importante es saber que el aparato estatal posee dichas informaciones y que tiene el poder de utilizarlos legal o ilegalmente.

El censo de los ESF indaga y observa sobre las condiciones de la vivienda, desde la propiedad, forma de pago o modo de ocupación, pasando por el tipo de material del techo, las paredes y los pisos, hasta la cantidad de habitaciones y el uso de las dependencias. Particular interés tiene la cantidad de habitaciones destinadas a dormitorios ya que de ella se deduce el grado de hacinamiento. Los servicios sanitarios de una casa indican aspectos de la calidad de vida de la familia y el status o nivel social (letrina o baño moderno, vivienda con más de un baño, etc.).

El formulario registra información sobre el acceso al agua potable y de qué forma. La fuente de agua y la forma de abastecimiento, si procede de una cañería fuera de la vivienda y dentro del terreno; si la cañería está dentro de la vivienda; si es de un grifo público o si se provee del vecino, del aguatero u otros medios. Tener agua con cañería dentro de la vivienda confiere un status muy diferente del que se provee de agua de la canilla pública o del carrito que lo trae en un tambor.

Lo mismo sucede con el tratamiento de la basura que la hoja de censo inquiere: existen varias posibilidades, desde la quema hasta la eliminación a través de un servicio de recolección. El censo da a conocer cuántas familias tiran sus desperdicios en los cursos de agua, en los baldíos, zanjas, chacras o en las calles y quienes están suscritos a sistemas de recolección privados o públicos.

Cualquier procedimiento policial de rutina, cuando se investiga a un individuo, implica la revisión de la vivienda y el análisis de los desperdicios. Los datos del censo, que deberían ser actualizadas anual-

mente o cuando se realiza una visita, hacen posible conocer -por el estudio de los desperdicios- el patrón de consumo, de alimentos, bebidas, medicamentos u otros productos. Cualquier arista, cualquier segmento de información tiene un valor potencial, policial o fiscal. Se puede saber con precisión antes de hacer visita alguna o cateo dónde una familia deposita su basura y con ella los vestigios más frecuentes que son revisados en una investigación.

El informe sanitario sobre una familia culmina con el tipo de desagüe y de baño que utiliza. Existen otras informaciones que se adquieren por el censo: los servicios de electricidad, teléfono, celular, los electrodomésticos con que se cuenta, los medios de transporte. Dónde acuden las personas cuando requieren atención a la salud, en este caso no se registra solamente si el servicio de salud es público o privado, o si tiene seguro médico, sino incluso, si la persona acude a un curandero. Es un dato adicional importante si existen embarazadas en la familia.

También es un dato de gran relevancia política si los miembros del grupo familiar participan en organizaciones comunitarias. Estas son vehículos de acceso a más información aun, además permite identificar liderazgos, tipos de liderazgos, tendencias, afinidad de las familias hacia determinados problemas o preocupaciones. Una simple pregunta sobre la pertenencia a algún grupo o movimiento social que realizan 1800 ESF con un promedio de 3.500 personas por equipo, sirve para tener un mapa político-ideológico más allá del perfil de salud.

No existe ningún instrumento público que averigüe tan profunda y legalmente la vida de las personas de los sectores populares como los interrogatorios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. No existe ninguna herramienta de investigación tan versátil y dinámica como el censo del MSPBS que tiene las condiciones de actualizarse de permanentemente. Es el instrumento de investigación más flexible, fácil y amigable con que cuenta actualmente el Estado.

5.3. La ficha clínica y la técnica de la confesión

A diferencia de la hoja del censo, la cual es una planilla familiar, la ficha clínica es individual. Tiene las mismas características del censo, la diferencia es que contiene especificaciones que llevan a

una mayor profundización del conocimiento de los individuos, es el instrumento que permite la segmentarización y, paradójicamente, la conexión con el conjunto familiar en multiplicidad de factores genéticos, de hábitos y condiciones de vida y de trabajo.

Esta ficha (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2011b) es uno de los más importantes instrumentos de investigación personal del Estado paraguayo. En la parte I, colecta las mismas informaciones que se solicita en la hoja del censo de las Unidades de Salud de la Familia: datos del paciente, donde es importante destacar las cuestiones ligadas a la residencia, si es permanente u ocasional y las referencias para ubicar la vivienda. Debe quedar constancia de la dirección, el barrio o compañía, el número de la casa y las intersecciones de las calles, además de otros datos físicos concretos que permitan identificar visualmente el sitio: algún local comercial, árbol, puente, algún accidente geográfico distinguible.

Un dato que se pregunta al padre o a la madre es si «asume el sustento de la familia». No se presupone que lo hagan siempre y, con la cuestión, se sabe exactamente cuál de ellos lo hace o, si son ambos. Puede que ninguno, a lo mejor es el hijo o la hija mayor o, el o la consorte de algunos de los hijos o las hijas.

El valor de estas informaciones excede lo meramente sanitario, tiene utilidad para los diversos tipos de controles que ejerce el Estado sobre la población. Tanto en la parte I, como en la parte II, se recogen averiguaciones similares a las del censo: antecedentes, sobre la vivienda, servicios sanitarios y servicios básicos. La ficha clínica es una de las maneras de actualización del censo y una herramienta de verificación y corrección.

Si hay contradicciones, podría realizarse una visita de cotejo y repaso por parte del médico o agente de salud de la USF. Este sistema es muy superior al de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC) que hace la recolección censal cada diez años y una encuesta de hogares cada cinco años. El sistema de la Atención Primaria de la Salud renueva su base de informaciones anualmente y puede modificar parcialmente en menor tiempo si fuere necesario.

Al final de la página de la parte II, queda constancia del nombre del personal administrativo que toma la información sobre las condiciones de vida y vivienda del paciente. No es un dato menor, es un recurso para ulteriores indagaciones, precisiones, corroboraciones.

Lo que sigue es el esquema de vacunación. La inmunización de los niños es responsabilidad de los padres. La verificación de la tarjeta de vacunación es un método de seguimiento de la salud infantil, así como del estado de responsabilidad de los padres o encargados, de la relativa ausencia o presencia de los adultos en el hogar, de la relación regular o irregular de los hijos con los padres, del grado de atención a distancia -si éstos han emigrado por razones laborales u otras-.

La libreta de vacunación controla a los niños y a los padres. Es un baremo que califica la organización de la familia, el grado de desmembramiento o de cohesión, el nivel educativo real e incluso, el socioeconómico. Indica la calidad de asimilación de la disciplina sanitaria básica que inculca el Estado a grupos familiares. Los hogares sin disciplina escolar, sin vacunación regular, sin disciplina laboral, están en el nivel más bajo de la jerarquía social, es la zona roja, es el caldo de cultivo de todos los males posibles; es prioritario, por sobre todas las cosas, registrarlos. Por eso el Estado promueve programas para los sectores más carenciados, como el sistema de transferencia condicionada (Tekoporâ), que da subsidios en dinero en efectivo a cambio de que los niños se vacunen, vayan a la escuela y tengan su documento de identidad. Sistemas de registros y condiciones de normalización.

En el ítem 24 aparece un recurso muy llamativo, denominado «familigrama» donde se ilustra con íconos varios aspectos, entre ellos el sexo de los miembros de una familia; si los hijos son gemelos, adoptivos; los embarazos, abortos -provocados o espontáneos-, las muertes. Hay íconos para cada tipo de pareja: si hay matrimonio o no, si hay divorcio o separación de hecho. La intensidad de las relaciones interpersonales familiares se ilustra pormenorizadamente: conflictiva, cercana, muy estrecha, muy estrecha y conflictiva, quebrada, distante. Una sola mirada al familigrama muestra la membresía familiar, el estado civil, la situación de los hijos, el número de muertos, abortos y sus tipos, la relación afectiva entre los miembros y la intensidad.

Según el interés y el objetivo de la institución estatal que investiga, se puede calificar, jerarquizar y filtrar el familigrama siguiendo algunos ejemplos: de acuerdo a la intensidad de determinados tipos de relaciones, o la cantidad de abortos, o las separaciones de hecho o la cantidad de muertos y, esta última, según las causas. La ficha clínica es la vía para realizar un mapa de los muertos. La caracterización de las muertes y sus causas proporcionan una visión epidemiológica y criminológica muy precisa, de interés sanitario, policial y comercial. No puede dejar de tener interés para las empresas públicas o privadas algunas informaciones como por ejemplo las zonas, rangos de edad, educación e ingresos en relación a las principales causa de la mortalidad. El acceso a la base que contiene estos datos puede ser legal o ilegal, de cualquier manera, el poder político cuenta con la información. En las zonas con muchas muertes violentas pueden determinarse criminológicamente múltiples variables tanto en relación a las víctimas como a los agentes violentos.

En el ítem 25 se describen los antecedentes de las enfermedades familiares del individuo. Datos del padre, madre, hermanos e hijos. Si están vivos y padecen alguna dolencia. Si están muertos, cuáles son las causas y las edades al fallecer. La ficha, al tiempo de ser un mapa físico-patológico, es además el resumen de la cronología biológica del individuo y su familia. Es la historia de los hábitos de vida a través de la indagatoria de las enfermedades.

El acceso universal del que habla la «Políticas Públicas para la calidad de vida y salud con equidad» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009a), se refiere a que cada individuo debe tener la cobertura sanitaria básica y la atención profesional que hagan posible el disfrute de una vida digna, así dice el discurso oficial. Todo a través de la estrategia de APS y sus mecanismos de implementación. La cobertura sanitaria es la diseminación de un rizoma de instrumentos de indagación y registro. El Estado nacional, accede a través del ministerio de salud a informaciones claves sobre cada individuo que seguramente serían imposibles de tener a través de los órganos de inteligencia, policiales y fiscales, por lo menos no con la facilidad y masividad con que puede proporcionar la cartera sanitaria.

La base de datos universal permite que el Estado disponga de informaciones íntimas, personales, vitales y profundas de todos. Una vez desarrollado e informatizado el conjunto del sistema, con un clic, podrá conocer los hábitos saludables y no saludables, las adicciones, la clase de hacinamiento, las tensiones interpersonales, hasta el grado de animadversión que existe entre las parejas, los allegados, padres, hijos, suegros, nietos en un núcleo familiar, sin ningún recurso policial extra. Cualquier individuo puede ser monitoreado a través de su historial o el de sus familiares.

El aspecto relevante no está en la velocidad de procesamiento de la tecnología informática ni siquiera en la posibilidad de cruzamiento casi infinito de los datos, sino en el acceso al conocimiento, en el dispositivo técnico-político de acopio de la información, en la indagación inteligente y sistemática, en la provocación de la confesión, en la forma de arrancar la verdad.

El Estado consigue la colaboración plena de las personas, porque éstas tratan con una institución imbuida de un aura filantrópica. No es una investigación policial, ni pesquisas de agentes fiscales, ni averiguaciones de funcionarios que persiguen evasores de impuestos. Son agentes de sanidad pública, médicos, enfermeras, promotores, dedicados a la salud de la población cuyos cuestionarios, formularios y planillas recogen y analizan referencias de la vida y de la muerte, de la salud y la enfermedad, de usos y abusos, de lo que falta y lo que sobra y cuya gestión se orienta a mejorar la calidad de vida de la población. Son agentes benévolos, procuradores del bienestar, pastores que cuidan el rebaño.

Quizá sean los únicos agentes que pueden entrar a una casa y gozar de máxima confianza. Si la policía visita a una familia, ésta se pone en guardia. No hay discurso que pueda convencer a la gente de brindar información acabada a un agente policial.

El personal de salud a lo sumo será sospechoso de sondear sobre la tarjeta de vacunación, en todo lo demás es visto con ropaje altruista. Su pregunta no molesta, su presencia es saludable.

El ítem 26 contiene 28 cuestiones sobre los antecedentes personales: cardiovasculares, respiratorios, digestivos, genitourinarios, osteoartromus-

culares, hemolinfopoyéticos, endócrinos, neuropsiquiátricos, psicológicos, odontológicos, audiovisuales, metabólicos, alérgicos, infecciosos, tóxicos y/o dependencias, neoplásicos, malformaciones congénitas, traumatismos y/o quemaduras. Muchos de estos antecedentes físicos son observables a simple vista, algunos detectables mediante análisis y observación más detenida. Otros aspectos son importantes para la caracterización de la personalidad como el maltrato, violencia intrafamiliar, adopción, madre y/o padre adolescente, niño/a en situación de calle, judiciales, internaciones (con fecha), cirugías (con fecha), transfusiones (con fecha), otros.

En el ítem 27 consigna los antecedentes perinatales y dentro de él, los maternos: prenatales: número de embarazo, número de controles, ingesta de medicamentos, hábitos viciosos. Patologías: sífilis, VIH, chagas, hipertensión arterial, otros. Parto: lugar de nacimiento: institucional o domiciliario, vaginal o cesárea, motivo de la cesárea. Antecedentes neonatales: peso, talla.

Ítem 28: antecedentes alimentarios: lactancia materna exclusiva (tiempo), mixta o artificial de inicio. Ablactación (primera comida del lactante). Alimentación actual.

Ítem 29: desarrollo madurativo del niño: además de los controles fisiológicos, incluye dificultad de aprendizaje y trastornos de conducta.

Ítem 30: hábitos alimentarios, urinarios, defecatorios. Hábitos viciosos: tabaco, bebidas alcohólicas, drogas. El registro consigna los hábitos más íntimos, inaccesibles por otros medios que no sea la tortura.

Ítem 31: antecedentes gineco-obstétricos-urológicos: menstruación regular o irregular, gestación, partos, cesárea, aborto, inicio de relaciones sexuales, abuso sexual, métodos anticonceptivos, infección de transmisión sexual, secreción vaginal o peneana.

La medicalización de la mujer es estratégica, es parte del proceso de alienación del cuerpo femenino por parte de la medicina. Es de una verdadera gestión política del útero. El Estado, que prohíbe expresamente el aborto, asume una soberanía sobre el cuerpo de la mujer a través de los servicios sanitarios. Los equipos de salud, los agentes

comunitarios, los voluntarios de la comunidad, en fin, la acción comunitaria tienen un papel en la vigilancia del cuerpo de la mujer. La niña embarazada no tiene derecho sobre su cuerpo, ninguna mujer lo tiene.

El útero no le pertenece, está alienado, el poder político decide el embarazo, el discurso religioso lo sustenta. Los agentes comunitarios, enfermeras, médicos aparecen como custodios de la propiedad del Estado, la suspensión del embarazo por parte de la mujer está penalizada, ese derecho solo compete al poder, Todos los órganos reproductores femeninos tienen que estar bajo control institucional, son los úteros de la patria.

Parte III examen físico.

Ítem 32: la cabeza, desde el cráneo hasta las piezas dentarias.

Ítem 33: el cuello con la inclusión de formas y relieves musculares, ganglios y pulso carotídeo.

Ítem 34: tórax, conformación ósea, mamas y axilas. Relieves.

Ítem 35: aparato respiratorio, signos de insuficiencia. Vibraciones vocales.

Ítem 36: el aparato cardiovascular. Ritmo cardíaco. Auscultación. Pulso. Várices.

Ítem 37: abdomen y pelvis. Aspecto, simetría, lesiones en la piel, cicatrices, ombligo.

Ítem 38: aparato genito-urinario. Incluye la descripción anatómica.

Ítem 39: aparato osteoartromuscular (incluye el aspecto, la simetría y movilidad de miembros y articulaciones).

Ítem 40: piel, faneras y tejido celular subcutáneo.

Ítem 41: sistema hemolinfopoyético (incluye signos hemorrágicos).

Ítem 42: sistema nervioso central (empieza con el estado de conciencia) lenguaje, marcha, respuesta ocular, motora, verbal).

Ítem 43: semiología psiquiátrica: orientación conservada, percepción (alucinación tipo). Pensamiento: curso: enlentecido, acelerado, fuga de ideas. Contenido: ideas delirantes, paranoides, megalomaniacas, místicas.

Humor: tristeza, exaltado, ideas de suicidio. Agitación sicomotora.

Ítem 44: Odontograma. Constituye un clásico identificador forense y no puede descartarse como instrumento de pesquisa policial.

IV Parte. Exámenes auxiliares de diagnóstico.

Ítem 45: estudios solicitados y realizados, fechas y resultados.

Ítem 46: internaciones. Es un eficaz vehículo de seguimiento clínico y del movimiento geográfico del individuo.

Ítem 47: registro de atención ambulatoria. Aquí se compila todas las consultas realizadas en todos los servicios de salud públicos.

La información más completa del individuo es *conditio sine qua non* para el ejercicio moderno de la salud pública. El estado procura información sobre las características físicas, psicológicas, familiares y sociales de las personas incluso si éstas no estén enfermas ni requieran atención médica. La primera forma de asunción de la salud de la población, por parte del Estado, es a través del deber –en el sentido pastoral del término– de informarse. La ficha clínica es individual y consigna datos hereditarios, circunstancias familiares y condiciones sociales de vida. El manejo de la información, además de permitir la construcción de un perfil epidemiológico, hace posible elaborar un perfil de los comportamientos sociales.

Al tratarse del manejo de los determinantes sociales, el Estado precisa el conocimiento de las condiciones de vida de las personas, si no para eliminar las causas por lo menos para mitigar los efectos sanitarios, sociales y políticos. Si no se puede eliminar la pobreza, se puede saber cuál es el límite para el estallido, cuál es el umbral de la descomposición social, cuáles son los efectos en la salud y en las conductas.

Las condiciones de vida ilustran los avatares de la salud y los ambientes sociales de los individuos. Con el cuestionario clínico el Estado conoce cada pedazo del cuerpo, cada órgano, el estado físico y mental. El Estado conoce íntimamente a los individuos, conoce el interior de las personas y puede relacionar determinadas características anatomo-patológicas con determinadas condiciones de vida e incluso territorializar dichas relaciones.

El cuestionario clínico es el más completo acto de confesión que haya hecho alguna persona. Ninguna iglesia, ninguna organización de investigación policial o fiscal puede acceder de este modo a persona alguna. El cuestionario clínico es una inquisición saludable por eso el individuo se siente resguardado, protegido y no investigado por un organismo estatal. La confesión es voluntaria, el motivo humanitario, el resultado: un agenciamiento que coordina lo individual e institucional, la revelación más íntima y la base de datos, la preocupación por la salud y la vigilancia de las personas.

El Estado se ocupa de la salud de la población de una manera «pastoral», al decir de Foucault. A través del cuestionario clínico, es posible conocer el grado de la enfermedad o la posibilidad de enfermedades, los hábitos, la historia patológica que hace a las condiciones para la gestión del individuo. El Estado es el pastor que cuida su rebaño, la elección de esa responsabilidad le corresponde. El individuo no puede estar fuera del rebaño, no es una elección. Si no va a una consulta médica igual será censado a través de los parientes. Estará representado en el «familigrama» y tendrá alguna relación genética que será registrada. Nadie de esa comunidad va a quedar fuera del sistema. Además del censo y la ficha clínica, existe un sistema de reportes de las unidades de salud de la familia. Todas las USF deben informar mensualmente.

La superioridad del control territorial que realiza el MSPBS se destaca en la meticulosidad del censo y, sobre todo, en la frecuencia del chequeo de la información.

Se llevan una serie de formularios de registro en las cuales se van detallando tanto las actividades de prevención como de promoción que se realizan. Se realizan visitas domiciliarias tanto por oferta (cuando el equipo decide visitar una comunidad determinada), 1-2 veces por semana; como por demanda (a requerimiento de individuos o familias que reportan de algún familiar o conocido que está enfermo y que no puede asistir a las instalaciones sanitarias) (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 2).

Las informaciones logradas en las visitas domiciliarias quedan registradas en documentos pre elaborados que deben reportarse mensualmente a la Región Sanitaria correspondiente y desde allí procesados y enviados al equipo central de la Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES) y a la Dirección General de Atención Primaria de Salud. (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 32)

Cuando se establezcan todas las USF previstas (1800 unidades), todos los habitantes del país deberían estar censados y monitoreados mensualmente y las informaciones proveídas por los ESF dispuestos en una base de datos centralizado e informatizado. Aunque no sea

así –porque los sectores de mayores recursos económicos no acuden a los servicios públicos o no accedan a dar información sobre sus vidas- el acceso a los sectores populares, trabajadores, campesinos, pobladores de los barrios y compañías está garantizado.

Por lo demás, la aceptación de los usuarios es alta incluso en los aspectos más sensibles del dispositivo de investigación. Según un documento redactado por el Instituto de Comunicación y Arte (ICA), el cual presenta los resultados de la investigación que le fuera encomendada por la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA),

El 71% de los usuarios, está satisfecho con la frecuencia de las visitas de los profesionales de las USF. El 72% está muy satisfecho con respecto al control y seguimiento que realizan los profesionales de las USF, a las personas encamadas en sus domicilios (Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012a, p. 160).

La actividad que realiza el «auxiliar administrativo», o el «coordinador» es muy importante: une el acopio de información con la estructura de la planilla. Recoge y sistematiza, prepara y envía el informe. Centraliza la gestión de los datos en la USF. Si bien este proceso no se realiza regularmente, es cuestión de tiempo; la disposición organizativa y técnica permitirá tener una cobertura de la población total del país con información actualizada mensualmente.

5.4. Los capilares de la vigilancia

El control social cierra el esquema inquisitorial con la «participación comunitaria». Nunca, tanta gente ha participado de manera voluntaria, entusiasta y comprometida en el funcionamiento del sistema de monitoreo institucional. «El Ministerio de Salud Pública promueve la participación de la ciudadanía a través de 3 procesos bastante diferenciados: a nivel de los consejos locales. A través de la participación como usuarios de los servicios. En acciones preventivas en salud» (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 65).

En el caso de los consejos locales de salud, el 73% de los municipios los tiene y reciben fondos del MSPB. En el caso de la organización de usuarios, el MSPBS ha logrado crear grupos de hipertensos, diabéticos

y embarazadas. (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 65) En las acciones preventivas, la evaluación reconoce la participación de la comunidad en las mingas ambientales durante la epidemia del dengue, en la realización del censo, en jornadas de sensibilización, en visitas domiciliarias, en procesos educativos, sumándose a las campañas de vacunación (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 65).

El documento de evaluación no menciona un aspecto que tiene mucha importancia en la estrategia de la APS en el Paraguay: la asamblea comunitaria o como se llama en guaraní y oficialmente el «Aty Guasu». Éste actúa como un brazo largo, para que nadie esté fuera del alcance de los servicios de salud, para que la atención sea permanente. Los Aty Guasu y demás instancias de reunión y participación no son sino parte integrante extra oficial de los servicios, son dendritas del mismo sistema nervioso, agentes de captación, instrumentos forjadores de consenso, ojos y oídos del sistema.

He aquí el análisis de la Guía del Aty Guasu, el documento marco de la participación comunitaria según la Dirección General de la Atención Primaria de Salud (DGAPS) del MSPBS.

- a) Diagnóstico de los problemas y perfiles de solución: «En el marco de la APS la participación es la posibilidad de intervenir en la descripción de la problemática y el diseño de las respuestas a las necesidades» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 4)
- b) Respuesta integral y participación activa: «El Ministerio de Salud inicia un proceso de transformación de la atención sanitaria para dar respuesta integral a las necesidades de las personas con la participación protagónica de las mismas» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 4).

Se han tomado dos ejemplos básicos que ayudan a ver el involucramiento de la población, o sectores de ella, en el plan de participación social del MSPBS en la campaña de vacunación y en la campaña contra la epidemia del dengue. En ambos casos, los participantes, una vez convencidos de la importancia de ambas campañas, apoyados con una

abundante publicidad de los medios de comunicación masivos, proponen tácticas, sugieren intervenciones, ayudan a la identificación de las debilidades del proceso, indagan sobre los sectores no cubiertos por la campaña, detectan familias no vacunadas y viviendas descuidadas, cuyos patios están en desorden y pueden ser criaderos de vectores. «La participación social protagónica implica que las personas opinen, actúen y controlen las acciones que afectan a su comunidad para mejorar su calidad de vida y la de sus familias» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 14).

La participación social protagónica es a escala de la comunidad. El abordaje desde el territorio social implica la idea de que el conocimiento de la realidad es el conocimiento de la realidad local y de que la acción política se reduce a la micropolítica ligada al orden establecido. Toda transformación, en este sentido, pasa por la gestión integrada y articulada con las instituciones estatales. Es la reducción de los determinantes sociales al ámbito del micro territorio. Los miembros de los Aty Guasu y los diversos grupos o clubes ligados al proceso de APS y que intervienen en estas instancias de participación no tienen poder alguno sobre los administradores, sobre el presupuesto ni sobre las determinaciones políticas nacionales.

La línea de intervención es otra: multiplicar la confianza en los equipos de salud, de servir de nexo para la detección de individuos y situaciones sociales medicalizables, de controlar el funcionamiento de las instituciones y por esta vía controlar a los controladores (Foucault, 2002), de dirigir la atención hacia aspectos hasta ahora no divisados.

El protagonismo indicado por el documento de los Aty Guasu tiene que ver con los ejes señalados por la política de salud: la medicalización de la vida social. A través de este filtro cada miembro de la colectividad puede ser observado, analizado, caracterizado, seguido a través de la atención continua bajo el manto del cuidado de la calidad de vida.

El Aty Guasu «Es una reunión local de ciudadanos y ciudadanas que tratan asuntos de interés de la comunidad» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 18). Cualquiera puede integrar el espacio, no hay formalidades, no hay quorum exigido, se puede consi-

derar Aty con un número mínimo de asistentes. Y esto habla claramente de su carácter funcional al aparato institucional. Cualquier organismo tiene estatutos, criterios mínimos de validez de sus decisiones, documentación elemental, jerarquía y procedimientos de elección y toma de decisiones. Sin embargo, los Aty Guasu son reuniones por cualquier motivo y con cualquier número de miembros, basta hacer un acta.

«Los Aty Guazú son espacios públicos abiertos donde los protagonistas son los habitantes de los territorios sociales. Permiten encontrarse, compartir saberes, valorar y respetar al semejante y diferente, construir consensos y respetar disensos» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 18). Es muy importante para el sistema que la gente se reúna y, por ello mismo, adquiere singular significación el hecho de que los participantes se sientan a gusto. Es una escuela de participación funcional. El consenso es el que articula el mecanismo de funcionamiento.

Más importante que las acciones que adopten es el hecho mismo de reunirse y conversar. El mecanismo de decisión es muy importante en los sindicatos, en los partidos políticos, en centros de estudiantes que se reúnen en asamblea y ésta debe terminar en resoluciones. Los Aty Guasu tienen rasgos diferentes, más laxos y difusos:

[...]pueden ser realizados en diferentes escalas, donde el nivel más pequeño serían por cuadras, barrios o micro territorios; estableciendo encuentros entre los vecinos más cercanos donde tratar temas de interés, socializar información, plantear acciones o simplemente compartir y celebrar momentos significativos con los vecinos (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 20).

El Aty Guasu tiene sentido incluso si no vota nada, el proceso de búsqueda de consenso hace que el grupo pueda durante horas conversar y transmitir informaciones que adquieren utilidad para la caracterización del territorio social determinado.

El método de las resoluciones:

Las decisiones idealmente se tomarán por consenso. En caso de que haya ideas muy diferentes y no se logre llegar a acuerdos o consen-

sos, se vuelve a debatir y analizar el tema. Si aún así no hay acuerdos, se procederá a la votación de cada participante y se aprobará por mayoría simple (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 25).

Como se ve el objetivo es el consenso o su búsqueda, la votación democrática es una especie de mal menor. La reglamentación no proviene de un estatuto autónomo sino del manual institucional. No deja de ser útil e importante acotar lo siguiente: la comunidad se reúne y discute la agenda que normalmente lo establece el Equipo de Salud de la Familia. Además la instancia organizadora o promotora condiciona el temario.

Si los agentes de salud promueven la reunión, los temas prioritarios casi seguramente serán sobre salud. Es más, como casi todos los problemas laborales, sociales, ambientales influyen en la salud, dichos problemas pueden ser discutidos como determinantes de la salud y por esa vía reducir los problemas más generales a un asunto comunitario, de gestión comunitaria. Todas las cuestiones comunitarias pueden ser abordadas desde la salud pública, en eso consiste la medicalización del comportamiento.

Las acciones que brotan de estas instancias apuntan a la cooperación con el poder político y no a la acción de protesta o rechazo. De esta manera, tenemos que la mayoría de las campañas son los ejes de discusión y acción de las instancias comunitarias: el involucramiento en la campaña contra el dengue, el apoyo a la campaña de vacunación, la detección de hipertensos y diabéticos, la atención a las familias que viven en condiciones infrahumanas, el seguimiento de las embarazadas.

De hecho, las instancias de participación son promovidas desde el gobierno. Sin embargo el manual indica que estas instancias son de «empoderamiento social» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 15) y que fortalece «... espacios de decisión comunitaria para el ejercicio de una democracia participativa» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 15).

El manual, entre otras cosas, hace una afirmación clave. El Aty Guasu es para «Articular el trabajo entre los ciudadanos y las instituciones públicas, para implementar territorialmente políticas sociales que den respuestas a las necesidades de la gente» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012b, p. 15). Las instancias de participación permiten extender el servicio sanitario, proceder a la atención continua, incluso sin médicos ni enfermeras. Las reuniones vecinales, los grupos de tratamiento y los grupos familiares, los clubes de madres, conllevan la medicalización de la vida social y de los problemas comunitarios.

Los principales trabajos premiados en la I Muestra Nacional de APS realizada en Asunción los días 10, 11 y 12 de mayo de 2012 (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2011c) en el tema «actividades significativas», sobresalieron tres: un trabajo sobre la desmanicomialización, otro sobre violencia contra las mujeres y otro contra la desestigmatización de los consumidores de drogas. Todos son problemas sociales encarados como determinantes de la salud. Los ESF introducen finos hilos de detección, rodeo, acercamiento, abordaje y tratamiento de problemas difíciles de la sociedad; desmarginaliza a los individuos excluidos; sacan a la luz problemas de los cuales la gente no quiere hablar o habla «sottovoce»; involucra a miembros de la comunidad, a los familiares, para la asunción de las cargas de atención y tratamiento de los adictos, de la gente con problemas mentales y las víctimas de violencia doméstica. Aquí es importante el papel de la mujer como servicio *ad honorem* para el cuidado de adictos, pacientes encamados, niños, adultos mayores. El Estado saca bastante provecho de la situación opresiva de la mujer. Sobre ella caen todas las labores domésticas y también del cuidado. La mujer es un baluarte de la salud pública tanto para los servicios directos como para la formación de la subjetividad. Los niños interiorizan los roles, las creencias y valores promovidos por la madre, con la misma fluidez con que hablan la lengua materna. Ella es la encargada de garantizar que la familia esté dentro del sistema de salud, cumpliendo con los estándares establecidos.

El papel más flexible, la actividad que fluye con independencia de la eficacia de las acciones emprendidas es la de lograr la confianza

de la comunidad y que ésta misma adopte una nueva actitud ante estos problemas. El aporte al sistema de investigación aumenta en la medida en que se acrecienta la confianza social.

La población manifiesta opiniones favorables respecto a la atención recibida en cuanto al trato, la gratuidad, el horario de atención, la presencia de varios profesionales de salud, y valoran positivamente las modalidades de trabajo de los ESF como los censos, las visitas domiciliarias y las consultas extramurales en sus comunidades (Caballero, Denis, Flecha et al., 2010, p. 44).

La adicción a las drogas, la violencia doméstica, los problemas mentales son más fáciles de detectar cuando la investigación se realiza no desde una instancia represiva, cuando no es la policía o la fiscalía ni las autoridades del manicomio los que emprenden la tarea, sino desde instituciones amigables. Los grupos comunitarios ligados a los ESF ganan confianza y, por esa vía, aumentan la capacidad de detección de los problemas del submundo, de lo más marginal, con calidad microscópica. Es, a un tiempo, la capacidad inquisitiva y la canalización de la política estatal a través de las organizaciones y líderes comunitarios.

La participación muchas veces es presentada como un mecanismo democrático, el producto del desarrollo político de los grupos y comunidades. Sin embargo, el proceso participativo que se impulsa dentro de la estrategia de la APS es más parecido al sistema denominado «toyotismo» y mucho menos a los organismos que brotan de luchas democráticas.

En el ámbito de las empresas capitalistas ha tenido un amplio desarrollo los llamados círculos de calidad y círculos de participación, ambos tienen su origen en el Japón en la posguerra, lo que se ha llamado «toyotismo» (Ichiyo, 1996). En el primer caso, es el involucramiento de los trabajadores en la gestión del control de la calidad del producto en el proceso mismo de producción y no al final. En el segundo caso, la participación activa de los trabajadores en la elaboración de mejoras en el ámbito del trabajo, de los procesos, de la seguridad laboral, del cuidado del medio

ambiente y disminución de fallos, accidentes, deterioro ambiental y despilfarro de recursos¹⁷.

El trabajador, además de mano de obra, se constituye en agente cerebral, capacidad de pensamiento, creación e iniciativa, agente de inspección, impulsor de novedades, gestor de cambios en relación a los intereses de la empresa. La asunción de la identidad de la empresa, la adopción de una actitud de colaboración y la incorporación de mano de obra y mente del trabajador en el ámbito de los intereses de la empresa han sido los objetivos reivindicados por la moderna gestión empresarial japonesa.

El sistema japonés (Coriat, 2000, p. 41) involucra activamente al obreiro y lo hace responsable del proceso mismo de producción. Desde la posguerra a la actualidad los círculos de calidad y de participación se han extendido más allá de las empresas productivas. El componente de participación que se agrega a las tareas de la gestión de la calidad total, permite que los trabajadores se involucren en los problemas y produzcan soluciones a los mismos en un ámbito de acción mutua. El ambiente de participación colabora en el incremento de la productividad, afloja la tensión entre trabajadores y la empresa, enfoca la concentración en la cadena productiva global.

Los círculos de participación tienen como principal objetivo el mejoramiento de la seguridad, la calidad, la productividad, la capacitación del personal, la moral, el desarrollo del liderazgo y el desarrollo del trabajo colaborativo. La aplicación de los círculos no se limita a la solución de

17 «Los CQ estudian el proceso de trabajo, inventan nuevos métodos o elaboran mejoras a los que existen y luego se los proponen a la patronal a fin de promover la calidad del producto y aumentar la productividad. Cada taller debe tener por lo menos un Círculo CQ, el grupo se reúne generalmente una o dos veces por mes, o más frecuentemente en ciertas empresas. Estas reuniones se llevaban a cabo después de la jornada de trabajo y a menudo los participantes no recibían pagos de horas extra por su participación en estas reuniones de los CQ. Estos Círculos son a menudo estructurados horizontalmente a nivel de la fábrica, después a nivel de la compañía. Los principales organizadores son los capataces o “cuadros de vigilancia”. Los círculos discuten una gran gama de temas con respecto a su trabajo. Cada individuo y cada grupo es alentado a hacer proposiciones y si la patronal encuentra que su proposición es excelente, quien la propuso gana un premio. Los ganadores tienen el privilegio de asistir a una reunión de presentación de CQ de un nivel superior donde la mejor propuesta es compensada con un viaje a EE.UU., por ejemplo» (Ichiyo, 1996: 42).

problemas de producción; han sido utilizados además para abordar el diagnóstico y gestión de los riesgos en el lugar de trabajo y para solucionar los requerimientos de entrenamiento, atención al cliente entre otros¹⁸.

En relación a la participación, en el plano de las instituciones estatales, ha habido muchas experiencias en América Latina. En Porto Alegre se ha realizado la primera experiencia del llamado «Presupuesto participativo», sus organizadores decían que se inspiraban en la Comuna de París¹⁹, pero en realidad los «participantes» no tenían soberanía sobre el presupuesto. «Las experiencias de presupuesto participativo se realizan en su mayoría en el ámbito municipal aunque también las hay en el ámbito supramunicipal (agrupación municipios, regional y estatal)» (Bou Geli y Bonet, 2008, p. 2). El gobierno municipal –en el caso de Porto Alegre– es el que asigna un rubro determinado a ser repartido según las necesidades analizadas por la comunidad. La ampliación de las competencias de dichas instancias participativas deben incluir el aumento del porcentaje del presupuesto global asignada a la comunidad, tarea que compete a la autoridad administrativa y no a la instancia de participación.

Si propugnamos la utilización del presupuesto participativo como instrumento de transformación social es necesario, por un lado, conseguir la máxima participación de la ciudadanía y, por otro, asegurar que el proceso se consolide incorporando todas las mejoras posibles y aumentando el porcentaje del presupuesto que se somete a la decisión de los participantes (Bou Geli y Bonet, 2008, p. 17) .

18 «Si las campañas del CQ tomaron diversas formas, en general tuvieron todos objetivos comunes: 1) Lograr que los obreros reflexionen desde el punto de vista de la patronal, o hacer penetrar la ideología patronal en el mundo interior de cada obrero impidiendo que estos obreros tengan su propio mundo interior independiente que sobrepase el “mundo de la empresa”. 2) Atenuar el sentimiento de aislamiento experimentado por los obreros como consecuencia de las innovaciones tecnológicas. 3) Empujarlos a la competencia-rivalidad entre ellos para estimular la emulación. 4) Colocar la ideología y la conducta de los obreros bajo el control minucioso y constante de la patronal. 5) Mejorar las performances y mejorar la calidad de los productos. A menudo el acento principal de las campañas es puesto sobre el primer objetivo» (Ichiyo, 1996, p.43).

19 La Comuna de París de 1870 fue la primera revolución obrera de la historia en el que las organizaciones proletarias con sus milicias tomaron el poder, declararon la institución de la república y constituyeron las instancias legislativas y judiciales (Marx, Engels y Lenin, 2010).

Es el municipio el que decide el porcentaje del presupuesto que se asigna a la deliberación de las organizaciones sociales. Lo que lograba el municipio era que el presupuesto asignado a las necesidades de la población sean utilizadas según las prioridades localizadas por la propia gente, lográndose de esa manera cierta eficacia, bajo costo ya que muchas de las tareas en los barrios periféricos se combinan con trabajo voluntario e incluso con aportaciones pecuniarias de la población.

El modelo de presupuesto participativo sintetiza el círculo de calidad con el círculo de participación (Goldfrank, 2006). El eje de la cuestión está en qué proyecto asignar recursos y cómo mejorar la gestión de las partidas asignadas, temas funcionales al sistema. No está en discusión el conjunto del presupuesto, ni las organizaciones están orientadas a otro reclamo. A este tipo de organización algunos lo llaman democracia participativa. Las experiencias realizadas indican que las iniciativas provinieron de los gobiernos. Y, en este sentido es más parecido a los círculos de calidad de las empresas ya que el tipo de participación apunta a la eficiencia en la gestión de lo determinado por las autoridades y no en la injerencia de la población en el poder administrativo.

Las personas discuten cómo usar el presupuesto asignado, la priorización se realiza en base a las necesidades más urgentes, con todo, el eje está en hacer operativo la política determinada por las autoridades. El dispositivo permite disminuir el aspecto reivindicativo de las organizaciones y el aumento de la capacidad de gestión, de inventivas e iniciativas de mejoramiento de la infraestructura y de los servicios, conforme a los planes institucionales. Las organizaciones se convierten en piezas funcionales de las instituciones. Los análisis, proyectos, estudios, gerenciamiento, monitoreo y evaluación del proceso lo hacen las personas de la comunidad a título voluntario.

Este mismo tipo de gestión es el que impulsa el Estado para su política de salud en Paraguay. La participación es para la descentralización del funcionamiento tendiente a la eficiencia de la gestión, es la búsqueda del más amplio efecto posible de las políticas dirigidas por el Estado.

El tema de la participación de la sociedad civil en el contexto de las redemocratizaciones latinoamericanas estuvo definido por una inclusión controlada (Pearce, 1997: 66) por un lado, y la descompresión del poder y responsabilidades del Estado, por otro. En medio de visiones más tecnócratas, la emergencia del concepto del tercer sector resultó conveniente para la descompresión del poder y deberes del Estado neoliberal traspasando la responsabilidad de la provisión de servicios sociales a los municipios y, con ello, a los propios individuos (Jara, 2013).

La participación comunitaria, más que una forma de acceso al poder, es un moderno instrumento de gestión con miras a la eficiencia. No es sino la versión en la gerencia pública de la calidad total de las empresas. El control comunitario, a través de las instancias de gestión participativa, minimiza costos de supervisión y es de mucha utilidad para la vigilancia social de los recursos humanos.

Con ello se logra que las organizaciones sociales cambien de orientación, en vez de reivindicativas se convierten en organizaciones para la gestión de las asignaciones, el control de la ejecución presupuestaria, la calidad del servicio²⁰. La participación colabora así al aumento de la satisfacción del usuario.

No está en discusión la jerarquía institucional, ni los honorarios y dietas de las autoridades, ni puede plantearse ninguna revocatoria de mandato. La participación en estos términos no pasa de ser una colaboración en el gerenciamiento. En este sentido está más cerca del sistema de círculos de calidad que de la comuna de París.

La participación social propugnada por el MSPBS a través de los Aty Guasu, clubes de enfermos, círculos de familiares de adictos, grupos organizadores de mingas tiene que ver con puntos estratégicos señalados por la política de salud, buscando la medicalización de la vida social. A través de este mecanismo, la institución puede lograr

20 «A pesar de su aparente falta de éxito generalizado en estos países, hay numerosas experiencias locales con resultados impresionantes en términos del mejoramiento de la transparencia, reactivación de la sociedad civil y de la participación, y de la expansión de los servicios públicos hacia sectores hasta entonces excluidos» (Golfrank, 2006, p. 25).

un alto grado de involucramiento de la población en la gestión de la información, en la organización territorial, en el monitoreo de los propios recursos humanos de la institución, en la extensión hasta escalas milimétricas de la cobertura sanitaria.-

5.5. Agentes comunitarios y el poder amigable

El rol del agente comunitario es uno de los aspectos más destacados por las primeras evaluaciones oficiales de la estrategia de APS: «Las USF incorporan prácticas nuevas, como el censo comunitario y las visitas comunitarias, para conocer el perfil de la población asignada y la interacción de la misma con el ESF» (Caballero, Denis, Flecha et al., 2010, p. 5).

Los agentes comunitarios de salud (ACS) no constituyen simplemente la polea de transmisión de las políticas de salud al ámbito de los hogares, sino que son fundamentales para la «interacción» entre las familias y las USF. Por medio de estos agentes, la vigilancia de la salud y de las condiciones de vida, se realiza con independencia de la acción y demanda de los pacientes. «El principal escenario de trabajo de los ACS es la comunidad: las casas de las familias, las escuelas, los lugares de trabajo, los lugares de culto, los espacios de encuentro, de esparcimiento y en las calles» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012c, p. 17).

Los ACS son los principales gestores de la confianza, obtienen información íntima que difícilmente otros agentes lo consiguen. A los efectos del programa de salud sexual y reproductiva, estos agentes son muy importantes y lo serán aún más apenas se amplíe el ámbito de consulta y recolección de información que precise el Estado. Estos agentes tienen la capacidad de completar, corregir y mejorar los datos del censo, hacen que este sea el único actualizado y dinámico en el país.

Los territorios sociales son organizados en «micro territorios» en función de la acción de los agentes comunitarios. Estos tienen a su cargo dichos ámbitos, son responsables de sus habitantes, los tienen que conocer y, de hecho, los conocen por nombre y apellido e incluso por sus apodos. «Su trabajo ayuda a que se conozcan situaciones problemáticas que afectan la calidad de vida de las familias, situaciones individuales y colectivas que ponen en peligro la salud o la

vida de las personas» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012c, p. 20).

Conocen sus actividades, sus grupos de amigos, sus aficiones, son testigos de sus presencias y ausencias. Saben en qué trabajan, donde pasan el tiempo, conocen sus proyectos y hasta sus expectativas. Y lo que no saben pueden preguntar, ya que por la confianza lograda obtendrán respuesta. Todo lo que el Estado considera «situaciones problemáticas», que afectan la vida de las personas podrán ser conocidas, monitoreadas e informadas a través de los ACS. Podrán obtenerse aquellas informaciones que pueden ser de utilidad tanto para la salud, como para los diversos perfiles de las distintas dependencias ministeriales «...las condiciones de vivienda, de ocupación, ingresos, hábitos, creencias, valores, religión, opciones de ocio, etc.» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012d, p. 13). Los ACS son los más importantes gestores de información confidencial del Estado, instalados a escasos metros de las viviendas, en relación amigable y permanente con los habitantes de los barrios.

Los agentes tienen una importancia clave en la organización de las actividades de los individuos y los grupos. Hacen de gerentes de las acciones comunitarias, lideran el proceso organizativo. La verdadera puerta de entrada al sistema de salud es el agente comunitario. El evento sanitario más regular es la visita mensual a las familias²¹.

La presencia de agentes comunitarios permite llegar de mejor manera a la población adscripta y logra una participación más activa de las actividades de los ESF, además se logra un mejor control del cuidado de la salud de la población, las visitas mensuales a todas las familias, logra reunir en actividades comunitarias, mingas ambientales, formación de clubes por patologías, y grupo etario con el fin de lograr la prevención y promoción de la salud (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 11).

21 La visita casa por casa es una de las actividades más importantes de/la ACS en la comunidad, de las más delicadas y por ello, una de las mejor planificadas, al punto que el MSPBS ha producido una «Guía de visitas domiciliarias» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012d)

Lo más importante, sin embargo, es la relación misma. «Cuando los/as ACS establecen vínculos con las familias se instala una relación muy fuerte donde se entrecruzan afectos, responsabilidades y compromisos» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012c, p. 33). Esta relación íntima es un estimulante muy importante para el acceso a la información confidencial de las personas, para el cuestionario recurrente, para la actualización de los datos. El hecho de ser un agente que vela por la salud de la población es el mejor salvoconducto que un funcionario del Estado puede tener, para hurgar en la vida de los individuos y las familias²². Por ello la visita domiciliaria es la clave para la estrategia de la APS. Si las USF son la puerta de entrada al sistema, el agente comunitario es el verdadero pasaporte y la visita domiciliaria la llave. Por algo esta visita es lo principal en los ACS²³.

El rol vigilante de los ESF radica, de modo particular, en los agentes comunitarios. Actualizan las informaciones epidemiológicas, tanto de las enfermedades transmisibles como de las no transmisibles. En el caso de este último, son los primeros en detectar el aumento o disminución del consumo de sustancias estimulantes, la aparición de nuevos productos, nuevos tipos de adicciones, los cambios en los hábitos, el mecanismo de acceso a los productos.

«Los agentes comunitarios de salud actúan de gestores en la promoción de la calidad de vida y salud en el territorio como puente entre el Servicio de Salud y la población, conociendo la realidad geográfica, social y sanitaria del territorio. Son de inestimable ayuda para la vigilancia epidemiológica» (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 11).

La vigilancia es un bastión estratégico para la APS. Los ESF han logrado, además de la intensificación de la atención de la salud, una ampliación del radio de cobertura. La población accede a los servi-

22 «Por regla general, las visitas son muy apreciadas y los pobladores reciben bien a los miembros del equipo. Vale la pena recordar que nadie está obligado a abrir su casa a nadie» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012d, p. 10).

23 «La visita domiciliaria es la principal actividad de los Agentes Comunitarios de Salud (ACS). La construcción de un sólido y duradero vínculo con las familias es necesaria para el desarrollo de las acciones de promoción» (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2012d, p.10)

cios de salud y, en el mismo acto, el Estado accede al control de la población. Con los ESF ha aumentado la cobertura estatal sobre el conjunto de la población. La presencia del Estado ha cobrado amplitud y profundidad. Donde existe un agente comunitario, no hay ausencia del Estado.

La cobertura de población atendida por las USF es significativa y favorece el acceso al derecho a la salud y a la superación de barreras geográficas, sociales, económicas y culturales, sobre todo para las poblaciones alejadas y con elevados niveles de pobreza, evidenciadas por el incremento de consultas y personas atendidas (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 11).

Una de las principales conclusiones, que expresa el documento de evaluación del Ministerio de Hacienda dice «Actualmente, se manifiesta un mayor involucramiento con la comunidad, buscan la atención integral, realizan un seguimiento de pacientes, se ve a toda la familia, sus problemas y sus condiciones de vida» (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 104).

Lo que surge, a primera vista, de la gran diferencia que existe a partir de la aplicación de la estrategia de APS es que, merced a la gratuidad de los servicios de consulta y provisión de medicamentos, ha aumentado enormemente el número de consultas (las personas que accedieron a los servicios de salud). Es decir, la cobertura institucional de la población ha aumentado²⁴.

La política pública de salud, incluso si no logra mejorar los principales indicadores de la situación sanitaria, cumple un papel de primer orden en el sistema político. Jamás el Estado nacional ha penetrado tan profundamente en la vida de las personas, las familias y las organizaciones sociales como hasta ahora, salvo en los tiempos de la colonia cuando la relación entre el poder político y la iglesia era más estrecha. En ese tiempo el poder político ha logrado tener una vigilancia meticulosa de

24 «Personas atendidas por las USF, con las 704 USF se atendieron al 42% del total de personas atendidas en toda la red de servicios del MSPyBS en el año 2011» (Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación, 2012, p. 11).

los individuos porque los mecanismos panópticos habían logrado someter desde el cuerpo hasta la conciencia, por la íntima relación entre el poder político y la Iglesia (Estigarribia, 2014, p. 98) y porque el marco de funcionamiento de la sociedad era muy parecido al estado de sitio, dada la guerra contra los indígenas del Chaco (Caballero, 2007).

Lo que consigue con esta particular estrategia es aumentar la eficiencia sanitaria, del servicio más amplio al menor costo. Además, desde la óptica del Estado, el servicio político que puede dar la estrategia de APS es casi inconmensurable ya que puede aprovechar los conductos²⁵, los circuitos, las estructuras de los servicios de salud para cumplir objetivos políticos de toda índole a partir de la gestión de la información y de la red de los servicios de salud.

Políticamente, la APS es una estrategia que apunta mucho más allá de la prevención de enfermedades. El objetivo del mejoramiento de la calidad de vida implica el uso del saber científico y político en un complejo sistema estructurado para la estimulación de acciones, modificación de hábitos y formación de conductas. La APS pretende el involucramiento de la sociedad en la gestión de la salud de los individuos. Para ello despliega diversos mecanismos, instancias, procesos y una red de servicios que van a ser de suma utilidad para la salud pública y para el sistema de registro del Estado.

6. Conclusiones

El presente trabajo se ha propuesto cuatro objetivos específicos insertos dentro del objetivo general. En primer término, describir los mecanismos de recolección de la información sobre los individuos y las familias. Así se ha visto detalladamente instrumentos fundamentales como la hoja del censo y la ficha clínica. Se ha analizado el proceso de realización del censo, los tipos de agentes, el sistema de actualización de la información, los detalles que hacen al control meticuloso de las personas. Tanto el censo como la ficha clínica

25 «Desarrollo del sistema de informaciones: La APS recibe informaciones estadísticas provenientes de alrededor del 80% de las USF, en un Informe mensual con formato estandarizado» (Paraguay. Ministerio de Hacienda, 2011, p. 104).

son instrumentos dinámicos, de actualización permanente. Recogen informaciones anatómicas, fisiológicas, psicológicas, económicas, sociales y políticas. Estos datos pueden servir para confeccionar el perfil epidemiológico, policial y hasta comercial. Las informaciones permiten innumerables cruzamientos.

En segundo término, se ha analizado la relación entre informante e informado en el proceso de pesquisa, colecta y sistematización de las informaciones sobre los individuos. La calidad de la información, su veracidad está ligada al hecho de que el informante brinda datos que conciernen a su propia salud y la de su familia. Lo hace a un agente de salud, un médico servidor interesado por su vida. Dar informaciones sobre la conducta de las personas y grupos como parte del esfuerzo por el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad abre la posibilidad de recabar mayores informaciones sobre diversos aspectos dentro del discurso de los determinantes sociales de la salud.

El carácter altruista de la institución y de sus profesionales es la base de la relación de confianza, clave para arrancar la información de las personas. Concomitantemente, la estrategia de APS produce modelos de comportamiento que introduce hábitos de asunción de las necesidades políticas del Estado como parte de la responsabilidad individual.

Las organizaciones sociales ligadas a la institución sanitaria operan en un marco organizativo prescripto por el MSPBS. Globalmente la política es orientada desde la institución estatal. Desarrolla un modelo de gestión social en que presenta la participación en las instancias institucionalmente establecidas como democrática, deseable, humanitaria. Establece una micropolítica de empoderamiento social que no es sino la colaboración con las autoridades, a través del compromiso con la salud. Funda un modelo de conducta, en el que el compromiso social se traduce como involucramiento en actividades comunitarias, en los procesos locales y, sobre todo, la asunción de la estrategia política de la salud.

En tercer término se ha analizado el papel de la comunidad en la gestión de la información. El control social que se inicia en las instituciones estatales se cierra con la participación comunitaria. Por

vez primera el sistema de investigación tiene unos lazos en la población de manera estable. Los agentes sociales participan en forma voluntaria, entusiasta y comprometida. No hay sospecha de actuación policiaca. La Atención Primaria de la Salud funciona como un mecanismo rizomático donde los elementos propiamente sanitarios se confunden con los políticos, donde las raicillas se entrelazan tan tupidamente que hace del control una forma de ser, una forma de actuar en favor de la comunidad. El aspecto sanitario hace al político. Para la población, adoptar un compromiso con la salud es apoyar la estrategia del Estado. La gente lucha por la salud, el Estado se nutre de información y aumenta su poder de observación.

La participación es una técnica pastoral, un vehículo para que la población coopere con el sistema. La participación borra los límites entre la acción de la burocracia estatal y la de la población. La vigilancia sanitaria y las estrategias promocionales conllevan el involucramiento de los individuos en una masiva y permanente medicalización de la vida. Los mecanismos de prevención tales como los controles regulares, las inmunizaciones, las consultas periódicas producen un efecto de sociedad altamente medicalizada, consumidora de insumos y medicamentos y, sobre todo, ligada a los sistemas de monitoreo del Estado.

Las campañas y mingas promovidas desde el poder político inculcan la participación de la población en la detección de los focos de contagio, ya sea en ambientes públicos o privados. De esta manera, permite que los individuos investiguen de diversas maneras y detecten para el Estado las familias que no se sometieron a los procedimientos establecidos. Se instala, el mecanismo de vigilancia vecinal cuyas competencias aumentan en la medida en que aumenta el compromiso con la salud: detección de niños sin vacunar, violencia doméstica, adicciones. La medicalización permite crear hábitos sociales ligados al mejoramiento de la calidad de vida; permite crear hábitos de colaboración con las autoridades orientados a la protección de la salud. Cuanto mayor sea el compromiso de los miembros de la sociedad con la salud, más eficaz se vuelve el agenciamiento.

El Estado debe garantizar la salud de la población y, por eso, debe asumir todos los controles necesarios para el cuidado de la vida. La

organización institucional de los centros de salud y hospitales no basta. Es precisa la organización más amplia, la vigilancia más completa, a través de los Aty Guasu, los Consejos de Salud, los Equipos de Salud de la Familia para que todos y cada uno de los individuos de la comunidad sean visitados, registrados, interrogados, fichados.

Los modelos de comportamiento inculcados producen una diseminación de la moral del control, de la solidaridad como cogestión con el Estado. La configuración de grupos comunitarios por patologías y grupos de apoyo a los adictos o víctimas de violencia se convierte en una política de promoción de la calidad de vida a través de la detección, organización y seguimiento.

La técnica de las juntas periódicas instituye la convicción de que la reunión lo puede resolver todo, aun si la instancia no tenga ningún poder. Reunirse es participar, es ser protagonista del compromiso por la salud. La reunión es una de las fuentes de información más dinámicas, porque permite hacer pronósticos e hipótesis sobre los comportamientos grupales. Los demás instrumentos de recolección de la información, como el censo o la ficha clínica, acentúan, completan, refuerzan y confirman los datos obtenidos.

En cuarto término se ha explicado las implicancias de este sistema de control, los efectos en los hábitos individuales y sociales bajo el discurso de vida saludable. La cooptación de la población misma es fundamental, porque implica unas imbricaciones que hacen posible el funcionamiento de todo el sistema aun sin médicos ni enfermeras. La vigilancia epidemiológica y la promoción de la calidad de vida dependen más del grado de confianza de la población en los agentes de salud que hacen la visita domiciliaria, el censo y la territorialización que la labor propiamente médica.

La creciente institucionalización de la atención de la salud conlleva una notable dependencia de productos farmacéuticos. Para las grandes industrias farmacéuticas no tiene mucha importancia que disminuyan los gastos de bolsillo, lo significativo que aumente el consumo de insumos y fármacos, así sea a través de la provisión del Estado. La administración de medicamentos estatizada y centraliza-

da implica además un instrumento de seguimiento de los individuos. El consumo controlado cierra el círculo de la vigilancia médica. Las organizaciones sociales cambian de orientación. En vez de grupos reivindicativos, se convierten en organizaciones que tienen por actividades centrales la gestión de las asignaciones presupuestarias, la verificación de la ejecución, el monitoreo de la calidad del servicio y el cumplimiento de las metas establecidas por la autoridad sanitaria. El tipo de agenciamiento que produce la estrategia de APS involucra la acción institucional directa y la acción de los individuos y organizaciones sociales. La relación produce un compromiso que no se hace en nombre de la patria, ni del sentido del deber sino en nombre del derecho a la salud de las personas.

Los dispositivos disciplinarios, los seguimientos, las denuncias, las mingas, las campañas, las reuniones, asambleas, planes y proyectos cobran sentido en un nuevo compromiso político de talante pastoral.

Finalmente, el objetivo general ha sido analizar las posibilidades políticas de control social de la estrategia de Atención Primaria de la Salud. Indagar el rol específico que cumple la política pública de salud en el sistema de registro y en la conformación de la subjetividad y del hábito social en relación a los objetivos políticos del Estado.

En el nombre de la ciencia y el derecho a la salud el poder político se otorga la tarea de cuidar la población y por esa vía se constituye en la administradora de la vida de los individuos. El Estado logra instaurar un sistema metódico y dinámico de observación de las personas y las organizaciones, a través del MSPBS. La estrategia de APS, a través de la cobertura preventiva y el registro permanente de los individuos y las familias, permea hasta las capas sociales más vulnerables para la inspección microscópica del de los sectores populares. Los mecanismos apuntan a ejercer su dominio en un amplio abanico que involucre todos los aspectos de la salud, incluyendo los determinantes.

No es un mecanismo externo adherido a la política de salud, sino que es inherente al tratarse de una política de Estado, descansa en el carácter mismo del poder que irrumpe en el tejido social a través de la salud.

La estrategia de APS se constituye en el más gigantesco sistema de información, investigación y control de la población que puede tener un Estado. En su plenitud de funcionamiento tendrá bajo observación a toda la población, incluyendo aquellos que aún no tienen identidad legal, no hayan nacido en instituciones sanitarias públicas o no asistan a instituciones educativas. No obstante, lo más importante no es tanto su magnitud sino su versatilidad, la flexibilidad en la relación con las personas, su capacidad de actualización.

La medicalización es un efecto de la biopolítica, es un producto del agenciamiento para que toda la población sea controlada desde el poder político bajo la estrategia de la salud pública. Esta impulsa, entre otras cosas, la cobertura universal de los servicios de salud y la participación social en la gestión de la información sobre los individuos.

Con la estrategia de la APS, toda la actividad individual y social está medicalizada. Es un tipo de gobierno pastoral que habilita a que nadie quede fuera del rebaño. La APS introduce la gestión social de una política de Estado. De esta manera, al ritmo en que aumenta la eficiencia sanitaria, multiplica la eficacia investigativa. La gestión de la salud y no de la enfermedad implica la medicalización de la vida con lo que se borra la distancia entre sanos y enfermos. No hay un tiempo en el cual el cuerpo puede estar fuera de la vigilancia sanitaria. Los cuerpos están todo el tiempo biopolitizados. La gestión de los cuerpos es tan importante como la subjetivación para la reproducción del orden social.

La salud pública es una estrategia biopolítica con un discurso humanitario. Es la dominación con sentido benevolente en una sociedad estratificada. La medicina es, en la estrategia de la APS, una ciencia al servicio de la gubernamentalización. La medicina no es sino política por otros medios.

Bibliografía

Arouca, S., y Márquez, M. (1978). La arqueología de la medicina, en *Medicina e Historia. El pensamiento de Michel Foucault*, pp. 1-16. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la OMS.

Althusser, L. (1985) *Curso de filosofía para científicos*. Barcelona: Planeta-Agostini.

Bou Geli, J. y Virgili Bonet, T. (2008). *El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación?* Facultad de Empresa y Comunicación Universitat de Vic Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial. Universitat de Barcelona . [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Bou_y_Virgili_Bonet.pdf> [consulta 10/06/2012]

Bourdieu, P. (1998) *Capital cultural, escuela y espacio social* 2ª ed. México: Siglo XXI.

Caballero Campos, H. (2007). *Los Bandos de Buen Gobierno de la Provincia del Paraguay, 1778-1811*. Asunción: Arandurä.

Caballero, M; Denis, V; Flecha, M. (2010). *Programa Emblemático Gubernamental Unidades de Salud de la Familia. Informe de Evaluación de Proceso*. Disponible desde Internet en <http://www.mspbs.gov.py/planificacion/wp-content/uploads/2012/04/APS_Programa_emblematico_Caballero2010.pdf> [consulta 07/05/2012]

Campbell, C. y Campbell II, Th (2012) *El estudio de China*. Dallas: Ben Bella Books.

Castro, E. (2011). *Lecturas foucaulteanas. Una historia conceptual de la biopolítica*. Buenos Aires: Unipe.

Chomsky, N. y Herman, E. (2009). *Los guardianes de la libertad* (6ª ed.). Barcelona: Crítica.

Coriat, B. (2000). *Pensar al revés, trabajo y organización en la empresa japonesa* (5ª ed.). México: Siglo XXI.

Berridge, V., Mold, A., & Gorsky, M. (2011). *Public Health in History*. Maidenhead: McGraw-Hill Education.

Davis, S. L., & Chapa, D. W. (2015). Feature: Social Determinants of

Health: Knowledge to Effective Action for Change. *The Journal For Nurse Practitioners*, 11424-429. doi:10.1016/j.nurpra.2015.01.029

Deleuze, G. y Parnet, C. (1980). *Diálogo*. Valencia: Pre texto.

Deleuze, G. y Guattari, F. (1985). *El anti-edipo. Capitalismo y esquizofrenia*. Barcelona: Paidós.

Deleuze, G. y Guattari, F. (1994). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia* (2ª ed.). Valencia: Pre-textos.

Deleuze, G. (1995). *Conversaciones 1972-1990*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.philosophia.cl/biblioteca/Deleuze/Deleuze%20-%20Conversaciones.pdf>> [consulta 07/10/2010]

Deleuze, G. y Guattari, F. (2001). *¿Qué es la filosofía?* (6ª Ed.) Barcelona: Anagrama.

Descartes, R. (2011) *El discurso del método*. Kindle Edition.

Estigarribia, A. (2014) *Políticas Públicas y control social*. Asunción, Arandurâ.

Ferrater Mora, J. (1965). *Diccionario de Filosofía*, Vol. II (5º ed.). Buenos Aires: Sudamericana.

Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Foucault, M. (1978). *Medicina e Historia. El pensamiento de Michel Foucault*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la OMS.

Foucault, M. et alia (1981). *Espacios de poder*. Madrid: Las ediciones de la Piqueta

Foucault, M. et alia (1982) *La imposible prisión: debate con Michel Foucault*. Barcelona: Anagrama.

Foucault, M. (1996). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.

Foucault, M. (1998). *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*. (25° ed.) Madrid: Siglo XXI.

Foucault, M. (1999). *Estética, ética y hermenéutica*. Barcelona, Paidós, Trad. Ángel Gabilondo.

Foucault, M. (2001). *El nacimiento de la clínica. Una arqueología de la mirada médica*. (20ª ed.). México: Siglo XXI.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2010). *El coraje de la verdad: el gobierno de sí y de los otros II. Curso en el Collège de France (1983-1984)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fresquet, J. (1999). *Rudolf Virchow (1821-1902)* [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.historiadelamedicina.org/virchow.html>> [consulta 07/10/2011]

García Morrión, F. (2007) La investigación filosófica, la investigación sobre la Filosofía. *Episteme*, v.27 n.1 caracas jun. 2007. [documento en línea] Disponible en <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S0798-43242007000100003&script=sci_arttext> [consulta 12/10/2012].

Golfrank, B. (2006). Los procesos de «presupuesto participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*/ Volumen 26/ N°2/ 2006/ 03 – 28 [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext&tlng=en> [consulta 10/06/2012]

Gramsci, A (1975) *Notas sobre Maquiavelo, política y el Estado moderno*. México, Ed. Juan Pablos.

Hegel, F (s/f) *Filosofía del derecho*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <https://www.marxists.org/espanol/hegel/fd/intro.htm>. Consulta 12/10/12

Hobbes, T. (s/f) *El Leviathan*. Disponible desde Internet en <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>. Consulta 12/12/2011.

Ichiyo, M. (1996). *Toyotismo. Lucha de clases e innovación tecnológica en Japón*. Buenos Aires: Antídoto.

Janowitz, M. (1995). Teoría y control social. Publicado en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Año 4, N°6/7, 1995. [documento en línea] Disponible desde Internet en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Janowitz_Teoria_Social_Control_Social.PDF [consulta 06/11/2011] Traducción: Juan Pegoraro.

Jara, C. (2013) (Des) Movilización de la sociedad civil en América Latina: Factores tras las trayectorias de participación social. *Polis* [documento en línea] 2013, vol.12, n.36, pp.123-150. ISSN 0718-6568. Disponible desde Internet en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000300006>.

Kaminsky, G. (1995). *Guattari. Cartografías del deseo*. Buenos Aires: La Marca.

Kickbusch, I. (1996). Promoción de la salud: una perspectiva mundial. En *Organización Panamericana de la Salud. Promoción de la salud: una antología*. Publicación científica N° 557, Washington, pp. 15-24

Larousse (2012) [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://www.larousse.com/es/diccionarios/frances-monolingue> [consulta 06/08/2012]

Lazzarato, M. (2006). *Por una política menor. Acontecimiento y política en las sociedades de control*. Madrid: Traficantes de sueños.

Lenin, V. (2003) *El Estado y la revolución*. Marxists Internet Archive. Disponible en Internet en <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/estyrev/> (Consulta 10/11/2011)

Locke, J. (s/f) *Ensayo sobre el gobierno civil*. Disponible en Internet en https://drive.google.com/file/d/0B6nt5_pGr96zTGZsMlV0M0t2eEk/view?pref=2&pli=1 (Consulta 12/12/2011)

Lukács, G. (1970). *Historia y conciencia de clase*. La Habana: Instituto del libro.

Mackenbach, J. P. (2009). Politics is nothing but medicine at a larger scale: reflections on public health's biggest idea. *Journal Of Epidemiology And Community Health*, 63(3), 181-184. doi:10.1136/jech.2008.077032

Martínez, V. (s/f). *Salud Pública, medicalización de la vida y educación*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://www.fedecaria.org/miembros/fedAsturias/Apartado_7/SALUD%20PUBLICA%20MEDICALIZACION%20DE%20LA%20VIDA%20Y%20EDUCACION_VE-NANCIO.pdf > [consulta 03/11/2011]

Marx, C. (s/f) *Tesis de Feuerbach*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/45-feuer.htm> [consulta 29/09/2012]

Marx, C. (1968) *Introducción para la crítica de la filosofía del derecho de Hegel*. Buenos Aires, Claridad, [documento en línea] Disponible desde Internet en <<https://www.marxists.org/espanol/m-e/1844/intro-hegel.htm>> [consulta 31/08/2012]

Marx, C. y Engels, F. (1974). *La ideología alemana* cap. I, en Marx-Engels, *Obras Escogidas I*, Moscú: Progreso, pp. 11-81.

Marx, C. (1999). *El capital I. Crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Marx, C., Engels, F., Lenin, V. (2010). *La comuna de París*. Madrid: Akal.

Melossi, D. (1992). *El estado del control social*. México: Siglo XXI.

Oleskin, A. V. (2012). *Biopolitics: The Political Potential of the Life Sciences*. Hauppauge, N.Y.: Nova Science Publishers, Inc.

OMS (2009). *Reducir las inequidades sanitarias actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. 62ª Asamblea Mundial de la Salud. 22 de mayo de 2009. [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-sp.pdf> [consulta 31/08/2012]

OMS (2012a). *Determinantes sociales de la salud*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://www.who.int/social_determinants/es/> [consulta 20/08/2012]

OMS (2012b). *Epidemiología*. [Documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.who.int/topics/epidemiology/es/>> [consulta 20/06/2012].

PAHO. Pan American Health Organization (S/F). *Epidemiology*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.who.int/topics/epidemiology/es/>> [consulta 07/03/2011]

PAHO. Pan American Health Organization (1978). *Carta de Alta Ata* [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://www.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata_declaracion.htm> [consulta 07/03/2010].

PAHO. Pan American Health Organization (1986). *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.paho.org/Spanish/AD/SDE/HS/OttawaCharterSp.pdf>> [consulta 08/01/2012].

Paraguay. Gabinete Social (2009) *Los ejes estratégicos de intervención de la política social*. [Documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=728>> [consulta 05/02/2012]

Paraguay. Ministerio de Hacienda (2009). *Plan estratégico económico y social. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub001.pdf>> [consulta 07/01/2012]

Paraguay. Gabinete Social (2010). *Propuesta para el desarrollo socio-económico con equidad, igualdad y universalidad* [documento en línea] Disponible desde Internet en < www.sfp.gov.py/sfp/?node=download,1080,ucc006ade8,sor > [consulta 09/02/2012].

Paraguay. Ministerio de Hacienda (2010). *Unidades de Salud de la Familia. Informe de Evaluación de Proceso*. Asunción: Unidad de Economía Social. Programa de Emblemático Gubernamental.

Paraguay. Ministerio de Hacienda (2011). *Informe Final de Evaluación Programa de Unidades de Salud de la Familia*. Periodo de evaluación Noviembre 2008-diciembre 2010. Asunción: Dirección General de Presupuesto. Departamento de Control de Ejecución y Evaluación Presupuestaria.

Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (S/F). *¿Qué es la Egi-Dengue?* [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://dengue.mspbs.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=85> [consulta 12/03/2012]

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2009a). *Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad*. Asunción. [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.mspbs.gov.py/v2/.../index.php?f=pOLITICAS%20PUBLICAS>> [consulta 08/01/2012].

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Paraguay (2009b). *Ejes Estratégicos 2008 – 2013* [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.mspbs.gov.py/v2/paginas.php?id=4> > [consulta 06/01/2012]

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2011a) *Hoja de censo, formulario N°1*. Asunción: Dirección General de Atención Primaria de Salud.

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2011b). *Ficha clínica*. Dirección General de Información Estratégica en Salud, Dirección de Bioestadística, Asunción.

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2011c) / *Muestra Nacional de Atención Primaria de Salud*. Dirección General de APS. [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.mspbs.gov.py/aps/presentacion-de-posters/>> [consulta 08/11/2011]

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2012a) *Estudio sobre la situación y el diagnóstico del sector salud en la región oriental de Paraguay*. Borrador final. Asunción.

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2012b). *Guía para el Aty Guasu comunitario*. Asunción. MSPBS.

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2012c). *Guía de visitas domiciliarias*. Asunción: MSPBS.

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2012d). *Manual de los/las agentes comunitarios/as de salud*. Asunción: MSPBS.

Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2012e). *Guía de territorialización*. Asunción: MSPBS.

Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación (2012). *Informe final de Monitoreo*. Programa Atención Primaria de Salud, subprograma: APS medicina familiar del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (borrador).

Pardo, J. (1990). *Deleuze: violentar el pensamiento*. Madrid: Cincel.

Parsons, T. (1999). *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial.

Ponte, C. (2008). Conceptos fundamentales de la salud a través de su historia reciente. En *Salud y ciudadanía. Teoría y práctica de la innovación*. Gijón: Centro del Profesorado y Recursos [documento en línea] Disponible desde Internet en <http://www.fedicaria.org/miembros/fedAsturias/Apartado_7/CONCEPTOS_FUNDAMENTALES_SALUD_HISTORIA_PONTE.pdf> [consulta 08/01/2012]

Poulantzas, N. (1979) *Estado, poder y socialismo*. México, Siglo XXI.

Prior Olmos, Á. et al. (2002). *Nuevos métodos en ciencias humanas*. Barcelona: Anthropos,

RAE- Real Academia Española (2012). *Diccionario de la lengua española*. (22° ed.). [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm> > [consulta 14-08-12]

Rousseau, J. (1999) *El contrato social* Disponible desde Internet en <http://www.elaleph.com/libro/El-Contrato-Social-de-Juan-Jacobo-Rousseau/899/> (consulta 12/12/2011)

Rosen, G. (2005). *De la policía médica a la medicina social*. (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Royg, H (2013) *Exclusión social. El alcance y reproducción de la pobreza*. [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://www.quepasaenparaguay.info/hugo-royg/> > [consulta 01-10-14]

Sauquillo, J. (1987). Poder político y sociedad normalizada en Michel Foucault. *Revista de estudios políticos (Nueva Época)* N° 56, Abril-Junio, 1987. Madrid, pp. 181-204.

Segura del Pozo, J Salud Pública y Biopolítica (3): La Medicina Social, según Virchow, [documento en línea] Disponible desde Internet en http://www.madrimasd.org/blogs/salud_publica/2009/01/07/110752#_ftn-ref5 [consulta 09/12/2011] .

Starfield, B (2004) *Atención primaria. Equilibrio entre necesidades de salud, servicios y tecnología*. Barcelona: Masson.

Starfield, B; Hyde, J; Gervas, J Heath, I.(2007). *The concept of prevention: a good idea gone astray?* [documento en línea] Disponible desde Internet en <<http://jech.bmj.com/content/62/7/580.full.pdf> > [consulta 09/11/2011] .

Waitzkin, H. (2006) . Un siglo y medio de olvidos y redescubrimientos: las perdurables contribuciones de Virchow a la medicina social. En *Medicina social*, Volumen 1, N° 1 Junio 2006. Disponible desde Inter-

net en <<http://www.medicinasocial.info/index.php/medicinasocial/article/view/14>> [consulta 09/11/2011]

Whittembury, A. (s/f) *El perfil epidemiológico y el análisis de situaciones del país*. Lima. Disponible desde Internet en < http://www.epiredperu.net/epired/cursos/epidemiologia_bas-mh/epibas_text16.pdf> [consulta 20/11/2011]

Zavala Trías, S. (2009). *Guía a la redacción en el estilo APA*, 6ta edición. San Juan, Puerto Rico: Biblioteca de la Universidad Metropolitana.

Zizek, S. (Comp.) (2003). *Ideología, un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Participación social y justicia comunitaria: el establecimiento de una nueva cultura de pacificación de conflictos en América latina¹



Marli M. M. da Costa²
Rodrigo Cristiano Diehl³

Resumo

O processo de globalização tem contribuído para o quadro de desigualdades e por consequência da exclusão social, não fomentando exclusivamente a sua perpetuação, mas também a sua ampliação. Esse fenômeno inclui o Judiciário enquanto entidade insuscetível de resolver adequadamente os conflitos mais simples da sociedade ao mesmo tempo em que se afasta, por imposição de barreiras das mais diversas vertentes, de consolidar o acesso à justiça. Nesse contexto, o objetivo com o presente estudo é compreender os desafios e as perspectivas da participação social e da justiça comunitária na era da globalização enquanto mecanismo de estabelecimento de uma cul-

1 Este estudio es fruto de los debates y reflexiones proporcionado por el grupo de investigación "Derecho, Ciudadanía y Políticas Públicas" del Programa de Post-Grado en Derecho - Maestría y Doctorado de la Universidad de Santa Cruz del Sur y coordinado por la Profesora Dra. Marli M. M. da Costa.

2 Doctora en Derecho por la Universidad Federal de Santa Catarina - UFSC, con postdoctorado en Derecho por la Universidad de Burgos - España, con beca CAPES. Profesora de la Graduación y Coordinadora del Programa de Postgrado en Derecho - Maestría y Doctorado de UNISC. Coordinadora del Grupo de Estudios Derecho, Ciudadanía y Políticas Públicas en la misma Universidad. Especialista en Derecho Privado. Profesora del Curso de Derecho de la FEMA. Psicóloga con Especialización en Terapia Familiar. Autora de libros y artículos en revistas especializadas. E-mail: marlim@unisc.br

3 Estudiante de Maestría en Derecho por el Programa de Postgrado en Derecho - Maestría y Doctorado de la Universidad de Santa Cruz del Sur, con beca PROSUP/CAPES. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la Escuela Paulista de Derecho - EDP (2016). Especializando en Gestión Pública Municipal por la Universidad Federal de Santa Maria - UFSM. Licenciado en Derecho por la Universidad de Santa Cruz del Sur - UNISC, con beca PROBIC/FAPERGS (2015). Integrante de los grupos de investigación: Derecho, Ciudadanía y Políticas Públicas (Campus Santa Cruz y Campus Soderadinho), coordinado por la Dra. Marli M. M. de Costa y Derechos Humanos coordinado por el Dr. Clovis Gorczewski, ambos del PPGD/UNISC y certificados por el CNPq. Abogado OAB/RS nº 102.775. E-mail: rodrigocristianodiehl@live.com

tura comunitária na América Latina de pacificação dos conflitos. Desse modo, questiona-se: a participação social e a justiça comunitária podem ser compreendidas, a partir de seus desafios e perspectivas, como mecanismos de estabelecimento de uma nova cultura comunitária na América Latina de pacificação de conflitos? Para responder a tal problematização, o artigo foi dividido em dois momentos, que correspondem respectivamente aos seus objetivos específicos, onde no primeiro tópico o foco encontra-se na compreensão dos desafios e das perspectivas da promoção da participação social na América Latina na era da globalização. Assentadas essas bases, no segundo ponto analisa-se a justiça comunitária na exata definição de uma nova cultura de pacificação dos conflitos enquanto instrumento de participação social. Em sua construção, utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, como métodos de procedimento o histórico-crítico e o monográfico, tendo como técnicas de pesquisa a bibliográfica e a documental.

1. Consideraciones iniciales

Con el perfeccionamiento de las sociedades tanto la justicia comunitaria cuanto la participación social en el proceso de consolidación de la democracia, se muestran imprescindibles inclusive delante del actual escenario mundial globalizado de la crisis política, social y económica, donde buscase medios que viabilicen la integración y acabe por favorecer la corresponsabilidad y la participación de los ciudadanos en sus comunidades con la principal finalidad de instigar y construir una nueva cultura de participación activa en la tomada de decisiones y en la pacificación de los conflictos.

Con base en esta coyuntura social y política que el presente estudio pretende comprender los desafíos y las perspectivas de la participación social y de la justicia comunitaria en la era de la globalización como mecanismo de establecimiento de una nueva cultura comunitaria en América Latina de pacificación de los conflictos. Estos conflictos a su vez aquí se comprenden a partir de dos enfoques, el carácter positivo de un conflicto en la exacta oportunidad de perfeccionar las relaciones sociales y la diferenciación entre conflicto (posibilidad de construcción) y confronto (destrutivo).

De este modo, se cuestiona: la participación social y la justicia comunitaria pueden ser comprendidas, a partir de sus desafíos y perspectivas, como mecanismos de establecimiento de una nueva cultura comunitaria en América Latina de pacificación de conflictos al mismo tiempo que promueven la superación del escenario de exclusión social provocado por el proceso de globalización?

En su construcción, se divide el artículo en dos tópicos: el primer se preocupa en realizar la identificación y la comprensión sobre los desafíos (entre ellos: sociales, culturales y políticos) y las perspectivas (posibles escenarios futuros) de la promoción de la participación social en América Latina ante los reflejos perversos de la actual globalización. El segundo punto tiene por finalidad central analizar la justicia comunitaria en la condición de establecer una nueva cultura de pacificación de los conflictos como instrumento de participación social, especialmente en relación las consecuencias de estos nuevos métodos alternativos en una sociedad compleja, multicultural y diversa, marcadamente por las diferencias culturales, sociales y económicas.

Para la correcta construcción del trabajo se utiliza el método deductivo como método de abordaje, que se desarrolla sobre proposiciones generales el análisis de un caso concreto que es la justicia comunitaria y la participación social. En lo que se refiere a los métodos de procedimiento se utiliza el histórico-crítico y el monográfico y, por fin, utilizase la pesquisa bibliográfica y documental como técnica de pesquisa.

2. Los desafíos y las perspectivas de la promoción de la participación social en América Latina en la era de la globalización

En nombre de promesas de un futuro brillante para todos los individuos donde el único problema que los ciudadanos deberían preocuparse sería la propia ausencia de problemas, las sociedades mundiales están siendo descompuestas, desagregadas y sectores enteros siendo marginados. En la concepción de Vergopoulos (2005) el fenómeno de la globalización como hoy está instituido sirve como soporte teórico especialmente para la práctica de la desagregación de las sociedades, retrocesos en las economías tanto locales como mundiales y para la desestabilización del sistema mundial.

Por globalización se comprende, de acuerdo con Campuzano (2008), un conjunto poliédrico ya menudo contradictorio de procesos económicos, sociales, políticos y culturales que son característicos de la presente era. Este conglomerado de procesos es, sin lugar a dudas, las claves de posibilidades de explicación de los tiempos actuales y su impacto en las realidades humanas en su más amplia dimensión no puede ser alejado si los ciudadanos desean comprender efectivamente los cambios que están ocurriendo en la política, en la economía, en el derecho y principalmente en las comunidades.

Lo que se verifica es el cultivo de un nuevo discurso, de una nueva metanarrativa, o sea, la posibilidad de acuñarse una nueva historia. Por lo tanto, como consecuencia de la globalización se tiene el consumo y la competitividad, pues de acuerdo con Bauman (1999), para abrir el camino en la mata densa, oscura, esparcida y desregulada de la competitividad global y llegar a la atención de la atención pública, los bienes, servicios y señales deben despertar deseo. Por lo tanto, es por otra globalización que Santos (2000) parte en defensa de una nueva interpretación del mundo contemporáneo a partir de una mirada multidisciplinar.

Giddens (1999) comprende que la globalización es económica y, como sus raíces sugieren, involucra conexiones que abarcan el mundo. La globalización, en suma, es una compleja variedad de procesos, movidos por una mezcla de influencias políticas y económicas. Ella está cambiando la vida cotidiana, particularmente en los países desarrollados, al tiempo que está creando nuevos sistemas y fuerzas transnacionales. En su idea, ella es más que el plan de fondo para políticas contemporáneas: tomada como un todo, la globalización está transformando las instituciones de las sociedades en que se vive.

El nuevo individualismo, resultante de este proceso, está asociado al alejamiento de la tradición y la costumbre de nuestras vidas, un fenómeno relacionado más con el impacto de la globalización en un sentido amplio que con la mera influencia de los mercados. Además, se destaca que si el individualismo institucional no es sinónimo de interés personal, representa una amenaza menor para la solidaridad social, pero implica que se deben buscar nuevos medios para producir esa solidaridad (Giddens, 1999).

A partir del significado etimológico general de la palabra participación (acción o efecto de tomar parte en una determinada cosa), de acuerdo con Peluffo (2005), se exponen sobre la necesidad de participación de los ciudadanos o de los habitantes de un Estado en el ejercicio del poder (Aquí comprendida mientras todas las formas de construcción y perfeccionamiento de la sociedad) suelen adoptar conceptos de acuerdo con el lugar de aplicación de esa participación y la población directamente afectada.

Hacer referencia a la participación del ciudadano, de acuerdo con Ivanega (2005), implica abordar el instituto a partir de sus diversas acciones. De esta manera, si participar significa “tomar parte en algo”, es indudable que quien actúa participando, puede hacerlo de diferentes formas ya partir de diversos ángulos, todos ellos de acuerdo con sus pretensiones y necesidades, siempre objetivando la construcción de un Estado que cumpla con sus fines: la satisfacción de las necesidades públicas.

La historia mundial demuestra que las naciones, especialmente las latinoamericanas, respetan estos principios básicos de participación en menor o mayor grado, dependiendo de la cultura de cada población, de sus prioridades y de la coyuntura de fuerzas y de los intereses que allí predominan. Según Peruzzo (1998), los procesos de participación están directamente vinculados a las decisiones de los gobernantes y la capacidad del ciudadano para exigir su derecho de contribuir activamente en la construcción de una sociedad más justa, pluralista y solidaria.

La efectividad de la participación social pasa por el apoyo de algunos sectores de la sociedad, entre ellos, aquellos llamados por Althusser (1970) de aparatos ideológicos del Estado, que abarcan normalmente la vida en su ámbito privado como es el caso de las iglesias, de los partidos políticos, los sindicatos, las familias, algunas escuelas, la mayoría de los periódicos, las empresas culturales, entre otros. Así, poco importa si esas instituciones son privadas o públicas, y que reconoce su carácter de aparato ideológico del Estado es su funcionamiento. De este modo, se tiene que los aparatos represivos funcionan por medio de la violencia y los aparatos ideológicos del Estado funcionan por medio de la ideología.

En ese ambiente de globalización y de alteración de la relación entre Estado y sociedad civil por medio de la participación social, Bauman (1998) trae como ejemplo la visión de un jardinero, proyectada en pantalla de tamaño planetario. Los pensamientos, sentimientos, sueños e impulsos dignos de ese nombre, aunque quizás en escala un tanto menor. Algunos jardineros odian las malas hierbas que estropean sus proyectos - una fealdad en medio de la belleza, desorden en la serena ordenación, otros no son nada emocionales: se trata sólo de un problema a ser resuelto, una tarea más. Lo que no hace la diferencia para las hierbas: ambos los dos están de acuerdo que las hierbas deben morir no tanto por lo que son, sino por lo que debe ser el hermoso y organizado jardín.

La cultura moderna en la era de la globalización puede ser comprendida como un jardín, en la exacta definición de un proyecto de vida ideal y un arreglo perfecto de las condiciones humanas. Construye su propia identidad desconfiando de la naturaleza. En efecto, se define a sí misma ya la naturaleza, así como la distinción entre las dos, por su desconfianza endémica en relación con la espontaneidad y su anhelo por un orden mejor, necesariamente artificial (Bauman, 1998).

Y ese entrelazamiento conjuntamente con el desarrollo de la noción moderna de identidad, de acuerdo con Vieira (2001), dio lugar a una política basada en la diferencia donde la búsqueda por el reconocimiento del individuo y de su grupo atravesada por la aceptación y el reconocimiento de las particularidades de cada uno. Así, las minorías sociales transforman su debilidad en fuerza ante la actuación de los movimientos sociales y partir de ese fenómeno, cuestiones tradicionalmente consideradas privadas ingresan en la esfera pública, como es el caso de las nuevas coyunturas conflictivas de la sociedad moderna.

Esta participación social como fenómeno que apunta al alejamiento de la globalización como perversidad y la institución de una nueva globalización volcada al ser humano como mecanismo de perfeccionamiento de la democracia al reconocer la diversidad social y cultural de las sociedades y las peculiaridades de cada comunidad tienen una fuerte influencia en la justicia en la exacta definición de instrumento que auxilia en la implementación de una nueva cultura

comunitaria de pacificación de los conflictos al devolver a cada comunidad el derecho/deber de enfrentamiento y pacificación de sus conflictos. Es ante este contexto que el próximo capítulo se presenta.

3. Justicia comunitaria: el establecimiento de una cultura comunitaria de pacificación de los conflictos como instrumento de participación social

Con el avance de la década de ochenta, hubo en Brasil y en América Latina una avalancha de promesas e invitaciones, especialmente de partidos políticos, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, a la población para participar tanto de los centros decisivos como de las demandas de sus comunidades. Sin embargo ese proceso ocurrió después de muchos años de exclusión de la participación social. De acuerdo con Peruzzo (1998), el término participación incluso llegó a convertirse en un modismo, pasando de un mero “asistir” a un pleno “tomar parte activamente”, pero que actualmente pasa por un desgaste.

Con el surgimiento del proyecto de modernidad y el proceso de globalización, está ocurriendo en América Latina de acuerdo con Barbero (2006), un vaciamiento de significado, donde la relación Estado/nación no ha posibilitado el pensamiento fuera de la unidad centralizada que impone al estatal. En este contexto, surgen los mecanismos comunitarios de pacificación de conflictos y de establecimiento de una justicia orientada a la comunidad, en la que el desarrollo de esta comunidad se muestra tanto como una forma como un proceso de cooperación social y cultural, donde, tras el reconocimiento de su significación e importancia socio-histórica se debe comprender sus relaciones similares y/o antagónicas con los demás procesos de actuación comunitaria.

