Horizontes Latino Americanos

ISSN 2358-6621

MERCOSUL
MERCOSUR EDUCATIVO
Fundação Joaquim Nabuco

Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional
Revista de Humanidades y Ciencias Sociales del Mercosur Educativo

DOSSIÊ: Mudanças sociais na América do Sul: a contribuição das políticas públicas no século XXI

DOSSIER: Cambios Sociales en América del Sur: la contribución de las políticas públicas en el siglo XXI



Vol. 3 | Nº 1 | Dic. 2014

Horizontes Latino Americanos

Vol. 3 | Nº 1 | Dic. 2014

Horizontes LatinoAmericanos é uma publicação do Setor Educacional do Mercosul, com produção editorial realizada pela Editora Massangana, da Fundação Joaquim Nabuco, instituição vinculada ao Ministério da Educação da República Federativa do Brasil.

Horizontes LatinoAmericanos es publicada por el Sector Educativo del Mercosur, con la producción editorial realizada por la Editora Massangana, de la Fundación Joaquim Nabuco, institución de investigación y cultura vinculada al Ministerio de Educación de la República Federativa del Brasil.

Editor

Neison Freire, Fundação Joaquim Nabuco, Brasil

Editor Especial deste número

Alejandro Grimson, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Conselho Editorial

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Félix Caballero, Centro de Investigación e Innovación Educativa, Paraguay

Luis Peñalver, Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, Venezuela

Luiz Fernandes Dourado, Conselho Nacional de Educação, Brasil

Miguel Serna, Universidad de la República, Uruguay

Comitê Científico

Afrânio Mendes Catani, Universidade de São Paulo, Brasil

Carolina Mera, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Friedhelm Guttandin, Universidad Católica, Paraguay

Dominique Demelenne, Universidad Católica, Paraguay

Márcia Ângela da Silva Aguiar, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Margarida Maria Machado, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Osvaldo Iazzetta, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Salvadora Giménez de Ramírez, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay

Revisor

Gabriel Felipe da Fonseca Dizner, Ministério da Educação do Brasil

Estagiária

Luanda Calado, Fundação Joaquim Nabuco, Brasil

Produção Editorial

Paulo Rubem Santiago, Presidente, Fundação Joaquim Nabuco

Rosângela Mesquita, Coordenadora da Editora Massangana

Rejane Vieira, Projeto Gráfico/Diagramação

Antonio Laurentino, Projeto Gráfico/Diagramação

Horizontes LatinoAmericanos *on line*

Fundação Joaquim Nabuco

periodicos.fundaj.gov.br/hla

Capa

Operários – Tarsila do Amaral (1933); óleo sobre tela; 150cm x 205cm. Com autorização da família da artista. A obra pertence ao Acervo Artístico Cultural dos Palácios do Governo do Estado de São Paulo.

Uso autorizado.

Horizontes LatinoAmericanos – Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional. /
Fundação Joaquim Nabuco – v. 3, n. 1 (Dic. 2014) – Recife: Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 2014.

Semestral

ISSN versão impressa: 2358-6621

ISSN versão eletrônica: 2318-8626

1. Pensamento social latino-americano – Periódicos. 2. Ciências Sociais – História – Periódicos.
3. Diversidade cultural. 4. Imaginário Social.

CDU- 301(7/8=134)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

7
Neison Freire

INTRODUCCIÓN

9
Alejandro Grimson

DOSSIÊ

13
CUÁNDO BAJA LA MAREA:
los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI
Carmen Midaglia y Marcelo Castillo

37
MUDANÇAS SOCIAIS NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI:
políticas públicas em educação que fizeram a diferença
Dalila Andrade Oliveira

49
LOS CAMBIOS EN LA ESCENA MEDIÁTICA SUDAMERICANA:
los gobiernos progresistas y los grandes grupos comunicacionales
Ivan Schuliaquer

61
POLÍTICA Y POLÍTICAS DEL CAMBIO EN LOS PAÍSES ANDINOS
Franklin Ramírez Gallegos

77
"LA REFORMA EDUCATIVA EN EL ANTE PROYECTO
DE LA LEY DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA:
una contribución de las Políticas Públicas para el cambio social en Paraguay"
Daniel Campos Ruiz Diaz

87
DERECHOS INDÍGENAS Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO:
demandas, implementaciones y reformulaciones
Claudia Briones y Fernando García

99
A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM QUESTÃO:
mitos, enganos e verdades
Mário Luiz Neves de Azevedo

ENTREVISTA

111
Ernesto Laclau (1935-2014):
"El pueblo contra el statu quo"
Paula Biglieri y Eduardo Rinesi

LETRAS

117
Sobre la desigualdad, y cómo combatirla. De Tomas Piketty.
El capital en el siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014.
Por Ricardo Aronskind

119
La construcción de la confianza en los economistas. De Mariana Heredia.
Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos), Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015
Por Pablo Nemiña

123
Trajetórias das desigualdades:
como o Brasil Mudou nos últimos 50 anos. De Marta Arretche (org.).
São Paulo, Editora Unesp/CEM, 2015,
p. 489, ISBN: 978-85-393-0566-7
Por Catarina de Almeida Santos

APRESENTAÇÃO

A **Revista Horizontes LatinoAmericanos**, uma publicação dos países membros e associados do Mercosul Educacional e editada pela Fundação Joaquim Nabuco do Ministério da Educação do Brasil, chega a sua terceira edição trazendo o tema "**Mudanças sociais na América do Sul: a contribuição das políticas públicas no século XXI**". Certamente um debate bastante amplo e complexo, como de fato é a nossa região, ao considerarmos todos os seus aspectos históricos, sociais, culturais, étnicos, ambientais e econômicos.

Nesta edição, contamos com a valiosa colaboração do antropólogo argentino Alejandro Grimson como nosso Editor Especial convidado. Agradecemos ao Dr. Grimson pelo tempo que dedicou a formar um valioso conjunto crítico de interessantes textos sobre o pensamento contemporâneo latino-americano das ciências humanas e sociais para o tema proposto.

De fato, são inegáveis os avanços sociais obtidos pelos países nos últimos 15 anos, a partir de diversos enfoques e prioridades estabelecidos pelas políticas públicas. Tais políticas foram propostas por diferentes governos democráticos, embora se considere que as demandas existentes na área ainda estão longe de serem satisfeitas, especialmente quanto às persistentes desigualdades sociais que se fazem presentes e a desejável melhoria nas condições de vida das populações socialmente vulneráveis da América do Sul.

As tensões sociais resultantes das políticas neoliberais dos anos 90 na região trouxeram novos desafios aos governos populares e democráticos que foram eleitos a partir do inicio do século XXI, permitindo, de formas e efeitos variados, significativas mudanças e avanços sociais nesses países nas áreas da educação, saúde, assistência social, direitos indígenas e de outras minorias, dentre outras. Sobre uma base política popular, emergiram novas perspectivas e esperanças para grandes parcelas da população historicamente desvinculadas dos benefícios proporcionados pelo processo de produção de riqueza capitalista, que sempre esteve concentrado nas mãos das elites socioeconômicas dos países latino-americanos. De fato, em resumo, podemos considerar que sempre se dividiram os riscos e não os bens gerados pelos distintos processos produtivos na América Latina.

Nesta edição, temos, além da Introdução escrita pelo nosso Editor Especial, outros sete artigos na sessão Dossiê, mais uma entrevista e três resenhas de livros – todos dedicados ao tema aprovado pelo Conselho Editorial da revista. Esperamos que estes textos inéditos e atuais possam contribuir para o desafio científico, acadêmico e político de continuarmos a debater, propor, melhorar e criticar as importantes mudanças sociais iniciadas há apenas pouco mais de uma década, nessa extensa, rica, desigual, complexa e amada região como é a nossa América Latina.

Neison Freire*

Editor

*** Neison Cabral Ferreira Freire**

Arquiteto e Urbanista, Mestre em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, Doutor em Geografia e Pós-Doutor em Ciências Humanas e Sociais. Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil) e da Facultat Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

INTRODUCCIÓN

Alejandro Grimson*

América del Sur ha constituido un caso muy peculiar en el contexto internacional de los primeros años del siglo XXI. Con la crisis de los modelos neoliberales, que implicaron desde cambios políticos electorales hasta grandes convulsiones sociales en distintos países, hubo una reorientación del papel del Estado y de las políticas públicas. Se trata de casos mucho más llamativos que lo que las luchas políticas internas en los países permiten actualmente comprender. Las crisis recurrentes y cada vez más agudas de las políticas neoliberales encontraron opciones políticas novedosas en distintos contextos nacionales. Con gran diversidad de experiencias, los pronósticos que veían una sola globalización y auguraban la desaparición del Estado y de la Nación tuvieron su mentís. El Estado y la política recompusieron fuerzas. Poco antes o poco después de este giro, según los países, el contexto internacional se tornó muy favorable para la región. La conocida tesis de Prebisch, acerca de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio en contra de nuestros países, se revirtió con un mundo más multipolar en términos económicos.

La gran mayoría de esos gobiernos revalidaron sus títulos ante el voto popular, incluso varias veces y con distintos presidentes. Las políticas públicas han tenido instrumentos específicos, pero un horizonte de mayor distribución, nuevos derechos y mayor inclusión marcaron sus características principales. Hay varios indicios de que la región se encuentra ahora ingresando en una nueva fase. Por una parte, la situación económica de distintas zonas del planeta tiene un impacto negativo en los términos del intercambio. Así, cuestiones cíclicas, como la restricción externa, vuelven con fuerza a la escena en las estrategias de desarrollo. Por otra, por motivos que deberían analizarse país por país, se plantean logros y desgastes en las acumulaciones de fuerzas políticas. Se corre el riesgo cierto de que el debate político quede aprisionado entre la defensa de los logros y un retorno al pasado neoliberal.

En realidad, la región necesita debates intensos y productivos, pero en una dirección muy distinta. Los avances obtenidos en materia de integración regional, de redistribución, de políticas de inclusión, de políticas educativas, de nuevos derechos, plantean nuevos desafíos. Dos ejemplos sencillos del mundo educativo permiten explicar esto. Nunca la región tuvo una tasa tan alta de jóvenes dentro de las escuelas primarias y secundarias. Sólo los necios pueden despreciar ese logro. A la vez, ese avance plantea el desafío de revertir desigualdades en los accesos a los conocimientos. Esa posibilidad no existía cuando reinaba la exclusión educativa. Pero la inclusión no implica automáticamente igualdad en la apropiación de conocimientos entre los alumnos provenientes de distintos sectores sociales. Este desafío es propio de la visión que ha predominado en este siglo en la región. Es decir, es un desafío y un objetivo cuando buscamos el acceso público e igualitario al conocimiento. Una regulación activa del Estado para lograrlo. Nunca será un interés propio de los sectores que consideran al conocimiento como una mercancía y que desean dejar la educación en manos del mercado.

Otro ejemplo educativo. Diversos países han avanzado de modo impresionante en la distribución de computadoras en las escuelas. Se trata de una contribución decisiva para reducir la brecha digital. Ese nuevo piso, del mismo modo, plantea nuevos desafíos, ya que la computadora no se encuentra aún plenamente integrada a la dinámica de las aulas como todos quisiéramos. La incorporación de las potencialidades tecnológicas a la cotidianidad de los procesos educativos es más un objetivo a lograr que una realidad. Pero ese desafío no podía plantearse sin niños y jóvenes con sus netbooks.

Desde esta perspectiva, la región necesita –en lugar de correr riesgos de regresos al pasado- analizar sus logros, los problemas que persisten y los nuevos desafíos en cada una de las áreas.

Este número de *Horizontes Latinoamericanos* pretende ser una contribución en ese sentido. Se trata de analizar, en diferentes temas, zonas y países, la contribución de las políticas públicas a las transformaciones sociales, en

planos que involucran la distribución de ingresos, la ampliación de derechos, el mayor acceso a la educación y al conocimiento, el crecimiento de las universidades, las pugnas y democratizaciones de la comunicación.

El artículo de Midaglia y Castillo muestra estos cambios de los procesos de políticas de bienestar e inclusión social en América Latina en el Siglo XXI. Respecto de un patrón histórico excluyente, una serie de política permite una transformación relevante, más allá de sus alcances distintos en cada uno de los países. A la vez, plantea interrogantes acerca de cómo se procesarán estos avances en nuevos contextos económicos más adversos para las economías sudamericanas.

Por su parte, Oliveira muestra, para Brasil, algo que se extiende a otros países de la región. Por una parte, la demostración empírica de la ampliación del sistema educativo y el acceso en todos los niveles. Por otra parte, una tesis más general respecto de que la educación por si sola no promueve el cambio social. Ahora, si su ampliación se articula con programas y políticas destinados a la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, la educación tendrá un papel crucial en ampliar la justicia social.

El abordaje comparativo de los escenarios de la comunicación, de los medios y del poder aparece como un tema fecundo. El análisis del vínculo entre los gobiernos sudamericanos y los grandes grupos mediáticos nacionales implicaron, con peculiaridades, cambios en las maneras de disputar las escenas mediáticas y la representación legítima de la sociedad. Schuliaquer analiza comparativamente cinco nuevas leyes marco de regulación de los servicios de comunicación audiovisual, mostrando similitudes y diferencias.

Las políticas de reconocimiento simbólico y de derechos efectivos para los pueblos indígenas constituye una cuestión central. En el texto de Briones y García la mirada histórica se acelera en una comparación muy interesante sobre los cambios constitucionales y las distintas políticas públicas orientadas hacia estas comunidades y pueblos. La perspectiva del multiculturalismo neoliberal o constitucionalismo multicultural que ha presidido por varios años las políticas de reconocimiento de los derechos indígenas de varios países ha tendido a plantearlos como "derechos étnicos" o "derechos especiales". El tríptico señalado al inicio, relativo a los avances, los problemas persistentes y los nuevos desafíos se hace claramente presente en este tema.

Esto mismo se observa con especial relevancia cuando el foco se coloca en los cambios en los países andinos. Franklin Ramírez analiza las experiencias de Venezuela, Ecuador y Bolivia que, desde sus orígenes, dejaron ver una serie de trazos distintivos tanto en las modalidades en que operó la transición política como en la constelación de políticas públicas que implantaron en procura de viabilizar la transformación social. Su análisis del cambio de las cartas magnas se vincula al nuevo lugar que ocupan en ellas los pueblos indígenas, sus autonomías, las cuestiones territoriales y los recursos naturales. En esa dirección muestra las tensiones y dinámicas vinculadas a los énfasis desarrollistas y a las visiones anti-extractivistas.

Las intersecciones entre estos cambios, junto con la inclusión de los campesinos, y las transformaciones educativas ocupan la contribución de Daniel Campos Ruiz Diaz, a partir del caso del Paraguay. Es decir, el papel transformador de las políticas públicas es considerado a partir de la reforma educativa vinculada al anteproyecto de agricultura familiar campesina**.** Estos cambios no son siempre desde arriba hacia abajo, sino que en este y otros casos se vinculan al surgimiento de sujetos políticos y económicos que buscan ampliar sus derechos a través de formas participativas. La cuestión es cuando esto se articula a la promoción de políticas públicas para un desarrollo incluyente e inclusivo, sustentable y agroecológico, ofreciendo un marco de transformación más abarcativo.

Un texto fascinante y que promoverá polémicas se centra en un término muy en boga en las políticas para la educación superior: la internacionalización. Mário Luiz Neves de Azevedo trabaja los mitos y engaños para mostrar que la intenacionalización es un concepto disputado. Por una parte puede ser intercultural, integrativa, solidaria y humanista. Pero también puede ser mercantil, competitiva y colonial. Problematizar estas ideas-fuerza es una tarea crítica de primer orden.

Otros debates se promueven desde este número especial. Una sección especial se dedica al pensamiento de Ernesto Laclau y a la búsqueda para favorecer un diálogo creativo y crítico entre las tradiciones emancipato-

rias europeas y las latinoamericanas. En una conversación apasionante entre Chantall Mouffe, Jean-Luc Mélenchon y el mismo Laclau, editada por Paula Biglieri y Eduardo Rinesi, se retoman antiguas controversias desde nuevas perspectivas.

El prestigioso economista Ricardo Aronskind propone una reflexión aguda sobre las contribuciones de Piketty, acerca de las desigualdades, su historia, sus causas, la globalización y las políticas públicas factibles y eficaces. Por otra parte, el libro de Mariana Heredia constituye una contribución insoslayable para comprender cómo, a fines del siglo pasado, los economistas fueron erigidos como los principales decisores de políticas públicas. Tal como analiza Pablo Nemiña en su reseña, el supuesto conocimiento "técnico" y su pretensión de verdad, relegó el debate político e ideológico en el auge neoliberal.

Una reflexión que busque un balance exhaustivo, nunca podrá resignar una política de la memoria que señale los cambios y los logros obtenidos. Al mismo tiempo, tendrá el coraje de preguntarse por las temporalidades de los cambios, en el sentido de que no todos los problemas pueden ser abarcados de modo simultáneo. Al observar el proceso histórico adquiere relevancia, por ello, analizar las zonas hasta ahora menos afectadas de las antiguas políticas neoliberales. También tiene relevancia considerar las consecuencias no deseadas de la acción, en el sentido de que toda política pública tiene determinados objetivos, pero en su concreción intervienen múltiples factores. Eso implica considerar a las políticas públicas trasformadoras como un proceso a la vez incesante y complejo. Incesante porque alcanza objetivos específicos que, a su vez, plantean nuevos dilemas y abren nuevos horizontes. Complejo porque los cambios no son lineales, tienen tensiones y contradicciones que son inevitables, que al mismo tiempo deben ser asumidas y consideradas.

Una última política pública transformadora merece aquí una mención especial. En extensa historia, América del Sur nunca estuvo más articulada que en la actualidad. Esto plantea un enorme crecimiento de la interacción y de la integración, de la cual esta publicación es solamente una muestra. La región debatirá sus alternativas hacia el futuro y nadie imagina que no existan variaciones significativas entre los países. Ahora bien, un capital estratégico para la región, un logro que no sólo no debe perderse, sino que debe ampliarse, abarcando crecientemente al mundo del trabajo, de los derechos, de la educación, es justamente su avance regional, sus niveles de acuerdo, en fin, sus cada vez más relevantes horizontes latinoamericanos ■

*** Alejandro Grimson**

Antropólogo, profesor de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cuándo baja la marea: los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI.

Carmen Midaglia*
Marcelo Castillo**

1.- Introducción

Los países de América Latina se han caracterizado, entre el reportorio de naciones occidentales, por presentar importantes déficits de inclusión e integración de amplios sectores sociales al proceso de modernización que tuvo lugar en el continente durante el siglo XX (industrialización, urbanización, alfabetización y diferentes empujes de democratización hasta su consolidación en la década del '90, entre otros aspectos a destacar).

Las altas dosis de pobreza y desigualdad socioeconómica pautaron la instalación de incompletos sistemas de bienestar, que fueron catalogados en términos de excluyentes e informales (Gough y Wood, 2004), ya que mantuvieron al margen o en los límites de la distribución de beneficios públicos a importantes segmentos socioeconómicos. En ocasiones, las élites políticas, recurrían a mecanismos particularistas (clientelismo), en tanto "rutas de acceso" a las prestaciones sociales de la población en su conjunto, y en particular, de aquella inscripta en el mercado informal de trabajo (Auyero, 2001; Álvarez Rivadulla, 2012).

Los significativos niveles de informalidad laboral y el manejo discrecional del aparato estatal, se transformaron, en una proporción de naciones, en serios obstáculos para la generación de sistemas de seguridad social extensivos y regulados por normas que garanticen los derechos sociales básicos (Marshall, 1969; Dos Santos, 1987; O'Donnell, 2009).

Se han identificado un conjunto factores que han tenido fuerte incidencia en la estructuración de este panorama socioeconómico y político problemático, y por momentos desalentador para promover protección social en la región. Entre los más destacados figuran: los frenos productivos y sociales de los modelos de desarrollo adoptados (Haggard y Kaufman, 2008) y en consecuencia el tipo de inserción internacional del continente (Ocampo y Parra, 2003); la inestabilidad democrática para tramitar demandas de diversos actores sociales, en particular los calificados de populares (Traversa, 2008, Garay, 2010), a lo que se agrega las fuertes resistencias de los grupos económicos nacionales para redistribuir una parte de sus riquezas (Filgueira, 2013, Dos Santos, 1987).

No hay lugar a duda, que las dificultades políticas de carácter institucional comenzaron a diluirse a partir de la década de los '90, en medida que en la mayoría de los países se consolidaron regímenes democráticos de gobierno. Sin embargo, una serie de fenómenos productivos y económicos que limitan el crecimiento se mantienen hasta el presente, esencialmente el relativo a los rendimientos sostenidos de la estrategia agroexportadora y la primarización de las economías latinoamericanas (Bértola y Ocampo, 2010).