El individuo en toda su historia buscó la cooperación como un mecanismo para la superación tanto de barreras naturales como de los problemas creados por la forma de desarrollo social, incluso por la globalización (Souza, 2014). Esta cooperación en tiempos globales y de avance del individualismo atraviesa también por la división y participación de las acciones desarrolladas por otros individuos, donde la cooperación funciona como una respuesta a las necesidades de

afirmación del modo de producción de las sociedades y de sus relaciones entre ciudadano/Estado y ciudadano/ciudadano.

La actividad comunitaria para este estudio debe ser comprendida, en la exacta definición traída por Góis (2005: 89), como una actividad práctica y colectiva realizada por intermedio de la “[...] *cooperação e do diálogo em uma comunidade, sendo orientada por ela mesma e pelo significado (sentido coletivo) e sentido (significado pessoal) que a própria atividade e a vida comunitária têm para os moradores da comunidade*”. Es decir, una red de interacciones sociales (tanto en la forma instrumental y comunicativa), con el enfoque orientado hacia la autonomía y emancipación de los ciudadanos de determinada comunidad como fortalecimiento de una identidad social comunitaria.

Este intento de (re)construir nuevas oportunidades comunitarias de acceso a la justicia y de pacificación de los conflictos coincide con la idea de Giddens (1999) al pensar una tercera vía, donde asume el aspecto social que abandonó el sistema capitalista, al tiempo que crítico al Estado que impuso el liberalismo a partir del siglo XX. Las columnas vertebrales que sostienen la tercera vía son: la inclusión de todos los ciudadanos, como sinónimo de igualdad, el desarrollo de un Estado inversor y la educación y la familia como sustento del sistema. Y para ello, la tercera vía se refiere a una estructura de pensamiento y de práctica política que apunta a adaptar la socialdemocracia a un mundo que se ha transformado fundamentalmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas por el proceso de globalización.

A partir de ese, se afirma que todo ser humano debe tener la posibilidad de construir y reconstruir mundos en todas las órdenes de la vida, una vez que la emancipación de los sujetos sólo se establece en un escenario donde las relaciones entre los individuos son pautadas por la civilidad, reciprocidad y clima horizontal, solidario y de respeto. Estas lógicas permiten a los seres humanos vivir con probabilidad de dotar de sentido a la realidad, haciendo y deshaciendo mundos.

Lo que se busca es una justicia comunitaria orientada a la emancipación del sujeto por medio de la creación de una cadena circular entre el conflicto, el diálogo y la solidaridad comunitaria, así como la comu-

nidad organizada y el Estado estructurado de forma adecuada bajo el cual las nuevas prácticas sociales emergen y necesitan consolidar. El empoderamiento en la perspectiva comunitaria está vinculado a los cambios sociales cuyos segmentos excluidos de la ciudadanía se movilizan para adquirir control sobre sus vidas. Esta comunidad desarrolla sus propios reglamentos y normas para pacificar sus disputas y durante ese proceso las relaciones sociales son fortalecidas.

El conflicto es inherente al ser humano, desde las civilizaciones antiguas existen distintas formas de solucionar los conflictos atendiendo a las necesidades tanto de las partes involucradas como de las peculiaridades del caso, pero con la evolución de la sociedad se crearon legislaciones con la finalidad de regular el comportamiento social. Sin duda, son esos mismos marcos normativos los que alejaron el interés personal de los involucrados en un conflicto en busca de la justicia y la pacificación. Así, comprende que el sistema actual de justicia está saturado en diversos asuntos, lo que ha impedido a los usuarios tanto de obtener respuestas rápidas como respuestas de satisfacción a ambos lados de las demandas (García; López, 2013).

De acuerdo con Campuzano (2008) el proceso de descentralización de los métodos de pacificación de los conflictos, frente a la pretensión ilustrada de un derecho transparente y previsible en su producción y consecuencias, hace surgir un nuevo paradigma del derecho que introduce la participación social en los procesos de gestión De nuevas legislaciones, en la pacificación de los conflictos sociales y en el intento de establecer una nueva cultura comunitaria de acceso a la justicia frente a los reflejos perversos del proceso de globalización como hoy se presentan.

La justicia comunitaria debe comprenderse en su complementariedad con el sistema oficial. Considerando su vocación a promover la paz y la cohesión social en las esferas de la comunidad local donde los conflictos ocurren, y que, incluso, en general, ni siquiera se llevan al conocimiento del Poder Judicial, la justicia comunitaria constituye un importante mecanismo de realización de la justicia, Es capaz de integrar un proyecto emancipatorio que redimensiona el derecho, articulándolo bajo una nueva relación entre ética y justicia. El espa-

cio de la ciudadanía donde esas formas alternativas y comunitarias de pacificación de los conflictos posibilitan la radicalización de la democracia, ya que, al restituir al ciudadano su capacidad de auto-determinación, concreta los derechos, transforma las relaciones de poder, y así emancipa al sujeto.

La justicia comunitaria como parte del plan de realización de los derechos humanos en tiempos globales encuentra un desafío importante de ser enfrentado: el enfrentamiento entre los principios de libertad (representados por la ciudadanía) y los principios de diversidad (representados por la preservación de las identidades culturales). Se debe buscar el punto de equilibrio entre la inclusión y la pertenencia, donde esa búsqueda atraviesa esencialmente por la solidaridad y la participación social. Por lo tanto, la justicia comunitaria, basada en la participación social, pretende crear una nueva cultura de pacificación de conflictos basada en el respeto, diálogo y en la solidaridad de los individuos hacia sí mismos y con toda su comunidad.

4. Consideraciones finales

Uno de los principales desafíos a ser enfrentados por toda la sociedad brasileña es la (re)discusión de la revolución democrática de la justicia, teniendo en vista la imposibilidad de respuesta rápida y muchas veces justa por parte del Poder Judicial, derivada de las crisis que lo asolan, La identidad y la eficiencia. Por lo tanto, el proceso de globalización debe ser volcado al ser humano y posibilitar el acceso a la justicia a los excluidos y la ampliación de la participación de los ciudadanos en los principales centros decisorios y de construcción de una sociedad que pueda pacificar sus conflictos.

En este contexto, el presente estudio tuvo como cuestionamiento y objetivo central la comprensión de los desafíos y las perspectivas de la participación social y de la justicia comunitaria en la era de la globalización como mecanismo de establecimiento de una nueva cultura comunitaria en América Latina de pacificación de los conflictos. Estos conflictos a su vez aquí se comprendieron a partir de dos enfoques, el carácter positivo de un conflicto en la exacta oportunidad de perfec-

cionamiento de las relaciones sociales y la diferenciación entre conflicto (posibilidad de construcción) y confrontación (destructiva).

En respuesta a tal indagación, demostró la importancia de la institución de la justicia comunitaria y de la participación social en la sociedad contemporánea, incluso como un mecanismo de intento de alteración del actual contexto de la globalización y de sus reflejos negativos en las relaciones sociales. Así, con la institución de la justicia comunitaria participativa los nuevos métodos de pacificación de conflictos emergen basándose en una propuesta de pacificar los conflictos de forma adecuada, con la principal finalidad de concretar el acceso a la justicia y de realizar una justicia efectivamente justa y volcada a los anhelos de la comunidad.

Por lo tanto, los desafíos para la implementación de una cultura comunitaria de pacificación de conflictos basada en la participación social deben ser comprendidos y enfrentados teniendo en cuenta toda la diversidad cultural de la sociedad, la globalización y las relaciones sociales individualistas. Y las perspectivas futuras, en un escenario de globalización como perversidad, no se presentan de manera prometedora. Hay la necesidad esencial de cambiar el escenario mundial de la globalización que atraviesa efectivamente por la alteración de la convivencia en comunidad, es decir, para que esa gran alteración sea efectiva, se debe iniciar en la comunidad, en el lugar más cercano al ciudadano, es capaz de fomentar y promover el cambio que las sociedades necesitan para continuar desarrollándose.

Bibliografía

Althusser, Louis (1970). *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa: Presença.

Bauman, Zygmunt (1998). *Modernidade e holocausto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Campuzano, Alfonso de Julios (2008). El paradigma jurídico de la globalización. In: Martín, N. B.; Campuzano, A. J. (Coord.). *¿Hacia un paradigma cosmopolita del derecho?* Pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos. Madrid: Kykinson.

García, M. G. S.; López, G. L. O. (2013). Justicia alternativa, un visón panorámico. *Revista del Poder Judicial del Estado de Sinaloa*, Sinaloa, 3(2), mai./ago.

Giddens, Anthony (1999). *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record.

Góis, Cezar Wagner Lima (2005). *Psicologia comunitária: atividade e vivência*. Fortaleza: Instituto Paulo Freire de Estudos Psicossociais.

Peluffo, Juan Pablo Cajarville (2005). Poder público y participacion ciudadana en el derecho uruguayo. In: Leal, Rogério Gesta (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina* (pp. 15-44). Santa Cruz do Sul: Edunisc.

Peruzzo, Cicilia Khohling (1998). *Comunicação nos movimentos sociais: a participação na construção da cidadania*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Souza, Maria Luiza de (2014). *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 11. ed. São Paulo: Cortez.

Vergopoulos, Kostas (2005). *Globalização, o fim de um ciclo: ensaio sobre a instabilidade internacional*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Vieira, Liszt (2001). *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record.

Organismos electorales: Autonomía e Independencia



Sandra Mercedes Moreno¹

Resumen

En Argentina y en general en América Latina desde la década del 80 hay diversos modelos de organización electoral, cuyo objetivo primordial es garantizar el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano en la democracia con procesos electorales transparentes, participativos y justos.

Para superar la desconfianza hacia las elecciones producto de los autoritarismos, se promovió el modelo de Organismos Electorales permanentes, autónomos en sus funciones e independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los tipos de estructura electoral son tan variados como los propios países, de tal forma que toda clasificación siempre será discutible sobre la naturaleza jurídica, administrativa o judicial y en cierta forma incompleta.

¹ Juez del Tribunal Electoral Permanente de la Provincia de Formosa, Republica Argentina. Derecho Electoral. E-mail: sandramoreno_fsa@hotmail.com

A partir del restablecimiento de la democracia, el tratamiento y resolución de las cuestiones de índole electoral en la Provincia de Formosa estaba a cargo de la Junta Electoral Provincial integrada por funcionarios designados por sorteo público, que fue sustituida por el Tribunal Electoral Permanente.

En la conformación de este nuevo organismo electoral el mismo es dotado de autonomía en sus diversas formas sin perjuicio de integrar el Poder Judicial.

Esta autonomía del organismo electoral constituye una verdadera garantía democrática en tanto implica el desarrollo de comicios justos, libres y transparentes y por ende legitimar el recambio gubernamental. El desafío es autonomía, garantiza independencia?

Es conveniente que el marco legal disponga que los organismos electorales operen de manera independiente e imparcial en la administración de las elecciones, disminuya el fraude electoral y genere la confianza pública, pero esto es parte de la cultura institucional.

1. Introducción

En Argentina y en general en América Latina hay diversos modelos de organización electoral, cuyo objetivo primordial es garantizar el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano en la democracia con procesos electorales transparentes, participativos y justos.

Para la Provincia de Formosa, la construcción de esa garantía democrática responde históricamente a la demanda social de un pueblo que recién en el año 1955 se transforma en provincia, con la decisión política del entonces Presidente de la Nación Juan Domingo Peron plasmada en la Ley 14.408 de Provincialización, pero ante las frecuentes involuciones debidas a los golpes de estado recién en 1960 dicta su normativa electoral con la sanción de la Ley 152². A partir del restablecimiento de la democracia, el tratamiento y resolución de las cuestiones de índole electoral en la Provincia de Formosa estaba

2 Ley Provincia de Formosa N 152 sancionada el 25 de octubre y publicada el 12 de mayo de 1960.

a cargo de la Junta Electoral Provincial integrada por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, un juez civil y el procurador fiscal designados por sorteo publico que se realizaba cada dos años³.

Dentro de los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina, el diseño y funcionamiento de los Organismos Electorales han tenido una importancia fundamental. Para superar la desconfianza hacia las elecciones producto de los autoritarismos, en varios países latinoamericanos se promovió el modelo de Organismos Electorales permanentes, autónomos en sus funciones e independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En este contexto en el año 2000, se sanciona la Ley Provincial N° 1346⁴, por la cual se crea el Tribunal Electoral Permanente, órgano que ejerce la jurisdicción electoral en todo el territorio provincial⁵.

El objetivo de la Honorable Legislatura Provincial era dar estabilidad a la organización electoral y transparentar los procesos electorales en búsqueda de una jurisprudencia estable. En la conformación de este nuevo organismo electoral el mismo es dotado de autonomía en sus diversas formas sin perjuicio de integrar el Poder Judicial.

Esta autonomía del Tribunal Electoral Permanente constituye una verdadera garantía democrática en tanto implica el desarrollo de comicios justos, libres y transparentes y por ende legitimar el recambio gubernamental.

2. Naturaleza jurídica del organismo electoral

Los tipos de estructura electoral son tan variados como los propios países, de tal forma que toda clasificación siempre será discutible y en cierta forma incompleta.

3 LEY 152 año 1960 art 64 titulo VII Capitulo Unico.

4 Ley N° 1346 sancionada el 6 de diciembre del 2000 y publicada el 29 de diciembre de 2000.

5 LEY 1346 ARTICULO 1°: Créase el Tribunal Electoral Permanente en la Provincia de Formosa, el que ejercerá la jurisdicción electoral en todo el territorio de la Provincia y tiene las atribuciones y deberes establecidos en la presente ley y la demás legislación electoral vigente, que constituye su ley orgánica.

En el esquema de clasificación de los organismos electorales⁶ la Junta Electoral de Formosa era un órgano de justicia electoral con independencia funcional, catalogados como “auxiliares” del Poder Judicial e integrado solo por magistrados judiciales, pero de carácter temporario en razón de que los miembros eran designados por sorteo público del Superior Tribunal de Justicia cada dos años⁷, o sea se constituía para cada proceso electoral .

La variada tipología que tienen los órganos de la justicia electoral en nuestro sistema es susceptible de sembrar dudas respecto de su naturaleza jurídica y consecuentemente del régimen jurídico que corresponde aplicar. Tal es así que los legisladores provinciales al momento de tratar el proyecto de ley que tramitaba por Expte. 42-1999 en el seno de la Honorable Cámara de Diputados analizaban sobre la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral Permanente ante la controversia de si era un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial o un órgano extrapoder o administrativo, concluyendo la discusión con la calificación de órgano sui generis.

Textualmente el miembro informante expresa ⁸ se trata de un órgano sui generis, su naturaleza es específica en el sentido de dar un instrumento para que pueda ser operativo el proceso electoral y de alguna manera preservar la independencia de la justicia a los efectos de que pueda controlar por vía de revisión judicial si este órgano permanente violenta las legislaciones electorales en ese sentido.

El proyecto de ley tenía como antecedentes la organización electoral de Córdoba, Jujuy y un proyecto de un legislador provincial mandato cumplido de la UCR. No obstante esta calificación de los legisladores que sancionaron la Ley 1346, considero que al ser incorporado como órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial, que se rige por las normas judiciales, integrado por funcionarios calificados como magistrados, sin perjuicio de las funciones de superintendencia sobre el personal y ad-

6 Organismos Electorales, Domingo Juan Sesin, Dr Jose Maria Perez Corti, Cordoba 2006.

7 LEY 152 año 1960 art 64 titulo VII Capitulo Unico.

8 Expte. 42 año 1999...versión taquigráfica de la sesión del día 6 -12-2000 de la Honorable Legislatura Provincia de Formosa.

ministración del presupuesto, el Tribunal Electoral Permanente es un órgano judicial, no administrativo ni de naturaleza sui generis.

Dentro de esa variedad de formas o modalidades el Tribunal Electoral Permanente es un organismo permanente, una instancia especializada del Poder Judicial y dependiente e integrante del mismo, pero con determinada autonomía para desarrollar sus funciones.

Al tratarse de un órgano que forma parte del Poder Judicial no caben dudas que el régimen jurídico aplicable es judicial, atento a su normativa expresa y en consideración a su integración compuesta por magistrados judiciales.-

Expresa la Ley 1346 en su art. 2 que el Tribunal Electoral Permanente, tendrá su asiento en la ciudad de Formosa y su sede en las dependencias del Poder Judicial que les sean asignadas. Podrá constituirse en el interior de la Provincia y efectuar delegaciones o la realización de comisiones en las ciudades o pueblos de su territorio, cuando lo considere necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones y fines institucionales.-

Como así también se transfieren todas las funciones asignadas a la Junta Electoral de la Provincia y toda la documentación, archivos, causas y expedientes que hasta ese entonces se encontraban registrados y/o radicados ante la misma, bajo inventario que debió efectuar el Secretario Electoral⁹.-

A los fines de ordenar el sistema electoral por disposición de la Ley 1433 del 2004 art 9 se ordena reemplazar la denominación Junta Electoral Provincial por Tribunal Electoral Permanente en todo el texto normativo.

9 LEY 1346 ART 18: Derógase a partir de la promulgación de la presente ley el art. 64, 65 y 66 de la Ley Nº 152, y toda otra disposición que se oponga a la presente ley, en tanto crea una Junta Electoral Permanente, pasando las funciones que dicha norma asigna a la misma al Tribunal Electoral de la Provincia que aquí se crea, a la que deberá remitirse toda la documentación, archivos, causas y expedientes que hasta el presente se encuentren registrados y/o radicados ante la Junta Electoral, bajo inventario que deberá efectuar el Secretario Electoral.

3. Composición del tribunal electoral permanente y atribuciones

Para la constitución de los Organismos Electorales en América Latina se han seguido diversos criterios y modalidades los cuales, podrían resumirse en dos: integración partidista e integración no partidista. Dos factores que son fundamentales para definir el tipo de integración de los Organismos Electorales. En primer lugar, los requisitos que deben cumplir los miembros del Organismo, particularmente si se exige o no que sean independientes. En segundo lugar, la manera como son designados, es decir, si en la práctica reviste la forma de una negociación entre los partidos, formalizada luego mediante un acto institucional; o por el contrario, la decisión sigue un procedimiento no-partidista.

La integración no partidista se produce cuando la designación no reviste la forma de una negociación o imposición política, y se exige la condición de independientes para los miembros de los Organismos. En los casos de integración mixta, se debe determinar cual de los procedimientos es el predominante. Ambos sistemas tienen como objetivo el procurar la honestidad en el manejo del proceso electoral. La integración no partidista procura la imparcialidad de los Organismos Electorales, mediante su integración por personas independientes con autonomía suficiente frente a los partidos. Con este fin en algunos se confía a órganos de tipo judicial el manejo del proceso electoral, y en otros se recurre a la exigencia de independencia política, conjuntamente con la designación de procedimientos que no incluyan negociación entre partidos.

En cuanto a la influencia de la integración de los Organismos Electorales sobre la credibilidad de los procesos, ésta obviamente depende específicamente del contexto histórico-político. Sin embargo, dentro de las variaciones que este contexto puede generar, es posible asumir que mientras menor sea la influencia directa de los partidos en el manejo del proceso electoral, mayor será la credibilidad de éste aumentando las posibilidades de confianza en los resultados por parte de los partidos y de la población. Es de suponer que miembros realmente independientes, garantizarán una mayor imparcialidad que representantes de partidos.

Por lo anteriormente expuesto se puede suponer que en lo que América Latina se refiere, con excepción de las situaciones de bipartidismo perfecto o casi perfecto, la transparencia y la credibilidad del sistema electoral tienen mayores posibilidades de lograrse con una integración no partidista de los Organismos Electorales. Algunos estudios basados en la actitud del electorado comprueban que la organización no partidista de las elecciones tiende a estar asociada a niveles de credibilidad más elevados.

El Tribunal Electoral Permanente, estará integrado por tres miembros con categoría y retribución de Jueces de Cámara del Poder Judicial, gozando de los mismos privilegios, prerrogativas, inmunidades e incompatibilidades, que a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial le otorgan la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las normas procesales vigentes en la Provincia.-

El Poder Legislativo que originariamente en algunos ordenamientos jurídicos tenían la facultad de conocer y resolver la validez de las elecciones¹⁰, en esta instancia interviene en la designación de los miembros integrantes del TEP¹¹ a propuesta del Poder Ejecutivo.- Se le exigen a los miembros del TEP los mismos requisitos que se requieren para Juez de Cámara del Poder Judicial.

10 La aparición de *organismos electorales* en América Latina obedece a la tendencia europea consistente en sustraer de las asambleas políticas la facultad de decidir sobre los reclamos electorales y establecer un contencioso electoral de naturaleza jurisdiccional. La historia del contencioso electoral latinoamericano comienza con la creación de jueces de *escrutinio* encargados de decidir, con el carácter de jueces de Derecho, sobre la validez o legalidad de las actas de las *elecciones*, o de determinados *votos*, en la Constitución colombiana de 1886. En los años veintes y treintas del presente siglo se crearon Cortes, Tribunales y Consejos Electorales, con funciones jurisdiccionales, en Chile, Uruguay, Nicaragua y Brasil. La Constitución costarricense de 1949 creó, como cuarto poder del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones, que desde entonces se convirtió en un paradigma para la región debido a la jerarquía e importancia de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales.

11 ARTICULO 4º: Los miembros del Tribunal Electoral Permanente de la Provincia serán designados por la Honorable Legislatura Provincial a propuesta del Poder Ejecutivo, y deberán reunir los mismos requisitos que se requieren para Juez de Cámara del Poder Judicial. Son inamovibles mientras dure su buena conducta y están sujetos a remoción por jurado de enjuiciamiento en la misma forma y por las mismas causas que los jueces de la Provincia. Antes de tomar posesión de sus cargos, prestarán juramento por ante la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia.-

Especificando la normativa jurídica los fundamentos y procedimientos de remoción determina una protección para los miembros del organismo electoral de cualquier exclusión arbitraria y le igual manera le brinda inmunidad en relación con el desempeño de sus responsabilidades legales y llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y sin temor a represalias.

De esta forma la autonomía o independencia necesaria para constituir una verdadera garantía democrática resulta favorecida si se garantiza a los magistrados la estabilidad en el cargo, y si se le reconocen en iguales o similares condiciones las inmunidades y privilegios, como lo define la Ley 1346 del Poder Judicial. No será procedente la recusación sin causa- art. 9 de la Ley 1346.

El organismo electoral tiene una Secretaría Electoral – Art. 14 - a cargo de un funcionario con categoría y retribución de Secretario de Cámara del Poder Judicial, gozando de los mismos privilegios, prerrogativas, inmunidades e incompatibilidades que éstos. Para ser designado Secretario Electoral se requiere ser argentino mayor de edad y poseer título de abogado expedido o revalidado por Universidad argentina. En caso de ausencia, excusación, vacancia o de cualquier otro impedimento, el Secretario será reemplazado por quien designe el Presidente del Tribunal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

4. Competencia y funciones

Analizaremos en esta instancia la competencia material y territorial y las funciones administrativas y judiciales del Tribunal Electoral Permanente conforme la normativa vigente.-

A competencia territorial está definida en el art. 1 de la Ley 1346 que es de orden público¹², cuando determina que el Tribunal Electoral Permanente en la Provincia de Formosa, ejercerá la jurisdicción electoral en todo el territorio de la Provincia y tiene las atribucio-

12 ARTÍCULO 20: La presente ley es de orden público y será de aplicación para todos los partidos que intervengan en la elección de autoridades provinciales y municipales.

nes y deberes establecidos en la presente ley y la demás legislación electoral vigente, que constituye su ley orgánica.

En relación a la competencia material el organismo electoral deberá intervenir y resolver en única instancia en todo lo relacionado al régimen electoral, con aplicación de las normativas provinciales; esto es la Ley 152-1960 Régimen Electoral, Ley 653 y modificatorias, Sistema electoral de lemas y sublemas, Ley 1272/83 Estatuto de los Partidos Políticos. Y como define el art. 5 de la Ley 1346, en todos los casos que se le asignaba competencia a la Junta Electoral Provincial.

Varían también las funciones de los *organismos electorales* conforme a las legislaciones nacionales. Básicamente les corresponde nombrar a todos los demás *funcionarios electorales*, conocer de los recursos e impugnaciones que puedan presentarse en el transcurso de los *escrutinios*, elaborar y administrar su propio presupuesto, divulgar los *resultados electorales*, dirigir el proceso de *escrutinio* de los sufragios, efectuar la inscripción de los *partidos políticos* y de los candidatos a las distintas *elecciones*, realizar la función registral en lo concerniente a censos, padrones y listados electorales, declarar oficialmente el resultado de las *elecciones*.

Las Funciones pueden ser de carácter administrativo o judicial.-

- Funciones administrativas son las que el Tribunal Electoral Permanente desarrolla como organismo de administración frente a las tareas meramente operativas y que se rigen por los principios del derecho administrativo y por lo tanto susceptible de control contencioso administrativo.-

Son las que comprenden la superintendencia (designación del personal), electoral (planificación estratégica de los procesos electorales, cronograma, plazos, etapas etc.), y registral (control sobre los partidos políticos y su vida institucional, procedimental operativa, consultivas y de contralor entre otras.-

- Funciones judiciales son las que comprenden procesos contenciosos y voluntarios y que implican la fiscalización patrimonial

de los partidos políticos y gastos electorales; reclamos sobre el registro de electores, correcciones del padrón, y controversias originadas en la aplicación de las leyes electorales y de los partidos políticos, sobre los que se aplica el régimen jurídico judicial.

Conforme la normativa local, la Ley 1346 dispone en su Art 5º, sin distinguir en las categorías de funciones que compete al Tribunal Electoral Permanente de la Provincia intervenir y resolver en única instancia en todos aquellos casos y supuestos en que la Ley N° 152, Ley N° 653 y el Decreto Ley N° 1272/83.

En caso de simultaneidad de elecciones en el orden nacional y provincial, corresponderá siempre al Tribunal Electoral Permanente de la Provincia, entender en la oficialización de candidatos a cargos electivos provinciales, distribución de cargos, proclamación de los electos y en toda otra cuestión que se suscite con relación a estos aspectos- Art. 12 Ley 1346. El Tribunal Electoral Permanente podrá convenir con la Justicia Electoral Federal la coordinación de actividades en caso de simultaneidad de elecciones¹³. No obstante, cuando las elecciones son simultaneas, el Tribunal Electoral Permanente interviene conforme la normativa provincial y específicamente en la aplicación de la Ley de lemas 653 para la registración y constitución de los sublemas de cada partido.

Durante el resto del proceso electoral, los comicios y el escrutinio primario y definitivo el Tribunal Electoral Permanente funciona en forma coordinada con la Junta Electoral Federal.

Finaliza las funciones de la etapa electoral el Tribunal Electoral Permanente con la proclamación de los candidatos de las categorías de cargos provinciales.

Asimismo controla la fundación, constitución, organización, funcionamiento, fiscalización, caducidad y extinción de los partidos políticos que funcionen dentro del ámbito provincial y/o municipal-

13 Ley Nacional N 15262 Dec. Reg 17265-1959 de Simultaneidad de elecciones, Ley 152 régimen electoral de la provincia art. 75 y Ley 1346 art. 12.

Los partidos políticos con personería jurídica política como partido de distrito conforme la Ley 22627 podrán solicitar su reconocimiento como partido provincial ante el Tribunal Electoral Permanente cumpliendo con la documentación del art. 13 Ley 1272¹⁴.

5. La jurisdicción judicial

La función jurisdiccional entendida como todo pronunciamiento que dirime una condena entre partes con autoridad de cosa juzgada por un órgano imparcial e independiente como lo es el Poder Judicial.

Le compete en este sentido resolver las cuestiones que se susciten con relación a la aplicación de la Ley Electoral, Ley Orgánica de los Partidos Políticos y demás legislación electoral vigente en la Provincia, entender en todos los casos en las acciones de amparo electoral, conocer en los supuestos de comisión de delitos y faltas electorales-Art.5 inc. i, j, k de la Ley 1346.-

Se rige por el procedimiento de las normas electorales vigentes, y en las cuestiones planteadas de carácter contencioso se aplican las normas del proceso sumario o sumarísimo del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, según lo resuelva en auto que será irrecurrible –Art. 10 de la Ley 1346¹⁵. Además será de aplicación supletoria la Ley Orgánica del Poder Judicial -Ley N° 512 y sus modificatorias –art. 19 de la Ley 1346.

Las sentencias que dicte el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia, sólo serán pasibles de los recursos extraordinarios por inconstitucionalidad que regula el Título IV, Capítulo IV, Sección 7ma.

14 Ley 1272 art. 13.....Deben acompañar a la solicitud la siguiente documentación: Testimonio de la resolución de la Justicia Nacional competente que le reconoce personería jurídica en el distrito, declaración de principios, carta orgánica, bases de acción política, acta de elección de autoridades, domicilio partidario y acta de designación de autoridades.

15 LEY 1346 ART 10: Hasta tanto se dicten las pertinentes normas especiales, el procedimiento a seguirse por ante el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia será el que resulta de la legislación electoral vigente. Cuando la cuestión planteada fuere contenciosa, se aplicarán las normas del proceso sumario o sumarísimo del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, según lo resuelva en auto que será irrecurrible.

Del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia; y por arbitrariedad por ante el Superior Tribunal de Justicia, en los plazos y la forma allí dispuesta –Art. 17 de la Ley 1346.

Cuando lo determine la norma aplicable, o se afecten cuestiones de orden público, de oficio o a petición de parte, se dará intervención al señor Agente Fiscal en turno que corresponda –art. 11 de la Ley 1346.

6. Autonomía del tribunal electoral permanente

El modelo de administración electoral adoptado por un Estado es un factor importante de su desempeño.

Se puede legislar para disponer la independencia formal o estructural, pero no para garantizar la independencia en el desempeño, que es parte de la cultura institucional de un organismo electoral y debe ser promovida.

Los *organismos electorales* son la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada función electoral. Suelen contar con dependencias desconcentradas en las *circunscripciones electorales*.

Es importante tener presente que un organismo formalmente independiente no necesariamente actúa de manera independiente en sus decisiones y acciones y que un organismo de carácter gubernamental puede ser independiente en sus acciones, aunque esto puede resultar difícil en algunas ocasiones.

La independencia de actuación no se puede garantizar por la simple adopción de una independencia formal o estructural, pero en cierta medida las dos formas de independencia están interrelacionadas ya que se considera que es más probable que un organismo formalmente independiente pueda garantizar la independencia de sus decisiones y acciones.

Como se manifestó ut supra, el objetivo del marco legal fue crear un organismo electoral permanente con un proceso electoral estable y de esa forma ofrecer al electorado formoso elecciones libres y justas.

Para lograrlo el Tribunal Electoral Permanente debe desarrollar sus funciones en cada etapa del proceso de una manera eficiente e imparcial y para ello debe gozar también de cierta autonomía.

Es necesario entonces analizar la autonomía del organismo

- Autonomía administrativa, capacidad para desarrollar sus funciones sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa, lo que implica la irrecurribilidad de sus decisiones electorales y la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y servicios.
- Autonomía política, que implica que pueda conducirse sin resultar vinculados por las directrices emanadas de otros organismos públicos.
- Autonomía normativa, entendida como la capacidad para reglamentar leyes electorales, que implica la facultad exclusiva para interpretar el ordenamiento electoral, la iniciativa en el procedimiento de formación de la ley electoral, potestad de ejercer total o parcialmente el control de constitucionalidad en materia electoral.
- Autonomía presupuestaria se configura el atribuírsele al organismo electoral la posibilidad de recibir el financiamiento necesario para el desarrollo de las actividades permanente y en este contexto la tarea de formular su propio presupuesto que integra el del Poder Judicial de la Provincia, como lo dispone el art.5 inc. c y 16 de la Ley 1346¹⁶, solo con el control y gestión de la Dirección de Administración del mismo poder pero sin la posibilidad de que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo puedan modificarlo. Esta autonomía fue definida desde la creación del organismo por imperio del art. 21¹⁷

16 Ley 1346 Art. 5 corresponde al Tribunal Electoral Permanente ...inc c confeccionar y remitir al Superior Tribunal de Justicia su proyecto de presupuesto para su anexión al presupuesto del Poder Judicial. Ley 1346 Art. 16: A los fines presupuestarios y contables, el Tribunal Electoral de la Provincia integrará el presupuesto del Poder Judicial, debiendo individualizarse las partidas que le correspondan, así como el resultado de su aplicación, correspondiendo a la Dirección de Administración del Poder Judicial efectuar el contralor y gestión de las mismas.

17 Ley 1346 art 21: Los gastos que demande la implementación de la presente ley serán atendidos con el presupuesto del Poder Judicial, a cuyo efecto facúltase al Superior Tribunal de Justicia a efectuar las pertinentes reestructuraciones y al Poder Ejecutivo a realizar las modificaciones en el Presupuesto General de la Provincia que sean necesarias.

En otro orden de análisis cabe señalar que la autonomía del TEP no predetermina ni se favorece con el aislamiento.

Sin comprometer la independencia en la conducción autónoma de los procesos electorales, construye relaciones sólidas y permanentes con organizaciones de diversa naturaleza, a través de convenios de colaboración y cooperación para el desarrollo de actividades de interés común, como es el caso de:

- El Convenio con el Juzgado Federal con competencia electoral suscripto para llevar adelante las elecciones en forma simultánea
- El Convenio con el Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Formosa a los efectos de desarrollar talleres y conferencias de formación electoral y educación cívico democrática, por Res. 289 – 2014 se han declarado de interés los Talleres sobre el Voto Joven

Consideramos conveniente fomentar estas actividades de capacitación electoral y educación cívico democrática que resultan de interés común y que relacionen al organismo electoral con la comunidad fuera de la época electoral, momento en que el interés de la prensa decrece.

7. Los sistemas electorales en América latina

América latina presenta una variedad de organismos electorales, de carácter administrativo o netamente jurisdiccional que se encargan de desarrollar todas las etapas del proceso electoral.

Podríamos agrupar a los países de la siguiente manera: a) con un organismo supremo que tiene función administrativa y jurisdiccional en Nicaragua y República Dominicana. b) con organismos administrativos cuyas decisiones son recurridas por inconstitucional ante la jurisdicción contenciosa administrativo u ordinaria en Colombia, Venezuela y en México. c) con organismos autónomos supremos cuyas decisiones no son impugnables ni por supuestas inconstitucionalidades, en Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y en Costa Rica. d) con organismos autónomos pero sujetos al control de constitucionalidad por un órgano jurisdiccional en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay. f) con tribunales electorales que pertenecen

al poder judicial con el control de constitucionalidad por un órgano jurisdiccional, como en Argentina y Brasil.

8. Conclusiones

Los Organismos Electorales son estructuras institucionales dedicadas a la gestión de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos).

El IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral) tiene una excelente definición: “Un Organismo Electoral es una organización o cuerpo el cual ha sido creado con el propósito, y por el cual es legalmente responsable, para gestionar uno o más elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa -como referendums, iniciativas ciudadanas o plebiscitos- si éstos forman parte del esquema legal”.

Como parte del proceso de consolidación de la democracia en América Latina que se inició desde la década de los ochenta, ha sido común denominador y un aspecto de enorme trascendencia para la reforma política, la creación de organismos electorales especializados y autónomos.

La generalización de los organismos electorales en el continente ha contribuido de manera notable a la modernización de los procesos electorales y, por consiguiente, a disminuir el fraude electoral y generar confianza pública con relación a los comicios.

De lo descripto surge que en la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral de Formosa, en el caso específico de análisis para cargos provinciales y municipales, queda proscripta, en virtud de esa autonomía, toda intervención del Ejecutivo y el Legislativo, dado su carácter político y su dependencia del partido de gobierno.

Si entendemos además que organismo electoral independiente implica el concepto de organismo electoral autónomo e imparcial, después de analizar al Tribunal Electoral Permanente considero que es

una institución en condiciones de garantizar al electorado formoseño y a los partidos políticos la implementación de procesos electorales justos y el ejercicio de una democracia participativa.

Bibliografía

Organismos Electorales , Domingo Juan Sesin, Dr Jose Maria Perez Corti, Cordoba 2006.

Derecho Electoral Pedicone de Valls ed. La Rocca Bs As set 2001.

Democracia politica y electoral en America Latina ,compiladores Jorge Ignacio Prelet Chaljub Juan Manuel Ramirez Perez.

Historia del Pensamiento Politico Carlos Fayt Tomo IV La Ley.Bs As octubre 2004.

Wall, Alan, The International IDEA Handbook, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance;

The quality of democracy, Stanford Institute on International Studies (Working paper of CDDRL);

Molina, José (1997), “Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática”, Cuestiones Políticas, No.19:11-22 y Fernando Barrientos Del Monte, Instituto Italiano di Scienze Umane, Palazzo Strozzi, Firenze, Italia.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL): *El Protocolo de Tikal*. San José, 1986.

Orozco Henríquez, José De Jesús: “Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. 5, N° 7, México, 1996.

Varios Autores: *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. San José, Editorial Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1986.

Varios Autores: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid, Editorial Fundación Friedrich Ebert, dos volúmenes, 1987.

Villanueva, Ernesto: *Autonomía Electoral en Iberoamérica. Una Visión de Derecho Comparado*. México, Triana Editores, 1994.

Revista de Derecho Electoral N° 6 semestre 2 año 2008 Tribunal Supremo de Elecciones San Jose de Costa Rica , Los organismos electorales : autonomía, formación electoral y democracia autor Dr Luis Antonio Sobrado Gonzalez.

La construcción de la imagen de Hugo Chávez en documentales



Gabriela Pandeló Paiva¹

Resumen

Los años 90 en Venezuela estuvieron marcados por la degradación del pacto de Punto Fijo, un acuerdo entre las élites para mantener el orden democrático. El contexto latinoamericano de transición al siglo XXI se caracteriza por la ruptura con una economía neoliberal y un cambio en el panorama político que se dirige a los intereses de carácter social, tales como la lucha contra la pobreza. En Venezuela este momento político está marcado por el gobierno de Hugo Chávez, un líder cuyo apoyo ha polarizado a la población. Con una representación conflictiva antes de diversos medios de comunicación de todo el mundo, el objetivo de esta investigación es analizar la imagen que se construye de Chávez como presidente y líder de la Revolución Bolivariana. Para cumplir este objetivo, el material empírico utilizado son los siguientes documentales: «Al sur de la frontera» (Oliver Stone, 2010), «Mi amigo Hugo» (Oliver Stone, 2014) y «La revolución no sera transmitida» (Kim Bartleyle y Donnacha O'Brian, 2003). Las películas en cuestión actúan como documentos audiovi-

1 Master en Ciencia Política por la Universidade Federal de São Carlos (Brasil). E-mail: gabippaiva@gmail.com

suales a favor de Chávez cuyo registro serán para la posteridad y, por lo tanto, su análisis registrará los aspectos positivos de su legado.

1. Reflexión acerca de América Latina

La América latina se encuentra en un momento de renovación de paradigmas: los gobiernos progresistas pierden cada vez más espacio mientras los llamados gobiernos de derecha recuperan, no siempre de forma democrática, el mando del Estado. Los avances realizados en la última década en favor de la integración latinoamericana se ven amenazados no sólo por la disminución de recursos, sino también por intereses ideológicos de realineamiento con los Estados Unidos. Así, la identidad latinoamericana como una forma de resistencia se diluye en detrimento de prácticas orientadas hacia el mercado, o sea, de mantenimiento de la servidumbre de la periferia en relación al centro.

2. Introducción

Hace algunos años ha sido recurrente la difusión en los medios en los ámbitos nacional e internacional acerca del ex presidente venezolano Hugo Chávez, cuyos mandatos fueron de 1998 a marzo de 2013. Entre los temas preponderantes, es posible resaltar su figura de líder entre la población de La clase más baja, sus cuestionamientos sobre el régimen democrático del país, su relación conflictiva con Estados Unidos, su proximidad al régimen cubano y también el vacío político causado por su muerte. Entre esas vehiculaciones, sin embargo, se observan atribuciones muchas veces negativas y contrarias sobre la persona de Chávez y también su actuación política. En conflictos, las emisiones pro chavistas presentan imágenes completamente opuestas, enfatizando sus éxitos y el intenso apoyo de sus electores. Así, la imagen que se obtiene de Chávez puede estar contenida en extremos opuestos del imaginario.

Muchas imágenes fueron producidas sobre Venezuela bajo la tutela de Chávez, así como su contexto en el panorama latinoamericano. Así, este trabajo tiene como principal objetivo analizar cuál es la imagen construida sobre la figura de Hugo Chávez en tres docu-

mentales: «Al Sur de la Frontera» (Oliver Stone, 2010), «Mi amigo Hugo» (Oliver Stone, 2014) y «La revolución no será transmitida» (Kim Bartley y Donnacha O'Briain, 2003), cuyos sesgos pro-chavista ratifican el maniqueísmo de su personalidad. La elección de películas documentales como herramienta de investigación se justifica por la contribución en la ampliación del debate en torno a temas relacionados a la sociedad contemporánea que está fuertemente permeada por las imágenes. El cine tiene una dimensión política que se resalta al abordar liderazgos políticos y propagar perspectivas que abordan a los gobernantes, construyendo, así, imágenes públicas que se convierten en parte del imaginario político (Chaia, 2011). Así, esas películas se vuelven responsables por el mantenimiento de una imagen en el imaginario político, cumpliendo el papel de fuente de «memoria popular» (Nichols, 2005: 90).

Este artículo consiste en un recorte de una disertación de maestría que se adaptó de acuerdo con las limitaciones espaciales propuestas. En él se presenta, en un primer momento, características del liderazgo de Chávez con los conceptos de populismo y mito político. La segunda parte consiste en la caracterización de películas documentales. La sección de metodología explica brevemente cómo se recopiló y analizó los datos y, a continuación, se presentan los resultados obtenidos.

3. El liderazgo chavista

Sobre el liderazgo de Chávez existen diversas atribuciones de valores, entre ellas la de líder populista y la de mito político. Presento acá algunas conceptualizaciones que justifican este destino, que no encaja, sin embargo, a la elección de alguna considerada la más relevante.

En primer lugar es necesario resaltar que no existe un consenso en la literatura sobre la definición del concepto de populismo. Para Laclau (2005 apud Borón, 2012), el populismo aparece como un atributo general de la política o como un tipo de vinculación entre líderes y masas, una estrategia discursiva o una retórica. Se trata, pues, de una forma política desprovista de contenido, pues el concepto se diluye al grado en que se vuelve coextensivo con la noción misma de política (Borón, 2012).

Nuestro intento (...) no ha sido encontrar el verdadero referente del populismo, sino hacer lo opuesto: mostrar que el populismo no tiene ninguna unidad referencial porque no está atribuido a un fenómeno delimitable, sino a una lógica social cuyos efectos atraviesan una variedad de fenómenos. El populismo es, simplemente, un modo de construir lo político (Laclau, 2005, p. 11 apud Borón, 2012, p.141).

En el trabajo de Silva y Rodrigues (2015) sobre la obra «La razón Populista» de Ernesto Laclau, los autores explican cómo se constituye esta lógica: En una sociedad existen demandas que grupos solicitan a las instituciones políticas. Si estas peticiones llamadas «demandas democráticas» se atienden individualmente, el problema acaba. Pero si las instituciones ignoran las «demandas democráticas», ellas se acumulan en la sociedad pasando de una solicitud a una exigencia, siendo denominadas entonces «demandas populares». Estas, a su vez, constituyen el «pueblo» y su contraposición, las instituciones políticas opresoras. Por ser heterogéneas, estas demandas necesitan un significante vacío que las unifique, que a su vez se cristalizan en la persona de un líder (Silva, Rodrigues, 2015).

Para Borón (2012), el resurgimiento del término populismo en la política latinoamericana consiste en la persistente caracterización descalificatoria, por parte de «administradores imperiales», acerca de cualquier gobierno que no se subordine completamente a sus exigencias. Caracterización que los medios de comunicación repiten al agotamiento. Para el autor, al contrario del imperialismo que nunca dejó de existir, el populismo, concebido de acuerdo con sus características estructurales, desapareció hace algunas décadas. Los intentos de resucitarlo no concuerdan con el escenario político actual del continente debido a la desaparición de la burguesía nacional, su polo de sustentación, y por la fragmentación de la clase obrera organizada, su antagonista.

Luis Felipe Miguel (2000), presenta la idea de mito político de acuerdo con Georges Sorel, apuntando que «En primer lugar, los mitos son imágenes no susceptibles de ser aprehendidas por la razón» (Miguel, 2000: 31). El mito de Sorel rechaza la razón, pues podría degradar la utopía. En los discursos políticos, sin embargo, el rechazo de la razón es velado, pues es característica de la política la combinación de llamados racionales y afectivos. Otra característica importante es

la de fuerza motriz del mito político: su sentido es movilizar para la acción. Además, el mito debe aparecer como verdad (científica, revelada o amparada en el sentido común), pues para el público ella es incontestable estando por encima de la razón de los hechos.

La teoría de Sorel generó dos desplazamientos importantes. El primero es que el mito deja de ser pensado en el contexto de una revolución proletaria y se convierte en un elemento presente en discursos políticos de variados contenidos. El segundo desplazamiento es la reducción del peso, haciéndose presente en discursos políticos efímeros o de pequeño alcance. Así, son varios los elementos míticos recurrentes, como por ejemplo el del Salvador, que conduce a la nación a la prosperidad.

El mito político, tal como se ha definido hasta ahora, es una poderosa fuerza motriz para la acción política, teniendo como característica básica su rechazo a la razón. Se opone, por tanto, a la visión de la política como hecha de opciones racionalmente motivadas, fruto de la interacción de ciudadanos conscientes de sus propios intereses con políticos que exponen con nitidez sus programas de acción (Miguel, 2000: 35)²

Junto con la idea del Salvador, aparece la idea de conspiración, de elementos extraños en la sociedad que defienden intereses ajenos y son factores de desintegración. La efectividad de un proyecto político requiere una unidad para mantenerlo, necesita reunir múltiples individualidades e intereses en un proyecto común. El Salvador, por tanto, es el que encarna al todo social contra los intereses egoístas de los adversarios. «El anhelo por armonía, por unidad, está presente en todos los mitos políticos. Una armonía que significa el fin de la política, pues ella (la política) sólo existe a partir del momento en que hay discrepancia en cuanto al ordenamiento de la vida en sociedad» (Miguel, 2000, p.42).

4. Documentales

Los documentales representan aspectos del mundo en que vivimos, expresando una comprensión de lo que la realidad ha sido, es, o puede ser. Proporcionan así nuevas visiones sobre el mundo para

2 Traducción propia.

que las exploremos y comprendamos. Abordan temas que necesitan atención, presentando cuestiones sociales y actualidad, y así se firma un vínculo sólido con el mundo histórico, pues añade una nueva dimensión a la memoria popular y la historia social (Nichols, 2005).

Son tres las maneras en que los documentales se involucran en la representación del mundo. En primer lugar, proporcionan una representación reconocible del mundo por su capacidad de registrar los acontecimientos con fidelidad, situaciones posibles fuera de un cine. La verdad, sin embargo, es relativa ya que una imagen no es capaz de mostrar todo lo que realmente sucedió, así como puede ser manipulada de diversas formas (Nichols, 2005).

En los documentales, encontramos historias o argumentos, evocaciones o descripciones, que nos permiten ver el mundo de una nueva manera. La capacidad de la imagen fotográfica de reproducir la apariencia de lo que está delante de la cámara nos obliga a creer que la imagen es la realidad real representada ante nosotros, al mismo tiempo que la historia o el argumento presenta una manera distinta de observar esta realidad (Nichols, 2005, p.28)³.

En segundo lugar, los documentales significan o representan intereses de terceros, sea de los sujetos tema de sus abordajes, sea de instituciones patrocinadoras. A menudo asumen el papel de representantes del público. Por último, pueden presentar la defensa de una manera de interpretación de pruebas, teniendo la capacidad de intervención directa al presentar la naturaleza de un asunto, conquistando consentimiento o influenciando opiniones (Nichols, 2005).

Ramos (2008) argumenta que la noción de verdad se aproxima a lo que se define como interpretación. Comolli (2004) defiende que la parte documental del cine implica que los registros de acciones son necesariamente referidos a la realidad de su manifestación, siendo estas provocadas o no por la película. Este, a su vez, se convierte en un filtro modificador de la forma de las cosas,

3 Traducción propia.

pero no de su realidad. La realidad referencial es definida anteriormente por el cine documental y se le impone como una ley. Nichols (2005) propone que la interpretación es una cuestión de comprender cómo la forma u organización de la película transmite significados y valores.

Chaia (2011), a su vez, defiende que la dimensión política del cine se hace evidente al tratar de liderazgos políticos y propagar perspectivas que abordan a los gobernantes, construyendo, así, imágenes públicas que se convierten en parte del imaginario político. El cine, por lo tanto, ratifica la aparición del personalismo en la cultura política contemporánea, por estar marcado por concepciones que influyen la práctica política. Incluso la autora limitando su análisis al caso brasileño, es posible observar semejanzas en su argumento de que es depositada fe en el individuo, en el líder, como si su autoridad pudiera solucionar los problemas nacionales.

Al unir cine documental y político, en especial, el estudio de líderes políticos, se llega en Hugo Chávez. El acervo audiovisual a su respecto refuerza su imagen carismática, su liderazgo y la construcción de una identidad nacional bolivariana. Por lo tanto, garantiza el mantenimiento de esta imagen en el imaginario político, cumpliendo el papel de fuente de «memoria popular» (Nichols, 2005: 90).

Comolli (2004) resalta que el cine, por trabajar las formas sensibles e inteligibles de la relación entre los hombres, es un arte fuertemente político. Estas películas tienen en común un retrato predominantemente positivo sobre la figura de Chávez, así como de la situación venezolana, lo que puede insertarse en el argumento de Gauthier (2011) de que:

Un documental es una búsqueda, de alguna manera una investigación, y, por eso, todo es cuestión de método. Si la temática es demasiado amplia para que se pueda tener la ambición de llegar a la Verdad, que sólo puede ser parcelar, cabe al cineasta demostrar que él no engaña con su convicción (Gauthier, 2011, p.120)⁴.

4 Traducción propia.

5. Metodología

La metodología de esta investigación fue cualitativa en su totalidad. En un primer momento, se realizó un análisis interno de los documentales que abordan tres momentos distintos de la trayectoria de Chávez, seleccionando las características que orientan el discurso presentado. Esta selección consiste en la aplicación del concepto de Encuadramiento de Entman (1993), donde

Encuadramiento es seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y hacerlos más salientes en un texto comunicativo, para promover una definición particular del problema, una interpretación casual, una evaluación moral y / o una recomendación de tratamiento para el ítem descrito (Entman, 1993, p. 52 apud Leal, 2007, p.4)⁵.

Entre los temas abordados en las películas, se seleccionaron aquellos que presentan mayor prominencia para comprender la construcción de la imagen de Chávez en los contextos presentados. Así, habrá la asignación de paquetes interpretativos de Gamson y Modigliani (1989). Vimeiro y Maia (2011, p.242) traducen este concepto como «agrupaciones formadas por determinados dispositivos simbólicos y que tienen como esencia el encuadramiento (...) los paquetes implican una franja de posiciones más que un único grupo cerrado de símbolos».

De esta forma, se agruparán características consideradas relevantes para el proceso de análisis que posteriormente se asignarán a los extractos de las películas a fin de organizarlos.

En un segundo momento, seis categorías fueron elaboradas para la clasificación de contenidos discutidos en cada tramo seleccionado. La construcción de categorías basada en el material utilizado es una elección metodológica para mejor contemplar el foco del análisis. Las categorías son: a) Nacionalismo / Bolívar; B) Relación con las masas; C) Imperialismo / Oposición internacional D) Oposición nacional; E) Integración regional / apoyo latinoamericano F) Chávez. A continuación, la asignación de categorías para cada tramo fílmico seleccionado

5 Traducción propia.

fue realizada a través del software MAXQDA, donde cada segmento podría recibir las nomenclaturas que les fueran apropiadas.

La realización del análisis se dio en dos momentos: primero, cada película fue estudiada individualmente para preservar su orden cronológico, así como la riqueza de detalles. En un segundo momento se dio el análisis por las categorías establecidas.

6. Resultados obtenidos

El pueblo fue leal a Chávez, que a su vez retribuyó con un carisma y humildad inmensos hasta sus últimos momentos. Esto, agregado a su carrera y la acción militar, cuyo sesgo populares cabo subrayado en repetidas ocasiones, fue lo que le garantizó la recuperación significativa del poder en 2002. Cynthia McKinney (2015) sostiene que Chávez, de acuerdo con el concepto de James Burns (1978, apud Calaça, Vizeu, 2015), un líder transformacional. De acuerdo con esta tipología, un líder garantiza la obediencia de sus seguidores a través de la exaltación y el refuerzo de un ideal compartido por el grupo. De esta forma, la relación se sostiene por una causa común. Chávez, según la autora, hacía referencias a la libertad, dignidad y justicia como metas finales del propósito colectivo y, con ello, transformaba a los seguidores en líderes mientras se convertía en un agente moral.

A través de su discurso nacionalista, pretendía el mantenimiento de una unión a través de la identidad nacional. Esta imagen fue representada anteriormente por Simón Bolívar y Chávez asumió el papel en la contemporaneidad. Así, cuando hay la asimilación entre Caracas, la bandera de Venezuela y el llamado por Chávez, se comprende que su identidad y aquella del pueblo el cual defiende, se mezclaron en algo único, que fuera imposible disolver. La retórica de la tradición se utiliza de la historia para legitimar acciones y dar cohesión a grupos a través de la resignificación del pasado, con versiones que se imponen como verdades de acuerdo con los intereses de cada emisor. Esta característica es típica del populismo, cuyo discurso los emplea como mecanismos de movilización. Así, Bolívar ocupa, desde el siglo XIX el lugar de mito nacional por excelencia (Segovia, 2009).

Los cambios que el gobierno de Chávez condujo permitieron al pueblo concientizarse políticamente para ser capaces de demandar sus derechos, antes escasos. La identificación de su origen humilde, un hombre común, trabajador, con rasgos andinos, representaba la posibilidad de ascensión a individuos que hasta entonces no contaban con esa posibilidad. Con la conciencia y responsabilidad de ser un conductor nacional, un modificador de la historia, se protegía de críticas que pudieran desestabilizar sus compromisos con el pueblo. Por lo tanto, configuraba el cambio, la batalla por la construcción de una nueva realidad nacional y, posteriormente, también regional.

La muerte de Chávez fuera sólo de forma física: sigue siendo un guía espiritual de la revolución en curso. Además de ser constantemente recordando con cariño, los miembros del gobierno se utilizan de su fuerte imagen para mantener la legitimación de su régimen. Su partida sirvió para consolidar su liderazgo, ya que su relación con el pueblo no había sido sacudida en ningún momento cuando aún en vida. Sus restos mortales fueron asignados en el Fuerte repleto de significados que él había mostrado para Oliver Stone con tanto cariño. El simbolismo es evidente: allí había comenzado su actuación política en 1992, y allí quedará para la eternidad.

Cada película, con una construcción argumentativa coherente, contribuyó a la representación de Chávez como un salvador de la patria. Su carácter fue reforzado por sus orígenes humildes y su carrera militar de cuño popular. Aparece siendo injustificado por oposiciones consideradas mezquinas y resentidas por la pérdida de beneficios. Con acusaciones vacías y agresivas, no tenían fuerza suficiente para romper la unión entre el líder y su pueblo. La representación de Chávez como un individuo carismático y humilde en todas las esferas de su cotidiano, actúan como un refuerzo negativo para el argumento de que sería un líder meramente demagogo. Chávez se mostraba sin máscaras, como alguien que realmente vivía aquello que predicaba, y así reforzaba una conducta moral eximia, digna de un verdadero líder. Estos serían los principales atributos utilizados para reforzar su imagen de liderazgo.

Las películas, cuando se ven en conjunto, permiten la visualización de Chávez como un liderazgo extremadamente competente, es decir,

una rectificación de lo que el ex presidente quería demostrar. La población sostenía ese liderazgo por qué de alguna manera le traía algún retorno y así, Chávez fue mantenido en el poder. La argumentación de la oposición fue descalificada como resentimiento elitista, reforzando aún más el papel de libertador del pueblo venezolano que desde siempre ha sido marginado. Al asumir ese papel, como una continuidad de Bolívar, el movimiento resignificó 200 años de historia a fin de legitimar sus ideales, o sea, consolidó su forma de pensar a fin de obtener legitimación como guía. De hecho, una serie de valores e ideas predicados por el chavismo representan un ideal de cambio para América Latina, cuya historia está repleta de dominaciones en varios ámbitos, y ese movimiento, ese intento de autonomía, es significativo y debe ser considerado como un punto Positivo. Muchos cambios ocurrieron en Venezuela en el gobierno de Hugo Chávez, la revolución, sin embargo, no se concretó ya que la estructura capitalista de la sociedad había sido mantenida.

7. Conclusiones

En primer lugar, el liderazgo de Chávez encaja de alguna manera en todas las tipificaciones que se presentaron anteriormente, de líder populista y de mito político. Su figura es un significativo vacío agregador de las «demandas democráticas» de la masa, su carisma conduce a la población de forma eximia asociando al líder con el proyecto de Estado. El populismo es una forma política desprovista de contenido debido a la agregación de individualidades heterogéneas en una masa. De esa misma manera, se puede caracterizar, en la sociedad venezolana polarizada, el grupo antichavista: una agregación de opositores. El modo de construir el político chavista resignificó identidades políticas a partir de sus reducciones maniqueas, o sea, de un lado los que estaban a favor, y del otro, los contrarios.

Como mito, Chávez resalta el pasado a través de Simón Bolívar, el futuro que será construido por la propia población y también se coloca como el Salvador de la patria. Retomando a Miguel, (2000) el Salvador encarna todo lo social contra los intereses egoístas de los adversarios, a través de una unidad consolidada en el proyecto político bolivariano. De esa forma, proporcionó -de diversas maneras- la

participación política, que sería una de las bases para la consolidación del propósito de una Venezuela libre de dominaciones oligárquicas e imperiales. El sentido del Salvador es la movilización para la acción en rechazo a la razón, trayendo una verdad que es incontestable: en diversos momentos las películas presentan testimonios de personas replicando las palabras del comandante Chávez, que los guía para luchar por sus derechos. Esto no descalifica el significativo crecimiento de participación política incentivada por el gobierno, pero representa la reproducción de clientelismos. Es importante resaltar otra característica del mito político que es la presencia de elementos de conspiración en la sociedad, contra los cuales el líder lucha contra: el constante boicot estadounidense, el de las élites nacionales y también el cáncer que el ex presidente contrajo.

Independiente de la tipificación de la actuación política de Chávez, su fuerza estaba en su discurso. Este, fijaba fronteras entre «nosotros» y «otros» constantemente: Chávez era el hombre común cuyo discurso informal permitía la identificación entre él y los ciudadanos, que deberían unirse para combatir a los opositores. El discurso utiliza el convencimiento para legitimar el poder de quien tiene el conocimiento y, así, Chávez construyó las verdades concretizadas en el proceso de la revolución bolivariana. Por lo tanto, guió las representaciones de mundo y las relaciones sociales a través de la reproducción de sus ideas, de su saber, construyendo creencias sobre los significados de situaciones políticas. A través del discurso las palabras ganan sentido cuando se asocian a un proyecto político, pero cuando se toman por sí solas, carecen de sentido. Esa sería la imagen que Chávez construye de sí mismo y que los documentales reiteran: el gran orador que conmueve al interlocutor incluso en conversaciones banales por demostrar saber sobre lo que se habla, utilizando su humildad y perseverancia ante las adversidades. Cuando se muestra en declaraciones oficiales, rodeado de una población que demuestra su apoyo, el atractivo emocional es aún más intenso. Los documentales refuerzan estos atributos constantemente.

La manera con la que el mito transmite un mensaje verdadero e incontestable, así como el discurso político legitima el poder, se relacionan directamente con la discusión entre verdad y convencimiento intrínse-

cos a las películas documentales. Estos, para retratar visiones de mundo y sus representaciones modifican las imágenes dando sentido al argumento que pretenden sostener, siendo una forma de transmisión de conocimiento. Retomando Nichols (2005), la organización de un documental es evaluada por el poder de persuasión o convencimiento de sus representaciones, y la noción de verdad, según Ramos (2008) se acerca a la de interpretación. Así, un documental que reproduce el mensaje de un mito político puede fácilmente interpretarse como algo verdadero sin grandes contestaciones. O, por el contrario, puede construir una imagen completamente opuesta al resaltar sólo aspectos negativos y así alcanzar a otro público que simpatiza con ese sesgo.

os documentales permiten la construcción de imágenes públicas haciéndolas parte del imaginario político. Chávez, al contar con al menos tres documentales cuyas representaciones refuerzan el carácter positivo de su actuación por sí solo, ya se consolida como un líder político excepcional, pues su mensaje permanecerá documentado y, consecuentemente, será reproducida de forma efectiva a través de generaciones. Se espera, a su vez, que las documentaciones negativas acerca de su actuación política extrañen mero maniqueísmo y presenten críticas contundentes a su régimen. Finalmente, es posible decir que la imagen que Chávez construyó de sí mismo a partir de los atributos de carácter indubitable, humildad, hombre común, honesto y trabajador, así como un excelente orador fueron efectivamente reproducidas por las tres películas aquí analizadas.

Bibliografía

Bartleyl, K. O'Briain, D, (2003). A revolução não será televisionada. De: <https://www.youtube.com/watch?v=MTui69j4XvQ>.

Borón, A, (2012) ¿Una nueva era populista en América Latina? *In* El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Calaça, P.A. Vizeu, F, (2015). Revisitando a perspectiva de James MacGregor Burns: qual é a ideia por trás do conceito de liderança transformacional? *Cad. EBAPE.BR*, v.13, nº 1, artigo 7, Rio de Janeiro, Jan./Mar.

Chaia, V, (2011). Lideranças políticas e cinema: a imagem construída. REVISTA USP, São Paulo, n.90, p. 102-119, junho/agosto.

Comolli, J, (2004). Voir e pouvoir. Verdier.

Entman, R. M, (1993). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. Journal of Communication, New York, v. 43, n. 4, p. 51-58.

Gamson, W. Modigliani, A, (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. American Journal of Sociology, v. 95, p. 1-37.

Gauthier, G, (2011). O documentário: um outro cinema. Papirus.

Leal, P. M. V, (2007). Jornalismo Político Brasileiro e a Análise do Enquadramento Noticioso. Anais II Encontro COMPOLÍTICA, Belo Horizonte.

Mckinney, C, (2015). Hugo Chávez Liderazgo para Venezuela; Liderazgo para el Caribe *In* El ALBA-TCP: origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño. Buenos Aires: CLACSO, maio.

Nichols, B, (2005). Introdução ao documentário. Papirus. Campinas.

Ramos, F. P, (2008) Mas afinal... o que é mesmo documentário? SENAC. São Paulo.

Segóvia, T. A, (2009). Retórica de la tradición en el discurso político venezolano: el culto a los héroes. Letras, V.51, Nº 79. Caracas: agosto.

Stone, O, (2010). Ao sul da fronteira. De: <https://www.youtube.com/watch?v=6vBIV5TUI64>.

_____, (2014). Meu amigo Hugo. De: <https://www.youtube.com/watch?v=MfBJN4rWJ2Y>.

Vimieiro, A. C.; Maia, R. C. M, (2011). Análise indireta de enquadramentos da mídia. Revista Famecos, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 235-252, jan./abr.

La crítica de Pachukanis al derecho: un esbozo general para futuras investigaciones



João Guilherme A. de Farias¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es debatir junto a las ciencias sociales de Paraguay el desarrollo de la teoría marxista del derecho a partir del libro “Teoría General del Derecho y Marxismo” (1924), del autor Evgeni Pachukanis (1891-1937). Pachukanis demostró en esta obra la naturaleza burguesa del derecho desde la relación existente entre la “forma jurídica” y la “forma mercantil”. Evidenció como la categoría del valor de cambio asegura la permanencia de la reproducción de la forma social actual y de la ideología jurídica. Desde su perspectiva teórica queda claro que la categoría jurídica del “sujeto de derecho” es la especificidad del Derecho en el marco del capitalismo y su característica singular. Con esto, lo que se pretende, por lo tanto, es llevar a las ciencias sociales de Paraguay, con énfasis en el Derecho - que no es sino una ciencia social aplicada - el tema de la crítica marxista del Derecho para instigar su desarrollo en este país, donde, según nuestra hipótesis,

¹ Estudiante de grado (ProUni) y joven investigador becado (CEPE) de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de San Paulo (PUC-SP), donde investigó “Los dilemas del derecho y el marxismo en las obras de P. Stutchka y E. Pachukanis”, y coordinador del Grupo de Investigación Marxismo y Derecho (GPMD). Actualmente se dedica al estudio monográfico del “Estado” en Pachukanis y Vichinsky. E-mail: joaoguilhermealvares@gmail.com

no hay estudios que tengan por referencial la teoría de Evgeni Pachukanis. La metodología utilizada para este trabajo es la bibliográfica. Se quiere, por fin, difundir el tema expuesto e invitar a los estudiantes de las ciencias sociales, sobre todo del Derecho, a comprender como ocurre, según Pachukanis, la relación entre Capitalismo y Derecho.

1. Marxismo y derecho: Pachukanis

Tanto Marx como Engels ya se habían dedicado, aunque de manera secundaria, al Derecho. En algunos pocos textos, sin embargo, el tema del Derecho aparece con mayor nitidez. Es el caso del manuscrito “Sobre o Direito de Herança, em face dos Contratos e da Propriedade Privada” (1869), de Marx, y “El Socialismo Jurídico” (1887), de Engels y Kautsky. Es de Engels, aún, el “Anti-Dühring” (1878), en el que “aborda la cuestión de la igualdad entre los hombres, tema central en todo el debate sobre Derecho y justicia”². Sin embargo, sería en su obra de madurez, “El Capital”, que Marx proporcionaría aquello que vendría a ser considerado lo fundamental a la teoría marxista del derecho, en los parámetros de la dialéctica materialista. Esta es la tesis defendida por Evgeni Pachukanis³ y por Márcio Naves⁴.

La sistematización de la crítica marxista del derecho, sin embargo, sólo ocurriría con mayor robustez en la década de 1920, a partir de la obra “La Teoría General del Derecho y Marxismo” (1924), de Evgeni Pachukanis.

La relación entre marxismo y derecho, por lo tanto, se refiere al análisis del fenómeno jurídico a partir del materialismo histórico y dialéctico. Fue Pachukanis, pues, el gran teórico de la teoría marxista del derecho y quien logró desvelar la naturaleza burguesa del fenómeno jurídico, es decir, la imbricación necesaria entre capitalismo y derecho, entre la *forma mercantil* y la *forma jurídica*.

Nacido en 1891, en Staritz, provincia de Tver, en la Rusia zarista, Pachukanis, a los 16 años, pasó a integrar el Comité Central de la

2 Alapanian, 2005, p. 17. (Traducción mía).

3 Pachukanis, 1976, p. 30.

4 Naves, 2014, p. 12.

Juventud Obrera. Un año después, ingresó en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Petersburgo, teniendo que abandonarla posteriormente en razón de la persecución promovida por el zar, de modo que concluyó sus estudios en Alemania.

Al regresar a Rusia, Pachukanis ingresó al Partido Bolchevique. En 1917, con el despertar de la Revolución, actuó como juez popular junto al Comité Militar Revolucionario. Fue por varios años miembro del Instituto de Derecho Soviético y del Instituto del Estado, del Derecho y de la Construcción Socialista. Entre 1936 y 1937, injustamente acusado por Andrei Vishinsky de haber cometido actos de traición y sabotaje, Pachukanis fue asesinado, siendo rehabilitado solamente en 1956⁵⁶.

2. La crítica Pachukaniana y su recepción en América latina

Ricardo Pazello, nos parece, es el teórico que más *insights* proporciona para una formulación de la crítica de Evgeni Pachukanis desde las singularidades del capitalismo latinoamericano. Tanto es así que Pazello, al lado de Rubens Camargo Neto, publicaron, recientemente, estudio proponiendo una aproximación entre la crítica pachukaniana y la teoría de la dependencia de Ruy Mauro Marini, en la que formulan la siguiente cuestión:

¿Cuál es el posible impacto de este análisis, basado en el dependetismo, para una crítica jurídica marxista en la periferia del sistema capitalista? Aquí reside toda una hipótesis de investigación, sobre la cual conviene hacer algunos apuntes que permitan desarrollos futuros. Siendo la forma jurídica, en los términos de Pachukanis, derivada de la relación mercantil establecida en la circulación de mercancías; ¿Y siendo el capitalismo periférico, de acuerdo con Marini, caracterizado por una circulación de capital peculiar, propia de los países dependientes, tendría el concepto de dependencia alguna influen-

5 Finalmente, la raíz del XX Congreso del PCUS, en el que Jruschov denuncia y condena los métodos represivos de Stalin, Pachukanis es rehabilitado al proclamarse su inocencia [...]. (Vázquez, p. 102).

6 Su biografía y bibliografía pueden ser consultada con más detalles en la edición brasileña de su principal obra: "A Teoria Geral do Direito e o Marxismo e outros escritos" (Sundermann, 2017).

cia sobre la noción pachukaniana de forma jurídica? ((Org.) Gaxiola, 2015, p. 190). (Traducción mía).

Al mismo tiempo que plantea tal aproximación, Pazello, en su trabajo de doctorado, propone un mapeamiento de la crítica jurídica y el marxismo en América Latina. Sin embargo, como él mismo afirma en su estudio, el “objetivo es el de establecer el nexo entre un derecho insurgente y los movimientos populares, incorporando al primero la explicación marxista y a ésta el giro descolonial del poder” (Pazello, 2014, p. 354)⁷, sirviendo la trayectoria de la crítica latinoamericana de fundamento para su intento.

En México, Víctor Romero Escalante, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de México, se ha dedicado al estudio de la crítica soviética del derecho. Carlos Rivera Lugo, de origen puertorriqueño, es teórico renombrado que se dedica al estudio de la forma jurídica⁸. Otros dos teóricos que, en cierto modo, pasaron por Pachukanis, aunque para intentar una superación de sus análisis, fueron Óscar Correas, argentino que luego fuera exiliado en México, por un lado, y Jesús Antonio de la Torre Rangel, por otro:

De la Torre representa uno de los polos paradigmáticos que se distingue por su jusnaturalismo histórico analógico, su recepción crítica del marxismo (aunque subordinada a otras vertientes teóricas), su sociología jurídica militante y su reflexión teórico-práctica acerca de una educación jurídica popular. [...]. El otro de los polos del debate paradigmático latinoamericano está en la figura de Óscar Correas [...]. Si De la Torre significó la aproximación de la crítica jurídica a las perspectivas latinoamericanas de crítica social, Correas representa la aproximación del marxismo a las teorías críticas del derecho. (Pazello, 2014, p. 382). (Traducción mía).

Sin embargo, fue en Brasil que la teoría marxista del derecho se construyó como crítica del derecho, contando con la contribución propiciada por los estudios de Márcio Bilharinho Naves, el teórico

7 Traducción mía.

8 Pazello, 2014, p. 362.

que más incursiones promovió en el pensamiento de Pachukanis, desde la década de 1980 hasta hoy día⁹.

3. La teoría marxista del derecho en Pachukanis

La categoría “sujeto de derecho” como núcleo de la crítica pachukaniana

En particular, lo que dictará el grado de refinamiento de la teoría de Pachukanis es su crítica a la *forma jurídica*. Pachukanis, hay que decir, no desconsidera el papel de la *lucha de clases* en el *contenido* concreto de las normas jurídicas. Sin embargo, comprende que sólo ese elemento, por sí mismo, es incapaz de explicar la naturaleza del derecho y las *formas* que le dan la *especificidad burguesa*¹⁰. Por eso, su investigación se concentra en la relación histórica entre categorías económicas y jurídicas, es decir, por medio del “análisis de las categorías jurídicas como históricamente se presentaron en el tipo de sociedad más evolucionado, es decir, en la sociedad burguesa moderna” (Cerroni, 1976, p. 69)¹¹.

No se trata, pues, de realizar un estudio histórico-materialista de la reglamentación jurídica¹². Por el contrario, “la teoría marxista debe, no sólo analizar el contenido material de la reglamentación jurídica en las diferentes épocas históricas, sino que debe dar, además, una explicación materialista a la propia regulación jurídica **en cuanto forma históricamente determinada**” (Pachukanis, 1976, p. 42, sin grifo en el original).

9 En un artículo oportuno, pudimos exponer de modo relativamente detallado el ingreso y la actual distribución de los teóricos que se dedican al estudio de la teoría marxista del derecho en Brasil y otras regiones, incluso fuera de América Latina: “A crítica marxista do direito: 126 anos de Pachukanis”. Disponível em: <https://lavrapalavra.com/2017/02/23/a-critica-marxista-do-direito-126-anos-de-pachukanis/>

10 A muchos camaradas marxistas les ha parecido que sería suficiente introducir en las mencionadas teorías el elemento de la lucha de clases para construir una teoría del derecho auténticamente materialista y marxista [...]. Si se renuncia al análisis de los conceptos jurídicos fundamentales únicamente obtenemos una teoría que explica el origen de la reglamentación jurídica a partir de las exigencias materiales de la sociedad y por consiguiente la correspondencia de las normas jurídicas con los intereses materiales de esta o aquella clase social. Pero la reglamentación jurídica en sí, pese a la riqueza del contenido histórico que introduzcamos en este concepto, continúa inexplicada en cuanto forma. (Pachukanis, 1976, p. 42).

11 Traducción mía.

12 Naves y Kashiura Jr., 2013, p.10.

Superando el normativismo lógico-formal, Pachukanis demuestra la especificidad del derecho en la sociedad capitalista, acercando a *la forma mercantil* la *forma jurídica*¹³, siendo comprensible a partir de eso su afirmación en el sentido de que “el análisis de la forma del sujeto se desarrolla en Marx directamente [...] del análisis de la forma de la mercancía” (Pachukanis, 1976, p. 95)¹⁴. La especificidad del derecho, por lo tanto, no puede ser el normativismo (Kelsen), pues la normatividad se presentaría en distintos momentos históricos no apenas en la sociedad burguesa.

Volviendo un poco a Marx, ese dice que la sociedad capitalista se presenta como una “inmensa acumulación de mercancías”, o sea, el modo de vida material y espiritual, bajo el capitalismo, adquiere en el proceso de producción una forma determinada, específica¹⁵. Esta forma es la forma mercantil, cuya presencia en el modo de producción capitalista es universal¹⁶.

Si para Marx, la mercancía es la forma elemental del capitalismo¹⁷, lo que Harvey llama “denominador común”, para Pachukanis ese lugar será ocupado por la *forma sujeto* o simplemente por el *sujeto de derecho* que, según él, sería el átomo o el elemento más simple e irreductible, por lo que es el punto de partida de su análisis¹⁸. La investigación de las *formas jurídicas* comporta, para desvelar el derecho de las “brumas místicas” que lo reviste, el análisis de la *forma sujeto*.

A partir del momento en que el trabajo humano, en el capitalismo, se caracteriza por el simple desembolso y acumulación de fuerza de trabajo indiferenciada (trabajo abstracto) cristalizado en esta o

13 El camarada Stutchka ha definido con toda exactitud mi posición ante la teoría general del derecho como “una tentativa de acercar las formas del derecho y las formas de la mercancía” (Pachukanis, 1976, p. 30).

14 Es importante resaltar que cuando Pachukanis dice “se desarrolla en Marx” esto ocurre en razón de sustentar lo que “los presupuestos materiales de la de la mediación jurídica o de la mediación de los sujetos jurídicos son explicados [...] en el primer tomo de *El capital*”, aunque “de pasada” (Cerroni, 1976, p. 95).

15 Marx, 2008, p. 51. (Traducción mía).

16 Harvey, 2013, p. 26. (Traducción mía).

17 Marx, 2013, p. 113. (Traducción mía).

18 Pachukanis *apud* NAVES, 2008, p. 65. (Traducción mía).

aquella mercancía y medido por un *quantum* de tiempo determinado, se tiene la desaparición de cualquier trazado concreto identificador tanto de la mercancía resultante de ese acto como del propio hombre que la produjo.

Ocurre que una vez producida la mercancía, para que el valor en ella contenido se realice, existe la necesidad del intercambio entre mercancías, es decir, el carácter de conmensurabilidad entre ellas sólo puede existir en razón del *valor* que comportan. *El valor de uso*, como proceso de trabajo, no es más que un mero soporte a la valorización del valor, siendo el *valor de cambio* “el modo necesario de expresión o forma de manifestación del valor¹⁹”.

Ahora bien, el valor contenido en la mercancía sólo se realiza, en ese sentido, en el proceso de cambio²⁰. Sin embargo, las mercancías no pueden ir “solas al mercado”, como dirá Marx²¹. Se deduce de esta constatación que “en el proceso de cambio, los valores consubstanciados en las mercancías se enfrentan como equivalentes, como portadores de la misma sustancia”, de tal suerte que “la relación de equivalencia, en términos de valor, entre mercancías no puede realizarse” Sólo “por las propias mercancías”²². Seguidamente:

La pura “objetividad” de la equivalencia mercantil - una “objetividad” fetichizada, es verdad, pero aún ineludible - demanda, para que su movimiento propio pueda completarse, una “subjetividad” también equivalente. El proceso de cambio exige así algo no sólo de las mercancías que se intercambian, sino también de sus “guardianes”. (Kashiura Jr., 2014, p. 165). (Traducción mía).

Como se extrae del pasaje arriba, el intercambio mercantil y, por consiguiente, la realización del valor de cambio exige necesariamente la *subjetividad* de sus “guardianes”, que se reconocen mutuamente como “núcleos” atomizados y portadores de derechos y deberes. La equi-

19 Harvey, 2013, p. 28. (Traducción mía).

20 “En la circulación, en la cual los valores de uso entran como precio, su valor de cambio no resulta de la circulación, aunque se realice en ella”. (Marx *apud* Mandel, 1980, p.87). (Traducción mía).

21 Marx, 2013, p. 159. (Traducción mía).

22 Kashiura Jr., 2012, 115. (Traducción mía).

valencia que conforma la *forma mercancía* encuentra su otro lado en la equivalencia entre sujetos jurídicos, es decir, entre individuos que reciben, en el capitalismo, una expresión jurídica, o sea, en la *forma sujeto* cuyos atributos fundamentales son la libertad y la igualdad, las cuales son “enteramente determinadas por un proceso social e histórico” (Kashiura Jr., 2014, p 170): el proceso de producción del capital, como ya afirmaba Marx²³.

La sociedad capitalista es, ante todo, una sociedad de poseedores de mercancías. Esto significa que las relaciones sociales de los hombres en el proceso de producción revisten una forma cosificada en los productos del trabajo que se relacionan entre sí como valores [...]. Pero si la mercancía adquiere un valor con independencia de la voluntad del sujeto que la produce, la realización del valor en el proceso del cambio presupone, por el contrario, un acto consciente de voluntad por parte del poseedor de la mercancía [...]. Si desde el punto de vista económico la cosa domina al hombre porque, como mercancía, objetiva en sí una relación social que no depende del hombre, desde el punto de vista jurídico el hombre domina la cosa porque, como su poseedor y propietario, se convierte en mera encarnación de un abstracto e impersonal sujeto de derechos, un puro producto de las relaciones sociales. (Pachukanis, 1976, p. 95/96).

Pachukanis, como se expuso arriba, demuestra que “el circuito objetivo del valor exige la subjetividad jurídica” (Kashiura Jr., 2014, p.

23 En el intercambio, los sujetos son sujetos unos para los otros exclusivamente por los equivalentes, como sujetos de igual valor, y se afirman como tales por la permuta de la objetividad en que uno es para el otro. Una vez que sólo son así, uno para el otro, como sujetos de igual valor, como poseedores de equivalentes y como sujetos que atestiguan esa equivalencia en el intercambio, como sujetos de igual valor, son a la vez indiferentes unos a otros; sus otras diferencias individuales no les interesan; son indiferentes a todas sus otras peculiaridades individuales. [...] Bajo ese aspecto, la diversidad natural los coloca recíprocamente de nuevo en la relación de la igualdad. [...] Por el propio acto de intercambio, el individuo, cada uno de los individuos, está reflejando en sí mismo como sujeto exclusivo y dominante (determinante) del acto de cambio. Con ello, por lo tanto, está puesta la completa libertad del individuo: transacción voluntaria; Ninguna violencia de parte aparte [...]. Si, por lo tanto, la forma económica, el cambio, pone la igualdad de los sujetos en todos los sentidos, el contenido, la materia, tanto individual como objetiva, que impulsa al intercambio, pone la libertad. Igualdad y libertad, por lo tanto, no sólo se respetan en el intercambio basado en valores de cambio, pero el intercambio de valores de roca es la base productiva, real, de toda igualdad y libertad. (Marx, 2011, p.185 / 188). (Traducción mía).

166)²⁴. Esa tal subjetividad, es preciso decir, encarta la equivalencia cualitativa entre los portadores de mercancía, posibilitando la propia realización del intercambio de mercantil. En otras palabras, “la igualdad jurídica es [...] una necesidad de la esfera de la circulación” (Kashiura JR., 2009, p. 218)²⁵. Concluirá Pachukanis, así, que “la conexión social, productiva, se presenta en dos formas incoherentes: como valor de la mercancía y como capacidad del hombre de ser sujeto de derechos” (Pachukanis, 1976, p. 96):

[...] las relaciones humanas en el proceso de producción asumen una forma doble y enigmática. Por una parte operan como relaciones entre cosas-mercancías; por otra, al contrario, como relaciones de voluntad de entes recíprocamente independientes e iguales: los sujetos jurídicos. Al lado de la propiedad mística del valor aparece algo no menos enigmático: el derecho. Al mismo tiempo una única y unitaria relación aunme dos fundamentales aspectos abstractos: un aspecto económico y un aspecto jurídico. (Pachukanis, 1976, p. 99).

Por lo tanto, la categoría *sujeto de derecho* expresa de modo evidente la forma social constitutiva de la relación entre los portadores de mercancía y, por consiguiente, necesaria para la realización del valor.

Marx demuestra que la valorización del capital ocurre en la medida en que hay conversión del dinero en mercancía y reconversión en dinero (D-M-D), siendo que el fin último de ese proceso es el valor de cambio. Para ello, la fórmula sólo está completa cuando a la cantidad de dinero inicial se le añade un incremento, que Marx va a denominar más valor, este procedimiento se expresa de la siguiente manera D-M-D´:

Así, la cantidad adelantada por el banco al capitalista no se conserva en la circulación, sino que se modifica, hay un aumento de magnitud de valor. En otras palabras, el dinero en ese proceso (D-M-D´), se valora, se transforma en capital. De ahí decir que el bolsillo del capitalista es el punto de partida y de retorno del dinero²⁶.

24 Traducción mía.

25 Traducción mía.

26 Marx, 2013, pg. 229.

Sin embargo, para que tal proceso pueda ocurrir, es necesario que el capitalista encuentre disponible en el mercado una mercancía especial capaz de crear valor²⁷. Y el capitalista, nos dirá Marx, “encuentra en el mercado una tal mercancía específica”²⁸, que es justamente *la fuerza de trabajo*. Aquí, se presenta con más claridad el momento jurídico de la valorización del capital.

Será del derecho, como expuesto, la responsabilidad por operar “la mediación entre un intercambio decisivo para la constitución y reproducción de las relaciones de producción capitalistas: el intercambio de fuerza de trabajo por salario” (Naves, 2008, p. 63)²⁹. Se entiende, así, cuando afirma Pachukanis que “el objetivo práctico de la mediación jurídica es el de garantizar la marcha, más o menos libre, de la producción y de la reproducción social que, en la sociedad de producción mercantil, se operan formalmente a través de una serie de contratos jurídicos privados (Pachukanis, 1988, p. 13).

El trabajador, entonces, se encuentra como libre vendedor y propietario de su fuerza de trabajo, de modo que, a diferencia del mando directo o uso de la fuerza física presente tanto en el feudalismo como en modos esclavistas de producción, “la relación de explotación capitalista se realiza bajo la forma jurídica del contrato” (Pachukanis, 1988, p. 69). Ese, a su vez, se constituye como la expresión de la voluntad de las partes, del que posee el capital, por un lado, y la fuerza de trabajo, del otro, ambos jurídicamente libres e iguales, atributos que acompañan al individuo como sujeto jurídico, como se mencionó anteriormente.

Esta aparente relación jurídicamente libre e igual, que tiene por objeto el intercambio entre fuerza de trabajo y salario, en realidad, oculta el proceso de explotación de la fuerza de trabajo humana por el capital, por lo tanto, esconde la sumisión de un hombre a otro³⁰.

27 Marx, 2013, p. 242.

28 Marx, 2013, pág. 242. Traducción mía.

29 Traducción mía.

30 Para una discusión más profunda, conferir “Crítica da Igualdade Jurídica”, de Celso Kaschiura Jr., p. 204 y siguientes.

De estos elementos expuestos sobre la teoría marxista del derecho llevada a cabo por Pachukanis, una consecuencia fundamental a resaltar es el fin de la *forma jurídica* en una sociedad de nuevo tipo³¹, y ya no la formulación de nuevas categorías jurídicas³². Como vimos, la *forma sujeto* encuentra su fundamento en la circulación mercantil dependiendo, para su existencia, del propio intercambio de equivalentes. Por lo tanto, una sociedad que sea capaz de superar la *forma mercantil* y, en consecuencia, el intercambio de equivalentes, podrá prescindir de la *forma jurídica* que en ella se origina:

Dado que las relaciones entre el producto aislado y la sociedad continúan conservando también la forma de un cambio de equivalentes, continúan también conservando la forma jurídica [...]. Dada la forma de la relación de equivalentes está dada la forma del derecho. (Pachukanis, 1976, p. 47).

Es justamente por esa constatación que la conclusión de Pachukanis podrá ser sólo una: la extinción del derecho:

La desaparición de las categorías del derecho burgués [...] no significa de suyo su sustitución por nuevas categorías de un derecho proletario, lo mismo que la desaparición de las categorías del valor, del capital, del beneficio, etc., con el paso al estadio de un socialismo desarrollado, tampoco significará, la aparición de nuevas categorías proletarias del valor del capital, de la renta, etc. *En aquellas condiciones la desaparición de las categorías del derecho burgués significará la extinción del derecho en general, es decir, la gradual desaparición del momento jurídico en las relaciones humanas.* (Pashukanis, 1976, p. 46). (Sem grifo no original).

Con tal posición, coherente al método de Marx, Pachukanis se diferenciará de todos los demás teóricos marxistas que en aquel momento se dedicaban al estudio del derecho por el materialismo histórico

31 [...] las tesis de Pachukanis negaban la posibilidad de un derecho socialista o proletario y reafirma las proposiciones de Marx y Engels respecto a la necesidad de la extinción de la forma jurídica junto con la extinción del Estado. (Alapanian, 2009, p. 27). (Traducción mía).

32 Si el derecho está relacionado con las formas de la economía mercantil, y si la transición socialista significa justamente el progresivo aniquilamiento de esas formas, la idea misma de un “derecho socialista” se revela desprovista de cualquier sentido. (Naves, 2008: 89). (Traducción mía).

y dialéctico. Negando la posibilidad de un derecho socialista o proletario, Pachukanis reconocerá que en el Estado soviético, entonces en un proceso de transición, permanecerán vestigios de la vieja sociedad y con ellos un “derecho burgués sin burguesía” o un “derecho burgués no genuino”³³ pero cuyo fin último es, incontestablemente, la extinción. Después de todo, “el pasaje al comunismo significa la extinción de la forma jurídica en general, como liberación de la época burguesa, destinada a sobrevivir a la burguesía misma”³⁴.

4. Consideraciones finales

Se intentó aquí exponer de manera general elementos que componen la teoría marxista del derecho, especialmente los contornos que ésta tomó a través de los estudios de Evgeni Pachukanis. Como se dijo en la propuesta sometida al análisis, se partió de la hipótesis de inexistencia, en Paraguay, de estudios en el área del Derecho que toman por referencial la crítica marxista, a través de los trabajos de Pachukanis.

De este modo, tanto la exposición aquí contenida sobre la *forma sujeto*, que constituye el núcleo de la crítica pachukaniana para la teoría marxista del derecho, como los elementos biográficos y la mención a los intentos de aproximación de sus tesis a las especificidades de América Latina - como la teoría del capitalismo dependiente - constituyen el intento que permea este breve artículo de hacer que los estudios en las ciencias sociales paraguayas, que tengan por objeto el análisis del derecho, puedan considerar también las tesis de Pachukanis, quien, según defendemos, todavía proporciona lo que es más esencial para iniciar un estudio verdaderamente marxista del fenómeno jurídico.

Referencias bibliográficas

ALAPANIAN, Silvia. (2005). A crítica marxista do Direito: um olhar sobre as posições de Evgeni Pachukanis. In: Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 26, p. 15-26, set. 2005. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/issue/view/388> Acesso em: maio de 2017.