No obstante la persistencia de una serie de factores que no parecían contribuir a un desarrollo social robusto, la región ingresó al siglo XXI mostrando buen desempeño económico e intensificando la intervención pública en el campo social. Para algunos analistas, el modelo socioeconómico regional de orientación al mercado comenzó a perder terreno político, pese a continuar operativo como patrón dominante de acumulación. Sin

embargo, su permanencia fue acompañada por un paquete de medidas públicas, que tendieron a relativizar el papel de mercado como agente esencial en la distribución de bienestar, y simultáneamente incorporaron ciertas dosis de "sensibilidad social" en clave de responsabilidad pública (Filgueira, 2009). En este marco, se procesó una relativa recuperación del protagonismo estatal en diversas arenas de políticas públicas, sobre todo las vinculadas a la protección, incluyendo las laborales. (Antía, *et al.* 2013).

En este contexto de ajustes y revisiones de la receta "neoliberal" de los años '90, las fuerzas políticas de izquierda o progresistas comienzan a triunfar electoralmente y asumieron los gobiernos de una proporción de países de la región, buscando moderar las inequidades sociales que se manifestaban en altos niveles de pobreza y desigualdad (Ewig & Kay, 2011).

Teniendo en cuenta el marco sociopolítico latinoamericano planteado, el presente artículo tiene como objetivo analizar el desarrollo social de la región en los últimos 10 años e identificar las orientaciones dominantes y las áreas públicas que estuvieron sujetas a transformaciones políticas e institucionales significativas. Asimismo se pretende ensayar interpretaciones sobre la fortaleza de los avances sociales alcanzados y las posibilidades de mantenerse en un contexto regional con signos de desaceleración económica.

2.- La trayectoria económica reciente y la mejoría de indicadores sociales

A comienzos del siglo XXI América Latina presentaba un panorama general de modesto crecimiento económico y con algunos países que atravesaron las más graves crisis económicas de su historia (Argentina, Uruguay y Paraguay).

A medida que los resultados de las reformas de mercado de los años '90 mostraron sus limitaciones, la heterogeneidad económica tendió a profundizarse aunque el parámetro general estuvo centrado en mantener bajos niveles de inflación, supeditado a la rectoría de las autoridades monetarias con márgenes (diferenciales) de autonomía del poder político.

El cumplimiento de la meta de baja inflación se acompañaba de la necesidad de mantener equilibradas las cuentas públicas y de la mejora de la estructura tributaria[1]. Sin embargo, el reordenamiento del gasto público no evitó su tendencia incremental en los países de la región, que esencialmente se sustentó en aumentos de las tasas tributarias (fundamentalmente al consumo) (Ocampo, 2011).

En el año 2005, América Latina comienza a crecer a un ritmo diferencial respecto de sus bajos guarismos de los últimos 15 años, y esta tendencia se mantiene hasta el año 2009. Al respecto, en el siguiente cuadro N°1 se puede constatar la muy favorable coyuntura de evolución del PIB de las seis economías más importantes de la región (en conjunto reúnen aproximadamente el 85% del producto regional).

Dado el peso que tienen esos países en el conjunto

Cuadro 1. Porcentaje de crecimiento del PIB en años seleccionados en las principales economías de América Latina.

Nombre país	Años seleccionados											
	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	-2,4	-0,8	9,2	8,4	8,0	3,1	0,0	9,4	8,3	0,8	2,9	0,5
Brasil	-3,1	4,4	3,1	4,0	6,0	5,0	-0,2	7,6	3,9	1,8	2,7	0,1
Chile	3,7	4,5	5,6	4,4	5,2	3,3	-1,0	5,7	5,8	5,4	4,2	1,9
Colombia	6,0	4,4	4,7	6,7	6,9	3,5	1,6	3,9	6,6	4,0	4,9	4,5
México	5,1	5,3	3,0	5,0	3,1	1,4	-4,7	5,1	4,0	4,0	1,4	2,1
Venezuela	6,5	3,7	10,3	9,9	8,7	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5,6	1,3	-4,0

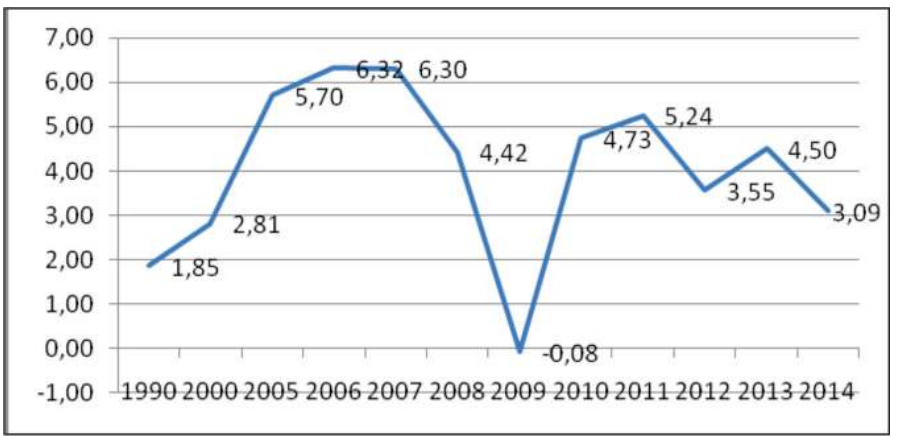
Fuente: Data from database: World Development Indicators, Banco Mundial.

de la economía latinoamericana, su desempeño económico impacta de forma decidida en el rendimiento global de la región que tuvo una pauta de crecimiento del PIB claramente dividida en dos grandes etapas: una de crecimiento a tasas muy elevadas con posterioridad al año 2005 y otra también de incremento pero con una tendencia de desaceleración de aquel buen rendimiento económico. Esas dos fases se pueden identificar en el gráfico 1 que muestra la evolución del promedio del PIB de América Latina en los últimos años (2013-2014).

países, por un fuerte aumento de los precios de las materias primas y un auge de las remesas de los trabajadores migrantes. En cambio, en el período reciente de desaceleración tuvo significativa incidencia la contracción en el comercio de materias primas con los países centrales[2], los menores niveles de inversión externa y factores climáticos adversos (Ver CEPAL, 2013[a]).

Más allá de la actual tendencia a la desaceleración económica es correcto afirmar que la región ha transitado por una etapa de diez años prácticamente ininterrumpidos de crecimiento

Gráfico 1. Evolución del Promedio del PBI de AL 1990, 2000 y 2005 – 2014



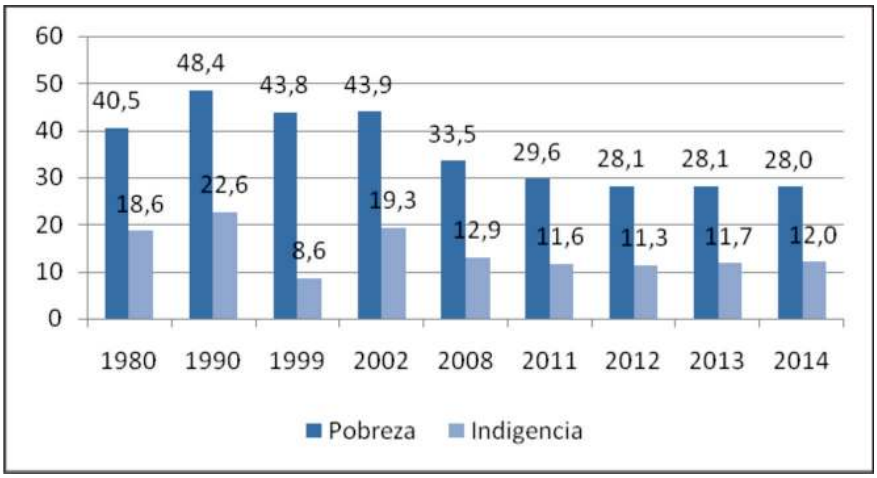
Fuente: Elaboración propia en base a datos del World Development Indicators, Banco Mundial.

La reciente reactivación económica (post crisis del 2009) fue posible, entre otras razones, por la utilización de la política monetaria como factor decisivo. Esa mayor capacidad de la política monetaria regional se respaldó en la reducción de la vulnerabilidad externa de los países de América Latina, siendo una de sus expresiones la disminución del endeudamiento externo, en el entorno del 50% en el período 1998 al 2009. (Ocampo, 2011:14).

En definitiva interesa resaltar que América Latina vivó un período de bonanza económica entre 2004 – 2008 sustentado en gran medida, más allá de las diferentes políticas públicas que instrumentaron los económico (con la salvedad de la caída en el 2009), que propiciaron un escenario favorable para introducir cambios en materia social, fundamentalmente en las llamadas áreas blandas del desarrollo, relativas a mejoras en los indicadores básicos en las condiciones de las naciones (salud, acceso a servicios públicos, etc.) (Filgueira, 2013).

Al respecto importa señalar que en el año 2005 América Latina volvió a recuperar los niveles de pobreza que tenía en 1980, y, a partir de 2002, comenzó un proceso de reducción que se ha evaluado como el más rápido y pronunciado desde que se dispone de cifras sobre este fenómeno (Gráfico 2).

Gráfica 2. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980 - 2014
(Porcentaje de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Estimación correspondiente a 19 países de la región incluido Haití. Las cifras de 2014 son una proyección.

En la sostenida disminución de las situaciones de pobreza e indigencia ha contribuido sin lugar a dudas el mencionado crecimiento económico, pero acompañado por una serie de medidas públicas asistenciales, de regulación laboral y de reducción de la alta concentración del ingreso regional. Respecto de este último tema, interesa anotar que de forma similar a la evolución macroeconómica general, también se pueden identificar dos períodos muy diferenciados: uno de fuerte reducción de la desigualdad entre los años 2002 – 2008 y el segundo con menores impactos en este campo y en algunos casos (Costa Rica y Panamá) se identifica un aumento en la concentración de ingresos. (CEPAL, 2014) (Cuadro 2).

Cuadro 2. América Latina: coeficiente de GINI por país, 1990, 2000 y período 2001 - 2012

Nombre País	Años seleccionados									
	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	..	51,06	49,27	48,26	47,37	46,27	45,27	44,5	43,57	..
Bolivia	42,04	63	58,47	56,9	55,44	51,43	49,65	..	46,26	46,64
Brasil	60,49	..	56,65	55,93	55,23	54,37	53,87	..	53,09	52,67
Chile	57,25	55,22	..	51,79	..	..	52	..	50,84	..
Colombia	..	58,68	55,06	58,66	58,88	56,05	55,92	55,51	54,18	53,53
Costa Rica	45,3	47,44	47,77	49,31	49,49	49,14	50,97	48,1	48,6	48,61
Ecuador	..	56,38	54,12	53,2	54,33	50,61	49,28	49,26	46,21	46,57
El Salvador	..	52,85	47,88	45,45	45,25	46,61	45,92	44,53	42,43	41,8
Guatemala	..	54,84	..	54,89	..	..	..	..	52,35	..
Honduras	57,36	..	59,51	57,42	56,16	55,74	51,56	53,39	57,4	..
México	..	51,87	51,11	48,11	..	48,28	..	47,16	..	48,07
Nicaragua	..	..	40,47	..	..	..	45,73	..	..	..
Paraguay	40,84	..	51,37	53,63	52,09	51,04	49,67	51,83	52,6	48,01
Panamá	..	57,66	53,99	55,06	52,97	52,63	52,03	51,91	51,83	51,9
Perú	..	50,93	49,28	49,07	49,62	46,89	46,24	44,92	45,67	45,33
Uruguay	..	44,39	45,87	47,2	47,63	46,27	46,28	45,32	43,43	41,32
Venezuela	..	..	49,46	44,77	..	..	..	..	..	..

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial. Disponible en http://databank.bancomundial.org/

La evolución de la concentración de la riqueza de las naciones latinoamericanas muestra que los cambios procesados fueron, en buena medida, estructurales, no obstante se debe considerar la heterogeneidad socioeconómica entre los países constitutivos del continente. En ese sentido, pocas naciones muestran altos impactos de las políticas redistributivas y, por tanto, de mejora de la equidad. En la mayor parte de los países latinoamericanos tuvo más incidencia el crecimiento económico que las políticas públicas en general y de las sociales en particular, en la caída de los índices de pobreza entre el 2008 y el 2012(CEPAL, 2013).

Ese tipo de resultados de las políticas públicas se transforman en piezas estratégicas a la hora de evaluar la orientación de la protección social ya que tiende a generar efectos políticos- institucionales significativos. Entre los más destacados, figuran: el compromiso del Estado en la atención de las situaciones de vulnerabilidad social, la movilización de apoyos ciudadanos pro-bienestar y concomitantemente, la promoción de coaliciones sociopolíticas que respalden los sistemas públicos de seguridad social, dependiendo de la generosidad y cobertura de los beneficios brindados (Korpi y Palme, 1998).

En los últimos diez años, la mejoría de algunos de los principales indicadores sociales estuvieron acompañados de un crecimiento del gasto público social, considerando tanto como porcentaje del Producto Interno Bruto como del Gasto Público en general (Cuadro 3). Esta tendencia incremental puede tomarse como indicativa de la prioridad política que ha tenido la inversión social en la región, cuya traducción depende de las matrices de bienestar vigentes en los países (Filgueira, 2013). Es así que para algunas naciones, suponga apenas la instalación o refuerzos de servicios sociales básicos, en cambio para otras, signifiquen revisiones de los sistemas de provisión de bienes sociales, relativamente abarcativos de la población en su conjunto. No obstante, para América Latina el

mencionado incremento aún está lejos de alcanzar los niveles de las naciones europeas en general, y en particular aquellas caracterizadas por poseer esquemas de Bienestar Mediterráneos (propio de países con menor desarrollo socioeconómico[3] (Esping – Andersen, 2000).

moderna, en la medida que buscaban incorporar o revincular a segmentos poblacionales desprotegidos en el marco de las intervenciones públicas.

A su vez, resultaba necesario realizar revisiones de las prestaciones sociales de orientación

Cuadro 3: América Latina y el Caribe (21 países): evolución de la participación del gasto social en el gasto público total del gasto público total en el PIB, años seleccionados en el período 1992 – 2011* (En % del PIB y del Gasto público total)

	Gasto Público Total com o porcentaje del PIB	Gasto Público social como porcentaje del PIB	Gasto social como porcentaje del gasto público total
1992 – 1993	25,0	12,5	50,0
1998 – 1999	26,0	14,8	57,0
2002 – 2003	24,5	15,6	63,4
2008 – 2009	29,0	18,8	64,7
2010 – 2011	29,2	19,2	65,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bases de datos sobre gasto social.
*Promedio ponderado de los países.

Teniendo en cuenta el mejoramiento de la situación social latinoamericana, interesa prestar atención a los cambios ocurridos en tres arenas públicas estratégicas para la protección social: la de asistencia, la de salud y la de trabajo, con el fin de identificar la orientación y envergadura de las políticas sociales promovidas en los últimos diez años.

3.-Los mecanismos de Inclusión e Integración Social del siglo XXI

Resulta evidente que un contexto regional en el que primaron estrategias informales de acceso al bienestar y en ocasiones inseguridad o desamparo público generalizado, parecía imprescindible combinar diferentes acciones públicas que respondieran a las extensivas situaciones de pobreza y exclusión social.

Entre el repertorio de iniciativas públicas figuraban las políticas sociales focalizadas en los grupos altamente vulnerables (mujeres, niños, grupos étnicos, etc.), que intentaban generar un movimiento inclusivo, de acceso a bienes básicos y de permanencia en los servicios sociales existentes. Estas líneas de acción se las calificó de asistencia

supuestamente universal, que habían sido objeto de serios "recortes" y hasta supresiones en la década de los 90', en la etapa de reforma pro-mercado. En aquellos países con cierta tradición en seguridad social, que contaban con esquemas de bienestar, aunque "deprimidos", asociados al sector salud y con el mercado de empleo, se procesaron una serie de ajustes de signo contrario a los impulsados en el período reformista, tendientes a asegurar cierto grado de redistribución económica. Este movimiento a favor de la recomposición de los patrones generales de bienestar tendió a generalizarse en el continente.

I. La Asistencia Social Moderna

Desde fines de los años 80' hasta inicios del nuevo siglo América Latina se convirtió en un escenario privilegiado de experimentación de programas de combate a la pobreza, diseñados para funcionar en coyunturas sociales desfavorables y en su mayoría financiados por organismos internacionales de crédito. La operativa provisoria de esas iniciativas sociales parecía asociarse a la premisa liberal que el crecimiento por sí mismo resolvería los graves problemas sociales y por tanto la intervención

pública debía centrarse en las fases de tránsito hacia la recuperación económica fundamentalmente de los sectores sociales más desfavorecidos.

En la década del dos mil se cambiaría esta orientación de la intervención pública mediante la extensión, prácticamente en todo el continente, de los Programas de Transferencias Condicionadas de Renta (TCR), que fueron acompañados de un conjunto de prestaciones complementarias a las monetarias con la finalidad de abordar de manera integral las complejas situaciones de pobreza (Midaglia y Silveira, 2011).

Las condicionalidades definidas en el marco de estas nuevas protecciones están referidas a la asistencia a los centros de educación formal y sanitarios de niños, adolescentes y embarazadas, con la premisa que la incorporación de esos grupos a los servicios básicos favorece la formación de capital humano y obstaculiza así, y hasta detiene el circuito de transmisión intergeneracional de la pobreza. (Graham, 2002, Rawlings, 2005; Bastagli, 2008; Fultz and Francis, 2013, entre otros). Si bien existen diferencias respecto a cuán estrictos son los controles de las condicionalidades estipuladas, desde casos más laxos (Brasil o Bolivia) hasta más estrictos (Uruguay, Chile, México) y a las capacidades administrativas instaladas para controlar efectivamente el cumplimiento de las mismas, no cabe lugar a dudas que estas intervenciones aumentaron el número de personas atendidas en servicios de salud y de educación.

Estas propuestas sociales se dirigieron en una primera instancia a poblaciones que presentaban serias carencias críticas (personas en situación de indigencia), y con el correr del tiempo tendieron a ampliar su espectro de acción, y sin perder su carácter focalizado, incorporaron a otros segmentos sociales vulnerables. Estas iniciativas, dentro de los parámetros de acceso limitado, pasaron a tener una amplia cobertura y además tendieron a institucionalizarse vía el financiamiento con recursos presupuestales nacionales, así como también localizándose de manera estable en organizaciones estatales (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2011).

Estos programas, pese a la significativa magnitud de su cobertura, insumen un bajo costo financiero, el que oscilaba alrededor del año 2006 entre 0.1 a un 0.8 del PIB (Valencia, 2008), tornado sus impactos sobre la pobreza y desigualdad de moderados a muy moderados en la mayoría de los países que los han adoptado (Valencia, 2008). Es por ello que si bien la ejecución de este universo de medidas de asistencia supone la inclusión de nuevos grupos de población, la magnitud de la inversión pública no modifica sustantivamente la estructura redistributiva de las sociedades latinoamericanas.

A continuación, en el cuadro 4, se detallan las propuestas más destacadas de TCR con permanencia hasta el presente que tienen lugar en Latinoamérica entre los que se destacan el programa Oportunidades, (ex Progresa) en México, siendo el primero en instalarse bajo los parámetros arriba planteados y el Bolsa Familia en Brasil cuya novedad radicó en su incorporación a una estrategia política de acción que se la denominó "Fome Cero".

Cuadro 4. Principales Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en América Latina

País	Nombre/Sigla	Año de Inicio	Población objetivo	Número de beneficiarios/ Año	Organismo Responsable
Argentina	Asignación Universal por Hijo	2009	Jefes o jefas de hogar desocupados o informales o del servicio doméstico con remuneración inferior al salario mínimo.	3.348.032 / 2014	Administración Nacional de la Seguridad Social
Bolivia	Bono Juancito Pinto (Educación)	2006	Menores de hasta 18 años cursando educación común, alternativa o especial sin límite de edad	2.010.624 / 2013	Ministerio de Educación
	Bono Juana Azurduy (Salud)	2009	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de seguro de salud	1.179.700 / 2014	Ministerio de Salud
Brasil	Bolsa Familia	2003	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema	12.768.795 / 2010	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Chile	Chile Solidario	2002	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	1.300.000 / 2009	Ministerio de Desarrollo Social (Ex MIDEPLAN)
	Ingreso Ético Familiar	2012	Familias y personas en situación de extrema pobreza (menores de 18 y mayores de 65)	718.156 / 2013	Ministerio de Desarrollo Social
Colombia	Familias en Acción (Más Familias en Acción)	1999 (relanzado en 2006 y 2012)	Familias en situación de pobreza extrema, en condición de desplazamiento o indígenas.	2.681.552 / 2013	Departamento para la Prosperidad Social (Entidad autónoma)
	Ingreso para la prosperidad social	2011	Jefes de hogar o cónyuges, entre 18 y 35 años de edad y que no tengan un empleo formal.	2.284 / 2012	Departamento para la Prosperidad Social (Entidad autónoma)
Costa Rica	Avancemos	2006	Familias con dificultades económicas para mantener a sus hijos en el sistema educativo	171.354 / 2013	Instituto Mixto de Ayuda Social
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH), antes Bono Solidario (1998)	2004	Familias en situación de pobreza	6.418.479 / 2012	Ministerio de Inclusión Económica y Social
El Salvador	Comunidades solidarias (ex Red Solidaria) (2005)	2009	Familias residentes en municipios en situación de pobreza extrema, severa y alta	385.066 / 2013	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012	Familias en extrema pobreza	4.213.000 / 2013	Ministerio de Desarrollo Social
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud Y Nutrición	2010	Familias en extrema pobreza	2.347.505 / 2011	Secretaría de Estado de la Presidencia de la República
Jamaica	Programmme of Advancement Trough Health and Education (PATH)	2001	Personas en situación de pobreza	307.000 / 2009	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la División de Asistencia Pública
México	Progresa/ Oportunidades	1997/2002	Hogares en condición de pobreza alimentaria	32.340.000 / 2013	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)	2000	Familias en situación de extrema pobreza	136300 (programada) / 2006	Ministerio de la Familia