33 Naves, 2008, p. 87/123.

34 Pachukanis, 1976, p.48.

CERRONI, Umberto. (1976). O pensamento jurídico soviético. Trad. Maria de Lurdes Sá Nogueira. 1. ed. Biblioteca Universitária.

FARIAS, João Guilherme A. (2017). A crítica marxista do direito: 126 anos de Pachukanis. In: LavraPalavra. Disponível em: <https://lavra-palavra.com/2017/02/23/a-critica-marxista-do-direito-126-anos-de-pachukanis/> Acesso em: maio de 2017.

GAXIOLA, Napoleón (Org.). (2015). Teoría Crítica y Derecho Contemporáneo. (1ª ed.). México D.F.: Editorial Horizontes.

HARVEY, D. (2013). Para Entender o Capital: livro 1. Trad. Rubens Enderle. (1ª ed.). São Paulo: Boitempo.

KASHIURA Jr., Celso N. (2009). Crítica da Igualdade Jurídica: Contribuição ao Pensamento Jurídico Marxista. (1 ed.). São Paulo: Quartier Latin.

KASHIURA Jr., Celso N. (2014). Sujeito de Direito e Capitalismo. (1ª ed.). São Paulo: Outras Expressões; Dobra Universitária.

KASHIURA Jr., Celso N.; NAVES, Márcio B. (2013). Pachukanis e a Teoria Geral do Direito e o Marxismo. PRIM@ FACIE João Pessoa: PPGCJ, v. 12, n. 23, 2013. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/25847/14125> Acesso em: maio de 2017.

MANDEL, Ernest. (1967). A formação do pensamento econômico de Karl Marx: de 1843 até a redação de O Capital. Trad. Carlos Henrique de Escobar. (2ª ed.). Zahar: Rio de Janeiro.

MARX, Karl. (2008). Contribuição à Crítica da Economia Política. Trad. Florestan Fernandes. (2ª ed.). São Paulo: Expressão Popular.

MARX, Karl. (2012) Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política. Trad. Mario Duayer; Nélcio Schneider. (1ª ed.). Boitempo: São Paulo.

MARX, Karl. (2013). O Capital: crítica da economia política: Livro 1 o processo de Produção do Capital. Trad. Rubens Enderle. (1ª ed.). São Paulo: Boitempo.

NAVES, Márcio Bilharinho. (2014). A questão do direito em Marx. (1ª ed.). São Paulo: Outras Expressões; Dobra Universitária.

NAVES, Márcio Bilharinho. (2000). Marxismo e direito: um estudo sobre Pachukanis. (1ª ed.). São Paulo: Boitempo.

NAVES, Márcio Bilharinho (org.). (2009). O discreto charme do direito burguês: ensaios sobre Pachukanis. (1ª ed.). Campinas, SP: IFCH-UNICAMP.

PACHUKANIS, Evgeni. (1976). Teoría General del Derecho y Marxismo. Trad. Virgilio Zapatero. (1ª ed.). Labor Universitaria: Barcelona.

PACHUKANIS, Evgeni. (2017). A Teoria Geral do Direito e o Marxismo: e ensaios escolhidos 1921-1929. 1. Trad. Lucas Simone. (1ª ed.). Sundermann: São Paulo.

PAZZELO, Ricardo P. (2014). Direito insurgente e movimentos populares: o giro descolonial do poder e a crítica marxista ao direito. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/36287> Acesso em: maio de 2017.

PAZZELO, Ricardo P; CAMARGO NETTO, Rubens. (2015). Teoria marxista da dependência e teoria marxista do direito: um possível diálogo entre Marini e Pachukanis. In: GAXIOLA, Napoleón (Org.). Teoría Crítica y Derecho Contemporáneo. (1ª ed.). México D.F.: Editorial Horizontes.

VÁZQUEZ, Adolfo S. (1976). Pashukanis: Teórico Marxista do Direito. Revista Dialética, México, D.F, agosto de 1976, p. 99/119.

Curuguaty: hipótesis y discusiones



Clyde Soto¹
Rocco Carbone

Resumen

La masacre de Marina Kue, Curuguaty (15 de junio de 2012), tuvo un punto de inflexión –no final– con la sentencia dictada al caso en julio de 2016, que condenó como culpables a once víctimas y supervivientes –campesinas, campesinos– a penas carcelarias, imponiendo de esa manera la sombra de la injusticia más absurda sobre todo el Paraguay y el resto de América Latina, también. Ese topónimo significa un drama social propio de la opresión, que debe de ser considerado dentro de un análisis de las estructuras de poder económico y político que controlan la vida cotidiana del Paraguay. Por otra parte, ese drama tiene un carácter ejemplar en el Cono Sur del siglo XXI, pues dio pie al primer golpe de Estado en nuestra región, en 2012, luego del de Honduras de 2009 y antes del de Brasil de 2016. Masacre y momento de inflexión sin parangón porque marcó el comienzo del retorno de la derecha en el sur de América del Sur.

Si bien el juicio “concluyó”, desde el punto de vista judicial, creemos que no puede/ni debe afirmarse lo mismo desde un punto de vista

1 Psicología/Filosofía. Estudios feministas/Procesos socioculturales latinoamericanos. Centro de Documentación y Estudios, CDE (Paraguay)/Universidad Nacional de General Sarmiento /CONICET (Argentina). E-mails: clydesoto@gmail.com / rcarbone@ungs.edu.ar

militante y desde el de unas ciencias sociales comprometidas con la justicia social. En este sentido, quisiéramos intervenir en el Congreso para debatir teóricamente sobre los sentidos que Curuguaty fue acumulando en los últimos cinco años y presentar algunas hipótesis acerca de sus últimos avances, tanto en su laberinto jurídico (por ejemplo, con el caso de Raquel), como en sus impactos políticos en medio de un año donde se definen escenarios electorales y se reacomodan las posiciones desde donde actores, partidos y ciudadanía proyectan futuros posibles del Paraguay.

1. Apertura

Se han cumplido cinco años de la masacre de Marina Kue, Curuguaty (15 de junio de 2012), el evento que marcó el devenir político del Paraguay en esta segunda década del siglo XXI. Su ocurrencia derivó de manera inmediata, una semana después, en el golpista juicio político destituyente del entonces gobierno de Fernando Lugo y reconfiguró las ubicaciones de los actores políticos del país en un sentido amplio –partidos, movimientos sociales y corrientes de posición sustentadas en diversos intereses y análisis de la realidad–. En su aspecto vinculado con los hechos criminales, el caso derivó en el juicio seguido a un conjunto de doce personas, condenadas con excepción de una de ellas, adolescente en el momento de la masacre. El punto más alto de inflexión en este proceso –pero no final– fue la sentencia, dictada en julio de 2016, que condenó como culpables a once víctimas y supervivientes –campesinas, campesinos– a penas carcelarias, imponiendo de esa manera la sombra de la injusticia más absurda sobre todo el Paraguay. Pero el caso Curuguaty no acabó con esa sentencia. Continúa su proceso judicial y, sobre todo, prosigue su contundente peso sobre la historia de todo un país y de la región latinoamericana.

Sobre Curuguaty pareciera que ya se dijo mucho, pero nada ha sido suficiente para conmover los cimientos, las consecuencias y los sentidos del caso. Y cuando pareciera que ya ha quedado lejos, actualiza su vigencia. El objetivo de este texto es debatir sobre los sentidos que Curuguaty fue acumulando en los últimos cinco años y presentar algunas hipótesis acerca de su impacto en Paraguay, en medio de

un tiempo donde se definen escenarios electorales y se reacomodan las posiciones desde donde actores, partidos y ciudadanía proyectan futuros posibles del Paraguay.

2. Actualización: un proceso inconcluso

La palabra más asociada con el caso Curuguaty es “injusticia”. Esto es lo que continuamente se actualiza con el proceso judicial seguido a los campesinos y las campesinas, que sigue aportando eventos que ratifican el sentido principal de las actuaciones estatales con respecto al caso: que el Estado, bajo su concepción y sus operaciones actuales, es una herramienta de dominación de clase, cuyos hilos de poder de ninguna manera se desprenderán del control de quienes representan a los sectores que históricamente los han manejado. Así, todo el proceso judicial del caso Curuguaty es una colección de eventos que giran sobre el mismo eje: desde la perspectiva de los actuales poderes políticos, económicos y fácticos del Paraguay, no es posible hacer justicia, porque eso negaría su propia capacidad de sostener la dominación y porque si se hiciera los actores que controlan el sistema judicial –y también los otros poderes estatales– deberían dar cuenta de actuaciones basadas en la arbitrariedad y la ilegalidad.

El caso Curuguaty desnudó en gran medida este modo de operaciones estatales basadas en la injusticia y con un sentido de dominación, debido a varios factores; principalmente lo burdo de las actuaciones de los actores del sistema de fuerzas públicas y judiciales, que acostumbrados a la impunidad pusieron en marcha un proceso plagado de errores y parcialidades², y –por otra parte– la disputa de discursos acaecida en torno a este caso, donde al menos parte importante de una ciudadanía indignada no se conformó con el libreto oficial desplegado sobre la masacre, exigiendo verdad (la pregunta ¿qué pasó en Curuguaty?) y justicia (la demanda de nulidad del proceso).

2 El proceso jurídico ha estado lleno de irregularidades, manejo indebido u ocultamiento de pruebas, contradicciones y afirmaciones sin sustento. Solo se investigó la muerte de los policías, no la de los campesinos. Al respecto, pueden ser revisadas varias investigaciones (PEICC, 2012; Codehupy, 2012) y artículos de análisis y seguimiento del caso, como los publicados por Carbone y Soto en 2014 y 2016.

La injusticia propiciada por el sistema judicial se vuelve así una herramienta para el sostenimiento y permanencia de este Estado bajo sus mandantes históricos, y para ello se precisa de ensañamiento, porque con eso se consigue ejemplaridad y así se impide que se siga repitiendo la exigencia de derechos. Es lo que puede verse con la sentencia de primera instancia, de magnitud desahogada si se tiene en cuenta que a ninguna de las personas condenadas se le ha podido probar que haya siquiera disparado alguna de las armas que mataron a los policías (porque la muerte de los campesinos no importó nunca a la (in)justicia penal): Rubén Villalba con 30 años de prisión, Luis Olmedo con 20 años, Néstor Castro y Arnaldo Quintana con 18 años, Lucía Agüero, Fani Olmedo y Dolores López con 6 años (las mujeres condenadas purgan lo que queda de la pena bajo arresto domiciliario), Felipe Benítez Balmori, Juan Carlos Tillería, Adalberto Castro y Alcides Ramírez con 4 años (estos últimos ya habían cumplido con dicho tiempo de privación de libertad). Esta sentencia fue recientemente (en junio de 2017) ratificada por el tribunal de apelación, dejando así a la condena ante apenas una posibilidad más en el sistema interno, que es recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, una instancia que ya ha mostrado escasa voluntad para destrabar el caso³.

Hubo un único destello de esperanza de justicia con relación al caso, propiciado por el sobreseimiento de una de las procesadas, Raquel, quien en el momento de la masacre era adolescente. Sin embargo, la propia Fiscalía apeló esta sentencia, cumpliendo así plenamente con la condición de ensañamiento. Por si fuera poco, varios de los profesionales abogados que atendieron el caso han sido también sometidos a sumarios. Así, la ejemplaridad cobra su cabal dimensión: no solo habrá condenas destructivas, sino además la defensa será imposible, porque a su vez será castigada.

De esta manera se cierra el círculo de la sujeción que atenaza a quienes resisten ante un modelo de Estado aprisionado por los pri-

3 En referencia a las tierras de Marina Kue, sobre las que pesaba una histórica disputa, la CSJ se abstuvo de dar una respuesta que podría haber favorecido la situación de los campesinos si se ratificaba la titularidad del Estado paraguayo sobre ellas. Sin embargo, al no haber esta respuesta, se consolidaron dos absurdos: (1) la condena por “invasión de inmueble ajeno” (entre otros cargos) y (2) la “donación”, aceptada por ley en 2015, de esas tierras por la empresa Campos Morombi –una de las partes en disputa– al propio Estado.

vilegios y sus detentores. Así se consolida un Paraguay signado por la injusticia y la dominación.

3. Los impactos políticos

Curuguaty es un gran peso político sobre el Paraguay, pues representa la imposibilidad de modificar las bases sobre las cuales se ha construido y sigue funcionando el Estado paraguayo. La masacre ocurrió porque resultaba inadmisibles la resistencia campesina ante la apropiación y expulsión de sus tierras históricas, y el golpe porque se necesitaba recuperar el mando ante la pérdida de poder político con un gobierno que en alguna medida –más bien tímida– se desmarcaba de los mandantes históricos. Los impactos políticos de la masacre y el posterior golpe siguen vigentes y se magnifican ante la inminencia del proceso electoral previsto para 2018.

El primer gran impacto es el retorno a la matriz de gobiernos de tinte autoritario bajo los que Paraguay ha vivido casi toda su historia como país independiente. Más en concreto, y contemplando apenas el periodo más reciente, la masacre y el golpe fueron el preámbulo del regreso al gobierno del Partido Colorado, para proseguir su ejercicio del poder de ya 65 años, interrumpidos apenas entre 2008 y 2013 (incluyendo los nueve meses de gobierno liberal golpista de Federico Franco). Lo específico de este nuevo periodo es que el modelo autoritario se ha consolidado bajo un renovado ropaje democrático, habiéndose retomado la “normalidad” de los procesos electorales y, sobre todo, reatado alianzas y aceptaciones mutuas entre los diversos actores (golpistas y golpeados) sobre la base de intereses más coyunturales o permanentes, vinculados sobre todo con la posibilidad de ganar elecciones, de acceder o permanecer en el poder. Todo esto, que es parte ineludible de la democracia, tiene un problema de fondo cuando se asienta sobre bases de uso discrecional del poder, de arbitrariedad, de violación de derechos humanos y de impunidad.

Y aquí de nuevo entra Curuguaty, pues la sujeción del sistema político, sin resquicios ante unas fuerzas públicas asesinas y un sistema judicial que opera como cancerbero implacable, sigue sucediendo no solo con las condenas, apelaciones y ratificaciones ya señaladas, sino

con numerosos nuevos episodios de persecución a sintierras y no solo, también a políticos y otros. Lo ocurrido entre marzo y abril de 2017 con las represiones en las calles de diversos lugares del país y con el asesinato de Rodrigo Quintana en la sede del Partido Liberal, así como el procesamiento de varios manifestantes tras la quema del Congreso, luego de las manifestaciones y debates en torno al tema enmienda constitucional sobre la reelección, muestra cómo funcionan las cosas bajo un régimen autoritario. Ni qué decir con los casos de lucha por la tierra: Guahory, Itakyry y otros, de ataque al campesinado, de extrema gravedad. Esto muestra cómo se ha consolidado el modelo estatal paraguayo: los abusos propiciados desde el poder político y sin posibilidades de límites desde algún otro sector del mismo, representan una combinación altamente autoritaria.

El caso Curuguaty –junto con el golpe posterior– rehabilita y expande el alcance de este modelo, que ratifica su potencia por haberse disfrazado de normalidad: las elecciones, las alianzas, las propuestas políticas, suceden todas como si nada de lo demás ocurriera o como si no importara. Como si las reglas y sus sentidos fueran accesorios o en todo caso acomodables al interés sectorial, sea coyuntural o de fondo. Una democracia construida de esta manera no es tal, sino apenas una cáscara que envuelve a un sistema injusto.

La evolución política pos Curuguaty y pos golpe muestra además el quiebre de las alternativas a este modelo. La alianza entre sectores de oposición con que se ganaron las elecciones de 2008 se rompió con el golpe de 2012, en tanto que la incipiente unión de las fuerzas de izquierda (agrupadas en el Frente Guasu en 2010) estalló con las primeras elecciones posgolpe de 2013. Un nuevo quiebre de posibilidades de construcción de alternativas se verificó con los episodios en torno a la enmienda de 2017, habilitando un camino libre de obstáculos para la consolidación del Partido Colorado en el poder, ante lo cual hasta ahora no parece haberse recompuesto alguna opción.

La sociedad paraguaya se debate entre el modelo autoritario y la anomia, mientras la ciudadanía democrática no encuentra aún el modo de articular propuestas que representen caminos de cambio social en un sentido de justicia e igualdad.

4. Los sentidos de Curuguaty⁴

Curuguaty es una lucha sobre significados, que se verifica no solo en el plano del poder estatal y sus discursos, sino también en el del académico. Sabemos muy bien que en nuestro mundo, y en el de la academia también, o en el de los “estudios latinoamericanos”, hay saberes legítimos, países legítimos, significados legítimos, que en tanto legítimos son dominantes y que tienen mayor posibilidad de circulación. Y la “circulación del conocimiento es parte de la distribución social del poder” (Fiske, 1989: 150). Esos significados integran las llamadas culturas hegemónicas, que como tales tienen mayor poder de ser conocidas y aceptadas. Esos significados legítimos están implicados en relaciones de poder.

Curuguaty no es un significado legítimo o lo es muy relativamente, o quizás apenas empiece a serlo con dificultad, con trabas, o de manera accesoria. Siempre menos, es cierto, si pensamos que el cineasta paraguayo Marcelo Martinessi ganó en 2016 un premio en la Bienale di Venezia con *La voz perdida* (2016), un corto sobre Curuguaty. O que el caso está presente en publicaciones ya no solo de Paraguay, sino también de otros países, como es el caso del libro *Curuguaty. Carnificina para um golpe*, del periodista brasileño Leonardo Wexell Severo (2016). Pero esto aún no hace de Curuguaty un significado menos accesorio. Pero lo que vamos diciendo sobre Curuguaty, de a poco, de dos y de a muchas voces, va tomando cuerpo y va creando sentidos imprescindibles para entender cómo y por qué sucede lo que va pasando en América Latina.

Si Curuguaty significó algo, desde el punto de vista del poder, fue el intento de imponer una “verdad” falsificada sobre la masacre, para normalizar el despojo de tierras, de vidas y de todo el proceso de difícil construcción democrática en el Paraguay. Pero, además, ha situado a ese topónimo –Curuguaty, lugar del curuguá– impregnado de un drama social propio de la opresión, dentro de un análisis de

4 Este apartado retoma y desarrolla de manera reformulada lo expuesto por lxs autorxs en el prólogo de del libro *Curuguaty. De masacres, juicios y sentencias* (Carbone y Soto, 2016: 9-17), así como en varios de los artículos allí compilados.

las estructuras de poder económico y político que controlan la vida cotidiana del Paraguay. Y también nos ha permitido identificar su carácter ejemplar en el Cono Sur del siglo XXI, pues dio pie al primer golpe de Estado en nuestra región, en 2012, luego del de Honduras de 2009 y antes del de Brasil de 2016. Masacre y momento de inflexión sin parangón, pues marcó el comienzo del retorno de la derecha en el sur de América del Sur. Al respecto, un país como Paraguay, que parecería ser más parecido al desierto de las teorías, paradójicamente ha colaborado a acuñar una nueva categoría política e intelectual, gracias a la derecha. Esa categoría es: “golpe a la paraguay”. Paraguay se convirtió en modelo para los golpes institucionales de la derecha, por lo menos en el Cono Sur. De hecho, el golpe de 2016 en Brasil despertó las heridas que hace cuatro años marcaron y dividieron a Paraguay. El golpe paraguayo fue señalado como el modelo seguido por esos sectores de derecha neoliberal corrupta brasileña, empeñada en bajar del poder a un gobierno democráticamente electo. ¿Cómo? Por la vía de ese mecanismo constitucional que se llama juicio político.

El llamado “golpe a la paraguay”, tal como lo nombró la misma presidenta del Brasil, Dilma, es parte de una familia de operaciones políticas. Una familia que configura toda una genealogía para los gobiernos de izquierdas en América latina. El de Paraguay fue el segundo de los llamados “golpes blandos” y que tuvo éxito desde el inicio de este siglo. Honduras, Paraguay y Brasil fueron los primeros golpes exitosos. “Exitosos” porque antes ya había habido otros no exitosos: en Venezuela en 2002 y en Bolivia en 2008, así como hubo después en Ecuador en 2010. En cambio, en la Argentina, el caso Nisman dio lugar a amenazas que no llegaron a concretarse, hasta que en 2015 se produjo el cambio de gobierno en dirección de derecha por vía electoral. ¿Detrás de todo este entramado qué hay? Hay una derecha en movimiento, en proceso de rearticulación continental/mundial y de retorno. Una derecha que se posiciona en contra de su pérdida de privilegios, que ve como amenaza la más mínima redistribución de la riqueza y que desea plena liberalidad para hacer sus negocios sin las irritaciones que conlleva el aumento de derechos para las grandes mayorías latinoamericanas. Curuguaty debe ser mirado en el foco de este contexto.

Curuguaty condensa en una única palabra un conjunto importante de experiencias históricas. En particular, el modo actual en que se defiende el agronegocio y las tierras malhabidas de herencia stroenista en Paraguay y –sobre todo– cómo el poder actúa de forma diferencial en la vida cotidiana bajo el imperio del capital. Sabemos de sobra que raza, clase y género forman una intersección con las relaciones coloniales y neocoloniales, tanto nacional como internacionalmente. Masacrar a un conjunto de 16 campesinos y policías en Curuguaty significó –además del golpe al gobierno Lugo– dejar espacio al “progreso” sojero, garantizado en este caso por la firma Campos Morombí, propiedad del connotado dirigente político colorado Blas N. Riquelme, hoy ya fallecido. Se trata de un hecho inscripto en un patrón de actuaciones que ha tomado cuerpo en Paraguay y que sigue repitiéndose, con total impunidad, como se ha podido ver en otros muchos casos, como en Yva Poty, en Guahory, en Itakyry. ¿Cómo no desalojar a campesinos o a indígenas cuando frecuentemente no tienen documentos de posesión sobre las tierras donde han vivido por años, antes de la existencia de la soja, del agronegocio, de los brasiguayos, de Stroessner, de las tierras malhabidas, de los colorados y de los liberales, antes de los bancos, de las hipotecas y de los títulos de propiedad? Con el desalojo se dejan “libres” unas tierras para que los poderes concentrados sobre empresas privadas puedan ocuparse de la producción intensiva de soja, fumigando sin resistencia, con protección policial-estatal y condenando a los campesinos a migrar hacia las ciudades, arrastrando sus escasas pertenencias para terminar aterrizando en algún asentamiento periférico –como los bañados– siempre en expansión. Asentamiento desde donde buscarán algún trabajo que les permita sobrevivir. Eso sí: a condición de que todos los componentes de la familia trabajen, niños incluidos; ¿y si no, acaso, quiénes son esos niños que limpian vidrios en los semáforos de Asunción o de Buenos Aires sino los hijos de los campesinos muertos o desplazados o encarcelados de Curuguaty? Porque el nombre Curuguaty representa cabalmente el drama histórico y actual del Paraguay.

Curuguaty aclara y cristaliza lo que la realidad es *realmente*: relaciones de dominación y explotación activas en la sociedad paraguaya. Curuguaty es la razón por la cual hay (y para ciertos sectores *debe*

haber) campesinos sin tierra. Que quiere decir sin existencia: sin vida. Puede decirse esta frase –campesinado sin tierra– porque en Paraguay hay mucha gente a la que Curuguay le gustó. Y por eso mismo, lo que hubiera debido ser una plaza de la resistencia al golpe fue una plaza tendencialmente vacía. Curuguay fue posible, es posible, porque hay poderes que desprecian y temen las vidas de quienes ven como otros “descartables”, por lo que atentan con todos los medios que tienen a disposición en contra de esas vidas: por expulsión y desplazamiento, por negación, por obligación de disimularse, asimilarse o someterse, o por la vía final de las balas. Además de las fuerzas políticas enfrentadas entre sí y enfrentadas al gobierno Lugo, además del deseo de los colorados de volver al Palacio López –que según parecen creer les corresponde por “derecho natural”–, Curuguay puede ser entendido solo si reconocemos la compleja cadena de formación del capital (internacional y nacionalmente), las necesidades contradictorias de clase y las relaciones estridentes entre campo y ciudad, entre la modernidad y lo que se visualiza como atraso, entre las compresiones de civilización y barbarie que (des)organizan a Paraguay.

Curuguay es además la negación de los derechos humanos fundamentales –a la vida, al trabajo, a la salud, a la cultura. Significa la destrucción del ambiente a mano de la soja genéticamente modificada, condiciones humillantes que implican sobrevivir más que vivir, la falta de un futuro significativo para una cantidad infinita de niños condenados a sostener con sus vidas una historia de expoliación y desigualdad social. Y esto en Paraguay y en muchas otras latitudes de América Latina es una realidad brutal que millones de personas padecen cotidianamente en sus propios cuerpos. Curuguay significa también la destrucción de las relaciones de producción y el empobrecimiento complementario, el despojo, de miles de ciudadanos en un país como Paraguay. Ahora, ese conglomerado no puede separarse de la capacidad de consumo de los pueblos de otras naciones: de todas esas naciones que compran la soja genéticamente modificada producida en Paraguay o en la región del Cono Sur latinoamericano.

Curuguay es un acto social pleno. Implica una larguísima cadena de relaciones, de procesos de dominación y subordinación –a veces muy ocultos– que se concretan o concretaron en la expulsión de

millones de personas de su tierra (específicamente: territorios), que las obligaron a ubicarse en las periferias de las ciudades paraguayas, argentinas, brasileñas, españolas, francesas, italianas, que negaron a miles la posibilidad de cuidados sociales, educativos, médicos. Y esto deriva en niños que lustran zapatos o venden caramelitos o limpian vidrios en el centro o en cualquier esquina de Asunción. Son los puntos conclusivos de esa larga cadena de relaciones, así como lo son Rubén Villalba, Luis Olmedo, Néstor Castro, Arnaldo Quintana, Lucía Agüero, Fani Olmedo, Dolores López, Felipe Benítez Balmori, Juan Carlos Tillería, Adalberto Castro y Alcides Ramírez, condenados por la injusticia paraguaya. Como lo es Raquel, sobreseída pero aún perseguida por el brazo fiscal. Todos estos *hechos* tienen una primera acción que se sitúa en el despojo campesino de la tierra por el Estado y por los poderes fácticos vinculados con las semillas transgénicas y con Curuguaty.

Curuguaty es hablar de subjetividades que han sido silenciadas por el Estado paraguayo, como muchas otras: como las personas desaparecidas de la dictadura, cuyos cuerpos apenas ahora están siendo identificados. Escribir sobre y hablar de estas personas hoy condenadas, compañeras, no en un emprendimiento humanista: es un imperativo ético. Los años de tortura judicial y cárcel, más una sentencia injusta, nos dan una conciencia dolorosa de lo político. ¿Por qué? Porque esas subjetividades resumen con su propia experiencia una lucha desesperada –económica, cultural, corporal– en contra de estructuras sociales que todos los días condenan a latinoamericanos (y a gente ciudadana de otras latitudes también) a desesperaciones a menudo muy parecidas. Porque Curuguaty ha pasado mil veces y sigue pasando, no solo en el Paraguay.

Bibliografía

Carbone, Rocco y Clyde Soto (2016), *Curuguaty. De masacres, juicios y sentencias*, Buenos Aires / Asunción: El 8vo. Loco / Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Carbone, Rocco y Clyde Soto [eds.] (2014), *Curuguaty: pueblo mba'e*, Asunción: Arandurã.

Codehupy – Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2012), *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue*, Asunción, Codehupy.

Fiske, John (1989), *Reading the Popular*, Boston, Unwin and Hyman.

PEICC – Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos (2012), *Informe Masacre de Curuguay*, Asunción: PEIC. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/110616439/Informe-Curuguay-PEICC#scribd>

Wexell Severo, Leonardo (2016), *Curuguay. Carnificina para um golpe*, São Paulo: Papiro Produções.

Democracia e controle social: uma revisão dos espaços de discussão pública



Tatiani de Azevedo Lobo¹
Marli M. M. Costa²

Resumo

O presente artigo tem como problema de pesquisa a possibilidade de reconfigurar a democracia representativa, especialmente no que diz respeito à criação de um modelo de Estado que possibilite a participação popular e a criação de mecanismos de controle social mais eficazes. O primeiro tópico trata da transparência democrática como viabilizadora do controle do poder, além de determinar que o Poder Local é vocacionado à democratização de diversas decisões públicas, haja vista sua proximidade com o cidadão. O tópico seguinte aborda a cidadania ativa e a ampliação dos espaços de discussão pública, apontando que a soberania contemporânea necessita de fluidez comunicativa que possibilite a elaboração de resultados racionais e sensíveis aos anseios sociais. O terceiro ponto apresenta a inten-

1 Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, com bolsa Capes. Integrante dos grupos de pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” e “Poder Local e Políticas Públicas”, vinculados ao PPGD – UNISC. Professora do Departamento de Direito – UNISC. Advogada OAB/RJ 167792. E-mail: tatianilobo@hotmail.com

2 Pós-Doutora em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Burgos/Espanha, com Bolsa Capes. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC Conceito 5 na CAPES.

sificação da transparência na era do governo eletrônico, abordando a democratização viabilizada pela Internet. Ao final, conclui-se que a ideia de governo eletrônico foi uma importante aquisição para a efetividade da participação popular nas decisões políticas e controle social da Administração Pública. Para tanto foi utilizado neste trabalho o método de abordagem hipotético-dedutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa, operacionalizados por meio do emprego de vasta pesquisa bibliográfica.

1. Introdução

Na América Latina, observou-se, em meados dos anos 1990, que as políticas macroeconômicas neoliberais aplicadas pelos governos latino-americanos tiveram como resultado a persistência da pobreza e o aumento significativo do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, na expressão utilizada pela CEPAL. Contabilizou-se, à época, mais de 220 milhões de pessoas em estado de pobreza, correspondendo a 45% da população total da região, além de ter ocorrido o aumento da quantidade de domicílios com condições de vida instável, cuja renda familiar estava constantemente cruzando a linha de pobreza, produzindo o aumento da chamada rotação da pobreza (CEPAL, 2000).

A CEPAL apontou que a vulnerabilidade social constituía o perfil padrão de desenvolvimento vigente nesses países, durante os anos 1990. A partir dessa caracterização, observou-se a necessidade do resgate das políticas públicas universais, especialmente na área da saúde e da educação, da elevação do nível das aposentadorias e pensões de valores mais baixos e da promoção de maior solidariedade. Essa solidariedade seria traduzida, imediatamente, em aumento da progressividade tributária, exigindo maior contribuição das rendas e patrimônios mais elevados, seja de pessoas ou de empresas. “A partir da elevação da tributação dos mais ricos, portanto, seria promovida a universalização de políticas públicas essenciais” (MARQUES, 2013, p. 2).

Contudo, esses diagnósticos não se coadunavam com o receituário da maioria dos organismos internacionais e daqueles que continuavam a defender a preponderância do desenvolvimento do mercado. O Banco Mundial, por sua vez, compreendia que não houve redução

da pobreza na região por conta da deficiência do fator governança. Por essa aceção, seria necessário promover o melhor desempenho do setor público, mediante redução de gastos e aumento da eficiência, e garantir que os recursos fossem utilizados no combate à pobreza, o que seria obtido, de forma eficiente, pela ação das organizações não governamentais, dos sindicatos e das organizações profissionais (BANCO MUNDIAL, 2000).

Sarmiento (2006, p. 51) aponta que esse modelo de atuação estatal aproxima-se da ideia de Estado pós-social, tratando-se de um Estado subsidiário, que restitui à iniciativa privada o exercício de atividades econômicas às quais vinha se dedicando, através de privatizações e reengenharias múltiplas. Essa aceção pode ser comprovada pelo grande número de países latino-americanos que reformaram suas constituições a fim de aproximá-las da vontade do mercado, afastando-se do dirigismo constitucional.

O presente estudo estabelece os novos desafios advindos da reconfiguração da ideia de democracia representativa. Para tanto, questiona-se: qual modelo de Estado, delimitando-se aos países latino-americanos, possibilita a participação popular e a criação de mecanismos de controle social mais eficazes?

Outrossim, o primeiro tópico trata da democracia com governantes tomando decisões com transparência. Com efeito, verifica-se que o Poder Local é vocacionado à democratização de diversas decisões públicas, haja vista sua proximidade com o cidadão.

No segundo tópico discorre-se sobre a cidadania ativa e a ampliação dos espaços de discussão pública. Assim, apresenta-se que a soberania contemporânea necessita de fluidez comunicativa que possibilite a elaboração de resultados racionais e sensíveis aos anseios sociais. A percepção é a de que o Estado amplia sua atuação, mas os espaços de participação política não acompanham esse crescimento.

No terceiro tópico, por sua vez, dedica-se à elaboração do chamado e-governo ou governo eletrônico como fenômeno amplificador da transparência na atuação pública. Por esse novo modelo, representa-se

que ocorre a intensificação da participação popular e do controle social, tratando-se de verdadeira democratização viabilizada pela Internet.

Para tanto foi utilizado neste trabalho o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa, operacionalizados por meio do emprego de vasta pesquisa bibliográfica.

2. Transparência democrática e controle do poder: a reconfiguração da democracia representativa no âmbito do Poder Local

Bobbio (2001) aponta que a definição da palavra democracia, na Antiguidade assentava-se, preponderantemente, em uma visão liberal e individualista da sociedade. Com efeito, significava literalmente o poder do *demós*, e não, como hoje, poder dos representantes do *demós*. A liberdade democrática é autonomia, que corresponde a uma liberdade positiva. Segundo esse entendimento, devem os governantes tomar suas decisões às claras, permitindo que os governados vejam como e onde são tomadas. Sem transparência democrática e visibilidade no poder, inviabiliza-se qualquer tipo de controle do poder. Assim, a democracia do futuro goza do mesmo juízo de valor positivo da democracia dos modernos, embora retornando em parte, através da ampliação dos espaços da democracia direta.

À vista disso, percebe-se uma tendência na gestão pública brasileira, com a positivação de mecanismos legitimadores da descentralização do poder às unidades federativas menores, bem como a participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. A articulação dialética entre a sociedade civil e o governo municipal, incentivando a participação efetiva dos cidadãos na gestão municipal, incentivando a participação efetiva dos cidadãos na gestão pública. Rompe-se com o modelo de desenvolvimento paternalista e centralizador, o qual atribui ao Estado a responsabilidade total por resolver os problemas dos indivíduos, para reconhecer a ideia de que um Estado que devolve à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, promovendo a cidadania. Quanto mais responsabilidades e recursos são transferidos aos municípios, maiores serão, também, os benefícios para toda a comunidade e a reciprocidade desta para com ele (GENRO e SOUZA, 1997).

Pelo fato de estar mais próximo do cidadão, o Poder Local é mais factível de ser democratizado e de oportunizar uma maior participação da comunidade. Mediante o espaço local são produzidas identidades próprias à pluralidade de sujeitos, criando um centro de poder político paralelo ao estatal, um espaço autônomo, formado pela sociedade civil, numa nova relação desta com o Estado, estabelecendo uma tensão permanente e deliberada com o governo da representação. Transitam nesses centros de poder interesses diversificados dos vários setores da sociedade, os quais são contrastados uns com os outros, ou seja, são negociados e legitimados (SANTIN, 2010).

Santos (2000) defende que o reconhecimento da subjetividade dos indivíduos é peça fundamental para a cidadania. Somente lutas são insuficientes para garantir direitos políticos, mas sim empenhar-se contra as modalidades de opressão que prejudicam o reconhecimento das subjetividades pessoais e culturais. Assim, é preciso: uma nova teoria da democracia, capaz de reconstruir o conceito de cidadania; uma nova teoria da subjetividade, capaz de reconstruir o papel e o conceito de sujeito; e uma nova teoria da emancipação, que é efeito das duas anteriores aplicadas para a transformação da prática social, valorizando-se, por fim, o princípio da comunidade, a ideia de autonomia e de solidariedade. Nesse sentido, a construção paradigmática de um tipo de subjetividade individual e coletiva é essencial na exploração de possibilidades emancipatórias da transição epistemológica e societal observada no século XXI.

Com isso, visualiza-se que a democracia será substantiva se houver a criação de mecanismos dinâmicos e efetivos de maior participação e controle social sobre as decisões públicas. Para tanto, o próximo tópico abordará a (re)significação da cidadania como fenômeno que fomentou a ampliação dos espaços de participação política.

3. A cidadania ativa e a ampliação dos espaços de discussão pública

Os procedimentos administrativos contemporâneos, assim nominados de democráticos, só podem conduzir a uma constituição racional da vontade do Estado e da cidadania na medida em que a formação organizada da sociedade, geradora de decisões responsáveis no marco dos órgãos estatais, mantém-se permeável diante dos valores, temas

e argumentos que eclodem na comunicação política de seu entorno que, como tal e em seu conjunto, não pode ser somente institucional.

Pela perspectiva de Habermas (1997) a soberania contemporânea precisa tornar-se fluida comunicativamente, fazendo-se valer através do poder de discursos públicos que nasçam de estruturas autônomas do público, e tomando corpo nas decisões democraticamente constituídas da formação de opinião e vontade. Assim, os procedimentos democráticos estabelecidos dentro do Estado de Direito permitiriam esperar resultados racionais na medida em que a formação de opinião no centro das corporações oficiais se mantenha sensível aos resultados de uma formação de opinião informal que surja de estruturas autônomas do público.

O Estado contemporâneo, assim, fica dividido entre tarefas e exigências dificilmente conciliáveis e, nessa medida, frequentemente, as políticas governamentais refletem ambiguidades. Decorre disso, como quer Jacob (1993), a emergência frequente de uma crise de legitimação, fruto do fato de que a intervenção maior do Estado e a expansão dos seus aparelhos não são acompanhadas de nenhum aprofundamento de participação política democrática. A crise de legitimação surge quando as demandas crescem mais rapidamente do que as recompensas ou respostas.

Nesse cenário, alia-se a cidadania enfraquecida que, com o tempo, articula uma resistência ao estado em que se encontra e à condição de súdita/consumidora imposta por um modelo de Estado paternalista. Tal resistência civil deixa de ser individual passiva ou silenciosa, passando a constituir-se como ação coletiva, organizada e dirigida à obtenção de bem demarcados projetos e resultados, aqui se podendo destacar: os movimentos dos sem terra; o movimento dos sem teto; o movimento indígena; o movimento dos aposentados; o movimento associativo de bairros e moradores (LEAL, 2010).

A ideia de (re)significação da cidadania assenta-se na ampliação do conceito tradicional de cidadão como pertencente necessário de um Estado-nação. Com efeito, o *status* de cidadão ativo, sob a égide da clássica concepção de cidadania, dispõe que a eles são conferidos prerrogativas, atributos, faculdades ou poder de intervenção no go-

verno de seu país, por meio de intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. Tais são chamados de direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, autorizando o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, o direito de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado (BUENO *apud* MORAES, 2014).

Por uma perspectiva crítica do Direito, a cidadania é subdividida em passiva e ativa. A primeira, também chamada de cidadania “privada”, considera duas vertentes essenciais: a “necessidade de complementar ou equilibrar a aceitação passiva dos direitos com o exercício ativo de responsabilidades e virtudes cívicas”, bem como “a fragmentação e o pluralismo cultural das sociedades contemporâneas” (VIEIRA, 2001, p. 219/220). A segunda, cidadania “ativa”, revela ser comprometida com a busca da “boa sociedade” em termos de democracia substantiva. (VIEIRA, 2001).

Outrossim, compreende-se que não há cidadania sem participação nas decisões políticas e sem solidariedade entre os membros da comunidade. Com isso, o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania, ou seja, os direitos políticos preponderaram nessa acepção de cidadania. (MORAES, 2014)

Os municípios constituem o melhor lugar para desenvolverem-se estratégias de ampliação da participação popular. Nesse contexto, a História das Comunidades Eclesiais de Base, por exemplo, que proliferaram por todo o Brasil nas áreas urbanas e rurais, atingindo um número superior a 50 mil na década de 1990, corrobora essa ideia. Essa orientação foi consagrada na reunião episcopado latino-americano (CELAM) realizada em Medellín, em 1968, em cujas conclusões se consignou expressamente a defesa dos direitos dos pobres e oprimidos e se definiu as comunidades eclesiais de base como primeiro e fundamental núcleo eclesial, célula inicial da estruturação eclesial, foco de evangelização e fator primordial de promoção humana e desenvolvimento. Cada CEB agrega cerca de cinquenta indivíduos de ambos os sexos e de diversas faixas etárias, que se reúnem em fun-

ção do fator vizinhança. Normalmente, a estruturação começa pela organização de pequenos grupos, estimulados por agentes de pastoral (padres, irmãos, líderes de outras comunidades), que discutem problemas de família, desentendimento entre pais e filhos, educação dos filhos, falta de dinheiro e, especialmente, problemas comuns dos fiéis da paróquia, como lixo, água encanada, favelas, transportes coletivos, etc. Algumas CEB's mais avançadas chegam à alcançar que a reivindicação de seus direitos é apenas um passo, que não afeta nem abala as estruturas sociais que determinam as carências percebidas.

Numa reflexão mais profunda, os bispos reunidos na CELAM de Puebla, em 1979, comprometidos com os pobres, encontram na experiência das CEB's o exercício e no aprendizado de práticas embrionárias de participação democrática. Essas práticas incluem a discussão em grupo, o treino da fala, o domínio de auditórios maiores (por ocasião dos encontros em nível arquidiocesano, por exemplo), o exercício da escrita, o manuseio de mimeógrafos e outros modestos veículos de comunicação, a prática reiterada do voto para toda e qualquer decisão (DALLARI, 1996).

Por outro lado, também se revela inexorável o impacto institucional que os movimentos sociais causam à democratização das relações sociais. Para Jacob (1997), o fato de os movimentos estarem desafiando as práticas políticas tradicionais, propondo novas alternativas de comportamentos políticos. Se, de fato, isso ocorre, principalmente a partir do momento em que os movimentos sociais urbanos chamam a atenção para temas tais como a participação popular, as demandas sociais e a identidade popular, o seu impacto institucional e o seu potencial transformador dependem não apenas de um reconhecimento de sua legitimidade, mas de uma avaliação dessa legitimidade, que é medida por sua capacidade de respeitar e promover os direitos que a população está se atribuindo.

Assim, Leal (2010) compreende que um novo modelo de democracia, mais interlocucional e comunicativa, fundada numa ética discursiva que estabelece a justificação das normas de conduta da vida dos cidadãos e do Estado a partir do acordo racional daqueles que estão sujeitos a elas, eis que o igual respeito pelos indivíduos se reflete

na liberdade de cada participante para admitir ou rechaçar razões oferecidas por via de justificação, enquanto que o interesse pelo bem comum funda-se no sentido de exigir que cada participante leve em consideração as necessidades, os interesses e os sentimentos de todos os demais, concedendo-lhes igual peso que aos seus próprios.

Assim sendo, compreende-se que foram apontadas as novas concepções teóricas democráticas sobre a participação da sociedade, restando ao próximo tópico apresentar as novas possibilidades administrativas que seguem essa tendência, particularmente no que diz respeito ao e-governo ou governo eletrônico.

4. A intensificação da transparência na era do governo eletrônico

As novas tecnologias da informação utilizadas pelos governos na prestação de serviços e informações aos cidadãos, fornecedores e servidores constitui o que se convencionou chamar de e-governo ou governo eletrônico. No Brasil, a melhor estratégia para disseminação do uso da Internet na função pública possibilitou uma série de iniciativas introduzidas em todos os níveis de governo (HERMANY e FRANTZ, 2010).

A tecnologia da informação auxilia a implementação da política pública a tomar a decisão, mas também favorece o monitoramento da implementação, o controle da política e a avaliação dos resultados, em termos da aplicação dos recursos, mas, principalmente, na efetividade da política implementada. Também, a tecnologia pode fazer o trabalho de suporte de comunicação, de *workgroup*, e viabilizar a eficiência interna de processos – como processos de compra, viagens de servidores, recursos humanos, controle de receitas e despesas, acompanhamentos do planejamento governamental, e outros. Ainda, em *e-administração*, pode-se incluir a integração de políticas públicas entre as várias esferas de governo (HERMANY e FRANTZ, 2010).

Contudo, lembra-se que o conceito de governo eletrônico não se restringe apenas à incorporação de novas tecnologias para ampliar a capacidade de conexão entre governo e cidadão. As relações dentro do próprio governo também se reinventam. Com efeito, cada Poder, cada esfera e seus respectivos desdobramentos, trabalham como exten-

sões, atuando como nós desta rede de governo. O advento do governo eletrônico é resultado da aproximação dos nós entre todos os atores: governo eletrônico, cidadãos, empresas, terceiro setor. Essa ideia fica clara a partir do estabelecimento dos objetivos do governo eletrônico: implementação de infraestrutura de comunicação de dados, integrando as redes de todos os envolvidos no processo; a modernização da gestão administrativa e dos sistemas de informação; a prestação online ao cidadão de todos os serviços públicos; a adoção de transparência nas ações governamentais que não exijam sigilo; racionalização dos gastos públicos; e a disponibilização de computadores em locais específicos que permitam que o cidadão acesse os serviços do governo através da internet. Para o alcance desses objetivos, pressupõe-se que o governo eletrônico precisa funcionar em rede (HOESCHL, 2002).

Outra inovadora característica desse novo modelo é o incremento do controle social do governo. Isso porque, o controle está diretamente associado à promoção da transparência, ao permitir o acompanhamento da formulação de políticas e das iniciativas de governo pelos cidadãos e por suas organizações. Nessa linha, criam-se condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes, legitimando-se as ações destes últimos. Por outro lado, requer a existência de mecanismos de prestação de contas dos atos governamentais. Diante disso, a categoria de direitos promovidos pelo uso da internet inclui as iniciativas que permitem essa prestação de contas e sua apropriação pela sociedade (HERMANY e FRANTZ, 2010).

Diferentemente do controle social do governo, de caráter basicamente coletivo, a participação cidadã materializa-se pela ação individual dos cidadãos ou de suas organizações, enquanto atores sociais dotados de projetos próprios. Incluem-se aqui as possibilidades de participar de processos de discussão coletivos por meio de recursos de interatividade presentes nos portais, as possibilidades de opinar sobre projetos do governo e até mesmo as experiências de votação por meio da internet, ainda não disseminadas. Ainda podem ser classificadas nessa categoria as ações de divulgação e estímulo à atuação em processos participativos promovidos pelo governo, como, por exemplo, o Orçamento Participativo, as audiências públicas, as consultas e as orientações sobre os requisitos para participação (VAZ, 2008).

Em termos das ações dos governos para estimular a participação cidadã por meio da internet, o ponto de partida é o entendimento da informação como direito do cidadão, bem público e fundamento para o acesso a uma série de outros direitos, dispondo de um caráter de promotora de uma alavancagem destes. A participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação. A internet pode funcionar como um canal a mais na relação do Estado com o cidadão, sem ser capaz de substituir outras formas de relacionamento (VAZ, 2005).

Tal perspectiva, visa colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência das suas ações e incrementando a participação cidadã por meio eletrônico.

5. Conclusão

À vista disso, compreende-se a importância de se conceber uma sociedade civil e uma esfera pública capaz de se constituir e governar a si própria, como destinatária e, concomitantemente, autora das decisões públicas. Para tanto, prima-se pelo fortalecimento, mediante a participação popular, das instituições políticas representativas clássicas, às quais passarão a atuar em comunhão com as novas instituições, cada vez mais democráticas e participativas. Com isso, torna-se imprescindível fomentar a construção de valores coletivos e de uma ética da solidariedade, onde impere a racionalidade comunicativa proveniente do mundo da vida. Trata-se, nesse sentido, de um processo comunicativo que alia democracia representativa à democracia participativa, lembrando que as decisões produzidas na esfera pública surtirão efeitos também na esfera estatal.

Construiu-se, ao longo das últimas décadas, a perspectiva de que os governos e gestores públicos efetivamente democráticos são aqueles que buscam garantir um alto nível de engajamento e participação cívica nas ações de constituição de políticas públicas e de atendimento de demandas prioritárias comunitárias, eliminando os resultados negativos do controle social, que surgem onde os níveis de participação são baixos ou quase inexistentes. Todavia, para que se garanta a perenidade desse novo padrão de governo/governante/

governado, importa a reelaboração de valores e princípios informativos de organização coletiva.

Diante disso, o surgimento do governo eletrônico serve como forma de ampliar a institucionalização da cidadania, que é seu pressuposto essencial. Pode-se afirmar que essa reconfiguração de e-governo não pressupõe um novo instituto, pois o governo continua sendo o mesmo. Ocorre, em verdade, a ampliação das possibilidades de participação do cidadão no atendimento às suas necessidades. A formatação eletrônica da participação dos cidadãos nas decisões públicas agrega rapidez e resolutividade nas ações governamentais, resultando em mais transparência e controle social, desburocratizando a Administração Pública e tornando-a mais aberta e interativa com a sociedade.

Por fim, ressalte-se que o presente ensaio buscou compreender os novos paradigmas da democracia representativa no Brasil, trazendo a ideia de governo eletrônico como uma importante aquisição para a efetividade da participação popular nas decisões políticas e controle social da Administração Pública. Assim, espera-se ter contribuído para cumprir o papel que cabe à academia, qual seja, acirrar o debate, refutar determinados mitos e teses equivocadas, explicitar as divergências, tudo com base em um pensamento crítico alternativo.

Referências

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BUENO, Pimenta. Direito público brasileiro e análise da constituição do império. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958. *In*: MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CEPAL. Panorama social da América Latina – 1999-2000. Santiago do Chile, 2000.

DALLARI, Adilson Abreu. A participação popular no município contemporâneo: experiência no Brasil. *In*: El municipio. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre. 2. Ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

HABERMAS, Jurgen. La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público. Madrid: Civitas, 1997.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. Modernização da Administração Pública Local: Audiências eletrônicas. *In*: HERMANY, Ricardo. (Org.). Empoderamento social local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

HOESCHL, H. C. Cenário evolutivo: o futuro do governo eletrônico. *Revista Consultor Jurídico*, 22 de out, 2002.

JACOB, Pedro. Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1993.

LEAL, Rogério Gesta. Participação social na Administração Pública. *In*: HERMANY, Ricardo. (Org.). Empoderamento social local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n.1, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. *In*: HERMANY, Ricardo. (Org.). Empoderamento social local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

VAZ, J.C. Governança eletrônica: para onde é possível caminhar? Fundação Getúlio Vargas, Instituto Polis, 2005. Disponível em: <

<http://www.polis.org.br/uploads/745/745.pdf> >. Acesso em: 22 de dez de 2015.

VIEIRA, Listz. Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Jurisdição constitucional: formação do estado e efetivação da democracia



Gabrieli Dapont da Rosa¹

Resumo

Pretende-se com este artigo, realizar uma análise acerca da formação do Estado através de um estudo entre o Estado Liberal, o Estado Social e por fim, o Estado Democrático de Direito. Com o auxílio do método dedutivo e do artifício histórico, o presente artigo se desenvolve em três momentos distintos: num primeiro na busca por meio de uma evolução histórica, estabelecer um conceito de Estado e desta forma, contextualizar sua transformação ao longo dos anos. No momento seguinte, a partir das premissas de cunho existencial, busca-se compreender o que significa os direitos fundamentais do Estado Social e do Democrático de Direito; e, por fim, tentou-se estabelecer qual é o papel da jurisdição constitucional dentro do Estado Democrático de Direito, mormente a partir das lições que a Constituição Federal de 1988 nos promove.

1 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante do Grupo de Estudos em Fenomenologia pragmática dos acoplamentos operativos entre discursos de fundamentação e aplicação nos sistemas auto-poéticos da Política e do Direito, coordenado pelos professores Dr. Janriê Rodrigues Reck e Dra. Caroline Bittencourt. E-mail: gabrieli_rosa@hotmail.com

1. Introdução

Através do presente artigo, pretende-se desenvolver concepções de constitucionalismo e de democracia tendo como foco um exame do efetivo papel da jurisdição constitucional na concretização de direitos advindos pela Constituição Federal de 1988 no Brasil, com o objetivo de fomentar seu ideal democrático de valores divididos pela sua sociedade formadora, ressaltado em função dos seus direitos fundamentais que são por ela, reforçados.

Tendo em vista, o grande evento que é as relações no mundo globalizado inicialmente, viu-se necessário, entender o contexto histórico de formação do Estado fazendo-se uma análise entre a formação do Estado Liberal, Estado Social e Democrático e desta forma, tendo em vista as mais variadas transformações políticas, culturais e econômicas no que refere-se a leis, faz-se necessário que estas acompanhem o processo histórico de um país. Quando nos referimos ao Brasil, da mesma forma, é respeitável examinar como aconteceram às transformações do Estado e do nascimento do regime democrático no referido. Em 1988, arquitetou-se a Constituição Brasileira, perfazendo deste, um Estado Democrático de Direito, que trouxe em seu seio uma série de direitos que foram realizados pelas suas instituições competentes. Contudo, esse caminho deixa algumas lacunas e para que se perfectibilize, é necessário que seja percorrido um longo caminho.

Depois de quase 30 anos de Constituição Federal, o Brasil ainda sofre muitas incoerências sociais, fazendo com que o país tenha um saldo deficitário na estrutura política do país. Neste segmento, é visto a necessidade de revisar as competências das instituições as quais foram incumbidas para que essa promoção de direitos realmente esteja em exercício nas ruas. Desta forma, tem-se esse estudo, uma análise quanto ao Poder Judiciário, com ênfase no processo constitucional.

Levando em consideração os fatos trazidos, verifica-se que o Poder Judiciário, opera quando há uma provocação. Percebe-se que é necessário analisar a questão da cidadania brasileira com os olhos voltados para o conceito de Estado Democrático de Direito, talhado sobre o contexto de democracia.

Assim sendo, essa construção teórica, propende prosseguir na discussão sobre a judicialização da política e analisar, de modo geral, qual a maneira de intermediar os conflitos que há entre os direitos fundamentais sociais no sistema judicial.

No tocante, de um lado temos uma Constituição, que regula de forma ampla uma série de direitos fundamentais, com especialidade os sociais, e, de outro, percebe-se que há uma falta de mecanismos jurídicos para que possa efetivar estes.

Assim sendo, o objetivo geral é fazer uma reflexão crítica acerca das possibilidades e dos limites da jurisdição constitucional, como sendo a melhor forma de fazer acontecer os direitos fundamentais.

Para tanto, com a ajuda da metodologia histórico-dedutiva, com o objetivo de detalhar melhor a ideia, segmentou-se o presente artigo em três partes no que refere-se a seguir.

Ao final, tem-se que, não extinguindo a gloriosa importância do processo democrático, o Poder Judiciário exerce uma constituição de valores, através do ativismo judicial na definição e proteção de valores que foram escolhidas pela comunidade.

2. A evolução do estado

Do Estado Absolutista parte-se a formação do Estado Liberal e sua necessidade por liberdade brotada pela Constituição formam o Estado Moderno. As inúmeras transformações que trilharam este caminho veem conectadas ao Renascimento e a burguesia, que trouxe novos contextos históricos.

O Estado Moderno é instituído como sendo uma instituição organizacional, da vida em sociedade, inclusive ligada à paz e segurança como ideia de soberania. Constituída no seio europeu criou uma expectativa de estabilidade política-social, resultado de grandes insatisfações de abuso de poder gerado pelos extraordinários excessos de monarquias absolutistas.

Esse longo trajeto tem como base o Estado liberal, que é mantido e alimentado pelos interesses da burguesia e que tem como princípios

fundamentais o da distribuição e o da organização. “O primeiro, que tem seu pressuposto na ideia de que a liberdade do indivíduo é um dado anterior ao Estado, faz com que esta (liberdade do indivíduo) seja ilimitada em princípio, ao passo que a faculdade do Estado para invadi-la seja limitada em princípio, resultando na máxima de que ao indivíduo é permitido fazer tudo aquilo que não seja proibido e ao Estado, somente aquilo que é permitido.” (LEAL, 2003, pág.4). Quando falamos do princípio da organização, atrelamos claramente ao princípio da separação dos poderes, em que os poderes são divididos a cada órgão das esferas executiva, legislativa e judiciária suas competências.

Neste segmento, o Estado passa a possuir atribuições limitadas e para ordenar estes amontoados de competências e atribuições, verificou-se necessária uma lei, que nasce com a aprovação do povo, através da representatividade. “O instrumento que melhor pode ordenar os regramentos sobre competências e atribuições, de uma maneira neutra e racional (sob a ótica liberal), é a lei; entretanto, para que vincule inclusive o Estado ao respeito da mesma, ela deve ter um *status* diferenciado, capaz de efetivamente obrigar a todos os entes políticos: o de lei constitucional.” (LEAL, 2000, pág. 123.)

O caminho de transição democrático formador dos Estados é marcado pela elaboração de uma Constituição para reger determinado país, na qual, concedeu uma série de ideias com a ajuda da participação popular. No Brasil, essa caminhada se deu em outubro de 1988, com a promulgação da Constituição Federal Brasileira e o nascimento então do Estado brasileiro. Deste modo, a lei magna do Estado foi concebida para carregar consigo a função de garantia do exercício dos direitos fundamentais reservados à pessoa humana. “Em face de tais argumentos, é possível dizer que a Constituição é o complexo de normas fundamentais de um dado ordenamento jurídico, ou a ordem jurídica fundamental da comunidade, acrescentando, ainda, que ela estabelece os pressupostos de criação, de vigência e de execução das normas do resto do ordenamento, determinando amplamente seu conteúdo, bem como se converte em elemento de unidade da comunidade em seu conjunto, colocando-a ela, em razão disso, como base, como ponto de partida e como fundamento de validade de todo o sistema”. (LEAL, 2003, pág. XVI.)

Cabe salientar, que junto com esse papel de sustentar um Estado, a Constituição é vista como sendo uma ferramenta de garantias aos direitos de cada indivíduo formador ao desprazer arbitrário do Estado. Pode-se considerar Estado e sociedade como dois segmentos em constante transformação que é moldada conforme o fluxo social, ligadas no tempo e no espaço. “As liberdades individuais, fundamento do progresso, inatas, eram, pois, liberdades pré-políticas: O Estado formava-se exatamente para proteger e não podia interferir na sociedade para limitá-las, mas apenas generalizar, impedindo abusos cometidos no seu exercício. Um Estado, portanto, absolutamente neutral perante os interesses econômico-sociais que se digladiavam na sociedade.” (PINTO, 1994, pág. 154).

Neste meio, a Constituição é tida como sendo o mecanismo que pode conferir esta garantia, adjetivada como sendo uma esfera de manutenção de ordem já configurada.

Da figura do Estado, se associa inúmeras proposituras como sendo Estado moderno, soberano, de Direito, liberal, nacional, constitucional, federal, de direito democrático, etc. E, cada um desses adjetivos nos dá segmentos diferentes de entendê-lo, eis que muitos estão ligados e muitos independentes.

Assim sendo, a partir do século XX nascem movimentos sociais que vem para fomentar um novo modelo de Estado, no qual foi chamado de Estado social, travando um novo entendimento da ideia de igualdade, senão, o que podemos chamar de igualdade social. Enfim, temos por si só um mecanismo de medidas que servem para corrigir os efeitos negativos que eram trazidos pela política, social e econômica. O Estado social vem como sendo uma forma de adaptação de uma ideia liberal ao que vem sendo necessidade social, e pode ser notada entre o socialismo e o capitalismo.

Neste contexto, o Estado não pode mais ser notado como um simples espectador, mas sim um intervencionista direito em questões de cunho social, fazendo com que as categorias menos favorecidas possam ser de alguma forma beneficiadas. “Pode-se dizer, portanto, que este processo constituiu, em última análise, numa generalização de direitos,

antes sonogados para grande parcela da população em decorrência do padrão extremamente competitivo vigente”. (LEAL, 2003, pág.14).

Em consequência, o constitucionalismo vem auferindo seu sentido em princípios constitucionais de valor marcante transformando esse Estado em Estado Democrático de Direito, em transferência ao Estado Social.

O alicerce de um Estado Democrático de Direito está atrelada na independência da sociedade civil, e a ela, está atrelada a menção de que o papel do Estado e o povo caminham juntos, desta forma destaca a importância de estudarmos esse espaço alcançado para que se idealize uma real sociedade civil político-jurídico dentro de Estado Democrático de Direito. A sua estrutura trabalha entrelaçado entre o Direito e a democracia, e o elo que os liga são os pontos de partida entre a força social que há forma. “Cria-se, assim, a ideia de que o Estado está a serviço do homem, e não o contrário, o que permite que se imponham limites às suas atividades e seu poder”. (LEAL, 2003, pág. 3).

Ainda, segundo entendimento de Canotilho, podemos entender e até mesmo conceituar o esse novo tempo como sendo um “Estado organizatório”:

“Deve uma Constituição conceber-se como ‘estatuto organizatório’, como simples ‘instrumento de governo’, definidor de competências e regulador de processos ou, pelo contrário, deve determinar tarefas, estabelece programas e define fins? Uma constituição é uma lei do Estado e só do Estado ou é ‘estatuto jurídico do político’, um ‘plano global normativo’ do Estado e da sociedade?”²

Desta forma, temos uma democracia mais completa, pois envolve e se estende a maiores desafios que precisa enfrentar e abordar. A figura do democrático vem para, no entendimento de Constituição como uma garantia de poder do Estado, mas tendo como suporte os valores que a sociedade elegeu como seus.

2 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contribuição para a compreensão das normas programáticas. Coimbra: Editora Coimbra, 1994, pág. 330.

Esses valores, inicialmente são outorgados pelo princípio da dignidade da pessoa humana que nos traz a ideia de justiça social, substituindo assim, o período liberal por uma ideia de igualdade material.

3. Os direitos fundamentais do estado social e democrático de direito

Se não bastasse, o Estado social, além de reconhecer vários direitos e acrescentar as mais variadas políticas públicas, vem com uma característica formativa diferente no que se refere às inquietações sobre os direitos sociais, econômicos e culturais das demais formas de Estado que antecederam.

Direitos que inicialmente eram alocados em segundo plano, agora viram objeto de proteção e alcançam maior importância. Ademais, os direitos individuais já concretizados, tornou-se uma competência do Estado, questões fundamentais para a vida em sociedade como, por exemplo, a educação, saúde, previdência, assistência social, trabalho, segurança e moradia, além do acesso à justiça. Direitos estes, chamados de segunda “geração” ou “dimensão”.

Percebe-se que além de compreender condições básicas à vida de cada indivíduo, o Estado social exerce um papel de ligação da democracia, eis que sem direitos como a educação e a saúde, o indivíduo não teria efetivação em desempenhar sua autonomia privada, mesmo em um espaço público.

O Estado de Direito classificado com democrático nada mais é, do que aquele que não baseia-se apenas na lei, mas que se fundamenta em princípios que são cruamente nada mais do que, a base de todo o ordenamento jurídico, onde se busca o total repúdio à concentração do poder e do autoritarismo.

Desta forma, é nesta linha, que o Estado de Direito é resultado de um Constitucionalismo que tem um resgate do Estado do Bem Estar Social, ou seja, é no Estado Democrático de Direito que há a real concretização de direitos fundamentais com a participação popular.

Dentro da democracia, destaca-se a importância de controlar o poder que ganhou destaque dentro da política. Muitas vezes legitimado, o

poder concentrado ligou um sinal de alerta a garantias dos direitos fundamentais para que não se crie injustiças. A separação dos poderes no que refere-se ao Estado Social tem total importância. Os poderes executivos, legislativos e judiciários vêm entrelaçados e buscam a concretização da ideia social da Constituição. Desta forma, quando houvesse a omissão de um Poder, poderia ser controlado por outro, ou seja, se o legislador não elaborar uma norma exigida, no Brasil, pode-se ajuizar uma ação direta de inconstitucionalidade por se tratar de uma omissão ao poder competente e desta forma, não somente o abuso de poder pode ser controlado, mas também a sua inércia.

4. O poder judiciário e a jurisdição constitucional nos estados democráticos de direito

É de nosso conhecimento, que a partir do século XX, vivemos um processo de grandes transformações sociais, políticas e econômicas em todas as sociedades do mundo, na qual a democracia é o centro de todas essas discussões.

O nascimento de novos direitos e a consequente necessidade de um retorno a questões sociais emergentes que foram surgindo com o fenômeno da globalização acelerou-se, carregando consigo uma questão de grande relevância, no que tange o papel de intervenção do Estado e da necessidade de combater desigualdades econômicas e sociais.

Neste mesmo passo, podemos encontrar as transformações do Judiciário, que além de mudanças econômicas, políticas e culturais, sofreu transformações na sua estrutura e na sua fundamentação.

Tendo como base o Estado Social, aliado a um conceito de Estado Liberal e Democrático as premissas de direitos fundamentais precisam de efetividade e necessitam de um novo sistema de Direito.

Nesta esteira, o Poder Judiciário é objeto de três controvérsias, que são questões que refere-se à limitação do poder, a necessidade de políticas públicas que solucionem os conflitos coletivos e as questões individuais, que são análises de caso a caso. A partir dessas discussões sobre o efetivo papel do Poder Judiciário, surge como in-

dagação a ideia de até que ponto questões políticas pode ser sanado na esfera judicial.

O novo constitucionalismo tem o objetivo de assegurar o equilíbrio entre a democracia e uma concepção de justiça, e nesse aspecto, o juiz, no exercício de suas competências, muitas vezes, contrapõe a vontade dos legisladores e assim, assume a tarefa de adequar a realidade social com o que está na lei.

O juiz vem sendo coibido de interpretar a lei, cabendo a ele, a função meramente de aplicar ao caso concreto. É visto, desta forma, como partícipe de um silogismo, onde a assembleia desenvolve uma função maior, e de outro lado, o fato consiste uma premissa menor, que deva-se obter uma conclusão dedutiva. Desta maneira, a lei, nascida da percepção racional do legislador, é considerada unívoco, não cabendo lacunas, ou seja, a lei é completa, possuidora de todo o direito. Quando se refere ao fato, é necessário que se verifique os seus pressupostos, sem muitas interpretações ou pensamentos.

Percebe-se que com esse conceito de plenitude e autossuficiência da lei, não se deixa abertura para novas interpretações e que a lei atende aos ideais de certeza e de real segurança jurídica, que além de atender ao poder político e expor ele na forma da lei, deve perfar o cumprimento de seu conteúdo.

Com os olhos voltados para a América do Sul, nos cabe observar a evolução constitucional da Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia e do Chile também.

Todos estes países são considerados repúblicas, presidencialistas e todos conhecem o Princípio da Separação dos Poderes a partir do sistema tripartido tendo o Poder Judiciário, como independente dos demais poderes. Os países citados acima possuem mecanismos jurisdicionais de constitucionalidade. Argentina, influenciada pelos Estados Unidos da América, adota um sistema difuso. A Bolívia adota um sistema misto, com a presença diferencial de um Tribunal Constitucional. O Chile, Uruguai e Paraguai, adotam um sistema concentrado. No Chile há um Tribunal Constitucional no, especializado da Corte Suprema, no Paraguai e no Uruguai, a jurisdição constitucional fica a cargo da Suprema Corte.

Picardi vê esse processo como sendo uma transformação de um Estado que predomina o Poder Legislativo para um que ganha maior amplitude e prepondera o Poder Judiciário.³

Atualmente, a atuação da jurisdição nos Tribunais exerce uma função construtiva que muitas vezes é vista de forma negativa, pois tem uma dimensão criativa baseada na concretização de princípios e de direitos fundamentais que são à base dos textos constitucionais, coibindo desta forma, que seja mais frequente vermos sentenças e decisões manipulativas. Cabe salientar, que o fenômeno do ativismo judicial não pode ser confundido com a judicialização, apesar de serem entrelaçadas e estarem caminhando para o mesmo lado, possuem fundamentos diferentes. A construção dessa impressão é causada pelas implicações da legitimidade da jurisdição constitucional, que veremos a seguir.

Diante desse pressuposto, cabe destacar uma tensão entre a democracia e o constitucionalismo, no que se refere a limitação de liberdade dos representantes que foram eleitos pelo povo e que não podem criarem leis que dão de frente com os direitos fundamentais norteados pela Constituição.

Nesta esteira, o Poder Judiciário é o último intérprete da Constituição, razão pela qual ela mesmo assegura, como sua maior competência controlar os atos que vem do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

Neste sentido, Lenio Streck destaca que as teorias que sustentam as matérias constitucionais são alicerçadas na ideia de que “ a implementação dos direitos e valores substantivos afigura-se como condição de possibilidade da validade da própria Constituição, naquilo que ela representa de elo conteudístico que une política e direito”.⁴

Neste fenômeno, verificamos pontos negativos e pontos positivos, além de se verificar uma série de dificuldades para se determinar um caminho com exatidão onde ela deve ser guiada. Frete a essa ques-

3 PICARDI, Nicola. *Jurisdição e Processo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, pág.03.

4 STRECK, Lenio Luiz. *Verdades e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006, pág.14.

tão entre jurisdição e democracia, percebe-se a necessidade de formular parâmetros para que a judicialização não se torne irracional. Essas alocações podem ser separadas em processuais e materiais.

Sendo a Constituição, a lei de cunho mais importante com a função organizacional do Estado, ela vem com o anseio de criar um elo entre o Poder e o Direito e para tanto, não há como refletirmos sobre a Constituição e seus órgãos que nasceram para promover a sua efetiva garantia e cumprimento sem analisarmos sua evolução com um parâmetro social e democrático. Cabe lembrar, que assim como a Constituição criou uma 'conceituação' de Estado, a jurisdição também desenvolveu a sua atuação que foram modificando nesse processo de atuação.

Quando falamos sobre as questões de judicialização processual, deve-se aumentar a ideia de tutela coletiva para direitos, que pretende delimitar a atuação judicial. O segundo mecanismo que deve ser analisado, são os materiais que leva em consideração o contexto, corroborando que quanto mais ampla for a política de concretização de direitos sociais, menor será a atuação do Judiciário.

Contudo, mediante uma grande carência de efetivação de direitos sociais, cada vez mais o ativismo judicial se justifica e afastam a ideia de que se trata de questões políticas.

Percebe-se que no momento contemporâneo, a Constituição é política e social e possui como adjetivo, o caráter principiológico com força de norma. Desta forma, que se pode examinar ao Poder Judiciário, concedido pela norma constitucional, a jurisdição falada constitucional.

Quando analisamos as funções da atuação da jurisdição constitucional dentro do contexto democrático da atualidade, devemos referenciar os fenômenos da judicialização e o ativismo judicial. A judicialização é consequência de um processo histórico fundamentado no constitucionalismo democrático que tem várias bases em sua construção como por exemplo, a força normativa da Constituição como lei principal, associada a supremacia dos direitos fundamentais, de

quem nascem e ampliam conceitos de jurisdição constitucional. Seu pressuposto principal se dá numa atuação marcante do Poder Judicial, que resulta para este, que o direito seja cada vez mais, um direito judicial. Contudo, mesmo a judicialização sendo um marco recente de estudo, a ligação entre direito e política já permeia por longos anos, tendo assim, percebe-se que a separação entre direito e política não passa de uma separação meramente institucional, com a função de garantir a aplicação judicial do direito como também a aplicação política.

Neste âmbito, podemos pontuar que o ativismo judicial, embora também possuir relação entre direito e política, tem fundamentos diferentes, estando mais ligado a uma objetivação interna do Poder Judicial em desenvolver suas competências, mas levando em consideração fatores mencionados anteriormente na judicialização, sendo muitas vezes caracterizado pela postura do julgador. Não obstante, a atuação dos magistrados vem com frequência sendo questionada, tendo como base argumentativa o efetivo exercício da realização dos direitos fundamentais, eis que desta forma, estaria transgredindo os limites de competências da Constituição.

5. Considerações finais

O Estado democrático e social de direito é marco de várias transformações ao longo de sua história. Desde os direitos fundamentais vistos sobre os olhares da liberdade, cunhado na soberania popular e na garantia dos direitos fundamentais, percebe-se que seja necessária uma participação dos sujeitos no processo de construção das decisões, ou seja, na construção de mecanismos que sejam capazes de coibir decisões políticas que sejam uma simples reprodução da vontade da minoria e não se igualem à vontade de todos. Daí se tem a constatação de que o texto constitucional, se analisado com base nos princípios que rege uma sociedade organizada, tem um premissa de maior eficácia.

Após essa análise, pode-se dizer que houve, ou está acontecendo, uma adaptação entre os poderes. O Executivo mantém sua atuação forte, o Legislativo que mais fiscaliza do que expressa as leis e o Judiciário que concretiza os conteúdos da realidade.

Nesse sentido, pode-se perceber que o Estado e Direito estão ligados e formam um elo entre política e jurídico submetendo-se a política judicializada emanada pela Constituição. A Constituição deixa de ser apenas mais uma lei e é vista como o centro de fenômenos normativos.

Desta forma, acredita-se que a judicialização da política nada mais é do que uma consequência de um processo de transformação natural de democratização que acontece no País, com o objetivo de colocar em ação os direitos que vivem dentro da Constituição. As intervenções do Poder Judiciário, não devem ser vistos como sendo uma ofensa à democracia, mas como sendo a concretização da mesma, na medida em que as premissas constitucionais sejam efetivadas.

Concluiu-se desta forma, que somente o mútuo comprometimento dos poderes no exercício de suas competências, tendo como objetivo central a participação do povo e a garantia dos direitos, é que podem se forma indestrutível concretizar o regime democrático brasileiro.

Referências bibliográficas

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contribuição para a compreensão das normas programáticas. Coimbra: Editora Coimbra, 1994.

FUHRMANN, Ítalo Roberto. “Judicialização” dos direitos sociais e o direito à saúde. Brasília: Editora Consulex, 2014.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A Constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira. Barueri, SP: Manole, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Perspectivas hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

PICARDI, Nicola. Jurisdição e Processo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

PINTO, Luzia Marques da Silva Cabral. Os limites do poder constituinte e a legitimidade material da Constituição. Coimbra: Coimbra, 1994.

REALE, Miguel. O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias. São Paulo: Saraiva, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. Verdades e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006.

VIERA, Gustavo Oliveira. A formação do estado democrático de direito: constitucionalismo na emergência da sociedade civil. Ijuí: Editora Unijuí, 2016.

Políticas públicas para estímulo a participação de empresas nas licitações



Carolina Blum Vorpapel¹
Luciana Pereira Folharini²

Resumo

Este trabalho busca abordar a importância da inclusão digital das empresas (Pessoas Jurídicas) e das Pessoas Físicas, através de políticas públicas para fomento a participação em licitações públicas, que em contrapartida irão incrementar o comércio local. O objetivo deste trabalho é buscar alternativas que possam tornar efetivamente possíveis a participação de todas as empresas, desde as de menor porte, até as grandes empresas nas licitações. No atual cenário brasileiro, são visíveis os grandes desafios que as administrações encontram quando precisam adquirir produtos ou serviços. Dentre as inúmeras exigências legais, vamos tratar mais especificamente do pregão eletrônico para aquisição de produtos e serviços comuns, quando a origem do recurso é uma verba Federal e preferencialmente nas demais compras e serviços considerados comuns. Ocorre que na maioria dos municípios brasileiros as empresas ainda estão despreparadas para tal evento e, como consequência, o município poderá perder recursos que estavam destinados a obras e realizações sociais em benefício do cidadão, que estão na base municipal, onde

1 Graduanda do Curso de Direito UNISC. E-mail: kcablum@gmail.com

2 Graduanda do Curso de Direito UNISC.

tudo acontece. Verifica-se a necessidade de uma atitude coletiva do estado, buscando inovações tecnológicas e ferramentas que possam fomentar a eficiência, a probidade e a transparência, habilitando os técnicos municipais, para que promovam a inclusão digital em seus municípios, ministrando cursos e demais eventos com o objetivo de disseminar conhecimentos, demonstrando a importância da participação de todos no desenvolvimento de parcerias entre o setor público e o setor privado, fomentando a atividade produtiva local e nacional. Tais medidas são necessárias para o desenvolvimento sustentável, que potencialize as vocações regionais, com o crescimento da economia local, gerando emprego e renda e a consequente diminuição da migração de mão de obra para os grandes centros. Diante do resumo exposto, podemos concluir a necessidade dos órgãos compradores estarem aptos a trabalhar com os avanços da legislação e da tecnologia, para que os procedimentos em seus órgãos possam refletir o que está disciplinado na lei, sem esquecer a função social do estado. Este trabalho encontra-se em fase de pesquisa. O método adotado é o hipotético-dedutivo, tendo como procedimento o referencial bibliográfico e a legislação que rege a matéria.

1. Introdução

A administração pública tem como objetivo principal atender as demandas públicas e para isso é necessário que esteja eficientemente preparada para administrar o dinheiro público, uma vez que a receita é sempre maior que as despesas, e os gastos com saúde, educação, assistência social, saneamento básico entre outras políticas públicas que são de extrema necessidade e fundamentais ao bem estar social. Os atos administrativos devem ser transparentes e acessíveis a todos os cidadãos, uma vez que estes são os principais destinatários das atividades públicas. Diante desse cenário é mister que o povo que é “soberano” esteja mais presente e controle mais de perto o emprego do dinheiro público.

A Lei 8.666/93 foi criada dentre outros no intuito de assegurar a igualdade de condições a todas as pessoas físicas ou jurídicas que queiram contratar com o poder público, observando-se seus princípios e critérios objetivos na busca da proposta mais vantajosa para a administra-

ção pública. E neste estudo busca-se fazer um breve relato de sua importância para o controle dos gastos públicos, o avanço da legislação e das novas tecnologias de controle e fomento das compras públicas fazendo uma análise da Lei Complementar 123/2006 e 147 2014, que fomenta a participação das Micro empresas e Empresas de Pequeno Porte nas compras públicas no Brasil e na América Latina.

2. A licitação

A palavra “Licitação” deriva do latim “Licitazione” e quer dizer “arrematar em leilão”. No Brasil desde 1862, foram sendo criadas pequenas leis e decretos para regulamentar as contratações públicas e em 1988 com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil a licitação passou a ser tratada como princípio Constitucional, e tornou obrigatório o Poder Público contratar mediante processo licitatório, isto está disciplinado no art.37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, e que foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993 que continua vigente, juntamente com outras leis e decretos que visam trazer mais segurança jurídica e eficiência as compras públicas.

Por ser a Licitação um procedimento administrativo que permite à Administração Pública, direta e indireta, contratar serviços ou adquirir produtos, cujo objetivo é o de assegurar a igualdade de condições a todos as pessoas físicas ou jurídicas que queiram contratar com o poder público, devendo ser observados uma serie de princípios e critérios objetivos para seleção da proposta mais vantajosa ao interesse do ente público.

Sendo assim a regra é licitar e somente nos casos excepcionais previstos na própria lei de licitações é que podemos dispensar ou inexigir dentre as possibilidades previstas nos artigos 17, 24 e 25 da lei 8.666/93 e as Concessões e permissões estão regulamentadas nas Leis nº 8.987, de 3 de fevereiro de 1995 e 9.074, de 07 de julho de 1995.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2004, p. 52) a Licitação é um procedimento Administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão de atos

vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de moralidade nos negócios administrativos.

Ademais, ensina Maria Sylvia Zanella (1999, 254) que a licitação pode ser definida como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados que se sujeitem às condições estabelecidas pelo instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

Os princípios que norteiam as licitações são dentre outros, os que estão disciplinados no art. 3º da Lei federal 8.666/93: Legalidade, Igualdade ou Isonomia, Publicidade, Impessoalidade, Moralidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento convocatório, Adjudicação Compulsória e a não observância destes princípios pode gerar a nulidade no todo ou em parte de um processo licitatório, qual seja pela própria administração pública ou pelos órgãos fiscalizadores.

No artigo 3º da referida lei temos o princípio da isonomia que é um princípio constitucional que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, segundo o referido artigo A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Regulamento) (Regulamento)

§ 1o É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de

qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 . (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010)

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Ou seja os dois princípios básicos da licitação são o de garantir a todos os interessados, atendidas as condições previamente fixadas no edital a possibilidade de competição igualitária para contratar com o poder público e de selecionar a proposta mais vantajosa com critérios específicos e objetivo. O processo licitatório divide-se em duas fases: a Interna que envolve os atos preparatório da licitação e vai até a publicação do edital e a Externa que inicia com a publicação do edital e vai até a homologação da licitação e a adjudicação do objeto ao vencedor.

São modalidades de Licitação, de acordo com o art. 22 da Lei Federal 8.666/93 a Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

Diante disso, a Concorrência é utilizada entre quaisquer interessados que, na fase preliminar de habilitação, comprovar possuir os requisitos mínimos de qualificação necessários para atender o objeto licitado bem como as condições do edital quando se tratar de obras e serviços de engenharia é utilizada quando o valor estimado da contratação for superior a 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para outras compras e serviços quando o valor orçado for superior à R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre os interessados cadastrados ou que atendam as condições estabelecidas para o cadastro em até 03 dias antes da data prevista para abertura da licitação, sendo utilizada nas compras e serviços com valor até o limite de R\$ 650.000,00(seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços e até R\$ 1.500.000,00(um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia.

Já o Convite é utilizado para compras e serviços de valor total não superior à R\$ 80.000,00(oitenta mil reais) para compras e serviços e para obras e serviços de engenharia o valor passa a ser de até R\$ 150.000,00(cento e cinquenta mil reais) onde a administração pode convidar o mínimo de até 03 empresas ou pessoas físicas do ramo pertinente ao objeto da licitação e demais interessados que manifestarem interesse em participar em até 24 horas antes da data prevista para abertura da licitação.

O Concurso, trata-se de uma modalidade de licitação e não do concurso público para contratação de servidores públicos, esta modalidade deve ser utilizada para selecionar trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, e o pagamento ocorre através de prêmios ou remuneração de vencedores, que obedecem também a um edital cuja publicidade mínima é de 45 (quarenta e cinco) dias.

Por fim, o Leilão é utilizado para venda de bens móveis inservíveis para a administração ou para produtos frutos de atividades ilícitas

(apreendidos) ou penhorados ou alienação de bens imóveis, sendo realizado também através de edital após a avaliação e desafetação destes bens, e adquiridos por qualquer cidadão que ofertar maior lance, igual ou superior ao valor avaliado.

Ademais, existem ainda as hipóteses de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação, as quais são previstas nos arts 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Ressalta-se que o Pregão é a mais nova modalidade de licitação instituída a todas as esferas da Administração Pública através da Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.405/2005 de 31 de maio de 2005, que regulamentou o uso do pregão eletrônico. Esta modalidade de licitação não estabelece valor limite de contratação podendo ser utilizada em qualquer compra ou serviço considerado comum. Esta modalidade veio trazer mais agilidade, transparência, competitividade e economia aos cofres públicos.

Diante disso, o princípio da publicidade deve estar presente em todos os atos públicos, para que possam ser fiscalizados e também em se tratando de licitação garantir que as empresas tomem conhecimento dos editais de compras e serviços que estejam em andamento para que todos tenham a mesma igualdade de serem potenciais fornecedores.

3. Das políticas públicas

Antes de falar das Políticas Públicas de fomento a participação de empresas em licitação é mister salientar da importância do controle e fiscalização dos atos públicos sejam eles internos, externos e sociais.

E várias são as formas de divulgação e controle destes atos públicos, no caso em estudo pesquisamos o Portal da Transparência e o Licitação e recentemente lançado no Brasil o Open Data Index Brasil, que é uma ferramenta de pesquisa de dados mundialmente utilizada que permite priorizar as demandas sociais e relacionar às políticas de transparência pois nela são divulgados vários dados dentre eles de compras públicas permitindo também a sociedade civil acompanhar, fiscalizar e exigir ainda mais do estado.

A Política Nacional de Dados abertos do executivo Federal, é uma ação coordenada pelo MP e a CGU (Controladoria Geral da União) é quem monitora, o uso desta ferramenta deverá trazer maior transparência ao governo e ainda intensifica o controle social das Políticas Públicas.

4. Das políticas públicas de fomento

Para Pereira Junior e Dotti (2012), a licitação é uma Política Pública de fomento uma vez que emanada na Lei busca concretizar as aquisições através de uma competição que garanta isonomia, promovendo a igualdade de todos os participantes e e preferindo a execução indireta por terceiros uma vez que a máquina pública é insuficiente para executar todos os serviços necessários.

São extremamente importantes e variadas as políticas públicas setoriais de desenvolvimento socioeconômico do Brasil dentre as quais está a de fomento as micro e pequenas empresas instituída pela Lei complementar 123/2006, esta lei visa estabelecer benefícios a micro e pequenos empreendedores, em matéria de regularidade fiscal, tributaria, previdenciária e facilitando a participação destas empresas nas vendas para o governo.

Esse programa de fomento as micro e pequenas empresas, neutraliza as desigualdades e o monopólio e oligopólio nas compras públicas propiciando maior competitividade, economia e fortalecimento do comercio local.

A Constituição Federal de 1988, em seu art.170 consigna o

[...] IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995); IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Bem como, a Carta Magna em seu artigo 179 fixa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microem-

presas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

É visível a disparidade entre as grandes empresas e as demais diante da necessidade de estar disposto em texto Constitucional a necessidade de um tratamento peculiar (Alexy, 2014).

O Estatuto da Microempresa e , de acordo com a Lei complementar 123/2006, estabelece normas gerais que tratam do tratamento diferenciado das micro e pequenas empresas no âmbito dos poderes da União, Estados , Distrito Federal e municípios, simplifica através do Simples Nacional o Regime de Arrecadação sendo que as empresas que forem optantes pelo simples Nacional são dispensadas do pagamento de contribuições instituídas pela União, não previstas no rol do Regime Único de arrecadação, assim como no art.18, da mesma Lei delimitou a aplicação de alíquotas diferenciadas para estas empresas.

Quanto a política que facilita o Acesso aos Mercados Nacional e Externo, esta Lei visa estimular a participação das pequenas empresas nas compras governamentais, e como benefício através do critério de desempate possibilita as micro e pequenas empresas que apresentarem propostas nas modalidades previstas pela Lei 8.666/93 com valor superior até 10%(dez por cento) e no caso da Lei 10.520/2002 (pregão) 5%(cinco por cento) do valor do melhor preço valido a cobri a melhor oferta.

Quanto a regularidade Fiscal, não há necessidade de que a empresa esteja com a situação regular, sendo facultado a estas em caso de apresentar a melhor proposta o prazo de cinco dias uteis (Lei Complementar 147/2014), prorrogáveis por igual período a regularização da situação fiscal.

Com o advento da Lei complementar 147/2014 que alterou a Lei complementar 123/2006 inovou ao tornar obrigatório o tratamento diferenciado nas aquisições públicas da administração direta e indireta, autarquias e fundações, o privilegio as micro e pequenas

empresas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, incentivando a inovação tecnológica e ampliando as Políticas Públicas.

5. O fomento as micro e pequenas empresas e o impacto na América latina

A América latina é formada atualmente por 20 países, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela e alguns territórios que por não serem considerados países, mas também fazem parte da lista.

De acordo com os critérios pré-definidos pela ONU (Organização das Nações Unidas) A América Latina se é composta pelos países que compõem a América do Sul e a América Central e o México, sendo considerada o eixo central do capitalismo uma vez que as formas de controle e de trabalho consolidaram o capital, servindo aos propósitos e necessidades do capitalismo.

O incentivo ao empreendedorismo varia de acordo com cada região e com o estágio de desenvolvimento econômico em que se encontram e também de acordo com as escolhas políticas, sendo que países que apresentam economia em estágio de inovação possuem tendência ao desenvolvimento de políticas de empreendedorismo se comparadas aos países em estágio de eficiência que utilizam menos instrumentos de políticas de MPMEs.

A América Latina destaca a Argentina, Brasil, Chile, e Peru como países que se destacam na preocupação e gestão de compras públicas buscando incentivar e cada vez mais fomentar o comércio local, nas mais diversas formas que visam criar um ambiente favorável aos negócios públicos.

Segundo o Portal de Desenvolvimento Social a Argentina possui uma reserva de 10% das suas compras para Micro e Pequenas Empresas. O Peru tem uma participação de 40% de MPE mantendo um

portal de compras para os empresários acompanharem os editais, o Chile tem uma participação de 27,6%, e a Costa Rica prevê o tratamento somente para MPE estrangeiras e na Colômbia é facultativo o tratamento preferencial.

Recentemente o Estado do Mato Grosso do Sul e o Governo da República do Paraguai firmaram um protocolo de intenções para cooperação técnica, tributaria, logística e de apoio institucional entre os países com o intuito de fortalecer o desenvolvimento de ambos os países estimulando a implantação de indústrias na região de fronteira esta iniciativa irá permitir a aplicação do Decreto nº 14.090/2014 que institui o Programa Fomentar Fronteiras no estado que estabelece benefícios fiscais e, no território Paraguaio, a aplicação da Lei de Maquila que permite que empresas brasileiras se instalem e se desenvolvam parcial ou total sua produção.

6. Conclusão

Pode-se afirmar que a licitação é uma forma de política pública de fomento as Micro e Pequenas Empresas e que diante dos avanços da Legislação tem apresentados resultados satisfatórios ao desenvolvimento local.

Frente aos processo de aquisições públicas denota-se a preocupação da maioria dos países na implementação de políticas de incentivo as Micro e pequenas empresas que movimenta atualmente 90% do mercado de compras, sendo uma importante ferramenta de desenvolvimento social sustentável, efetivando o princípio da subsidiariedade com o fortalecimento do comércio local, gerando emprego e renda, incentivo a arrecadação com impostos diretos e indiretos que irão retornar em benefício aos municípios, estimulando o desenvolvimento econômico e social das regiões, onde o estado cumpre assim o seu papel social.

Contudo além dos incentivos das referidas Leis é necessário que os governos contribuam para o incremento da participação dessas empresas, disponibilizando a elas conhecimento e potencializando sua participação nas compras governamentais onde se constata ainda que muitas empresas não possuem qualificação técnica e operacional e por isso acabam não participando das licitações.

Referências

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 30 de abril de 2017.

_____. Lei complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm> Acesso em 04/06/2017

_____. Lei complementar 147/2014 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em 02 jun. 2017

_____. Brasil. Lei nº 8.666/93 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em 30 maio 2017

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: Malheiros ed., 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas ed., 1999.

PORTAL DO DESENVOLVIMENTO LOCAL. Compras Públicas. Disponível em <<http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/as-compras-publicas>>. Acesso em 03 jun. 2017.

CGU. Transparência pública Controladoria geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>> Acesso em 02 jun 2017).

IAGRO. Estado do Mato Grosso do Sul/Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.iagro.ms.gov.br/governo-de-ms-e-paraguai-as-sinam-acordo-de-fomento-a-industrializacao-na-regiao-de-fronteira/>> Acesso em 06 jun. 2017.

O direito fundamental à informação e a democracia participativa no Brasil no pós Constituição Federal de 1988



Laís Michele Brandt¹
Luiz Gonzaga Silva Adolfo²

Resumo

O estudo expõe o resultado de uma pesquisa bibliográfica, realizada com base no método dedutivo (fins de abordagem) e monográfico (fins procedimentais) sobre o Direito fundamental à informação e a democracia participativa através do acesso à internet no Brasil. A comunicação é algo essencial para os seres humanos, desde a antiguidade, até os dias atuais. Com isso, novos meios de informações e comunicações surgiram, como a internet. Nesse sentido, a utilização da internet passou a

1 Mestranda em direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC (2014), Pós-Graduada em direito constitucional e pós-graduanda em direito administrativo, ambas pela UNIVERSIDADE UNIDERP ? ANHANGUERA. Integrante do grupo de pesquisa: Direitos fundamentais da sociedade da informação. Advogada OAB/RS 99.852. E-mail: laisbrandt@outlook.com

2 Possui mestrado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2000) e doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2006). Tem experiência de vinte e cinco (25) anos em ensino superior, com atuação e experiência docente em pesquisa, extensão, prática jurídica e pós-graduação (em nível de Especialização e Mestrado). Possui experiência em Coordenação de atividades educacionais em ensino superior. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da Universidade de Santa Cruz do Sul ? UNISC. Professor do Curso de Direito da Universidade Luterana do Brasil ? ULBRA, Campus Gravatal. Coordenador do Curso de Direito da Ulbra Gravataí. Membro da Associação Portuguesa de Direito Intelectual ? APDI, da Associação Brasileira de Direito Autoral ? ABDA, e da Comissão Especial de Propriedade Intelectual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), que presidiu na gestão 2010/2012. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Privado, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito da Propriedade Intelectual, Sociedade da Informação, Direitos Culturais, Direito Civil, e Teoria do Direito. E-mail: gonzagaadolfo@yahoo.com.br

difundir-se e criar novas expectativas. O mundo virtual deu nova forma ao mundo da comunicação, sendo que todos foram atingidos pelo acesso da internet. Por outro lado, ao utilizá-la, a própria internet também é transformada, sendo que ambos os lados saem favorecidos. Dos aportes acima realizados verifica-se que o advento da Sociedade da Informação impactou os diversos âmbitos das relações sociais. Diante disso, se questiona: a partir do advento da Sociedade da Informação é possível afirmar que o direito fundamental à informação ganhou uma dimensão diferenciada, o que poderá refletir no exercício da democracia participativa? O estudo tem como objetivo analisar qual é o tratamento jurídico reservado ao exercício da democracia participativa e como o direito fundamental à informação interfere, ou não, no exercício deste direito. Será realizada a análise do verdadeiro papel do “ciberespaço” como agente de “democratização” verificando se a internet tornou-se um caminho alternativo para as relações sociais dialógicas e para o funcionamento dos sistemas políticos. Pretende-se analisar assim a relação com o direito fundamental à informação e as ferramentas de participação cidadã no espaço público. Por fim, verificar se a emergência da Sociedade da Informação impactou de alguma forma no exercício do direito à informação e na participação democrática no Brasil.

1. Introdução

O presente estudo expõe o resultado de uma pesquisa bibliográfica, realizada com base no método dedutivo (fins de abordagem) e monográfico (fins procedimentais) sobre o Direito fundamental à informação e a democracia participativa através do acesso à internet no Brasil esclarecendo de que forma o acesso à internet pode ou não ser considerado um mecanismo de exercício da democracia participativa. Buscou analisar de que forma a Constituição Federal brasileira aborda, na atualidade, a participação democrática no Brasil, bem como o direito a comunicação na América Latina que busca fomentar novas vozes através do novo espaço democrático que a sociedade da informação oferece.

O mundo virtual deu nova forma ao mundo da comunicação, sendo que todos foram atingidos pelo acesso da internet. Por outro lado, ao utilizá-la, a própria internet também é transformada, sendo que ambos os lados saem favorecidos. Dos aportes acima realizados verifica-se que o

advento da Sociedade da Informação impactou os diversos âmbitos das relações sociais. Diante desse cenário, tem-se o seguinte questionamento: a partir do advento da Sociedade da Informação é possível afirmar que o direito fundamental à informação ganhou uma dimensão diferenciada, o que poderá refletir no exercício da democracia participativa?

Com este objetivo buscou analisar qual é o tratamento jurídico reservado ao exercício da democracia participativa e como o direito fundamental à informação interfere, ou não, no exercício deste direito. Para contextualizar esta questão na realidade contemporânea, o direito à informação e a participação cidadã ativa, analisados no contexto da chamada “Sociedade da Informação”.

Neste sentido, se buscou verificar como a participação social por meios virtuais impactou no exercício destes direitos em nosso ordenamento jurídico. Encontra-se pesquisadas, portanto, as possibilidades e desafios desse emergente espaço público, partindo de uma análise bibliográfica sobre o assunto. Realizada a análise do verdadeiro papel do “ciberespaço” como agente de “democratização” verificou-se que a internet tornou-se um caminho alternativo para as relações sociais dialógicas e para o funcionamento dos sistemas políticos. Teve por objetivo analisar o que é democracia participativa, qual a sua relação com o direito fundamental à informação e se a Sociedade da Informação interfere no exercício destes direitos. Visto que, nos dias atuais, as relações sociais em grande medida se desenvolvem no âmbito da Sociedade da Informação por meio de acesso a internet.

2. A sociedade da informação e as ferramentas de participação no ‘espaço público’ no Brasil e na América latina

A comunicação é algo essencial para os seres humanos, desde a antiguidade, até os dias atuais. Com isso, novos meios de informações e comunicações surgiram, como a internet, sendo que o mundo está em um processo de transformação estrutural. Nesse sentido, a utilização da internet passou a difundir-se e criar novas expectativas. O mundo virtual deu nova forma ao mundo da comunicação, sendo que todos foram atingidos pelo acesso da internet. Por outro lado, ao utilizá-la, a própria internet também é transformada, sendo que ambos os lados saem favorecidos.

Dos aportes acima realizados verifica-se que o advento da Sociedade da Informação impactou os diversos âmbitos das relações sociais.

Na América Latina, por sua vez, o atraso na implantação de leis ou regras que possibilitasse o acesso a documentos que antes estavam nas mãos de instituições públicas e autoridades só foi possível a partir da década de 1980, com o fim das ditaduras militares que persistiram no continente por um longo período. Apenas no século XXI, que maior parte da América Latina conseguiu aprovar leis de acesso à informação e garantias que fortalecem o direito de liberdade de expressão e de acesso a informação pública. O desenvolvimento tardio dessa grande ferramenta significa um atraso para a população. O último país a aprovar a lei de acesso a informação foi o Brasil, em novembro de 2011. Enquanto isso, países como Costa Rica e Cuba continuam sem uma lei específica que regulamente o direito de acesso a informação.

O direito a comunicação na América Latina busca fomentar novas vozes através do novo espaço democrático que a sociedade da informação oferece, o qual ultrapassa fronteiras, promovendo a transparência governamental e o acesso a informação pública de forma facilitada.

O fenômeno da sociedade da informação Castells (1999) denomina “sociedade em rede” ou “sociedade informacional”, aquela que tem como lastro revolucionário a pertinência da Internet com sua utilidade e propósitos incorporados pelo sistema capitalista. A sociedade em rede também é estudada por Lévy (2000), que usa o codinome de “cibercultura” ou “sociedade da informação”, o qual é um novo espaço de comunicação oportunizado pela realidade virtual, ou seja, formada pela nova cultura da informática.

A teia mundial da informação é o objeto das reflexões do sociólogo Manuel Castells. Sobre o tema é importante mencionar a contribuição de Castells (2003, p. 10), para quem “a internet é um instrumento fundamental para o desenvolvimento do terceiro mundo.” A emergência da Internet como um novo meio de comunicação esteve associada ao avanço das tecnologias e com os novos padrões sociais. Criada como um meio para a liberdade, nos primeiros anos de sua existência mundial a internet pareceu pronunciar uma nova era.

Neste contexto, a relevância da internet para a sociedade contemporânea seria tal que Castells (2003) a define como “o tecido de nossas vidas”, especialmente por estabelecer a tecnologia para “a forma organizacional da Era da Informação: a rede”. No início da década de 1990 muitos provedores de internet montaram suas próprias redes e estabeleceram suas próprias portas de comunicação em bares comerciais. A internet se difundiu rapidamente no mundo dos negócios, por ser um instrumento apropriado para a prática das empresas.

A partir de então, a Internet cresceu rapidamente como uma rede global de computadores, evoluindo em relação a várias combinações de estratégias para a intercomunicação e planejando a sua privatização. Diante do ritmo acelerado da rede, ocorreram inúmeras transformações após o ano de 2000, quando as capacidades de memórias e transformações aumentam, surgindo a “realidade virtual” trazendo o conteúdo das antigas mídias para o ciberespaço.

No final de 1995 havia 16 milhões de usuários de redes de comunicação de computador no mundo, no início de 2001 era em torno de 400 milhões, em 2005 haveria mais de um bilhão de usuários e em 2010 em torno de dois bilhões. Sendo assim, o formato atual da internet é também o resultado de uma tradição de redes de computadores, que evoluíram e auxiliaram na fase na produção industrial, buscando o avanço na produtividade por meio dos aparelhos eletrônicos. A partir de então a internet conquista milhões de usuários durante o ano todo (CASTELLS, 2013).

Ressalta Lévy (2000, p. 13) que “durante uma entrevista nos anos 50, Albert Einstein declarou que três grandes bombas haviam explodido durante o século XX: a bomba demográfica, a bomba atômica e a bomba das telecomunicações”. Ou seja, as telecomunicações, geram um crescimento, um dilúvio da arte em rede, os dados disponíveis na internet se multiplicam e os links de informações aumentam.

No final do século XX inaugurou-se uma nova rede social, batizada de “sociedade em rede” possuindo influência nos âmbitos político, econômico e social. Surgiram as definições de “sociedade informacional”.

A Sociedade informacional mencionada é usada para mostrar os impactos que as novas tecnologias trouxeram relacionada com a sociedade de comunicação, pois o que se busca das novas tecnologias é a comunicação. Nesse contexto surge o ciberespaço que seria o espaço para as memórias dos computadores, o que transmite as comunicações para os computadores, tornando o principal canal de comunicação existente, sendo que seu acesso avançado, permite vários meios de comunicação pelo computador que vão desde a troca de e-mails até os compartilhamentos do mundo virtual.

Lembre-se que os modos de comunicação surgiram com a descoberta da escrita na Mesopotâmia, 3.500 anos a.C, o que teve papel importante na preservação da memória, uma vez que seus registros mantinham isto. Além da escrita, o alfabeto grego, criado na Grécia preencheu nas lacunas existentes entre a palavra falada e a escrita, fazendo relação com a escrita e o saber (CASTELLS, 2003).

Percebe-se, portanto, a profunda modificação que ocorreu nos meios de comunicação desde a descoberta da escrita, até a atualidade, mantendo um papel importante no espaço virtual. A internet traz múltiplas direções pelos quais se encontra o conhecimento ou a informação, fazendo com que a população compareça nos meios de comunicação. Como relata Castells (2003, p. 28) “usuários tornaram-se produtores de tecnologias e artífices de toda a rede”.

Para Rocha (2015) e Lévy (2000) a internet no Brasil é uma realidade que mostra a mudança no mundo jurídico, em razão da tecnologia na vida das pessoas, passando por uma transformação na sociedade de informação. Enfatiza Lévy (2000) que se “vive atualmente um novo espaço de comunicação no qual suas potencialidades devem ser exploradas”, reconhecendo as mudanças qualitativas, desenvolvendo essas tecnologias dentro de uma perspectiva humanista, provendo aos cidadãos uma liberdade de expressão sem precedentes na história.

Conforme Lévy (2000) a cada minuto que passa mais pessoas acessam a internet, sendo que novas informações são injetadas na rede, tornando cada vez mais “universal” a comunicação. Além disso, destaque-se que a internet auxiliou no crescimento dos cidadãos no meio

online, podendo expressar as suas ideias e até mesmo participar de uma “ciberdemocracia”, mostrando a importância deste meio de comunicação com um espaço democrático.

A internet surgiu para favorecer a interação entre a sociedade, pois o mundo contemporâneo está sempre em constante mudança, de forma que o ser humano utiliza de sua criatividade para solucionar seus problemas. É um meio de interação que permite a comunicação de muitos com muitos, num momento escolhido, em escala global. A internet é uma tecnologia maleável, suscetível de ser profundamente alterada por sua prática social. Através de seu uso, chega-se a uma série de resultados a serem descobertos por experiência, como, por exemplo, a economia, que cresceu em termos de produtividade em decorrência da internet, utilizando a rede para objetivos próprios e em contextos específicos, sendo a nova economia, a economia da indústria da internet.

O processo de evolução é percebido ainda mais quando se verifica que as tecnologias modernas e contemporâneas estão se desenvolvendo no progresso da sociedade. Como exemplo, Lévy (2000, p. 27) cita que “para o indivíduo cujos métodos de trabalho foram subitamente alterados, para determinada profissão tocada bruscamente por uma revolução tecnológica”.

Ainda a respeito da utilização da internet, Reis e Ziemann (2015, p. 158) mencionam que “a finalidade na utilização da internet pode variar imensamente, podendo ser utilizada inclusive, como canal de expressão de reivindicações”. Ou seja, a internet tem flexibilidade para transformar as redes de informação, surgindo em meio disto, demandas de causas e ideias.

O Pontífice alerta que as comunicações não podem reduzir o homem à unidades de consumo ou de competição. Segundo Stahlhöfer e Gra-wunder (2014, p. 11), o desenvolvimento da internet, “possibilitou não somente a conexão dos mais recônditos e ermos locais do planeta, viabilizando o compartilhamento e a comparação de experiências entre os povos e acelerando ainda mais o processo de globalização”, mas também democratizou o acesso à informação, sobre o que acontece no mundo e na esfera administrativa do seu próprio estado. Para os autores, o acesso

à informação, gera, portanto, um maior grau informacional disponível à população que, de posse deste conhecimento, qualifica suas opiniões e ideias, passando a participar ativamente nos rumos do país.

Dito de outra forma, o impacto da utilização das novas mídias, notadamente da internet, se faz sentir nos mais variados âmbitos sociais, fazendo surgir indagações em torno da participação cidadã. Neste contexto surge o “ciberespaço” que permite diferentes formas de comunicação dos cidadãos, que se manifesta desde a simples troca de e-mails até mediante compartilhamentos pelo modo virtual, permitindo a interação das pessoas, com relação aos mais variados assuntos, como, por exemplo, discutir movimentos sociais e debater sobre a participação política.

Na comunidade virtual percebe-se a formação de novas mídias, pois a percepção da atualidade é distinta do passado. Como explicam Stahllöfer e Grawunder (2015), o ciberespaço modificou a tradicional relação entre o locutor e receptor de informações. Com isso, lembram os autores, há mais possibilidades de qualificação nos debates políticos, haja vista o maior nível de informação à disposição da população.

Sinteticamente, nota-se que a Sociedade da Informação reflete o avanço da internet na atualidade, permitindo uma comunicabilidade maior, além de um acesso de comunicação não permitido na antiguidade. Exemplo disto é a velocidade da internet em downloads de arquivos sendo cada vez maior. Neste contexto, o conhecimento humano e as tecnologias se conectam com o mundo, diminuem as distâncias e relativizam a noção de tempo, o que na visão de Baumann (2004, p. 38) é uma modernidade líquida, onde as “relações humanas não são mais propriamente tangíveis, e a proximidade virtual torna as conexões humanas mais frequentes, mais banais, intensas e breves, e que somente assim se condensam em laços humanos”.

A sociedade digital, também chamada por alguns autores como sociedade da informação é o fenômeno global provocado pelo aumento da interferência da tecnologia de informação dentro do cotidiano das pessoas, não se tratando apenas do uso de computadores, mas também das modificações que a tecnologia da informação trouxe para as relações sociais, culturais e econômicas da atualidade. Essa

sociedade oriunda de um contexto pós-industrial, sofreu muitas modificações com a evolução tecnológica, refletidas não só na forma como a sociedade se organiza, mas na vida de seus indivíduos e em como esses se inter-relacionam.

Dentro desse novo ambiente que se estabeleceu dentro de um espaço virtual, onde não existem territórios e fronteiras físicas, não há lugar somente para disseminação de informações e comunicação, mas também para entretenimento, lazer, publicidade e comércio eletrônico, permeados pela globalização e desenvolvimento tecnológico. A sociedade da informação representa hoje uma realidade global, a qual se reflete em diversos contextos da sociedade, como o econômico, o educacional, o político, entre outros. Possuir informação permite vantagens no mundo globalizado e o exercício da democracia por meio do espaço público.

Deste mesmo entendimento, compartilham Fiorillo e Conte (2013), lembrar da importância que as inovações das tecnologias de informação trouxeram para vários setores da economia, pois são um veículo de transmissão de informações, e de compra e venda de produtos e serviços.

A globalização tem se expandido e vem permitindo que as sociedades e economias ao redor do planeta se integrem, tornando-se dependentes umas das outras, internacionalizando mercados de produtos, bens, serviços, tecnologia e capitais e gerando mudanças em diversos segmentos. O novo ambiente comercial que a internet trouxe, mudou também a relação entre consumidor e empresa, expandindo operações de mercado, aumentando opções de produtos e reduzindo custos. Isso gerou alterações jurídicas e necessidades de se adequar a esse novo mercado virtual.

Os avanços tecnológicos atualmente alcançados na sociedade digital não trouxeram apenas benefícios. Há também o aumento da discrepância entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, através do analfabetismo digital, que consiste na falta de capacitação dos trabalhadores frente às novas tecnologias.

Portanto a Sociedade Digital e seus avanços tecnológicos provocam mudanças individuais e coletivas, nas esferas sociais e econômicas. E

ao mesmo tempo, a crescente globalização trouxe à tona a discrepância social existente no uso da tecnologia disponível, que não é de domínio geral. O direito deve se adequar a tais mudanças, para que assim a legislação consiga suprir as necessidades inerentes a essa mudança social.

Dos aportes acima realizados verificou-se que o advento da Sociedade da Informação impactou em diversos âmbitos das relações sociais. O momento culminante do referencial teórico aqui exposto pretende verificar se este impacto se estende à participação cidadã no Brasil.

3. A (ir)relevância da sociedade da informação na forma de participação cidadã no Brasil

Dos aportes acima realizados verificou-se que o advento da Sociedade da Informação impactou em diversos âmbitos das relações sociais. O momento culminante do referencial teórico aqui exposto pretende verificar se este impacto se estende à participação cidadã no Brasil. Os movimentos sociais têm as suas raízes na injustiça fundamental de todas as sociedades, implacavelmente confrontadas pelas aspirações humanas de justiça, sendo que a autonomia da comunicação é a essência dos movimentos sociais (GOHN, 2013).

Ao longo da história vários foram os movimentos sociais. Já, no campo nacional os movimentos acontecem para que o governo atenda as demandas específicas da população. Esses movimentos não estão abertos aos cidadãos, porque existem objetivos específicos. Atualmente, observa-se no Brasil a ocorrência de diversos protestos, em grande parte voltados ao cenário político. Aqui, cabe mencionar o protesto em torno do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, que ocorreu no Rio de Janeiro, entre os militantes do grupo “Frente Brasil Popular” e os membros do grupo “Movimento Direita Já”, enquanto era decidido em sessão no Senado, sobre o afastamento da presidente, conforme o enfoque trazido pela notícia veiculada no jornal Zero Hora (JORNAL ZERO HORA, 2016).

Mas, com o passar do tempo os movimentos sociais vão tomando forma e se espalhando no mundo atualizado e conectado. No início do milênio as lutas e demandas dos movimentos sociais foram signifi-

cativas. Ocorreram, por exemplo, as lutas e conquistas dos movimentos populares dos sem-teto onde os moradores de rua participavam de ocupações de prédios abandonados, movimentos envolvendo questões de gênero, mulheres e homossexuais e movimentos contra as políticas neoliberais e os efeitos da globalização (GOHN, 2013).

Conforme Gohn (2013, p. 07) “O tempo passou, surgiram novos campos temáticos de luta que geraram novas identidades aos próprios movimentos sociais.” Os movimentos importantes que surgiram possuem como característica a modernidade. O que diferencia os movimentos sociais da atualidade é o modo como a tecnologia avançou nesse tempo, diante dos acontecimentos ocorridos no Brasil sendo a mídia protagonista, pois o mundo globalizado e conectado deixa espaço para a participação ativa e os movimentos sociais (CASTELLS, 2013).

Um exemplo de como as manifestações veiculadas na internet ganharam espaço é o que ocorreu no dia dezessete de dezembro de 2010 na Tunísia na cidade de Sidi Bouzid. O jovem Mohamed Bouazizi resolve prender fogo em seu corpo em frente ao prédio do governo, o seu ato de desespero se fez porque determinados policiais exigiam propina para vender suas frutas e cansado das apreensões sacrificou-se. Um primo de Mohamed publicou na internet o protesto e os jovens inconformados com a situação, organizaram manifestações a favor de Mohamed Bouazizi encorajando todo o País a se manifestar sobre o fato.

Ou seja, se percebe que a internet tem o condão de amplificar as manifestações que nela são realizadas, motivo pelo qual se propõe a presente pesquisa, no sentido de verificar a questão da Sociedade da Informação no que tange à participação democrática ativa da população.

Castells (2013) enfatiza que a população pelo mundo começou a sentir-se encorajada e começou a reivindicar direitos e deveres perante o governo, como a liberdade política e eleições democráticas. Os protestos passaram a ser filmados e divulgados na internet convocando a população para sair na rua e praças, reunidos os manifestantes que debatiam sobre o movimento e sobre o que desejam daquele protesto para o país, sendo vários os motivos desta rebelião.

Foram os jovens que iniciaram as manifestações pela internet filmando e compartilhando na web, como lembra Brito e Silva (2015, p. 307) “o aumento de protestos em tempos recentes, inclusive em escala global, justifica a análise do alcance político desses movimentos da juventude urbana.” Nesse contexto, os jovens mostravam ao mundo a informação do que acontecia em tempo real. Na Tunísia a população continuou mobilizada, durante o ano de 2011, decorrente das manifestações que aconteceram na cidade influenciando na mudança nas estruturas do governo.

Essas manifestações inspiraram outras cidades a seguirem seu exemplo, como o Egito no dia vinte e cinco de janeiro, conhecido como o dia nacional da polícia, pois, destronou seu último faraó. Tudo começou com um jovem sendo espancado por policiais, sendo que após a publicação nas redes sociais de um vídeo mostrando a corrupção no Estado. O acontecimento chocou a sociedade, sendo criado um grupo para os manifestantes comparecerem em frente ao ministério (CASTELLS, 2013).

Este vídeo ficou conhecido como o motivo que ajudou a desencadear a revolução, no dia marcado, milhares de pessoas comparecem no protesto, com a ajuda das redes sociais que mais uma vez que ajudavam no planejamento dos movimentos sociais pelo facebook, youtube e twitter. Outros ditadores também sentiram a pressão das redes sociais e foram depostos, como ocorreu, por exemplo nos países árabes, Líbia, Lêmem e Jordânia que exigiam reformas políticas (CASTELLS, 2013).

Todas essas manifestações foram refletindo sobre as ações de uma sociedade injusta e de uma política não democrática, Os movimentos sociais da era da internet são “movimentos sem liderança” rejeitando os partidos políticos, isso porque os participantes mantêm uma desconfiança de qualquer delegação de poder, os manifestantes são companheiros, que embora não se conheçam pessoalmente, compartilham valores (CASTELLS, 2013). As manifestações e reivindicações cidadãos que aconteciam nas ruas, organizavam-se por meio das redes sociais, demonstrando o poder que a internet tem para expressar a vontade coletiva, utilizando esses meios para fins da de-

mocracia. As mídias sociais conseguiram despertar os cidadãos e a democracia no Brasil está cada vez mais, em debate, revelando um espaço público com novas matrizes.

No Brasil, um exemplo foi o evento formado com base nas redes sociais que aconteceu em 7 de setembro de 2011, em Brasília, onde 25 mil pessoas protestaram contra a corrupção na esplanada dos ministérios, em pleno desfile de comemoração ao dia da Pátria, conforme notícia redigida por Costa, para o site da Revista Veja (Revista Veja, 2015). A constituição de 88 surgiu para redemocratizar o Brasil e em seu Título II trouxe os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-se em direitos políticos, o que merece relevância, pois é o conjunto de normas que disciplinam a soberania popular.

De acordo com Leal (2001) a democracia está inserida nos direitos fundamentais, baseando-se não apenas em eleições diretas, como também em plebiscitos, referendos e propositura de leis com intermédio da iniciativa popular. Para tanto, dentre as formas de participação popular há o voto, utilizado no Brasil pelo sistema de urnas eletrônicas. Sobre a participação popular por meio da internet afirmam Oliveira e Bodegheri (2013, p.08):

[...] “controle social”, que pode ser exercido pessoalmente, acompanhando as sessões dos órgãos legislativos, ou de forma online, através do acesso a sites governamentais, a exemplo do Portal da Transparência, em que o cibernauta pode investigar as contas prestadas pelos políticos, apurar irregularidades e, posteriormente, efetuar denúncias à Justiça Eleitoral (Grifo no original).

Portanto, dos aportes acima realizados é possível cogitar a hipótese de que o acesso à internet pode auxiliar no debate e na participação em questões relacionadas ao exercício da democracia. Concluindo este breve referencial teórico inicial, mencione-se como exemplos, o “Portal da Transparência”. A título exemplificativo, o Portal da Transparência, utiliza-se de pesquisa via internet sobre informações de servidores ativos, sobre cargo, função e situação funcional e remuneração dos servidores (Controladoria Geral da União, Portal da Transparência, 2016).

Já, o “Portal e-cidadania” possibilita o acesso à informação e a participação dos cidadãos por meio da internet, visto que terão acesso a debates em curso no Senado e informações sobre gastos do Governo Federal, entre outras informações (Senado Federal, e-cidadania, 2016). Assim, restam demonstradas as razões para a proposição do presente projeto de trabalho de conclusão de curso. Propõe-se, assim a futura pesquisa acerca da relevância que o acesso aos mecanismos disponíveis na Sociedade da Informação podem revelar sobre o direito fundamental à informação, sobre a participação cidadã no Brasil e sobre a renovação da própria ideia de democracia.

4. Conclusão

Buscou-se analisar a participação popular e as contribuições que as novas tecnologias trazem para a democracia. Todavia, uma das iniciativas analisadas na inserção do cidadão na participação popular do Brasil foi a sua interação nas redes sociais, por meio da internet, mais conhecido como ciberespaço, onde os cidadãos tenham um vasto espaço para expressar as suas opiniões, copiar, curtir, compartilhar qualquer informação de seu interesse. Assim, a internet surgiu como o novo espaço público influenciando nas novas mídias, facilitando a troca de informação e agilidade entre as pessoas.

No entanto, as redes sociais, não tem a capacidade alardeada de reunir em qualquer momento milhares de pessoas, até porque nem todos os cidadãos tem acesso à internet. Com isso, as manifestações acontecem em momentos específicos e em curto período, dúvidas ainda residem sobre sua durabilidade. Portanto, com o surgimento das novas redes sociais com sua agilidade e sua capacidade perante o espaço público, surgem os movimentos sociais e sua participação social no País. Apesar da Lei de Acesso à informação, mesmo não abrangendo toda a América Latina, representa um direito que merece destaque.

Esses movimentos sociais cresceram pelo mundo, com a iniciativa da própria sociedade, demonstrando a insatisfação e indignação da população. A divulgação dos movimentos acontece pela internet, por meio das redes sociais, mobilizaram um numero indeterminado de pessoas. Como exemplo o movimento popular que mostrou a indignação prin-

principalmente de jovens perante o ex-presidente Fernando Collor, indo para as ruas com as caras pintadas, reivindicando o impeachment.

Em consonância, tais movimentos resultaram em sucesso, neste contexto percebe-se que as novas mídias permitem que a democracia seja debatida pela web, uma importante ferramenta para a população que está disposta a tomar o espaço público. A partir de então, as manifestações passam a acontecer de maneiras mais frequentes e posteriormente divulgadas pelo os meios de comunicação. Com isso, os protestos alcançaram um sucesso perante o governo, demonstrando que quando a população se reúne e protesta as modificações são atendidas.

A sociedade de informação tem um papel importante nessa acessibilidade de conhecimento, das mais diversas formas, o que evolui para cada vez mais ser garantido e concretizado os direitos fundamentais na jurisdição da constituição brasileira. Sendo assim, a nova era da sociedade em rede adquire o papel de poder averiguar como está sendo investido e gasto o dinheiro público pelo governo federal. Faz-se assim, uma maior participação popular atuando até mesmo como fiscalizadores do governo.

Em suma, a solução do problema de pesquisa está na aprovação de que as novas mídias mencionadas pela Internet facilitam e auxiliam a comunicação entre a população e concebem uma alteração na forma de manifestação da democracia no país, que adquire características próprias, com participação efetiva dos seus cidadãos nas escolhas perante o governo.

Referências

BRASIL. Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

CASTELLS, Manuel. A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. Redes de indignação e esperança, movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FIORILLO, C. A. P.; CONTE, C. P. Crimes no ambiente digital. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais. São Paulo, 2003.

GOERCH, Alberto Barreto. Direitos fundamentais na sociedade de informação. In: ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva (Org). Temas atuais de direito da sociedade de informação. Salvador: EDUFBA, 2015.

LEAL, Rogério Gesta. Cidadania e poder político na modernidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2000.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RODEGHERI, Letícia Bodanese. Do eleitor offline ao cibercidadão online: potencialidades de participação popular na internet. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, DF. Vol. 15, n. 107. Out. 2013/Jan. 2014.

REIS, J. R. ; ZIEMANN, A. S. Solidariedade na Rede: apontamentos sobre a solidariedade articulada por meio da internet. In: ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva (Org.). Temas Atuais de Direito da Sociedade da Informação. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 157-178.

ROCHA, Ana Paula Pinto Da. O consumidor na sociedade de informação. In: Adolfo, Luiz Gonzaga Silva. (Org). Temas atuais de direito da sociedade de informação. Salvador: EDUFBA, 2015.

STAHLHÖFER L. S.; GRAWUNDER C. E. J. A ampliação do conceito de espaço público pelo desenvolvimento de novas mídias: um campo

fértil á participação política. In: XI Seminário Internacional de demandas sociais e Políticas públicas na sociedade contemporânea; VII Mostra de trabalhos jurídicos científicos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

Senado Federal, e-cidadania. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/e_cidadania/>. acesso em: 15 abr. 2017.

VEJA. Dilma Isolada e novo protesto marca 7 de setembro em Brasília. Veja.com, Por: Laryssa Borges e Ana Clara Costa, de Brasília 07/09/2015 às 14:29 - Atualizado em 07/09/2015 às 16:16. Disponível em: <veja.abril.com.br/noticia/brasil/dilmaisolada-e-novo-protesto-marcam-7-de-setembro-embrasil>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ZERO HORA. Protestos contra e a favor do impeachment ocorrem no país em dia de votação no senado. Zero Hora - ZH Política, 11/05/2016 - 20h39min-Atualizada em 12/05/2016 - 01h14min. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/politica/noticia/2016/05/protestos-contra-e-afavor-do-impeachment-ocorrem-no-pais-em-dia-de-votacao-no-senado5799183.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

Fiscalização e controle das finanças públicas: Considerações sobre democracia e controle social da atividade financeira do estado brasileiro¹



Vinícius Oliveira Braz Deprá²
Grace Kellen Corrêa de Freitas³

Resumo

O exercício da cidadania tem como resultado lógico o processo de democratização da sociedade, cuja participação na fiscalização e no controle das finanças públicas denotam o fortalecimento dos princípios basilares da própria democracia. Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil tem revelado possibilidades cada vez maiores para o controle social dos recursos públicos. Desse modo, tendo por base o exercício da cidadania, quais seriam os mecanismos legais à disposição da sociedade brasileira para realizar uma fiscalização mais efetiva do controle das finanças públicas? Para que esse problema seja desenvolvido, a pesquisa adota o método de abordagem dedutivo.

1 Este estudo é fruto dos debates e reflexões oportunizados pelo grupo de pesquisa “Intersecções jurídicas entre o público e o privado” do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul e coordenado pelo Professor Pós-Doutor Jorge Renato dos Reis.

2 Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Tributário (Anhanguera) e em Gestão de Risco (Esbo). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Franciscano – UNIFRA, e bacharel em Ciências Militares - Área de Defesa Social, pela Brigada Militar. Capitão QOEM da Brigada Militar. Membro do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos”, vinculado ao CNPq e coordenado pela Prof^a. Pós-Dr^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Contato: depra@unisc.mx2.br

3 Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUP/Capes. Professora da UNISC. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado (UNISC) e do Prismas do Direito Civil Constitucional (UNILASSALE). Advogada. Presidente da Escola Superior da Advocacia (ESA), Subseção Rio Pardo. E-mail: gracekellenp@gmail.com

Além disso, como método de procedimento será aplicado o monográfico. Inicialmente, busca-se contextualizar o tema das finanças públicas na América Latina, a partir de um estudo das constituições do Paraguai, Argentina e Uruguai. Em seguida, abordam-se especificamente as leis orçamentárias em espécie no Brasil e, posteriormente, os fundamentos constitucionais e legais que permitem o controle das finanças públicas, enfatizando os mecanismos que estejam à disposição da sociedade. Ao final, conclui-se que o controle social das finanças públicas tem revelado uma característica dialógica bastante importante entre o Estado e a sociedade civil, no sentido de que fatores relacionados com a transparência da atividade financeira, associados com uma adequada prestação de contas e a responsabilização de agentes públicos, tem contribuído sobremaneira para o controle dos gastos públicos e também para a consolidação da própria democracia.

1. Introdução

A presente pesquisa aborda o seguinte problema: quais seriam os mecanismos legais à disposição da sociedade brasileira para realizar uma fiscalização mais efetiva do controle das finanças públicas? Para o desenvolvimento dessa temática, a pesquisa adota o método de abordagem dedutivo. Além disso, como método de procedimento será aplicado o monográfico.

O primeiro capítulo buscará contextualizar o tema das finanças públicas na América Latina, a partir de um estudo das constituições do Paraguai, Argentina e Uruguai. A partir disso, passa-se a aprofundar o tema para compreensão das leis orçamentárias no Brasil e, posteriormente, serão quais seriam os fundamentos constitucionais e legais que permitem o pleno exercício do controle das finanças públicas.

Observa-se, ainda, que a pesquisa aborda tema de relevância no âmbito do estudo do direito financeiro e orçamentário, cujos fundamentos representam núcleos fundamentais da soberania dos Estados no exercício do planejamento e execução do orçamento público a partir de decisões políticas, e, por isso, está inserido na área temática de “Processo de Democratização, Sistema Político e Comunicação” do Congresso Paraguaio de Ciências Sociais: as Ciências Sociais diante dos Desafios da Justiça Social.

2. As finanças públicas na América latina: análise das constituições do Paraguai, Argentina e Uruguai

Antes de falar sobre as finanças públicas no Brasil, deve-se lembrar que historicamente estabeleceu-se a partir da Magna Carta de 1215 se o princípio de que “nenhum tributo ou *scutage* seria levantado sem o consentimento do conselho do reino” (Baleeiro, 2015, p. 529), traduzindo a necessidade de participação do povo nas discussões sobre o programa financeiro do governo.

Além disso, a autorização para se auferir as receitas públicas e realizar o respectivo controle foi oficialmente estabelecida com o advento dos direitos reconhecidos na Inglaterra, com a Declaração de Direitos de 1689: “*L'autorisation de percevoir l'impôt et le controle de la dépense publique ont été officiellement reconnus et appliqués en Angleterre dès le XVII siècle (Bill of Rights ou Déclaration des droits de 1689*” (Paysant, 1999, p. 3)

No Brasil, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve diversas inovações no tratamento do orçamento, especialmente pela disciplina trazida nos artigos 165 ao 169, destacando-se a “criação de instrumentos normativos de planejamentos orçamentários integrados, constituídos pelas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais” (Abraham, 2015, p. 250), instrumentos esses que serão abordados oportunamente nesta pesquisa.

A propósito, deve-se observar que por meio do princípio democrático adotado em nossa República, “os responsáveis pela definição das políticas públicas e pela destinação do dinheiro público são os Poderes diretamente eleitos pelos cidadãos, que são, ao fim e ao cabo, os próprios destinatários da atuação estatal.” (Ávila, 2016, p. 40)

Ocorre que, com o decorrer do tempo, “o orçamento público deixou de ser apenas um instrumento de controle parlamentar sobre a re-

4 “A autorização para cobrar impostos e controle das despesas públicas foram oficialmente reconhecidos e aplicados em Inglaterra no século XVII (Declaração de Direitos ou Bill of Rights de 1689.” (Tradução livre)

ceita e a despesa, para se tornar elemento que envolve o planejamento” (Mileski, 2011, p. 58). Tanto é assim que o orçamento assume cinco objetivos básicos, a saber:

1. Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos productivos, la prestación de servicios públicos básicos y la reestructuración de los subsidios.
2. Inducir a través del nivel, estrutura y calendarización del gasto um comportamento adecuado de la demanda interna.
3. Fortalecer la capacidade del aparato productivo y distributivo em áreas prioritárias y estratégicas.
4. Promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y el bienestar social.
5. Asegurar la eficiência, honradez y control em el ejercicio del gasto público (Económica, 1988, p. 24).

O orçamento público, e sua inserção no âmbito das finanças públicas, é entendido portanto enquanto verdadeiro “instrumento de planejamento e controle financeiro fundamental no Estado Democrático de Direito que, no Direito Financeiro brasileiro de hoje” (Abraham, 2015, p. 8), na medida em que “contempla a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução.” (Abraham, 2015, p. 8)

Regista-se que atualmente, inclusive, entende-se que a questão do orçamento “é um dos aspectos fundamentais do Estado democrático de Direito” (Ramos, 2012, p. 225), pois sem a existência do orçamento um Estado “não chega até aos administrados, seus programas sociais ficam no plano das intenções políticas, não se tornam prescritivos.” (Ramos, 2012, p. 225)

A Constituição da República do Paraguai dispõe expressamente sobre o tema das finanças públicas. Com efeito, o artigo 163.2 dispõe ser da responsabilidade do governo provincial preparar o plano de desenvolvimento departamental, que deve ser coordenada com o Plano de Desenvolvimento Nacional e preparar a elaboração do orçamento anual, a ser considerado no Orçamento Geral da Nação.

Além disso, o Orçamento Geral da Nação está disposto no artigo 216, o qual registra que o projeto de lei do Orçamento Geral da Nação será apresentado anualmente pelo Poder Executivo, pelo primeiro de setembro, e sua consideração pelo Congresso terá prioridade absoluta. Além disso, será integrada uma comissão bicameral, a qual, recebendo o projeto, o estudará e apresentará seus pareceres às respectivas Câmaras, em um prazo não superior a sessenta dias. Recebidos os pareceres, a Câmara dos Deputados fará o estudo do projeto em sessões plenárias, e deverá despachá-lo em um prazo não superior a 15 dias consecutivos. A Câmara do Senado disporá de igual prazo para estudo do projeto, com as modificações introduzidas pela Câmara dos Deputados, e se as aprovas, o mesmo será considerado sancionado. Em caso contrário, o projeto volta com as objeções da outra Câmara, que serão emitidas em um prazo de dez dias, exclusivamente quanto aos pontos discordantes do Senado.

Além disso, o artigo 217 assevera que se o Poder Executivo, por qualquer motivo, não tenha apresentado ao Poder Legislativo o projeto de Orçamento Geral da Nação, dentro dos prazos, ou se o mesmo for rejeitado, então deverá continuar o orçamento do ano fiscal.

Além disso, na Constituição da Nação Argentina estão estabelecidas no artigo 75 as competências do Congresso, dentre as quais se incluem a prevista no item 8, qual seja, estabelecer anualmente a lei geral de gastos e cálculo de recursos da administração nacional, com base no programa de governo e no plano de investimentos públicos e também aprovar ou rejeitar a conta de investimentos. Além disso, ao se atribuir as competências do Poder Executivo no artigo 99, o item 10 dispõe caber a ele “Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudacion de las rentas de la Nacion y de su inversion, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.”

A Constituição da República Oriental do Uruguai possui um tópico específico às atividades da Fazenda Pública. Com efeito, o artigo 214 assinala que o Poder Executivo projetará, com assessoramento da Oficina de Planejamento e Orçamento, o Orçamento Nacional, o qual regerá durante o seu período de Governo, e será apresentado ao Poder Legislativo dentro dos seis primeiros meses do exercício

do mandato. Além do orçamento Nacional, haverá um Orçamento Departamental, cuja elaboração compete aos Governos Departamentais. Ainda, o artigo 228 assinala que a fiscalização e a execução dos orçamentos e a função de controle de toda a gestão relativa à Fazenda Pública será de competência do Tribunal de Contas.

Uma vez apresentado o estudo sobre as finanças pública em países na América Latina, será abordado no tópico a seguir as leis orçamentárias especificamente no Brasil.

3. As leis orçamentárias em espécie no Brasil

Quando se fala em leis orçamentárias em espécie busca identificá-las a partir de um sistema jurídico determinado. No presente caso, é evidenciado nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal a maneira pela qual o Brasil desenvolve o seu planejamento administrativo-orçamentário, o qual é realizado por meio de três leis, todas de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Essas leis visam ao adequado manejo dos recursos públicos, implementando elementos necessários para a “transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças” (Cardoso, 2015, p. 121).

O Plano Plurianual é previsto no artigo 165, I, da Constituição Federal e dispõe que irá estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Bulos, 2014, p. 201).

Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias está prevista no art. 165, inc. II, da Constituição Federal, precedendo “à elaboração do orçamento, pois será ela própria que irá fornecer as metas e as prioridades que deverão constar no orçamento anual” (Bulos, 2014, p. 201). A propósito, o art. 165, §2º, da Constituição Federal, dispõe que essa lei compreenderá as metas e prioridades da administração pública

federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual está prevista no artigo 165, III, da Constituição Federal e é compreendida de três orçamentos, quais sejam: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

4. Fundamentos constitucionais e legais que permitem o controle das finanças públicas no Brasil

Como pode ser observado, o desenvolvimento das leis orçamentárias é realizado de modo descentralizado, seja a partir da sua elaboração e aprovação, por meio da conjugação respectivamente dos Poderes Executivo e Legislativo, seja a partir da maneira de sua implementação realizada por três instrumentos legais – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Essa descentralização permite seguramente uma maior participação da sociedade, na medida em que os representantes dos mencionados Poderes são por ela eleitos e representados. Mas o fortalecimento da democracia vai além, na medida em que o exercício da cidadania representa “não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público” (Silva, 1995, p. 103).

Com isso, o controle das finanças no Brasil é realizado de duas maneiras: a partir de um controle externo e a partir de um controle interno: o controle externo é aquele que se exerce “pelo Poder Legislativo de cada ente, auxiliado pelo respectivo Tribunal de Contas;

e o controle interno é desempenhado pelo sistema de controle específico que cada poder deverá ter dentro da sua própria estrutura” (Abraham, 2012, p. 313).

Nesse sentido a redação do artigo 70 da Constituição Federal, o qual estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle interno está definido no artigo 74 da Constituição Federal, nestes termos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Aliás, fala-se inclusive que o controle interno é de vital importância para que o titular do órgão tenha conhecimento do que está acontecendo na administração (Peixe, 2002, p. 103).

No que se refere ao controle externo da atividade financeira, seu fundamento está disposto no artigo 71 da Constituição Federal, o qual dispõe que esse controle fica a cargo do Congresso Nacional, e que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cuja competência é elencada nos seus onze incisos subsequentes.

Trata-se, sobretudo, de um controle político, que decorre da própria concepção acerca do que se entende por federalismo: “é de tradição do nosso modelo de Estado Federal adotar o princípio nascido do constitucionalismo norte-americano da teoria dos freios e contrapesos (*check and ballances*)” (Nóbrega, 2011, p. 64).

Somando-se a ambos os controles, externo e interno, evidencia-se cada vez mais um controle social das leis orçamentárias, no sentido de que a sociedade é chamada para realizar a fiscalização do orçamento público.

Essa situação pode ser evidenciada a partir do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, quando aduz que todo poder emana do povo e que ele próprio pode exercê-lo diretamente. O exercício direto desse poder, corolário da democracia direta, pode ser desenvolvido nos termos do art. 5º, inc. XXXIII, XXXIV e LXXII, da Constituição Federal, ao definir a transparência na administração pública em favor do interesse pessoal ou coletivo, garantindo aos cidadãos o acesso a essas informações. Veja-se:

Art. 5 – [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Fala-se, ainda, sobre a possibilidade do manejo da ação popular, a qual “visa possibilitar ao cidadão solicitar a cessação de qualquer ato que este considere lesivo ou abusivo ao patrimônio público.” (Conceição, 2010, p. 10).

No âmbito infraconstitucional, o artigo 56, §3º, da LC 101/2000, disciplina expressamente que “será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas”, visando ao controle social quanto às contas prestadas pelos Chefes do poder Executivo e dos demais Poderes.

6. Considerações finais

A presente pesquisa permitiu compreender melhor a fiscalização do orçamento público, a partir de uma compreensão do orçamento de países de América Latina, como Paraguai, Argentina e Uruguai e, posteriormente, a partir de um estudo aprofundado das leis orçamentárias no Brasil.

Com efeito, verificou-se que em todos os países estudados o tema das finanças públicas é estabelecido no texto constitucional, sobretudo pela relevância que o orçamento possui no desenvolvimento das atividades do próprio Estado.

Além disso, em relação ao Brasil foi possível identificar as peculiaridades e as funções desenvolvidas pelas três leis orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Ainda, no âmbito do sistema financeiro brasileiro, constatou-se a existência de dois sistemas de controle do orçamento público: os sistemas externo e interno, e cada qual possui sua importância no que diz respeito à fiscalização do orçamento público.

Ao final, constatou-se a existência de mecanismos constitucionais e legais que fundamentam inclusive o controle exercido pela sociedade no âmbito do orçamento público, razão pela qual o seu exercício está à disposição da sociedade fortalecendo a maneira pela qual o gasto público pode ser fiscalizado.

Referências

Abraham, M. (2015). *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.

Ávila, A. P. O. (2016) *Reflexões sobre o Controle Judicial do Gasto Público no Brasil*. Recuperado em: 02 abril, 2017, de www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ana-Paula-Oliveira-Avila/reflexoes-sobre-o-controle-judicial-do-gasto-publico-no-brasil.

Baleeiro, A. (2015). *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Bulos, U. L. (2014). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva.

Cardoso, J. C. P. (2015). *Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento: Balanço da Experiência Brasileira e Desafios do Séc. XXI*. Recuperado em: 02 abril, 2017, de http://www.enap.gov.br/files/130701_pdf_curso_planejamento_estrategico.pdf.

Conceição, A. C. L. (2010) *Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. Novembro / 2010 - TCU (Tribunal de Contas da União)*. Recuperado em: 01 maio, 2016, de <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E-014F0ADED2B42F79>.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília. Recuperado em 10 abril 2017, de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

Constitución de la Nación Argentina. (1994). Buenos Aires. Recuperado em 10 maio 2017, de: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Constitución de la Republica del Paraguay. (1992). Assunción. Recuperado em 10 maio 2017, de www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf

Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1967). Montevideo. Recuperado em 10 maio 2017, de <https://parlamento.gub.uy/documentos/leyes/constitucion>.

Economica, F. de C. (1988). *Reestructuración de las finanzas publicas*. Mexico: Subsecretaría de Ingresos.

Mileski, H. S. (2011) *O Controle da gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.

Nóbrega, M. *Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais*. Belo Horizonte: Fórum.

Paysant, A. (1999). *Finances Publiques*. Paris: Armand Colin.

Peixe, B. C. S. (2002) *Finanças Públicas: controladoria governamental: em busca do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Curitiba: Juruá.

Ramos, C.A. de M. (2012) *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva.

Inspecionando as auroras da democracia – um regresso a democracia ateniense



Tamina Gabriella Reinehr¹

Resumo

Na procura pela apreensão de um recorrente tema da Ciência Política na contemporaneidade, a Democracia, podemos, deliberadamente, ou inadvertidamente, passar pela democracia grega sem demasiada cautela, lhe atribuindo mais crédito pela origem da palavra que pela experiência em si. No seguinte trabalho, resultado de uma pesquisa de iniciação científica já concluída, analisamos a democracia Grega, em especial uma de suas mais, se não a sua mais, contundente manifestação, que é a democracia ateniense. A pesquisa se dá por meio de uma pesquisa bibliográfica, usando a obra “Democracia antiga e moderna” do historiador Moses Finley, que realiza, além de uma descrição da forma de governo ateniense, apontamentos breves sobre a teoria elitista e seus desdobramentos na democracia atual, e “Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico” de Ellen M. Wood, com a qual passamos a uma visão mais crítica da democracia grega e sua difusão histórica.

1 Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus Toledo. Acadêmica de Ciências Sociais Licenciatura, na linha de pesquisa de Ciência Política. E-mail: taminareinehr@gmail.com

Examinamos as principais características, a tomada de decisão por assembleia, a *isegoria*, a rotatividade dos cargos e a sua escolha por sorteio, dentre outros. Este artigo tem o fim de auxiliar na assimilação da democracia ateniense, de sua afinidade e de sua disparidade com a democracia ocidental vigente, e, porque não, no trajeto da democracia no decorrer da história.

1. Introdução

O presente trabalho é fruto de um projeto de iniciação científica já concluída e apresentado, e conta com a apresentação de aspectos institucionais e organizativos políticos da democracia na antiga Atenas na perspectiva do historiador Moses Finley, discursando sobre seu funcionamento e sua organização. O objetivo é criar uma reflexão sobre a democracia atual por meio da comparação com a antiga colocando em evidência as semelhanças e diferenças entre elas, bem como derrubar imagens disseminadas de forma equivocada e errônea sobre o que foi a democracia em Atenas.

O método utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi estritamente bibliográfico, fazendo uso das obras “Democracia Antiga e Moderna” do historiador Moses Finley, e “Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico” de Ellen M. Wood, buscando estabelecer uma comparação entre a democracia moderna e a antiga colocando em evidência as semelhanças e diferenças existentes entre elas.

A discussão proposta a seguir se inicia pela apresentação das ideias de Finley sobre a democracia ateniense e a descrição da sua expressão máxima, a *assembleia*, contrapondo-a com a teoria elitista, passando a comparações com a democracia moderna. Em um segundo momento acrescentamos as reflexões de Ellen Wood, que vincula o surgimento da democracia moderna ao desenvolvimento do capitalismo, o que explica as diferenças substanciais que existem entre os dois sistemas. Por fim, realizamos uma breve análise da democracia na América Latina utilizando como ponto de referência a pesquisa sobre os governos de esquerda da Bolívia, do Equador e da Venezuela nas primeiras décadas do século XXI, de autoria de Rafael Araujo.

2. Democracia Ateniense

Moses I. Finley deixa claro seu objetivo ao escrever o livro *Democracia antiga e moderna*: combater a teoria elitista, através da comparação entre a democracia ateniense e a democracia moderna (1988, p. 11). No início nos deparamos com uma importante observação, a de que atualmente todos se dizem democratas no mundo ocidental contemporâneo, mas para que isto se tornasse possível foi necessária uma grande diminuição na participação popular, que era característica da democracia grega. Para entender essa afirmação é necessário compreender a teoria elitista que lhe dá sustentação, a qual afirma que:

[...] a democracia só pode funcionar e sobreviver sob uma oligarquia de facto de políticos e burocratas profissionais; que a participação popular deve ser restrita a eleições eventuais; que, em outras palavras, a apatia política do povo é algo bom, um indício de saúde da sociedade. (FINLEY, 1988, p. 11).

O autor aponta ainda a indiferença e ignorância de grande parte dos eleitores nas democracias ocidentais, que às vezes não sabem sequer os nomes dos candidatos em quem votaram. A partir disso, se questiona se não seria necessário fazer algo frente a essas observações. Finley alerta sobre a existência de um problema histórico que deve ser estudado, que engloba a história das ideias e a história política, que é a atitude irônica de reforço da teoria elitista em democracias que são consideradas de sucesso na modernidade.

Na Antiguidade grande parte dos intelectuais não compactuava com o governo popular, nos dias de hoje, quase em mesma proporção, os intelectuais veem na democracia a melhor forma de governo. Contudo, também percebem que ela pode não estar funcionando, como diz Finley, criando uma contradição entre a democracia clássica e a que vemos atualmente. Os elitistas argumentam que a separação entre líderes e liderados não só é inerente às democracias como é uma das suas virtudes, pois, sendo ela universal nas democracias e sendo a democracia a melhor forma de governo, a separação seria uma qualidade. Para o pensamento elitista atual, “O elemento característico e mais valioso da democracia é a formação de uma elite política na

luta para disputar os votos de um eleitorado em sua maior parte passivo” (FINLEY, 1988, p. 25).

A democracia que Finley se propõe a analisar é a de Atenas que atravessou os séculos V e IV a.C. Para a melhor compreensão da democracia clássica, Finley vai ao significado da palavra grega democracia: *cracia* significa poder ou governo, *demos*, significa “o povo como um todo”, mas também “as pessoas comuns”. Então democracia não é apenas o “governo do povo”, mas o governo do “povo simples”, das “pessoas comuns”. Outra característica importante era que “Os líderes políticos [...] na falta dos meios de comunicação que pudessem controlar, eram levados pela necessidade a ter um relacionamento direto e imediato com seus eleitores e, portanto, se expunham a controle mais direto e imediato.” (FINLEY, 1988, p. 30-31).

Finley segue sua descrição da democracia ateniense, apontando que ela era direta, diferente da representativa, e seu caráter de direta era assegurado por duas características principais. Primeiro, a *assembleia*, que tinha a palavra final sobre as decisões governamentais, era aberta a todos os cidadãos e se reunia ao menos quarenta vezes no ano, decidindo sobre os assuntos, normalmente, em um dia de debate. A fala era aberta igualmente a todos, o direito de *isegoria*, e a sua decisão era em forma de maioria simples de votos.

Segundo, as funções administrativas do governo eram divididas “entre um grande número de cargos anuais e um Conselho dos 500, todos escolhidos por sorteio e para um ou dois mandatos com a duração de um ano” com exceção de alguns poucos cargos militares e diplomáticos (FINLEY, 1988, p. 32). Com esse sistema de sorteios e curta duração de cargos, parte considerável dos cidadãos haviam tido alguma experiência nos cargos, o cargo de presidente da Assembleia, por exemplo, tinha a duração de um único dia.

Todas essas características da democracia ateniense visavam barrar o surgimento de uma elite política, uma máquina partidária. Contudo, argumenta Finley, “homens como Péricles, sem dúvida, constituíam uma elite política, mas tal elite não se autoperpetuava; para conseguir ser membro dela, em primeiro lugar, era necessário de-

sempenho público na Assembleia.” (1988, p. 37-38). Artíficos para lidar com tal elite, eram o *ostracismo*, prática esquecida no fim no século V a.C. e que exilava por até dez anos o homem que tivesse sua influência julgada como perigosa; e o *graphé paranomon*, por meio do qual denunciavam e julgavam o homem que apresentasse uma “proposta ilegal”, que podia ser realizado mesmo com a aprovação em assembleia do proposto e revogar tal decisão.

Voltando a discussão de Assembleia, como já vimos, a Assembleia era o órgão máximo de decisões na democracia ateniense, sendo feita em forma de grandes comícios ao ar livre. Para participar da Assembleia deveria ser homem, de pai e mãe atenienses e, ser maior de dezoito anos. Na época de Péricles, comenta Finley, havia cerca de 35 ou 40 mil cidadãos qualificados entre o campo e a cidade, contudo, grande maioria dos camponeses não comparecia às reuniões pela viagem necessária para tanto (FINLEY, 1988, p.67). Assim, as reuniões eram compostas na maioria das vezes pelos homens ricos e pelos idosos, mas não de forma fixa, pois a cada encontro uma nova plateia poderia ser formada, movida pelo interesse no tema discutido, ou por uma mobilização de algum setor ou ainda, pelo acaso.

Os assuntos debatidos em Assembleia, normalmente, tratavam de resoluções técnicas e cerimoniais, e todos sabiam que até o fim do dia uma decisão seria tomada, que todo cidadão participante da reunião votaria livremente e por isso cada discurso dos oradores deveria ter o objetivo de convencer o público. Quando, não raramente, surgiam grandes questões, nos momentos de guerra, por exemplo, era apresentado o desenvolvimento da guerra semanalmente na Assembleia.

Durante os séculos V e IV a.C. Atenas se tornou o maior Estado grego, tomada por um grande clima de comunidade. Havia certamente grandes conflitos de interesses e diferentes opiniões, entretanto Finley aponta essa característica como uma virtude da democracia, pois esses conflitos juntamente com o consentimento ajudam a democracia a não se desgastar e virar oligarquia (1988, p. 86).

Para compreender melhor o império, devemos compreender de onde vinha sua renda e como eram distribuídos os lucros, para isso é im-

portante fazer uma observação, a de que existia uma significativa divisão entre a população, onde os ricos participavam do exército, e os pobres participavam da marinha, trabalhando em grande maioria como remadores – lembrando que Atenas detinha um grande poderio naval e possuía também um grande comércio marítimo. A renda do império vinha basicamente de três fontes, salvo em situações de guerra, quando o estado realizava a cobrança de taxas sobre o capital: “de minas, fazendas, propriedades e casas do estado, que eram alugadas; de multas e custas judiciais; e de outros impostos indiretos, como as tarifas portuárias.” (FINLEY, 1988, p. 98).

Assim, para descrever a democracia ateniense, Finley aponta que não podemos ignorar quatro pontos essenciais: primeiro o fato de ser uma democracia direta; segundo, a quantidade de pessoas que constituíam as cidade-Estado gregas; terceiro, o sistema por assembleia, que detinha o poder nas decisões de praticamente todos os assuntos políticos; e quarto o comportamento ativo da massa.

3. Trabalho Livre na Democracia Ateniense

Com outra perspectiva, a cientista política Ellen Meiksins Wood confronta a visão de ineficiência da democracia de Atenas analisando os conceitos de trabalho livre e sociedade escravista, acompanhando a mudança histórica na visão da democracia ateniense e fazendo um paralelo entre a democracia antiga e a democracia moderna, capitalista.

Segundo Wood, o trabalho livre se distanciou e muito do *status* político e cultural com que tinha relação anteriormente, na democracia antiga. Primeiramente, temos de desmitificar a ideia de sociedade escravista comum em Atenas. Mesmo havendo escravidão em Atenas, ela não era tão significativa como na visão amplamente difundida, possivelmente influenciada pela imagem do escravismo moderno. Também a função dos escravos variava grandemente e raras funções eram exclusivas de escravos que, normalmente, podiam ir de trabalhos no campo às funções públicas e até deter certa quantidade de riqueza.

O cidadão ateniense – e isso é significativo – trabalhava para a sua sobrevivência. E grande parte do trabalho era camponês, “na demo-

cracia ateniense o regime camponês [...] marcou de forma muito severa o conjunto da vida cultural, política e econômica da democracia, chegando mesmo a ajustar o ritmo e os objetivos da guerra às exigências do pequeno agricultor e seu calendário agrícola.” (p. 164).

O que Wood quer destacar é que não existia em Atenas uma separação entre governantes e produtores comum na antiguidade (WOOD, 2011, p. 165). Os produtores exerciam o governo no regime democrático. Consequentemente, em Atenas o Estado não era um instrumento expropriador a serviço das classes dominantes. Antes ele cumpriu a função de proteger a população camponesa contra o avanço da elite aristocrática, de tal modo que Atenas não conheceu a concentração fundiária e a constituição de latifúndios como, por exemplo, ocorreu em Roma.

4. Democracia na América Latina

A partir da virada do século, no ano 2000, percebemos um aumento do espaço dos partidos de esquerda na América Latina, desde os mais amenos como foi o caso do Brasil nos governos do PT, até os mais radicais de postura nacionalista, antineoliberal e por maior participação política, como foi o caso dos governos de Hugo Chávez na Venezuela, Evo Morales na Bolívia e Rafael Corrêa no Equador. Segundo Rafael Araujo, revoluções com a ascensão da esquerda, que trouxe a participação de grupos sociais historicamente excluídos, como os indígenas, o ganho no apoio popular de movimentos sociais e dos partidos de esquerda e, novos paradigmas na forma de fazer política.

Para começar nossa análise retornamos ao quadro neoliberal deixado na década de 1990, quando a pobreza, o desemprego, e a corrupção sendo vista como prática frequente dos partidos tradicionais, o transformaram numa espécie de “inimigo” da região e levaram a uma descrença sobre as instituições e a democracia representativa.

Edificamos democracias nas quais o interesse mercadológico impunha-se sobre garantias sociais. Construimos regimes que, embora garantissem liberdade política, de organização e direitos constitucionais, privavam milhares de seres humanos de uma vida digna em

termos sociais e econômicos. O discurso das lideranças dos partidos políticos afirmava que na democracia representativa a soberania residia no povo, a partir da delegação de representantes parlamentares. Mas, uma vez na “casa do povo”, a maior parte dos eleitos cometia o estelionato eleitoral e passava a representar não mais os detentores da soberania, mas os grupos políticos e econômicos dominantes (...). Os tradicionais partidos políticos contribuíram para que as democracias assumissem uma feição meramente consultiva e clientelista. (ARAUJO, 2014, p. 4 e 5).

Segundo dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), houve uma redução significativa da pobreza e dos indigentes na América Latina a partir do ano de 1999 até o último ano pesquisado, 2012. Essa melhora tem relação com as práticas políticas adotadas pelos governos de esquerda que incentivavam o protagonismo popular, a democracia participativa, a “*democracia de las calles*” e a participação política das minorias, como fala Araujo “Referendos, plebiscitos e assembleias públicas foram utilizados para propiciar a inclusão da população na elaboração dos gastos públicos” (2014, p.5).

Ocorreram, por exemplo, mudanças na constituição da Venezuela deixando a cargo do Estado, obrigatoriamente, a edificação de ferramentas de inserção da sua população na política; mais autonomia há associações de moradores e demais entidades de comunidade em projetos da sua região; e ainda a possibilidade de revogar magistraturas com apoio de 25% dos eleitores. E essas transformações alcançaram certa superação da democracia representativa. Segundo Hugo Chávez, do governo na Venezuela:

(...) me atenho nessa ocasião e nesse título para dizer que ao sul da fronteira há uma revolução. Há revoluções na América do Sul, na América Latina e no Caribe. É necessário que o mundo as veja, as assumam e as aceite porque é uma realidade que não vai mudar. São revoluções que transcendem o ideológico (...). Esses processos brotam das cidades e das massas. São revoluções de massas, pacíficas e democráticas, profundamente democráticas. Não tenham medo da democracia. (ARAUJO, 2014, p. 7).

Citamos também Evo Morales da Bolívia, que realizou uma ação de inclusão dos indígenas na política, a nacionalização de recursos naturais, e uma Assembleia Constituinte:

Começamos a aprofundar a democracia graças aos movimentos sociais, que lutaram permanente contra as ditaduras militares ou contra os chamados pactos pela democracia, uma democracia pactada, onde inexistia um partido ganhador com mais de 50% ou 60% dos votos. Agora, elegemos nossas autoridades do governo departamental, pela primeira tivemos eleição para a Assembleia departamental, isso demonstra que seguimos avançando e aprofundando a democracia. (ARAUJO, 2014, p.10).

Rafael Corrêa do Equador diz que “Nosso socialismo é participativo e radicalmente democrático (...). Cremos que as mudanças somente ocorrem com democracia. Há várias formas de democracia.” (ARAUJO, 2014, p. 11). As conclusões de Rafael Araujo apontam para essa ascensão dos partidos de esquerda como uma ressignificação da democracia – como podemos observar pela citação dos discursos dos governantes da esquerda “radical” – e uma reivindicação da democracia participativa nesses governos de esquerda pertencentes a essa revolução.

Conclusões

Com base nas reflexões propostas pelos estudos nos textos de Finley e Ellen Wood, podemos avançar alguns elementos conclusivos. Primeiro, de fato, a grande diferença entre a democracia moderna e a antiga reside no seu caráter de ser direta ou representativa. Mas essa é apenas a externalidade do fenômeno, ou seja, o seu aspecto formal. Mais significativo é o fato de que a democracia antiga, na forma como ocorreu em Atenas, era um sistema político onde “o povo simples” – basicamente camponeses e trabalhadores urbanos – exercia diretamente o governo da cidade enquanto na democracia moderna, por meio do sistema representativo, o governo é exercido, tradicionalmente, por uma elite governante. Como consequência, o Estado grego servia de instrumento de defesa das classes populares, enquanto o Estado moderno foi um instrumento fundamental para o desenvolvimento do capitalismo.

Por outro lado, percebemos, como foi apresentado nos casos expostos sobre a América Latina por Araujo, governos que iniciaram ações de inclusão de grupos historicamente excluídos da vida política, como era o caso dos indígenas na Bolívia, governos que incluíram em suas constituições artigos para efetivar e fazer a manutenção dos espaços políticos de participação. O que ocasiona, a partir da participação popular, certas mudanças no modo de agir e fazer a democracia representativa, indo além, para uma possível transformação do conceito de democracia moderna.

Agradeço ao CNPq e ao Programa de PIBIC da Unioeste (Universidade Estadual do Oeste do Paraná) pelo apoio a mim concedido na forma de bolsa de estudo, sem o qual este trabalho não se realizaria.

Referências

ARAUJO, Rafael. Revoluções e democracia participativa na América do Sul: uma comparação entre Bolívia, Equador e Venezuela. Rio de Janeiro: Anais do XI Encontro Internacional da ANPHLAC, 2014.

FINLEY, Moses I. Democracia antiga e moderna. Edição revista / M. I. Finley; tradução de Waldéa Barcellos, Sandra Bedram; revisão técnica Neyde Theml. – Rio de Janeiro: Graal, 1988.

WOOD, Ellen Meiksins. Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico / Ellen Meiksins Wood; tradução Paulo Cezar Castanheira. – São Paulo: Boitempo, 2011. p. 155-175.

Golpe de estado no Brasil: do impeachment de Dilma Rousseff ao estado de exceção



Carlos Augusto Braga de Araújo¹
Juliana Taborda²
Vania Sandeleia Vaz da Silva³

Resumo

Esse artigo é parte de um trabalho de conclusão de curso em desenvolvimento que pretende problematizar o processo de Impeachment aplicado à Dilma Rousseff, dando-lhe através dessa análise o caráter de golpe de estado. Utilizando-se de autores que tragam definições para golpe de estado, e estado de exceção, sendo que através da análise da literatura desses autores, pretende-se encontrar as mesmas características de golpe de estado e estado de exceção, nos processos o qual levaram ao Impeachment de Dilma Rousseff. Outro ponto que pretendemos apontar é que além de um golpe contra a democracia do Brasil, também se caracteriza como um golpe misógino e machista, por se tratar de uma Presidente mulher, onde os articuladores do

1 Graduando em Ciências Sociais, na Universidade Estadual do Oeste do Paraná/ UNIOESTE/Toledo/Paraná, Brasil. E-mail: guto1984@gmail.com

2 Engenheira de Pesca, Mestre em Ciências Ambientais e Doutoranda no programa de Recursos Pesqueiros e Engenharia de Pesca, na Universidade Estadual do Oeste do Paraná/ UNIOESTE/Toledo/Paraná, Brasil. E-mail: juli_hc@hotmail.com

3 Docente do curso de Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná UNIOESTE/Toledo/Paraná.

golpe apresentam forte influencia das correntes conservadoras e discriminatórias, fato este, que pode ser observado quanto à políticas governamentais com caráter conservador e autoritário, que os articuladores do golpe estão a adotar, haja vista que o este processo não foi articulado somente por agentes políticos, estes tiveram apoio e suporte de mídias e instituições em geral, que além de reportagens, propagavam notas em tom de desaprovação do governo Dilma, e através destes meios incitaram o ódio e revolta de parcela da sociedade, a fim de criar um estado de exceção propicio para aplicação do Impeachment (aqui caracterizado como golpe) e com apoio popular.

1. Dos golpes na América latina

Desde o início do século XXI o objetivo dos EUA tem sido o de desestabilizar governos de esquerda ou de centro-esquerda que foram eleitos com uma política de independência e de enfrentamento ao seu controle na América Latina. A política dos EUA tem sido a de fortalecer os setores de direita em cada país, para empreenderem uma oposição e assim articularem golpes institucionais, como podemos perceber nas ações de intervenção ocorridas na Bolívia, Venezuela, Paraguai, Equador, Haiti.

Em menos de uma década, ocorreram três golpes de estado na América Latina pode se observar que houve uma mudança nas táticas e nas formas dos golpes, mudando dos Golpes de Estado que por tinham como principal meio a utilização das formas armadas e assim caracterizavam-se como golpes militares e civis quando com apoio de parcela da população, para agora com a dispensa da utilização dos meios militares tais ações têm sido denominada de “golpes brancos”, e para tanto são organizados utilizando como base: a grande imprensa, o judiciário e oposição bem articulada. Prova disto são os golpes que ocorreram em Honduras em 2009 onde o presidente eleito democraticamente Manuel Zelaya foi deposto, e apenas três anos depois, em 2012, quando Fernando Lugo sofre um julgamento político e deposto da presidência do Paraguai. E quatro anos mais tarde o alvo é o Brasil.

Ambos os dois primeiros casos de golpes citados, Honduras e Paraguai, não se recuperaram rapidamente do baque político que um golpe causa, pairou pelo ar um longo período a instabilidade eco-

nômica, a falta de credibilidade entre o povo, e o medo de que algo pior pudesse acontecer, visto que faz pouco mais de três décadas que acabaram as ditaduras militares na América Latina.

2. Golpe no Brasil

No ano de 2010 Dilma Rousseff foi eleita a primeira presidente mulher no Brasil, vindo a assumir o cargo de chefe do Estado em janeiro de 2011, sucedendo o também petista Luiz Inácio Lula da Silva. Sendo reeleita em agosto de 2014, com 54.501.118 votos, o que representa 51,64 % dos votos válidos em segundo turno, o qual disputou com o candidato Aécio Neves, do PSDB.

A campanha eleitoral de 2014 foi um período conturbado, após esse período, o segundo mandato de Dilma iniciou em meio a uma intensa crise financeira e de queda de confiabilidade do governo. Além de membros do PT e de diversos outros partidos estarem sendo acusados de envolvimento em corrupção e desvio de dinheiro em uma das investigações da Polícia Federal e Ministério Público sobre corrupção no país, envolvendo a estatal Petrobras. A “Operação Lava Jato” (denominação dada pela PF) prendeu, dentre outros nomes, o então tesoureiro nacional do PT, João Vaccari Neto, operador do partido no esquema. Ou seja, Vaccari foi acusado de receber propina das empreiteiras pelos contratos fechados com a Petrobras. A crise, os escândalos envolvendo o PT e a insatisfação com o governo levaram a população a realizar um protesto nacional, no dia 15 de março.

Dentre várias manifestações que ocorriam contra o atual governo, o destaque desta foi para os pedidos de saída de Dilma Rousseff da presidência do país. Porém, o que observou-se por parte e se criticou por parte da imprensa e por alguns cientistas políticos foi em relação à falta de consciência política dos manifestantes. Pois em meio aos gritos de “fora Dilma” existiam muitos manifestantes além de pedirem o impeachment presidencial ainda pediram a intervenção militar. A desinformação era tamanha ao ponto de que muitos dos que pediam o impedimento acreditavam que ocorreriam novas eleições ou que Aécio Neves assumiria a presidência. Segundo pesquisa do instituto Datafolha, 63% dos brasileiros defendiam o processo de

impeachment contra a petista, sendo que apenas 37% destes sabiam que o cargo seria assumido pelo vice-presidente.

Quanto ao papel da imprensa de acordo com Walter Lippmann, ampla parte da informação que as população adquire sobre política decorre do que é noticiado pelos meios de comunicação. A opinião publica a certa do que acontece nos grandes centros de debate politico, locais aos quais a maioria da população não tem acesso, advém do trabalho da grande mídia. Como afirma Gramsci, a mídia é um aparelho dotado de hegemonia, é que faz o transmite os para a sociedade civil os acontecimentos da sociedade politica, e por vezes, atua com parcialidade, adquirindo caráter de partido politico em defesa de seus próprios interesses políticos e econômicos (Lippamann, 2008) (Gramsci,2002)

3. O Impeachment

Para dar inicio a um processo de impeachment, é necessário que os cidadãos se manifestem, elaborando e entrando com um pedido contra o presidente e o apresentando à Câmara dos Deputados.

Durante o segundo mandato de Dilma, a Câmara recebeu pouco mais de 30 pedidos de impeachment.

Foi em setembro de 2015, que três juristas (Janaína Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo) entregaram à Camara dos Deputados um pedido de impeachment contra a presidente. Sendo este aceito pelo então presidente da Câmara, o deputado Eduardo Cunha.

Seguidos todos os ritos do processo de impeachment na câmara dos deputados a então presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo pelo período de 180 dias, o então Vice Michel Temer assumiu inteiramente a Presidência e nomeia seus Ministros cuidando para que tenha uma base aliada forte, a que se atentar ao fato de que seu governo foi composto inicialmente exclusivamente por homens.

Passado somente 11 dias de sua posse, seu governo já enfrentou seu primeiro escândalo. Em gravações obtidas pelo jornal Folha de S. Paulo mostram o ministro do Planejamento, Romero Jucá, dizendo

a um interlocutor (Sérgio Machado) que o impeachment de Dilma Rousseff era necessário e resultaria em um pacto para deter a operação Lava Jato. Horas depois da divulgação da gravação, Jucá anuncia, que se afastaria do ministério.

4. Admitindo o golpe

Em entrevista ao vivo na Band e em rede nacional Michel Temer admitiu, que Dilma Rousseff fora derrubada porque o PT não cedeu a chantagem do então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB), no Conselho de Ética da Casa; Temer narrou o episódio política como se fosse algo absolutamente banal e cuja culpa fosse exclusivamente de Dilma e do PT, por não terem se sujeitado à chantagem de seu aliado. Após contar sobre o fracasso do arranjo devido à recusa dos petistas, Temer comentou: “Que coisa curiosa! se o PT tivesse votado nele (Eduardo Cunha) naquele comitê de ética, seria muito provável que a senhora presidente continuasse”; na prática, Temer confessou que houve desvio de finalidade no golpe parlamentar de 2016 e que o impeachment em nada teve a ver com as tais pedaladas fiscais. A partir desses dados observamos características de golpe de estado como apontaremos a seguir.

5. Golpe de estado

A fim de entendermos e caracterizarmos o processo de Impeachment aplicado a Dilma Rousseff como golpe de estado, utilizaremos o conceito de Gabriel Naudé que conceitua que os golpes de Estado são propriamente como:

(...) ações audazes e extraordinárias que os príncipes se veem obrigados a executar no acometimento de empreitadas difíceis, beirando o desespero, contra o direito comum, e sem guardar qualquer ordem ou forma de justiça, colocando em risco o interesse de particulares pelo bem geral (Naudé, 1679).

O conceito de “golpe de estado” surgiu com a expressão em francês coup d’Etat no século XVII com Gabriel Naudé, em *Considérations politiques sur le coup-d’état* (1639), para definir a ação de Catarina de Médici de eliminar os heguenotes (protestantes) na noite de São Bar-

tolomeu (23 e 24 de agosto de 1572, em Paris),e também pela proibição do imperador romano Tibério casa com sua cunhada para assim evitar o risco de que os possíveis filhos dela pudessem vir a disputar a sucessão imperial com os filhos do imperador. O que este e outros exemplos de golpe de Estado citados por Naudé têm em comum é o fato de serem ações executados pelo soberano a fim de reforçar o próprio poder. Sendo tomadas de surpresa essas decisões para evitar possíveis reações por parte daqueles que sofrerão as consequências.

Com o advento dos regimes constitucionais este conceito foi ganhando novos contornos, passando a ser usado para definir todo movimento de subversão da ordem constitucional, toda violação da Constituição do Estado para a derrubada de um regime político, sendo essas ações executadas por parte dos próprios detentores do poder político.

Todo golpe de Estado tem por objetivo central a tomada do poder, e para tanto, derruba o governo em exercício. Instalando uma outra forma de governo, geralmente uma ditadura.

O Golpe de Estado pode ser executado por um grupo militar ou pelas forças armadas. E num outro caso, pode ser executado justamente por conta da neutralidade e cumplicidade das forças armadas. Em alguns casos pode ser acompanhado ou seguido de mobilização política ou social.

A teoria de golpes de Estado de Naudé é uma representativa tese da problemática da razão do Estado, em meio a um debate que apresenta desde a interpretação política das leis ate a defesa incontroversa da ideia de poder absoluto por parte do soberano, onde em situações extremas, pode-se aplicar a supressão temporária do direito e de princípios morais e religiosos, podem ser exemplos de necessários sacrifícios em prol do bem comum.

É utilizado para identificar uma ruptura institucional repentina o termo Golpe de Estado, o que significa que o controle do Estado passa repentinamente das mãos de um governo constitucionalmente eleito para outro grupo de governantes que toma o poder através do golpe, o que Naúde intitula como “ações extraordinárias”. Este conceito é proveniente das mudanças de paradigma propostas pelo Iluminismo

e pela Revolução Francesa. Antes desta época, as rupturas institucionais eram chamadas de revolução, o que, hoje, entende-se que para ocorrerem e serem denominadas como revolução precisam ocorrer profundos processos de mudança provocados principalmente com a participação popular, da sociedade. Logo, Golpe de Estado passou a representar as vias excepcionais de tomada do poder, normalmente recorrendo ao apoio militar ou de forças de segurança.

Das características dos Golpes Estado pode se apontar que uma das etapas do golpe é quando os grupos políticos de oposição ultrapassam a legalidade, por vezes fazendo o uso da violência para derrubar um governo legítimo. É comum observar na história desses eventos os cerceamentos às sedes dos governos para expulsar os governantes, ocorrendo, às vezes, até execução de membros do governo deposto.

Outra ação característica do Golpe de Estado é a suspensão do poder Legislativo, perseguição aos opositoristas, apoio de alguns setores da sociedade civil, instauração de regimes de exceção (estado de exceção) e decretação de novos meios jurídicos.

6. Estado de exceção

Estado de exceção é um conceito de origem jurídica precisa que aponta para um fenômeno social específico, que é a suspensão do Estado de direito utilizando o direito. Em um estado de exceção a ideia principal é de que em momentos de crise é necessário suspender a constituição, e tal suspensão deve ser legal. No estado de exceção o indivíduo não pode contar com a legislação para se defender. Ao longo da história observa-se que as constituições burguesas utilizam esse recurso, em casos como “ameça à ordem pública”, “à nação”, “ao povo” “combate a corrupção” etc., o direito é suspenso para que o Executivo possa agir com “presteza”, “prontidão”, “energicamente” etc. em alguns casos é chamado de estado de sítio, de emergência, de urgência, e em muitos casos nos Estados contemporâneos, o estado de exceção é decretado sem ser chamado por qualquer nome e, nesse sentido, podemos falar de medidas de exceção. Para entender melhor o conceito de estado de exceção utilizaremos a definição de alguns autores a seguir.

Como descreve de Giorgio Agamben, o estado de exceção “como o paradigma de governo dominante na política contemporânea” (AGAMBEN, 2004). Explicando melhor, afirma que:

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político (Agaben, 2004).

Ao refletir sobre um regime totalitarista, como este implantado pela ideologia neoliberal, deve se ter em mente a ideia de “oponente objetivo”. Como por exemplo, para Hannah Arendt, o totalitarismo não se caracteriza por ser um governo no sentido tradicional, mas é um “movimento” cujo avanço constante se encontra com novos obstáculos que devem ser eliminados. Se é que se pode falar em raciocínio jurídico num regime totalitarista, sua ideia central é a de “oponente objetivo” (Arendt, 1976).

Na compreensão de Dornelles, “a existência contemporânea apresenta um quadro de crise dos paradigmas da modernidade e é marcada pelo medo, pela incerteza, pela violência generalizada e pela vulnerabilidade” (Dornelles, 2012).

Nesse sentido, o século XXI em seu início, apresentou de modo peculiar um cenário de incertezas e, na esteira destas, vários governos e parlamentos viabilizaram e firmaram legislações cujo fim maior parece ser privar a sociedade (indivíduos) de direitos historicamente conquistados (como no caso das reformas trabalhistas e da previdência no Brasil). Desde então, a forma como o estado de direito age tem sido objeto de estudos e aprofundamentos, sobretudo, os paradigmas de ações empregadas no seio das sociedades, onde “o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma dominante na política contemporânea”.

Compreendendo que vivemos inseridos em um paradigma dominante de política sob a “proteção” do estado de exceção, Agamben denuncia que os métodos utilizados inicialmente como medidas de

segurança, ligadas a fatos e acontecimentos excepcionais que deveriam ser reservadas a um espaço e tempo restritos que, no entanto, acabam tornando-se regras de uso permanente. Dessa forma o que deveria ser uma medida de caráter de excepcional se torna uma técnica de governo. Configurando assim “o significado imediatamente biopolítico do estado de exceção como estrutura original em que o direito inclui em si o vivente por meio de sua própria suspensão”.

Segundo Agamben o estado de exceção é instaura um vácuo do Direito porque é um “espaço anômico onde o que está em jogo é uma força-de-lei sem lei”. E assim define-se um estado da lei em que, a norma está em vigor, mas não se aplica (não tem força), e atos que não têm valor de lei adquirem sua força. Vejamos:

“é essa indefinibilidade e a esse não-lugar que responde a ideia de uma força-de-lei. A força-de-lei, separada da lei, o imperium flutuante, a vigência sem aplicação e a ideia de uma espécie de ‘grau zero’, são algumas das tantas ficções por meio das quais o direito tenta incluir em si sua própria ausência e apropriar-se do estado de exceção, ou, no mínimo, assegurar-se uma relação com ele”
(Agamben, 2004).

Para Giorgio Agamben o Estado de Exceção é onde ocorre o ponto de maior tensão entre a força normativa e a anomia (marcada pela suspensão do direito). E é essa tensão que leva ao conflito; é por isso que ao tornar-se regra, e por isso o Estado de Exceção transforma o sistema jurídico-político em uma “máquina letal” (Agamben, 2004).

É dessa forma como afirma, o jurista Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, professor de Direito Constitucional da PUC-SP, em seu livro “Autoritarismo e golpes na América Latina - Breve ensaio sobre jurisdição e exceção”, em que apresenta um estudo sobre o Estado de exceção e os papéis diferentes que o Poder Judiciário adota para controlar, de forma autoritária, os cidadãos e a vida social em diversos países e que os conduziram, em diversos casos, a golpes de Estado. Segundo o jurista o Poder Judiciário vem atuado como “máquina de exceção” na América Latina, em diversos âmbitos, desde o controle policial sobre as periferias até a destruição de lideranças de esquerda e ataques a líderes de oposição.

Referências bibliográficas

ARENDR, Hannah. The origins of totalitarianism. Nova York: Harcourt, 1976.

AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. São Paulo: Boitempo, 2004

DORNELLES, João Ricardo W. Direitos Humanos e a Justiça da Memória: Uma perspectiva das vítimas. In: RUIZ, Castor M. M. Bartolomé, Justiça e Memória: Direito à justiça, memória e reparação, a condição humana nos estados de exceção. São Leopoldo: Casa Leiria, Passo Fundo: Ifibe, 2012.

GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 5.

LIPPMANN, W. Opinião pública. São Paulo: Vozes, 2008.

NAUDÉ, Gabriel. Considérations politiques sur les coups d'Etat. Paris: s.e., 1679.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Autoritarismo e Golpes na América Latina: Breve Ensaio Sobre Jurisdição e Exceção, 2016.

Populismo, hegemonía y proyecto nacional ¿existe una brecha para la emergencia de una situación populista en la actual coyuntura política paraguaya?



José Camilo Gauto Inchausti¹

“Sólo la emergencia, siempre contingente, de un sujeto popular soberano, puede abrir un hueco en el marco de la realidad construida por los expertos de la técnica”²

Resumen

Toda la realidad política nacional, regional y mundial está atravesada por el capitalismo en su fase actual, el neoliberalismo, que no solamente genera más acumulación de capitales sino también ha logrado atrapar y producir la subjetividad del ser. La crisis mundial que comenzó el 2007 ha generado diversas respuestas políticas al empobrecimiento de las clases populares, una de ellas fue la ola de los nuevos movimientos sociales y la emergencia de proyectos políticos de orientación populista. La desafección de los ciudadanos y las clases sociales con los partidos políticos, también ha sido constante en el siglo XXI.

El sistema político vigente en nuestro país siempre se ha enfrentado, durante los gobiernos de la transición democrática, a diversas demandas que emergen de la ciudadanía o de sectores de la población.

1 Estudiante de Grado. Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Sociales y Políticas. UNA. E-mail: camilogauto@hotmail.com

2 Alemán, J. (2016). Horizontes neoliberales en la subjetividad. En “Horizontes neoliberales en la subjetividad” (pg. 13-44). Buenos Aires, Argentina: Grama Ediciones.

La incorporación de las demandas particulares no ha sido incorporada en gran parte por las instituciones del Estado, a pesar de la insistencia de los movimientos sociales, sectores organizados de la ciudadanía; la democracia en el Paraguay se ha convertido en pura formalidad, esto ha ido a la par del incremento de las desigualdades, las problemáticas sociales, la pobreza y violencia estatal.

Este breve estudio pretende analizar las posibilidades de la emergencia de una situación populista en el Paraguay, país que cuenta con varias particularidades a tener cuenta; cuando hablamos de populismo nos referimos al proyecto teórico y político posmarxista que tiene como principales referentes a Chantal Mouffe, Ernesto Laclau y sus seguidores.

1. Desarrollo

La tarea de unas ciencias sociales crítica y reflexiva oscila entre dos premisas claves tomadas por Bourdieu: la primera, que éstas revelan cosas ocultas³ y la segunda, que no se debe lamentar, reír, ni detestar, sino comprender⁴. ¿Y por qué digo esto? Porque más allá de que toda ciencia sea política como afirmaba Gramsci, hay cierto misticismo que envuelve a la realidad social, no siempre disponible a simple vista y que requiere un acto de honestidad intelectual más allá de nuestros compromisos políticos, para lograr comprender el mundo que nos rodea.

Este ruidoso siglo XXI pone a las ciencias sociales frente a situaciones en cierta medida novedosas, pero que en su raíz son la continuidad de los problemas estructurales del capitalismo en su fase actual, eso que llamamos neoliberalismo. Los fenómenos del populismo, la financiarización de la economía, la migración, la escalada de violencia sistémica, el rol de los medios de comunicación, la extrema desigualdad, la geopolítica caótica, son dimensiones de una realidad compleja y que tienen algo en común: un orden global que

3 Bourdieu, P. (1984). Una ciencia que incomoda. En "Questions de sociologie" (pg. 61-74). París, Francia: Les editions de Minuit.