Panamá	Red de Oportunidades (RO): Bono Familiar de Alimentos y TMC	2006	Familias en situación de extrema pobreza	326.534 / 2013	Ministerio de Desarrollo Social
Paraguay	Tekoporã	2005	Hogares en situación de extrema pobreza	554.484 / 2010	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República
Perú	Juntos (PJ)	2005	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión	3.163.600 / 2013	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
República Dominicana	Progresando con Solidaridad	2012	Familias en condición de pobreza extrema y moderada	2.355.615 / 2014	Vicepresidencia de la República
Uruguay	Asignaciones familiares	2008	Familias en situación de pobreza /	527.704 / 2012	Banco de Previsión Social - Ministerio de Desarrollo Social
	Tarjeta Uruguay Social (ex alimentaria)	2006	Familias en situación de vulnerabilidad y personas trans (transexuales, travestis y transgénero).	265.392 / 2013	Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia en base a documentos y páginas electrónicas oficiales de los países.
Nota: Venezuela no tiene este tipo de Programas de Transferencias Condicionada de Renta.

La promoción de estas novedosas prestaciones sociales y de otras con diseño focalizado vinculadas al trabajo protegido, desarrollo comunitario, mejoramiento nutricional y en ocasiones a las vulnerabilidades de género, generaciones y étnico-raciales (Mirza C., 2014) estuvieron acompañadas en numerosos países de la creación de encuadres institucionales específicos en las que se insertaron, los Ministerios de Desarrollo Social. Estas entidades se crearon para instrumentar, ordenar y coordinar la oferta pública social dirigida a las poblaciones en condiciones de pobreza y simultáneamente intentar estructurar, aunque sin conseguirlo cabalmente, una red de asistencia permanente, con conexiones con el resto de las instituciones estatales involucradas en la provisión social.

Interesa destacar, que si bien esta línea de acción tuvo impactos relativos en revertir los problemas de pobreza y desigualdad social, por otra parte, generó antecedentes políticos institucionales relevantes. En este sentido, cabe señalar, la reincorporación entre las responsabilidades estatales del tratamiento de las situaciones de vulnerabilidad social; el asignar recursos financieros del presupuesto nacional para la atención de esas problemáticas y promover encuadres institucionales en las que enmarcar estas nuevas líneas de acción, que por supuesto no están exentos de problemas de funcionamiento.

En síntesis para cerrar la temática sobre las innovaciones regionales en materia de asistencia social hay que subrayar que se ha posibilitado el acceso a diferentes modalidades de rentas básicas, servicios de salud y educación para un muy alto número de personas, en algunos países son millones (como México, Brasil, Ecuador o Guatemala), que previamente no disponían de tales bienes o servicios. Pero el desafío para que esos segmentos de población transiten por rutas de integración social está dado por el hecho que el acceso conseguido se transforme en atención efectiva de calidad y en el logro de complementariedades entre estos programas y los servicios sociales tradicionales (Salud, Educación, etc.). Si ello no se consigue se terminará generando una pauta *dualizada* de protección con calidades disímiles según los diferentes estratos sociales.

II. Salud

Desde la década de 1980 se dio una ampliación de la segmentación de los sistemas de salud de la región mediante la creación de paquetes básicos para determinados grupos poblacionales (materno infantil, pobreza y extrema pobreza) y la introducción de modalidades de cobro en los subsistemas públicos. En la década del ’90 se centraron en la búsqueda de la eficiencia financiera,

en la articulación de la operativa de los prestadores públicos y privados, en la mercantilización de esa arena y en la estricta focalización de las acciones estatales en los grupos catalogados como pobres.

En años recientes Los segmentados e inequitativos sistemas de salud regionales fueron objeto de nuevas líneas de reformas y/o revisiones que buscaron fomentar dosis de universalización de la atención en salud, mediante la ampliación de cobertura incorporando con criterios más flexibles a los sectores considerados vulnerables (aquellos fuera de la seguridad social) y del establecimiento de mínimos ciudadanos (Mesa Lago, 2007, Barba, 2012).

Más allá que la búsqueda por el establecimiento de sistemas con cobertura universal es generalizada, la segmentación del sistema, con coberturas diferenciales, es identificado como uno de los principales problemas. Así, los trabajadores formales se encuentran protegidos en los sistemas de seguridad social contributiva, con grados diferenciales de estratificación de beneficios según sector laboral; los segmentos sociales mejor posicionados en la escala social se atienden vía seguros privados y/o en los componentes de alta calidad de la seguridad social y los grupos en situación pobreza recurren a los servicios públicos, caracterizados por prestaciones de baja calidad, pese el aumento de inversión de los últimos años en un conjunto de países (Barba 2012; Valencia 2012).

En todos los países coexisten sectores públicos con privados con diferentes pesos según los países y esa segmentación combinada con la presencia del Estado en el territorio lleva a muy distintos niveles efectivos de cobertura. Si se considera solamente a los países de América del Sur se puede constatar variaciones de cobertura significativas como lo exhibe el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 5. Cobertura de salud según sectores en países seleccionados de América Latina

País	**Cobertura por seguros sociales (previsión o Seguridad Social)**	**Cobertura por seguros focalizados en población en situación de pobreza o grupo específico**	**Cobertura del Ministerio de Salud /y esferas gubernamentales subnacionales**	**Cobertura por seguros privados y prepagos**
Argentina	55% Obras Sociales	2% con garantías explicitas en planes estatales de salud	Acceso universal (del 35% sin otras coberturas)	8%
Bolivia	30,6% Cajas de Salud	11,9% SUMI y SSPAM Materno-infantil hasta 21 años y adulto mayor	Cobro en los servicios públicos para los no asegurados hasta el año 2011 (57,5% exclusión en salud)	----
Brasil	----	----	100% SUS acceso universal (principalmente el 75% sin otra cobertura)	25% (voluntarios – pagos por las empresas o individuos)
Chile	74% Fonasa/Minsa	----	----	17% ISAPRE (obligatorio)
Colombia	42,6%, régimen contributivo (las aseguradoras pueden ser públicas o privadas) 4% regímenes especiales	48,4% régimen subsidiado (financiado con recursos fiscales, subsidios cruzados y contribuciones)	----	3% seguros privados voluntarios
Ecuador	17,6% IESS 6,5% SSC 3,4% FFAA y POL	Materno infantil hasta 5 años	Acceso universal 70%	8,2%
Paraguay	16,4% IPS	----	Acceso universal 76%	7% (privado y FFAA)
Perú	20,7% EsSalud	39,3% SIS (pobres)	Cobro en los servicios públicos para los no asegurados	4,7% (otros seguros)
Uruguay	53% cubierto por el Seguro Nacional de Salud /Fonasa (47% IAMC/Fonasa, 5% ASSE/Fonasa, 1,3% Seguros privado/Fonasa) 7% Sanidad Militar y Policía	----	30% ASSE no Fonasa	12% prepagas IAMC 1% seguros privados no Fonasa
Venezuela	30% IVSS, IPASME, IPSFA	----	Sistema Público Nacional de Salud acceso universal, integra los servicios del IVSS	Seguros privados

Fuente: Elaboración propia en base a UNASUR, 2012.

Si se consideran las evaluaciones disponibles sobre el rendimiento de las reformas promovidas identifican avances en términos de la equidad del sistema en tanto se incluyeron a sectores sociales desprotegidos, pero sin embargo no se registran mejoras en la calidad, eficiencia y fragmentación interna del sistema (Mesa Lago, 2007). Más allá de los limitados avances, en varios países de la región se registra una tendencia por el incremento de cobertura y la opción pro universalidad parece manifestarse en los moderados aumentos el gasto público en salud, así como en el diseño de estrategias correctivas dirigidas a incrementar la equidad.

constituyeron seguros integrales llega a más del 70% (Chile y Uruguay) (UNASUR, 2012). Pero más allá de las reformas instrumentadas específicamente en las políticas sanitarias, seguramente, el aumento en la incorporación de los asalariados a los esquemas vigentes de salud se vincule con las políticas de incentivo y regulación a la formalización laboral instrumentadas en la región en este período como se verá a continuación.

Interesa reiterar que se procesaron una serie de reformas sectoriales, de distinta envergadura, que buscaron, entre otros objetivos, limitar la exclusión de grupos sociales, haciendo necesario el

Cuadro 6. América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público en salud como porcentaje del PIB, del gasto público total y del gasto público social, años seleccionados del período 1992 - 2011* (En porcentaje)

	Gasto público en salud como porcentaje del PIB	Gasto público en salud como porcentaje del gasto público total	Gasto público en salud como porcentaje del gasto público social
1992 - 1993	2,7	10,9	21,8
1998 - 1999	2,9	11,3	19,8
2002 - 2003	3,0	12,3	19,5
2008 - 2009	3,8	13,0	20,1
2010 - 2011	3,9	13,5	20,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
*Promedio ponderado de países

Simultáneamente con el crecimiento del gasto público sectorial se verifica, para América Latina en su conjunto, una tendencia expansiva en las afiliaciones al componente de salud de la seguridad social entre los trabajadores, que oscilan en promedio entre un 54.4% en el año 2002 a un 66.4% en el 2011. Por supuesto, como era de esperar, los niveles de afiliación a esos servicios presentan serias variaciones entre los países de la región, ubicándose en un extremo superior Chile, Costa Rica y Uruguay, y en el inferior Honduras, Nicaragua y Paraguay (CEPAL, 2013[b], ver anexo).