4 Bourdieu, P. (2013). Prólogo. En "La miseria del mundo" (pg. 7-8). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

se reactualiza de acuerdo a la correlación de fuerzas mundiales y a las necesidades de las clases dominantes de los distintos países, en especial de aquellos países con mayor desarrollo tecnológico.

Posterior a la caída del muro de Berlín, el mensaje tendencialmente unificador de las clases dominantes era *el fin de la historia*, la globalización sólo podía entonces ser concebida en lógicas de mercado, las alternativas estaban bloqueadas en el imaginario colectivo. La irrupción del zapatismo, los movimientos anti-globalización en Europa, el proceso latinoamericano iniciado en Venezuela, el surgimiento de los BRICS y finalmente el estallido de la crisis en 2007 refutan en la realidad esa hipótesis triunfante del capitalismo, con la hegemonía de los EEUU, a nivel mundial. Los largos procesos históricos están cargados de continuidades y rupturas, en tanto que las coyunturas se muestran contingentes. Es así, que siempre debemos sospechar de los discursos políticos que proclaman el fin de una época y el inicio de una nueva.

La experiencia de Latinoamérica dejó en evidencia varias cuestiones, que desoyendo los dictados del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se pueden obtener mejor resultados para las mayorías sociales históricamente excluidas, pero también que estos procesos tienen sus limitaciones y no resuelven las principales contradicciones estructurales del capitalismo. Aunque la principal lección de la última década latinoamericana es la dificultad que se presenta a la región en esa relación desigual *centro-periferia*, donde la dependencia financiera, tecnológica y cultural es realmente devastadora; las brechas entre países y regiones a veces puede ser bastante amplia.

A pesar de los límites y las dificultades de los *gobiernos progresistas* se lograron avances significativos en materia de educación, alimentación, derechos humanos, cultura, vivienda y salud. La región de la mano de estos gobiernos logró sacar de la pobreza extrema a millones de personas, como un síntoma de que hay alternativas más justas hacia los pueblos.

Las lógicas emancipatorias que recorrieron Latinoamérica durante los gobiernos progresistas, con los matices respectivos y las limitaciones propias, tienen su revés del otro lado del Atlántico, y en el Norte. El *neofascismo* o *populismo de derecha* es una realidad en los

EEUU con la llegada de *Donald Trump* a la casa Blanca, como así también el auge de fuerzas políticas como *El Frente Nacional* en Francia. Pero tampoco han quedado atrás las iniciativas políticas populistas de izquierdas, prueba de ello es *Podemos* en España, la *Francia Insu-misa* y la *Revolución Democrática de Bernie Sanders*. ¿Son fenómenos coyunturales? ¿O efectivamente las nuevas lógicas políticas del siglo XXI que emergen giraran en torno a estos populismos?

El populismo se volvió de uso común en los últimos tiempos como una etiqueta peyorativa con la cual especialistas y medios de comunicación masivos han arrojado fuego hacia políticos, y fuerzas políticas de contenidos totalmente distintos, así también libros y estudios sobre el fenómeno del populismo se han multiplicado en la academia. Todos hablan del populismo, muchos opinan acerca de sus *efectos*, algunos lo analizan desde la academia pero son unos pocos quienes han hecho *un uso laico*, por así decirlo, del mismo.

El teórico más importante acerca del populismo es el argentino Ernesto Laclau, quien ha podido desarrollar unas categorías y claves analíticas, que permiten trazar un mapa acerca de la constitución del populismo como fenómeno político. De igual manera han pensado al populismo Chantal Mouffe, Benjamín Arditi, Chantal Delsol, Francisco Panizza, Loris Zanatta, José Luis Villacañas, y varios otros autores, con opiniones totalmente dispares pero manteniendo cierta uniformidad relativa al *núcleo del populismo*. A pesar de que la mayoría de estos autores sean europeos, como dijo una vez Pablo Iglesias Turrión: *hemos aprendido de América Latina*⁵. Y así fue, este terremoto en las lógicas políticas ha sido la herramienta fundamental de los gobiernos progresistas.

Un recorrido acerca de las categorías principales del populismo, los análisis obligatorios para pensar la hegemonía y, las condiciones que hacen posible el surgimiento de una situación populista en Paraguay, serán los temas a desarrollar en el presente trabajo, como una apuesta por pensar los nuevos tiempos de la política desde ópticas que rompan con las visiones convencionales.

5 http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/Pablo-Iglesias-Latinoamerica-disciplinar-financiero_0_2137586278.html

2. Una elaboración teórica del populismo y la hegemonía

La concepción más elaborada acerca del populismo desde la teoría política ha sido sin lugar a dudas *La razón populista* de Ernesto Laclau, una síntesis bien elaborada acerca de nuestro objeto de estudio. La dificultosa lectura del texto, de la cual seguramente el autor fue consciente, lo ha llevado a elaborar artículos diversos, donde se pueden encontrar elementos importantes incluidos en el libro, como lo son: *Populismo ¿qué nos dice el nombre?*⁶, y en *¿Por qué los significantes vacíos son importantes en política?*⁷.

Los puntos nodales del populismo como sinónimo de lo político y como una *construcción del pueblo por excelencia en oposición a la administración pura*⁸ son resumidos a continuación:

- *La dicotomización del espacio social mediante la creación de una frontera interna.*
- *Construcción de una cadena de equivalencias entre las demandas insatisfechas.*
- *La representación de la cadena de equivalencias mediante un signifi-
ficante tendencialmente vacío, éste es el momento de la hegemonía
o el comienzo de ella.*

Esta sería una síntesis simplificante de las articulaciones necesarias para pensar en una lógica de la constitución del pueblo como agente histórico. Para Laclau *una situación social en la cual las demandas tienden a reagruparse sobre la base negativa de que todas permanecen insatisfechas es la primera condición –pero de ninguna manera la única- de ese modo de articulación política que denominaremos populismo*⁹. Pero hay que tener en cuenta que *ninguna demanda social tiene como su*

6 Panizza F. (compilador). (2009). *Populismo, ¿qué nos dice el nombre?* En “El populismo como espejo de la democracia” (pg. 51-70). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

7 Laclau, E. (1996) *¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?* En “Emancipación y diferencia” (pg. 69-86). Argentina: Compañía Editora Espasa Calpe.

8 Laclau, E. (2015). *La heterogeneidad entra en escena.* En “La razón populista” (174-198). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

9 Panizza F. (compilador). (2009). *Populismo, ¿qué nos dice el nombre?* En “El populismo como espejo de la democracia” (pg. 51-70). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

*destino manifiesto una forma a priori de inscripción, todo depende de una lucha hegemónica*¹⁰ esto quiere decir que hay una disputa o *ambigüedad inherente a todas las fronteras y la imposibilidad de éstas últimas de adquirir una definitiva*¹¹, los significantes tendencialmente vacíos se vuelven entonces *flotantes* en ciertos momentos de claroscuros políticos.

La complejidad de los procesos políticos permite que estas demandas insatisfechas, una vez nacidas del seno de la sociedad puedan tener también otros destinos, es decir *la institución puede absorber o pueden cambiar su signo político*¹². Por eso, podríamos sentenciar que el populismo ha llegado a EEUU y Francia de la mano de opciones ideológicas de extrema derecha; como así también el populismo ha construido lo político en Latinoamérica y España con proyectos políticos de izquierda.

Cuando las demandas que andan arrojadas en las calles tienden a reagruparse, esa es la primera precondition del populismo. Una demanda, caracterizada por su particularidad diferencial, es un *Sujeto Democrático* dice Laclau; varias demandas, sujeto del resultado de la agrupación equivalencial de una pluralidad de demandas democráticas es un *Sujeto Popular*, algo más amplio.

Para Ardití, el populismo *surge cuando hay una crisis de representación, es una respuesta a la incapacidad o negativa de las élites para responder a las demandas del pueblo*¹³. Entre los elementos fundamentales que lo constituyen cita a: la invocación del pueblo, crítica a las élites y la corrupción, el imaginario participativo, el papel de los líderes políticos fuertes¹⁴.

En tanto que, Juan Carlos Monedero¹⁵ habla acerca de dos momentos en la aparición de una situación populista: el momento destituyente y el

10 Ibídem

11 Ibídem

12 Ibídem

13 Panizza F. (compilador). (2009). *El populismo como periferia interna de la política democrática* En "El populismo como espejo de la democracia" (pg. 97-132). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

14 Ibídem

15 <https://www.youtube.com/watch?v=MCMtKV0aM4k&t=671s>

momento constituyente. Una crisis orgánica, crisis económica, guerras, el agotamiento de los partidos políticos, la confusión de época son algunas de las causas múltiples que permiten que suenen las trompetas del populismo. En pocas palabras, el fracaso de las instituciones, el secuestro de la democracia y la ruptura social son ejes del momento destituyente.

Devolver la voz a quién la ha perdido o nunca la ha tenido, cuestionar el orden institucional vigente, construir sentidos comunes compartidos por sectores excluidos de una sistema social injusto permiten avanzar en procesos constituyentes, que necesitan volverse nuevas instituciones y nuevos ordenamientos jurídico-políticos, mediante *trincheras culturales en la sociedad civil*, como sostenía Gramsci. Así se piensan las construcciones de una hegemonía contraria al poder. En sintonía con este camino al *poder* no se debe dejar de lado la importancia de la tecnología social y los medios de comunicación, donde actualmente residen esas visiones de mundo arrojadas al imaginario colectivo.

En cuanto a la hegemonía, ¿por qué la importancia del término? Fue Gramsci quién le dio el mejor uso, debido a que ya se encontraba presente en textos previos. *Hegemonía* es el despliegue política de la coerción más el consenso, se trata de comprender cómo una clase social o una agrupación de ellas pueden someter y dominar a otras bajo una dirección política, económica e intelectual. Evidentemente esto varía de acuerdo a cada sociedad, a cada momento histórico y está sometida de forma constante a la disputa o lucha política.

Perry Anderson¹⁶ estudia ésta problemática conceptualización, de este autor extraigo dos ideas centrales que él mismo cita de Gramsci para entender la hegemonía, al menos en el sentido que quiero darle a este trabajo.

La estructura social es profunda y se mueve con lentitud, en tanto que los *sentidos comunes* pueden ser más intensos, fluctuantes y dinámicos. En ese sentido, cuando se entrecruzan lo magmático con la superficie sucede que: *las ideologías previamente desarrolladas se transforman en «partido», entran en conflicto y confrontación, hasta que*

16 Anderson, P. (1981). Las antinomias de Antonio Gramsci. Barcelona, España: Fontamara.

*sólo una de ellas, o al menos una sola combinación, tiende a prevalecer, imponiéndose y propagándose a través de la sociedad. De este modo, consigue no sólo una unificación de los objetivos económico y político, sino también la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones sobre las que surge la lucha no en un plano corporativista, sino universal. Crea así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados*¹⁷. Esta situación o momento resulta clave para la disputa por el poder.

Cuando un grupo social fundamental adquiere una situación histórica favorable, pasa al frente mediante un proyecto nacional. Este proyecto nacional denota *la supremacía de un grupo social que asume dos formas: «dominación» y «dirección moral e intelectual». Un grupo social es dominante sobre grupos enemigos a los que tiende a «liquidar» o someter con la fuerza armada, y es dirigente sobre grupos afines y aliados*¹⁸. Proyecto nacional no implica que sólo sea pensado y constituido por actores locales, sino que *se piensa en el territorio nacional*, ya sea por actores locales o internacionales.

3. Posibilidad de emergencia de una situación populista en Paraguay

Paraguay posee un índice de concentración de tierras muy superior al resto de la región y la más alta del mundo, el informe Yvy Jara dejó varios datos contundentes al respecto. Es así que, *el 90% de la tierra está en manos de 12.000 grandes propietarios, mientras que el restante 10% se reparte entre 280.000 pequeños y medianos productores*¹⁹. Esta lógica de lo social que podríamos llamar *acumulación por desposesión*²⁰ afecta no sólo al campo del agronegocio y ganadería, sino que tiene lugar en la dimensión financiera, política, energética, social, cultural, y hasta podríamos arriesgar incluyendo a lo simbólico bajo esta lógica del neoliberalismo.

17 *Ibidem*

18 *Ibidem*

19 Guereña, A. & Rojas, L. (2016). Yvy Jára, los dueños de la tierra en Paraguay. Asunción, Paraguay: Oxfam.

20 Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

El infortunio se enamoró del Paraguay decía Roa Bastos, pero esta situación social no es azarosa sino consecuencia de decisiones políticas. La sociedad paraguaya se encuentra en cautiverio de una minoría poderosa, que no escatimó en derramar sangre para mantener intacto el orden de cosas, la masacre de *Curuguaty* es muestra de ello.

La historia de la sociedad paraguaya desde tiempos de la Colonia Española es la historia de la lucha por la tierra. En tiempos históricos post-guerra²¹, la hegemonía colorada-liberal en sintonía con las clases dominantes (nacionales e internacionales) hasta el día de hoy cimentan su dominación política y económica en la explotación de la tierra.

Sumado a esta explotación que genera riquezas excesivas, los nuevos vientos de la especulación financiera, la propiedad de los medios de comunicación masivos, el comercio legal e ilegal y la constante apropiación de los recursos del Estado, a través de los negociados de las licitaciones y las megaobras públicas, fueron generando las condiciones para que en la sociedad paraguaya muy pocos tengan mucho, frente a una amplia mayoría desposeída o que no posee más que su fuerza de trabajo.

Posterior al largo período conocido como *Stronismo* (1954-1989), donde el régimen político facilitó y promovió un *orden de relaciones* que generó riquezas a gran parte de los *dueños del Paraguay*, comenzó un período conocido en la academia como *transición a la democracia*, dónde ciertas realidades *aparentes* fueron modificadas, más no así la *esencia* del poder en la sociedad paraguaya. *Esencia* que no es sinónimo de estático, natural, ni sustancia, pero que comprende el devenir histórico contradictorio, cargado de sangre y saqueo, cristalizado en *relaciones de poder*.

Ya lo decía Tomás Palau en su momento, que *en Paraguay se habla mucho de política pero poco de poder*, es así que fetichizar conceptos como *transición a la democracia* deja de lado lo magmático de los procesos sociales, por ello este concepto debería ser revisado críti-

21 La Guerra Grande contra el Paraguay (1865-1870). La Post-Guerra es un escenario desolador donde nacen los dos partidos políticos tradicionales (Colorado y Liberal).

camente, por no terminar de comprender las diversas *(re)actualizaciones de la hegemonía societal*.

Comprender implica pensar la realidad como totalidad y sus múltiples determinaciones, implica pensar el poder en términos de hegemonía, donde operan variables que ordenan y desordenan la realidad, jerarquías, complejidades, tecnologías sociales, dispositivos de dominación y por supuesto tensiones, que a veces se vuelven violentas y traumáticas. Estas no son taxativas, a continuación enuncio las que considero fundamentales, para iniciar una reflexión sobre como *re-pensar la hegemonía*:

- Una formación social histórica, con un modo de producción predominante: el enclave sojero y ganadero a gran escala, en detrimento de alternativas agroecológicas y de menor escala.
- La dependencia económica y la relación desigual internacional, al Paraguay se le asigna, en la división internacional del trabajo, la producción de materias primas.
- La división de la sociedad en clases sociales, aspecto fundamental de un análisis social.
- Un sistema político donde el bipartidismo es determinante aún. Instituciones débiles, una democracia procedimental que no satisface las grandes necesidades de la población (salud, trabajo, educación, alimentación, vivienda), leyes y normativas que funcionan en la medida de los intereses de los poderosos, un sistema electoral que favorece a los grandes partidos, una justicia criminal y cómplice de violaciones a los DD.HH y una clase política en extremo funcional a la reproducción de la dominación.
- La irrupción del nuevo trabajo *emprendedor*, las tecnologías asociadas a la comunicación, poderosos grupos empresariales de medios de comunicación, formas de vida asociadas al goce y consumismo en exceso, *el american way of life*.
- La negación sistemática de la diferencia, donde la dominación se sustenta en la exclusión de la vida social por razón de clase/raza/género, teorizada por Quijano. La colonialidad del poder desautoriza a *decir/hacer/pensar-se* a los dominados.
- La educación bancaria pensada únicamente para las necesidades del mercado, desde los primeros años de vida hasta la educación

superior. El proceso educativo, al igual que el del trabajo en el siglo XXI, opera las 24 horas del día mediante los dispositivos tecnológicos e ideológicos de dominación.

- Una *disciplina* sobre nuestros cuerpos que opera desde la escuela, pasando por el trabajo, la cárcel, la milicia, las universidades e inclusive en las relaciones más íntimas. La *tecnología del cuerpo* diseñada desde los centros mundiales del poder.
- La destrucción sistemática y acelerada de la naturaleza, donde ocupamos el mayor índice de deforestación mundial. La economía extractivista y el saqueo de recursos naturales en todo el territorio nacional, son fundamentales para la reproducción del capital.
- La violencia *estatal/social* que enferma a la sociedad, es lo que Boaventura de Souza Santos llamó *fascismo social*²².
- El pensamiento y la construcción del sentido común o imaginario social subordinado a la lógica de la sumisión, donde sale a relucir la *violencia simbólica* teorizada por Pierre Bourdieu.

En síntesis: la extrema desigualdad social, una abrumadora concentración del poder, una amplia dependencia con el *Otro/Afuera*, y la destrucción de la comunidad política entendida como constelación *naturaleza-trabajo humano-relaciones sociales*, son los pilares necesarios para comprender la totalidad nacional.

4. ¿Quién está en la calle? ¿quién está en el poder?

La pregunta para comprender la coyuntura política y las correlaciones de fuerzas debería ser la siguiente: ¿Qué sector no se ha movilizado durante el gobierno de Horacio Cartes? Si uno hace un análisis pormenorizado de la situación puede encontrar que la política se ha encontrado más en la calle, que en el Parlamento o en las políticas públicas.

Taxistas, estudiantes universitarios y secundarios, campesinos, trabajadores, mujeres, indígenas, bañadenses, artistas, músicos, grupos LGTBI, periodistas, cooperativistas, movimientos de DD.HH., docentes, cuida-coches, desplazados de sus viviendas-hogares, funcionarios judiciales, choferes de colectivos, y otros muchos más sujetos que

22 de Sousa Santos, B. (2016). *La difícil democracia*. España: Akal.

reclaman derechos o *demandas particulares* han tomado la iniciativa de salir a las calles, *romper el silencio y el miedo*, columna vertebral del régimen político construido desde el Stronismo.

Durante los años de gobierno, las políticas del *Nuevo Rumbo* giraron en torno al endeudamiento, la privatización y los recortes sociales, las grandes obras públicas, la modernización del aparato estatal en un sentido amplio, y en una perspectiva más amplia: *la re-configuración de las clases dominantes*.

Un gobierno neoliberal, alejado de las grandes necesidades de la población y que llegó al poder con un mensaje claro: *modernizar los aparatos corroídos heredados por 60 años de coloradismo tradicional, para la reproducción del capital y una mayor acumulación de riquezas*. En esa orientación política e ideológica caminan los posibles sucesores de Cartes, en caso de que la ANR logre la continuidad en el 2018, para el gobierno: desde Santiago Peña hasta Mario Abdo Benítez, con los matices respectivos. La perspectiva de *modelo de país* del se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2030²³, un documento que sintetiza el modelo de país que tiene pensado y planificado el *Nuevo Rumbo*, al menos en el aspecto institucional-legal.

La otra cara del modelo o marca país del *Nuevo Rumbo* se define por una apuesta modernizadora, éste ha localizado su atención en lo relativo al trabajo emprendedor o creativo, la transparencia, el programa de Becas “*Carlos Antonio López*”, el trabajo no despreciable en materia de vivienda y la formalización de algunas instituciones estatales; es decir, formalizó, racionalizó y modernizó algunas áreas del Estado. Todo este trabajo permite al gobierno construir un discurso de *desarrollo y transparencia del país*, con una impronta juvenil presente principalmente en la SENAVITAT, el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría.

Un rostro joven, emprendedor, relacionado con *outsiders de la política*, el toque académico y la transparencia, han sido el paso hacia adelante en la construcción de una nueva hegemonía; hegemonía

23 <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

que lleva consigo desalojos, asesinatos, mafia, violencia y por sobre todo: *acumulación por desposesión*.

Mirando en perspectiva histórica, la ANR ha modificado sustancialmente su composición discursiva y su énfasis institucional en el aparato del Estado, luego de la decadencia en el 2008, el entorno de Horacio Cartes y nuevos actores han tomado las riendas del *Partido Nacional Hegemónico*, se está gestando un nuevo Partido que sintetiza un proceso, donde el tablero del poder se reconfigura. El proyecto de enmienda y la crisis de orden, desatada a finales de marzo e inicios de abril de este año, sentenciaron lo que probablemente iba a ser la tendencia con una oposición fragmentada: *la continuidad del Nuevo Rumbo*.

Oponerle un nuevo orden al *Nuevo Rumbo* implicaría pensar la sociedad desde la totalidad y la hegemonía. No hay proyecto de país sin un proyecto de hegemonía. Entre tantas demandas insatisfechas y dispersas la brecha está abierta para que alguien nombre y construya al pueblo, no sin antes hacer un análisis riguroso de la sociedad paraguaya, sus particularidades, el lenguaje popular, el sentido común sedimentado, sus valores más preciados, sus dolencias, sus tristezas y por supuesto, sus miedos y esperanzas. Pensar y construir no sólo implica nombrar a las cosas, o construirlas en trincheras de la sociedad civil, sino lograr emocionar a las mayorías sociales, porque muchas veces ciertos discursos pretenden hacer valer el *racismo de la inteligencia* del que hablaba Bourdieu, frente a lo más íntimo del sentir popular.

No se deben olvidar las limitaciones para la construcción de un pueblo en Paraguay, que pasan por la incorporación de demandas a través del aparato político-partidario prebendario, la falta de solidaridad entre *sujetos democráticos*, la incompreensión de esa diferencia entre *diagnósticos/discursos* y, el conservadurismo sobre los símbolos en la izquierda; y la ineficacia de la izquierda de presentarse como *clase dirigente*, mediante la dificultad en la actualización de las herramientas políticas totalmente necesarias para ganar un país: la comunicación política, la lucha contra la corrupción, la innovación y creatividad tecnológica-cultural, la transversalidad de los *proyectos/discursos/prácticas colectivas* y la necesaria empatía radical como co-razón de un modelo alternativo de país.

5. Pensar un nuevo imaginario colectivo y construir una sociedad diametralmente diferente

El gran desafío para un proyecto que pretenda oponerse radicalmente al modelo neoliberal del Nuevo Rumbo es *pensar al populismo como un actualizador del contrato social vigente o como un nuevo orden hegemónico*, que recupere la dignidad de las grandes mayorías sociales. Parece muy sencillo en el decir, pero la construcción de una hegemonía alternativa debe ser elaborada y puesta en práctica de una manera meticulosa, se deben conocer las más profundas dolencias del pueblo como también los valores que lo emocionan, o motivan a *politizarse*, es básicamente un trabajo de laboratorio pero necesariamente obligado a ensuciarse a través de la praxis colectiva y la educación popular.

En tiempos donde las certezas quedan congeladas y los miedos e incertidumbres pasan al frente, las fuerzas políticas que se denominan progresistas o de izquierdas no pueden quedar *a medias* en las denuncias de los excesos del sistema como es típico de la derecha, sino *ir al núcleo de ese sistema*, si se quieren quebrar las posiciones políticas; siempre hay que ir más allá, con un pie en el sentido común y otro en la transformación política. Esta construcción de lo político, ha quedado imposibilitada en el Frente Guasu luego de *la crisis de la enmienda*, nunca estuvo cerca de Avanza País por sus acuerdos políticos con el cartismo y en el Congreso Democrático del Pueblo se camina hacia construcciones más ortodoxas, por fuera del sistema político-electoral.

Hay que hacer una distinción clave para pensar la hegemonía y los desafíos a futuro: saber diferenciar *los diagnósticos sociales rigurosos* (donde el marxismo y las categorías de clases sociales, fetichismo, plusvalor, explotación, entre otros son siempre válidos y necesarios con los debidos ajustes a los nuevos tiempos) *de las iniciativas políticas, los discursos y proyectos emancipatorios*, donde es clave el populismo, de izquierdas. Prueba de ello ha sido Podemos de España, que no nació de la nada, aprendió de América Latina, de los proyectos latinoamericanos. Esa herramienta desplegada en la praxis es nuestra, de nuestros pueblos, por ello hay que saber usarla en la medida de las posibilidades históricas. Todo ello si se pretende modificar el orden vigente.

Aunque el pueblo sea ultrajado por los gobiernos colorados, excluido de la sociedad, carente de políticas sociales ello no lo vuelve susceptible de identificarse con una propuesta emancipatoria de izquierdas, hay que entender que mientras peor se está, lógicamente peor se está, porque esto muchas veces no se entiende. Las posiciones no están determinadas, se construyen. Si no lo construyen las fuerzas políticas democráticas o progresistas, lo hará la derecha, o quizás ya lo esté haciendo.

El conflicto de clases y el juicio político de Fernando Lugo en Paraguay en 2012



Beatriz Soares Lourenço¹

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo analizar en qué medida las cadenas de producción de la agroindustria son capaces de influir en la calidad de la democracia en Paraguay, que tuvo como el más reciente punto crítico el juicio político de Fernando Lugo, en 22 de junio de 2012. La intensificación de los conflictos sociales entre el campesinado y los propietarios de tierras en los momentos previos del juicio político, el posicionamiento de las asociaciones y las medidas adoptadas por el nuevo gobierno después de la queda presidencial son factores que llevan a pensar en un fuerte carácter de clase que se manifiesta en las instituciones democráticas paraguayas. Serán relacionadas las perspectivas institucionales y de clase, utilizando como marco teórico y metodológico la sociología política marxista, como la obra de Karl Marx “18 Brumario de Luís Bonaparte” (1852), con el fin de verificar la hipótesis de que los conflictos socio-políticos entre la agroindustria y el campesinado y su manifestación en el marco político-institucional están en el centro de las causas más profundas del juicio político de Lugo en Paraguay.

¹ Estudiante de maestría en Ciencia Política de Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil. E-mail: beatriz.lourenco34@gmail.com

1. Introdução

O processo de juízo político que marcou a destituição de Fernando Lugo no Paraguai em 2012 tem sido analisado de diversas formas, sob diversas perspectivas. Orquestrado e ultimado pelos parlamentares opositoristas, grande maioria nas casas do Legislativo paraguaio, iniciou-se no dia 21 de junho quando a Câmara dos Deputados aprovou o processo de *impeachment* por 73 votos favoráveis e apenas 1 contrário; e teve seu desfecho no dia seguinte, sexta-feira, dia 22 de junho, quando por 39 votos favoráveis e 4 contrários no Senado, foi decidida a destituição do então chefe do Executivo.

Este trabalho visa discutir o impeachment de Fernando Lugo em 2012 utilizando como marco teórico e metodológico a narrativa de golpe de Estado presente na obra “O 18 Brumário de Luís Bonaparte” (2011), de Karl Marx. Primeiramente será feita uma breve introdução sobre tal obra e seus fundamentos teóricos principais. Se aprofundará no caso estudado na segunda parte, quando se analisará a relação entre o aparato político institucional e a sociedade, para então, finalmente, ser feita uma conclusão sobre as contribuições que tal análise pode apresentar aos casos de golpes de Estado.

2. A narrativa teórica de Marx

O estudo sobre disputas políticas de Marx em o 18 Brumário de Luís Bonaparte é onde está a aplicação do método do materialismo histórico dialético. Marx aborda os acontecimentos que levaram ao Golpe de Estado de Luís Bonaparte na França e analisa a conjuntura política, social e econômica da França no período de 1848 até 1851.

Neste trabalho, Marx demonstra empiricamente os acontecimentos e deixa em seu percalço formulações teóricas sobre a relação entre o Estado e as classes sociais no decorrer da história. É possível dissecar desta obra alguns conceitos capazes de demonstrar sua visão sobre a política e que foram fundamentais para a formulação de uma teoria marxista do político.

A concepção de História de Marx é baseada em sua reflexão sobre a sucessão dos eventos na história francesa. Marx observa o golpe de estado e a revolução de 1848 como fantasmas da antiga Revolução Francesa. O que ocorre para ele é o ressurgimento de velhos elementos que fazem com que o povo francês acabe se vendo retrocedendo a um ponto anterior às jornadas revolucionárias e o golpe de estado de Luis Bonaparte seria uma resposta à contrarrevolução encabeçada pela burguesia. A história se repete duas vezes “a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa” (Marx, 2011, p. 25).

A organização dos homens em classes ocorre de acordo com suas condições materiais e sociais de existência dadas pelo processo histórico que levou à germinação do capitalismo. Os eventos históricos analisados nesta obra e como se relacionam que seus processos históricos revelam a existência de duas relações que Marx observa e analisa: a relação entre Política e Sociedade e, conseqüentemente, entre Estado e Sociedade.

A atuação política de classe se manifesta a partir de seu interesse coletivo, em contraposição ao interesse individual de um membro desta classe. Esses interesses devem ser dissecados e desmascarados a partir da análise do fenômeno político. Marx, em sua análise do golpe de 1851 na França, busca estabelecer conexões entre as práticas e os programas do partido político, de um lado, e os interesses efetivos ou em potencial de classes em conflito de outro (Boito Junior, 2007). É evidente o objetivo de Marx em exumar as relações de classe do âmbito político institucional, como uma revelação da verdade, ou seja, as forças reais que disputam o poder estão mascaradas e obscurecidas por princípios partidários, sentimentos, ilusões e visões de vida que formam uma superestrutura criada e moldada por toda classe a partir de seu aspecto material e das relações sociais que possui com as demais classes.

O conceito de cena política aparece como uma metáfora a uma encenação teatral. É na cena política que se observa a luta entre organizações e partidos, “como uma espécie de superestrutura da luta de classes e de frações de classe, que formam aquilo que poderíamos denominar a base socioeconômica da cena política” (Boito Junior, 2007,

p. 139). Isso significa que a cena política é o espaço pelo qual as forças sociais agem tanto politicamente quanto por meio dos partidos políticos (Codato, 2006). É somente quando a classe age de forma coletiva que pode adquirir capacidade de ação política (Perissinotto, 2007).

No conceito de cena política há duas realidades observadas: aquilo que é aparente e o que não é aparente². A cena política é o lugar de tradução, expressão e ocultação dos interesses das forças sociais (Codato, 2006). Nela aparece de maneira nítida a manifestação política das instituições representativas, os partidos políticos. Nela também se traduzem os interesses de classe que moldam suas estruturas:

Antes de prosseguirmos com a história parlamentarista, fazem-se necessárias algumas observações para evitar os equívocos comuns sobre o caráter geral da época que temos diante de nós. Visto pelo prisma democrático, tratou-se, durante o período da Assembleia Nacional Legislativa, da mesma coisa de que se havia tratado no período da Assembleia Nacional Constituinte: da simples luta entre republicanos e monarquistas. [...] Um exame mais detido da situação e dos partidos, contudo, faz desaparecer essa aparência superficial, que mascara a luta de classes e a fisionomia peculiar desse período. (Marx, 2011, p. 59)

Com o objetivo de complementar a análise político-institucional do golpe de Estado em 2012 no Paraguai³, buscar-se-á considerar as duas perspectivas como lados da mesma moeda: o Estado Capitalista. Deve-se relacioná-las e entender de que forma a disputa política de classe se relaciona com a tal crise política e de que forma essa visão se conecta com os novos conceitos de golpe de estado.

2 De acordo com Codato (2006), “poderíamos imaginar que a cena política cumpre igualmente os mesmos papéis: ela é o lugar por excelência de manifestação (“institucional”) da luta política de classes – e não uma simples “aparência” que encobre uma realidade essencial – e, ao mesmo tempo, o espaço onde essa luta parece ser, mesmo para seus protagonistas, tão somente um conflito político entre forças rivais sem conexão com a luta em torno dos interesses econômicos de classe. Daí as “descobertas” da Ciência Política de partidos, ‘sem base social’, políticos que representam a si mesmos, ações legislativas compreendidas em função de seus próprios meios e fins etc.” (Codato, 2006, p. 12).

3 Neste trabalho, a ocorrência de um golpe de Estado é um pressuposto, baseado nos recentes trabalhos sobre o conceito, reformulado e denominado como “Neogolpe” (Tokatlian, 2009) ou “Golpes do Século XXI” (Soler, 2015).

3. Os fantasmas do passado

Antes de entrarmos no momento político analisado, será feita uma breve exposição da história política recente do Paraguai a partir da relação entre o aparato político-institucional e as forças sociais. O objetivo é compreender o fenômeno aqui estudado como reflexo dos fantasmas do passado.

O Paraguai possui um dos sistemas de partidos mais antigos da América Latina e também um dos mais estáveis. Desde a década de 1880 até o início da década de 1950 o sistema de partidos do Paraguai era basicamente bipartidário (Abente, 1996). O bipartidarismo formado pelo partido Colorado (ANR) e o Partido Liberal (PLRA) representava as classes dominantes em conflito desde o meio do século XIX e, mesmo estando na direita do espectro político, há uma considerável diferença ideológica. Esses partidos foram os principais protagonistas na política do Paraguai (Villagra & Delgadillo, 2012)⁴.

Somente quatro presidentes governaram o Paraguai em 97 anos, e o mais expoente é o General Alfredo Stroessner, que governou de 1954 a 1989, em um longo período ditatorial. A maior parte do tempo se configurou na disputa entre os partidos Liberal e Colorado, e este fato influenciou diretamente na sociedade paraguaia, que possui uma grande participação dos partidos em sua vida política (Soler, 2011).

Durante a ditadura de Stroessner, se desenvolveu uma relação entre o Estado paraguaio e o partido Colorado de complementaridade tão

4 Conforme argumenta Pozas, “a nivel departamental, la hegemonía del bipartidismo es todavía más sólida, ya que de las 17 gobernaciones que tiene el país nueve están bajo control del Partido Colorado y siete del Partido Liberal, es decir, el 94,1%. En el ámbito municipal, la «pluralidad de proyectos» es aún mucho más restringida, ya que las opciones de izquierda y centroizquierda sólo controlan siete intendencias de un total de 242, lo que supone un escasso 2,89% (Justicia Electoral 2011). Además, en este ámbito, la renovación de autoridades se produjo en noviembre de 2010, es decir, dos años y medio después de la victoria de Lugo, lo que refleja la fortaleza del bipartidismo y las fuertes limitaciones para que la «pluralidad de proyectos» pueda expandirse” (Pozas, 2012, p. 28). Mesmo havendo atualmente outros partidos menores, a maioria deles se encontra também respondendo os interesses das elites, se concentrando na direita do campo ideológico. Isso demonstra uma imensa incapacidade da esquerda de organização e de abrir espaço nesse sistema dominado por partidos e atores conservadores (Villagra & Delgadillo, 2012).

consistente que o aparato do governo se converteu em propriedade exclusiva do partido, havendo uma espécie de partidização da polícia e das Forças Armadas (Abente, 1996). O acesso e a permanência aos cargos burocráticos, da polícia e das Forças Armadas era sujeito à adesão ao partido Colorado, levado à sua estruturação dentro do âmbito estatal (Pozas, 2012). O que caracteriza o âmbito econômico é a aplicação de um plano formulado pelo FMI de estabilização econômica entre os anos de 1957 e 1960, que propiciou um apoio financeiro norte-americano e de organismos multilaterais de crédito, levando os grêmios empresariais à adesão à ditadura:

Un indicador permite ver con nitidez esta nueva alianza económica entre la pequeña burguesía interna, surgida al calor del stronismo, en torno al gran capital y a la clase política gobernante: a partir de la promulgación de la Ley de la Banca Especializada se crearon, en el periodo 1973-1981, 12 bancos, 26 financieras, 6 sociedades de ahorro y préstamo y 30 compañías de seguros. Paraguay se convirtió em el paraíso de la especulación financiera (Soler, 2011, p.34).

Durante a década de 1970, houve um processo de modernização agrária que começou a se manifestar pela venda de grandes extensões de terra para estrangeiros por parte do governo. Esse fato caracteriza um processo gigantesco de concentração de terras durante a ditadura levando os movimentos dos camponeses sem-terra a serem os mais perseguidos pelo regime (Soler, 2011).

O período de transição ocorreu por meio de um forte apelo a um modelo globalizador neoliberal, cujo centro estaria na produção da soja, destruindo relações sociais de solidariedade interna da comunidade familiar, causa do desmantelamento do sistema econômico tradicional baseado na pequena propriedade agrícola. Esse processo causou um aumento da desarticulação social nos bairros à margem das áreas urbanas (Pozas, 2012).

Mesmo após a ditadura, os militares continuavam a possuir cargos e participação no governo de André Rodrigues de 1989 até 1993, e com o posterior deslocamento de poder do âmbito militar para o civil, a sequência de julgamento de políticos demonstrou a transfe-

rência de poder dos militares para o Congresso. Desde que a ferramenta do impedimento foi utilizada pela primeira vez em 1999, foi somente no governo de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) esta não foi usada (Martínez-Escobar & Sánchez-Gómez, 2015).

4. Lugo, política e interesses

Fernando Lugo⁵ foi democraticamente eleito em 2008, conseguindo reunir em uma única frente, a Alianza Patriótica para el Cambio (APC), formada por um grande número de partidos de esquerda⁶, que defendiam os direitos dos camponeses e indígenas e a redução da desigualdade social. Foi um líder criado por uma crise do sistema político e econômico vigente no país ⁷ (Soler, 2011).

Lugo se alia ao Partido Liberal (PLRA) objetivando conseguir mais apoio no Congresso, já que não conseguiu reunir uma maioria favorável a seu governo. A escolha do vice Federico Franco consolida o acordo com este partido. Os discursos presidenciais se diferem dos discursos de Federico Franco, este mais ligado a um projeto das

5 A figura de Fernando Lugo surge em 2006 em uma manifestação de 40 mil pessoas contra o então Presidente Nicanor Duarte Frutos do Partido Colorado, que buscava se reeleger, mesmo contrariando medidas constitucionais. Lugo, ainda bispo da Igreja Católica na época, não trazia em si vínculos com a classe política tradicional, que era o centro da crítica desses protestos e da insatisfação popular. (Soler, 2011)

6 “A aliança agregou relevantes partidos de centro-esquerda e pôs fim a seis décadas de governo do Partido Colorado” (Moraes & Vieira, 2015 p. 372). Os setores que apoiaram a Lugo são: Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), o Movimiento Agrario y Popular (MAP), as Coordinadoras Departamentales de Lucha por la Soberanía y la Vida (CDLSV), a Organización Nacional de Aborígenes e Indígenas (ONAI) e a própria MCNOC.

7 A onda democrática ocorrida na América Latina a partir da década de 1970 foi marcada por um período de aprofundamento e ampliação da generalização do neoliberalismo para toda a América Latina (ANSALDI, 2014). Foi a crise de implementação da lógica neoliberal que impulsionou a possibilidade do surgimento de governos de esquerda na região: “the Left in Latin America is no longer defined by a commitment to a socialist model of development. Instead, its commitments to equality, social justice, and popular participation produce an open-ended struggle for social transformation that is subject to considerable experimentation and variation” (Levitsky & Roberts, 2011, p. 3). Além da desigualdade, a crise econômica no período de 1998 a 2002, que colocou as políticas neoliberais sob grande crítica, e o boom das commodities, depois de 2002, facilitaram à esquerda latino-americana de conseguir chegar e manter-se no poder por determinado tempo. Apesar das diferenças que podem ser observadas entre os movimentos, partidos e governos de esquerda, observa-se de maneira evidente a existência de um ciclo de governos de esquerda (Silva, 2016).

elites econômicas e não ao projeto da APC⁸ (Pozas, 2012). Durante a etapa inicial do governo, Fernando Lugo prometeu realizar a reforma agrária e o reordenamento das instituições públicas para os cidadãos não mais para os filiados do partido Colorado.

Do ponto de vista político-institucional, frente às tentativas da criação de um discurso governamental mais próximo da ACP, surgem resistências no Congresso e nos meios de comunicação de tendência conservadora^{9,10} (Pozas, 2012). A quantidade de Deputados que eram oposição quando se iniciou o mandato de Lugo em 2008 correspondia a 58%. As dificuldades encontradas por Fernando Lugo para governar eram também causadas pelas instituições políticas, que foram, por muitos anos, dominadas pelos partidos tradicionais (Villagra & Delgadillo, 2012).

Enfrentar a cultura política do Paraguai torna-se um enorme desafio para Lugo, já que, conforme exposto anteriormente, esta é estruturada por interesses desenvolvidos na ditadura de Stroessner, que consolidaram os privilégios da elite no período de transição democrática. A aprovação de sua gestão estava inicialmente em 84% e sua confiança em 80%, entretanto as taxas caíram para 50% e 37% respectivamente, graças à dificuldade de cumprir essas promessas (Schurster & Brito, 2014).

Com a desigualdade no fornecimento de terras tão presente na economia e sociedade paraguaia desde a era do stronismo, Lugo encontrou um sistema bloqueado por uma classe política que está estritamente ligada ao modelo de soja e da produção rural. E tudo isso se soma a instituições extremamente conservadoras em que acordos e

8 A distância ideológica entre o vice-presidente e o presidente era considerável e conflitos dialéticos entre eles acabam refletindo importante diferença de opiniões políticas. Esta se torna ainda mais evidente depois da destituição.

9 Uma das indicações mais evidentes dessa confrontação está na tentativa de ativar os processos de impeachment, somada a uma campanha da imprensa hegemônica em afetar a imagem de Fernando Lugo. (Pozas, 2012)

10 A questão dos meios de comunicação está intimamente ligada ao agronegócio quando se considera que algumas empresas possuem ligação direta com setor como, por exemplo, o Grupo Vierci, atuante na etapa de distribuição de bens ao consumidor final, que controla o diário Última Hora, os canais de televisão Telefuturo e La Tele e as estações de rádio La Estación e Urbana. Esses meios acabam servindo como publicidade aos produtos dessas empresas e também como uma maneira de defender os interesses de seus negócios (Villagra, 2009).

corrupção em uma lógica de cadeias de favores era predominante (Villagra & Delgadillo, 2012).

Com relação às organizações empresariais, houve alguns momentos de conflito e uma forte pressão dos Produtores Rurais objetivando evitar os avanços da reforma agrária e bloquear a taxaçoão ao capital. As resistências dos *campesinos* aos desalojamentos de terras são referidas com violência por parte da elite rural privilegiada frente à distribuição de terras e a redução da desigualdade¹¹.

Estes setores pressionaram para aprovação da flexibilização de leis ambientais e trabalhistas e para a aprovação do cultivo de transgênicos e do uso de agrotóxicos¹². Para esse setor, era Fernando Lugo quem estava incitando os movimentos camponeses; era nessa acusação que sua narrativa se baseava. Por outro lado, qualquer menção por parte de Lugo às terras compradas e distribuídas aos grandes proprietários durante a ditadura gerava uma grande onda de instabilidade que era estimulada pelos grandes produtores de soja (Cassol, 2012)¹³.

No momento em que Lugo traz a necessidade de se fazer uma reforma agrária no Paraguai, demanda da APC, acaba encorajando um processo de grandes ocupações de terras, que acabaram levando ao massacre de Curuguaty¹⁴, razão utilizada pela elite parlamentária para o juízo político. A tragédia na cidade de Curuguaty acabou sen-

11 2,5% da população do Paraguai possui 85% das terras (Soler, 2015).

12 Estadão. *Fazendeiros brasiguaios saúdam fim da era Lugo*. Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,fazendeiros-brasiguaios-saudam-fim-da-era-lugo,894265>> Acesso em: 14/08/2016

13 A produção de soja tornou-se o principal dinamizador da economia do Paraguai, levando o país a ocupar o quarto lugar de maior exportadora mundial do grão. A área plantada de soja passou de 1,2 milhão em 2000 para três milhões de hectares em 2012. Cerca de 90% dessa produção está nas mãos de latifundiários de origem brasileira e 90% da produção geral é de soja transgênica (Arbex Junior, 2012). A primeira organização que solicitou o julgamento político e o impeachment de Lugo foi a União dos Grêmios Produtores (UGP), que é uma confederação dos sindicatos dos produtores rurais de soja e carne do país: ABC Color. Produtores se ratifican en juicio político. Disponível em <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/productores-se-ratifican-en-juicio-politico-416196.html>> Acesso em: 14/08/2016

14 Ver: ABC Color. *Dantesco enfrentamiento en colonia de Curuguaty*. Disponível em <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/dantesco-enfrentamiento-en-colonia-de-curuguaty-414759.html>>. Acesso em: 09/06/2017.

do o pretexto ou “gatilho” que faltava para o início do processo de impedimento para que “superada a tensão entre as forças elitistas e não elitistas no campo político, agora os partidos Colorado e Liberal poderiam retornar tranquilos à concorrência intraelite” (Martínez-Escobar & Sánchez-Gómez, 2015, p.291).

De acordo com Martínez-Escobar e Sánchez-Gómez (2015), o impedimento contra o presidente Fernando Lugo demonstra que o congresso atribuiu a si mesmo um poder destituente arbitrário no Paraguai, autoritarismo originário da tradição do uso da força de maneira discricionária na troca de chefes de Estado¹⁵. O uso da ferramenta do impeachment contra Fernando Lugo ocorreu pra resolver o conflito entre os partidos que representavam a elite que perderam parte do controle sobre o poder executivo e organizações progressistas que se uniram à coligação de Fernando Lugo.

O novo governo pós-impeachment abriu as portas para as empresas transnacionais, retirando de pauta as precauções ambientais e de saúde pública e desconsiderou os compromissos que Lugo havia apresentado o combate à pobreza, à desigualdade social, à miséria e à fome (Arbex Junior, 2012). Em questão de meses, foi aprovada a utilização de sementes transgênicas na produção de soja, uma questão que o governo de Lugo era contra¹⁶.

A vitória eleitoral de Horácio Cartes como presidente do Paraguai em abril de 2013 caracteriza o rumo que a política Paraguaia pode seguir sendo Cartes um empresário acionista de 25 empresas, filiado ao partido Colorado desde 2009 e alvo de uma série de denúncias relacionadas ao narcotráfico, evasão de divisas e obtenção de dólares de forma ilícita (Schurster & Brito, 2014). Sendo assim, Cartes não inaugura um novo período na política paraguaia, mas coroa sua cultura política pré-

15 Segundo Martínez-Escobar e Sánchez-Gómez (2015), até a vitória nas eleições de Fernando Lugo, em 2008, nunca uma alternância de partidos no Paraguai ocorreu de forma democrática, mas sim por meio do autoritarismo e da violência (Martínez-Escobar & Sánchez-Gómez, 2015).

16 Ver: ABC Color. 11 de febrero de 2013. *Liberan nueva soja transgénica*. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/liberan-nueva-soja-transgenica-537890.html>>. Acesso em 09/06/2017.

-Lugo. A aprovação da lei de responsabilidade fiscal, de medidas que favorecem a aliança público-privada e da alteração da lei nacional de defesa e segurança interna, que deu mais poder ao Executivo

Demonstram que o caráter centralizador da gestão e as condições para o favorecimento dos setores políticos e econômicos tradicionais do Paraguai já estão em andamento. Através do princípio da legalidade, respaldado pelas instituições regionais Cartes inicia a implementação de uma agenda conservadora que até o momento não apresenta *nada de novo no front*. (Schurster & Brito, 2014, p. 8)

5. Conclusão

A ideia que norteia o conceito de Golpe de Estado como é narrado por Marx gira em torno da perspectiva de como as classes sociais atuam a partir e através do âmbito político-institucional. Utilizar o 18 Brumário como marco teórico e metodológico para a narração e análise do fenômeno político que é o golpe de Estado pode fornecer as ferramentas para entender as causas mais profundas do impeachment de Fernando Lugo. Um esboço de tal pesquisa foi aqui apresentada com o anseio de destacar as movimentações políticas que vão além da perspectiva institucional.

Para tal análise é fundamental que se recorra a elementos que constituem a vida política do Paraguai. Aqui foi demonstrado como se dava a relação entre os proprietários de terra e os partidos políticos. Foi também observado como a democracia paraguaia era capturada por grupos políticos que possuíam interesses em comum com tais forças sociais.

Tal captura gira em espiral e reflete na ocorrência de tal fenômeno político, contra quem ela ocorreu e qual método foi utilizado. O impeachment, a suposta constitucionalidade invocada, a criação de uma crise política, o acirramento de um conflito são elementos do que se pode entender como uma nova forma de garantir que determinada estrutura permaneça, que um modelo específico de “democracia” seja aplicado. Modelo esse capaz de garantir mudanças de governo criadas quase que em laboratório, com o mínimo de des-

gaste político possível, objetivando garantir que as mesmas forças sociais, aliadas a seus representantes políticos, permaneçam estabelecendo seu domínio.

O golpe de Estado é uma ferramenta ainda invocada, mesmo em conjuntura de pós redemocratização, porque no momento em que os grandes grupos econômicos veem seus privilégios sendo ameaçados, em vez de deixar fluir el libre juego democrático no han vacilado ni vacilan en apelar al clásico instrumento del golpe de Estado. Por más que éste esté hoy metamorfoseado, tome nuevas formas, sigue siendo un medio preferido: con éxito en Honduras y Paraguay (y para no pocos, en Argentina, en 1989); con fracasos, hasta ahora, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, las burguesías y las derechas - que en América Latina no son necesariamente asimilables y que, por añadidura no son, ni unas ni otras, homogéneas- muestran su verdadero carácter político. Ahora, ya no para instaurar dictaduras como en el pasado, sino para reducir aún más la democracia a una formalidad descartable (Ansaldi, 2014, p. 23).

Referências

Abente, Diego. (1996) *Un sistema de partidos en transición: El caso de Paraguay*. ·In: *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina*. CIEPLAN.

Ansaldi, Waldo. (2014) *De la vox populi, vox deus, a la vox populi, vox mercatus: la cuestión de la de-mocracia y la democracia en cuestión*. Estudios, Córdoba, n. 31, p. 13-33.

Arbex Junior, José. (2012) *O golpe no Paraguai* O Olho da História, n. 18, Salvador (BA).

Boito Junior, Armando (2007). *Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp.

Cassol, Daniel. (2012) *Golpe na democracia, vitória do stronismo* Revista Forum. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2012/06/27/golpe-na-democracia-vitoria-do-stronismo/#respond_15822> Acesso em: 14/08/2016

Codato, Adriano Nervo. (2006) O espaço político em Marx: a noção de cena política revisitada. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política. Campinas: 4 a 6 de Setembro de 2006.

Levitsky, Steven & Roberts, Kenneth M. (eds.) (2011) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Martínez-Escobar, Fernando & Sánchez-Gómez José Tomás. (2015) *O golpe parlamentar no Paraguai. A dinâmica do sistema de partidos e o poder destituente do Congresso*. In: *Direita, volver! : o retorno da direita e o ciclo político brasileiro* / Sebastião Velasco e Cruz, André Kaysel, Gustavo Codas (organizadores). – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Marx, Karl. (2011) *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo.

Moraes, Isaias Albertin & Vieira, (2015) Fernando Antonio da Costa. *Capitalismo agrário e movimentos campestres no Paraguai*. *Estud. hist.*, vol.28, n.56, pp.363-384

Perissinotto, Renato Monseff. (2007) *O 18 Brumário e a Análise De Classe Contemporânea*. Lua Nova, São Paulo, 71, p. 81-121.

Pozas, Luis Miguel Uharte (2012). *El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias*. In *Paraguay América Latina Hoy*, vol. 60 p. 17-42.

Schurster, Karl. & Brito, M. O. (2014) *Entre a Alternância e a Hegemonia Política: o Paraguai no Tempo Presente*. *Boletim Historiar*, v.01, p. 01-12.

Silva, Fabricio Pereira da. (2016) *As novas modalidades de golpe na América Latina e o fim do ciclo das esquerdas*. *Conexões em Luta*. 12 de abril de 2016. Disponível em: <<https://conexoesemlutacom.wordpress.com/2016/04/12/asnovasmodalidadesdegolpenaamericalatinaeofimdociclodasesquerdas/>> Acesso em: 02/03/2017

Soler, Lorena. (2011) *Paraguay: cuando la novedad no es el resultado: El proceso político que construyó a Fernando Lugo*. Nueva Sociedad N° 231.

Soler, Lorena. (2015) Golpes de Estado en el siglo XXI: Un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay. *Cadernos Pro-lam/USP* 14 (26): p. 79-92, 2015

Tokatlian, Juan Gabriel. *Neogolpismo*. Página/12, 13 de julio de 2009. Disponible em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html> Acceso em: 01/03/2017.

Villagra, Luis *Rojas*. (2009) *Actores del agronegocio en el Paraguay*, Asunción: BASE Investigaciones sociales.

Villagra, Sp Cerna & Delgadillo, Jm Solís (2012) *La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias*. Boletín Élités, nº 42.

Acaparamiento de tierras en el norte paraguayo, de la mano de la violencia armada



Hugo Pereira¹

Resumen

Concepción es el departamento con mayor desigualdad en el acceso a la tierra en Paraguay, el país con la distribución más inequitativa del recurso a nivel mundial. La agricultura empresarial creció más de 200 veces, ocupando actualmente más de la mitad de la superficie agrícola total del departamento, registrándose un avance sobre el territorio de la agricultura familiar campesina, el cual ha decrecido en los últimos tiempos. No sólo el espacio geográfico del campesinado norteño se ha visto invadido por el agro-negocio, sino también el de los pueblos nativos. Concepción ocupa a nivel nacional el primer lugar en alquiler de terrenos de comunidades indígenas a productores ganaderos. La violencia armada instalada en la zona, por parte de una supuesta guerrilla, ha sido funcional al mantenimiento de un modelo de desarrollo extractivo, expansivo y excluyente. Lejos de ahuyentar la inversión extranjera, como lo plantea el discurso me-

1 Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI). Licenciado en Ciencias de la Educación con Énfasis en Ciencias Sociales. Especialista en Metodología de la Investigación y Ciencias Sociales. Autor de varios trabajos sobre el modelo de desarrollo extractivista del norte paraguayo. E-mail: hugopereirac@gmail.com

diático y oficial, la misma se ha fortalecido en estos últimos años. Un ejemplo es la reciente instalación en la zona de la principal empresa productora de carne del mundo, con lo cual la producción cárnica se duplicará y la competencia por más tierras se verá incrementada.

1. Introducción

La defensa armada del latifundio en Concepción no es algo nuevo, se registra desde la era colonial. Casi cuarenta y tres años después de la fundación de la capital, Asunción, el gobierno de la colonia empezó a llevar adelante acciones concretas de ocupación del territorio del norte paraguayo, cuyos límites eran disputados entre España y Portugal. En marzo de 1580, en el actual territorio del estado brasileño de Mato Grosso, se fundó el pueblo Santiago de Jerez, al que se lo conocía también como Nueva Vizcaya, ubicado a una importante distancia del que hoy es el límite fronterizo entre Paraguay y Brasil, el río Apa. El pueblo fue abandonado poco después de su fundación como consecuencia de “los ataques de los indios bárbaros” (Kleipenning, 2011, p.85).

Un segundo intento de asentamiento más arriba del río Apa se realizó trece años después. En marzo de 1593 se fundó de vuelta un pueblo con el mismo nombre del que, más de una década antes, había sido abandonado, Santiago de Jerez. Uno de los principales objetivos de su fundador, el capitán Ruy Díaz de Guzmán fue, como en la anterior ocasión, detener el avance portugués. La refundación del pueblo le permitió al Paraguay expandir su frontera unos 140 kilómetros más hacia el norte del río Apa, pero una vez más la fundación fracasó.

El gobierno de la colonia, decidió realizar un nuevo ciclo expansivo de ocupación del territorio en la segunda mitad del siglo XVIII. El gobernador Agustín Fernando de Pinedo pretendió en principio establecer un asentamiento al norte del río Apa, “*cerca de los fuertes portugueses de Coimbra y Albuquerque*” (Kleipenning, 2011, p.170), pero ante la oposición del cabildo de Asunción, cuyos miembros prefirieron un lugar más cercano desde donde proteger sus estancias, se resolvió finalmente fundar en 1773 un asentamiento orientado a la defensa militar del nordeste paraguayo, Concepción, a unos 18 kilómetros del pueblo de origen jesuita, Belén, establecido 13 años antes.

La defensa de un extenso territorio con una población escasa, fue un problema que la colonia resolvió entregando tierras de mayor tamaño a militares al servicio de la provincia paraguaya, lo que dio origen, según Areces (2005), desde el mismo momento fundacional de Concepción, a la *primera camada de propietarios* de grandes terrenos del norte, los *capitanes estancieros*.

El acaparamiento de tierras por parte de los conquistadores, erigidos en población dominante, tuvo como consecuencia la disminución del espacio geográfico ocupado por los indígenas antes de la llegada de los españoles. La limitación de su territorio significó para los nativos restricciones a su modo y medios de vida, principalmente, lo que generó disputas territoriales entre dominadores y dominados. Aunque el territorio disputado era el mismo, el uso dado al recurso tierra era completamente distinto para ambos grupos.

Los peones de los establecimientos ganaderos, quienes “*recibían instrucción en el manejo de las armas*” (Areces, s/f, p.12), formaban parte de milicias que defendían el suelo ocupado; “*la Comandancia estaba informada de lo que sucedía a través de los estancieros*” (Ibídem, p.12). Las estancias, principalmente las ubicadas hacia el extremo norte del actual departamento de Concepción, pasaron a convertirse en pequeñas unidades militares.

2. La mayor concentración de tierras a nivel mundial

Paraguay es el país con mayor desigualdad en la distribución de la tierra en el mundo (Guereña y Rojas, 2016). De acuerdo a los datos del censo agropecuario del año 1991, el índice de Gini² de Paraguay era 0.93, desigualdad que se incrementó, según nuestros cálculos propios, a partir de los datos del último censo agropecuario del 2008, a 0.97; 4 puntos más hacia la desigualdad perfecta.

2 El índice de Gini mide el nivel de desigualdad de acceso a recursos como el ingreso y la tierra. El valor del índice de Gini es 0 cuando se alcanza el máximo nivel de igualdad posible, mientras que valores superiores a 0, pero inferiores a 1, que es el máximo, reflejan los mayores niveles de desigualdad.

En el año 1991, el índice de Gini se ubicaba en Concepción en 0,9657, mientras que en el año 2008 subió a 0,9671. El mencionado indicador fue construido con datos de los censos agropecuarios de esos años. Los números del último censo agropecuario colocaron a Concepción como el departamento con mayor desigualdad en el acceso al recurso tierra, entre los 17 departamentos del país. Paraguay es el país con la distribución más inequitativa de la tierra en el mundo. Por lo tanto, a nivel mundial, podemos afirmar, a partir de los datos analizados, que Concepción es la zona de más alta desigualdad en el acceso a la tierra.

De acuerdo a datos del último censo agropecuario, del 2008, más de 1 millón 458 mil hectáreas, el 90,1% de las tierras del departamento de Concepción, se encuentran en manos de 562 personas, quienes representan el 3,3 % del total de terratenientes. En el otro extremo, casi 161 mil hectáreas, 9,9 % del territorio agropecuario departamental, están en manos de poco más de 16 mil 200 propietarios, el 96,7 % del total.

Mientras tanto, en el año 1991, más de 164 mil hectáreas, 10,6% de la superficie agropecuaria de Concepción, se encontraban en manos de poco más de 15 mil personas, quienes representaban el 97,2% del total de propietarios de tierras de la zona. En el otro extremo, casi 1 millón 400 mil hectáreas, el 89,4% de las tierras,

Cuadro 1. Ranking de países de mayor concentración de tierras en América Latina

| Ranking | Países/ Región |
|---------|-----------------|
| 1 | Paraguay |
| 2 | Chile |
| 3 | Colombia |
| 4 | Venezuela |
| 5 | Brasil |
| 6 | Perú |
| 7 | Uruguay |
| 8 | Argentina |
| 9 | Ecuador |
| 10 | Bolivia |
| 11 | América Central |
| 12 | Guatemala |
| 13 | El Salvador |
| 14 | Panamá |
| 15 | Nicaragua |
| 16 | Costa Rica |

Fuente: Guereña, 2016, p.22.

Cuadro 2. Número de propietarios de tierra según tamaño de fincas. Año 2008

| Tamaño de fincas | Superficie | Terratenientes |
|-----------------------------|------------------|----------------|
| Menos de 1 ha | 219 | 584 |
| De 1 a menos de 5 has | 10.530 | 4.267 |
| De 5 a menos de 10 has | 29.152 | 4.668 |
| 10 a menos de 20 has | 55.223 | 4.615 |
| 20 a menos de 50 has | 46.149 | 1.826 |
| 50 a menos de 100 has | 19.674 | 287 |
| 100 a menos de 200 has | 26.820 | 192 |
| 200 a menos de 500 has | 55.742 | 142 |
| 500 a menos de 1.000 has | 82.902 | 90 |
| 1.000 a menos de 5.000 has | 433.197 | 103 |
| 5.000 a menos de 10.000 has | 344.745 | 24 |
| 10.000 y más has | 515.064 | 11 |
| Total | 1.619.417 | 16.809 |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (2009). Censo agropecuario 2008. Elaboración propia.

Cuadro 3. Número de propietarios de tierra de Concepción, según tamaño de fincas. Año 1991

| Tamaño de fincas | Superficie | Terratenientes |
|-----------------------------|------------------|----------------|
| Menos de 1 ha | 219 | 571 |
| De 1 a menos de 5 has | 8.950 | 3.437 |
| De 5 a menos de 10 has | 24.499 | 3.857 |
| 10 a menos de 20 has | 59.273 | 4.972 |
| 20 a menos de 50 has | 53.257 | 2.076 |
| 50 a menos de 100 has | 17.971 | 278 |
| 100 a menos de 200 has | 18.965 | 144 |
| 200 a menos de 500 has | 34.360 | 108 |
| 500 a menos de 1.000 has | 31.597 | 44 |
| 1.000 a menos de 5.000 has | 307.537 | 100 |
| 5.000 a menos de 10.000 has | 248.367 | 30 |
| 10.000 y más has | 747.126 | 7 |
| Total | 1.552.121 | 15.624 |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (1991) Censo agropecuario.

pertenecían a 433 grandes terratenientes, quienes totalizaban el 2,8% de los propietarios del departamento.

3. Reducción del territorio campesino

A principios de la década de los años 90, existían en Concepción menos de 200 hectáreas del rubro principal del modelo agroexportador del país, la soja, producto que de manera silenciosa llegó a crecer 113 veces al llegar el 2008.

Si se considera el tiempo transcurrido desde el año 1991 al 2016, el área de la agro-exportación se expandió en un cuarto de siglo más de 200 veces, ocupando ahora un espacio mayor a la mitad del territorio agrícola de todo el departamento de Concepción³ (Gráfico 3).

Una mirada al espacio ocupado por las fincas, de acuerdo a su tamaño, a partir de los dos últimos censos agropecuarios, de 1.991 y 2.008, nos permite ver que aquellas de 10 a 20 hectáreas de super-

3 La superficie agrícola de todo el departamento de Concepción, el 4.4% de su territorio agropecuario, tiene 71.431 hectáreas según el censo agropecuario del 2.008. La mencionada proporción es similar a la registrada en el año 1.991. En el período productivo 2015/2016, la soja ocupó aproximadamente 39 mil hectáreas, el 54% de toda la superficie agrícola total.

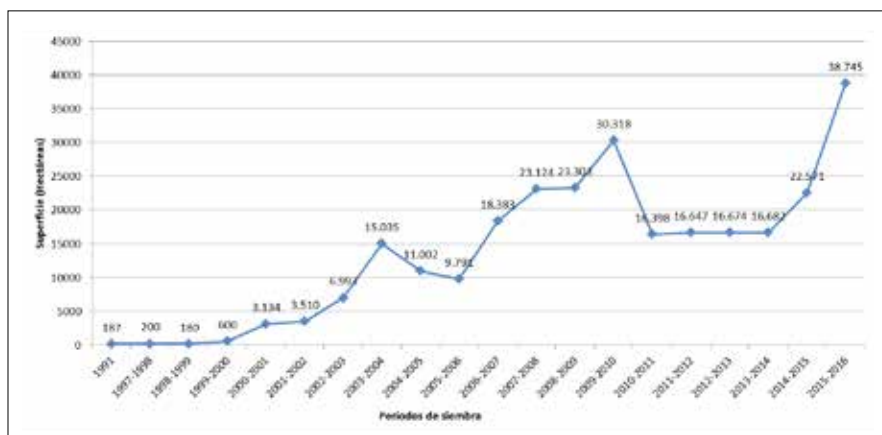
ficie perdieron, entre 1.991 y 2008, 4.050 hectáreas. Las de 20 a 50 hectáreas de dimensión, registran en ese período 7.108 hectáreas menos. La agricultura familiar campesina, considerando el mencionado indicador, perdió en ese tiempo, en total, más de 11 mil hectáreas.

Gráfico 1. Nivel de concentración de la tierra en el departamento de Concepción



Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (2009). Censo agropecuario 2008. Elaboración propia.

Gráfico 2. Evolución del cultivo de soja en el departamento de Concepción. (En hectáreas).



Fuente: Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)⁴ y Ministerio de Agricultura y Ganadería (2016). Elaboración propia.

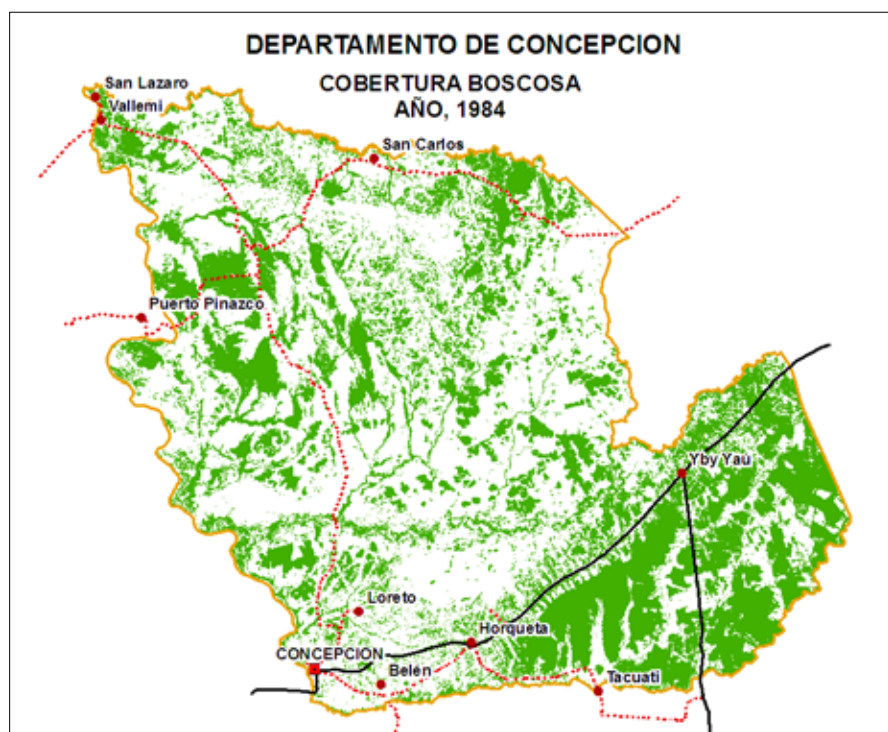
4 Recuperado del sitio web oficial de CAPECO: <http://capeco.org.py/wp-content/uploads/2015/06/Hist%C3%B3rico-Area-sembrada-soja-x-departamento-2001-a-2015.pdf>

4. Expansión ganadera

El avance del territorio ganadero destruye a su paso la superficie boscosa. Datos de la gobernación de Concepción nos indican que entre los años 1991 y 2004 desaparecían 23.077 hectáreas al año; 1.923 hectáreas por mes; 64 hectáreas por día y 2,7 hectáreas por hora (Pereira, 2013).

En el año 1991, según la Secretaría del Ambiente de la gobernación, existían 524.507 hectáreas de bosques en el departamento; 13 años después, en el 2004, la superficie boscosa se redujo a 224.507 hectáreas. Desaparecieron en ese lapso 300 mil hectáreas, o sea el 57,2% de los bosques de todo el departamento. En poco más de una década, los bosques quedaron reducidos a un 42,8% de la superficie existente en el año 1991(Ibídem).

Mapa 1.



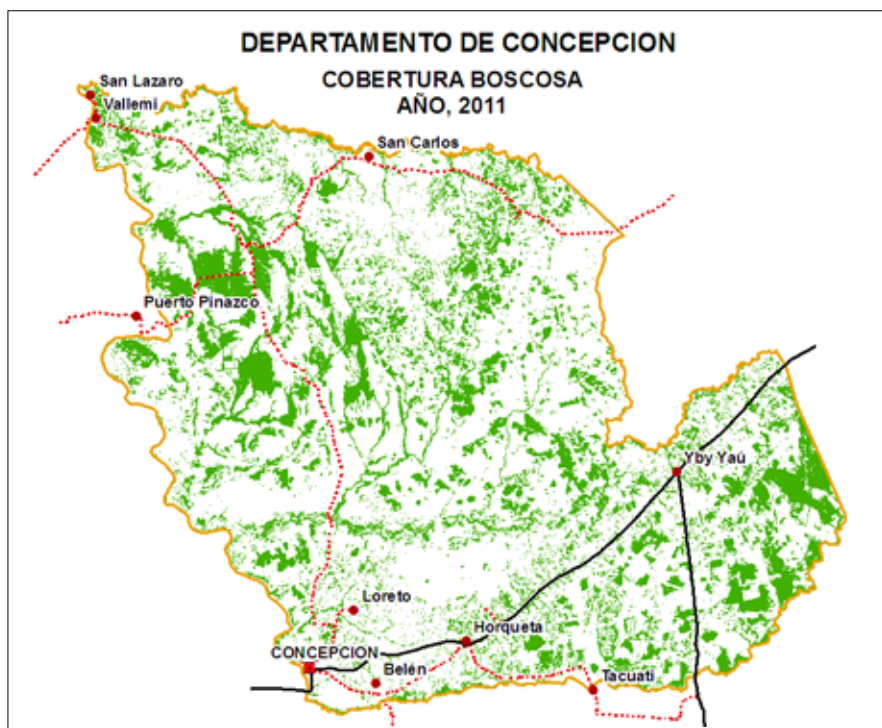
Fuente: Pereira, 2013, p.37.

Al comparar de vuelta las imágenes satelitales del departamento de Concepción, correspondiente a los años 1984 y 2011, puede verse claramente que el espacio dejado por la deforestación fue ocupado por la ganadería, tal como se aprecia en los siguientes mapas temáticos.

A orillas del río Paraguay se instaló, a finales de la última década del siglo XX, el frigorífico Concepción, empresa de capital brasileño. Actualmente el frigorífico faena más 1.300 cabezas de ganado por día, unas 40 mil al mes. El frigorífico Concepción se convirtió así en el principal exportador de carne de Paraguay, con una producción que es enviada a 18 países.

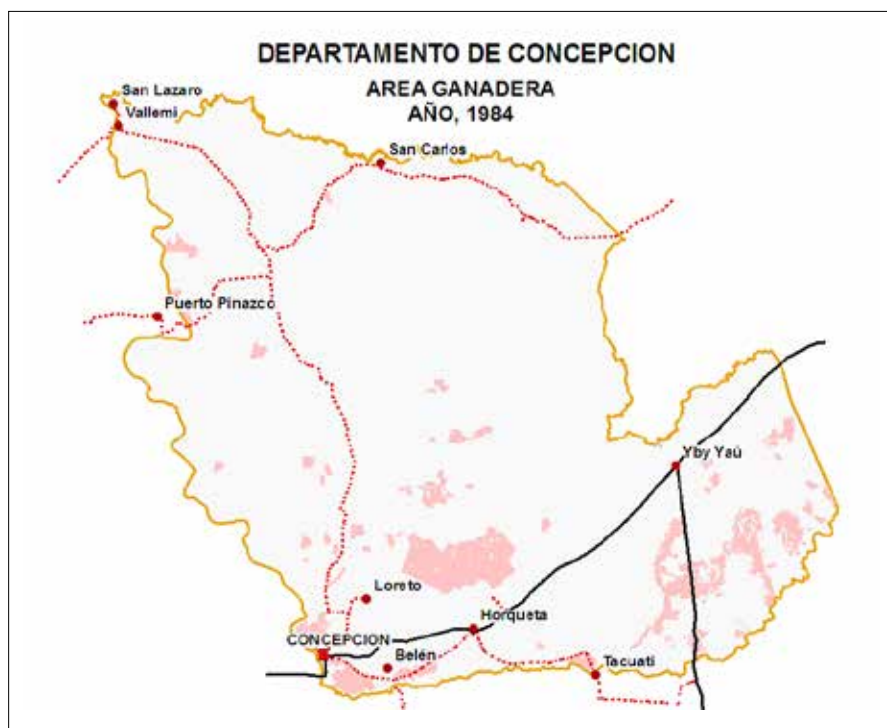
El sector pecuario recibiría fácilmente de esta manera, en la actualidad, del frigorífico, por la venta de su producción, haciendo cálculos

Mapa 2.



Fuente: Pereira, 2013, p.37.

Mapa 3.

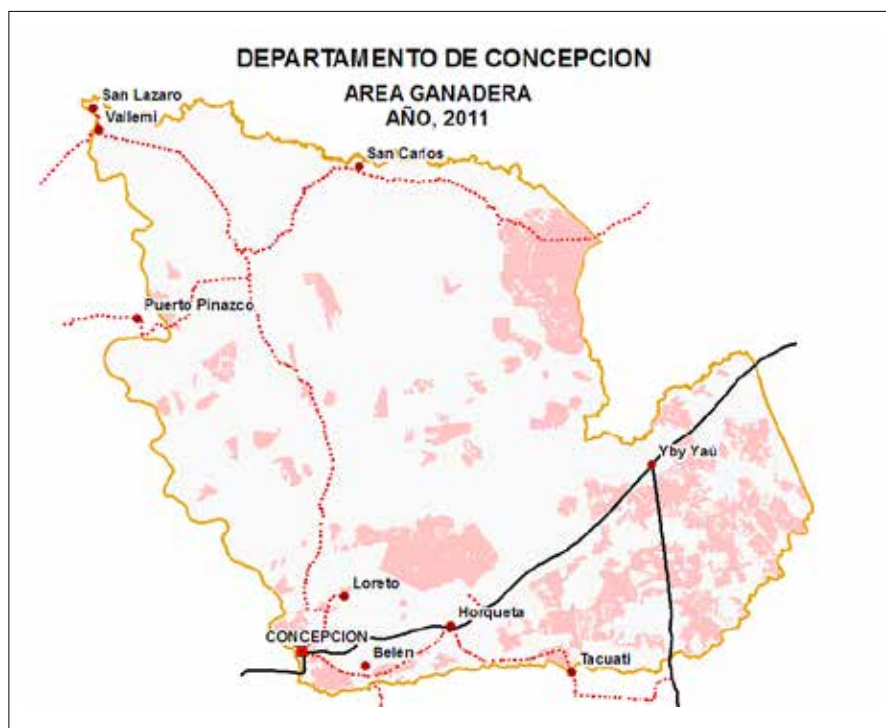


Fuente: Pereira, 2013, p.38.

conservadores, unos 20 millones de dólares al mes, alrededor de 240 millones de dólares al año, el doble de lo que el país recibía de Itaipú algunos años atrás.

El gran dinamismo económico generado por el frigorífico influyó notablemente en la brasilerización del territorio de Concepción (Pereira, 2011). De menos de 15 mil hectáreas en el año 1991, las tierras en manos de terratenientes brasileños pasaron a más de 218 mil hectáreas, en el 2008, el equivalente a una superficie mayor a la del tercer distrito más extenso del departamento de Concepción, Yby Yajú, casi el 14% de la superficie departamental. Al sumar las tierras en manos brasileñas y no brasileñas, encontramos que el 16,5% de la superficie departamental se encuentra en manos extranjeras, dimensión mayor a la del distrito de Horqueta, el segundo más extenso del departamento de Concepción.

Mapa 4.



Fuente: Pereira, 2013, p.38.

Al principal exportador de carne del país, el frigorífico Concepción, se sumó recientemente la principal empresa productora de carne del mundo, JBS, igualmente de capital brasileño, cuya planta instalada en la ciudad de Belén, ubicada a 21 kilómetros de Concepción, la capital departamental, la más moderna de Sudamérica⁵, tiene una capacidad de faena similar a la del frigorífico Concepción: 1.500 cabezas por día⁶. Es decir, entre ambas plantas, en pleno funcionamiento, se faenarán unos 3 mil animales, cada día, y alrededor de 80 a 90 mil al mes.

Uno de los datos más recientes que muestra el incremento de la competencia por el territorio del departamento de Concepción es el avance de la ganadería sobre el espacio geográfico de las comunidades

5 La Nación, 02/10/2016

6 ABC Color, 05/12/2014.

indígenas. Efectivamente, Concepción ocupa a nivel nacional el primer lugar en alquiler de terrenos de comunidades indígenas a productores ganaderos. El 25% de sus tierras son alquiladas para la producción pecuaria, de acuerdo al último censo indígena, del año 2012.

5. Violencia armada, clave para mantener incuestionable el acaparamiento de tierras

La historia de la lucha por un pedazo de tierra en Concepción, está marcada por el asesinato de pobladores campesinos a manos de bandas parapoliciales. Concepción es en Paraguay, de acuerdo al Informe Chokokue⁷, el tercer departamento con mayor número de asesinatos de habitantes rurales en el marco de la lucha por la tierra. Desde el año 1992, en que se produce la primera muerte luego de la caída de la dictadura stronista, hasta el año 2013, fueron asesinados 16 campesinos, 12 de ellos, es decir el 75%, por parte de agentes parapoliciales o sicarios. Dos fueron desaparecidos y otros 2 fueron muertos por efectivos policiales.

La proporción de asesinatos a cargo de grupos parapoliciales o “matones”, en Concepción, de acuerdo al análisis de los datos del Informe Chokokue, de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, es casi 10 puntos porcentuales superior a lo que se registra a nivel nacional, en el período comprendido entre los años 1989 al 2013, en el que el 67% de las muertes tuvo como victimarios a bandas parapoliciales o sicarios. Concepción es junto a otros 4 departamentos de Paraguay, la zona en que se registra las tres cuartas partes de las ejecuciones de campesinos en todo el país (Codehupy, 2014).

En la actualidad, los militares y policías, integrantes de las Fuerzas de Tarea Conjunta, órgano de seguridad creado por el gobierno de Horacio Cartes para combatir a la hipotética guerrilla “Ejército del Pueblo Paraguayo” (EPP), han asumido el papel de “disciplinadores” de la población campesina organizada ante su cuestionamiento al modelo agro-exportador.

7 Palabra guaraní que significa *campesino*.

Cuadro 4. Asesinato o desaparición de campesinos en Concepción, período 1992 – 2013

| N° | Nombre | Edad | Fecha | Localidad | Circunstancias del asesinato o desaparición |
|----|--------------------------------|---------|-------------------------|--|--|
| 1 | Manuel Alvarenga Benítez | 25 años | 18 de agosto de 1992 | Kurusú de Hierro | Fue muerto en un atentado perpetrado por un guardia parapolicial que trabajaba en un inmueble propiedad de un ciudadano alemán de nombre Hans Heins Maag que la organización había ocupado, ante informes recibidos del IBR que señalaban que era un excedente fiscal. |
| 2 | Evaristo Brítez Servín | 51 años | 17 de octubre de 1998 | Hugua Ñandú | Fue ejecutado por dos pistoleros que lo emboscaron a él y a su yerno cuando estaban pescando en un arroyo lindante con una estancia ganadera. Los propietarios de las grandes haciendas ganaderas que rodeaban a la colonia armaban y sostenían a guardias privados para combatir el robo de ganado. |
| 3 | Gumercindo Pavón Díaz | 22 años | 11 de noviembre de 1998 | Asentamiento Norte Pyahu, José Félix López (Puentesíño). | Fue asesinado en una emboscada perpetrada por una banda parapolicial que habría estado al servicio de la empresa expropiada. |
| 4 | Arnaldo Gustavo Mendoza Romero | 15 años | 29 de agosto de 1999 | Asentamiento 29 de junio, José Félix López (Puentesíño). | Fueron ejecutados en un monte cuando una banda parapolicial atacó al grupo de mariscadores (cazadores) en el que iban las víctimas. |
| 5 | Eduardo Gómez Delgado | 18 años | | | |
| 6 | Francisco Jara Flores | 43 años | 19 de diciembre de 1999 | Colonia San Alfredo | Fue ejecutado por una banda parapolicial que lo emboscó en un arroyo mientras estaba pescando. Su cadáver fue introducido al predio de la estancia, donde fue quemado. |

| | | | | | |
|----|--------------------------------|---------|-------------------------------------|--|---|
| 7 | Nicasio Ramón Montiel Martínez | 48 años | Desaparecido el 21 de enero de 2000 | Asentamiento Yvy Maraney, José Félix López (Puentesíño). | Fueron víctimas de desaparición forzada luego de ser sorprendidos por una emboscada preparada por una banda parapolicial. |
| 8 | Juan Bautista Sánchez Salinas | 26 años | | | |
| 9 | Marciano Vega Benítez | 42 años | 9 de abril de 2001 | Asentamiento 29 de junio, José Félix López (Puentesíño) | Fueron ejecutados en una emboscada perpetrada por una banda parapolicial una vez que salieron a mariscar. |
| 10 | Osmar Ismael Vega Benítez | 16 años | | | |
| 11 | Martín Ocampos Páez | 45 años | 12 de enero de 2009 | Hugua Ñandu, Paso Barreto | Fue asesinado por dos desconocidos que le dispararon en su casa, al día siguiente de que el Gobierno ocupara militarmente la zona para combatir al EPP. |
| 12 | Agustín Ledesma | 17 años | 30 de abril de 2012 | Arroyito | Fue atacado por agentes de la Fuerza de Operaciones Policiales Especiales (FOPE) que se encontraban en la Comisaría N° 13 de Arroyito, desplegados en la zona para la lucha contra el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Ledesma fue herido cuando estaba trepado a un árbol de mandarinas recogiendo frutas. |
| 13 | Sixto Pérez | 38 años | 1 de septiembre de 2012 | Asentamiento Norte Pyahu, José Félix López (Puentesíño) | Pocos días después de haber estado promocionando un acto cívico contra el golpe de Estado del 22 de junio de 2012 y de haber repartido unos volantes alusivos, fue ejecutado por sicarios que lo atacaron en la casa de un vecino, donde pasaba las noches por las amenazas que había recibido. |

| | | | | | |
|----|-------------------------|---------|-----------------------|------------------|---|
| 14 | Francisco Denis Almirón | 53 años | 21 de abril de 2013 | Kurusú de Hierro | Fue ejecutado por agentes de la Policía que se encontraban de guardia en la comisaría de Kurusú de Hierro que le dispararon al pasar en una moto, cuando volvía de votar en las elecciones generales. |
| 15 | Benjamín Lezcano | 54 años | 19 de febrero de 2013 | Arroyito | Fue ejecutado en un atentado perpetrado por sicarios que lo acribillaron en su casa. |
| 16 | Lorenzo Areco Valiente | 37 años | 14 de agosto de 2013 | Yby Yaú | Fue ejecutado en un atentado perpetrado por sicarios, cuando circulaba en moto en la ruta, cerca de su trabajo. |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CODEHUPY (2014).

Alrededor del “EPP” se ha construido un discurso que posiciona al campesinado organizado como el nuevo *enemigo interno*, quebrando así, como señala Tamara Lajtman su resistencia, lo que queda mucho más claro en la expresión del campesinado norteno que dio título a su Tesis de Maestría: “*Nos dicen del EPP para quitarnos las tierras*” Lajtman (2014).

De acuerdo a las expresiones del ahora ex - ministro del Interior, Francisco De Vargas, el enemigo no está compuesto únicamente por “25 *hombres armados recorriendo los montes*” sino que existen “*cientos*” e incluso “*miles de cooperantes logísticos*”⁸. Los órganos de seguridad y los grandes medios de comunicación de Paraguay han sido insistentes en sostener el relato que vincula al campesinado y a la izquierda con los hechos violentos ocurridos en el norte paraguayo (Lajtman, 2014).

5. Conclusiones

Uno de los factores más mencionados de manera insistente como obstáculo a la neutralización de los grupos armados es *la complicidad de la población campesina*, la que proporciona el famoso “apoyo logístico” a la “guerrilla”. Ese argumento es el que permite a los grandes medios de comunicación, y a otros actores cuyas declaraciones

8 ABC, 29/08/2016

Cuadro 5. Vinculación con el “EPP” de dirigentes campesinos asesinados

| N° | Dirigente asesinado | Circunstancia de su fallecimiento | Lucha social liderada antes de su muerte | Vinculación con el EPP |
|----|-------------------------|---|---|---|
| 1 | Martín Ocampos | Asesinado por 2 desconocidos en su casa el 12 de enero de 2009 cuando el gobierno iniciaba el primer gran operativo de búsqueda miembros del EPP. | Estimulaba la organización comunitaria. Desde la radio denunciaba a narcotraficantes y grandes terratenientes de la zona. | El diario ABC Color le atribuye el papel de “administrador financiero y de logística del EPP en base a “fuentes policiales”. |
| 2 | Benjamín “Toto Lezcano” | Desde una moto, frente a su casa, 2 sicarios le dispararon el 19 de febrero de 2013 | Dirigía la movilización de su pueblo en contra la expansión de cultivos de soja sobre el territorio de la comunidad campesina en que residía. | Para la Policía el asesinato se trató de un ajuste de cuentas entre miembros del EPP. |
| 3 | Lorenzo Areco | Fue acribillado por sicarios que lo dispararon desde una camioneta cuando transitaba la ruta a bordo de una motocicleta el 14 de agosto de 2013. | Lideró el proceso de recuperación de 327 hectáreas de tierras. Trabajaba en la identificación de tierras malhabidas. | Presentado por la prensa como “pieza clave en la estructura del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)”, en base a “fuente fidedigna”. |

Fuente: Elaboración propia en base a artículos periodísticos y, Cáceres y Valiente (2014).

son amplificadas en los espacios informativos, sostener que en el norte paraguayo está en desarrollo una guerra de guerrillas que se propuso tomar el poder a través de las armas, justificándose de esa manera la persecución de los miembros del “EPP” en territorio campesino, cuyos pobladores, según la versión dominante, están vinculados a la “guerrilla”.

La violencia armada instalada en el área de residencia de la población rural del departamento ha sido funcional a la neutralización de la organización campesina, cuestionadora de la inequidad de la

distribución de la tierra, y del avance del modelo de producción agro-exportadora, con efectos destructivos de la base comunitaria, el medio ambiente y los cultivos de renta y autoconsumo de la agricultura familiar.

La Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), integrada por policías y militares, ha sido efectiva para debilitar, y en muchos casos, anular todo tipo de cuestionamientos de las organizaciones campesinas al modelo de desarrollo económico extractivo, expansivo y excluyente, que avanza sin pausas en Concepción. La represión, consistente en el asesinato de pobladores presentados como guerrilleros caídos en combate, el atropello a viviendas, los allanamientos arbitrarios, torturas y otros, ha sido un arma efectiva para anular las protestas de las poblaciones del campo.

Bibliografía

Areces, N. (2005). Concepción, frontera paraguaya con el Mato Grosso, y la política económica de Carlos A. López. Entre la diplomacia y la guerra. *Mundo Agrario*, 5 (10). ISSN 1515-5994. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v05n10a06/1378>

Areces, N. (s/f). Concepción, frontera norte paraguaya, en vísperas de la guerra de la Triple Alianza. Recuperado de <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/H4-02.pdf>

Cáceres, P. & Valiente, B. (2014). *Relatos que parecen cuentos*. Asunción: Litocolor.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. (2014). *Informe Chokokue 1989 - 2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino* (Asunción: CODEHUPY).

Fogel, R. (1989). *La cuestión agraria en el Paraguay. Apuntes para su estudio* (Asunción: CERI/ Fundación Friedrich Naumann).

Fogel, R. (1990). *Los campesinos sin tierra en la frontera*. Asunción: CIPAE.

Kleinpenning, J. (2011). *Paraguay 1515-1870. Una geografía temática de su desarrollo*. Asunción: Editorial Tiempo de Historia.

Lajtman, T. (2014). “Nos dicen del EPP para quitarnos las tierras”. *El discurso del enemigo interno como quiebre de la resistencia campesina en Paraguay*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Pastore, C. (1972). *La lucha por la tierra en Paraguay* (Montevideo: Editorial Antequera).