En aquellos países donde se llevaron a cabo reformas sustantivas en el aseguramiento de la población la cobertura por seguros sociales alcanza a un 55% (Argentina) y en aquellos que

reposicionamiento del Estado en este campo de acción (las intervenciones públicas post-recorte). Entre ellas cabe detallar algunas experiencias en materia de salud significativas por distintas razones, ya sea por el nivel de mercantilización sufrido en períodos anteriores; por la fuerte fragmentación del sistema; por los importantes niveles de desprotección sanitaria; así como por el deterioro del sector previo a la aplicación de las nuevas iniciativas reformistas.

El Plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas de la Salud) en Chile se llevó a cabo para moderar el patrón mercantilista del esquema dual existente desde la década del '80, mejorando las regulaciones del subsistema privado y a la vez intentando disminuir los problemas de acceso y

atención del componente público, con miras de asegurar cierto grado de universalidad de las prestaciones (Barba, 2012). El Plan dio lugar a un paquete de garantías explícitas relativas al acceso; a la calidad del servicio a través de la aplicación de protocolos; a la oportunidad de atención en términos de tiempo y a la protección financiera tornando los costos financieros más tolerables para los beneficiarios.

México, por su parte, introdujo en su esquema fragmentado de salud, una propuesta relativamente novedosa, el Seguro Popular en Salud, dirigido para ciudadanos de estratos bajos, generalmente insertos en el mercado informal de trabajo, a los que el Estado les ofrece de manera subsidiada paquetes básicos de salud, relativos a medicamentos, tratamiento de un conjunto de enfermedades e intervenciones quirúrgicas (Valencia, 2012).

En el caso de Brasil, desde la Constitución Federal de 1988, conocida como Constitución Ciudadana, se consagró el derecho universal a la salud y el deber del Estado de asegurarlo, mediante la creación del Sistema Único de Salud (SUS). Si bien se registran importantes avances en términos de universalización del aseguramiento aún continúan existiendo desigualdades en el acceso, como resultado, entre otros factores, de la concentración de servicios en determinadas regiones y de la carencia de servicios en muchos municipios. Esa desigualdad responde, en buena medida, a la estructura del sistema ya que si bien la dirección del SUS es única, en los Estados de la Federación se ejecuta mediante el Distrito Federal y en los municipios por medio de las respectivas Secretarías de Salud con importantes márgenes de autonomía que se derivan en importantes diferencias de calidad de las acciones, regulación y falta de articulación entre otras.

La experiencia boliviana se asimila relativamente a las arriba mencionadas, en el sentido de buscar ampliar cobertura y mejorar el funcionamiento los servicios sanitarios. Teniendo en cuenta estos principios orientadores, se promovió un seguro universal de salud que forma parte de un sistema sanitario nacional, definido como único e intercultural. En este marco, se realizaron inversiones de infraestructura hospitalaria y se incorporaron parámetros de medicina indígena en los protocolos de atención de salud. A esta estrategia nacional se anexaron un conjunto de programas específicos, entre ellos, los materno infantil, dirigidos a poblaciones vulnerables, como el mencionado Bono "Juana Azurduy", con la pretensión de incentivar los controles sanitarios y así cubrir los vacíos de atención de la población en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

Por último, para cerrar este abreviado listado de nuevos ejemplos reformistas en salud, vale la pena indicar la reforma uruguaya, aún en fase de implementación, que intentó introducir coherencia sistémica y dinamizar un sector que se encontraba en el límite de su rendimiento. En este contexto, se impulsó un Sistema Nacional Integrado de Salud que, al igual que las iniciativas anteriormente detalladas, se planteó como objetivo universalizar el acceso a los servicios sanitarios y tornarlos más equitativos. Esta propuesta modificó la organización del área de salud, fundamentalmente, en tres rubros: en el modelo de atención, fortaleciendo el nivel primario de promoción y prevención; en la forma de gestión, facilitando la articulación de servicios públicos y privados; y en el sistema de financiamiento, creando el Fondo Único de Salud –FONASA –que recibe los aportes de los trabajadores, empleadores y del Estado (Fuentes, 2010).

Resulta evidente que, más allá de las pretensiones universalistas y de equidad de estas reformas aún resta un largo camino por recorrer en pos de disminuir la segmentación del sector y mejorar la calidad de los servicios brindados en la región.

III. Trabajo

A tono con la pauta regional de prosperidad económica se han generado un número significativo de mejoras en el campo laboral, aunque dado el nivel de retraso relativo aún persisten asuntos pendientes para los gobiernos latinoamericanos. En ese sentido se registran avances significativos en relación al descenso en los niveles de desempleo, calidad del empleo, evolución del salario y negociación colectiva. Pero, en contrapartida, aún persisten importantes contingentes de población excluida de los mecanismos formales de protección laboral.

El punto de inflexión en las tendencias del mercado

laboral se da con el repunte de la economía latinoamericana ya que posibilitó una reducción del desempleo del 8,1% en el año 2009 a un 7,3% en el 2010 (OIT, 2010) y ese guarismo continuó con su caída al punto que en el año 2013 la tasa volvió a alcanzar mínimos históricos que rondó al 6% (OIT, 2013). Importa añadir además que el tipo de mejora registrada es cualitativamente diferente respecto a situaciones precedentes ya que si bien durante la década del noventa la región registró importantes incrementos en los niveles de empleo, básicamente se concentraban en el sector informal de la economía y sin aumentos de los salarios mínimos reales (Ibíd.). No obstante esta noticias alentadoras, el panorama futuro parece complejo ya que según estimaciones internacionales la región necesita generar 43,5 millones de empleos en los próximos diez años para incorporar a las personas que ingresan al mercado y, a la vez, mantener la tasa de desempleo por debajo del 7% (Ibíd.).

La buena performance en materia de reducción del desempleo permite centrar decididamente la atención en los (históricos) niveles de informalidad en el mercado de empleo, es decir en qué condiciones trabaja ese creciente número personas que integra la fuerza de trabajo. Al año 2013 aún un 47% de los ocupados no agrícolas trabajaban en condiciones de informalidad (OIT, 2013) aunque en los últimos años se ha registrado un importante aumento del empleo protegido por la seguridad social. Así, como se puede observar en el cuadro 1 del Anexo, el promedio global de cotizantes a sistemas de pensiones en la región, como indicador de mejora en la formalización, pasó de un 46,1 en el año 2002 a un 55,4% en el 2011 (CEPAL, 2013[b]).

Más allá de los avances registrados nuevamente existen señales de alerta que conviene resaltar y a ese respecto la siguiente cita resulta particularmente reveladora: *"En cuanto a la formalización de la informalidad, se estima que si se lograra un crecimiento sostenido de 3.4% anual, que en la actualidad no se alcanza, la tasa de empleo informal (no agrícola) disminuiría de 47.7% en 2012 a 42.8% en el 2023, una reducción de 4.9 puntos porcentuales. Para lograr esto el 84% de los nuevos empleos generados en la siguiente década tendrían que ser formales."* (OIT, 2013: 18). El panorama se debe complejizar si se toma en cuenta que el sector informal (junto a los trabajadores familiares y los cuentapropistas) no está cubierto, en la mayor parte de los países, por leyes laborales dificultándose así el ejercicio del derecho a la negociación colectiva y, por tanto, a las posibles mejoras asociadas.

Vinculado a este último punto interesa mencionar que si bien la libertad sindical es un derecho formal y reconocido en la mayor parte de las legislaciones de los países latinoamericanos, existen ciertas restricciones a esa libertad tales como el establecimiento de tasas mínimas de afiliación en algunos países o aumentos del número de quejas y demandas nacionales e internacionales (Vega Ruiz, 2004).

En los primeros años de la década pasada no parecieron darse grandes reformas laborales, sino parciales. Entre las que se destacan hay que mencionar las modificaciones a regulaciones de los actores colectivos en Colombia, Chile y Guatemala del año 2001, la peruana del 2002, las de Argentina de los años 2001 y 2004 y la de Uruguay del año 2005. Más allá de la valoración sobre este tipo de modificaciones estrictamente legales, la comentada llegada de una serie de administraciones de izquierda en la región sin lugar a dudas que impactó favorable en el poder negociador de este sector de la sociedad, en parte por el cambio del rol de los gobiernos en los ámbitos de negociación colectiva.

En relación a este punto si bien se podría añadir que también se han dado aumentos constantes de las tasas de afiliación sindical, conviene tomar con cautela este indicador dada la existencia de incentivos indirectos a la afiliación en un conjunto de países (tales como en Argentina con las obras sociales gestionadas por las centrales sindicales con personería gremial). Por tanto, aunque resalta como hecho favorable la mejora en la afiliación no da cuenta de forma precisa de la capacidad o poder sindical existente en la región.

Cuando se analiza la evolución del salario mínimo real de la década se constata que en la mayoría de los países de la región se registran avances significativos ya que se ha incrementado un 54% entre el año 2000 y el 2012 (OIT, 2013).
No obstante ello, existen notorias diferencias entre los países ya que en algunos el aumento ha sido menor al 25% mientras que para otros ha crecido en más del 50%. Entre los casos que aumentaron

por encima del promedio de la región destacan particularmente Nicaragua, Honduras, Brasil y Uruguay.

Cuadro 7. América Latina: años seleccionados de evolución de los salarios mínimos reales, 2003 - 2013 (Índice 200 = 100)

Años seleccionados	Promedio simple	Promedio Ponderado
2003	97,7	108,4
2006	107,8	124,8
2009	124,0	138,8
2012	137,2	154,0

Fuente: Basado en OIT, 2013.

El notable incremento de los salarios reales a una tasa de 1,5% anual en la región fue inferior al promedio mundial (Ibíd.) y este hecho básicamente se relaciona con la persistencia de sectores de producción de alta productividad con otros de baja y que a la vez concentran gran parte de la masa laboral latinoamericana. En este tipo de heterogeneidad de la estructura productiva y por consiguiente del mercado de trabajo está buena parte de la explicación de la distribución regresiva de la riqueza de la región.

Un último asunto que interesa considerar a la hora de repasar brevemente las protecciones laborales de la región es el relativo a la seguridad social. De forma esquemática se puede afirmar que la región evolucionó históricamente de manera segmentada según la estructura del mercado de trabajo (Mesa Lago, 1978; Isuani y Sanmartino, 1995) y cuyos orígenes, con las diferencias según los países, dependió del papel de los grupos de presión. En las últimas décadas, con particular énfasis en la del noventa, se dieron modificaciones importantes tendientes a la privatización de los esquemas de reparto jubilatorios y de pensiones en varios países de la región, pero pese a esos cambios no se lograron revertir los inconvenientes de cobertura y desfinanciamiento de los sistemas latinoamericanos.

Las reformas procesadas llevaron a que, de manera agregada, los sistemas de la región pasaran a tener un fuerte énfasis en la lógica actuarial y contributiva y con baja cobertura de los riesgos de financiamiento de la población adulta mayor (Arza, 2009). Al final de la década del noventa casi un cuarenta por ciento de los trabajadores asalariados no estaba cubierto (38,4%) y la protección en términos generales bajó de un 66,6% en el año 1990 a un 61,6% en 1998 (OIT, 1999). Además, esas cifras alarmantes esconden las importantes diferencias entre países de la región, ya que existían casos con más del 75% de los asalariados protegidos (Chile, Costa Rica y Uruguay) y otros que no llegaban a la mitad (Ecuador, Perú y Venezuela).

En el nuevo siglo se dieron cambios significativos dentro de los más importantes que cabe resaltar está el caso de la nacionalización de Argentina que procesó importantes niveles de aumentos de una cobertura ya extendida del país (Danani, 2013). Otro caso relevante lo constituye la reforma del régimen de pensiones junto la introducción de complementos al seguro de cesantía del caso chileno que permitió aumentar los niveles de cobertura de los segmentos más desfavorecidos de la sociedad (Robles, 2013).

Más allá de estas reformas, en términos generales la región aún presenta cifras modestas de cobertura en salud y/o pensiones ya que en el 2011 era de un 66,5% de la población y, además, "*3 de cada 10 trabajadores de la región no tienen ninguna cobertura de seguridad social, ni de salud o ni de pensiones*" (CEPAL, 2013[b]).

Sin lugar a dudas que los avances procesados en los últimos años son significativos en términos de mejora de los niveles salariales y de las condiciones de trabajo, en particular de la informalidad del empleo. Pero necesariamente las consideraciones

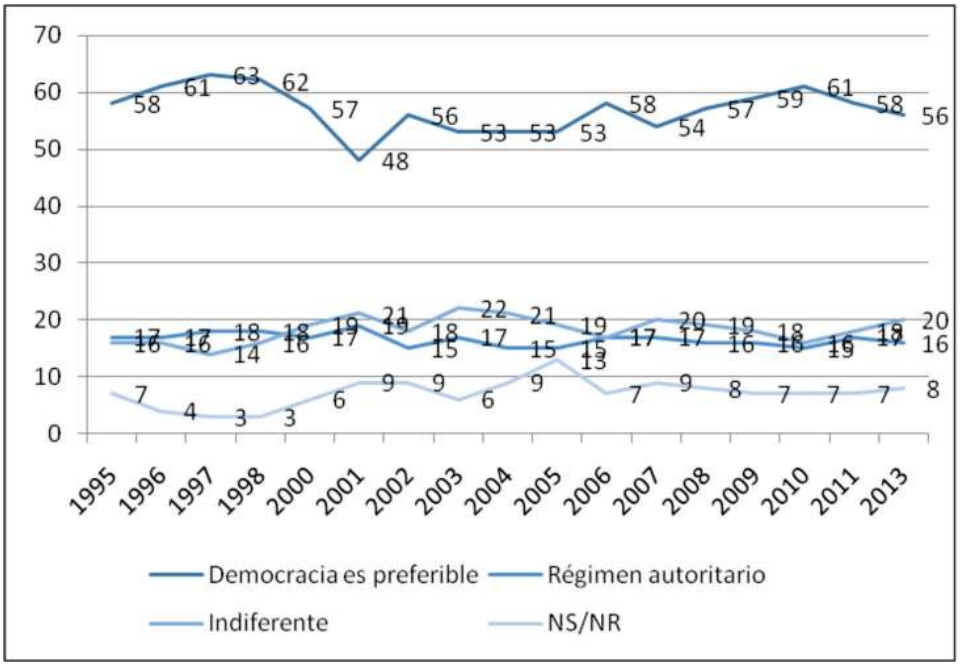
respecto a optimizar las problemáticas de la protección laboral latinoamericana debe tomar en cuenta de forma mucho más importante el hecho de que las contribuciones para financiar la protección no deberían estar asociadas únicamente al estatus laboral de las personas y, por lo tanto, considerar los diferentes esquemas laborales, familiares y generar tasas diferenciales según el nivel de ingresos de los hogares.

4.- Las valoraciones políticas ciudadanas del desempeño socioeconómico y político de la región

No hay lugar a duda que la última década del presente siglo fue de ganancia económica y social para la región, a lo que se agrega la estabilización y consolidación de los sistemas democráticos. Los "astros" parecen que se alinearon a favor del crecimiento, con dosis de distribución y el respeto de las "reglas de juego" para la toma de decisiones políticas.

En algún sentido, se podría considerar que esta buena performance socioeconómica se refleja en el apoyo mayoritario de los ciudadanos latinoamericanos al régimen democrático, que alcanza en promedio a un 56% contra un 16% que se inclinan a favor de los autoritarismos para el año 2013. Si bien el amplio respaldo general al sistema democrático esconde fuertes variaciones entre el universo de países de la región, no obstante es indicativo de una corriente política de opinión que tiende a consolidarse.

Gráfica 2. Apoyo a la democracia. Total de país 1995 – 2010.



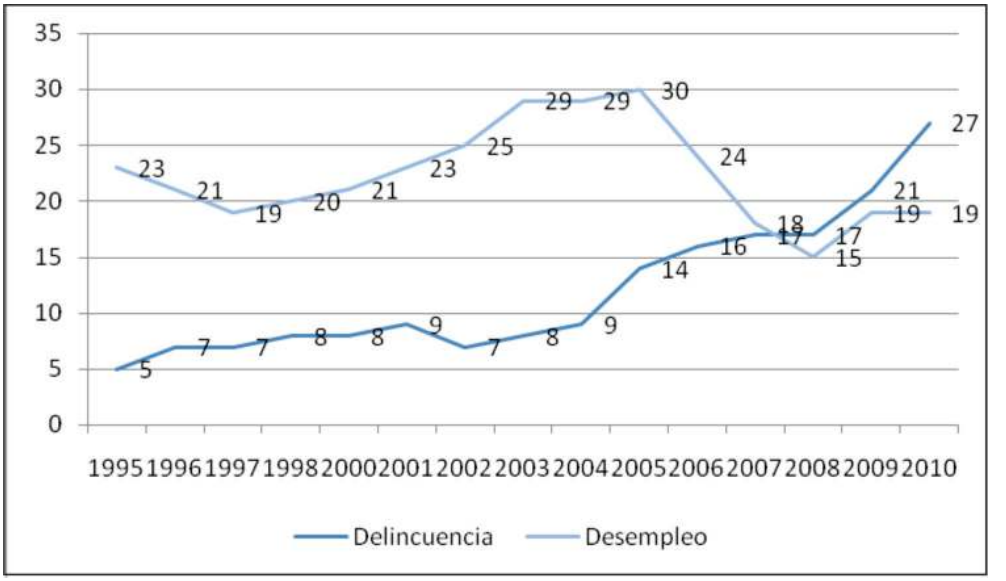
Fuente: Latinobarómetro 1995 – 2013. Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. Más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

La lectura de la gráfica N°2 permite constatar que esta tendencia a favor de la democracia se ha mantenido, con pequeños cambios, en los últimos 18 años pese a los vaivenes económicos que ha vivido Latinoamérica. Este escenario político tiende a ser alentador, sobre todo en un contexto como el actual de desaceleración del crecimiento, ya que el régimen político democrático no parece cumplir el papel de "variable de ajuste" frente a circunstancias económicas adversas, como en el pasado reciente de la región. (Dos Santos, 1989, O' Donnell, 2009).

Otro tema que importa abordar desde la opinión pública, aunque de manera indirecta, refiere al rendimiento de la conducción económica y las inversiones sociales realizadas en la última década en el continente. La información disponible permite conocer la identificación de los principales problemas nacionales de parte de la ciudadanía, lo que podría utilizarse como una aproximación de las visiones sobre los "saldos" socioeconómicos del crecimiento y las políticas públicas adoptadas.

En este sentido, se registra un cambio sustantivo en la visión de la población latinoamericana entre 1995 al 2010 en torno a las dificultades más importantes que enfrentan estos países.
El giro de la opinión pública regional consistió en pasar de considerar a la desocupación como el factor de mayor preocupación nacional y ubicar en su lugar a la seguridad ciudadanía (Gráfica 3).

Gráfico 3. Problemas más importantes: delincuencia – desempleo.
Total para América Latina 1995 – 2010 para Delincuencia y Desempleo.



Fuente: Latinobarómetro 1995 – 2010. Pregunta: En su opinión, ¿Cuál considera Ud. Que es el problema más importante en el país? *Aquí solo "Desempleo" y Delincuencia

Cuando se analiza esta información de manera desagregada para el año 2013, se constata que el amplio universo de los países latinoamericanos, incluidos los que forman parte del grupo de naciones con los mayores índices de desarrollo humano en la región (Chile, Uruguay y en menor medida Argentina[4]) concentran la preocupación de los ciudadanos en la temática de la delincuencia y el delito.

Cuadro 8. Resumen de problema más importante para el año 2013

País	Problema más importante	2013
Paraguay	Desocupación/desempleo	38
Nicaragua	Desocupación/desempleo	29
Rep. Dominicana	Desocupación/desempleo	23
Colombia	Desocupación/desempleo	19
Uruguay	Delincuencia/seguridad pública	47
Perú	Delincuencia/seguridad pública	36
Paraguay	Delincuencia/seguridad pública	35
Argentina	Delincuencia/seguridad pública	35
Chile	Delincuencia/seguridad pública	31
Guatemala	Delincuencia/seguridad pública	30
Venezuela	Delincuencia/seguridad pública	28
Ecuador	Delincuencia/seguridad pública	28
Honduras	Delincuencia/seguridad pública	28
México	Delincuencia/seguridad pública	27
Bolivia	Delincuencia/seguridad pública	24
El Salvador	Delincuencia/seguridad pública	21
Costa Rica	Corrupción	20
Brasil	Problemas de la salud	35

Fuente: Latinobarómetro 2013. Pregunta: En su opinión ¿Cuál considera Ud. Que es el problema más importante del país?

Cabe indagar el significado político de este "cambio de giro" en las percepciones de la población regional en torno a las dificultades de sus países. No hay lugar a duda que la problemática de la desocupación es de naturaleza claramente diferente a las cuestiones de seguridad ciudadana. Mientras que la primera hace referencia a potenciales situaciones de insuficiencia o limitación de ingresos económicos para garantizar condiciones de vida aceptables, los temas de delincuencia remiten a cuestiones de orden público, debilitamiento de la pautas de convivencia social que no guardan una estrecha vinculación con carencias socioeconómicas de los diferentes grupos de población.