Pereira, H. (2009a). *Departamento de Concepción. Riqueza y desigualdad social*. (Asunción: Litocolor).

Pereira, H. (2009b). *Afecciones relacionadas con la fumigación sojera. El costo social de la expansión de la agricultura mecanizada en Kuruzu de Hierro, Departamento de Concepción, Paraguay*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales. Documento de Trabajo N°128.

Pereira, H. (2011). El mercado mundial, organizador del territorio del departamento de Concepción. *IV Congreso Paraguayo de Población ‘El Paraguay en el Bicentenario de su Independencia – 1811/2011’*, Asunción, 16 al 18 de noviembre de 2011.

Pereira, H. (2013). *¿Qué se juega en el departamento de Concepción? Riqueza natural, posición geoestratégica privilegiada y altos intereses externos en estrecha relación con intereses locales*. Asunción: SERPAJ-PY.

Opiniones movilizadas y opinión pública dominante en Bolivia



Maricruz Zalles Iturri¹

Resumen

Este trabajo analiza las tensiones que existieron entre la opinión pública dominante y las opiniones movilizadas desde la teoría bourdiana del campo político en los dos conflictos sociales denominados “Octubre Negro” (2003) y “Gasolinazo” (2010), ambos hechos se produjeron en Bolivia. En cuanto al primer conflicto, se lo considera como el hecho más sangriento de la época democrática boliviana, el mismo concluyó con la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada. Mientras que el “Gasolinazo” se lo conoce por ser el primer conflicto a nivel nacional desde que Evo Morales subió al poder.

El análisis partió desde el enfoque de Champagne que establece la interrelación de la política y los medios masivos de comunicación. De esta manera, se analizó el papel de los medios de comunicación desde su postura política en la sociedad, lo que se entendió como opinión pública dominante representada en las editoriales y columnas de opinión en los periódicos La Razón (La Paz) y El Deber (Santa Cruz). En contraposición, se planteó que las opiniones movilizadas

1 Flacso (convocatoria 2014-2016). E-mail: maricruzzallesiturri@gmail.com

se expresaron en las manifestaciones callejeras como una forma alterna de demostrar su descontento en el espacio político. Para esto, se tomó la teoría de Tilly, Tarrow y McAdam para analizar los repertorios de la contienda presentes en los conflictos políticos elegidos.

1. Introducción

El 17 de octubre de 2003, el entonces presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada esperaba en la sala de embarque un vuelo para ir a Miami, Estados Unidos. Mientras tanto, en el congreso de la República de Bolivia se daba inicio a la lectura de la carta de renuncia de Sánchez de Lozada. Este hecho daba fin al denominado “Octubre Negro”². Este conflicto ocurrió entre septiembre y octubre de 2003 en el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. El conflicto estalló con la propuesta de exportar gas natural a Estados Unidos por puertos chilenos, la misma que fue rechazada por organizaciones sociales y llevó a duras medidas de presión sobre todo en las ciudades de El Alto y La Paz. El saldo fue de alrededor de 70 muertos y centenares de heridos luego de enfrentamientos con las fuerzas del orden, además de la renuncia del primer mandatario.

El 31 de diciembre de 2010, por su parte, faltando menos de dos horas para el cambio de año, el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales, anunciaba la abrogación del Decreto Supremo 748. El denominado “Gasolinazo” se dio en la última semana del año 2010, cuando se elimina de la subvención de los hidrocarburos lo que llevó a la primera protesta a nivel nacional, teniendo como escenario principal, nuevamente, la Sede de Gobierno, La Paz.

A partir de estas dos acciones contenciosas, se estudia las tensiones que existen entre la opinión pública dominante y las opiniones movilizadas, desde la teoría bourdiana y las contribuciones de Champagne; a la luz de la teoría de campo político y su interrelación con el mediático. Para esto, se toma la teoría de Tilly y Tarrow para analizar los repertorios de la contienda presentes en los conflictos elegidos.

2 También se conoce a este conflicto como la “Guerra del Gas”.

De esta manera, se analiza el papel de los medios de comunicación desde su postura política en la sociedad en lo que se entenderá como opinión pública dominante representada en las editoriales y columnas de opinión en periódicos. En contraposición, se plantea que las opiniones movilizadas se expresan en las manifestaciones callejeras como una forma alterna de expresar su descontento al margen del campo político.

2. Abordaje teórico

Bourdieu plantea que los límites del campo político están determinados por la relación entre los profanos y los profesionales³. Los profesionales son los que se interesan en este campo, conocen las reglas del juego y participan activamente de la política (Bourdieu, 2000). Los profesionales están en continua evaluación por los profanos, a quienes necesitan para seguir en el lugar privilegiado, ya que ellos tienen el poder del voto que determina quién gobernará.

El campo político no puede autonomizarse por completo por la relación que existe con el campo periodístico. Con el tiempo, esta relación entre campos ha generado que los periodistas tengan mucho poder dentro del campo político, más que el que los profesionales quisieran; así, el acceso al espacio público está controlado por partidos políticos pero también por los periodistas. Los periodistas se convierten en *gate keepers* (porteros o guardianes) porque determinan qué entra en el espacio político, según consideran qué es relevante (Bourdieu, 2001). Además, tienen la ventaja del monopolio de la difusión y de los instrumentos (Bourdieu, 1997) lo que ayuda a que, mediante los medios de comunicación, se dé una suerte de “mediocracia”.

Opinión pública dominante

Los agentes del campo político –profesionales y periodistas que pertenecen a la clase ilustrada– están habilitados para publicar en los medios de comunicación y, en sí, para hablar a nombre de los pro-

3 Champagne (2002) dice que desde que apareció la televisión, se redujo a los profanos a simples espectadores y, en general, no se interesan por la política.

fanos, como portadores de la opinión pública⁴ (Champagne, 2002). Esta visión busca desparticularizar las opiniones para presentar una opinión universalizadora que represente a la gente pero que, realmente, forma parte de una minoría: "...la opinión pública es la opinión de los que son dignos de tener una opinión. Hay una especie de definición censitaria de la opinión pública como opinión ilustrada, como opinión digna de ese nombre" (Bourdieu, 1990: 1).

Los periódicos, al tener un mayor alcance en la influencia de los temas en el espacio público, buscan a personas denominadas intelectuales y especialistas en la política para publicar su opinión en espacios exclusivos (Champagne 2002). Así, tanto la editorial del medio como los profesionales plantearán su opinión como la voz de las mayorías, por lo que es común que se asimile a la opinión pública como la opinión publicada.

Opiniones movilizadas

Desde esta perspectiva, se rechaza la función utilitaria de la opinión pública, por lo que Bourdieu (1980) propone que existe otro tipo: las opiniones movilizadas; que se generan de forma colectiva sin la injerencia de instituciones ni especialistas de opinión pública (Bourdieu, 2001). Una de las expresiones de opinión movilizada es la manifestación en las calles o "el poder de las calles" (Champagne, 2002: 56) que se contrapone a la votación como única vía de expresión de la ciudadanía. Así, se puede entender a la manifestación como una especie de referendo de los temas que le interesa a la gente sin la necesidad de que expertos.

La manifestación busca ser del campo político, llevando demandas compartidas al espacio público intentando una transformación de la situación no adecuada, al no ver resultados con los profesionales a pesar de las elecciones. Sin embargo, para que exista un verdadero cambio en el espacio público, se necesita de fuerza política que esté inmersa en el campo político. Desde la sociología política se ve a las manifestaciones como acción colectiva. Sin embargo, no toda acción

4 Champagne (2005) afirma que la opinión pública, para que sea entendida como tal, debe tocar temas políticos; el autor asegura que entender a la opinión pública como tal viene desde una concepción política y no científica.

colectiva remite a una movilización social; así, desde la teoría de repertorios de la contienda, Tilly y Tarrow especifican las propiedades de la acción contenciosa inmersa en el conflicto político. Esto en relación a la lógica de la comunicación social que se manifiesta como base de las manifestaciones (Tarrow, 2012).

3. Método

En el marco de la comparación, se utilizó la metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) para la recolección y análisis de los datos. Se eligieron las técnicas del análisis de contenido, entrevistas semiestructuradas y mapeo de actores.

Así, se delimitó el análisis de contenido a las columnas de opinión y editoriales de los periódicos *El Deber* (Santa Cruz) y *La Razón* (La Paz) por ser diarios de circulación a nivel nacional y por la postura que asumieron en cada conflicto. La temporalidad que se tomó en cuenta para la recolección de información fue del tiempo de movilización y un mes después de cada hecho contencioso, vale decir del 2 de septiembre al 30 de noviembre de 2003 y del 26 de diciembre de 2010 al 31 enero de 2011. En total se revisaron 127 días de los dos periódicos, de los cuales se tomaron en cuenta 188 en el caso de Octubre Negro y 30 en del Gasolinazo; de acuerdo a los siguientes parámetros: la nota tenía que hablar, al menos de forma parcial, de las manifestaciones relacionadas al conflicto respectivo. Haciendo un total de 218 publicaciones entre los dos conflictos, lo que representa cerca de un 13% de la cobertura en 2003 y 5% en 2010. Además, se elaboró una matriz complementaria al análisis de contenido en el que se clasificaron atributos, denominaciones y acciones que se les designaban a los sectores sociales en ambos conflictos.

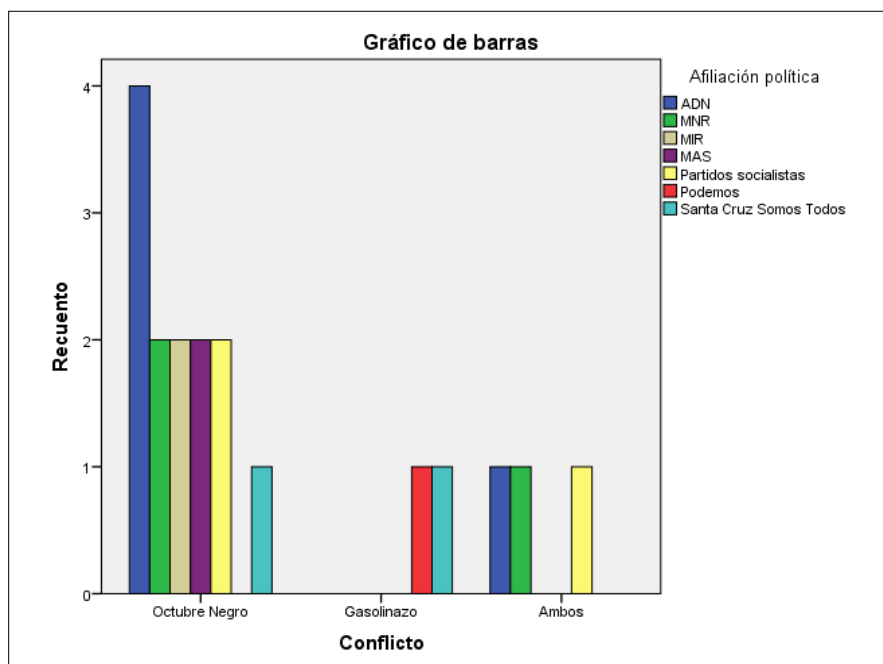
En tanto, se realizaron entrevistas a 12 dirigentes sindicales y personas que participaron al menos uno de los hechos contenciosos de organizaciones sociales de El Alto, Sorata y La Paz; de los sectores de campesinos, juntas vecinales, obreros y universitarios. Por último, los mapeos que se realizaron fueron: uno de los escritores de las columnas de opinión y otro de los actores sociales que fueron entrevistados. Con esto se buscó conocer y lograr establecer posibles vínculos políticos que den mayor cuenta de esta interrelación entre el campo político y el mediático.

4. Resultados

4.1 Los profesionales

Los medios de comunicación invitan a personajes influyentes en el campo político y mediático para que publiquen su opinión, son quienes conocen el lenguaje del campo político y son ellos los autorizados para dar a conocer lo que opinan sobre lo que acontece en el país. Así, aparecen 73 autores en 157 de las columnas de opinión, contando a ambos conflictos. En relación a los datos obtenidos, el 77,5% de las publicaciones está concentrada en 24 personas, lo que representa el 32,9%; mientras que el restante 67,1% de los autores tienen solo una nota publicada. En el caso de los editoriales, estos concentran el 28% de las publicaciones. A pesar de que exista una diferencia de siete años de un conflicto al otro, se repiten varios columnistas, mostrando una concentración de la opinión a un reducido número de autores, los cuales se agrupan en un determinado número de profesiones.

Imagen 1. Relación de la afiliación política con la publicación en cada conflicto



Fuente: Elaboración propia.

Tanto el editorial como columnas de opinión tienen una postura políticamente definida. Se pudo ver en el mapeo de actores que el 24,5% de los autores tiene una relación directa con algún partido político. De este total de los autores, el 27,8% fueron militantes del ADN⁵, quienes concentran sus publicaciones en el conflicto Octubre Negro, como se ve en la Imagen 1. Lo que salta a la vista es que hay varios partidos que solo aparecen en 2003, esto se debe al cambio de reglas en el campo político de un conflicto al otro: muchos de los autores que estaban afiliados a ciertos partidos políticos, para las siguientes elecciones se aliaron a nuevos.

Además, se vio que en 2010 que los autores con militancia política declarada se concentran en *El Deber*, no hay ninguna publicación del Gasolinazo que haya sido registrada de *La Razón* que pertenezca a estos. Esto se ve también en la línea editorial de *La Razón* que esta época, cambió de dueños a unos afines al gobierno del MAS.

4.2 Los profanos: minorías movilizadas

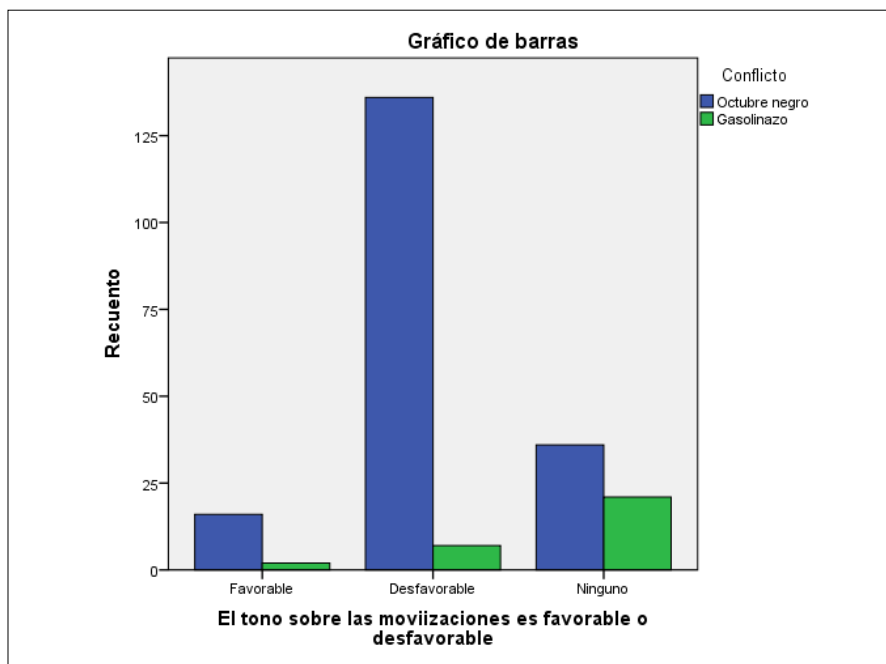
En el tiempo en que estalla el conflicto de Octubre Negro, pareciera que existe una necesidad casi total de explicar a los movilizadas las bondades económicas para el país de exportar el gas. Por lo que se considera a los profanos ignorantes e ingenuos, como una masa de gente que sigue a su dirigente sin saber por qué se moviliza y que, además, no existirían motivos para hacerlo porque desconocen la verdad de la venta del gas.

Como se puede ver en la Imagen 2, en el caso de Octubre Negro, la mayoría de los autores se expresan de manera desfavorable. Mientras que en el Gasolinazo, el mayor porcentaje se posiciona en ninguno de los dos tonos hacia la movilización, ya que para este conflicto no se tomaron mucho en cuenta las movilizaciones, dando cuenta de una suerte de invisibilización.

En el caso de Octubre Negro se pudo ver que las movilizaciones las relacionan con la “violencia”, hasta el punto de considerar como sinónimo de las manifestaciones. A la noción de la marcha, se le

5 Acción Democrática Nacionalista, partido creado por el ex dictador, Hugo Bánzer Suárez.

Imagen 2. Tono de las movilizaciones de acuerdo al conflicto



Fuente: Elaboración propia.

suman otras palabras con la misma connotación de violencia, como: enfrentamiento, confrontación, muerte, crisis, anarquía, guerra y sangre, entre las principales. Con estos elementos se da a entender que las manifestaciones de los hechos de octubre estuvieron inmersas en un ambiente de guerra total por parte de las organizaciones sociales movilizadas. Incluso se le llegó a denominar: “holocausto”, “hoguera”, “caldera del Diablo” y “terroristas”.

Esta idea de las “minorías movilizadas” se da a raíz de que se haya institucionalizado la protesta mediante partidos políticos (MAS - MIP). Lo que da paso a que los profesionales consideren a las manifestaciones sociales como un hecho político (por eso la predominancia del término en 2003) de unas minorías, porque según las elecciones de 2002, sumando el porcentaje de votos que obtuvieron el MAS y el MIP no llegaban ni el 25%; lo que demostraría que una minoría es la que apoya (o vota) a favor de estos partidos indígenas. En contraposición del otro 75% que está disperso en varios partidos,

de los cuales cuatro, al menos, estaban en función de gobierno. Así que las manifestaciones que se realicen se darán en busca del beneficio político partidista de ciertos personajes que movilizan gente para el beneficio propio.

Mientras que en el caso del Gasolinazo, prima la noción de “protesta”, seguido por “violencia”. Sin embargo, que la palabra “protesta” predomine, da cuenta del tono ambiguo de las movilizaciones que tuvieron los autores. Eso se evidencia aún más al no existir una predominancia en las acciones que le son designadas. En tanto los atributos de estas movilizaciones en particular se bifurca en dos sentidos: social-popular y violenta-furiosa, en ese orden; lo que demuestra nuevamente que resaltar la protesta social está por encima de considerar a estos hechos como violencia.

4.3 Protagonistas

Varios personajes que participaron activamente de las movilizaciones callejeras fueron rescatados por los periodistas, quienes fueron nombrados en las columnas de opinión y editoriales como los principales protagonistas y/o responsables de las manifestaciones:

En Octubre Negro, se les presta principal atención a dos profanos que saltaron a la arena política mediante instrumentos políticos para acceder a las esferas de debate con poder vinculante, sin dejar de ser portavoces de sus organizaciones, tal es el caso de Evo Morales (MAS) y Felipe Quispe (MIP⁶). Para esa época, ambos eran diputados y contaban con los privilegios, además que eran considerados como la oposición al régimen, por lo que los medios le prestaban mayor atención a lo dijeran. Principalmente a Evo Morales que salió en segundo lugar en las elecciones de 2002.

Los profesionales no denominan a Evo Morales como “presidente”, sino “líder del MAS” y “líder derrotado”. Esto llama la atención en relación al anterior conflicto en que se dirigían al Sánchez de Lozada prioritariamente como “presidente”. A la vez, a Morales lo asocian a caída, derrotado y rendirse, todo en relación a la derogación del DS

6 Movimiento Indígena Pachakuti

Tabla 1. Protagonistas analizados

| | | Octubre Negro | Gasolinazo |
|----------------------|---------------------|-------------------------------------|--|
| Protagonistas | Particulares | Evo Morales | Evo Morales, presidente |
| | | Felipe Quispe “Mallku” | |
| | | Jaime Solares | |
| | | Presidente Sánchez de Lozada | |
| | | Carlos Mesa | |
| | Colectivos | Indígenas/ campesinos | Gobierno de Evo Morales |
| | | Organizaciones sociales/ sindicatos | Organizaciones sociales/ sindicatos |
| | | MAS | |
| | | MIP | |
| | | Gobierno de Sánchez de Lozada | |
| | | Partidos políticos | |
| | | COB | |
| | | Alteños | |

Fuente: Elaboración propia.

748. Mientras que a su gobierno se lo califica como soberbio con la mayor frecuencia, además se lo llama insensibles, mentirosos, prepotentes y tercios. El nombramiento de Evo Morales y su gobierno como protagonistas de las notas de opinión se da al cabo de haber sido lanzado el DS y pasado casi un mes de los conflictos.

Opiniones movilizadas

4.4 Estrategias en Octubre Negro

Las movilizaciones fueron adquiriendo mayor rudeza de acuerdo a la represión que iban recibiendo. Así, luego de la marcha desde Caracollo a La Paz, se instaló en la Radio San Gabriel de El Alto una huelga de hambre masiva con la participación de 2000 campesinos

entre hombre, mujeres y niños. La estrategia aquí para poder aguantar más de un mes esta medida extrema fue, según Felipe Quispe⁷, *Mallku*, ubicase en un lugar que no puedan desalojarlos: “Buscamos un sitio o lugar sagrado porque los Criollos y los blancos mestizos son religiosos creen mucho al Cristo de ahí que hemos ido a la radio San Gabriel que era una Radio Católica religiosa solicitamos con Enrique y el cura nos acepta”. Además, las personas de la huelga iban rotando entre los que viajaban y regresaban del campo, pero no eran vistos por los medios de comunicación. Con excepción de los to los dirigentes, que eran conocidos por lo que tenían que mantenerse en el lugar.

Se jugó mucho con la susceptibilidad de las personas, más que nada de la zona sur de La Paz (zona residencial), al anunciar que se bajaría para tomar las casas y, sobre todo, la residencia presidencial. Esto desde el plan estratégico desde la CSUTCB, lo que no se realizó pero si causó lo que se pretendía: impartir miedo.

Por último, entre las principales estrategias de los vecinos alteños, se hicieron trincheras y zanjas profundas en las avenidas y carreteras para que no pasen los militares, para evitar más muertos. Si bien esta era una medida bastante violenta y de contraataque, buscaron lo que tenían a su alcance para resistir al ejército que salió con tanquetas y municiones. En estos hechos, se derribaron tres pasarelas (puentes peatonales) y se llevaron vagones de trenes abandonados para impedir el paso en medio de la ciudad alteño.

4.5 Estrategias en el Gasolinazo

Las tácticas de las movilizaciones han cambiado y se han adecuado de 2003 a 2010, por la cooptación de dirigentes, las personas sobrepasan a los dirigentes, no siguen la estructura sindical y salen a protestar a las calles. Se da una suerte de autoconvocatoria, más allá si a sus dirigentes les convocaban o no:

7 Felipe Quispe, el *Mallku* (Ex ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB), en conversación con la autora, La Paz, 9 de abril de 2016. Para posteriores citaciones de Felipe Quispe, se lo denominará con su sobrenombre *Mallku*, para evitar confusiones con Rafael Quispe.

Ya salió la convocatoria para las 6 el jueves en el multifuncional, la gente ha venido, otra gente ha sobrepasado a sus dirigentes porque son agentes traidores de la FEJUVE que no quería salir a la marcha pero han venido a la convocatoria nuestra, sin dirigentes han venido todos con el mismo problema (Nina⁸).

Eso sí, tanto los actores de La Paz como de El Alto se concentran en el centro paceño. La represión en este conflicto está presente pero no es letal. Otra consideración es que este conflicto duró en las calles realmente cinco días, por lo que varios sectores se quedaron con la amenaza de salir a las calles los primeros días de enero. Sin embargo, a pesar de que no tuvieron tiempo para armar mayores estrategias, los grupos que rechazaban el DS 748 estaban dispuestos a resistir el tiempo que sea necesario hasta la abrogación.

La lucha hasta las últimas consecuencias es para ganar. Los dirigentes y gente movilizada no pueden volver a su sede con las manos vacías, por lo que se emplean otras estrategias para alcanzar el objetivo planteado: “En lo cual los compañeros dijeron ahora qué hacemos no hemos conseguido nada no podemos volver con las manos vacías a nuestras comunidades nos faltó de pronto solo una voz fuerte: ‘compañeros declaramos en huelga de hambre’” (Mallku c. p. 2016).

4.6 Los “cabecillas” de las revueltas

Los portavoces se suelen dar a conocer como los autores de las revueltas populares, sobre todo de las victoriosas, y lo hacen normalmente de forma directa, es decir, se atribuyen el éxito de las movilizaciones: De la Cruz⁹, el Mallku, Yujra¹⁰, etc. Según Filemón Escobar¹¹, el personaje responsable de los hechos de octubre fue

8 Fany Nina (Ex presidenta de la Federación de Juntas Vecinales, FEJUVE, de El Alto; destituida por sus ejecutivos antes de concluir su gestión), en conversación con la autora, La Paz, 14 de abril de 2016.

9 Roberto de la Cruz (ex secretario general de la Central Obrera Regional, COR de El Alto), en conversación con la autora, La Paz, 7 de abril de 2016.es

10 Néstor Yujra (dirigente sindical de la urbanización Bautista Saavedra C, Distrito 14, El Alto), en conversación con la autora, El Alto, 22 de marzo de 2016.

11 Filemón Escobar (Exsenador por el MAS y exdirigente minero y cobista), conversación con la autora, Cochabamba, 17 de abril de 2016.

Felipe Quispe, ya que Evo, como lo comparten los otros dirigentes, no se encontraba en Bolivia, aunque Morales recibiera el crédito: “La situación cual era: el que estaba a la cabeza de la confederación de campesinos haciendo la huelga es el Felipe Quispe, el Evo estaba afuera no estaba en Bolivia, que pendejo es el Evo. Quien lo tira al Gonzalo Sánchez de Lozada es el Felipe Quispe que lo bota” (Escobar c. p. 2016).

En marzo de 2003 se iniciaron los diálogos propiciados por la Iglesia Católica denominados “Reencuentros”, que debía estar firmado por todos los partidos políticos más relevantes, es decir los partidos de la coalición y el MAS, mediante el liderazgo de Evo Morales. Para septiembre, este último partido no firmó el documento y se consideró como una provocación para volver a los hechos violentos de febrero de ese año. El MAS fue señalado como promotor de las movilizaciones luego de anunciar movilizaciones el 19 de septiembre. Esa fue toda la participación de Evo en Octubre Negro

Una situación parecida ocurre en 2010, cuando se decretó el Gasolinazo, Evo Morales se encontraba en Venezuela, por lo que García Linera en condición de presidente en ejercicio da el anuncio. Para Quispe, Morales llega a Bolivia dar el paso al costado: “esa medida lo dicta Álvaro García Linera, porque no estaba aquí en Bolivia Evo Morales, a regresar Evo Morales por cuestión política sale como salvador y dicta la medida de cierre” (c. p. 2016).

5. Conclusiones

Las columnas de opinión y editoriales de 2003 reflejan una necesidad de explicar a los movilizadados las bondades del gas y la necesaria exportación del hidrocarburo. Mientras que los sectores movilizadados se preocupan por la idea de que la venta del gas no hará que dejen de ser pobre y que este recurso natural puede ir primero para las personas del área rural que siguen cocinando con leña, antes que pensar en exportar a países industrializados. Además del hecho de que se escoja un puerto chileno, lo que se contraponía al imaginario de este país luego de la Guerra del Pacífico, donde se perdió la salida marítima.

Por su parte, en 2010 el rechazo del DS 748 es tanto por parte de los escritores como de los movilizados, con excepciones, lo que varía es que para los profesionales el perjuicio es principalmente a las industrias y empresas, mientras que los actores sociales se centran en la economía popular. En ambos casos, el público para quienes es escrito y dirigido estas opiniones es de élite, ya que se utiliza un lenguaje sumamente rebuscado, que no es de fácil entendimiento, y que se publican las opiniones en los ejemplares en los días de mayor tensión, por lo que no cualquier persona tiene un real acceso.

En los diarios se da la idea de las “dos Bolivias” en que divide al país entre los que buscan el progreso (Santa Cruz) y los que buscan perjudicarlo (La Paz - El Alto), esto a partir de las movilizaciones, ya que un bloqueo en una carretera puede representar un perjuicio a la industria cruceña. Por su parte, los grupos movilizados se consideran quienes defienden los intereses nacionales, pensando en los sectores más pobres, la idea de la división del país no está considerada.

Los sectores sociales (profanos) se organizan eligiendo a un portavoz, o más, quien se encargue de representar a las personas y de coordinar las movilizaciones de ser el caso de precisar. Así, mediante “usos y costumbres” se eligen portavoces que son los que hablan con el gobierno social, además, de acuerdo a sus estatutos, este puesto es rotativo y no se puede optar dos veces por la misma posición. Ellos están constantemente en evaluación de las bases si no cumplen con su rol y pueden ser reemplazados. Estos representantes se encuentran, además, en la mira de los políticos que buscarán cooptarlos o desprestigiarlos para que no se pongan en su contra. Esto se vio en la asignación de cargos privilegiados en el gobierno de turno a los portavoces.

Las medidas de presión por parte de las organizaciones sociales se basan en el ser escuchados y se manifiestan dentro de las oportunidades políticas, cuando ellos ven que pueden conseguir un cambio, es por esto que no escatiman en las protestas, a lo que consideran una “lucha” y, para esto, utilizan estrategias que dan la impresión que son más fuertes e incansables. En ambos conflictos, se vio que se dieron los resultados que ellos demandaban, aunque las consecuencias fueron más fuertes de lo que esperaban los sectores. Así, se ve a los pobladores de El Alto

como quienes logran desestabilizar a los regímenes, esto como una virtud, y son quienes se enorgullecen de encabezar las protestas.

Evo Morales llega a ser un punto especial de análisis, ya que pasó de ser portavoz de un grupo específico a ser presidente de Bolivia. Junto al MAS, fue la principal oposición en 2003, sacando el segundo lugar en las elecciones nacionales, este hecho hizo que se le responsabilice por las movilizaciones de ese año, al menos como autor intelectual e incitador por no haber firmado el documento Reencuentro. Sin embargo, los actores sociales dan a conocer que Morales no participó en los hechos, que mientras ocurrían las movilizaciones más radicales, él estaba de viaje. Incluso, en el tiempo delimitado de Octubre Negro (2 de septiembre al 17 de octubre) viajó a Libia, Ginebra y Venezuela. Para 2010, Morales se encuentra en su segunda gestión y fue elegido con más del 60% de la votación popular, el día que se promulgó la eliminación del subsidio de los hidrocarburos, él se encontraba en Caracas, Venezuela. Los autores lo siguen considerando el protagonista de la crisis.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre. (1980). "La opinión pública no existe". En: *Sociología y cultura*, 239 – 276. México: Grijalbo.

_____. (1997). "La influencia del periodismo" en *Sobre la televisión*, pp. 101-118. Barcelona: Anagrama.

_____. (2001). *El campo político*. La Paz: Plural.

_____. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Tucumán, Argentina: Montessor.

Champagne, Patrick. (2002). *Hacer la opinión*. La Paz: Plural.

Mc Adam, Doug, Sidney Tarrow, Charles Tilly. (2005). *Dinámica de la conciencia política*. Barcelona: Editorial Hacer.

Tarrow, Sidney. (2012). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Participación Social y Potencia Transformadora



Laura Ligarreto¹

Resumen

La Participación Social desde el pensamiento crítico ha sido asumida como mecanismo de transformación de la sociedad en contraposición al desarrollo de las políticas dominantes y en defensa de los derechos que ha renovado su importancia en la acción social latinoamericana desde las aperturas democráticas de finales del siglo XX.

En el contexto de las resistencias a la implantación del neoliberalismo en América Latina y su desarrollo a escala global se ha complejizado el análisis académico y los desarrollos de la Participación Social en la región, de tal forma que hoy se profundizan las reflexiones entorno de este concepto a partir de incluir la construcción de sujeto social, el alcance político y la comunicación como variables determinantes de la Potencia Transformadora que los procesos de Participación social permiten desencadenar en la sociedad.

A partir de lo anterior, la ponencia presenta los retos del pensamiento y la acción colectiva en relación a la Participación Social desde

¹ Politóloga, candidata a magíster en sociología, investigadora y analista especializada en participación y construcción de paz en América Latina. E-mail: lmigarretob@unal.edu.co

la experiencia paraguaya a partir de la transición democrática y las perspectivas colombianas en el contexto de la firma del acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

1. Participación

La participación es esencial a la democracia, se define como la incidencia de la sociedad en los procesos de toma de decisiones públicas así como su intervención en la ejecución de esas decisiones (Pérez, 2002). Contiene un potencial democratizador capaz transformar las asimetrías de la representación política, generando condiciones para legitimar o problematizar el modelo de desarrollo dominante (Cunill, 1995) a partir de fortalecer el vínculo entre la sociedad y las instituciones públicas para garantizar derecho; exigir y producir empoderamiento de los grupos sociales ante el Estado (Escobar, 2012, P. 119, 124), (Rivarola, 1989).

La participación nace como necesidad y derecho pero solo se realiza como pasión colectiva, política y democrática orientada al interés general elevando al máximo la capacidades individuales y potenciando su uso en beneficio colectivo (Escobar, 2012, P. 121); se expresa en actos libres e incluyentes que reconoce y respetan los disensos, una actitud que se aprende y perfecciona a partir de compromiso y responsabilidad desarrollando destrezas, competencias, conciencia crítica y reflexiva, que construye demandas de bienes y servicios sociales (Benegas, Martínez y Walder, 2008) (Vial, 2003) en perspectiva de democratizar la sociedad.

Teniendo en cuenta el desarrollo de la participación, pese a su origen popular, crítico y revolucionario, a los avances prácticos y a su importancia, los regímenes liberales y neoliberales han desarrollado formas de participación que hoy hacen de ésta un campo de disputa, que corre permanentemente el riesgo de ser instrumentalizada por lo que requiere definir más claramente los objetivos que persigue y la concepción con la cual pretende ser implementada para que no sea instrumento de represión de la capacidad de trascendencia subjetiva ni de negación espontánea de la realidad que los oprime (Caruso, 2013, Pp. 25, 58).

La participación institucionalizada en el neoliberalismo se impulsa y desarrolla sobre el ideal de sociedades sin sujeto social con poder de decisión, restringida a la descentralización administrativa manteniendo en los ámbitos nacionales del Estado las decisiones presupuestales y fiscales que a su vez son cedidas al capital internacional vía TLC y acuerdos multilaterales, bajo la premisa de que la participación en lo local puede ser un buen complemento de la democracia representativa pero es imposible implementarla en los niveles del nacionales salvo por los mecanismos de consulta electoral (Caruso, 2013, Pp. 25-26).

En este sentido se han planteado diferentes mecanismos como; la participación directa en la ejecución de programas y acciones del gobierno, actividades comunitarias en áreas con baja presencia estatal, derecho de petición de información, consulta popular, iniciativa popular, plebiscito, veeduría ciudadana, talleres participativos, oficinas de atención al ciudadano, audiencias públicas, mecanismos electrónicos a través de internet o pactos (Escobar, 2012, P. 125).

Esta modalidad de participación ha sido la favorecida en América Latina desde finales del siglo XX, asociando ciudadanos con clientes consumidores no obstante las limitaciones del modelo de descentralización implantado (Escobar, 2004, P. 104) de tal forma que la misma ha estado orientada a validar y legitimar actuaciones siendo reducida a consultas sin la información adecuada sobre decisiones que otros ya están tomando, en jornadas que se presentan como neutrales mientras postergan la construcción de pensamiento y acción antisistémica; y al uso de tecnologías sociales en espacios de diálogo (Caruso, 2013, Pp. 13, 16, 26, 57).

La participación así concebida se convierte en distracción de los objetivos de la movilización y la construcción de tejido social de tal forma que para quienes se vinculan a ella sin las herramientas y/o la estrategia adecuada se constituye en un lugar para legitimar fines lucrativos, lo que a su vez vincula prácticas de cooptación de liderazgos, superposición de lo diferencial a lo social, imposición de la restricción fiscal, impedimento a las miradas de proceso, tercerización de los proyectos priorizados y confusión entre espacios de participación con formas de organización autónoma (Caruso, 2013, Pp. 13, 15, 24).

Esta participación tiene por objetivo acercar Estado y Sociedad dado que éste vive en recurrentes crisis y necesita relegitimación local, por lo que se convierte en un instrumento para la gobernabilidad que implica la desactivación de las demandas populares y la despolitización (Caruso, 2013, Pp. 23,25,26). Desde esta perspectiva se rescatan valores asociados a la participación como estabilidad del sistema político, aumento de la corresponsabilidad y conciencia de los ciudadanos (Escobar, 2012, P. 122), mayor valoración de la democracia liberal y equilibrio del sistema político; mejor representación superando desigualdades políticas (Demarchi, 1986).

El proceso de relegitimación del Estado en la región se ha venido haciendo sobre la aparente lucha anti-clientelista y anti-corrupción lo que en realidad es un sofisma de distracción del capital que pretende aumentar el control social sobre el destino y manejo de las finanzas públicas al tiempo que dificulta el fortalecimiento y la articulación de las identidades ciudadanas y del movimiento social, relativiza la conciencia de clase, impide la construcción de doble poder, cierra los espacios de lo público, limita la posibilidad de incidencia en las políticas públicas, debilita al Estado Social de Derecho, y mercantiliza la comunicación política.

Desde otras perspectivas neoliberales, la participación no se considera un ejercicio democrático sino una alternativa de reducción de función y costos del Estado, reemplazando funcionarios por organizaciones de iniciativa institucional. En esta perspectiva se conciben los espacios y mecanismos de participación como punto para garantizar la veeduría y el establecimiento de las prioridades del presupuesto que deben actuar para frenar la corrupción y el endeudamiento de los entes territoriales; al tiempo que las formas de control especializado son incluidas en la dinámica de mercantilización y privatización del Estado (Caruso, 2013, Pp. 23-24).

Una tercera visión de la participación en el neoliberalismo, la ha convertido en la forma en de desarrollo de neoclientelismos populistas participativos en los que “las bases electorales del político participan repartiendo jerárquicamente los recursos públicos y él se queda con las comisiones que le dan los contratistas” (Caruso, 2013, P. 25)

recursos con los que posiblemente financiará su siguiente campaña o comprará votos, de tal forma que aumenta su capital político y económico cumpliendo las promesas hechas y que la comunidad le devuelve a manera de mandato en los escenarios de participación y se renuevan las formas de corrupción.

Estas visiones de la participación son enajenantes autoritarias y represoras en tanto el objetivo es mantener estables las relaciones de poder siendo al tiempo que cercenan la creatividad, excluye saberes alternativos y tradicionales, desconoce las diferencias sociales, étnicas y culturales creando ciudadanos menos autónomos y conscientes a cuenta de los miedos, las inseguridades alienantes y las resistencias desesperadas producto de la contradicción entre las promesas del Estado Social de Derecho y la forma de realización que este cobra (Caruso, 2013, Pp. 20, 21, 25, 29).

Esta falsa participación se acompaña de algunos principios como que la igualdad social y económica no es condición necesaria para la democracia por lo que lo central es abrir espacios pues las garantías y la conciencia sobre la importancia se asumen como dadas, que no se pueden debatir asuntos o intereses privados, que la separación entre el Estado y la sociedad es total, que la participación es una forma de superar la lucha de clases, que no se requiere un sujeto social colectivo para la participación, que la misma no es para transformar estructuralmente la realidad y que el territorio no es determinante (Caruso, 2013, Pp. 36, 57).

Otros aportes a la reflexión en torno de la participación como la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas (1981), que pretende la construcción de consensos como un acuerdo intersubjetivo sin juicios morales o de clase, basado en la confrontación de argumentos que se adoptan colectivamente de acuerdo con su validez para superar las distintas necesidades sociales son hoy el discurso político que asume la socialdemocracia, donde presupuestos morales formales definidos con anterioridad predeterminan el consenso a alcanzar en los espacios dialógicos e intersubjetivos, subestimando los antagonismos que derivan de los intereses de clases y sistémicos (Caruso, 2013, P. 42).

2. Participación Social

La Participación Social es expresión de democracia directa siendo un proceso social abierto, plural e incluyente por medio del cual se llega a transformar la realidad en diferentes niveles por lo que construye contra hegemonía rompiendo la perdurabilidad de las estructuras del hábitus (Brinford, 2000) al potenciar la construcción de sujeto social; fortaleciendo las identidades y organizaciones colectivas, profundizando la conciencia de clase y fomentando la construcción de doble poder; que tiene un carácter político expresado en la reconfiguración de lo público, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la generación de nuevas formas de comunicación política (Caruso, 2013, Pp 32-33).

Incluye metodologías propias aunque no se resume ni subsume en ellas por ser un reinicio, un camino, una concepción y una herramienta para incidir en la políticas públicas y el control social de los gobiernos; es un proceso democrático en tanto los participantes pueden transitarlo sin perder o someter su autonomía e independencia y colectivo en tanto tiene como medio y fin la construcción de dobles poderes constituyentes que socialicen la toma de decisiones creciente y permanentemente lo que implica desaprender y volver a aprender la democracia (Caruso, 2013).

El desaprender la democracia liberal no es un acto instantáneo que permite aclarar las mentes y aprender rápidamente las nuevas alternativas de la Participación Social, es un proceso complejo, reversible con mayores momentos de aprendizaje cuando las experiencias de participación pretenden pasar a la incidencia con diversos grados de transformación de la realidad pues cuanto más consciente sea la apropiación de la realidad, más trascendente será la acción que se realice (Caruso, 2013, P. 59).

3. Potencia Transformadora en Paraguay y Colombia a partir de la participación

La Potencia Transformadora es lo que nos permitirá que lo que se resiste a morir; la guerra, el odio, la dominación, el despojo, muera y lo nuevo que está por nacer; la esperanza, la reconciliación, la democracia, la justicia social, nazca.

El panorama de la participación paraguayo en el periodo de transición democrática, para ser superado debe ponerse en diálogo con las tradiciones de lucha del pueblo y contribuir a la formación de una conciencia democrática desde la reconfiguración de las identidades sociales superando la debilidad producto del largo periodo dictatorial por lo que en consecuencia, aún hoy el proceso de construcción de ciudadanía demandante de instituciones bajo las reglas básicas de participación, decisiones públicas que atiendan los intereses colectivos y sean legítimas, representatividad de quienes ocupan cargos, solvencia ética y eficiencia en los puestos públicos; está inconcluso (Escobar, 2012, P. 120).

El clima de cambios posterior al golpe de Estado del 1989 se manifestaba, entre otras por las libertades públicas, un nuevo Código Electoral, una Constitución democrática, ruptura del monopolio político del Partido Colorado, y la incipiente creación de ciudadanía pese a que la sociedad había sido educada en el miedo, lo que dejó un tejido social atomizado con bajos niveles asociativos (Escobar, 2004, P. 129).

Sin embargo la reconquista de los espacios públicos, se inició por la sociedad antes del golpe militar por el deterioro del régimen político dictatorial y el debilitamiento del sistema de control y represión. A pesar del autoritarismo se fueron reconstituyendo actores sociales y se revirtió paulatinamente la pasividad social lo que se reflejó en el crecimiento de demandas y tensiones sociales, hechas a su vez desde más complejas formas de acción, de organización y de pensamiento acelerando su recuperación después del Golpe (Flecha, Martini y Silvero, 1998) pese a grandes carencias, como la escasa formación de los miembros y falta de propuestas creativas (Escobar, 2004, P. 129).

En Paraguay se pueden destacar los siguientes logros, respecto del régimen Stronista: Reconocimiento de libertades y derechos democráticos fundamentales, como la libertad de expresión, asociación o el derecho de voto acompañado de la introducción de reformas en la administración del proceso electoral; sin embargo el proceso de democratización requiere la continuidad del fortalecimiento de la sociedad, de su capacidad de continuar rehaciendo el tejido social y la reconstitución de las organizaciones sociales. Se trata de densificar

la sociedad civil, con mayor autonomía, espacios reales de poder y participación lo que exige un traslado efectivo de poderes y la generación de instancias de decisión que democratizen la gestión del Estado considerando los modos de relacionamiento, típicos de la cultura paraguaya, para facilitar el entendimiento (Escobar, 2004, Pp. 131134).

Paraguay tiene manifestaciones de participación muy variadas: durante la dictadura y en el proceso de transición democrática; hecha de manera formal e informal; constituyendo reacciones a injusticias como reclamos sociales, actividades de control ciudadano e iniciativas populares que constituyen el apropiamiento de espacios otorgados y validados por ciertos espacios de poder (Escobar, 2004, P. 132).

La transición democrática desde un régimen dictatorial restituye un tipo de régimen, pero a diferencia de procesos revolucionarios y de desarrollo, no resuelven otros problemas de la sociedad, que es lo sucedido en Paraguay. La resolución de los problemas sociales es tarea de la consolidación democrática, hasta ahora sólo se han recuperado las libertades públicas. La participación efectiva requiere de personas con los conocimientos y las habilidades que le permitan integrarse a su comunidad y a la sociedad en general, haciendo uso de sus derechos y obligaciones (Escobar, 2004, P. 135).

Debe operar un cambio de mentalidad, las actitudes y los comportamientos para superar el efecto del sometimiento a un régimen autoritario y asumir con responsabilidad el papel de hombres libres en una sociedad en proceso de democratización. A partir de 1989 se hacen más visibles las desigualdades y la población reacciona con demandas sociales. El proceso de democratización requiere mayor autonomía de las organizaciones y movimientos sociales, y la creación de espacios reales de poder y participación a través de la descentralización (Escobar, 2004, P. 135).

La participación efectiva debe permitir mejorar la calidad de la democracia y la efectividad de las políticas públicas, redundando en mejor calidad de vida de las personas, para ello se recomienda que el proceso de participación considere temas relevantes para la gente; proyectar transparencia explicando cuál va a ser el impacto de

la participación; debe ser constante y hacer que la comunidad tenga amplios espacios para deliberar en todas las etapas de las políticas públicas; tener como base el aprendizaje continuo donde las comunidades asuman gradualmente funciones y responsabilidades; debe ser amplia, abarcando a todos los sectores sociales e individuos motivados; asumir que la condición de ciudadano no está dada por sí misma; propiciar un entorno favorable desde el gobierno que ayude a institucionalizar las prácticas participativas y crear el marco jurídico favorable que estimule los procesos participativos; difundir las experiencias de participación ciudadana; identificar recursos institucionales, técnicos y humanos, capacitar en metodologías participativas; establecer a nivel de gobierno mecanismos de relacionamiento para canalización de las demandas ciudadanas, a través de: oficinas de atención ciudadana, incorporación paulatina de programas participativos en instituciones del gobierno, elaboración y puesta en marcha de un plan de acción, entre otros. (Escobar, 2004, P. 135).

Por su parte el proceso de paz es uno de los acontecimientos políticos y sociales más importantes del proceso político colombiano por marcar el fin de una de las confrontaciones armadas internas más largas de la historia mundial y por la potencia transformadora del Acuerdo Final, cuya implementación es un campo en disputa complejizado luego de los resultados del plebiscito refrendatorio del 2 de Octubre en tanto la correlación de fuerzas se transformó en favor de la derecha que ha expuesto su idea de fin de la confrontación armada sin reformas sustantivas que dé continuidad al régimen de dominación, lo profundice, expanda y establezca en el contexto de acumulación neoliberal que se ha venido adelantando en el país (Estrada, 2014, Pp 12- 14).

Esta disputa puede conllevar a la recomposición y consolidación de largo plazo del poder de clase en cuanto el Acuerdo Final (2016) no transforme estructuralmente la correlación de fuerzas imperantes y se produzca la simple absorción de la guerrilla en la dinámica política existente; pero también es posible que el Acuerdo Final (2016) contribuya a desatar por medio de la Participación Social un ciclo de reformas jurídicas, institucionales y de política pública que conlleven a la real democratización del país con alcances transformadores aún no predecibles (Estrada, 2014, Pp 17-18).

La democratización de la vida nacional como parte de la Potencia Transformadora del Acuerdo Final (2016), pasa por la profundización de la Participación Social, entendida como la articulación de los intereses y expectativas de las personas, organizaciones y comunidades; que apropien el mismo por un Sujeto Social con capacidad de reacción frente a las amenazas e intentos de ruptura con el espíritu que lo acordado contiene, desde construcciones propias (Estrada, 2014, Pp. 12-13) y acciones con un claro alcance político.

El alcance político de las acciones a desarrollar implica la reconfiguración de lo público por medio de la incidencia en políticas públicas, la posibilidad de construir agendas y la pluralidad de los espacios de participación; implica también garantizar mecanismos de gestión, desde lo comunitario o desde la gestión con terceros; seguimiento y control de lo público; el alcance político también está determinado por el desarrollo de estrategias de comunicación política multimodal que incluyan la capacidad de incidencia en las opinión pública.

En ese contexto, los aportes deben propiciar, para ser útiles, acciones de transformación de la realidad a partir de la revitalización del pensamiento creativo que oriente y forme a los sectores sociales al tiempo que demuestren la viabilidad de relaciones políticas, sociales y económicas diferentes al capitalismo (Caruso, 2013, P. 11).

En desarrollo de las conversaciones y como se evidencia en el Acuerdo Final (2016, P. 2) en todos los puntos acordados, que abarcan integralmente la agenda pactada, se habla de la participación como principio, se crean y/o fortalecen los mecanismos de participación de las comunidades de cara a la implementación, la solución de problemas específicos y la incidencia en políticas territoriales acorde a las necesidades que se establezcan desde el Movimiento Social y en el ciclo de las políticas públicas tanto emanadas del acuerdo como de otras que hoy impactan la vida local, regional y nacional.

Estrada (2015) aborda la potencia transformadora del proceso de paz y del Acuerdo Final (2016) a partir del balance del proceso y sus posibles implicaciones sobre el contexto político colombiano y la geopolítica regional a partir de los cambios de tendencia que se

registran en el país y que podrían ser desatadas a partir de la institucionalización e implementación del Acuerdo Final en perspectiva de alcanzar un proceso de democratización real que incida favorablemente en la región (2016) en tanto el tránsito hacia el post acuerdo y la construcción de la Paz, incide en el campo de fuerzas político imprimiéndole un nuevo impulso a la posibilidad de cambio político, socioeconómico y cultural en la región (Estrada, 2015).

La transformación del campo de fuerzas políticas inició con la elección presidencial del 2010 a partir del triunfo de un sector de la burguesía nacional para el que mantener el conflicto interno afectaba la estrategia de acumulación capitalista que requiere la colonización capitalista de nuevos territorios que luego de ser víctimas del despojo basado en el ejercicio estructural de la violencia estatal y paramilitar sean normalizados en un orden de derecho para permitir la inversión tanto extranjera como de poderosos grupos económicos nacionales (Estrada, 2015).

Esta recomposición se complementa con la incidencia que en el movimiento social colombiano han tenido las movilizaciones y luchas sociales en la región que irrumpió con fuerza desde finales de la década de los 90 y que ha permitido el fortalecimiento de las organizaciones y procesos nacionales que hacen frente a las contradicciones entre capital y territorio hoy predominantes en la región (Estrada, 2015 y Caruso, 2013).

El desarrollo de la potencia transformadora del Acuerdo Final (2016) pasa porque el mismo logre ser institucionalizado e implementado en articulación con algunas de las aspiraciones del campo popular como resolución de la cuestión agraria; la superación del régimen de excepcionalidad de la organización estatal y la dominación por la guerra, la posibilidad de detener la irrupción de la economía corporativa transnacional del narcotráfico y la reversión de los efectos del conflicto en la población; para que se fortalezcan las dinámicas constituyentes en un nuevo marco normativo con mayores y mejores condiciones de democratización que tenga en cuenta y reconozca tanto los alcances directos como las alternativas que se abren tras la finalización del conflicto, la firma, institucionalización e implementación del Acuerdo Final (2016) (Estrada, 2015).

De acuerdo con Estrada (2015), lo acordado ha sentado las bases para dar un impulso democratizador en lo político, lo económico y lo social de tal forma que posibilita la apertura de un ciclo reformista en el que las fuerzas en disputa deberán abordar la persistencia y continuidad de la política neoliberal y la resistencia al cambio de las clases dominantes colombianas. El devenir de estos problemas, su solución en el contexto de la institucionalización e implementación del Acuerdo Final, es lo que constituye la Potencia Transformadora de lo acordado.

Las bases de la democratización política, social y económica se pueden encontrar, en el reconocimiento del campesinado pobre y desposeído del país como fuerza política y social excluida de la política estatal y principal víctima de la violencia oficial y paramilitar; por lo que además de la democratización en el acceso a la tierra los lineamientos generales del uso de la tierra serán definidos atendiendo entre otras a la sostenibilidad socio ambiental; la compatibilidad entre la vocación y el uso del suelo rural y las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios (Estrada, 2015).

La ampliación del espacio democrático a partir de nuevas condiciones para el ejercicio de la política institucional, la superación de las restricciones a los mecanismos de participación social para los movimientos y organizaciones así como para la movilización y la protesta, la participación a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, las garantías para la no estigmatización; el fortalecimiento del control social, la veeduría ciudadana, la planeación participativa, la promoción de una cultura democrática participativa y la promoción de la participación de la mujer constituyen elementos centrales en el proceso de democratización (Estrada, 2015).

En el caso del punto de Drogas Ilícitas (Acuerdo Final, 2016) el elemento democratizador principal es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivo de Uso Ilícito en tanto se sustenta en la más amplia participación de las comunidades afectadas y su implementación por medio de los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo tiene un carácter voluntario y concertado (Estrada, 2015).

Para que el impulso a procesos constituyentes sea real y se articule con la potencia transformadora se requiere tanto la incorporación en el ordenamiento jurídico, la implementación y la verificación efectivas pues lo convenido corre el riesgo de quedarse en un conjunto de buenas intenciones; como, la aprehensión de lo acordado desde el campo popular como una contribución a los múltiples esfuerzos por propiciar un proceso de democratización real del país; mayor articulación en perspectiva de un pacto de paz que logre impactar el diseño jurídico, político e institucional y; la comprensión de los alcances de la nueva perspectiva política que se abre en el post acuerdo (Estrada, 2015).

La articulación del campo popular a propósito del Acuerdo Final (2016) implica el encuentro de las diferentes trayectorias de organización y lucha de la insurgencia social y armada así como la construcción de coincidencias e identidades respecto de las perspectivas transformadoras del acuerdo que comprometa al conjunto de la sociedad y al Estado como forma de organización y regulación del poder (Estrada, 2015).

La potencia transformadora implica profundizar el Acuerdo Final (2016) superando el estado de normalización de la guerra en perspectiva de; reestructurar el Estado y la política para la expansión democrática, superar las limitaciones a la Participación en asuntos de interés nacional; las instancias de dirección de la economía, en los procesos de integración regional, veeduría a los tratados internacionales y en el ordenamiento territorial, el estímulo en las regiones y el reconocimiento de los derechos políticos de las comunidades rurales, proscribir el tratamiento militar a la movilización y la protesta, democratizar la comunicación y promover la descentralización (Estada, 2015).

En el contexto regional, el fin del conflicto armado colombiano aleja la posibilidad de intervenciones más directas y abiertas al tiempo que mejora las condiciones de seguridad especialmente de los países fronterizos que controvierten la política estadounidense en el mismo sentido que la Potencia Transformadora puede influir en el balance del actual como de fuerzas a favor de los proyectos democrático populares de la región (Estrada, 2015).

El ideal democrático prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometidas de manera directa o indirecta en formas de participación. Para Borja (Martínez, 1999) la democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas siendo la segunda la sustancia de primera en tanto permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona (Escobar, 2004, P. 124).

Bibliografía

Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Oslo, Noruega. 26 de Agosto de 2012. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

Acuerdo Final, Integral y Definitivo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Habana, Cuba. 24 de Agosto de 2016. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/acuerdo-final-1473286288.pdf>

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Habana, Cuba. 24 de Noviembre de 2016. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Benegas, M., Martínez, D., Walder, J. (2008). Porque somos sujetos de derecho. Asunción: Global Infancia. Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Binford, Leigh. 2000. El Ejército Revolucionario del Pueblo de Mozarán: la hegemonía dentro de la revolución salvadoreña. En Estudios Centroamericanos No. 625-626. El Salvador.

Borja, Jordi. 2002. Ciudadanía y globalización. , En revista del CLAD Reforma y Democracia No 22. Venezuela. Citado en Escobar L., Alejandro. 2004. Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad Civil en América Latina en la última década. En Revista Austral de ciencias Sociales 8 Pp 97-108.

Boron, Atilio. 2003. Poder, “contra-poder” y “antipoder”. Notas sobre un extravío teórico político en el pensamiento crítico contemporáneo. Ponencia presentada al V encuentro de economistas sobre globalización y problemas del desarrollo, La Habana, Cuba, 10 al 14 de Febrero de 2003. Disponible en: <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/podercontrapoderantipoder.pdf>

Bourdieu, Pierre (1973). Formas de acción política y modos de existencia de grupos. Comunicación a la Asociación francesa de Ciencias Políticas.

Bourdieu, Pierre (1979). La distinction [La distinción]. Paris: Editions du Minuit.

Bourdieu, Pierre (1980). El capital social.

Bourdieu, Pierre (1988). An antinomy in the notion of collective protest. En development, democracy and the art of trespassing: essays in honor of Albert O. Hirschman, A. Foxely, M.S. Mc Pherson, G. O’Donnell eds, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1986, Paperback edition, 1988, Pp. 301-302. Traducción de María Cristina Chávez Morales. Disponible en: http://200.41.82.27/369/1/Bourdieu%20Pierre_Campo%20Politico.pdf

Bourdieu, Pierre. 1999. Conversación con Philippe Fritsch. Lyon, 11 de febrero de 1999. Traducción de Cristina Chávez Morales. Disponible en: http://200.41.82.27/369/1/Bourdieu%20Pierre_Campo%20Politico.pdf

Bourdieu, Pierre. Febrero 11 de 1999b. Conferencia El Campo Político. En Grandes Conferencias de Lyon, Universidad Lumière- Lyon 2.

Castoriadis, Cornelius. 1996. La estrategia Democrática. En *Iniciativa Socialista* No. 38. Ecole de hautes etudes en sciences sociales. París. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2005. Derecho a la participación, proyecto Colombia Terra Incógnita, Defensoría del pueblo, Julio 2005. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Castells, Manuel. 2008. Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los medios y la política. En *Revista Telos* No. 74. Disponible en; <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articuloautorinvitado.asp?idarticulo=1&rev=74.htm>

Bareiro, C., Boselli, C. (2001). Manual para Contralorías Ciudadanas. Asunción: CIDSEP/UC. Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En *Revista de investigación en ciencias sociales* Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Benítez, C. (2000). Encuentro del Apostolado Social de la Compañía de Jesús de América Latina y el Caribe. Recuperado de: www.uninet.com.py/accion/207/c_benitez.html Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En *Revista de investigación en ciencias sociales* Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Consejo de Estado SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA, Diciembre 19 de 2016. Auto que admite la demanda y resuelve sobre la solicitud de medidas cautelares. Radicación número: 11001 -03 -28 -000 -2016 - 00081-00 [CP Lucy Jeanette Bermúdez Bermúdez] Recuperado de: <http://perseovalencia.blogspot.com.co/2016/12/consejo-de-estado-medidas-cautelares-y.html>

Cunill, Nuria. 1995. La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. revista CLAD Reforma y Democracia No 4, Caracas. Venezuela. Citado en: Escobar L., Alejandro. 2004. Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad Civil en América Latina en la última década. En Revista Austral de ciencias Sociales 8 Pp 97-108.

Demarchi, F., Ellena, A. (dir). (1986). Diccionario de Sociología. Madrid: Ediciones Paulinas. Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Durkheim, Emile. (1890-1900) Leçons de sociologie. Citado en Bourdieu, Pierre (1973). Formas de acción política y modos de existencia de grupos. Comunicación a la Asociación francesa de Ciencias Políticas.

Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140. Disponible en: <http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/riics/article/view/17/17>

Escobar L., Alejandro. 2004. Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad Civil en América Latina en la última década. En Revista Austral de ciencias Sociales 8 Pp 97-108.

Estrada Álvarez, Jairo. 2014. “Revolución Pasiva” o inflexión política hacia la democratización real. En Revista Izquierda No 47 Pp 12- 19. Bogotá. Disponible en: http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/izqrd/n0047/izq0047_a02.pdf

Estrada Álvarez, Jairo. Algunas consideraciones sobre el momento actual, los alcances y la potencia transformadora del proceso de paz. Colombia. 30 de septiembre de 2015. Recuperado de: <http://prensa-rural.org/spip/spip.php?article17836>

Flecha, V.J., Martini, C., Silvero, J. (1998). El contexto. Autoritarismo y transición (531–570). En Realidad social del Paraguay. Asunción: CIDSEP. Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140. Disponible en: <http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/riics/article/view/17/17>

Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia interrupta*, Ediciones Universidad de los Andes. Capítulo II- 3. Bogotá. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Foster, John Bellamy. 2004. La ecología en Marx, Materialismo y Naturaleza. Ediciones Gistas- viento sur- Viejo Topo, España. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Gordon, S. 2000. Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?. México. UNAM. citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Habermas, Jürgen. 1981. Historia y crítica de la Opinión Pública, ediciones Gustavo Gili, Barcelona. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Habermas, Jürgen. 1989. Las transformaciones estructurales de la esfera de lo público. MIT press Cambridge. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Hirschman, Albert O. Exit, voice and Loyalty, responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge, Mass, Harvard University press, 1972. Citado en Bourdieu, Pierre (1988). An antinomy in the notion of collective protest. En development, democracy and the art of trespassing: essays in honor of Albert O. Hirschman, A. Foxely, M.S. Mc Pher-

son, G. O'Donnell eds, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1986, Paperback edition, 1988, Pp. 301-302. Traducción de María Cristina Chávez Morales. Disponible en: http://200.41.82.27/369/1/Bourdieu%20Pierre_Campo%20Politico.pdf

Hoghton, Juan Carlos. 1997. Tres límites de la expresión política de los movimientos sociales. En Cartas de la política internacional No 3. Colombia.

Houtart, François. 2006. *Los movimientos sociales y la construcción de un nuevo sujeto histórico*. Ponencia en el V Encuentro Hemisférico contra el ALCA y el Libre Comercio, La Habana, 15 de abril de 2006. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxis/P4C3Houtart.pdf>

Lance Bennett. W. 1988. La política de la ilusión. Citado en Milburn, Michael. 1994. Persuasión y política. CEREC, Bogotá.

March, James y Olsen, Johan. 1997. El redescubrimiento de las instituciones. Colegio Nacional de Ciencias políticas y administración pública, FCE. México.

Marcuse, Heber. 1962. *Vitaje de Eros and civilization: a philosophical inquiry into freud* prefacio. Nueva York. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Martínez-Verduzco, R.A. (1999). Participación ciudadana: instrumentos de democracia directa. Guadalajara: IGLOM. Recuperado de: www.iglom.iteso.mx/martinez Citado en: Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Matus, Carlos. 1987. Política, Planificación y Gobierno. Fundación Altadir, Caracas

Milburn, Michael. 1994. Persuasión y política. CEREC, Bogotá.

Molina Giraldo, J. M. (2009). *Democracia en Colombia y poder público ¿Es público o privado el Estado?* Bogotá: ESAP. Citado en Santodomingo Aguilar, Pavel. 2015. La participación en la estructura administrativa de Bogotá 2004-2012. Tesis de grado para optar por el título de Magister en administración pública. Escuela Superior de Administración Pública.

Mouffe, Chantal. 1999. El retorno de lo político. Comunidad ciudadana, pluralismo y democracia radical, Paidós Ibérica, Barcelona. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Pérez Ordóñez, Demetrio. 2002. Manual de capacitación de la ley de CDUR 2002. Programa de participación y democracia. FLACSO Guatemala- Universidad Rafael Landívar. Citado en: Escobar L., Alejandro. 2004. Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad Civil en América Latina en la última década. En Revista Austral de ciencias Sociales 8 Pp 97-108.

Ocampos, G. (2000). Organizaciones de la sociedad civil: entre el interés particular y el interés colectivo: algunos desafíos para el futuro inmediato. Acción: Revista Paraguaya de Reflexión y diálogo. 207(Sep), 20–23. Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Prats I, Catalá, J. (2002). Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. Asunción: PNUD-IIG Citado en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003. Asunción. Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. La Participación ciudadana Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Rivarola, D. (1989). Política y sociedad en el Paraguay contemporáneo: el autoritarismo y la democracia. *Revista Paraguaya de Sociología*, 25(73), Sep-Dic, 141–183. Citado en Escobar de Morel, Margarita. 2012. *La Participación ciudadana Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática*. En *Revista de investigación en ciencias sociales* Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Robinson, James. 2016. *La Miseria en Colombia*. En *Revista Desarrollo y Sociedad* Número 76, Enero- Junio de 2016 Págs. 9-98. Bogotá.

Rodríguez, Rafael. 2005. *Ciudadanos Soberanos, Participación y democracia directa*, Almuzara, España. Citado en Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. 2013. *Democracia Participativa Directa*. Jack editores, Bogotá, Colombia.

Rose, Nikolas. 1997. *El gobierno de las democracias liberales avanzadas: del liberalismo al neoliberalismo*. University college London Press. Londres, Inglaterra.

Santos Calderón, Juan Manuel. 2012 Septiembre 4. *Alocución del Presidente Juan Manuel Santos -4 de septiembre* [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=6GKFKen0mi8>

Santodomingo Aguilar, Pavel. 2015. *La participación en la estructura administrativa de Bogotá 2004-2012*. Tesis de grado para optar por el título de Magister en administración pública. Escuela Superior de Administración Pública.

Touraine, Alain. 1999. *¿Cómo salir del liberalismo?*. Editorial Padios. México D. F. Citado en: Houtart, François. 2006. *Los movimientos sociales y la construcción de un nuevo sujeto histórico*. Ponencia en el V Encuentro Hemisférico contra el ALCA y el Libre Comercio, La Habana, 15 de abril de 2006. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxis/P4C3Houtart.pdf>

Vial, A. (coord.). (2003). *Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana: el caso paraguayo*. Asunción: CIRD. Escobar de Morel, Margarita. 2012. *La Participación ciudadana en Paraguay. Análisis a*

partir de la transición democrática. En Revista de investigación en ciencias sociales Volumen 8 No 1, Julio de 2012 PPs. 119-140.

Páginas de Internet

FARC-EP. (2012-2016). Línea del Tiempo del Proceso de Paz. La Habana, Cuba. Paz Farc. Recuperado de <http://pazfarc-ep.org/>

O que há de novo na “Nova Direita”? Rupturas e continuidades na ação política¹



Leonardo Silva Andrada

Resumo

Desde que irromperam os protestos de 2013 no Brasil, um conjunto de organizações e agrupamentos vem sendo tratada com pouco rigor como “Nova Direita”. Um fator de grande convergência entre intérpretes do período foi o papel das organizações de mídia na transformação da agenda original em pautas mais genéricas e despolitizadas. É nessa transmutação que os movimentos identificados à direita surgem e crescem rapidamente.

Mesmo sem uma definição conceitual mais rigorosa, o termo “nova direita” já ultrapassa o uso jornalístico e aparece em trabalhos acadêmicos; o uso descuidado do termo pode levar a equívocos analíticos.

Pretendemos avaliar o que motiva os atores a relevar suas diferenças e favorecer o amalgama que constitui um campo político compartilhado. O primeiro passo é definir o que chamamos de “direita”. Como pretendemos especificar, “direita” abarca posicionamentos que

1 Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Brasil. Ciência Política – Teoria Política. E-mail: leoandrada@yahoo.com.br

a princípio pareceriam antagônicos, como liberais e conservadores; e que no caso brasileiro, a maior penetração do ideário liberal seja um dos indicadores dessa “novidade”.

Buscamos identificar a defesa da ruptura institucional como solução para os problemas nacional, seu diagnóstico e em que fundamentam sua legitimidade. Em um campo político que historicamente recorreu à ruptura como objetivo, a direita brasileira se articulou em torno do impeachment da presidenta após quatro derrotas eleitorais consecutivas, ilustrando com clareza seu argumento de fundo: a incapacidade popular para bom uso dos instrumentos democráticos, o que o torna presa de demagogos, apresentando a intervenção providencial de um líder desinteressado o único caminho para a retomada da virtude.

1. Introdução

Desde que irromperam os protestos de 2013 no Brasil, um conjunto de organizações e agrupamentos vem sendo tratada com pouco rigor como “Nova Direita”. Mesmo sem uma definição conceitual mais rigorosa, o termo “nova direita” já ultrapassa o uso jornalístico e aparece em trabalhos acadêmicos; o uso descuidado do termo pode levar a equívocos analíticos.

Pretendemos avaliar o que motiva os atores a relevar suas diferenças e favorecer o amalgama que constitui um campo político compartilhado. O primeiro passo é definir o que chamamos de “direita”. Como pretendemos especificar, “direita” abarca posicionamentos que a princípio pareceriam antagônicos, como liberais e conservadores; e que no caso latinoamericano, a maior penetração do ideário liberal seja um dos indicadores dessa “novidade”.

Buscamos identificar a defesa da ruptura institucional como solução para os problemas nacional, seu diagnóstico e em que fundamentam sua legitimidade. Em um campo político que historicamente recorreu à ruptura como objetivo na América Latina, a direita brasileira se articulou em torno do impeachment da presidenta, ilustrando com clareza seu argumento de fundo: a incapacidade do povo para bom uso dos instrumentos democráticos.

2. Surgimento da “nova direita”

Nos últimos anos tem sido recorrente a avaliação de que parte considerável das sociedades ocidentais tem reagido aos efeitos da crise financeira global com uma “onda conservadora”. Para o contexto latino-americano a proeminência de tais posicionamentos políticos ganhou relevo na medida em que se contrapõe à guinada à esquerda que caracterizou a política nacional de alguns países. Argentina, Paraguai, Uruguai, Equador, Bolívia e Brasil atravessaram a primeira década do século XXI governados por coalizões de partidos de centro-esquerda, eleitos como alternativa ao modelo hegemônico nas duas décadas anteriores pautado no “pacote de ajuste” que fora apresentado como a solução para os graves problemas socioeconômicos a que tinha chegado o modelo de capitalismo autoritário adotado previamente na região. Com variações locais quanto ao sucesso dos programas adotados por tais coalizões de centro-esquerda, e com profundas diferenças quanto aos formatos institucionais na modelagem do relacionamento entre Estado e sociedade para o tratamento das questões identificadas, cada governo enfrentou dificuldades de financiamento de suas políticas e execução de seus programas com a crise financeira global iniciada em 2008 nos EUA. Essas dificuldades potencializaram as resistências de grupos à direita que se mantiveram na oposição, permitindo a emergência de movimentos que se tornaram progressivamente mais amplos à medida que tinham suas pautas acolhidas nos grandes grupos de comunicação.

Nos últimos anos se articulou no Brasil um grupo ideológico que tem sido chamado de “Nova Direita”, à falta de terminologia mais precisa. A designação é direcionada a uma miríade de grupos que abrange um grande espectro de posicionamentos liberais e conservadores, não necessariamente coerentes, e cujo principal eixo articulador é a contraposição aos governos do Partido dos Trabalhadores, sua política econômica, a política social que representa e um vago discurso genérico contra a corrupção que identificam nesse partido e seus aliados. Ainda que tais posturas remetam a um conservadorismo popular e difuso presente nas práticas e posturas cotidianas tradicionais no Brasil, sua defesa entusiasmada esteve ausente da esfera pública pelo menos desde o fim da ditadura militar, cujos

excessos repressivos e inoperância no campo econômico tornaram raros a adesão declarada ao ideário da direita. Mesmo que de forma velada o conservadorismo permanecesse associado a práticas e valores sociais permanentes, sua ostentação como bandeira política e programa de ação esteve envolta em tabu; os grupos que encamparam propostas associadas a esse campo se esforçavam para serem caracterizados como “centro”.

Uma hipótese é que esse tabu começa a ser superado com as sucessivas vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores e seus programas de atendimento a demandas populares são identificados com a esquerda. Uma característica histórica da classe média brasileira foi fundamental para a mudança do cenário: a recorrente necessidade de se distinguir de práticas e valores que caracterizem como “povo”, “classe trabalhadora”. À medida que os governos petistas promoviam sua identificação com as classes subalternas através de propaganda político ideológica (não obstante o concomitante atendimento dos interesses das classes altas), aumentava a resistência dos setores que tradicionalmente se opõem à identificação. Não se pretende com esse argumento relegar a segundo plano o papel dos interesses atingidos por políticas adotadas nos governos petistas de Lula e Dilma Rousseff, que consideramos fundamental na catalisação do grupo opositor; mas ao se considerar os índices socioeconômicos apresentados por tais governos, torna-se imprescindível explorar outros elementos que possibilitem uma melhor compreensão do esgarçamento do apoio social que a coalizão à esquerda havia conquistado, e da proliferação de ataques ideológicos que em passado recente estiveram praticamente ausentes do debate. Buscaremos nos fatores ideológicos elementos que nos permitam enriquecer a compreensão deste cenário.

É no campo da ideologia política que nosso trabalho pretende se desenvolver, buscando indícios que favoreçam uma análise mais ampla dos fatores que permitiram o surgimento de grupos alinhados à direita de forma declarada e militante, abrigando pautas e bandeiras para além da política econômica, criando um campo receptivo a diferentes expressões sociais do tradicionalismo, incluindo nessa amplitude posições economicamente liberais, socialmente conservadoras e politicamente elitistas. Os grupos identificados com cada um

desses pontos nem sempre são portadores de programas e visões de relacionamento entre Estado e sociedade plenamente compatíveis entre si, por isso adotamos a perspectiva de que se forja uma coalizão política estratégica a partir de uma referência negativa comum, para a qual o conceito de “campo” é profícuo.

A expressão ideológica fornece o objeto de análise deste trabalho como elemento sintomático do argumento que pretendemos sustentar. Ainda que seja uma postura minoritária, difusa, pouco articulada e em grande medida reprodutora de discursos sem fundamento histórico, está presente em meio a essa pouco definida “Nova Direita” pedidos de intervenção militar calcados em uma visão particular da ditadura oriunda do golpe de Estado de 1964 como uma era de ouro em que não havia corrupção, inflação ou desemprego, reinava “paz social” e a criminalidade estava devidamente controlada; apenas uma nova ditadura teria a força necessária para debelar o caos social e o fracasso econômico promovido pela esquerda e sua política de “luta de classes”. Cientes de que tal visão é minoritária, entendemos que se trata da expressão mais radical do núcleo ideológico que articula esse campo: a aversão ao que se identifique como popular e o horror à participação das classes baixas na política, dada sua irracionalidade natural.

Aversão à “intromissão” popular nas instituições políticas é uma reação elitista tão antiga quanto a própria democracia. Sem necessidade de remontar às origens gregas da intervenção do demos na vida da polis e sua crítica elitista por Platão, podemos nos ater às expressões mais recentes do fenômeno, que igualmente nascem coetâneas à versão moderna de democracia. Enquanto o Terceiro Estado derrocava as instituições do absolutismo, escritores como Joseph de Maistre davam forma ao horror aristocrático diante das massas que desafiavam séculos de tradição e exclusivismo institucional. Do outro lado dos Pireneus, meio século mais tarde, teremos a expressão espanhola desse reacionarismo moderno com Donoso Cortes, em cuja argumentação contra o liberalismo encontraremos uma defesa do governo forte, seguindo os desígnios de Deus. Como deputado às Cortes pronuncia em Janeiro de 1849 um “*Discurso sobre la dictadura*”, em defesa do regime autoritário que acabara de se encerrar, contendo elementos ainda hoje

presentes nos defensores atuais de um regime ditatorial como solução para os impasses políticos e deficiências econômicas do Brasil. Sem desconsiderar as profundas diferenças de contexto histórico e as particularidades necessariamente divergentes entre a Espanha de meados do século XIX e o Brasil do século XXI, entre ambas expressões ideológicas podemos encontrar identidade, a necessidade de se retirar a irracionalidade da participação popular das instituições políticas como condição para a correção dos problemas sociais.

Pretendemos explorar a identificação na incapacidade das classes subalternas para o exercício de direitos políticos como ponto convergente que unifica grupos a princípio divergentes e mesmo incompatíveis entre si, como são as variadas vertentes de liberais, conservadores, reacionários, monarquistas, que compõe o campo da “Nova Direita”. Importa ressaltar que se trata de um primeiro passo em um projeto de pesquisa que pretende identificar o que há de realmente inovador, onde se pode encontrar ruptura e em que aspectos encontramos continuidade nesse campo com relação à antiga direita, para contribuir com uma melhor identificação de seus contornos. É um trabalho que pode apresentar algumas lacunas, que pretendemos preencher à medida em que a pesquisa avance e tenhamos oportunidades para apresentar e discutir resultados obtidos.

3. O reacionarismo

Ainda que tenham surgido historicamente no mesmo contexto e praticamente simultâneos, e em termos de valores e concepções guardem muitas proximidades, para uso mais adequado dos termos “conservadorismo” e “reacionarismo” é importante um maior rigor do que o seu uso no debate público apresenta. Trata-se de duas formas de reação filosófica aos efeitos do iluminismo, seus desdobramentos sócio políticos com as revoluções do século XVIII e o advento da sociedade moderna; são respostas ao dismantelamento das instituições tradicionais, a ampliação da comunidade política e o “desencantamento do mundo” promovido pela racionalização das relações sociais. Igualmente seus representantes demonstram apreço por valores, visões de mundo e da sociedade com uma raiz tradicionalista que se contrapõe ao racionalismo que fundamenta a orientação dos

agentes políticos revolucionários que estão erigindo a ordem moderna. Mas se distinguem fundamentalmente no que se refere a sua relação com o tempo histórico, a forma como lidam com as transformações sociais. O conservador é avesso a mudanças, por princípio; ou como explicita Oakeshott sobre as características desse personagem histórico: *“usar e aproveitar o que se encontra disponível ao invés de ir atrás ou de inventar algo novo; regozijar-se com o presente e não com o passado ou com o que possa vir a acontecer”*. O conservador se contrapõe à mudança, mesmo que seja em nome de um passado mítico que teria sido degradado com alguma ação recente de caráter “progressista”: *“o que importa mesmo é o presente: e importa não devido a suas conexões com uma antiguidade remota, nem porque seja tido como mais admirável do que qualquer outra alternativa, mas sim devido a sua familiaridade”*² (grifos nossos). O conservador assim pretende manter o que está dado, devidamente testado pelo costume e aprovado pela história, com suas garantias de segurança e previsibilidade, em oposição às incertezas e riscos do que pode advir com as mudanças, de qualquer origem e em qualquer sentido.

Posição distinta apresenta o reacionário, cuja condenação às transformações é tamanha, que pretende fazer a roda da história girar ao contrário, para recuperar o paraíso perdido. O reacionarismo não é oposto a transformações em si, como o conservadorismo, mas à substância moderna, racionalista das mudanças que derrocaram a estabilidade das tradições – e estas precisam ser restabelecidas. Ainda que ambos partilhem um sentimento de decadência perante o mundo moderno, o conservador se apega ao que está estabelecido temendo que mais alterações introduzam um caráter de instabilidade que pode aprofundar os efeitos deletérios da pretensão racionalista de direcionar a história, enquanto o reacionário advoga uma nova transformação que recupere as bases da sociedade tradicional para que a sociedade retome seu curso. Com o devido cuidado podemos tratar o reacionário como um revolucionário da tradição.

Como corrente filosófica o conservadorismo moderno surge com os escritos de Edmund Burke sobre os a Revolução Francesa. Comparan-

2 OAKESHOTT, 2016.

do com sua própria revolução doméstica do século anterior, Burke interpreta os eventos do outro lado do Canal da Mancha com assombro, preocupado com o sistema político e o modelo de sociedade que poderia emergir diante de abalos tão dramáticos que pretendiam solapar instituições sedimentadas em sucessivas gerações, testadas pelo crivo da história que as fez tradição. Entre suas preocupações centrais, como encontrar o ponto de equilíbrio que traria novamente estabilidade a uma sociedade que se arrogava o poder para modelar suas instituições não de acordo com os usos e costumes, mas pelo mero exercício da razão, idealizando efeitos que seriam por definição imponderáveis na medida em que jamais foram testados. Diante do mesmo cenário poucos anos mais tarde Joseph de Maistre publicava suas Considerações Sobre França, obra inaugural da corrente reacionária moderna no campo filosófico. O nobre francês lamentava profundamente os caminhos que via seguir sua pátria, escandalizado como atores políticos inebriados com a prepotência da filosofia iluminista destruíam instituições seculares ancoradas na tradição cristã, pretendendo substituí-las por inovações, pautados em idealizações da razão humana.

A melhor caracterização do pensamento conservador como o insinuamos aqui, serão passos posteriores já estabelecidos para o projeto em que este trabalho se insere. Para esta etapa nos fixaremos na melhor caracterização especificamente do pensamento reacionário, para procedermos à interpretação de seus traços presentes no que estamos chamando de “Nova Direita Brasileira

O conde de Maistre percebia os eventos que abalavam a França no processo revolucionário como castigo de Deus devido aos desvios da aristocracia e da monarquia, que se afastara das virtudes que a nobreza tem como missão divina portar para conduzir a sociedade. Ainda que lhe causasse verdadeiro horror as ações revolucionárias do Terceiro Estado, encontrava consolo na análise histórica ancorada no dogma cristão da Divina Providência: a Revolução era catastrófica, mas não há nada que se passe na Criação que escape à vontade de Deus; o processo traumático é apenas mais uma das formas que o Pai Celestial se utiliza para demonstrar sua infinita sabedoria e exercer a justiça, penalizando os homens por seus pecados. Como Deus é justo e também misericordioso, aplicada a pena

e redimidos os pecadores, fatalmente a humanidade encontrará sua redenção, retornando às boas práticas condizentes com a Cidade dos Homens que se espelha na Cidade de Deus, o que na teleologia de Maistre significa que a monarquia será restaurada. Expiado o pecado o perdão é garantido, e a humanidade se reencontra com o caminho do bem. Meio século depois a Espanha abalada por disputas dinásticas, que se pronunciavam na arena política encampando versões de absolutismo e liberalismo, serviria de contexto histórico para interpretações semelhantes.

Em discurso às cortes em 1849 para defender a ditadura militar que acabava de ser suspensa, o argumento de Donoso segue a linha da defesa da ordem como garantia da sociedade: enquanto a legalidade é suficiente para a salvar a sociedade, ela deve ser mantida; quando é incapaz de executar esse que deve ser seu objetivo maior, faz-se necessária a ditadura. Em situações específicas a ditadura é também um governo legítimo. Pronuncia Donoso que *“as forças invasoras em um indivíduo são as doenças. Na sociedade podem estar espalhadas em indivíduos, em casos agudos agrupadas em associações. Quando as forças invasoras estão dispersas, também ficam dispersas as forças resistentes (tribunais, polícia, governo); quando as invasoras se agrupam, também se agrupam as resistentes – a ditadura”*³.

A justificativa para a quebra momentânea da legalidade instituída como parte legítima do cumprimento dos objetivos maiores da manutenção da ordem social, Donoso as encontra nos alicerces teológicos de seu pensamento político. Assim como Deus quebra as regras que criou para legislar sobre o mundo físico, também o Estado se vê diante de situações em que precisa quebrar as que foram criadas para governar a sociedade. O que precisa ser feito é constatar se estão dadas as condições que requerem a quebra da institucionalidade estabelecida, como garantia do bem maior que é a manutenção da ordem, da hierarquia e do pleno desenvolvimento das virtudes. Quando as catástrofes são universais, imprevistas, simultâneas, são necessariamente obras da Divina Providência; revoluções são ordenadas dos céus por culpa e para o castigo de todos. Podemos ver

3 CORTES, 1985a.

em sua obra de maior fôlego, o *Ensayo Sobre el Catolicismo, el Liberalismo y el Socialismo* como Donoso fundamenta sua compreensão política das revoluções em sua visão teológica sobre a existência do mal no mundo, desobediência de Adão, a própria dotação do livre arbítrio para a humanidade. Deus em sua infinita sabedoria, justiça e misericórdia, provê a humanidade de liberdade para que em sua imperfectibilidade cometa o pecado, dando a oportunidade de que na culpa, na pena e no arrependimento, os homens possam ser abençoados com o perdão e a redenção⁴. A explicação de fundo católico, que acompanha o diagnóstico de Maistre para a Revolução Francesa, se contrapõe à justificativa liberal para as revoluções como resposta dos oprimidos para a fome e a tirania. A argumentação liberal é falsa em suas próprias bases, pois as revoluções seriam empreendidas sempre entre povos ricos e livres; de Adão a Proudhon, as revoluções resultam dos desejos de multidões excitadas por oradores que as manipulam e exploram em seu benefício particular.

A escatologia donosiana acompanha o diagnóstico decadentista dos autores antimodernos⁵, considerando que do ponto de vista católico a humanidade caminha para o pior dos despotismos. Sua conclusão é de que não se estava diante da escolha entre liberdade ou ditadura, mas sim, ditadura da insurreição ou ditadura do governo – e elege a segunda como menos pesada e afrontosa; entre a ditadura do punhal ou da espada, a última é preferível por ser mais nobre e próxima de Deus⁶.

No ano seguinte (1850), Donoso Cortés faz seu “Discurso Sobre la Situación General de Europa”, discutindo o que considera o mal uso da discussão por parte dos defensores da democracia. Em seu entender a monarquia trata discutir como um direito, e como tal pode ser dispensado quando se queira; por outro lado a teoria democrática assume que discutir é um dever. Critica a oposição liberal por mesclar as duas matrizes, o que seria uma tentativa de replicar a teoria semi-absolutista/semi-democrática nascida na prática france-

4 CORTES, 1985b.

5 COMPAGNON, 2011.

6 CORTES, 1985b.

sa daqueles tempos. Em sua visão autoritária esse era mais um dos equívocos liberais que pavimentavam o caminho para o socialismo, ao tratar a questão econômica politicamente. Fazendo jus a sua postura política teológica, o grande apoio no combate ao socialismo deveria vir da matriz religiosa católica, que ensina a caridade ao rico e a paciência ao pobre. Em mais uma reafirmação de sua teleologia antimoderna, Donoso ve uma Europa completamente instável desde a Revolução de fevereiro na França, responsável por derrubar a monarquia e proclamar a Segunda Republica, inaugurando uma época de desagregação e decadência. Sendo a democracia a expressão política de um mal fundamentalmente moral, não teriam efeitos os remédios econômicos, ou a mera substituição de governos. O mal não estava nos governos ou nos governados, mas sim na corrupção dos valores que eliminou as noções tradicionais de autoridade divina e humana, tornando os governados ingovernáveis. Em suas palavras, as sociedades têm duas fases: “*uma afirmativa, católica; a outra negativa, de decadência, revolucionária*”⁷. Desenvolvendo seu argumento de como a democratização (e portanto o avanço de setores populares no campo da política) contribui para a degeneração que fatalmente levará ao socialismo, Donoso percebe a monarquia constitucional como o primeiro grau de negação, ao proclamar que o rei reina, mas não governa. O republicanismo acelera esse passo, não reconhecendo que o rei nem reine nem governe transporta para o contexto político o panteísmo que nega a existência pessoal de Deus. Por fim o passo final no caminho da negação é o socialismo, que corresponde ao ateísmo, negando a própria existência de Deus. Assim como fará em sua obra mais extensa pouco depois, a referência de socialismo utilizada é Proudhon, que à época era reconhecido como “o mais consequente entre os socialistas europeus”⁸. Contra as demandas oposicionistas de reformas econômicas, sustenta que a única forma de realiza-las seria o semidesmantelamento dos exércitos – o que levaria à bancarrota de toda a sociedade, pois milícia e Igreja são a salvaguarda da civilização, conservando a inviolabilidade da autoridade, a santidade da obediência e a divindade da caridade, protegendo a sociedade contra a barbárie.

7 CORTÉS, 1985c.

8 CORTÉS, 1985a.

4. Conclusão – é mesmo nova a “nova direita”?

O fenômeno aqui tratado não é exclusividade brasileira, e se espalha por toda América Latina contemporânea. As forças da manutenção da estrutura sócio-política herdada do período colonial se alçam contra os governos progressistas em todos os países em que foram eleitos e buscaram implementar políticas de combate às seculares desigualdades. Em processos que expressam as particularidades locais, as forças à direita têm conseguido níveis variáveis de sucesso em sua movimentação política pela retomada do controle das instituições e do processo político. Onde a propaganda ideológica não foi suficiente para garantir sucesso eleitoral, formas renovadas de ruptura institucional como golpe judiciário parlamentar atenderam a essa demanda, como no caso do Brasil, ou a elevação da tensão social que pode levar a cenários ainda imprevisíveis como na Venezuela.

No caso brasileiro a implementação de políticas sociais associadas ao ganho de renda da classe trabalhadora, proporcionada por aumento real dos salários e políticas de crédito acessível, reduziram as desigualdades sociais, e ao mesmo tempo instigaram preconceitos seculares na sociedade brasileira. Os processos históricos de conformação da classe trabalhadora associados à escravidão cristalizaram nos valores e práticas das classes médias uma profunda aversão a todos os signos relativos ao mundo do trabalho, levando à preocupação permanente com a ostentação de símbolos de distinção social que reforcem para os próprios agentes e a coletividade, seu não pertencimento à classe que depende do trabalho. As políticas de governos petistas propiciaram o acesso das classes baixas a bens e serviços, que em virtude dos níveis extremos de desigualdade no Brasil estavam restritos às classes médias, facilitando seus acesso às marcas de distinção. Fermentando tal ressentimento cumpriram importante papel os grandes grupos da mídia local, reiteradamente apresentando os governos do PT como expressões locais de uma onda latino-americana socialista, o bolivarianismo, as causas progressistas que ameaçam os tradicionais valores da família brasileira – como o aborto, os direitos homoafetivos, as políticas compensatórias – e por fim, como forma de enfeixar todos os males em uma condenação moral de caráter supostamente republicano, como responsáveis por estruturar de forma sistêmica a

corrupção como modo padrão de operação da administração pública. Cristaliza-se na opinião pública a associação entre PT/esquerda/ameaça aos valores tradicionais/corrupção, e se abandona o pudor mantido por quase duas décadas com a defesa da bandeira da direita.

Essa é a primeira característica a permitir classificar a direita brasileira como “nova”, seu orgulho em se apresentar como tal, a aversão declarada a tudo que é identificado como “esquerda”, mesmo que algumas dessas características sejam associadas à tradição liberal do Estado de direito. A mobilização de argumentos elitistas como justificativa para a recuperação da ordem, abalada pela indevida intromissão das massas no cenário político é recorrente. Na elaboração da Lei de Segurança Nacional e a constituição de um Tribunal de Segurança Nacional durante o Estado Novo de Vargas (1937-45), os fundamentos teóricos estavam bem assentados em teorias de caráter elitista. As teses da criminologia italiana de Lombroso e Garofalo, em consonância com a interpretação de Gustave Le Bon, atacavam a irracionalidade das massas através da criminalização dos movimentos comunistas. Décadas depois o que podemos destacar de comum entre essas raízes teóricas, o contexto em que foram mobilizados, e o comportamento político contemporâneo de classes médias em oposição aos governos petistas, é a oposição ao que se identifica como a manifestação das classes populares em defesa de seus direitos e conquistas.

A linha de continuidade entre as matrizes do reacionarismo no período revolucionário francês, seu desenvolvimento ibérico com Donoso Cortes, e posteriormente sua reprodução em conjunturas políticas brasileiras (e em outros países da América Latina), tanto do passado como do presente, é bastante clara: a visão negativa, depreciativa, da possibilidade de as classes populares participarem da arena política e influenciar de alguma forma no processo decisório. Desde suas raízes como reação aos efeitos modernizantes do iluminismo, chegando ao tempo presente, trata-se de continuar garantindo privilégios através do exclusivismo da atuação na arena institucional. A estabilidade política e o enfrentamento de desigualdades seculares herdadas do período colonial dependem da garantia de instrumentos democráticos de participação política – algo que em toda a região se encontra sob ataque dos grupos que estamos tratando.

Bibliografia

BISI, Adriana de Oliveira G. (2016) – (In)Justiça de Segurança Nacional: criminalização do Comunismo no Brasil entre 1935-1945. Tese de doutorado, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória.

BURKE, Edmund (1982) – Reflexões Sobre a Revolução em França. Editora UnB. Brasília.

COMPAGNON, Antoine (2011) – Os Antimodernos. Editora UFMG. Belo Horizonte.

CORTÉS, Juan Donoso (1985a) – Ensayo Sobre el Catolicismo, el Liberalismo y el Socialismo. In Ensayo Sobre el Catolicismo, el Liberalismo y el Socialismo y otros escritos Editorial Planeta. Barcelona.

_____ (1985b) – Discurso Sobre la Dictadura. In Ensayo Sobre el Catolicismo, el Liberalismo y el Socialismo y otros escritos. Editorial Planeta. Barcelona.

_____ (1985c) – Discurso Sobre la Situación General de Europa. In Ensayo Sobre el Catolicismo, el Liberalismo y el Socialismo y otros escritos. Editorial Planeta. Barcelona.

BOURDIEU, Pierre (2011) – “O Campo Político”. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 5.

FERNANDES, Florestan (1975) – “A Revolução Burguesa no Brasil”. Brasiliense, São Paulo.

FREIXO, Adriano de e RODRIGUES, Thiago (2016) – “2016, O Ano do Golpe”. Oficina,

LILLA, Mark (2016) – “The Shipwrecked Mind – On Political Reaction”. New York Review of Books.

MAISTRE, Joseph de (2010) – Considerações Sobre França. Almedina, Coimbra.

NOBRE, Marcus (2013) – “Imobilismo em Movimento - Da abertura democrática ao governo Dilma”. Cia. das Letras. São Paulo.

OAKESHOTT, Michael (2016) – Conservadorismo. Editora Ayine. Venezuela.

ROVIRÓ, Ignasi (2011) – El Pensamiento Conservador em la España del siglo XIX: Jaime Balmes y Donoso Cortés. In Revista de Hispanismo Filosófico, n. 16 (2011).

RUIZ, Enrique Martinez (2007) – La Guerra de la Independencia (1808-1814) – Claves españolas en una crisis europea. Silex. Madrid

SOUZA, Jessé (2016) – A Tolice da Inteligencia Brasileira Ou como o País se Deixa Manipular Pela Elite. Leya. Rio de Janeiro

SINGER, André (2016) – As Contradições do Lulismo – A que ponto chegamos?. Boitempo. São Paulo.

¿Grupo mafioso, instrumento de la oligarquía o insurgentes? Aproximación a las acciones del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) desde la perspectiva de la insurgencia¹



Juan A. Martens²
Roberto Santander³

Resumen

La aparición del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) modificó la política criminal, tanto en su fase formulativa como configurativa, a tal punto que la Ley N° 5036, de 22 de agosto de 2013, militarizó de manera permanente tres departamentos del noreste del país, Concepción, San Pedro y Amambay, donde viven unas 800 mil personas. A pesar de las acciones y los recursos públicos empleados para controlar y reducir sus actuaciones, existen divergencias acerca de su naturaleza, dividiéndose principalmente las posiciones entre quienes sostienen que se trata de un invento de la oligarquía para proteger sus intereses y aquellos que afirman que es otro grupo criminal que opera en la frontera, funcional a las demás asociaciones ilegales como las ligadas al narcotráfico. El

1 Este artículo es un avance de la investigación PINV15-151, *Desafíos del desarrollo en contextos de grupos armados*, financiado por el CONACYT, en el marco del programa PROCIENCIA. Área temática del Congreso N° 9: Proceso de democratización, sistema político y comunicación.

2 Investigador Categorizado, PRONII I- CONACYT. Profesor investigador, Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes (FCTA-UNP). Investigador INECIP-Paraguay. Candidato a PhD. y Máster en Criminología, Política Criminal y Seguridad (Universidad de Barcelona). Máster en Garantismo Penal y Derecho Procesal Penal (UNP). Trabaja dos líneas de investigación: Criminología e Inseguridad y la Criminalización Secundaria. E-mail: jmartens@inecip.org.py

3 Licenciado en Ciencias de la Comunicación-UNA. Alumno de la maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Profesor e Investigador del INECIP-Paraguay. E-mail: rsantander@inecip.org.py

gobierno ha ido variando su denominación, identificándolos en los últimos años como grupo terrorista. Este artículo pretende caracterizarlo a partir del análisis de sus acciones y del impacto de su presencia en la población local desde la perspectiva teórica de la insurgencia.

1. Introducción

La irrupción en el escenario político del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) ha ocasionado profundas transformaciones normativas y administrativas, principalmente en la formulación y configuración del poder penal estado, lo que ha provocado interpretaciones dispares con relación a su identidad, los fines que persigue, y a quiénes benefician con sus actuaciones.

Sin embargo, a pesar de que las actividades que se les atribuye ocupan de manera sistemática los principales espacios de medios de comunicación escritos y audiovisuales de alcance nacional, al menos en los últimos diez años, y que se haya constituido en el fundamento de distintas modificaciones de leyes nacionales, así como para órdenes ejecutivas de militarización de algunos departamentos del país, la producción académica que lo aborda es prácticamente inexistente. Con relación al EPP, apenas han aparecido algunas publicaciones que, por usar como principal fuente publicaciones periodísticas o por obviar las metodologías que les lleva a las conclusiones presentadas, tengan dificultades para ser consideradas científicas.

En este contexto, este artículo se propone describir y analizar las acciones realizadas por el Ejército del Pueblo Paraguayo, desde la perspectiva de la insurgencia de manera a aportar elementos que permitan caracterizar con mayor precisión a este grupo que viene operando de manera ininterrumpida en los departamentos de Concepción y San Pedro, principalmente, desde hace más de una década.

Los hallazgos y las reflexiones presentadas en este artículo están basadas en diversas metodologías propias de las ciencias sociales y determinadas por el fenómeno estudiado que fueron empleándose en distintas etapas desde marzo de 2014, fecha en que arrancó la documentación sistematizada de las actuaciones del EPP. La primera

aproximación se realizó a través de la revisión bibliográfica de fuentes secundarias, públicas y privadas, incluidas las carpetas fiscales y expedientes judiciales de personas procesadas y condenadas como partícipes en las actuaciones del grupo. Con esta búsqueda documental se establecieron las preguntas de investigación e hipótesis de trabajo con relación a los siguientes ejes temáticos: la existencia del grupo armado; las características de los miembros del grupo; las formas de captación de miembros y adherentes; la forma de interacción con otros grupos armados; las formas de control del territorio; y el impacto de la presencia de los grupos armados en la población. Las hipótesis establecidas son tenidas como válidas si dos fuentes de información no conectadas entre sí lo confirman.

Como criterio ético y de seguridad de las personas que contribuyeron con la investigación se omite cualquier dato que pueda identificarlas, como la comunidad a la que pertenecen o la función pública o privada que desempeñan. A su vez, para evitar la relación entre una afirmación realizada por integrantes del equipo de investigación y los lugares o personas visitadas, ninguna aseveración es publicada antes de que transcurran seis meses de la recolección de la misma.

Finalmente, las estrategias metodológicas empleadas para la obtención de información primaria son la entrevista a profundidad a líderes de opinión de sectores públicos y privados; entrevistas a funcionarios de distintos rangos de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial; entrevistas a líderes y a autoridades eclesiales; análisis de casos judiciales; y, por último, la observación participante en todas las comunidades, que conforme a la información secundaria recogida, en donde está presente el EPP; así como de las actuaciones de las fuerzas públicas, fiscales y jurisdiccionales, es decir, en todas estas observaciones la calidad de investigador o investigadora se mantenía en reserva.

2. La insurgencia

Una de las primeras dificultades para abordar este hecho social es la delimitación conceptual, ya que como explica García Guindo (2013), los términos como insurgencia, guerrillas o movimientos de liberación nacional son utilizados habitualmente para definir un mismo

fenómeno sin que exista consenso en cuanto a los alcances de cada uno de los términos.

Por otra parte, son escasos los autores que elaboran un concepto propio para sus investigaciones, ya que en general, para definirlo se recurre a las distintas definiciones que hacen del fenómeno distintos cuerpos de seguridad o estrategias militares al servicio de los gobiernos o de corporaciones privadas (García Guindo, 2013).

Jordan (2011) y García Guindo (2013) han sugerido algunas delimitaciones teóricas distintas a las surgidas en los ámbitos exclusivamente militares. García Guindo (2013) sostiene que:

“...la insurgencia es un actor, o un conjunto de actores, que persiguen un cambio radical del orden político y social existente, y que para ello se enfrentan de manera organizada y prolongada en el tiempo a la autoridad política establecida (sea nacional o extranjera) en un determinado territorio, mediante una estrategia efectiva de movilización social y con un empleo intenso de la fuerza”.

A su vez, Jordan (2011) distingue insurgencia de protoinsurgencia enumerando las distintas condiciones para el inicio, mantenimiento y fortalecimiento de la misma. De acuerdo al modelo teórico que propone para que pueda hablarse de insurgencia “es preciso que exista movilización social continuada; lo cual, además de un mínimo de organización requiere superar los obstáculos asociados a la acción colectiva, y uno de los principales es que muchos de los simpatizantes opten por permanecer pasivos”.

Además, deben darse las siguientes condiciones: 1) generación de una identidad política relevante; 2) sostenimiento de una causa social atractiva; 3) atracción de un número elevado de simpatizantes comprometidos; 4) prevalencia sobre otros grupos rivales que actúan en el territorio, sean estos criminales, insurgentes o no; 5) existencia de un refugio, ya sea dentro o fuera del territorio; 6) apoyo exterior o de otras partes del territorio donde actúan; 7) debilidad institucional del estado; y 8) comportamiento erróneos de las autoridades políticas que intervienen en el territorio.

En síntesis, para Jordan (2011) los cinco pilares de la actividad insurgente son “lucha armada, propaganda, asistencia social, activismo social y político, y relaciones exteriores”.

Galula (1964) es uno de los principales teóricos en el desarrollo de la teoría contrainsurgente y ha definido a la insurgencia como una “lucha prolongada, dirigida metódicamente, paso a paso, en orden de alcanzar una serie de objetivos específicos intermedios que conduzca finalmente al derrocamiento del orden existente” (García Guindo, 2013, p. 214).

A su vez, el Manual Británico de Contrainsurgencia define la insurgencia como “las acciones que un grupo minoritario realiza dentro de un estado para forzar un cambio político mediante una combinación de subversión, propaganda y presión militar, persuadiendo o intimidando a la gran masa de la población para aceptar dicho cambio”.

3. La protoinsurgencia

Jordan (2011) distingue la insurgencia de la protoinsurgencia al igual que García Guindos (2014), que basándose en la línea descrita por Mao Tse-Tung sostiene que la protoinsurgencia es:

“...todo movimiento insurgente en su fase incipiente en la línea descrita por Mao Tse Tung sobre las tres etapas de la guerrilla... en una primera fase la insurgencia evita la confrontación abierta y limita su actividad a acciones que desgastan los recursos del enemigo. En una segunda etapa la guerrilla se enfrentaría a las fuerzas enemigas tratando de alcanzar una situación de punto muerto que provoque la evacuación de las ciudades y del territorio en disputa. Finalmente, una vez que la insurgencia cuenta con una base de operaciones adecuada, puede generar una fuerza militar con la que pasar a la ofensiva, destruir al ejército enemigo y hacerse con el control del Estado”.

De esta manera, la protoinsurgencia puede convertirse en insurgencia toda vez que se den las condiciones sociales y políticas, y en particular, si la actuación estatal se basa en una incorrecta lectura de la amenaza.

4. Insurgencia, grupos criminales, terrorismo

La delimitación del concepto de la insurgencia presupone la distinción de otros grupos con características similares, como el terrorismo o los grupos criminales. Pulido (2017) realza la necesidad de distinción entre terrorismo e insurgencia sosteniendo que “insurgencia es un movimiento organizado que intenta hacerse con el control del estado por medio de la propaganda, la guerra de guerrillas y el terrorismo”.

Esta definición propuesta permite sostener que la actividad terrorista es apenas uno de los métodos de los grupos insurgentes, pero que no se constituye en su fin, es decir, “las actividades terroristas que puedan realizar un grupo insurgente se considera parte de la táctica, al igual que la subversión o la guerra de guerrillas” (Pulido, 2017, p. 57).

5. La insurgencia criminal

Otra distinción conceptual que se precisa establecer es el de la *insurgencia criminal* que Arratia (2015) lo define en los siguientes términos:

“...es un fenómeno que tiene como objetivo ganar control y autonomía sobre el territorio nacional mediante el vaciamiento del Estado y la creación de enclaves criminales cuyo objetivo es asegurar la libertad de maniobra para llevar a cabo sus actos ilícitos, convirtiéndose en una amenaza directa a la integridad del estado”.

Los lineamientos expuestos en los párrafos anteriores permite distinguir sintéticamente la diferencia existente entre insurgencia criminal e insurgencia. Mientras el primer concepto está más bien relacionado a la criminalidad organizada, cuyo fin se agota en el lucro; la insurgencia se está ligada a la promoción de un cambio político y social la modelo al cual se opone.

6. Importancia práctica de la delimitación conceptual

La precisa delimitación conceptual de los grupos insurgentes trasciende los intereses de las investigaciones académicas y es necesaria para la elaboración de las estrategias y políticas de seguridad desti-

nadas para su control, ya que como advierte Jordan (2011) uno de los errores de los estados en el abordaje de las mismas es “no reconocer a tiempo que se está gestando... así como sucedió en 2003, en Irak cuando el propio Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, se empeñó en considerar ataques aislados sin especial entidad, lo que en realidad era el inicio de la insurgencia”. Es que precisamente, la correcta identificación de un fenómeno como es la insurgencia y la conceptualización de las amenazas que implican para la población, determinan el diseño y respuestas de las políticas públicas de seguridad o defensa (García Guindo, 2014).

En este mismo sentido, Pulido (2017) sostiene que uno de los errores que los estados occidentales han cometido en los últimos años es la catalogación de diversos actos delictivos en una tipología de fenómenos delincuenciales asumidos en los corpus normativos, tanto por el legislador como por la justicia. Explica que:

“...un ejemplo de ello son aquellos actos delictivos y punibles de naturaleza violenta y cruenta, con impacto social y con características propias de métodos de grupos terroristas convencionales. En este sentido, a esos grupos ya se les cataloga como grupos terroristas, sin observar si su naturaleza, estructura y objetivos se corresponden como tales”.

Precisamente, la importancia práctica de esta correcta caracterización radica en elaboración de estrategias de abordaje, teniendo en cuenta que la reacción del gobierno o de las fuerzas extranjeras que apoyan al gobierno constituye un último factor destacado en la incubación de la insurgencia, ya que la represión indiscriminada aleja a la población del estado y facilita el apoyo a los insurgentes (García Guindo, 2014).

7. El EPP: Características y formas de actuación

La denominación de Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) aparece en el 2008, tras el incendio de una parte de la infraestructura de la agro ganadera Santa Herminia, en Kuruzú de Hierro, en el distrito de Horqueta, Departamento de Concepción. Sin embargo, quienes integran esta agrupación ya venían actuando de manera conjunta al menos diez años antes (Martens, 2014). Informes oficiales sostienen

que el robo al Banco Nacional de Fomento (BNF), de Choré, ocurrido en 1997 ya fue realizado por este grupo (Martens, 2014).

Este incendio, ocurrido el 12 de marzo de 2008, donde se destruyeron maquinarias e implementos agrícolas, fue la primera acción reivindicada públicamente por el grupo como Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), a través de un escrito con la siguiente expresión: *“Ejército del Pueblo Paraguayo, Comando Germán Aguayo. Tierra a los campesinos paraguayos. Quienes matan al pueblo con agrotóxicos pagarán de esta manera”*. El contexto en el que se produce esta acción es tomada por (Pereira, 2016) como el principal argumento para sostener que el EPP es un invento de la oligarquía para defender sus intereses, aunque la contrastación de fuentes y testimonios de protagonistas de las acciones en defensa del medio ambiente emprendidas por miembros de esa comunidad lo contradicen, ya que coinciden en que efectivamente esa acción fue realizada por el EPP⁴. Tanto Pereira (2016) como Irala y Pereira (2016), analizan las acciones del EPP desde la reacción estatal que genera y no a partir de las acciones que realizan, por lo que con relación a su naturaleza llegan a conclusiones erróneas, aunque es parte de la realidad que la lucha contra el EPP contribuye al fortalecimiento del extractivismo en el norte del país.

Sin embargo, conforme a los hallazgos de esta investigación, el EPP es un grupo armado, integrado mayormente por hombres y mujeres de extracción campesina y nortea, con formación teórica de izquierda, cuyos líderes tienen antecedentes de militancia cristiana, que de manera sistemática e ininterrumpida viene utilizando las armas, como estrategia para el cambio político y social, según manifiestan

4 Entre 2007 y 2008, los pobladores de Kuruzú de Hierro fueron protagonistas de varias acciones directas y legales en defensa del medio ambiente, tanto en la comunidad como en el establecimiento ganadero colindante, propiedad del brasileño Nabo Both, bajo la asesoría de abogados de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). No sólo impidieron la fumigación de sojales en contravención de las leyes administrativas vigentes, sino que incluso llegaron a la aprehensión de los tractores fumigadores. Además, lograron la imputación de Both por el delito de producción de riesgos comunes, en la causa N° 04-01-02-02-2007-519, tras la denuncia presentada bajo patrocinio de los abogados Juan A. Martens y María José Durán, el lunes 26 de noviembre de 2007, según consta a fs. 5 de la carpeta fiscal. Previa a esta denuncia, el Both había logrado el encarcelamiento de varios dirigentes de la comunidad en julio de 2007, tras denunciarlos por robo y robo agravado.

en sus comunicados y proclamas, a través de la realización de actividades propias de grupos insurgentes, que conforme a la definición del derecho penal paraguayo son delitos y crímenes, que está presente y actúa en al menos 18 distritos de cinco departamentos del noreste de país a saber: en el Departamento de Concepción: Concepción, Loreto, Belén, Paso Barreto, José Félix López (ex puentesíño), Arroyito, Yby Ya'u, Azote' y y Horqueta; en San Pedro: Tacutati, Santa Rosa del Aguaray, General Resquín y Capi'ibary; en Canindeju: Jasy Kañy y Maracaná; en Amambay, Capitán Bado y Karapa'i; y en Caa-guazú: Yhu. Además cuenta con estructura organizativa y de apoyo en Asunción y Alto Paraná. Como estrategia comunicacional para la difusión de sus ideas, actividades y demostración de fuerza, utiliza con frecuencia las redes sociales e internet, en donde además existe un página en la enciclopedia abierta Wikipedia, con detalles de su historia e incursiones, en donde se declara marxista-leninista con tendencia ambientalista. El propósito de esta investigación no es el análisis de su ideología, sino la caracterización de sus actividades por lo que no se aborda esta cuestión. La insurgencia es un fenómeno político y social actual, presente en distintos países de la región y del mundo, cada una con características propias, determinadas por su contexto de actuación (Guerra Manzo, 2015; Jordán, 2011), que como sostienen Echarren y Piella (2009), en encuentran enmarcados en los conflictos contemporáneos caracterizados por una enorme desproporción en los medios de los combatientes.

Informes oficiales de la Policía y el Ministerio Público registran al EPP como autores de 114 ataques a establecimientos ganaderos, con quemas de motocicletas, tractores, motosierras, casas y casetas y de 61 homicidios, de los cuales 32 son de civiles, 18 de policías y 11 de militares. Por el contrario, cuatro de las muertes atribuidas al EPP fueron perpetrados por personas ligadas al narcotráfico, conforme a nuestras indagaciones.

Al igual que otros grupos insurgentes, el EPP logra la adhesión de personas y comunidades a través de la intimidación, el miedo y por simpatías a la causa de liberación de los oprimidos y pobres que proclama (García Guindo, 2013; Jordan, 2011), y que además acrecienta con los diversos servicios que ofrece a la población necesitada de

servicios básicos Por otro lado, existen quienes cooperan con el EPP por una cuestión instrumental, de conveniencia, generalmente, son personas vinculada a negocios ilícitos.

En este sentido, en el 2010, un poblador declaró que:

“...los integrantes del EPP amenazan a los integrantes de la comunidad para que les provean de provisiones. Muchos protegen al grupo debido a que los mismos les ayudaban económicamente. ¿Qué van hacer ustedes si es que esa gente del EPP llega a sus casas y les pide que vayan a comprar víveres o pide ir al almacén, les da el dinero pero les dice que si no regresan o si denuncian a la policía van a matar a sus hijos. O que te digan que van a darte dinero para que les brinde informaciones y esa persona no tiene plata; uno va a aceptar únicamente...”

En estos años, la estrategia comunicacional del EPP ha sido efectiva ya que ha sabido comunicar sus mensajes a los pobladores de las comunidades donde deciden instalarse, quienes deben ajustarse a sus mandatos o abandonar la comunidad, de lo contrario, sufrirán represalias. Respecto a la colaboración de la población con la policía son implacables y recurren a la ejecución de los éstos, como elemento simbólico para la atemorización. Las expresiones de una persona que conoce desde sus inicios las actividades manifestó:

“...ellos (los del EPP) no atacan a la población así nomás...Por eso se les respeta también... sólo cuando no se cumple lo que dicen. La gente ya sabe luego qué es lo no tiene que hacer. La recompensa que ofrecía el Ministerio del Interior lo que engañó a muchos. La gente pasaba información y la Policía no cumplía... se filtraba todo de nuevo. Ahora ya no se da esta situación y está todo tranquilo... La bomba que pusieron en la boca de la señora en Azote'y. ¿Te acordás? Esa señora le tenía luego a una policía femenina de antisequestro viviendo con ella, como si fuese su sobrina. Unos días antes del suceso le retiraron a ella y la señora quedó desprotegida. Ahí vinieron y le mataron...”

En general, las comunidades con mayor presencia del EPP comparten situaciones socio económicas y geográficas similares, en donde la presencia estatal se reduce en unas fuerzas públicas cooptadas por

grupos criminales o al servicio de los mismos, algún precario puesto de salud y centro escolar; caminos en mal estado, intransitables con lluvia, donde sus límites distritales e incluso departamentales están en discusión y, en donde la incursión policial-fiscal-judicial significa generalmente detenciones arbitrarias, procesamientos al margen de la ley, lesiones e incluso muerte de pobladores; es decir, con una estrategia muy alejada de lo dictan los manuales de contrainsurgencia que habla de ganar los corazones y las mentes de las comunidades que sirven de apoyo (Arratia, 2015; García Guindo, 2014; Jordan, 2011).

García Guindo (2014) advierte en este sentido que las consecuencias de obviar muchas de las condiciones que contribuyen al desarrollo de las insurgencias pueden ser devastadoras para los gobiernos. Explica que:

“...en ocasiones, la respuesta a la amenaza incipiente ha sido exagerada atendiendo a la verdadera capacidad de estos grupos para iniciar un movimiento de mayores dimensiones que supusiera un verdadero reto a la autoridad del Estado. De hecho, esta reacción desmedida suele ser en ocasiones la mecha que enciende la llama, la excusa perfecta que alimenta la violencia colectiva. La complacencia resulta igualmente peligrosa y el reconocimiento a destiempo, limita exponencialmente la maniobrabilidad de la autoridad política en el poder”.

Así como explica García Guindo (2014), el EPP aprovecha cada abuso de poder cometido desde las fuerzas públicas del estado en las comunidades donde están presentes para sacar partido de las injustas agresiones que sufren las personas detenidas como miembros del EPP o sus familiares. De esta manera, los allanamientos violentos, las detenciones ilegales, las ejecuciones extrajudiciales, las pruebas sembradas para inculpar a pobladores inocentes como miembros o apoyos logísticos del EPP, se constituyen en oportunidades para sumar adeptos, canalizando el enojo y la rabia ante los abusos de poder. Muy por el contrario de lo que deberían hacer, la Policía, el Ministerio Público y las Fuerzas Militares con sus actuaciones abusivas no sólo fortalecen la presencia del EPP en varias comunidades de San Pedro, Concepción, Canindeju, Caaguazú y Amambay, sino que les ayuda a ganar adeptos.

Con esta estrategia del temor y los abusos policiales y fiscales, que contribuyen a la desconfianza hacia las fuerzas públicas, dificultándoseles el acceso a información estratégica, el EPP logra movilizarse sin mayores inconvenientes, en las distintas localidades en que opera. El siguiente testimonio grafica la tranquilidad con que se mueven en la zona:

“... una tarde llegaron como cinco hombres uniformados y con armas largas. Todos estaban vestidos de para'i (ropa de camuflaje) y actuaron como sin nada. Me iban diciendo lo que necesitaban y como mi almacén no es grande, casi llevaron todo lo que había... (risas). Son muy amables... Ya cuando se estaban por ir pensé que eran los del EPP. No tuve miedo porque sé que ellos no actúan mal si no fallás con ellos”.

Relatos similares al precedente fueron recogidos en distintas comunidades lo que indica la coexistencia de los miembros armados del EPP con los pobladores, así como la falta de colaboración de la población con las fuerzas públicas.

Otra de las formas en que el EPP consigue el apoyo social es a través de la transferencia monetaria o entrega de dinero a pobladores, principalmente a aquellos que se encuentran en una situación acuciante, ya sea con un hijo enfermo y sin dinero o una esposa en el hospital. También entregan dinero en efectivo y requieren la compra de víveres; sin embargo, la cantidad de mercaderías que solicitan no excede ni el 10 por ciento del dinero que entregan. Estas estrategias les han servido para que determinadas comunidades se conviertan en santuarios o zonas de confort del EPP.

Por otro lado, el EPP cuenta con un sistema de reclutamiento, principalmente de jóvenes de estas comunidades carenciadas, a quienes atrae con un discurso de cambio social en el contexto de organizaciones o movilizaciones para el reclamo puntual de un derecho básico insatisfecho. Tras los primeros acercamientos y el reforzamiento de las ideas de la desigual distribución de la riqueza en el país, los *reclutadores* van develando sus intenciones. Se han registrado casos en los cuales, las madres de estos jóvenes, algunos menores de edad, han denunciado a las autoridades la ida de sus hijos *al norte*, en alusión a Concepción, con la desconfianza que serán entrenados por el EPP. Cuando regresan, están cambiadas, son otras personas, explicó una madre.

Varias de las comunidades con presencia del EPP comparten la característica que son utilizadas como zona de producción de marihuana, por lo que una de las preguntas ha sido cuál es la relación entre el EPP y el narcotráfico, más aún en un contexto en el cual el gobierno desde hace algunos años, viene asociándolo con este negocio ilícito, incluso la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) ha publicado fotografías en donde coloca la pancarta de los buscados como miembros del EPP detrás de panes de marihuana decomisadas, como la realizada el 21 de septiembre de 2015 en Puentesíño, Concepción. Sin embargo, los hallazgos de este trabajo no pueden vincular al EPP con el negocio del narcotráfico, y si existe alguna relación sería para la provisión de armas. Sobre es punto es ilustrativo la siguiente reflexión de una persona de Yby Ya'u, Concepción, departamento con mayor presencia del EPP:

“ el territorio del EPP y de los narcos están bien diferenciados. Más allá de Cerro Memby (al este) es zona narco... ahí la misma policía avisa cuando ve ingresar camionetas desconocidas. Más para acá, hacia Arroyito (oeste) es más bien zona del EPP. No creo que tengan mucha relación, ya que hasta en el territorio están bien demarcados”.

Sus principales fuentes de financiación no provienen del narcotráfico sino de una gama de actividades ilícitas que les genera lucro, tales como los *impuestos revolucionarios*, es decir, el cobro forzado a productores agrícolas, ganaderos y comerciantes de una determinada suma de dinero, a cambio de que puedan seguir ejerciendo sus actividades; el secuestro y recepción de mercaderías de ganaderos y grandes productores agrícolas, principalmente. Desde la instalación permanente de las Fuerzas de Tareas Conjuntas, en el 2013, existen comunidades que además de contribuir con el EPP debe hacerlo con las FTC, lo que genera incomodidad e impotencia.

8. La reacción estatal ante el fenómeno del EPP

La reacción del estado paraguayo con relación al fenómeno del EPP no es distinta con relación al abordaje de otras problemáticas de inseguridad; es decir, carece de una planificación estratégica, que incluya la correcta identificación de la amenaza, sino que está basada en improvisaciones y en la percepción de los distintos ministros

del interior y/o jefes de las Fuerzas de Tareas Conjuntas que se han sucedido en los últimos nueve años. A esto debe sumarse, que la lucha contra el EPP se ha convertido en una industria que genera millones de guaraníes, administrada por los mismos jefes policiales y militares, provenientes de una cultura institucional con altos índices de corrupción.

De esta manera, está caracterizada por la descoordinación entre los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad intervinientes (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, (MNP, 2015; 2016), la implantación de pruebas que incriminan a personas como miembros del EPP o ACA (MNP, 2016), procesamientos irregulares e incluso la condena a penas de hasta 30 años de prisión, sin elemento probatorio que generen certeza sobre la participación de los penados en los delitos que se les atribuye. Otra práctica estatal que ya ha sido relevada por el MNP (2016) que ha sido documentada en esta investigación es la presentación de hechos realizados por otros grupos armados o personas vinculadas a la criminalidad común como realizados por el EPP.

Finalmente, varios testimonios recogidos involucran a fuerzas militares y policiales en la ejecución de inocentes, produciéndose casos de *falsos positivos* o de presuntos miembros del EPP, al tiempo de la detención tal como se ve en la siguiente manifestación:

“... a varios de los que aparecieron como muertos en enfrentamientos se les agarró vivos. Incluso existen vídeos donde se ve con vida al detenido, se le tortura, se le pregunta por la plata cobrada por el secuestro... y donde finalmente se le mata... (silencio) Así es”.

Como explica Pulido (2017), el *falso positivo* es la denominación que se otorga a acciones letales cometidas por los miembros de las Fuerzas Armadas colombianas contra individuos civiles con la intención de hacerlos pasar por miembros de organizaciones terroristas o insurgentes. Con estas acciones, el estado paraguayo estaría fortaleciendo al EPP como grupo insurgente, ya que la persecución indiscriminada genera enojo en la población y desconfianza en las fuerzas públicas (García Guindo, 2014).

Los autores coinciden plenamente que grupos como el EPP deben ser enfrentados con estrategias de contrainsurgencia (COIN), en donde la acción estatal debe ir encaminada a ganar el corazón y la mente de la población, que le da refugio y sostiene al grupo (Dominguez & Pasadas, 2008; García Guindo, 2013; Pulido, 2017).

Para Pulido (2017), en la actualidad toda respuesta a movimientos insurgentes debe considerar una visión multidisciplinar y tener en cuenta los tres pilares propuestos Kilcullen (2010), es decir: el pilar de la seguridad (asuntos militares, policiales, construcción de un marco de Derechos Humanos); el pilar político, estableciendo redes de apoyo, logro de legitimidad e implementando medidas de desarme, desmovilización y reintegración; y, el pilar económico, consistente en la implementación de medidas industriales, comerciales y fomento del desarrollo económico.

En este sentido, es muy relevante lo manifestado por el Horacio Galeano Perrone, ex ministro de educación y defensa, y reconocido analista en temas de seguridad, que el 2 de marzo de 2017, en Radio Ñanduti sugirió pensar en una ley de arrepentimiento como estrategia de abordaje del EPP y expresó además que: “El EPP hace 15 años que está, lo que significa que están fuertes... consultamos con policías, militares y religiosos y saben de la situación... el EPP ha dado golpes políticos muy fuertes...” (Galeano Perrone, 2017).

9. Reflexiones finales

Las actuaciones del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) constataadas y documentadas en esta investigación, tales como la utilización sistemática de la lucha armada, la propaganda política, la provisión de servicios básicos en las comunidades donde operan, supliendo al estado en la asistencia a las poblaciones desprovistas de asistencia, así como el empleo de tácticas de confrontación asimétrica y otras propias de los grupos insurgentes; de relacionamiento con la población, la forma de captación de miembros y adherentes, y el contexto socio económico de las poblaciones con mayor presencia permiten afirmar que estamos ante un grupo con características insurgentes que ha venido fortaleciéndose y extendiendo su zona de influencia

ante los errores estratégicos del estado caracterizada por la represión indiscriminada, que lo aleja de la población y facilita el apoyo de la misma al EPP.

Referencias bibliográficas

Arratia, E. (2015). ¿Insurgencia Criminal?: La cambiante naturaleza del crimen organizado transnacional en México y Centroamérica. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 39-83.

Dominguez, M., & Pasadas, J. (2008). Insurgencia contra insurgencia. *Boletín de Información*, 304, 67-84.

Echarren, P., & Piella, G. (2009). Operaciones de estabilización y construcción nacional: marco para la lucha contra la contrainsurgencia. *Boletín de Información* (313), 81-97.

Galeano Perrone, H. (2 de 2 de 2017). La presencia del EPP en el norte. (L. Rubín, Entrevistador)

García Guindo, M. (2013). El concepto de insurgencia a debate: una aproximación teórica. *RIPS*, 12 (1), 211-224.

García Guindo, M. (2014). Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados. *Revista Política y Estrategia* (123), 35-52.

Guerra Manzo, E. (2015). Las autodefensas de Michoacán. Movimiento social, paramilitarismo y neocaciquismo. *Política y Cultura*, Otoño (44), 7-31.

Irala, A., & Pereira, H. (2016). Violencia armada y avance de la soja en el norte de Paraguay. *Revista Conflicto Social* (16), 190-208.

Jordán, J. (2011). Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios. En J. Jordán, J. Pozo, & P. Baqués, *Actores no estatales y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdés.

Kilcullen, D. (2010). *Counterinsurgency*. Oxford: Oxford University Press.

Martens, J. (2014). El EPP es necesario y funcional para varios grupos de poder. En CODEHUPY, *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (págs. 401-410). Asunción.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura . (2015). *Análisis de la actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC), del Ministerio Público y del Poder Judicial en la zona norte del país. Parte II- Personas Adultas*. Asunción .

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (2016). *Informe Especial Zona Norte 'Desamparo y abuso del Estado en el área de actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas*. Asunción .

Pereira, H. (2016). *Extractivismo armado en Concepción. "EPP", la fantasmal guerrilla que "lucha" por la expansión del capital internacional en suelo norteco*. Asunción : CERI.

Pulido, J. (2017). La amenaza de la insurgencia criminal en Colombia. El concepto de inteligencia híbrida como nueva forma de adaptación de las estrategias tradicionales contrainsurgentes. *Revista UNIS-CI* (44), 55-73.

Políticas de mano dura e inseguridad en tres regiones de Paraguay. Análisis a partir de datos objetivos de criminalidad 2010-2016¹



Juan A. Martens²

Resumen

Entre 2011 y 2016, la sensación de inseguridad ciudadana creció 44,6 por ciento, a pesar de las *políticas de mano dura* y la duplicación del encierro penal de presuntos delincuentes dispuestos por el Congreso y el Poder Judicial. En este artículo se analiza el impacto que tuvo el endurecimiento penal, que facilitó el ingreso a prisión y dificultó la salida, en el comportamiento criminal de la población y su incidencia en la alarma social. Los hallazgos indican que el crimen sería apenas una de las causas del miedo, que también se encuentra condicionado por la criminología mediática y la insatisfacción de otras necesidades vitales; y que en determinadas regiones a pesar del endurecimiento penal, la delincuencia ha aumentado.

1 Este artículo es un avance de la investigación 14-INV-257, La inseguridad en Paraguay: Una mirada desde las víctimas, financiada por el CONACYT, en el marco del proyecto PROCENCIA. Área temática N° 9. Proceso de democratización, proceso político y comunicación.

2 Investigador Categorizado-CONACYT. Profesor investigador, Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes (FCTA-UNP). Investigador INECIP-Paraguay. Candidato a PhD. y Máster en Criminología, Política Criminal y Seguridad-Universidad de Barcelona. Máster en Garantismo Penal y Derecho Procesal Penal,-UNP. Trabaja dos líneas de investigación: Criminología e Inseguridad y la Criminalización Secundaria. E-mail: jmartens@inecip.org.py

1. Introducción

La seguridad está en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos y de las ciudadanas en América Latina y en Paraguay (Lagos, y Dammert, 2012). Se destinan ingentes recursos para enfrentarla y, en nuestro país el *discurso de la inseguridad* es el argumento constante para la modificación de normas penales, restando cada vez más, garantías penales y procesales (Martens, 2014). Específicamente, la preocupación por el delito ocupa al 94 por ciento de paraguayos y es mayoría quien cree que el delito viene aumentando (Latinobarómetro, 2016).

Sin embargo, existen escasos estudios académicos que documenten el comportamiento delictivo de la población paraguaya, que sistematicen las cantidad de delitos y crímenes que ocurren en las ciudades y regiones y su evolución a través del tiempo (Martens, 2016). Sin embargo, la imagen de la criminalidad que presentan los medios de comunicación es que está en constante aumento (Martens y Orrego, 2016).

Esta preocupación ya ha sido expresada por el Ministerio del Interior, que ha manifestado que la inexistencia de registros y de instituciones que sistematicen analíticamente los datos sobre la criminalidad es una de las principales dificultades para su abordaje científico (ENV, 2010).

Quizá estas sean algunas de las causas por las cuales, a pesar de la disminución gradual del índice de homicidios (UNDOC, 2014), la población paraguaya sigue siendo una de las temerosas de la región, por encima de países como Brasil, con tasas muy superiores, en donde solamente el índice de homicidios es dos veces más que la nacional (Martens, 2014).

En este contexto, esta investigación se propone analizar la efectividad para la disminución de la criminalidad en el país de las políticas de mano dura y de merma de garantías penales y procesales que han operado como leyes penales de emergencia, prácticamente desde la instauración del proceso penal garantista en Paraguay, en el año 2011.

La reflexión se realiza tomando como base los datos objetivos de delincuencia, es decir, la cantidad de delitos y crímenes que han sido

registrados por la Policía Nacional en los últimos años, en su Departamento de Estadística. Ciertamente, este conteo es incapaz de contener la totalidad de infracciones penales que han ocurrido en este tiempo, ya que por el fenómeno de la cifra oculta de la criminalidad, exista una gran porción que no se contabilizan (Torrente, 2011).

Sin embargo, buscando disminuir la incidencia de los delitos y crímenes no registrados, las comparaciones se realizan usando como base el homicidio, que por sus características es el que presente menores índices de sub registro. Se ha escogido Asunción, Central teniendo en cuenta que concentran alrededor del 35 por ciento de la población del país (DGEEC, 2015), y Amambay por ser el departamento con mayor incidencia de hechos punibles contra la vida, en todo el país.

2. Leyes que han sido modificadas o creadas bajo el discurso del aumento de la criminalidad

Con distintos argumentos, pero con enfoques coincidentes en el aumento de la criminalidad se han modificado algunas leyes y creadas otras, en los últimos diez años, con la promesa legislativa de dar mayor protección a la población. Algunas han tenido impacto directo en el aumento de la cantidad de personas en prisión como ha documentado el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP, 2013) y otras han contribuido a la militarización de varios departamentos del país, produciéndose abusos y violaciones de derechos humanos. Otros cambios han operado disposiciones administrativas emanadas del Poder Ejecutivo, pero con la potencialidad de restar derechos y garantías, principalmente en las áreas de influencia del denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

El primer cambio normativo para luchar contra la criminalidad tras la instauración del proceso garantista es la Ley N° 2341 de 2003, que modifica el artículo 136 de la Ley N° 1286 de 8 de julio de 1998 Código Procesal Penal. También conocida como *Ley Camacho*, en referencia a su propulsor, el senador Emilio Camacho. Amplió a cuatro años el plazo de duración del procedimiento y sancionó al derecho a la defensa con la suspensión de los plazos en casos de presentación de incidentes y excepciones en la tramitación de las causas, sin distinguir los casos en que la defensa actúa en su legítimo interés.

Posteriormente, en el año 2004, se promuló la Ley N° 2493, de 20 de octubre de 2004, que modifica el artículo 245 de la Ley N° 1286 de 8 de julio de 1998, Código Procesal Penal por el cual se prohíbe otorgar medidas alternativas y substitutivas a la prisión preventiva en determinados casos, constituyéndose en otro *golpe* al sistema de garantías diseñado en la Constitución donde la regla en el proceso penal es la libertad (Martens & Orrego, 2005). Al tiempo de la modificación de esta ley el ataque mediático al Código Procesal Penal de 1998 era constante a través de los medios de comunicación, propiciados por policías y otros operadores jurídicos, que perdieron poder en la nueva configuración normativa (Orrego, 2016).

En 2010, se realizaron restricciones vía Estado de Excepción, específicamente fue la Ley N° 3994, de 24 de abril de 2010 que declaró Estado de Excepción en los departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay, Alto Paraguay y Presidente Hayes. Tal como viene siendo la práctica para la modificación de las leyes penales o el establecimiento de restricciones específicas de derechos en determinadas zonas del territorio nacional, el argumento de presentación no hizo referencia a hechos concretos, sino más bien a percepciones de inseguridad, llegando incluso a contradecir los datos oficiales sobre la criminalidad.

La exposición de motivos hizo una larga explicación de la inseguridad del país pasando por alto datos de inseguridad objetiva como se ve en el siguiente extracto del documento presentado:

“El estado de inseguridad que se ha apoderado de nuestro país en los últimos años, ha llegado a niveles tan elevados que ponen en peligro la continuidad del sistema democrático de gobierno adoptado por la Constitución Nacional. Tal es así, que los fundamentos del Estado de Derecho se ven socavados cada día más por la acción de grupos criminales organizados que asolan el territorio nacional, extendiendo su radio de acción de manera sostenida desde hace varios años; pero de un tiempo a esta parte, apelando incluso a figuras delictivas poco conocidas por nuestra sociedad, como el secuestro extorsivo de varios compatriotas, la colocación de artefactos explosivos en lugares públicos, el asalto a destacamentos militares y policiales con robo de armas y el asesinato de autoridades encargadas de preservar el orden.”

*Los hechos mencionados no pueden ni deben ser vistos como eventos aislados, corresponden a un modus operandi que requiere de un alto grado de planificación y entrenamiento. Por ello, preocupa sobre manera el crecimiento de **un grupo insurgente de características paramilitares**³ que se autodenomina “Ejército del Pueblo Paraguayo” (EPP). Esta organización actúa en forma de **guerrilla rural** por el momento y se encuentra operando intensamente en la zona norte del país; dejando a los pobladores del territorio afectado en un estado de indefensión y arrebatando de las autoridades legítimamente constituidas el ejercicio del poder que la Constitución les confiere, lo que deviene en la pérdida efectiva de la soberanía nacional en esa parte de la geografía patria.*

El Estado de Excepción duró 30 días y se habilitó a las Fuerzas Armadas a intervenir en distintas actividades para cumplir los fines de la ley. Un año después, por Ley N° 4431, de 15 de septiembre de 2011, volvió a modificarse el artículo 245 de la Ley N° 1286/98 Código Procesal Penal. Esta Ley dificultó aún más el otorgamiento de las medidas alternativas a la prisión preventiva en los distintos procesos penales fundándose nuevamente en el crecimiento de la criminalidad y la sensación de inseguridad imperantes en el país.

En este sentido, el proyectista de la misma, senador nacional Julio Cesar Velázquez, recurrió nuevamente a la inseguridad como principal argumento:

“...la propuesta de modificación responde fundamentalmente a la cantidad de hechos y casos que a diario ocurren y que han demostrado que la legislación vigente no ha sido suficiente para atender los problemas de cierto tipo de criminalidad...Por tanto, actualmente ante el crecimiento de la criminalidad y en consecuencia, de la inseguridad reinante en nuestra sociedad consideramos imprescindible que los autores y partícipes de la comisión en forma reiterada de los hechos punibles de similar tipificación, no sean beneficiados con medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva...”⁴

3 Los resaltados son de los autores.

4 Extracto de la exposición de motivos firmada por el senador Velázquez.

En el 2011, nuevamente de estable estado de excepción, esta vez por Ley N° 4473 de 10 de octubre de 2011, para los departamentos de Concepción y San Pedro.

El proyecto de ley fue impulsado por los senadores Jorge Oviedo Matto, Miguel González Erico y Víctor Bernal en fecha 26 de setiembre de 2011 y promulgado el 10 de octubre de 2011. Los motivos enunciados para el impulso del proyecto refieren que existe un quebrantamiento del Estado de Derecho como consecuencia de acciones criminales y delictivas por parte de grupos criminales cuyo objetivo es instalar pánico y terror en la sociedad paraguaya. Establece además que las acciones de estos grupos no pueden ser entendidas aisladamente pues estas conforman *un sistema de operaciones planificadas y ejecutadas por personas altamente peligrosas*⁵.

El documento no realiza una mención directa al EPP, sin embargo, puede entenderse que se refiere a él pues se hace alusión a la zona donde opera dicho grupo armado. El instrumento, a diferencia de la exposición de motivos de la ley que implementó el Estado de Excepción anterior, se limita a categorizarlo como *grupo delictivo* estableciendo una diferencia marcada en el discurso en base a la definición del grupo armado ilegal. Mantiene el discurso del quebrantamiento del Estado de derecho, mas no refiere información suficiente que sirva de base ante tales afirmaciones. El estado de excepción implementado por la ley 4473 tuvo una duración de 60 días, abarcó los departamentos de Concepción y San Pedro.

Finalmente, en 2013, se modificó la Ley de Seguridad Interna por el cual se permite la presencia y actuación militar permanentes en tareas de seguridad interna. El proyecto de modificación y ampliación de la ley ingresó para su estudio el 20 de agosto del año 2013, a proposición del presidente de la república, Horacio Cartes, cinco días después de asumir el cargo. Esta fue sancionada por el Congreso el 22 de agosto de 2013.

5 Exposición de motivos de la ley 4473 consultado en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F4775>

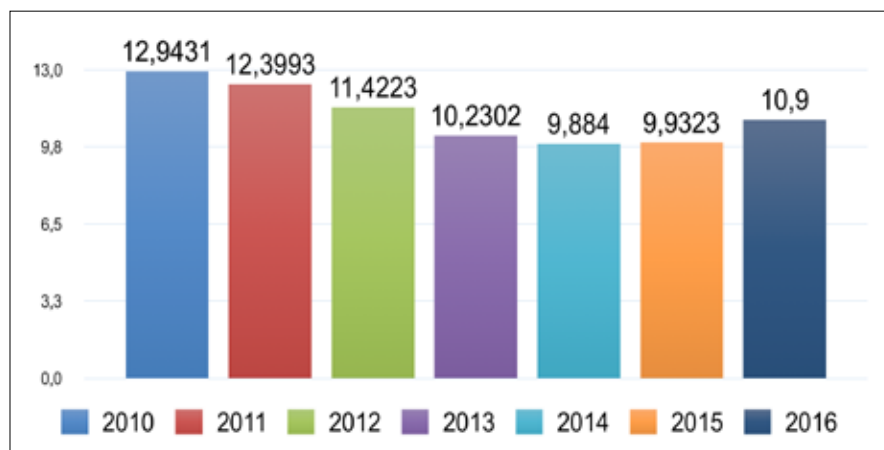
3. La criminalidad en Paraguay

En este apartado se presentan algunos datos objetivos de la inseguridad en Paraguay, es decir, la cantidad de hechos punibles registrados por la Policía Nacional en cada año, según determinadas categorías delictivas, realizándose algunas agrupaciones por Departamentos de manera a visualizar el comportamiento delictivo en cada una de estas zonas.

Las cifras que se presentan a continuación no significa que sean sólo estos los números de la delincuencia, son apenas una sistematización de lo recogido por la Policía Nacional, ya que existe un gran porcentaje de delitos que no llegan a anotarse en las estadísticas oficiales: es la *cifra oculta* de la criminalidad; sin embargo, a pesar de la cifra oculta, la inseguridad objetiva es un indicador de la realidad criminal y de la inseguridad de un país, principalmente, en aquellos delitos con menores índices de sub registro, como el homicidio.

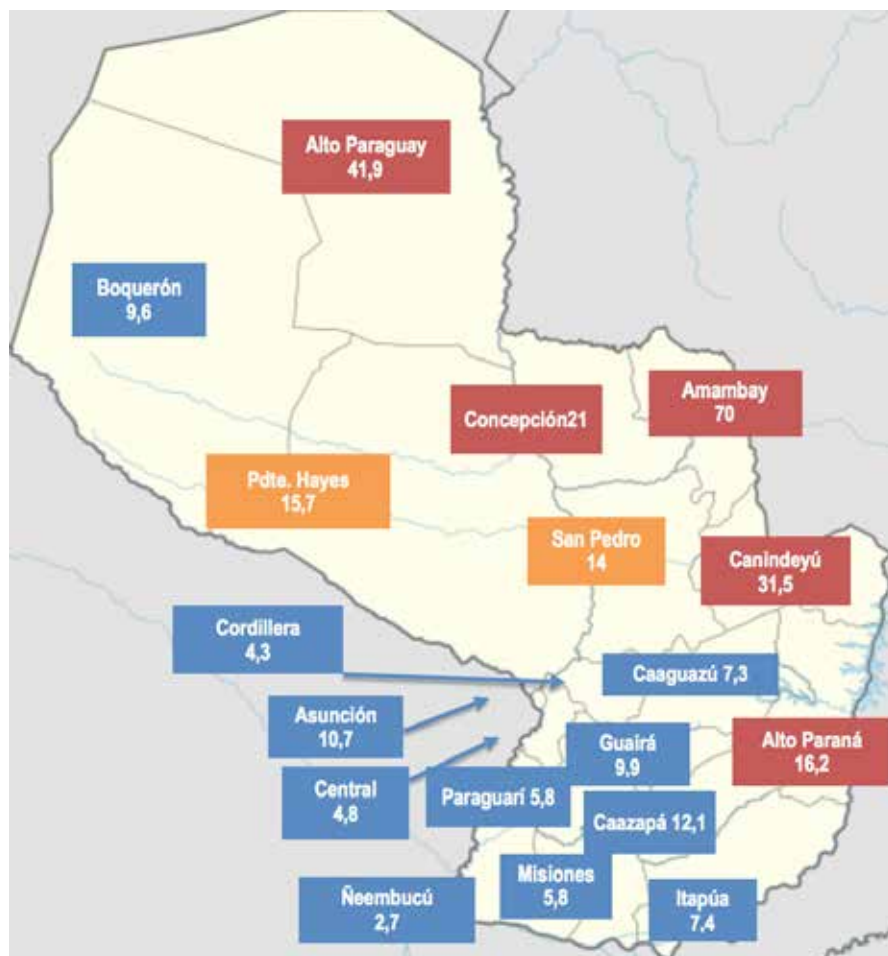
En los siguientes cuadros se presentan algunos datos de la actividad delictiva en Paraguay, primeramente y luego, de las zonas más pobladas de país, Asunción y Central, así como del Departamento de

Gráfico 1. Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes registrados por año del 2010 al 2016 a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional y datos de población de la DGEEC, 2016.

Mapa 1. Tasa promedio de homicidios por Departamento entre 2010 al 2015



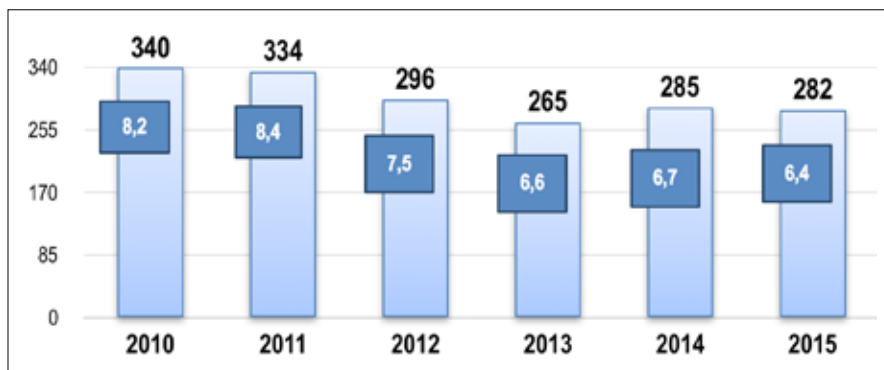
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional y datos de población de la DGEEC, 2015.

Amambay, la región del país con mayor índice de criminalidad, que en el 2016 registró 96 homicidios por cien mil habitantes:

Datos nacionales

A pesar del aumento de la sensación de inseguridad en los últimos años en Paraguay (Latinobarómetro, 2016), el índice de homicidios por cien mil habitantes ha venido descendiendo o manteniéndose estable, apenas en el 2016 hubo un incremento de un punto, con

Gráfico 2. Cantidad y tasa anual de homicidios registrados por cien mil habitantes 2010-2015, en los departamentos no fronterizos con Brasil ⁶.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional.

relación al 2015. Estos datos abonan la hipótesis que los cambios legislativos de *endurecimiento penal* realizados en la última década fueron realizados sin base empírica, con base principalmente, en la sensación de inseguridad, promocionada por la criminología mediática, pero desligada de la realidad.

Sin embargo, este descenso o estabilidad del comportamiento criminal no opera de manera homogénea en todas las regiones del país, sino que existen zonas muy distintas unas de otras, con relación a sus índices de criminalidad, distinguiéndose claramente los cinco departamentos fronterizos con Brasil, con tasas de homicidios alcanzando porcentajes que los ubica entre los lugares más violentos del mundo.

El mapa 1 ilustra la distribución de la tasa promedio de homicidios entre 2010 y 2015, por departamento.

El gráfico 2 disgrega las tasas de homicidios en los Departamentos no fronterizos con Brasil, en donde se nota la distancia existente entre una y otra región del país. Este gráfico muestra que excluyendo a los Departamentos de Alto Paraguay, Concepción, Amambay, Canindeyú y Alto Paraguay existe un descenso de los índices por debajo de

⁶ Comprende Asunción, Central, Paraguari, Misiones, Itapúa, Guairá, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Cordillera, Ñeembucú, Presidente Hayes y Boquerón

la media nacional, ubicando a los mismos muy próximos a los más seguros del continente, como Argentina e incluso Chile.

Entre los Departamentos no fronterizos con Brasil, el Departamento de Presidente Hayes, por ejemplo, es el que registra el mayor índice de homicidios por cien mil habitantes, seguido por el segundo Departamento, San Pedro. Caazapá y Asunción se ubican en el tercer y cuarto lugar, respectivamente. En este documento no se buscan aún explicaciones a este fenómeno, sin embargo se esbozan algunas hipótesis explicativas como el vínculo entre violencia, seguridad y desarrollo (UNODC, 2014).

Asunción

A diferencia de lo que ocurre a nivel país existen regiones en donde la delincuencia viene incrementándose, una de esas zonas es Asunción, la capital del país, que mantiene índices de homicidios por encima de la tasa nacional, específicamente, entre 2010 y 2015 la tasa de homicidios disminuyó 5,6 por ciento. Sin embargo, entre 2014 y 2015 aumentó 13,4 por ciento. Este aumento sumado a la criminología mediática sería una de las explicaciones del aumento de la sensación de inseguridad en el país, ya que los medios de comunicación se concentran en la capital y se nutren, principalmente, de noticias ocurridas en ella.

Gráfico 3. Distrito Autónomo de Asunción. Cantidad total y tasa de homicidios por cien mil habitantes entre del 2010 al 2015.



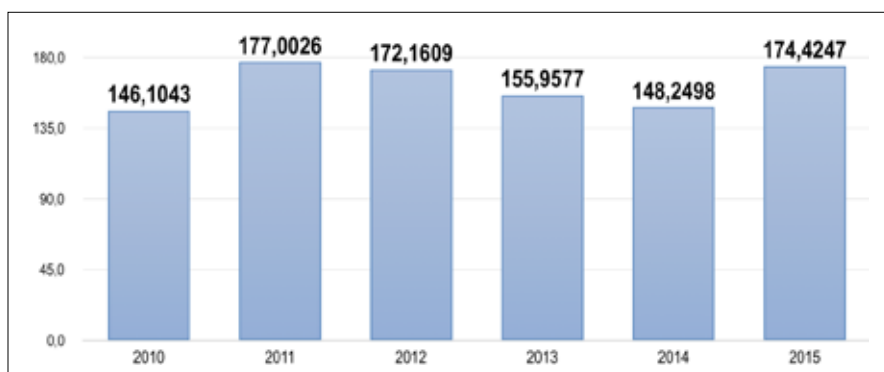
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional y datos de población de la DGEEC, 2015.

Gráfico 4. Departamento Central, cantidad total y tasa de homicidios por cien mil habitantes entre del 2010 al 2015



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional y datos de población de la DGEEC, 2015.

Gráfico 5. Departamento Central. Tasa de hechos punibles contra la propiedad por cien mil habitantes 2010-2015

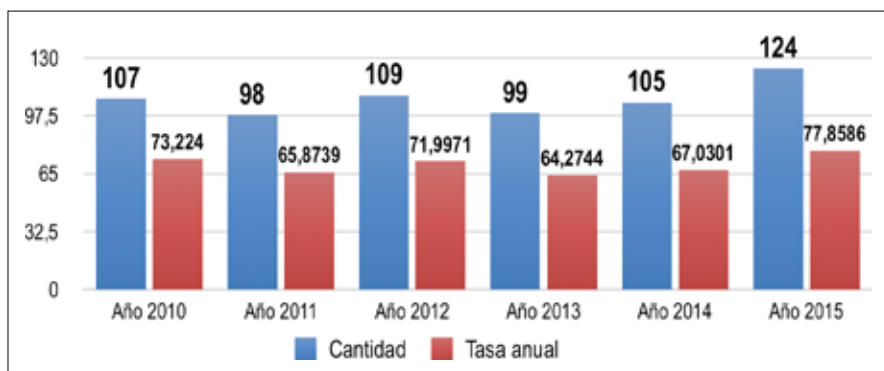


Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional y datos de población de la DGEEC, 2015.

Central

Desde 2012, la tasa de homicidios viene aumentando sostenidamente en el Departamento Central, específicamente en un 11,9 por ciento. Como se sostiene en el apartado anterior, los medios de comunicación se nutren principalmente de hechos punibles ocurridos en estas áreas por lo que podrían estar reforzando la sensación que se vive en un país cada vez más inseguro, como indican los datos de Latinobarómetro (2010; 2016).

Gráfico 6. Departamento de Amambay. Cantidad total y tasa de homicidios por cien mil habitantes entre del 2010 al 2015.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional y datos de población de la DGEEC, 2015.

Uno de los mayores incrementos de registros de hechos punibles ocurrió en el Departamento Central, con los delitos contra la propiedad, que entre 2010 y 2015 aumentó 19,3 por ciento.

Amambay

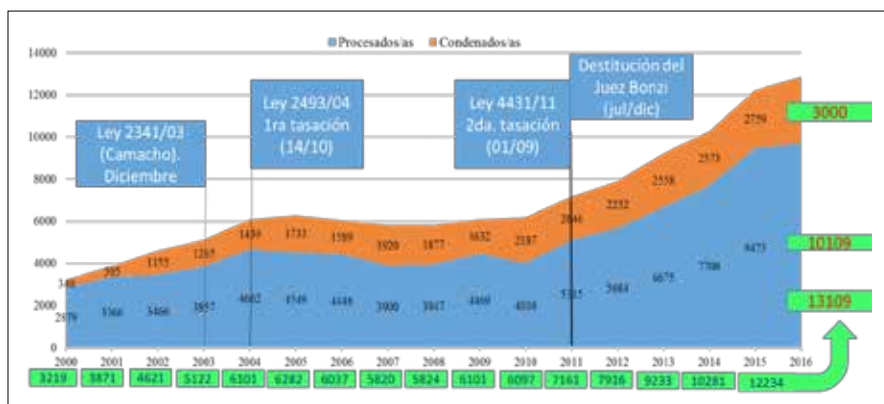
Amambay es un departamento fronterizo con Brasil, siendo su capital Pedro Juan Caballero una unidad social con su vecina Ponta Porã, ciudad brasileña del estado de Matto Grosso do Sul. Este departamento tiene los índices más altos de homicidios del país, con tasas que lo ubican entre las zonas más violentas del mundo, manteniendo tasas de homicidios cercanas a 100 muertes por cien mil habitantes; igualmente, es la zona de mayor presencia de la criminalidad organizada que se dedica al tráfico de drogas como se puede observar en la cantidad de kilos de marihuana incautados en los últimos años.

El encierro penal

El incremento constante del sistema penal tal vez sea una de las principales consecuencias del endurecimiento penal que cada vez más facilita el ingreso a la prisión y dificulta la salida, como se visualiza en la Ilustración 1.

Puede notarse que la primera tasación de las facultades jurisdiccionales hecha por ley N° 2493/2004, no incidió en un crecimiento subs-

Ilustración 1: Evolución del encierro penal en Paraguay



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y del Parte Diario del Ministerio de Justicia de fecha 22/11/16.

tancial de la cantidad de personas en situación de encierro penal. Sin embargo, la segunda tasación dada en el año 2011, tuvo un efecto de incremento sustancial de la población penal, ya que entre setiembre de 2011 y noviembre de 2016, el incremento fue de 83,1 por ciento.

Ambas normas contienen una opción lo que se denomina eficiencia punitiva y atentan contra el sistema garantista constitucional y convencional. Ciertamente, la tasación del año 2011 fue mucho más rigurosa, sin embargo, la incidencia es abismalmente distinta. Esto apun-tala la hipótesis ya sostenida en el sentido que son los elementos extralegales los que inciden decididamente en el comportamiento del encierro penal y el uso de la prisión preventiva. Es posible identificar la presión de sectores de poder sobre los jueces como determinantes en el disciplinamiento de los mismos. La presión ejercida sobre jueces para que estos satisfagan exigencias mediáticas, vinculadas a la sensación de inseguridad ciudadana que fuera denunciada en informes de algunos informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de los años 2013 y 2015, principalmente, corresponde al efecto que a partir del año 2011 habría tenido el enjuiciamiento y destitución del juez Gustavo Bonzi, ocurrida ese año.

Es significativo que la sanción de la ley N° 4431/11, que produce este efecto de suba de la población penitenciaria, ocurra a partir del año

en que el juez Gustavo Bonzi, de Yby Yau, fuera destituido por aplicar sobreseimiento en un caso de gran impacto mediático, en el que el Ministerio Público pedía la elevación a juicio oral de una causa en la que ni siquiera se especificaban conductas por las que serían juzgadas las personas acusadas. El juez Bonzi sostuvo que nadie puede defenderse de lo que no conoce, que no podría permitir un juicio en situación de indefensión, que no se podía abrir un juicio que no aclarase al procesado por qué conducta concreta se lo juzgaría. Esta posición coherente con la Constitución Nacional y el Código Procesal Penal le valió un enjuiciamiento de oficio y su posterior destitución, en el mismo año de 2011. La decisión arbitraria dictada por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) impactó en los jueces de garantía, determinando un fundado temor en los casos en que los requerimientos de la Fiscalía deben ser cumplidos, sobre todo si se tratan de casos de gran impacto mediático y en los que los sectores de poder exigen una respuesta punitiva.

4. Consideraciones finales

El endurecimiento penal de los últimos años tendría relación con el aumento de más del 100 por ciento de la población penitenciaria en el mismo periodo de tiempo, pero sin embargo, no se tradujo en la disminución de índices delictivos, en las principales concentraciones urbanas del país, donde incluso han aumentado algunos índices de delitos contra la vida y la propiedad. Específicamente, en Asunción, entre 2014 y 2015, la tasa de homicidios aumentó 13,4 por ciento y en Central, entre 2012 y 2015, un 11 por ciento. Los cinco departamentos fronterizos con Brasil: Alto Paraguay, Concepción, Amambay, Canindeyú y Alto Paraná tienen las tasas más altas de homicidios dolosos del país, con cifras similares a los países más inseguros del continente (El Salvador, Honduras, Guatemala, Brasil). La tasa promedio en estos departamentos es similar a la de Brasil, que es un poco más que el doble de la tasa nacional. Por el contrario, existe una región paraguaya con índices de seguridad similares a los países más seguros de la región (Argentina, Uruguay y Chile). Está constituida por los departamentos no fronterizos con Brasil.

Algunas de las explicaciones al fenómeno del miedo de la población serían: la inexistencia de políticas de seguridad enfocadas a la

inseguridad subjetiva; la precariedad en la que se desenvuelven las fuerzas públicas de seguridad; la mercantilización de la seguridad pública; la incapacidad que tiene el sistema de justicia penal de expedirse, en tiempo oportuno, sobre la culpabilidad o inocencia de un sospechoso y, el modelo de abordaje que usan los medios masivos de comunicación en el tratamiento del fenómeno criminal.

Las tasas anuales de homicidios en Amambay son las más altas del país y la más alta de América. Con estos índices, se constituye en uno de los departamentos más peligrosos del continente. A pesar de las políticas implementadas para brindar seguridad a la zona, como la instalación de una Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), estas tasas vienen incrementándose. Entre 2010 y 2015 subió 6,4 por ciento; y, entre 2013 y 2015, 21,1 por ciento.

Finalmente, las zonas de mayor inseguridad objetiva son las que tendrían mayor presencia de la criminalidad organizada y con mayor presencia de migración brasileña, por lo que estas variables deben ser tenidas en cuenta en otros estudios y las políticas de *mano dura* no son eficaces para el control de la delincuencia, tal como arrojan los resultados de esta indagación, más bien se debería apostar a políticas de inclusión social, certeza jurídica, disminución de la impunidad y control constitucional de la selectividad punitiva.

Bibliografía

Aebi, M., & Linde, A. (2010). La encuestas de victimización en Europa: Evolución histórica y situación actual. *Revista de Derecho Penal y Criminología* (3), 211-298.

Aller, G. (2008). *El derecho penal en peligro*. Corrientes: Mave.

Alvarez, L., Bustamante, Y., Herrera, E., & Pérez-Luco, R. (2016). Apoyo social percibido y su influencia en el desistimiento delictivo: Evaluación del rol institucional. *Psicoperspectivas*, 15 (1), 144-156.

Azaola, E. (2008). *Crimen, castigo y violencias en México*. Quito: FLACSO.

Binder, A. (1999). *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Binder, A. (1999). *Introducción al derecho procesal penal*. Buenos Aires: Ad Hoc.

Cid, J., & Larrauri, E. (2001). *Teorías Criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia* (1 ed.). Barcelona: Bosch.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Violencia, niñez y crimen organizado*. Washington: CIDH.

CVJ. (2013). *Anive Hagua Oiko*. Comisión de Verdad y Justicia. CVJ.

Del Olmo, R. (1999). *América Latina y su Criminología*. Barcelona: Siglo XXI.

DGEEC. (2014). *Encuesta Permanente de Hogares 2014*. Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (DGEEC). Asunción : DGEEC.

DGEEC. (2015). *Encuesta Permanete de Hogares 2014*. DGEEC.

DGEEC. *Principales indicadores de la Encuesta Continua de Empleo de Asunción y Central Urbano. Tercer trimestre de 2015*. Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (DGEEC). Asunción: DGEEC.

DGEEC. (2014). *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso 2014*. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. Asunción : DGEEC.

Elizeche, M. (2000). *Introducción al nuevo proceso penal paraguayo* (Vol. 1). Asunción : Comuneros S. A. .

Escobar Faella, L. (1996). Una nueva justicia para una nueva sociedad democrática. En M. Público, *Anteproyecto Códido Procesal Penal* (págs. 7-17). Asunción: Ministerio Público.

Ferrajoli, L. (1999). *Derecho y Razón*. Madrid: Trotta.

García-España, E. D. (2010). Evolución de la delincuencia en España: Análisis longitudinal con encuestas de victimización. *Revista Española de Investigación Criminológica* (8).

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea.* . Barcelona: Gedisa.

Garrido, V., Stangeland, P., & Redondo, S. (2006). *Principios de Criminología* (3 ed.). Valencia.

Gómez, M. (2009). *Metodología de la Investigación Científica.* Córdoba: Brujas.

INECIP. (2015). *Disciplinamiento Judicial. Análisis a partir del caso Bonzi.* Asunción : Arandurâ.

Jiménez, M.A., Santos, T., & Medina, P. (2014). *Un nuevo tiempo para la justicia penal. Tensiones, amenazas y desafíos.* Santiago: Andros Impresores.

Köhn, M. (1 de marzo de 2016). La contrarreforma procesal. (J. A. Martens, Entrevistador)

Lagos, M., & Dammert, L. (2012). *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina.* . Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Lagos, M., & Lammert, L. (2013). *La seguridad ciudadana. El principal problema de América Latina.* . Coporación Latinobarómetro.

Landrove-Díaz, G. (2009). *El nuevo derecho penal.* Valencia: Tirant lo blanch.

LAPOP. (2014). *Barómetro de las Américas 2014. Encuesta Nacional Paraguay. Resumen Ejecutivo.* LAPOP .

Llanes, C. (15 de mayo de 2016). Contrarreforma procesal penal . (J. Martens, Entrevistador)

Maier, J. (2004). *Derecho Procesal Penal. Fundamentos.* Buenos Aires: Editores del Puerto.

Maier, J. (2003). *Derecho Procesal Penal. Parte General. Sujetos procesales.* Buenos Aires: Editores del Puerto.

Martens, J. (2014). El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal. En CODEHUPY, *Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción : CODEHUPY.

Martens, J. (2014). El EPP es necesario y funcional para varios grupos de poder. En Codehupy, *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (págs. 399-413). Asunción: Codehupy.

Martens, J., & Orrego, R. (2005). Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso: desilusiones y retrocesos por ineficacia de operadores de justicia en el sistema penal. En Codehupy, *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (págs. 115-131). Asunción : Litocolor.

Martens, J., Muñoz, M., Campias, M., Orrego, R., Sánchez, L., & Ríos, V. (2010). *Primera Encuesta de Victimización y Autoinculpación de Pilar*. Asunción: Arandurá.

Martí, J., & Cid, J. (2013). Encarcelamiento, lazos familiares y reincidencia. Explorando los límites del familismo. *Revista Internacional de Sociología*. 73 (1).

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). (2015). *Informe Anual de Gestión 2014*. Asunción, Paraguay: Industrial Gráfica BR.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). (2017). *Informe Anual de Gestión 2016*. Asunción: Artes Gráfica Visual.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). (2014). *Informe Anual de Gestión y Recomendaciones 2014*. Asunción : sd.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). (2016). *Informe Anual de Gestión 2015*. Asunción: AGR.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). (2013). *Informe Especial. Tacumbú. El estado de los derechos humanos de las personas privadas de libertad*. Asunción: AGR.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (2015). *Informe Anual de Gestión 2015*. Asunción: MNP.

Medina Ariza, J. (2010). *Prevención del delito y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: BdF.

Ministerio de Justicia . (2013). *Parte Diario del 2 de noviembre de 2013*. Asunción : Ministerio de Justicia .

Ministerio de Justicia. (2014). *2do Censo Nacional Penitenciario. Paraguay. Resultados finales 2013*. Asunción : Ministerio de Justicia - UNODC.

Ministerio de Justicia. (2015). *Parte Diario* . Asunción: Ministerio de Justicia.

Ministerio del Interior . (2013). *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2016*. Documento de Trabajo, Ministerio del Interior, Asunción.

Ministerio del Interior. (2010). *Primera Encuesta de Seguridad Ciudadana*. Ministerio del Interior, Asunción.

Ministerio de Justicia . (2014). *Parte diario del 2 de diciembre de 2014*. Dirección de Institutos Penales. Asunción : Ministerio de Justicia .

MNP. (2015). *El derecho a tener derechos. Realidades del Encierro en el Paraguay*. Asunción : Arandurâ .

MNP. (2015). *Informe Anual 2015*. Asunción : MNP.

MNP. (2013). *Informe Especial. Tacumbú. El estado de los derechos humanos de las personas privadas de libertad*. Asunción .

Naciones Unidas. (2009). *Manual para Encuestas de Victimización* . Ginebra: NNUU.

Nowak, M. (2007). *Informe de la Relatoría Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Misión al Paraguay*. Consejo de Derechos Humanos. Ginebra: NNUU.

OEA. (2012). *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas* . Washington: OEA.

Orrego, R. (29 de febrero de 2016). El proceso de reforma. (J. Martens, Entrevistador)

Orrego, R. (12 de 6 de 2016). Recorte de Garantías Procesales. (J. Martens, Entrevistador)

Palau, M., Martens, J., & Sánchez, J. (2009). *Criminalización a la lucha campesina*. Asunción : Base-Is.

Quinteros, D. (2014). Delitos del espacio público y el problema de la cifra negra. Una aproximación a la no-denuncia en Chile . *Política Criminal* , 9 (18), 691-712.

Redondo, S. (2015). *El origen de los delitos. Introducción al estudio y explicación de la criminalidad*. . Valencia : Tirant Humanidades .

Roxin, C. (2000). *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Sánchez, J. (2009). El campesino paraguayo es pobre porque es ignorante. El discurso legítimo de los medios de comunicación y la lucha por la tierra. . En Palau, *Criminalización a la lucha campesina*. Asunción: Base-Is.

Scribano, O. (2008). *La investigación social cualitativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Silvero, M. (2014). *Suciedad, Cuerpo y Civilización*. Asunción : UNA.

Sozzo, M. (2003). *¿Contando el Delito? Análisis Crítico y Comparativo de las Encuestas de Victimización en Argentina*. Buenos Aires : Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Sozzo, M., & Montero, A. (2013). *Primer Informe. Experiencias de Victimización, Sensación de Inseguridad y Comportamientos de Autoprotección en la Ciudad de Santa Fe*. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe: UNL.

Tamarit Sumalla, J., Luque Reina, E., Guardiola Lago, M., & Salinero Echeverría, S. (2011). La victimización de migrantes. Una encuesta

a colombianos en Cataluña . *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.

Tavosnanska, N. (2006). *Seguridad y Política criminal* . Buenos Aires : Cathedra Jurídica.

Torrente, D. (2001). *Desviación y Delito*. Madrid .

Tortura, M. N. (2016). *El derecho a tener derechos* . Asunción: Arandura.

Troche, J. (2016). Las cárceles de Paraguay. . *Sistema Penal* , 12-18.

UNODC. (2013). *Global Study on Homicide. Trends, Context and Data*. Ginebra: NNUU.

Vázquez, F. (2013). *Ciudades intermedias y sustentabilidad urbano en Paraguay*. Asunción : Cadep.

Vázquez, F. (2006). *Territorio y Población*. . Asunción : ADEPO, GTZ, GTZ.

Vervaele, J. (2007). *La legislación antiterrorista en Estados Unidos ¿Inter arma silent leges?* (1 ed.). Buenos Aires: Del Puerto.

Winer, S. (2015). *Doctrina de Inseguridad Mundial*. Buenos Aires: Prometeo.

Zaffaroni, E. (2006). *El enemigo en el derecho penal* . Bogotá: Ybáñez.

Alcances de la participación ciudadana en el consejo municipal de desarrollo rural sustentable en Texcoco, estado de México



Marcela Lucero Pallares¹
Martín Hernández Juárez
Dora Ma. Sangerman Jarquín

Resumen

A finales de 1980 en América Latina la organización del Estado se replanteo ante los ajustes estructurales impulsados por las reformas neoliberales orientadas a la apertura y estabilización económica, así como al impulso de la descentralización administrativa, fiscal y política debilitando la hegemonía estatal y transformando las relaciones entre el Estado y la sociedad, quien paso a tener un lugar protagónico para su desarrollo al impulsar su participación en la toma de decisiones.

Así, se tiende a consolidar la participación ciudadana en la toma de decisiones con el fin de mejorar la calidad de las políticas públicas en los distintos órdenes de gobierno, sin embargo, su incorporación no sólo supone efectividad de la acción del Estado, sino que también implica la legitimidad de este y sus instituciones, no obstante, el reto más importante ha sido su implementación.

¹ Colegio de Postgraduados-Campus Montecillo. Ciencias Sociales, Estudios del Desarrollo Rural.

En México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable dio origen a un conjunto de instituciones para el desarrollo del sector que contempla la coordinación de actores sociales y gubernamentales para la toma de decisiones, constituyéndose así los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, por lo que el objetivo de investigación fue conocer los alcances reales de está en el Consejo del municipio de Texcoco, Estado de México, identificando la legitimidad de los representantes sociales, el proceso de comunicación que mantienen los actores sociales y gubernamentales, así como la efectividad de la acción pública.

Los hallazgos revelan que la participación ciudadana no es efectiva ante los límites y controles que ejercen las instituciones sobre esta, haciendo del Consejo un espacio público que cumple en lo operativo al estar constituido y activo, pero que falta al espíritu democrático al no integrar a todos los representantes de la sociedad rural y sectores productivos y al acotar el proceso de comunicación, orientándolo a la agenda estatal.

1. Desarrollo

La primera mitad del siglo XX América Latina se caracterizó por la configuración del Estado de Bienestar, basado en atender de manera universal las necesidades de la población con una gestión centralizada de la política social por parte del gobierno. Con la crisis económica a finales de la década de 1980, la organización del Estado tuvo que replantearse ante un proceso de ajuste estructural impulsado por las reformas neoliberales orientadas a la apertura y estabilización económica, así como al impulso de la descentralización administrativa, fiscal y política, debilitando así la hegemonía estatal y transformando las relaciones entre el Estado y la sociedad quien paso a tener un lugar protagónico para su desarrollo. (Escobar, 2004)

En dichos cambios, la democracia aparece como eje rector de la política social que consolida a su esencia el impulso de la participación ciudadana en la toma de decisiones lo cual hizo posible escuchar las ideas, anhelos e intereses de los grupos que rara vez eran escuchados para generar debates y consensos en torno a la acción pública.

Desde esta lógica, el Estado democrático estableció en sus marcos normativos la incorporación de la participación ciudadana, observándose como un derecho humano fundamental que se sustenta en la libertad de opinión y de expresión de la ciudadanía. (Butros, 2003; Canto, 2010; Hevia, 2012)

Así, dentro del ámbito público en América Latina se tendió a consolidar la participación ciudadana en la toma de decisiones con el fin de mejorar la calidad de las políticas públicas. Dicha inclusión no sólo supone la deliberación y efectividad de la acción pública, sino que también implica la legitimidad de las acciones del Estado y sus instituciones. Ejemplos de este nuevo orden institucional los encontramos en Brasil con la definición de los presupuestos participativos; en Venezuela con los consejos comunales donde se diseñan e implementan proyectos locales de desarrollo.

En el caso de México, se encuentran los consejos consultivos que incorporan a ciudadanos expertos en ciertos temas en la planeación y legislación de políticas públicas, y los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS), unidad de análisis de la presente investigación que surgieron con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001, donde se contempló que la integración de los sectores sociales y productivos, económicos y ambientales existentes en los diversos municipios, coadyuvaría en el crecimiento sustentable de los mismos, mediante acciones de planeación y coordinación estratégica; sin embargo, el reto más importante ha sido la implementación de estas prácticas democráticas en dichos espacios, por lo cual conocer los alcances reales de la participación ciudadana en los CMDRS resultó pertinente, no sólo para indagar la efectividad y legitimidad (o no) de la acción institucional en el sector rural, sino para contribuir a comprender los vínculos entre el Estado y la sociedad.

La investigación se realizó en el municipio de Texcoco, Estado de México, dicho municipio, ha ido reconfigurando su territorio y economía debido al crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México y a una tradición de los gobiernos locales de privilegiar el desarrollo urbano sobre el rural, por lo cual, se hace relevante la

participación del CMDR para promover el desarrollo del sector, pues el municipio cuenta con las condiciones productivas, de comercialización y de mercado necesarias para su desarrollo y donde la supervivencia del mismo espacio rural está en juego ante el crecimiento del espacio urbano.

Ahora bien, conviene aclarar brevemente desde el punto de vista teórico, cuales son las implicaciones de la participación ciudadana en un espacio público como es el CMDRS; dicho espacio, es el lugar donde se expresan y comunican los asuntos de interés general, donde los actores sociales y gubernamentales participan y generan consensos para la toma de decisiones y hacer más efectiva la acción pública.

La participación ciudadana, hace referencia a cómo los ciudadanos se involucran en torno a un asunto común, sea económico, político o cultural para la toma de decisiones, respaldado en la legalidad de los marcos normativos, otorgando legitimidad a la acción pública. Silvia Bolos menciona que la participación ciudadana puede abordarse a través de las formas en que se manifiesta, “en primer lugar, la que genera la toma de decisiones por parte de la población en asuntos de interés general (elecciones, plebiscito, referéndum, así como Consejos de Desarrollo Municipal- CODEMUN- en los gobiernos locales) y, en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el ámbito social, con intereses y objetivos tan heterogéneos como los propios grupos” (2003:38)

Es importante señalar que la participación ciudadana genera su propia dinámica, es decir, implica diferentes momentos y niveles dependiendo del contexto en el que se dé. (Canto, 2010). Así, la participación ciudadana está determinada por tres factores principalmente: la comunicación, la legitimidad de los participantes y, la efectividad de la acción pública. La comunicación refiere a cómo los participantes intercambian información, construyen y toman decisiones; la legitimidad indica la representación que tienen los actores sociales e institucionales en los espacios públicos y; la efectividad de la acción pública implica la capacidad de lograr un efecto deseado, aprovechando correctamente los recursos.

En el caso del CMDRS de Texcoco, estas variables se observaron a partir del análisis cualitativo y cuantitativo de 27 sesiones mensuales durante el periodo de 2009 al 2012. Se destaca que los años 2009 y 2012 fueron años de cambio administrativo del Ayuntamiento, por lo que se vieron afectadas las sesiones del CMDRS ya que por ley queda prohibido el uso y difusión de programas públicos gubernamentales durante los periodos electorales, sin embargo, este hecho no debió ser impedimento para continuar con las sesiones pues no sólo es un foro de difusión de programas dirigidos al sector, sino que es una instancia para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades, la planeación y distribución de los recursos, un foro para brindar asesoría, orientación y apoyo a fin de que los productores se organicen y constituyan sistemas-producto; así como coadyuvar en la vinculación de los productores con las instituciones de investigación para generar proyectos de transferencia de tecnologías que promuevan el desarrollo rural sustentable (Art. 24 de la LDRS, Art. 19 y 35 frac. IV del Reglamento de la LDRS).

Para comprender los alcances de la participación social en el consejo, es necesario conocer cómo es la dinámica de sus sesiones, las cuales se celebraron bajo el siguiente esquema:

Registro de asistencia y verificación de Quórum. Según el reglamento interno del CMDRS, este se da cuando este el 50%+1 de los miembros que se presenten a la hora y fecha señalada con 15 minutos de tolerancia, si no se cumple lo anterior, se considera como una “sesión informativa”. En la observación directa que se hizo en diferentes sesiones, se verificó que estas no empiezan puntualmente, normalmente comienzan media hora después de la hora señalada, ya que tanto los actores sociales como institucionales no llegan a tiempo, sin embargo, si estaban presentes el mayor número de actores institucionales, la sesión empieza con la acotación por parte del asesor del Consejo Municipal (quien dirige el orden de la sesión) de que será informativa, bajo la reserva de que en el transcurso de la celebración se incorporen otros actores para que se valide el *Quórum*. También cabe aclarar que en las actas de las sesiones a las que se asistió, el registro de la hora de comienzo de la sesión es con el límite de tiempo que establece el reglamento interno.

Aprobación del orden del día. Iniciada la sesión, se procedía a la lectura del orden del día por parte de algún representante institucional (generalmente el asesor municipal) quien la somete a consideración de los presentes para su votación y aprobación. Este punto es importante para los actores sociales, ya que es aquí cuando pueden solicitar hacer algún planteamiento ante el consejo que no haya sido considerado dentro del orden del día, normalmente estas intervenciones se anotan para abordarse cuando llegan al punto de la sesión de asuntos generales, como se describirá en líneas posteriores.

Palabras de Bienvenida. Estas eran dadas habitualmente por el presidente del consejo, quien es un funcionario municipal, este, además de agradecer la presencia de los asistentes, los exhortaba a ser participativos durante el transcurso de la sesión para mejorar el funcionamiento del Consejo.

Seguimiento a los acuerdos de la sesión anterior. En este punto el asesor municipal hacía una breve reseña de la información abordada en la sesión anterior del Consejo. Cabe destacar que la lectura de este punto, es prácticamente el único seguimiento que pueden hacer los actores sociales de los trabajos realizados, pues a ellos no se les proporciona una copia del acta de sesión. Esto es importante, no sólo para el seguimiento de los acuerdos que celebran los actores sociales e institucionales, sino que el acceder a esta información sería una herramienta importante en la rendición de cuentas, sin embargo, no está contemplado en la LDRS y su reglamento, así como en el Reglamento Interno del consejo que los actores sociales puedan o no, acceder a las actas de las sesiones.

Información Institucional. Este apartado abarcaba dos o tres puntos del orden del día según fuera necesario para que las dependencias gubernamentales informaran sobre los programas que ofrecían así como su seguimiento; sobre capacitaciones y cursos que eran ofrecidos a los productores; para presentar algún servidor público o institución que se integraba al Consejo; así como estrategias, acciones y evaluaciones que hacía el CMDRS y; para invitar a los productores a otros eventos, como exposiciones, conferencias y eventos para entregar de apoyos institucionales. Este punto era donde se llevaban a

cabo la mayoría de los acuerdos del Consejo, que eran sometidos a consideración de los asistentes para que fueran votados y aprobados. Cabe destacar que la mayoría de los acuerdos eran aprobados por unanimidad, legitimando así las acciones del Consejo, sin embargo, con base en la observación directa se pudo verificar que la mayoría de los productores votan sin haber comprendido y discutido suficientemente el tema planteado y que pocas veces se animan a manifestar alguna pregunta o duda para que sea aclarada. También se identificó que son dos o tres los actores que por sesión hacen uso de la palabra, exponiendo en algunas ocasiones sus puntos de vista e inconformidades, así como para preguntar sobre algún programa que sea de su interés. Se destaca el papel q del asesor municipal del Consejo, pues es quien invitaba a los actores institucionales a las sesiones y les brindaba asesoría en la planificación y desarrollo de las sesiones. Dicha invitación no siempre es oportuna pues en el caso de las Instituciones de investigación, se les requería uno o dos días antes de la sesión, dificultando su asistencia. Adicionalmente junto a los asesores técnicos de la región VII de Texcoco se elaboraron el guion del Reglamento Interno, diagnósticos y proyectos estratégicos que son expuestos en las sesiones para su validación y aprobación. En este caso, se identificó para la región de Texcoco, un diagnóstico regional de modelos económicos rentables: corredor cunícula, corredor de maíz y la cadena productiva de trigo, y un proyecto estratégico territorial de trigo. En la elaboración de estos proyectos, no se encontró evidencia de que fueran un producto para atender las demandas de los actores sociales, más bien, fueron determinados de manera institucional por lo que se ve reflejado que la participación de los actores sociales está encausada a la operación de estos proyectos, más que en su formulación y diseño. Finalmente, estos proyectos son la base para evaluar el trabajo del asesor municipal, pero dicha evaluación no refleja la efectividad de la acción pública del Consejo.

Asuntos Generales. En este punto de la sesión, se trataba cualquier otra cuestión que no fue considerada en la elaboración del orden del día. Básicamente es el momento en el cual los actores sociales pueden hacer uso de la palabra para hacer alguna pregunta, petición, o exponer alguna inconformidad, así mismo, para difundir sus eventos como ferias y exposiciones donde venden sus productos. Sin

embargo, también se observó que son pocas las ocasiones donde los actores sociales hacen uso de la palabra, esto puede deberse a dos factores: el primero, es que no llegaron a tiempo para hacer la solicitud en la aprobación del orden del día; y, el segundo, a que la sesión se ha extendido y ya no da tiempo, dejando pendiente la participación para la siguiente reunión. También en este punto se llegan a exponer otros asuntos de interés para las dependencias que no fueron considerados en el orden del día.

Clausura. Esta se daba cuando ya no hay más asuntos que tratar en el orden del día y es realizada por algún representante institucional. Siendo clausurada la reunión, se invita a todos los participantes a firmar el acta de la sesión que fue elaborada durante el trascurso de esta por alguno de los asesores técnicos de la región VII de Texcoco, quienes a su vez reúnen evidencia fotográfica sobre la celebración de la sesión.

En promedio, las sesiones tienen una duración de dos horas. La mayoría de las sesiones del Consejo en el periodo estudiado, se realizaron en el centro del municipio, sin embargo, se destaca que, en dos ocasiones, estas se celebraron en dos localidades del mismo (San Felipe y la Resurrección), donde el registro de asistentes fue de más de cien personas. Lo anterior sugiere que cuando se celebran las sesiones en espacios más accesibles en tiempo y costo para los actores sociales, estos tienen mayor oportunidad de asistir y participar en el Consejo, lo cual, representa un reto para las instituciones públicas y sus funcionarios pues enfrentan mayor número de peticiones y demandas, y por lo tanto una mayor presión social; por lo que hacer un Consejo itinerante por las localidades del municipio permitiría una mejor comprensión y atención de las necesidades del sector rural y así detonar su desarrollo. Si bien es cierto que el reglamento interno no indica que las sesiones del Consejo puedan ser itinerantes, tampoco las limita a ser realizadas en un espacio específico por lo que se recomienda abrir el espacio y hacer más accesible a los actores sociales.

En cuanto a la legitimidad de los actores, esta se determinó a partir del grado de representación de asistentes institucionales y sociales, en términos de la integración que debe tener el Consejo según el

artículo 25 de la LDRS. Respecto a los primeros, se identificó a 108 representantes de los tres niveles de gobierno, siendo los pertenecientes a SEDAGRO y al H. Ayuntamiento los de mayor presencia y, por tanto, injerencia en las actividades del Consejo. En lo referente a los actores sociales, se identificaron a 377 participantes, sin embargo, cabe mencionar que 236 sólo asistieron en una ocasión, (cuando se celebró de forma itinerante la reunión) y 67 más asistieron en dos ocasiones, por lo que, en realidad, 74 fueron los actores sociales los que asistieron de forma regular a las sesiones del Consejo durante el periodo de 2009 a 2012. Los sectores productivos que estuvieron presentes fueron maíz, forrajes, hortalizas y flores, así como representantes de los ejidos, sin embargo, no se identificó a productores de gallinaza y porcino que son las actividades de mayor producción en el municipio, por lo que se sugiere que no todos los sectores productivos estuvieron representados en el CMDRS.

Respecto al proceso de comunicación, es decir, al intercambio de información entre actores sociales e institucionales, para que este se desarrolle eficientemente, es necesario que todos los involucrados dispongan de información oportuna y veraz, así, se identificó a partir del conocimiento que tienen los actores sociales sobre la frecuencia de las sesiones, su temática, el seguimiento de acuerdos, así como de la elaboración en conjunto del reglamento interno, del plan de desarrollo municipal, el diagnóstico del Consejo, la calidad del proceso de comunicación. Los resultados obtenidos en términos general señalan que el intercambio de información entre los actores sociales e institucionales que participan en el Consejo no es recíproco debido a que las instituciones acotan el proceso al no involucrar activamente a los actores sociales. Esto es así porque la temática de los asuntos a tratar es determinada a la conveniencia del componente institucional, haciendo que los actores sociales se ajusten a ella. De igual forma no se cuenta con mecanismos claros para el seguimiento de los acuerdos celebrados en el Consejo y por tanto para la rendición de cuentas. Por lo que se puede considerar que el Consejo sólo es difusor de información, más no un espacio deliberativo que promueva el intercambio de opiniones entre actores. Finalmente, en la elaboración de los documentos básicos del Consejo, la participación social se limitó a la aprobación de estos sin ser considerados

para su formulación y diseño, lo que a su vez se refleja en el poco conocimiento que tienen sobre dichos documentos.

Finalmente, en cuanto a la efectividad de la acción pública, que refiere a las acciones que realiza el CMDRS para atender las necesidades y demandas del sector rural del municipio, se encontró que esta no es efectiva, esto es así porque los actores sociales no encuentran en la mayoría de los casos un beneficio real que permita satisfacer sus demandas y necesidades, por lo que la percepción sobre esta es negativa debido a que en realidad el proceso de deliberación para la toma de decisiones no es participativo ni propositivo debido al control que ejercen los actores institucionales sobre los sociales.

De esta forma, el balance que se hace sobre los alcances reales de la participación ciudadana en el CMDRS del municipio de Texcoco a partir de los resultados obtenidos no es positivo en términos de la interacción que tienen los actores sociales e instituciones, la legitimidad de estos, el proceso de comunicación que mantienen, así como en la efectividad de acción para atender las demandas y necesidades del sector rural. Cabe mencionar que esta situación prevalece por que la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable, así como su reglamento, no son claros y precisos para incorporar a los actores sociales a los espacios de participación como son los consejos, prestándose a la “adaptabilidad de la norma” como refieren Merino y Macedo (2006), es decir, no se adoptan los principios democráticos de la LDRS en el ámbito local para conformar un consejo representativo y plural de la sociedad rural que privilegie la deliberación para la acción pública, sino que se tiende a adaptar los marcos normativos las necesidades de los gobiernos locales, es decir, el contexto sigue siendo determinante en para hacer efectiva la participación.

Por lo que se considera que en el periodo observado, el CMDRS constituyó un espacio público que cumplió en lo operativo al estar constituido y activo, pero que faltó al espíritu democrático participativo con el cuál fue concebido, al no procurar la representatividad de la sociedad rural y los sectores productivos y al acotar el proceso deliberativo hacia sus fines, más no a las necesidades reales del sector rural, por lo que la acción pública del consejo no se legitima ante el sector rural del municipio.

De esta forma, se reconoce la complejidad de implementar mecanismos democráticos participativos en los espacios públicos, pues es necesario considerar que se trata de una relación de poder, es decir, la toma de decisiones constituye una confrontación de diversos intereses sociales y gubernamentales, donde estos últimos tienen “todo lo necesario para poder imponerse en una discusión, desde el poder hasta los conocimientos suficientes” (Bolos, 2004:44).

Por lo que es necesario que en las diversas instituciones participativas que han surgido en América Latina se siga estimulando la participación activa y propositiva de los ciudadanos para seguir generando discusiones en torno a los asuntos públicos, de tal forma que su práctica le permita a la sociedad generar habilidades de deliberación, ser más eficientes para manifestar públicamente sus razonamientos y obtener la información pertinente para actuar, da tal forma que puedan constituir un contrapeso de las arbitrariedades institucionales o bien, alcanzar los ideales democráticos y deliberativos que les dieron origen.

Bibliografía

Bolos, S. (2003). Organizaciones Sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas estrategias de participación. México: Universidad Iberoamericana.

Butros, G. (2003). La interacción entre democracia y desarrollo (Informe de Síntesis). Francia: UNESCO. Recuperado el 19 de febrero de 2012, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343s.pdf>

Canto, M. (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas. *Biblioteca Básica de Administración Pública*. México: Editorial Siglo XXI.

Escobar, A. (2004). Participación ciudadana y Políticas Públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década (versión electrónica). *Revista Austral de Ciencias Sociales*. Volumen 8, 97-108.

Hevia, F. (2012). Participación ciudadana institucionalizada en México. En *La agenda de la democracia en México. Análisis Estratégico para*

el Desarrollo (pp. 279-295). Volumen 15. México: Consejo Nacional de Universitarios.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Merino, M. y Macedo, I. (2006). La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. *Gestión y Política Pública*. Volumen XV (2), II semestre de 2006, 411-456.

Las TIC'S herramientas que acerca el gobierno con la ciudadanía



Dayana Muriel Deossa¹

Resumen

Durante estas dos últimas décadas los Gobiernos han realizado cambios notorios e innovadores, pues buscan ser asequibles, incluyentes y estar en las manos de todos, bajo un objetivo claro que es la transparencia, brindando un excelente servicio público; “Esta concepción, destaca la idea de que la planificación debe ser concebida como un proceso, que a su vez, debe reconocer los aspectos cambiantes del entorno, para potenciar la eficacia de los resultados en el corto, mediano y largo plazo”. (Martínez G & Rojas, 2017, pág. 6).

El interés por aplicar las TIC'S como herramienta innovadora para acercarse mucho más el Gobierno con la sociedad, al igual para desarrollar el cumplimiento de los objetivos de las Políticas Públicas. En esta ponencia se destaca la importancia de lo que un estudiante de Pregrado en Administración Pública Territorial debe conocer, analizar, sintetizar, evaluar y concluir la modernización del gobierno y las políticas públicas en América Latina: ¿qué es una Política Pública? ¿Cómo se desarrolla una política pública? ¿Qué garantías se

¹ Estudiante de Administración Pública Territorial. ESAP. Línea de Investigación: Gobernabilidad y Políticas Públicas, Adscripción Institucional: Bienestar, protección social y políticas públicas. E-mail: dayanamuriel234@outlook.com

brinda para la ejecución de una política pública? ¿Cómo se pone en práctica las teorías adquiridas acerca de gobernabilidad y políticas públicas? ¿Cómo puede ayudar la investigación aplicada a la formación personal, profesional y social? ¿Cómo transversalizar las líneas institucionales, académicas, innovadoras, dentro de las Políticas Públicas y Gobernabilidad?

1. Introducción

En el inicio de estas dos décadas del siglo XXI, el mundo ha cambiado, cambios notorios e innovadores con soluciones para mejorar las condiciones de vida. Actualmente los Gobiernos no se quedan atrás, pues buscan ser asequibles, incluyentes y estar en las manos de todos, bajo un objetivo claro que es la transparencia, brindando un excelente servicio público; “Esta concepción, destaca la idea de que la planificación debe ser concebida como un proceso, que a su vez, debe reconocer los aspectos cambiantes del entorno, para potenciar la eficacia de los resultados en el corto, mediano y largo plazo”. (Matinez G & Rojas, 2017, pág. 6). La tarea es entonces ser eficientes, eficaces y efectivos en su razón de ser, el caso no es distante para América Latina.

En esta ponencia presento lo que he adquirido investigando en los últimos ocho meses como estudiante de Pregrado en Administración Pública Territorial soy consciente de la voluntad política y por ello se debe conocer, analizar, sintetizar, concluir y evaluar acerca de ¿qué es una Política Pública? ¿Cómo se desarrolla una política pública? ¿Qué garantías se brinda para la ejecución de una política pública? ¿Cómo se pone en práctica las teorías adquiridas acerca de gobernabilidad y políticas públicas? ¿Cómo puede ayudar la investigación aplicada a la formación personal, profesional y social? ¿Cómo se optimiza transversalizar las líneas institucionales, académicas, innovadoras, dentro de las Políticas Públicas y Gobernabilidad? ¿Cuáles son los resultados esperados?

La partida de este desafío es bajo una herramienta muy poderosa llamada Gobierno en Línea (GEL) o Gobierno Electrónico con un manejo de las Tecnologías, Informáticas y Comunicaciones (TIC'S); lo

cual se presenta de manera general el uso que le damos y el alcance que se lograría con un buen uso para obtener un Gobierno que se sea de los ciudadanos.

En este orden de ideas se desarrollan tres temas necesarios de abordar, el primero consiste en los conceptos necesarios que se utiliza en la comprensión de la estrecha relación entre el gobierno y las políticas públicas, el segundo acerca de la importancia que tiene las TIC'S en la modernización del Gobierno y en tercer lugar la prospectiva con respecto a la reflexión de utilizar aplicaciones TIC'S Gubernamentales para América Latina.

2. Relación De La Gobernabilidad Y Las Políticas Públicas En Colombia

Al hablar de Políticas Públicas (P.P.) se piensa en un problema o necesidad que selecciona la mejor solución posible, recomendando las mejores decisiones que puede asumir los gobiernos, para Roth una política pública es el Estado en acción; Existen muchos tipos de modelos de Políticas Públicas, y en la tendencia de estar en un mundo mejor se llevan a crear muchas políticas públicas, la cuestión realmente es ¿qué garantías se obtiene de que se ejecuten con satisfacción en el territorio destinado?

“..El juez constitucional ha sido llamado a intervenir ante la transgresión de los derechos fundamentales de las personas por la falta de desarrollo de políticas públicas o por su deficiente o tardía implementación. En Colombia, esto ocurre principalmente a través de acciones de tutela y acciones públicas de inconstitucionalidad” (Henaó Pérez, 2013 ,pág. 71)

En palabras sencillas es indispensable proteger nuestras políticas públicas, estar atentos de conocerlas y de reconocer si se está incumpliendo, para tomar medidas de denuncia para que se brinde el verdadero cumplimiento. Destacando así la importancia que tiene las PP:

“Existe un amplio consenso en que la educación es la clave del desarrollo. Ocupa un lugar prominente entre las diversas políticas públicas destinadas a superar la pobreza y ofrecer igualdad de oport-

tunidades a todos los ciudadanos. Lo anterior se ha visto reflejado en la prioridad que le han otorgado los sucesivos gobiernos, la que se ha traducido en un sostenido crecimiento del presupuesto y en los esfuerzos por ampliar la cobertura, por garantizar el acceso y por mejorar progresivamente su calidad”. (Cousiño D, 2011, pág. 12)

Un Gobierno actúa siempre en la planeación, transcurrido por los estudios necesarios de mejorar y sostener un desarrollo, en la vida de cada habitante, en los territorios de la Población y en el futuro de las próximas generaciones que llegan.

“Dada la modernización, democratización y actualización de los procesos de gestión pública y sus implicaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación, los Estados, las universidades y las organizaciones no gubernamentales han entrado en este ámbito como actores esenciales a la hora de formular, formalizar y demandar respuestas ante las situaciones consideradas como problemáticas en el seno de las comunidades” (Surel, 2008, pág. 38)

El Módulo “Gobierno y Políticas Públicas” que brinda la ESAP en el pensum de Administración Pública Territorial se basa mucho en la tesis de Roth del 2002, “Para el autor las políticas públicas representan la realización concretas de decisiones, la actividad concreta de regulación por la cual los Estados modifican comportamientos sociales mediante el cambio de las reglas de juego que operan hasta entonces” (Jiménez Benitez & Ramírez Chaparro, 2008, pág. 54)

El roll el Gobierno juega, si se busca una Gobernabilidad con gobernanza “...las políticas públicas están ligadas simultáneamente a los procesos de estructuración del sector concernido, tributarias de la definición de un sentido colectivamente legítimo y de una atribución del poder, que parecen asegurar una producción o por lo menos una adaptación de la sociedad por ella misma” (Surel, 2008, pág. 63)

“A partir de estos postulados, Garrido señala que, partiendo del reconocimiento y superación del carácter economicista, que ha guiado los procesos de planeación estratégica, surgen nuevos enfoques, que priorizan la visibilización de los intereses y demandas de los actores

sociales y fortalecen los espacios de participación, en este caso se resalta el enfoque de la planificación participativa”. (Matinez G & Rojas, 2017, pág. 7)

Es indispensable esa conexión con la ciudadanía y el Gobierno para llevar a cabo lo que promulga la Constitución Política.

“Hay otro elemento de esta crisis de gobernanza, que se suma a la insatisfacción de los derechos fundamentales y a la concentración ineficiente del poder en un órgano del Estado: el incumplimiento del desarrollo de la Carta, cuyas cláusulas programáticas sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales han sido letra muerta durante muchos años. Una situación que viene de gobiernos anteriores y que tampoco ha sido superada hasta el momento” (Henao Perez, 2013, pág. 71).

3. Las TIC’S Herramienta Moderna En La Tendencia Del Buen Gobierno Y Las Políticas Públicas

Un encuentro virtual que se acerca a la transparencia gubernamental pues “Las actividades de este componente están concentradas principalmente en dos aspectos: 1. Publicación de información y 2. Publicación de datos abiertos”. (MinTic, 2014, pág. 6)

Se percibe la necesidad de iniciar con asuntos concretos que en la realidad sean coherentes y adecuadas para la ciudadanía en las decisiones del Gobierno, por ejemplo una plataforma virtual de observatorio de políticas “Por lo mismo, percibimos que todo análisis de las políticas públicas no puede limitarse al plan cognitivo y normativo, pues la matriz disciplinaria que constituye una política pública abarca otros elementos”. (Surel, 2008, pág. 48). Otros ejemplos:

“Para esto, el modelo de monitoreo y evaluación desarrollado busca analizar los insumos con que cuentan los actores, así como los procesos que realizan para interactuar con el Gobierno en línea, para luego valorar tanto los resultados derivados de esta interacción como el impacto generado en tres áreas estratégicas: Impulsar la gobernabilidad del país, fortalecer la ciudadanía e incrementar la

competitividad del país”. (Camargo Salas, Rodríguez Rivero, & Cusba García, 2011, pág. 17)

El Banco Interamericano de Desarrollo presenta un informe con índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (GRD), el cual presenta los factores cualitativos que se desempeñan a la hora de evaluar, aunque no son los mejores, pues aún no están regulados en una plataforma virtual y con las modificaciones normativas que está asumiendo el Gobierno, pues este puede estancar la preparación para las respuestas inmediatas, el financiamiento, inclusión en la agenda del gobierno y formulación de política, fases y procesos de la política pública, planificación de recuperación, reducción de presupuesto y entre otras.

“Colombia es un país que cuenta con un marco normativo moderno para la gestión del riesgo que mejora en muchos aspectos la normatividad anterior. El país está en pleno proceso de reglamentación y aplicación de este marco normativo por lo cual se prevé que en el mediano plazo el país consolide su normatividad y fortalezca su esquema institucional para la aplicación plena de la Ley de GRD vigente”. (Lacambra, y otros, 2015, pág. 63)

Se evidencia la existencia tan baja y tan pobre para evaluar una Política Pública de Juventud construida en Cali, Colombia; para la comunidad beneficiada se halla grandes debilidades, como lo es el desconocimiento de la P.P. conexión con las secretarías para esta P.P. “Tampoco se cuenta con información específica de juventud que permita construir líneas de base para evaluar la eficacia de los proyectos y programas que se realizan en el marco de la política” (Otalvaro Marín & Vergara Argotty, 2016, pág. 524)

“Para garantizar la efectividad en la selección de indicadores de desempeño se utiliza la metodología CREMA con la adición del componente “sensibilidad” de tal forma que se pueda tener información de corto plazo para la verificación oportuna del avance de las políticas públicas. Esta metodología se fundamenta en la verificación de seis aspectos que permiten construir y seleccionar indicadores idóneos para el seguimiento a políticas públicas”. (Sinergia, 2014, pág. 22)

Es entonces generar el seguimiento, monitoreo y evaluación con la utilización de las TIC, a la misma vez atendiendo los indicadores recomendables para esta examinación; entiéndase CREMAS: Claro, Relevante, Económico, Medible, Adecuado y Sensible.

4. Aplicaciones TIC ´S Gubernamentales Para América Latina.

¿Quiénes tiene un Smartphone? Y ¿Cuántos de estas personas con estos celulares usan aplicativos Gubernamentales? Las preguntas se anuncia por una simple razón, estoy segura que al hacerse ante la sociedad las respuesta de la gran mayoría es: si usamos Smartphone nos conectamos con el mundo y con nuestros gobernantes, quienes deciden desde la política, nosotros nos aislamos, nos desconectamos, nos desinteresamos. Quizás porque no existe confianza, quizás porque se considera **esos asuntos no son conmigo**; la situación es que cada uno de nosotros somos responsables del Estado.

Pensar en las próximas generaciones, es construir el futuro con las condiciones adecuadas de los recursos no renovables para vivir con las mínimas satisfacciones de necesidades, conjuntamente debe prevalecer la educación, la formación y nada mejor que se brinde a los niños, los protagonistas del mañana, el indicador que anuncie: se hizo bien la meta. Se puede incluso asegurar que hasta los niños de esta generación dominan la tecnología.

“Una cantidad significativa de la población aún no cuenta con recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Si bien en los últimos años la distribución del ingreso ha mejorado, la inequidad sigue siendo uno de los rasgos distintivos de la UNASUR frente a otras regiones del mundo. Para avanzar en la inclusión social se requiere superar la pobreza y hacer que la estructura de oportunidades sea más equitativa”. (CEPAL, 2016, pág. 21)

La estructura a la que es necesario comprender, estudiar y aplicar son los mecanismos electrónicos existentes para conectarnos con el Gobierno, la forma ágil de hacernos escuchar, de realizar una petición, queja, recurso, sugerencia (PQRS) una diligencia estatal que ahorre tiempo y agilice ser realizada oportunamente.

“Así se puede hablar de un Gobierno electrónico como un medio para realizar las operaciones de forma más eficiente y eficaz y proveer a la sociedad de servicios públicos de calidad y, por otro lado, de un Gobierno abierto que, además, busca promover el acercamiento con el ciudadano e impulsar el compromiso mediante la apertura de datos e información”. (Quintanilla & Gil García, 2016, pág. 72)

De ejemplo efectivo en el Gobierno con la ciudadanía y de manera referencial donde prevalece del interés General, por encima del interés particular se presenta:

“Una característica importante tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido es que han buscado evitar la duplicidad de sitios web y establecer un sitio específico donde se colocan los datos de acuerdo con las solicitudes públicas, y esto sin importar qué agencia gubernamental inicialmente es responsable de esos datos o áreas de política pública”. (Quintanilla & Gil García, 2016, pág. 84)

Evitar un Estado fallido es desconocer la ausencia del Estado, al menos en Colombia, en muchos territorios no se goza del Estado, ahora que estamos en las puestas de construcción de Paz Territorial se debe gozar como mínimo los derechos fundamentales, garantizarlo es tarea de la sociedad organizada y articulada por la vía de veedurías y control social ante el Gobierno Colombiano.

“La educación en derechos humanos tiene como objetivo fundamental formar al sujeto de derechos. Esta tarea debe asumirse desde edad temprana, es decir desde la infancia y debe ser parte y cometido impostergable de las políticas públicas y sociales. Esto requiere de una decisión y una voluntad política muy concluyente e incontrovertible, que se refleje en un real apoyo de recursos humanos y financieros y en una política pública integral y consistente en el tiempo”. (Magendzo K, 2011, pág. 101)

Se propone implementar las TIC’S donde Balaguer (2015) lo presenta como la herramienta para evaluar los mecanismos de asignación de recursos basada en cuatro criterios: la efectividad, la transparencia, la discrecionalidad y la robustez.

“Estos cuatro criterios pueden ser analizados en función de dos ejes cruzados. El primer eje hace referencia a las “características” de los criterios y permite distinguir entre dos criterios relativos al proceso, como son la transparencia y la discrecionalidad, y dos criterios relativos al resultado, como son la efectividad y la robustez.” (Balaguer Puig, 2015, pág. 89)

Para el alcance de las metas de las P.P

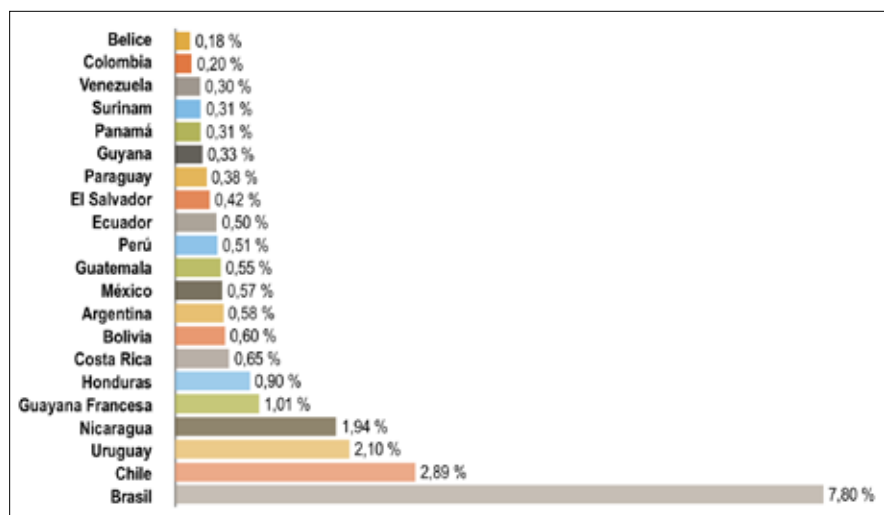
“...es necesario contar con un nivel central fuerte, capaz de dictar políticas públicas nacionales, orientar el desarrollo y garantizar derechos. Además existe un nivel intermedio, responsable de la mediación entre los niveles de gobierno nacional y local, que le permita asumir el rol de promoción del desarrollo regional con una visión meso; y por último, un gobierno local con rectoría en políticas locales, articulación a la planificación nacional sin perder la cercanía que tiene con la población”. (Ruano de la Fuente & Vial Cossani, 2016, pág. 196)

El control social es necesario y más efectivo es si se hace visible ante el mundo; es así como se destacan los Gobiernos por cumplir los fines del Estado, “La relación entre la positivo, sino que debería estar sujeta al análisis empírico de la configuración y dinámica interna de las redes concretas de gobernanza” (Gonzalez Guevara, 2016, pág. 2) (citado Blanco 2009, pág.143)

En la justificación de llevar a cabo la práctica de las TIC’S entre la gobernanza y la gobernabilidad en la medición de los indicadores y los planes de acción de América Latina presento:

- En Colombia en el 2010 solo existía cobertura de la Internet en 200 Municipios, hoy 2017 hay cobertura en más de 1000 municipios de 1122 municipios.
- Este año se crea desde el Viceministerio TIC el programa de **economía digital**, es el primer país de América Latina que toma esta iniciativa, esta alianza pública privada busca el beneficio de los ciudadanos donde la proyección es la conectividad como herramienta y economizar tiempo en las diligencias que se hacen.
- América Latina atraviesa por una situación que nos debe preocupar a los académicos, pues la inversión que se hace para la ciencia y tecnología es mínima según el PIB.

Gráfica 1. Inversión Ciencia y Tecnología Según PIB 2016



Fuente: Elaboración Propia con información oficial gubernamental de cada país

5. Conclusiones

1. Cada país busca la inclusión Social y garantizar la vida del Planeta, aunque deja mucho que pensar de los Estados de América Latina que solo hacen una inversión baja en relación a la Ciencia y tecnología, o como otros países llaman a la Investigación y al Desarrollo. El promedio que realizó en el 2016 los países de América Latina es de 1.09%.
2. Se debe revisar y comparar los programas que llevan a cabo los países Brasil y Chile que son los que más inversión realizan a la Ciencia y Tecnología y los países Belice y Colombia que son los que menos interés tiene el Gobierno por hacer inversión.
3. Para un estudiante de Administración Pública Territorial de las Ciencias Sociales, es sustancial en la formación profesional el investigar, ir al trabajo de campo y recibir la recompensa de aportar su grano de arena al mejorar las condiciones de vida de las personas, además adquiere luego de arduo trabajo y dedicación a la investigación dar recomendaciones al Gobierno para la Toma de buenas decisiones, esto siempre acompañado de la situación ciudadana.

4. Superar la pobreza, construir paz territorial, e innovar es algo que constantemente un joven estudiante apasionado a la investigación busca para mejorar y sostener un desarrollo del Territorio, además con el valor agregado del aprendizaje adquirido en cada experiencia, enriqueciendo el espíritu del conocimiento y formación en las Ciencias Sociales.
5. La creación de las Políticas Públicas es indispensable el recurso financiero, y es más necesario, darle un seguimiento, monitoreo y evaluación de las Políticas Públicas a través del dominio de las TIC'S, es la forma razonable de alcanzar las metas y fines propuestos en las Políticas Públicas que llevan consigo la función de mejorar o solucionar necesidades o problemas de la sociedad en el territorio determinado.
6. Se reconoce el desconocimiento de los servidores públicos, de brindarle garantías a las políticas públicas, esta debilidad se debe convertir en una fortaleza si se pretende diseñar plataformas y app que mejoren las condiciones de vida, la mirada Institucional cambia, al hacer un enlace con las TIC'S entre el Gobierno y la ciudadanía, ya que tanto las Instituciones Gubernamentales como la ciudadanía, puede hacer un seguimiento, un monitoreo y una evaluación a las Políticas Públicas, incluyendo la construcción de los planes de desarrollo y planes de acciones.
7. Si se vulnera, se violenta, se incumple una política pública; dentro de ese papel de ciudadano responsable se debe tomar medidas de denuncia ante un juez, una razón más para realizar control social, utilizar plataformas virtuales y app de políticas públicas, ya que va a permitir ser veedores de alcanzar los objetivos y metas propuestos por medio del seguimiento, monitoreo y evaluación de las PP.

Bibliografía

Balaguer Puig, M. (2015). Principios de igualdad y mecanismos de asignación de recursos: relevancia para el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 81-106.

Camargo Salas, F., Rodríguez Rivero, A. C., & Cusba García, E. (2011). Evolución del gobierno en línea en Colombia. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-33). Asunción: CLAD.

CEPAL. (2016). *Panorama Social y Económico Suramericano 2016*. Naciones Unidas, Santiago: CEPAL, Naciones Unidas & UNASUR.

Cousiño D, F. (2011). INTRODUCCIÓN: UN ENFOQUE SISTÉMICO E INTERDISCIPLINARIO. En F. Cousiño Donoso, & A. M. Foxley Rioseco, *POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INFANCIA* (págs. 9-43). Santiago de Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.

Gonzalez Guevara, J. A. (5 de Julio de 2016). *Gobernanza, desarrollo urbano y democracia*. Obtenido de FLACSO.

Henao Perez, J. C. (2013). EL JUEZ CONSTITUCIONAL: UN ACTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista de Economía Institucional*, 67-102.

Jiménez Benitez, W. G., & Ramírez Chaparro, C. A. (2008). *Gobierno Y Políticas y Públicas*. Bogotá: ESAP.

Lacambra, S., Suárez, G., Hori, T., Salazar, L. P., Narváez, L., Torres, A. M.,... Visconti, E. (Agosto de 2015). *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)*. Informe Nacional Colombia. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo. BID: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7245/iGOPP_Colombia.PDF?sequence=1

Magendzo K, A. (2011). EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS, UN DESAFÍO IMPOSTERGABLE. En F. Cousiño Donoso, & A. M. Foxley Rioseco, *Políticas Públicas para la Infancia* (págs. 99-120). Santiago de Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.

Martinez G, A., & Rojas, R. (Enero de 2017). *FLACSO*. Obtenido de Agora: <file:///C:/Users/1/Downloads/fa-agora-2017-martinez.pdf>

MinTic. (2014). *Estrategia Gobierno en Línea. 2012-2015 Para el Orden Nacional. 2012-2017 Para el Orden Territorial*. Obtenido de MinTicmanual3.0: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/e5203d1f18ecfc98d25cb0816b455615/minticmanual3.0.pdf>

Otalvaro Marín, B., & Vergara Argotty, C. E. (2016). Evaluación Política Pública de Juventud de Cali. (Colombia). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 519-530.

Quintanilla, G., & Gil García, J. R. (2016). Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 71-102.

Ruano de la Fuente, J. M., & Vial Cossani, M. C. (2016). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoameica*. Santiago de Chile: CLAD & Universidad Autonoma de Chile.

Sinergia. (13 de Agosto de 2014). *GUÍA METODOLÓGICA PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS*. Obtenido de [dnp.gov.co: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf)

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33*, 37-67.

Valencia Suescún, M. I., Ramírez, M., Fajardo, M. A., & Ospina Alvarado, M. C. (2015). De la afectación a nuevas posibilidades: niñas y niños en el conflicto armado colombiano. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1037-1048.

Sistemas políticos municipales en perspectiva comparada. Contraste Nordeste Argentino, Paraguay y Uruguay



Sergio David Valenzuela¹
Antonio Cardarello²
Marcos W. Medina³

Resumen

El estudio de los sistemas políticos subnacionales ha ido cobrando una creciente relevancia en la Ciencia Política contemporánea. El presente trabajo busca profundizar en el estudio de los sistemas políticos municipales y propone describir y comparar las características de los sistemas electorales municipales de la región nordeste de Argentina con los de Paraguay y Uruguay.

En primer lugar, se procederá a una descripción sistemática y exhaustiva de los sistemas electorales municipales. En segundo lugar, se analizarán los efectos, ya sea reales o potenciales, que producen las reglas vigentes en diversos aspectos de los respectivos sistemas

1 Facultad de Humanidades Universidad Nacional de Nordeste. Argentina. Becario Doctoral Cofinanciado Universidad Nacional del Nordeste. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas Argentina. Línea de Investigación Doctoral Reección de Ejecutivos Subnacionales en el Nordeste Argentino. E-mail: sergiodavidvalenzuela@gmail.com

2 Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Uruguay. Línea de Investigación Política subnacional. E-mail: salcardarello@gmail.com

3 Cátedra Fundamentos de Ciencia Política, Departamento de Comunicación Social, Facultad de Humanidades Universidad Nacional de Nordeste. Argentina. Línea de Investigación Reección de Ejecutivos Subnacionales en el Nordeste Argentino. E-mail: mrccsmedin@gmail.com

políticos. Finalmente se analizarán, para cada uno de los aspectos de los sistemas electorales vigentes, posibles variantes y las consecuencias que ellas podrían generar

El centro del estudio consistirá en establecer los efectos de los sistemas electorales municipales. Siguiendo la literatura especializada en el tema se buscará determinar los efectos del sistema electoral en el comportamiento de los electores (decisión de voto/abstención) y de los partidos políticos y fracciones (presentación de candidaturas propias/alianzas). Estas influencias se manifiestan, a su vez, en la conformación de la oferta (listas presentadas) y la distribución de los votos (el resultado electoral propiamente dicho) y, en definitiva, en una serie de características del “sistema político local”, a saber: nivel de desproporcionalidad de la adjudicación de cargos, grado de fragmentación/fraccionalización del sistema de partidos, configuraciones de gobierno en la integración de los concejos (alcaldes o intendentes en minoría o mayoría), grado de estabilidad del “sistema” o volatilidad electoral.

1. Introducción

Dentro de los debates actuales de la Ciencia Política, el estudio de lo que acontece en las unidades nacionales resulta una de las alternativas. Dentro de estas alternativas, el estudio de la reelección en nivel municipal de gobierno resulta un fenómeno poco estudiado.

Desde el punto de vista teórico, la reelección oscila entre la prohibición absoluta y no tener límites (Serrafero, 2011). Más allá de las variantes que ofrecen las tipologías, originalmente se pensaron para estudiar el fenómeno a nivel presidencial, sin embargo, las clasificaciones son posibles de aplicar a los niveles de gobierno subnacional.

La importancia de estudiar la reelección, se apoya sobre la necesidad de la renovación de elites en los contextos políticos actuales de América Latina y el mundo. Los inicios del siglo XXI, marcaron sobre todo en Argentina y Paraguay, una crisis de representación y donde el pedido de la sociedad civil se representaba en la expresión “*que se vayan todos*”.

Tres décadas después del final de las últimas dictaduras que azotaron las relaciones entre la política y la sociedad civil de América Latina, resulta válido interrogarse cómo se está desarrollando la democracia en nuestros países, qué características tienen los poderes ejecutivos en los distintos niveles de gobierno, qué caracteriza a los sistemas políticos locales, existen diferencias entre los ejecutivos según se trate de uno u otro nivel de gobierno, qué características han tomado los sistemas electorales municipales, y finalmente cómo afecta la mayor o menor centralidad del poder en las formas de gobierno adoptados por los países sobre los sistemas municipales.

En cuanto a los estudios sobre elecciones municipales, es posible identificar un grupo de trabajos que dan cuenta de diferentes situaciones, para este nivel de gobierno en cada uno de los países tomados como caso. Para el caso de Argentina, dado el federalismo, los trabajos se abocan al análisis de la autonomía de los municipios a partir de la reforma constitucional de 1994 (Abalos, 2003; Cao, Tagina, y Ratto, 2009 y Cravacuore, 2009) o bien se remiten al sistema electoral, la reelección y las reformas políticas (Calvo, y Abal Medina, 2001; Daby, 2016; De Luca, Jones, Tula 2002 y Escolar y Calcagno, 2005, dentro de otros).

En cuanto a los trabajos sobre Paraguay, un grupo importante de trabajos analiza el retorno a la democracia en 1992 y la creación del nivel municipal de gobierno (Arditi, 1990 y 1991; Lezcano y Martini, 1991; Rodríguez, 1993; Guzmán y Corvalán, 2003; y De Riz, 2007). Por otro lado, una serie de trabajos que analiza la cuestión de las elecciones municipales y situación social, económica y política actual del país (Abente Brun, 2008 y 2012; Recalde, 2012; Došek, Talia y Duarte Recalde, 2016; Duarte Recalde y González Ríos, 2016).

En cuanto a Uruguay, resulta un país con variados estudios que dan cuenta de las características puntuales de su sistema político, teniendo en cuenta la vigencia de la ley de lemas (Buquet, 1997). No obstante, existen estudios recientes sobre elecciones municipales (Cardarello, 2011; y Cardarello y Freigedo, 2016).

Finalmente conviene mencionar una serie de trabajos que realizan estudios comparativos. Dentro de esta línea, las comparaciones entre los

sistemas políticos subnacionales ofrecen una gama amplia, por lo que solo remitimos a aquellos que se dedican a las reformas políticas y las elecciones municipales (Victory, 1999; Došek y Freidenberg, 2013; Galván, 2015; Freidenberg y Došek, 2016; y Talia, 2017).

2. Descripción de los sistemas electorales

Nordeste Argentino

Los sistemas electorales municipales del nordeste de la Argentina, presentan algunas características, que conviene mencionar a los fines de la posterior comparación. En primer lugar, es conveniente resaltar que, en las provincias argentinas, la ley orgánica de municipalidades determina la existencia de categorías de municipios que varían de acuerdo a las características demográficas de cada provincia. En líneas generales, las categorías son tres: primera (grandes centros urbanos), segunda (coincide con las ciudades intermedias de las provincias) y tercera (en general se corresponde con ciudades pequeñas y pueblos). Estas características, tienen vinculación directa con la magnitud del distrito, uno de los componentes de los sistemas electorales.

En segundo lugar, resultan un componente importante las listas sábana. Las elecciones, por lo general en las provincias argentinas, suelen realizarse de manera simultánea para los tres niveles de gobierno en el mismo día. Dada la coincidencia, se vinculan con los mecanismos de selección de candidatos que desde los partidos intentan generar fórmulas que acarreen votos al resto de los niveles de gobierno. A partir de estas situaciones, la lista sábana toma una importancia singular como lo señalan De Luca, Jones y Tula (2002). Además de lo mencionado, conviene resaltar que, en las provincias de Chaco y Corrientes, los intendentes hasta las modificaciones de las constituciones provinciales en la década de los noventa, eran electos vía cuerpos colegiados. El mecanismo implicaba que la ciudadanía eligiera listas de concejales y ellos se reunieran entre sí eligieran quien sería el encargado de ocupar el cargo ejecutivo.

En tercer lugar, en cuanto a la candidatura en la República Argentina, dado lo establecido en la constitución nacional los partidos políticos se constituyen en ámbito de representación por excelencia y solo se a través de ellos los ciudadanos pueden presentarse a elecciones.

Por esta razón, para todos los cargos electivos dentro del país, los partidos políticos tienen el monopolio de las candidaturas (Artículo 38, de la Constitución Nacional de 1994). En este punto, es interesante mencionar que, en las provincias tomadas como caso, aparecen en la escena política partidos políticos municipales, que en muchos casos resultan exitosos.

Finalmente, en cuarto lugar, resulta importante referirse a la de los mandatos y los tipos de reelección permitida. En las provincias tomadas como caso para el análisis, no siempre fueron homogéneas en cuanto a la duración de los mandatos. Se halló puntualmente que, en el Chaco los intendentes antes de la reforma constitucional de 1994, duraban dos años en sus funciones. Hasta el momento no se avanzó en el estudio de la duración de los mandatos en las otras jurisdicciones entre 1983 y 1995, no obstante, al presente en todas las jurisdicciones los intendentes duran cuatro años en sus funciones.

Paraguay

En este caso, el retorno a la democracia es unos años más tarde que en Argentina, sin embargo, a pesar de tratarse de un país unitario, desde la década de los noventa el nivel de gobierno municipal comienza a tomar relevancia. Según Ardití (1992), las elecciones de 1991, marcaron el ascenso de los partidos opositores y abrieron una nueva era en la política nacional.

En líneas generales es importante resaltar algunas características del sistema electoral municipal del país, que aporten elementos de debate posibles de ser utilizados en la comparación. En primer lugar, el país posee aproximadamente 250 municipios, que se clasifican en cuatro grupos que varían de acuerdo al presupuesto que reciben anualmente. En el primer grupo se ubican las capitales departamentales. El gobierno de las mismas se conforma de un intendente y una Junta Municipal. En cuanto a la conformación de las juntas municipales, en Asunción está integrada por cuatro miembros; en los municipios del primer y segundo grupo los miembros son doce; y en los restantes las juntas tienen 9 miembros.

En segundo lugar, en cuanto a los mecanismos electorales, resulta llamativo que a pesar de que el Gobierno Municipal, se crea con la constitución de 1992; al presente siguen apareciendo nuevos distri-

tos municipales. Este fenómeno y el propio calendario, no dan lugar a la coincidencia de las elecciones municipales con las departamentales y las nacionales. La otra particularidad, es el hecho de que se las normas electorales establecen boletas únicas por cargo y sus respectivas urnas por lo cual, es válido el voto cruzado.

En tercer lugar, respecto de las posibilidades de participación, conviene señalar dos aspectos. En cuanto a las candidaturas, si bien existe el monopolio de los partidos políticos, existe la posibilidad de presentar movimientos sociales y otros tipos de organizaciones civiles, ante la posibilidad de presentarse a elecciones luego de un reconocimiento debidamente presentado ante la justicia electoral. En cuanto a los electores, llama la atención la exclusión de personas vinculadas a las fuerzas armadas, privadas de su libertad y con discapacidades puntuales como ser los sordomudos que no puedan expresarse por escrito.

Finalmente, en cuarto lugar, la duración de los mandatos es de cuatro años, y los cargos ejecutivos nacionales y departamentales no pueden ser reelectos, si puede tener una reelección el intendente. El código electoral, plantea la posibilidad del intendente de ser reelecto de manera alternada o inmediata; con la salvedad de que, en el último caso, el candidato a reelección debe renunciar a su cargo tres meses antes de las elecciones.

Uruguay

En el caso de Uruguay también se trata de un país unitario. A diferencia de Paraguay y de Argentina, históricamente los niveles de concentración del poder fueron mayores. El nivel municipal de gobierno resulta de una reciente creación, ya que para 2010 se crearon 89 municipios, y para la segunda elección llevada adelante en el 2015, pasaron a ser 112. A diferencia de los países anteriores, no existen categorías de municipios, razón por la cual la cantidad de cargos a elegir en cada distrito es la misma.

Del Gobierno Municipal, hay que destacar que cada municipio está integrado por 5 miembros titulares que se eligen por voto directo en una circunscripción municipal. El primer titular de la lista más

votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial resulta electo, se lo denomina alcalde y preside el concejo municipal (CM). Los restantes miembros del municipio se denominan concejales, y son elegidos por representación proporcional. Estos 5 miembros forman en su conjunto el CM, y será el único órgano que podrá tomar decisiones de gobierno

En tercer lugar, según el régimen electoral, el monopolio de las candidaturas, al igual que en Argentina está en manos de los partidos políticos. Además de ello, rige la ley de lemas y las elecciones municipales se realizan junto a las elecciones departamentales. Este dato no es menor, dado que no está permitido el voto llamado cruzado, esto es que el elector pueda votar al mismo tiempo por un lema a nivel departamental y por otro a nivel municipal.

Finalmente, en cuarto lugar, es importante destacar que las personas electas para el Gobierno Municipal, duran cinco años en sus funciones y sólo pueden ser reelectos de manera consecutiva por una sola vez. Este dato es importante, porque a pesar de que el tercer nivel de gobierno es una novedad para un país que históricamente ha sido unitario, ya se tomaron medidas para evitar la perpetuación de personas en los cargos.

3. Efectos de las reglas de juego sobre los sistemas políticos

Siguiendo la literatura especializada es posible establecer algunos efectos de las reglas del juego político sobre el sistema electoral. En cuanto al comportamiento de los electores, los niveles de participación en las elecciones son más elevados en Argentina y Uruguay, dado que en ambos países la participación promedio en los últimos años se acerca a un 70% del total de los electores habilitados. En Paraguay, según lo muestran las estadísticas y las investigaciones el número de electores que efectivamente participa en las elecciones municipales, al año 2015, apenas superó el 50%.

En cuanto a las cuestiones relacionadas a los sistemas de partidos locales, en los casos analizados resultan llamativas dos cuestiones. Por un lado, una tendencia hacia el bipartidismo. Por otro lado, la presencia de

partidos menores en el poder en los casos de Uruguay y Paraguay; y en el nordeste de Argentina, una fuerte presencia de partidos municipales.

A partir de lo mencionado, las ofertas electorales en las elecciones municipales tendrán una variación que Argentina y Paraguay, dependerán en cierta medida del tamaño o la importancia del municipio o bien de la presencia de movimientos o partidos municipales. En Uruguay, la oferta estará asociada a la presencia exitosa o no de los partidos menores.

En cuanto a los sistemas locales, esta tendencia hacia el bipartidismo y la presencia de partidos menores, se termina expresando en una desigual distribución de cargos. En los municipios de Argentina y Paraguay, dado que la cantidad de concejales depende de la categoría o grupo al que pertenezca el municipio, resulta más difícil que en el caso uruguayo que el intendente quede marcadamente en minoría o mayoría.

4. Algunos contrastes entre comportamientos electorales y reglas de juego

Resulta interesante, mencionar en este sentido tres cuestiones llamativas. Desde el punto de vista histórico, la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, a partir de grandes crisis políticas han generado reformas. Estas, permitieron en el caso de países unitarios, comenzar a descentralizar el gobierno; y en el caso argentino modificar el régimen municipal; lo cual, en líneas generales, dio lugar una mayor importancia de los gobiernos locales.

A partir de la importancia que los países les fueron otorgando a los gobiernos municipales, los caudillos locales intentan acceder al poder y consolidarse. Esta cuestión, marca una diferencia esencial entre los gobiernos unitarios y federales, dado que mientras en los primeros la reelección está limitado a solo una sea inmediata o alternada, en Argentina la tendencia es hacia permitir la reelección indefinida de los intendentes.

Los diferentes procesos históricos vividos por los países, generaron distintas actitudes respecto de la reelección. En este punto, conviene recordar que, tanto en Uruguay como en Paraguay, en algún momento de sus historias políticas, determinados partidos políticos aliados

con otros poderes permitieron dictaduras de líderes hegemónicos, por lo cual las culturas políticas se muestran reticentes a la reelección. En Argentina, en general las dictaduras estuvieron asociadas a una clase dominante que tomó el poder por la fuerza y proscribió a partidos y movimientos políticos, como el caso del peronismo, por lo cual, en un momento de consolidación de la democracia, la reelección para las figuras municipales no ha representado una situación problemática para el sistema político.

5. Conclusiones

A partir del análisis de los sistemas políticos locales, es posible afirmar que las reglas de juego político, tienen una influencia notable, al punto de que determinan las características de los sistemas políticos locales. Estas influencias se manifiestan, en la conformación de la oferta (listas presentadas) y la distribución de los votos (el resultado electoral propiamente dicho) y, en definitiva, en una serie de características del “sistema político local”, a saber: nivel de desproporcionalidad de la adjudicación de cargos, grado de fragmentación/fraccionalización del sistema de partidos, configuraciones de gobierno en la integración de los concejos (alcaldes o intendentes en minoría o mayoría), grado de estabilidad del “sistema” o volatilidad electoral.

A partir de lo hallado hasta el momento, es interesante desde la Ciencia Política, continuar con un análisis más profundo de los sistemas políticos municipales. Avanzar en el análisis abre interrogantes para futuras investigaciones como ser cuáles serían las diferencias entre estos países y otros como ser Chile o Brasil, que poseen historias políticas diferentes; por qué en Uruguay a diferencia de Argentina y Paraguay, en los sistemas locales no tienen presencia importante de partidos municipales; y finalmente qué pasará con las provincias argentinas que permiten la reelección indefinida de los intendentes.

Bibliografía

Abalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (8), 3-45

Abente Brun, D. (2008). Paraguay: ¿jaque mate? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 28(1), 329-345.

Abente-Brun, Diego. (2012). Paraguay: crecimiento económico, conflicto social e incertidumbre política. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(1), 229-244.

Arditi, B. (1990). Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(4), 83-98.

Arditi, B. (1991). Elecciones municipales y democratización en el Paraguay (Vol. 35). Centro de Documentación y Estudios.

Buquet, D. (1997). Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: La reforma constitucional de 1996. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 9-24.

Calvo, E., & Abal Medina, J. M. (Eds.). (2001). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Eudeba.

Cao, J. S., Tagina, M. L., & Ratto, M. C. (2009) ¿Cuán autónoma es la política local? Desempeño electoral en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Jornadas «Retour aux urnes 2008»: les élections en Amérique latine, Ecole Normale Supérieure-Langues Sciences Humaines, Lyon, Francia.

Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.

Cardarello, A., & Freigedo, M. (2016). El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la Configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 69-89.

Cravacuore, D. (2009). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia*

Un Municipio Innovador. Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Mendoza (Argentina), 149-170.

Daby, M. S. (2016). Reelectiones infinitas: el caso de los intendentes del Conurbano. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(2), 577-592.

De Luca, M., Jones, M. P., & Tula, M. I. (2002). Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.

De Riz, L. (2007). Los dilemas de la democracia paraguaya. Seminario de cultura política y alternancia en América Latina.

Došek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai*, 4(7), 161-178.

Došek, T., Talia, P. Marcos y Duarte Recalde, Liliana Rocío (2016). "Elecciones municipales en Paraguay de 2015: entre cambios simbólicos y continuidades reales". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 137-156.

Duarte Recalde, L. R., & González Ríos, Cynthia (2016). Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 287-312.

Escolar, M., & Calcagno, N. (2005). Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino. *Estudios Sociales*, 27(1), 9-37.

Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)". En Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian Raquel Chanto (eds) *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Organización de Estados Americanos, Washington, pp. 25-92.

Galván, F. G. (2015). La Observación Electoral: Apuntes Para Su Discusión Conceptual En América Latina. *América Latina Hoy*, 70, 17-36.

Guzmán, V., & Corvalán, G. (2003). La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (Vol. 49). United Nations Publications.

Lezcano, C., & Martini, C. (1991). Paraguay: elecciones municipales del 26 de mayo de 1991. *Boletín Electoral Latinoamericano*, 23-33.

Recalde, L. D. (2012). Variaciones En El Comportamiento Electoral En Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 117-138.

Rodríguez, J. C. (1993). Paraguay. Mansa transición democrática. *Revista Nueva Sociedad*, 127, 18-22.

Serrafero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, ideas y mercados*, 54, 225-259.

Talia, M. E. P. (2017). La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62, 229-297.

Victory, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 47, 15-49.

Movilización creativa del pueblo afroboliviano por su inclusión en el Estado Plurinacional de Bolivia



María Martínez Mita¹

Resumen

La presente ponencia constituye un resumen de mi trabajo de investigación titulado “Conquista de derechos humanos por el pueblo afroboliviano en la Asamblea Constituyente de 2006 – 2008”, el cual fue publicado el año 2012 por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

De acuerdo al historiador boliviano Fernando Cajías, con la conquista se produjo el encuentro de tres mundos, el tercero fue el africano. Este encuentro, en el caso boliviano, significó la negación de los derechos humanos de los afrobolivianos porque fueron tratados como objetos o animales.

Los afrobolivianos, indígenas, campesinos, originarios que vivieron ancestralmente en Bolivia plantearon desde 1990 con la Marcha por la vida, la dignidad y la soberanía de los pueblos la necesidad de realizar la Asamblea Constituyente, con el objetivo de refundar el

1 Pedagoga. Especialista en Derechos humanos y Políticas Públicas. Área de Acciones colectivas y movimientos sociales. E-mail: mmartinez_mita@yahoo.com

Estado y superar las deficiencias de la primera Carta Magna de 1826 que convirtió a Bolivia en Estado monocultural.

Los afrobolivianos sufren discriminación, ya sea porque el Estado no les brinda las condiciones para ejercer el vivir bien o porque, pese haber ratificado varios instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, no hace efectivo el cumplimiento de sus obligaciones con políticas públicas afirmativas.

Frente a la indiferencia del Estado, los afrobolivianos se organizan y demandan su pertenencia a Bolivia y presentan a la Asamblea su propuesta titulada: Los afros también somos bolivianos. Más de 500 años de historia también nos dan derechos. Inciden en los asambleístas de manera original, porque son su danza y las letras de sus canciones como esta: Hoy que estamos en pleno siglo XXI, quiero que me abrace, no me discrimines ni me excluyas como hermanas y hermanos bolivianos que somos.

La ponencia está organizada en 6 partes, en la primera parte se hace referencia a la inclusión de los afrodescendientes en América Latina a través del reconocimiento de sus derechos humanos; en la segunda se explica el contexto histórico de los afrobolivianos y sus demandas de reconocimiento; en la tercera parte se exponen las estrategias implementadas por los afrobolivianos y sus logros y finalmente se presentan breves conclusiones.

1. Inclusión de los afrodescendientes en América Latina a través del reconocimiento de sus derechos humanos

En los últimos años los derechos humanos están presentes en el debate mundial, donde uno de los temas abordados, fue el de discriminación racial; que, de acuerdo a Marta Rangel, esto se dio y da porque los afrodescendientes “se han convertido en actores sociales y políticos que reivindican sus derechos” (Rangel, 2004, p.12), lo que les permitió lograr la promulgación de diferentes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que los incorporan a ellos y a los indígenas que históricamente fueron víctimas de racismo, discriminación, con la consecuente negación reiterada de

sus derechos humanos, condiciones que se encuentran en la base de la marginación, la pobreza y la exclusión que expresan una profunda desigualdad social y económica (Naciones Unidas, 2001).

Se usa frecuentemente el concepto de derechos humanos con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 aunque su origen de reivindicación, reconocimiento, aplicación plena datan desde siempre no sólo desde la primera revolución francesa. La aplicación de los postulados de la declaración tomaron una preponderancia indiscutible en el quehacer humano y tienen, cada vez, mayor justificación universal en términos de su reconocimiento y respeto; un ejemplo de su importancia es que en el Derecho Internacional, los Derechos Humanos son un sistema de normas y principios que deben ser necesariamente cumplidos por los Estados; pero en el caso boliviano estas normas poco o casi nada fueron cumplidas con relación al pueblo afroboliviano.

No existe un concepto universal de derechos humanos como señala Pérez Luño “el sentido y alcance de los derechos humanos dista mucho de ser unívoco” (Pérez, 2003, p.37), lo que sí está demostrado es que, por lo general, las definiciones de derechos hacen referencia a un enfoque jurídico debido a que la propia denominación alude a la palabra derecho. Pese a esta situación, debemos entender los derechos humanos de una manera amplia e integral, porque están en constante construcción y evolución, no se pueden delimitar únicamente a un conjunto de derechos determinados, sino a una idea más comprensiva de fenómenos sociales y políticos, porque su reconocimiento parte de conquistas sociales logradas frente al poder del Estado; al respecto, Bobbio señala “el lenguaje de los derechos tiene sin duda una gran función práctica, que es la de dar particular atención a las reivindicaciones de los movimientos que exigen, para sí y para los demás la satisfacción de nuevas necesidades materiales y morales” (Bobbio, 1977, p. 157). Particularmente, en el caso boliviano, la lucha por el reconocimiento del pueblo afroboliviano fue difícil porque recién ahora, en el nuevo texto constitucional, se les reconoce como parte de Bolivia.

Los derechos humanos tienen como base: la dignidad, solidaridad, libertad, igualdad y equidad en la diferencia, los procesos históricos

y filosóficos alrededor de la persona, colectividades y su constante interrelación en la sociedad y con el poder.

Con relación a las características de los derechos humanos y que están ratificados por los diferentes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, es que son universales, intransferibles, indivisibles, integrales, interdependientes, complementarios, irrenunciables, imprescriptibles, inalienables, inviolables y progresivos; es decir, los derechos humanos les pertenecen a las personas y colectividades, sin distinción alguna, en todo momento y lugar donde se encuentren; también están relacionados entre sí, y, en su conjunto, forman parte de un sistema integral que garantiza y protege la vida digna, libre y autónoma de los ciudadanos. Los derechos civiles y políticos guardan una relación de interdependencia con los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos en su conjunto todos son igualmente importantes, por ello, no se pueden establecer jerarquías entre ellos. La negación de un derecho pone en peligro el ejercicio de los otros; por ello, el ejercicio de un derecho no puede ser en perjuicio de algún otro. Al mismo tiempo, nadie puede ser obligado a renunciar a sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución de un país, la ley y el derecho internacional. Una vez reconocidos, su vigencia es permanente, aun cuando hayan sido allanadas las situaciones que los originaron. No se pierden con el transcurso del tiempo.

Los derechos humanos son atributos inherentes a la persona y colectividades y, por lo tanto, no pueden transferirse, cederse o comercializarse, los mismos han sido reconocidos por los Estados para que todos los ejerzamos plenamente, porque no pueden desconocerlos o violarlos en ninguna forma, tampoco pueden disponer de ellos al libre albedrío, comprometerlos o vulnerarlos. En situaciones de excepción, de manera excepcional y temporal, por orden de la autoridad competente y de conformidad con la ley, se los puede limitar pero no eliminar. Por último, los derechos humanos no son catálogos o nóminas cerradas sino que están sujetos a la sucesiva incorporación y aparición de otros derechos. A medida que la humanidad cambia y se adapta a nuevas situaciones, otros derechos humanos se reivindican. El reconocimiento de nuevos derechos no elimina o reduce los derechos ya existentes o conquistados.

Considero que es importante entender, asimilar y ejercer los derechos humanos día a día como condiciones vitales, para que todas las personas y las colectividades vivan y se desarrollen dignamente; por eso estoy de acuerdo con el planteamiento de Estévez citado por Rengel que señala que los derechos humanos son la lucha “por el desarrollo integral de la sociedad y el derecho de cada colectividad a construir su propio destino” (M. Rangel, 2005, p. 12).

2. Contexto histórico de los afrobolivianos y sus demandas de reconocimiento

2.1. Devenir histórico de los afrobolivianos

Los afrobolivianos tuvieron como antepasados a los africanos de Senegal. Angola historiador boliviano señala que los primeros africanos llegaron como esclavos a los puertos del Caribe en 1505, y en 1545 fueron trasladados al Alto Perú para luego morir en los socavones de las minas de Potosí. Sí bien no se tienen datos de los fallecidos pero muchos autores señalan que se pueden construir dos puentes desde Potosí a España, uno de oro y otro de huesos. (J. Angola, 2003, p. 30).

Una vez que concluyó la explotación de las minas, ellos migraron a los Yungas donde se dedicaron a la agricultura y asumieron los roles de: pongo, mit'ani, correo, mulero, cachero, camani y encestador.

A nivel religioso asumieron las prácticas de la iglesia católica y olvidaron a latigazos los símbolos de sus divinidades humanas representadas en máscaras. A nivel de la medicina, realizaban curaciones con hierbas sobre todo los abuelos o tíos mayores que eran expertos médicos naturistas o curanderos, con conocimientos profundos sobre las cualidades curativas de las plantas.

Sus manifestaciones culturales al igual que todas las culturas del mundo, cambió por influencia de la andina como el sart'asi o modo de pedir la mano de la novia; la ñanta que era la retribución de los ahijados a los padrinos; y el muruchico que consistía en cortar el cabello a un niño o una niña. (J. Angola, 2003, p. 40). Sin duda alguna la manifestación cultural más conservada es la *saya*, porque fue y es su instrumento de insurgencia, liberación, conservación y transmisión

de su cultura, porque expresa parte de sus tradiciones ancestrales, el contenido de las canciones revela sus sentimientos, sufrimiento, cuestiona la discriminación social en la que vivieron por cientos de años.

Sus canciones son acompañadas por los instrumentos musicales del tambor o caja que tienen sonidos particularmente contagiosos y generalmente lo interpretan en relevantes acontecimientos sociales como los matrimonios, fiestas patronales, velorios y otros. El caporal representa la dominación con que trataba el mayordomo o capataz a los esclavos, él siempre está presente en las danzas para no olvidar y conservar la historia que vivieron sus abuelos mayores.

La vida en la hacienda en condiciones de pongueaje es abolida en 1945 por el Presidente Gualberto Villarroel con la promulgación del Decreto Supremo N° 319, mediante el cual parcialmente se elimina la explotación laboral de afrobolivianos, indígenas, originarios. En la segunda mitad del siglo XX con la llamada revolución agraria, las haciendas en los yungas y toda Bolivia aparentemente dejan de funcionar con la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1953, con la cual todos los peones reciben tierra para trabajar y deja de existir el trabajo gratuito y las condiciones de servidumbre (Crespo, 1995, p.115).

Pese a estos avances los afrobolivianos al igual que los indígenas continúan fuertemente discriminados por sus rasgos físicos y sus características sociales. En esta época los afrobolivianos, los indios o indígenas y originarios al tener una tierra para trabajar son catalogados como campesino o pequeños propietarios y forman los sindicatos agrarios (J. Angola, 2003, p. 42).

Los anteriores avances poco a poco se consolidaron a fines de los años 70, surgen en Bolivia diferentes corrientes que revalorizaron como nunca antes las características étnicas de los pueblos, planteando la importancia de la relación, conservación y valorización de la cultura y la etnia, es así que con estas acciones se logró agendar a nivel nacional la demanda de reconocimiento pleno de los diferentes pueblos.

El desconocimiento de su existencia, discriminación racial motivaron a los afrobolivianos a organizarse para tener mayor impacto en

la sociedad y es así que en 1988 en la ciudad de La Paz, fundan el MOCUSABOL con la Resolución Prefectural N° 365/97. Después de la creación de la MOCUSABOL, lograron organizar la Fundación de Afro Descendientes Pedro Andavez Peralta (FUNDAFRO), el Centro Afroboliviano para el Desarrollo Integral y Comunitario (CADIC) y la Coordinación Nacional de Organizaciones y Comunidades Afrodescendientes (CONAFRO).

2.2. Demandas de reconocimiento de los afrobolivianos al Estado boliviano

La propuesta presentada a la Asamblea Constituyente por los afrobolivianos, reflejó los consensos logrados en diferentes eventos y con profundo enfoque de derechos humanos. Así las demandas presentadas fueron: Inclusión de la población afroboliviana y reconocimiento jurídico, económico, social, cultural y político; incorporación de la historia afro de Bolivia en la currícula educativa en el Sistema Educativo; formación académica en el área rural con Universidades - Institutos Técnicos; formación de bachilleres técnicos y humanísticos; alfabetización a través de Unidades Educativas para Adultos, tomando en cuenta el área rural con prioridad; promover la interculturalidad para lograr la integración de las diversidades culturales existentes en el contexto nacional y así hacer ejercicio del derecho a la educación (Comunidades afrodescendientes de Bolivia rumbo a la Asamblea Constituyente. Más de 500 años nos dan derechos, 2005, p. 12).

Sobre el derecho a la salud, consideraron que deben tener: Médicos con conocimientos de las enfermedades afrobolivianas; capacitación y diversificación de la medicina tradicional afroboliviana; ítems de médicos en área rural; infraestructura municipal y ciudades nivel adecuada y bien equipada en área rural; infraestructura caminera adecuada; penalización de la negligencia médica; provisión de insumos en los centros médicos rurales; intercambio de saberes médicos entre la medicina occidental y tradicional; acceso a la información y al Seguro Universal Materno Infantil sin discriminación y seguro universal de salud.

A nivel de los derechos políticos su propuesta se centró en el derecho a la participación e incorporación como pueblo en todas las estructuras del Estado Boliviano, manteniendo sus formas de elección

interna de sus autoridades políticas y administrativas de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones dentro de sus comunidades; derecho a la elaboración de Leyes, y otras normas jurídicas por parte de los pueblos, para que a través de los tres Poderes del Estado sean aprobadas; derecho a realizar el seguimiento a todas las propuestas aprobadas, a favor de los Pueblos. Así mismo, consideraron que el Estado debe erradicar el racismo, la xenofobia, la marginación, la exclusión, la discriminación y todas las formas conexas de intolerancia.

En cuanto a los Derechos Económicos propusieron el derecho a un desarrollo productivo integral y económico de los pueblos, incorporando sus propios saberes y conocimientos dentro de la actividad productiva, con promoción y fomento del Estado.

Respecto a Derechos Territoriales, derecho a la dotación, titulación y saneamiento de tierras colectivas e individuales con equidad de género; derecho a la distribución equitativa de tierras a favor de los/as más necesitados/as y de las minorías, que han sido desprotegidas desde siempre por el Estado; derecho a la producción e industrialización de sus materias primas, con mercados seguros de comercialización, protegidas desde el Estado; derecho a plantear políticas de manejo agrícola y producción, con cooperación y apoyo técnico desde el Estado.

Con relación a Derechos Culturales, propusieron el derecho a la protección de sus usos y costumbres desde el Estado Nacional; derecho a la preservación de su medicina tradicional afrodescendiente, como pilar fundamental para el rescate de sus valores ancestrales; derecho a difundir la actividad cultural de los afrobolivianos, como identidad propia; derecho a la preservación de su vestimenta, comida, artesanía desde el Estado.

Sobre Derechos Laborales, plantearon el derecho para todos/as los/as bolivianos y bolivianas a un trabajo digno y seguro con remuneración justa y equitativa con garantías laborales, teniendo en cuenta la protección a las madres gestantes y en periodo de lactancia; derecho a la tecnificación laboral en el área rural; penalizar la explotación laboral de menores de edad.

3. Estrategias implementadas por los afrobolivianos y sus logros

Para que sus demandas sean tomadas en cuenta o discutidas en la Asamblea Constituyente de Bolivia y en las 21 comisiones, tuvieron que desarrollar diferentes estrategias que estuvieron matizadas con amargos sabores desde el inicio, tal como narra Renán Paco Granier: “Ha sido una labor muy difícil, muy sacrificada para todos nosotros, [...] cuando hubo el reciclaje para ver quienes iban a llegar a la Asamblea Constituyente, incluso el propio MAS, tuvo que recurrir al apoyo de los afrobolivianos, y en los análisis y en las discusiones llegamos a que debíamos tener una representación genuina del pueblo afroboliviano, pero lamentablemente precisamente por la política vieja y por los resabios de la política que ha hecho daño al país, ya estando en las puertas de la corte nacional electoral tuvimos que ser relegados a los últimos planos como pueblo afroboliviano” (Paco, 2008).

Sus manifestaciones culturales, como señala Renán, causaron impacto en la Asamblea Constituyente: “Siempre la mentalidad del boliviano era el bloqueo de caminos, antes del uso de la razón era el uso de la fuerza. Esa es la mentalidad lamentablemente del boliviano y de nuestras instituciones, y como el pueblo afroboliviano planteó sus necesidades, y dentro de la organización rebuscamos cual debía ser el mejor camino, creo que no nos equivocamos al decir que son nuestros tambores, coanchas, el tambor mayor, de introducir a la Asamblea Constituyente, creo que fue la saya como un instrumento fundamental para que los 255 constituyentes, puedan hacernos caso; digamos, llegamos a todos, hablamos con las 21 comisiones, tenemos los documentos firmados, una de las comisiones incluso fue Visión país no nos quiso recibir. Tuvimos que mandar una nota muy fuerte, y que ni bien llegó la nota, nos respondieron inmediatamente y que el, igualmente de la misma manera, firmamos y más allá de las comisiones tuvimos que recurrir, por ejemplo, a las brigadas regionales, a las bancadas de los partidos políticos discutimos con ellos firmamos los documentos particulares donde ellos debían incorporarnos en su mentalidad. Entonces eso fue un sacrificio muy particular de los que tuvimos que hacer el lobby o cabildeo, antes de nuestros compañeros de base, porque llevar a gente es muy difí-

cil, manejar es muy complicado para nosotros, fue un sacrificio muy enorme porque tuvimos que viajar días antes, discutir” (Paco, 2008).

“Abrimos el telón de la sociedad con nuestro folklore, la saya, pero – que se entienda bien y se tome debida nota- no somos sólo canto y baile opinión que reduce nuestras conquistas a la música. Las indelebles líneas de la historia real desmienten esa áspera percepción. Tampoco nuestro folklore es una musiquita como expresó el asambleísta del MAS en la Comisión de Desarrollo Económico. El lenguaje musical es sólo para quien tiene la capacidad de hacer una lectura de su significado y es capaz de emparejar el sentir del pasado con el presente”. (Angola Maconde, 2010).

“En primer lugar ingresamos con la demostración de nuestra cultura, esa ha sido la base fundamental, la representación de nuestra cultura, en la sede de la constituyente. No en manera de protesta, marcha o destrozos, sino mediante nuestra cultura y nuestra danza presentamos nuestro sentimiento, nuestro reclamo”. (Inofuentes, 2008)

Por la creatividad y novedad de la forma en cómo hicieron impacto los afrobolivianos, la Honorable Alcaldía Municipal de Sucre les nombró huéspedes de honor, gesto que para los afrobolivianos es el reconocimiento al aporte en el ámbito cultural, histórico y económico de Bolivia.

Con la puesta en práctica de la adopción de Bolivia como plurinacional, es importante destacar que el reconocimiento de los afrobolivianos como parte del nuevo Estado se encuentra en tres artículos: “Art. 3. El pueblo boliviano está conformado por las bolivianas y los bolivianos pertenecientes a las comunidades urbanas de diferentes clases sociales, a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y a las comunidades interculturales y afrobolivianos. Art. 32. El pueblo afroboliviano gozará, en todo lo que les corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en esta Constitución para las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Art. 102. II. El Estado protegerá los saberes y los conocimientos mediante el registro de la propiedad intelectual que salvaguarde los derechos intangibles de los pueblos y naciones indígenas originarias campesinas, las comunidades afrobolivianas”. (Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009, p. 3-27).

4. Conclusiones

Los afrobolivianos implementaron varias estrategias de incidencia, entre ellas, se destacan las alianzas con otras organizaciones a nivel local e internacional.

Innovaron formas de movilización, es decir con sus manifestaciones culturales se mostraron a la población como bolivianos que demandan su reconocimiento con plenos derechos humanos.

Fueron reconocidos explícitamente en 3 artículos de la Constitución del Estado Plurinacional.

Bibliografía

Angola, Maconde J. (2008). *Nuestra historia Comunidad Chico*, CREATIVA, La Paz - Bolivia.

Angola, Maconde J. (2003). *Raíces de un Pueblo*. Cultura Afroboliviana, CIMA, La Paz - Bolivia.

Angola, Maconde J. (2007). *Los afrodescendientes bolivianos*. Recuperado de: <http://www.ucpressjournals.com/reprintinfo/asp.DOI:10.1525/jlaca.2007.12.1.246>

Asamblea Constituyente de Bolivia. (2007). Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado Boliviano, La Paz - Bolivia.

Asamblea Constituyente de Bolivia. (2008). Anexos al Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado Boliviano, La Paz - Bolivia.

Crespo, R. A. (1995). *Esclavos negros en Bolivia*, Talleres de Litografías e Imprentas Unidas S.A., La Paz - Bolivia.

Honorable Cámara de Diputados de la República de Bolivia. (2008). *Proyecto de Ley N° 234. Reconocimiento del Pueblo Afrodescendiente de Bolivia*.

Honorable Congreso Nacional de la República de Bolivia. (2006). *Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente*.

Martínez, M.M. (2008). *Impacto del pueblo afroboliviano en el reconocimiento de sus derechos humanos en el proceso Constituyente de Bolivia 2006 – 2008*, Quito – Ecuador.

Martínez, M.M. (2012). *Conquista de derechos humanos por el pueblo afroboliviano en la Asamblea Constituyente de 2006 – 2008*, Quito – Ecuador.

Movimiento Cultural Saya Afroboliviano. (2007). *Propuesta del Pueblo Afroboliviano a la Asamblea Constituyente*, Boletín Afrobolivia, N° 3.
Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2008). Texto final compatibilizado. Versión oficial, La Paz - Bolivia.

Pérez, L. A. (2003). *Sobre los valores fundamentales de los derechos humanos*. En: Polo, Luis Felipe. *Fundamentos Filosóficos de los Derechos Humanos*, Arte Nativas, Guatemala.

Rangel, M. (2005) *Propuestas para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina*, Serie Población y Desarrollo, Programa Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas población y desarrollo, Santiago - Chile.

Walsh, C. (2008). Catherine, *Estado Plurinacional e Intercultural: Complementariedad Y complicidad hacia el “Buen Vivir”*, artículo desarrollado bajo el pedido de Participación Social/Asamblea Constituyente, mayo 2008 para una próxima publicación, Quito - Ecuador.

Wals, C. (2008). *Interculturalidad y plurinacionalidad. Elementos para el debate constituyente*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito - Ecuador.

Proceso de cambio del Estado Plurinacional de Bolivia con la implementación de la Agenda Patriótica 2025



Felix Roque Castro¹

Resumen

En los últimos tiempos América Latina se transforma en los procesos de democratización y modificación de los sistemas políticos, en ese marco, expongo el proceso de cambio de Bolivia con el liderazgo del hermano Presidente Evo Morales Ayma y la implementación de la Agenda Patriótica 2025.

El proceso de cambio y las transformaciones del país se iniciaron con la refundación del Estado a través de la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en ese marco se definió y elaboró la Agenda Patriótica para que el país sea digno y soberano a través de la inclusión, participación, descolonización, sin discriminación, sin racismo, sin división del pueblo.

La Agenda Patriótica está compuesta por 13 pilares, el primero es erradicar la extrema pobreza, porque así se podrá alcanzar el socialismo comunitario, el segundo pilar es universalizar los servicios básicos con soberanía para vivir bien. El tercer pilar fundamental para llegar a la Bolivia digna y soberana el año 2025 es que todos los bolivianos podamos acceder a la salud, educación y deporte de manera gratuita.

¹ Sociólogo. Director General Gobernación de Chuquisaca.

El quinto, es la soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero, el sexto pilar está basado en la soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista. Los otros pilares están relacionados con la soberanía alimentaria, integración complementaria de los pueblos con soberanía, reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad con nuestro mar, porque Bolivia perdió su acceso soberano a las costas del Océano Pacífico por una guerra injusta manipulada por intereses de pequeños grupos.

1. Introducción

América latina en los últimos tiempos constituye un espacio de transformaciones para el mundo y en esa dinámica de cambios se encuentran diferentes países como Ecuador, Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia entre otros.

El año 2025 Bolivia cumplirá 200 años desde su fundación y como conmemoración a este futuro hito histórico, el Presidente del Estado Plurinacional, Evo Morales Ayma, planteó 13 pilares para constituir la Bolivia Digna y Soberana, con el objetivo de levantar una sociedad y un Estado más incluyente, participativo, democrático, sin discriminación, racismo, odio, ni división.

Sobre este punto es importante destacar que los pilares establecidos en la Agenda Patriótica 2025 en la actualidad encuentran su operativización institucional en las directrices del clasificador presupuestario 2017, lo cual demuestra la importancia de las metas establecidas en estos pilares.

2. Los 13 pilares de la Bolivia digna y soberana

2.1. Reseña histórica de los pilares.

Los procesos de transformación del Estado tuvieron como líderes indígenas a Tupak Katari, Bartolina Sisa, Apiaguaiki Tumpa, entre otros, así como Simón Bolívar, Antonio José de Sucre, Andrés de Santa Cruz, Juana Azurduy, Warnes, Moto Méndez y muchos otros guerreros, el pueblo luchó logrando fundar la llamada República de Bolivia en 1825.

Después, las comunidades y pueblos indígenas, campesinos y originarios, así como las organizaciones de trabajadores, mineros, intelectuales, profesionales, clases medias y trabajadores en general, emprendieron el verdadero camino de la liberación, la liberación de las cadenas del colonialismo capitalista, del liberalismo y del neoliberalismo de los patrones de la tierra, de las minas y de los hidrocarburos y de todos nuestros recursos naturales.

Después de muchos años de lucha se logró refundar el país que nació con dolor y gloria, de las entrañas del pueblo dando a luz al Estado Plurinacional de Bolivia que empezó a dar sus primeros pasos en 2006 y se consolidó el 2009 con la nueva Constitución Política del Estado, iniciando su camino hacia el Pachakuti o los tiempos del equilibrio, fortalecidos siempre con los movimientos sociales.

En base a lo anteriormente señalado se construyó con claridad los pilares fundamentales para levantar una nueva sociedad y Estado más incluyente más participativo, más democrático sin discriminación, sin racismo, sin odios, sin división como manda la Constitución Política del Estado.

2.2. Pilares para lograr que Bolivia sea digna y soberana

A continuación se señalan los 13 pilares para que Bolivia sea digna y soberana:

1. Erradicación de la pobreza extrema.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.

8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños.
13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

3. Concepción y desarrollo del pilar 1 erradicación de la pobreza

En Bolivia se concibe la pobreza en sus dimensiones social, material y espiritual. La pobreza material se manifiesta en la ausencia de acceso a servicios básicos y condiciones dignas de vida. La pobreza social se manifiesta en la predominancia del individualismo sobre los valores comunitarios, y la pobreza espiritual se manifiesta en la promoción del consumismo, individualismo, discriminación y racismo. Sin lugar a dudas la erradicación de todas las formas de pobreza son importantes pero la pobreza material es la que debe requerir nuestros mayores esfuerzos inmediatos.

En Bolivia todavía la mayor parte de la extrema pobreza en su dimensión material tiene rostro indígena campesino, de mujeres, niñas y niños. Comunidades enteras con rica tradición cultural, histórica y social viven en condiciones de pobreza material debido a los impactos de los procesos de colonización, expropiación de sus tierras y saqueo de sus recursos naturales.

Las metas de la agenda patriótica en erradicación de la extrema pobreza son las siguientes:

- En Bolivia se ha erradicado la pobreza extrema material y se ha reducido significativamente la pobreza moderada al año 2025.
- En Bolivia se ha combatido la pobreza social promoviendo la pervivencia de los valores comunitarios sobre el individualismo de las personas.

- En Bolivia las instituciones y la sociedad combaten vigorosamente la discriminación y el racismo y promueven el respeto, la solidaridad y la complementariedad.
- En Bolivia se combate la pobreza espiritual a través de la lucha contra el mercantilismo y consumismo, el racismo, el fascismo, el machismo, el autoritarismo, el egoísmo y la codicia de las personas, fortaleciendo el papel decisivo de las mujeres, los jóvenes, las niñas y niños, y la sabiduría de nuestros abuelos y abuelas para promover el Vivir Bien.
- En Bolivia nos designamos mutuamente como hermanos y hermanas porque somos parte de una gran familia, nos hemos descolonizado y construimos el nuevo ser humano integral para el Vivir Bien.
- En Bolivia ya no existen las comunidades cautivas, ninguna forma de pongueaje y esclavismo, y explotación en el trabajo infantil.

4. Concepción y desarrollo del pilar 3 relacionado con salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral

La salud, la educación, la cultura, el arte, el deporte son dimensiones fundamentales de la vida. No hay cultura de la vida, no hay Vivir Bien si nuestro pueblo no tiene las mejores condiciones para cuidar la salud de las personas, practicar los deportes y desarrollar su creatividad artística.

El Estado Plurinacional de Bolivia tiene la obligación de proveer y garantizar servicios de educación pública y gratuita, así como servicios de salud accesibles, estatales, gratuitos, de calidad y calidez que protejan y brinden salud, bienestar y felicidad a todo el pueblo boliviano, y contribuyan a la formación del nuevo ser humano integral. Las metas de la agenda patriótica en la socialización y humanización de los servicios básicos son las siguientes:

- El 100% de las bolivianas y los bolivianos cuentan con servicios de salud. Los jóvenes, las niñas y niños, las abuelas y abuelos, las madres gestantes, todas las bolivianas y bolivianos gozan con alegría y felicidad de una atención de salud permanente y adecuada

a sus requerimientos y necesidades. El acceso a los servicios de salud es un derecho humano que se cumple plenamente en Bolivia.

- Bolivia cuenta con personal y profesionales de salud altamente calificados así como con médicos naturistas que ejercen la medicina tradicional basada en conocimientos ancestrales, indígenas originarios, que atienden y curan con la energía y las cualidades medicinales de nuestras plantas, de nuestra biodiversidad, de nuestra naturaleza, de la energía de nuestra Madre Tierra. Nuestros médicos de la ciencia moderna y nuestros médicos naturistas desarrollan su vocación de servicio con compromiso social y humano, con una gran ética de servicio a su pueblo, con infraestructura, equipamiento, medicinas modernas y naturales, así como buenas condiciones para la atención a las personas.
- El 100% de las bolivianas y los bolivianos cuentan con acceso a servicios de educación básica, técnica y superior públicos y gratuitos, así como para la creación de arte y cultura.
- Bolivia cuenta con infraestructura, materiales de formación e investigación, y equipamiento, así como con educadores, profesores, capacitadores, profesionales y científicos de notable formación, que se capacitan permanentemente y que permiten desarrollar procesos educativos, formación deportiva y artística de gran calidad.
- Las actividades e iniciativas artísticas y culturales de bolivianas y bolivianos, en especial de los jóvenes, niñas, niños y adolescentes son apoyadas y fortalecidas por el estado.
- El 100% de las bolivianas y los bolivianos, en particular los jóvenes, niñas y niños, tienen acceso a infraestructura y formación deportiva.

5. Concepción y desarrollo del pilar soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista

La economía boliviana altamente dependiente de la minería y de los hidrocarburos no es más que el resultado de una herencia colonial y republicana. Está en un proceso histórico de consolidación de estos sectores estratégicos como uno de los pilares importantes pero no

únicos de la economía del Estado Plurinacional de Bolivia para promover el desarrollo integral del pueblo boliviano.

El es desafío construir una economía plural y diversificada que recupere, fortalezca y promueva todo nuestro potencial, iniciativas y capacidades, respeta plenamente los derechos de la Madre Tierra.

Las metas de la agenda patriótica en lo productivo son las siguientes:

- Bolivia habrá consolidado un sector hidrocarburífero y minero con un significativo incremento de las reservas naturales de gas y de los recursos mineros y metales, garantizando que en su producción se utilicen las mejores tecnologías disponibles para prevenir, mitigar y remediar los daños causados y para restaurar los componentes y las zonas de vida de la Madre Tierra que resultan de estas actividades.
- Bolivia dejará de forma progresiva la herencia colonial y republicana de ser solamente un país hidrocarburífero y minero. Bolivia al año 2025 será un país productor y transformador de alimentos, productor y exportador de energía eléctrica aprovechando plenamente su potencial hidroeléctrico y desarrollando exitosamente proyectos de energías renovables de gran capacidad de generación (como energía eólica, aprovechamiento de biomasa, geotérmica, solar, entre otras), un país turístico, artesanal y manufacturero, productor y exportador de productos alimentarios únicos y otros de consumo masivo y con alto valor agregado, articulador de servicios de comunicación y transportes y contará con valiosos recursos humanos con conocimientos científicos y tecnológicos que aportan a la construcción de la patria.
- Bolivia ya no será un país agropecuario con productores que usan tecnologías obsoletas o que reproducen las recetas productivas contaminantes, dañinas a la salud y destructoras de los derechos sociales de las transnacionales de los países desarrollados. Bolivia habrá incrementado el volumen total de la producción agrícola donde por lo menos la mitad de la producción corresponderá al aporte de los pequeños productores y organizaciones económico comunitarias. Bolivia habrá por lo menos triplicado la población de ganado mayor a una relación de al menos dos cabezas de ganado por habitante.

- En 2025 el arado egipcio se convertirá en Bolivia en una pieza de museo ya que se habrá promovido el acceso de los productores a tecnologías de mecanización agrícola adecuadas social y ambientalmente y a precios accesibles. En Bolivia habremos transitado en todo el país de los sistemas de producción agrícola a secano y riego por inundación a sistemas de riego que optimizan el uso del agua por goteo y aspersión. También transformaremos los sistemas extensivos de producción ganadera transitando hacia sistemas semi intensivos e intensivos con una reducción significativa de la carga animal por hectárea promoviendo la sostenibilidad en el marco de la armonía con la Madre Tierra.
- Los bosques ya no son considerados como tierras ociosas para la agricultura, sino que son escenarios integrales de producción y transformación de alimentos, recursos de biodiversidad y medicinas.

6. Concepción y desarrollo del pilar relacionado con la descolonización

El pilar se denomina como el disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños.

La cultura del individualismo y el consumismo, la cultura de la competencia, la cultura del mercantilismo y de la eficiencia individualista, promovidas por una visión capitalista, por un modelo que confiaba en la empresa y la iniciativa privada lucrativa por encima de los derechos sociales, en busca por sobre todo de la ganancia, han deshumanizado nuestra sociedad y son destructores de la comunidad y de nuestros vínculos armónicos con la Madre Tierra, con nuestra naturaleza.

Bolivia ha decidido romper este modelo y visión desarrollista basado en el mercado, el individualismo y el consumismo, Bolivia ha apostado con su nueva Constitución por un nuevo horizonte civilizatorio en el que los seres humanos y los seres naturales deben convivir y apoyarse mutuamente. Por eso es importante que nuestra patria se caracterice por contar con una sociedad dignamente humana y humanizante, que vive en comunidad y solidaridad y practica los va-

lores humanos más constructivos, más edificantes para construir un ser humano integral.

Las metas de la agenda patriótica con respecto al disfrute y la felicidad para Vivir Bien son las siguientes:

- Las bolivianas y bolivianos vivimos en complementariedad, solidaridad y respeto, promoviendo de manera conjunta y con hermandad los derechos de la Madre Tierra, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos sociales, económicos y culturales del pueblo boliviano y el derecho de todo el pueblo a vivir en una sociedad justa y equitativa, sin pobreza.
- Las bolivianas y bolivianos practicamos, fortalecemos y promovemos vínculos edificantes, virtudes humanitarias, humanistas y solidarias para llevar una vida armoniosa, danzamos en nuestras fiestas compartiendo alegría, danzamos en gratitud a la Madre Tierra, respetamos y cuidamos nuestra naturaleza, crecemos en nuestra espiritualidad y fe, nos escuchamos para conocernos, para reconocernos, nos respetamos y ayudamos mutuamente, y promovemos la eliminación del consumismo, el egoísmo y el individualismo capitalista.

Bibliografía

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009), La Paz – Bolivia.

Agenda Patriótica 2025 (2014), La Paz – Bolivia

Ministerio de Autonomías Estado Plurinacional de Bolivia, Agenda Patriótica , ¿quién hace qué?, (2014), La Paz – Bolivia