Este nuevo escenario de valoraciones ciudadanas permite afirmar que América Latina trasladó sus inquietudes cívicas de un plano económico, asociado a la generación de ingresos y satisfacción de necesidades sociales, a otro ligado a garantizar las libertades civiles y de cuidado de la propiedad.

Seguramente la pauta crecimiento económico

regional combinada con dosis de distribución de la riqueza que adoptaron una proporción significativa de naciones en este período, modificó esta agenda de problemas nacionales. Se debilitaron las clásicas preocupaciones ciudadanas en torno a los ingresos, el empleo, y la pobreza, reflejando de alguna manera el avance latinoamericano en materia socioeconómica. Más allá de los desafíos que este continente tenga por delante en diversos planos, en particular, en lo relativo a la protección social, sería adecuado sopesar políticamente las inversiones faltantes y los avances alcanzados hasta el momento. Planteado bajo otros términos, se tienen que considerar los éxitos logrados en bienestar (la mitad del vaso lleno) en relación a los vacíos o debilidades de la intervención pública para garantizar adecuados niveles de inclusión e integración social (la mitad del vaso vacío).

5.- Consideraciones finales

América Latina procesó cambios significativos en materia de bienestar, que pueden calificarse en términos de debilitamiento de su clásico patrón excluyente. Cabe anotar que este movimiento se llevó a cabo en un período en el que la dinámica política y económica se combinó de manera "virtuosa", promoviendo niveles moderados de distribución de la riqueza.

Importa reafirmar que esta tendencia a favor de "lo social" emerge en un contexto caracterizado por un ritmo de crecimiento económico sostenido, (aunque en el presente se advierten signos de desaceleración); por la relevancia pública de visiones críticas de las posiciones liberales extremas que habilitaron la legitimación de intervención estatal, y además por más de dos décadas de estabilidad democrática que permitió la acción de actores colectivos de la sociedad civil (sindicatos, movimientos indígenas, de género, de estudiantes, etc.), así como el crecimiento electoral de partidos políticos progresistas y/o de izquierda.

En este marco, los Estados latinoamericanos se responsabilizaron de las situaciones de pobreza regional e institucionalizaron una serie de medidas y planes específicos para enfrentarlas, sin conseguir establecer un componente sólido de asistencia moderna articulado con el resto de las políticas sociales.

En el sector salud, se fomentaron políticas para revertir, en el mejor de los casos, o apenas detener las modalidades excluyentes y segmentadas de la provisión de bienes esenciales como los relativos a la salud. Sin embargo, estos sistemas sectoriales no son fácilmente permeables a modificar sus rasgos mercantilizadores y de calidades diferenciadas según los diferentes estratos socioeconómicos.

Los mercados de empleo regionales también mostraron avances sustantivos que repercutieron favorablemente en los esquemas de seguridad social, referidos a la promoción de la formalización laboral, aumento del salario mínimo y del real, disminución de la desocupación, entre otros avances. Pero esas iniciativas se inscribieron en ámbitos laborales altamente estratificados en términos de protecciones, incluyendo en estas apreciaciones a los importantes niveles de informalidad que aún se manifiestan en el continente.

El conjunto de políticas sociales llevadas a cabo en materia de asistencia, salud y del empleo-seguridad social ponen de manifiesto cierto nivel de éxito alcanzado en la distribución de la riqueza nacional e inclusión de segmentos poblacionales a los esquemas formales de protección social. Pero simultáneamente se evidencian las deudas que aún persisten en este campo de acción.

Cabe detallar las asignaturas pendientes de la región en torno al bienestar, y ellas parecen concentrarse en el "núcleo duro" de la distribución y seguridad social, relativas al debilitamiento de la segmentación y dualización de los sistemas de protección regionales. Este tipo de revisiones supone modificar los arraigados legados de exclusión y de tratamiento diferencial de las necesidades sociales de los diversos estratos socioeconómicos, y por ende tendería a promover políticas sociales de corte universal, que fomentan el aumento de la calidad de los servicios públicos. Los costos económicos y políticos de estos cambios son altos en la medida que requieren de un aumento sustantivo de recursos financieros del presupuesto nacional y de una amplia coalición de apoyo en pro de la redistribución de la riqueza y de la instalación de políticas de protección que favorezcan los intercambios en los diversos grupos sociales. Es decir que se logren consagrar

parámetros de calidad de los bienes públicos que contemplen las expectativas de los diferentes sectores y se dejen de lado las medidas sociales únicamente para pobres, aquellas que con el pasar del tiempo se deprimen, y se suspenden temporal o definitivamente por ausencia de soportes políticos.

Si bien la temática en torno a la mejora sustantiva de las prestaciones sociales ha sido el talón de Aquiles de América Latina, signada históricamente por la desigualdad social y la resistencia de las élites económicas a distribuir una proporción de sus ganancias, los avances sociales alcanzados en el presente, abren la oportunidad de discutir qué tipo bienestar se pretende impulsar, así como también qué tipo de universalismo se busca instaurar en el campo de la protección social.

El actual contexto de disminución en el ritmo de crecimiento regional introduce un conjunto de dudas económicas y políticas sobre las posibilidades efectivas de continuar con la expansión y el mejoramiento de las prestaciones sociales. Sin embargo, cuando se toma en cuenta el apoyo ciudadano a los regímenes democráticos de toma de decisiones y el tipo de preocupaciones post materiales de la población latinoamericana, resulta difícil el retorno a un pasado de exclusiones y marginación de sectores sociales ■

6.- Bibliografía

Álvarez Rivadulla, M. J. (2012). "Clientelism or something else? Squatter politics in Montevideo, Latin American Politics and Society, Vol 54, N° 1.

Antía F., Castillo M., Fuentes G. y Midaglia C. (2013) "La renovación del Sistema de Protección uruguayo: el desafío de superar la dualización". En Fuentes, G. y Midaglia, C. *Los cambios en los sistemas de bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 22 N°2. Montevideo: ICP – FCS. ISSN 0797 9789; ISSN 1688-499X (en línea).

Arza, Camila. (2009). La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y alternativas políticas. En *Revista de Desarrollo Económico Vol. 195*. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Auyero, Javier (2001). *Poor people´s politics*. Carolina del Norte: Duke University Press.

Barba, Carlos. (2012). "La reforma de los sistemas de salud en América Latina: los casos de las reformas tempranas, intermedias y de tercera generación en México y Chile". En *(Des) Encuentros entre las reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes, CLACSO.

Bastagli, F. (2008). "Conditionality in Public Policy Targeted to the Poor: Promoting Resilience?" Social Policy & Society 8(1): 127-140. Cambridge: Cambridge University Press.

Bértola, L. y Ocampo, J.A. (2010). *Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad: una Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: SEGIB.

CEPAL (2013[a]). Economic and social overview of Latin America and Caribbean. Meeting of the Regional Coordination Mechanism for Latin America and the Caribbean - Santiago, 24 January 2013. Santiago de Chile. Disponible en www.cepal.org

CEPAL (2013[b]). *Panorama Social de América Latina, 2013*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

Danani, C. (2013). "El Sistema de Protección Social Argentino entre 2002 y 2013: Buscando el modelo que nunca tuvo". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº 22, Nº2, 2013 Los cambios en los sistemas de Bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales. ISSN: 0797 9789. ISSN 168-499X (en línea)

Dos Santos, W., (1987). *Cidadanía e Justicia*. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

Esping – Andersen, G. (2000). *Fundamentos Sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.

Ewig, Ch. & Kay, S. (2011). *Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms*. In Latin American Politics and Society Volume 53, Issue 4, pages 67–99, W

Filgueira, F. (2013). "Los regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº 22, Nº2, 2013 Los cambios en los sistemas de Bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales. ISSN: 0797 9789. ISSN 168-499X (en línea)

Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América*

Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Fuentes, G. (2010). "El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que lo hicieron posible". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº12,* Montevideo: Ed. CAUCE – ICP.

Fultz, E. y Francis, J. (2013). "Cash transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women: A comparative analysis. Experiences from Brazil, Chile, India, Mexico and South Africa". Working Paper 4/2013. Gender, Equality and Diversity Branch - Conditions of Work and Equality Department - Social Protection Department of the International Labour Office. Ginebra: International Labour Office. ISBN 978-92-2-128193-1 (print) ISBN 978-92-2-128194-8 (web pdf).

Garay, M. (2010), Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America. Dissertation of Doctor of Philosophy, University of California, Berkeley. Mimeo.

Gough, I. y Wood, G. (2004); *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Graham, C. (2002). "Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies". Social Protection Discussion Paper, The World Bank. Washington: World Bank.

Haggard, S. y Kaufman, R. R. (2008) *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Isuani, A. y Sanmartino, J. (1995). *La reforma provisional argentina: opciones y riesgos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/CIEPP.

Korpi, W. y Palme, J. (1998); "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality and poverty in the Western countries" en American Sociological Review, Vol. 63, Nº 10.

Marshall, T. H. (1969). *Cidadanía, Classe Social e Status*. Brasil: Ed. Zahar.

Mirza, C. (2014). *(Re) Construcción de las matrices de Bienestar en América Latina. Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*. Buenos: CLACSO.

Mesa Lago, C. (2007). *Reassembling Social Security. A surrey of pensions and healthcare reforms in Latin America.* New York: Oxford University Press.

Mesa – Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Midaglia, C. y Silveira, M. (2011); "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay" en C. Barba y N. Cohen (eds.): Perspectivas críticas sobre la cohesión social, Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Midaglia, C.; Castillo, M. y Fuentes, G. (2011), "El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay". Revista Chilena de Administración Pública. Santiago de Chile: Universidad de Chile. *ISSN:* 07176759

Ocampo, J. A. (2011) Seis décadas de debates económicos latinoamericanos, Disponible en: http://policydialogue.org/files/events/SEGIB-PNUD_Ocampo-final.pdf

Ocampo, J. A. y Parra, M. A. (2003) "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", Revista de la CEPAL, Nº. 79. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

O' Donnell, G. (2009) *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.

OIT (1999). *Panorama Laboral de las Américas*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2010). *Informe laboral / Panorama Laboral 2010. Crisis económica y recuperación. Alcances sobre el empleo y trabajo decente en América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2013). *Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Rawlings, L. (2005) "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programmes", World Bank Research Observer 20 (1): 29. Washington: World Bank.

Robles, C. (2013). "Los desafíos de la protección social en un país de renta alta: el caso chileno". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº 22, Nº2, 2013 Los cambios en los sistemas de Bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social.* Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales. ISSN: 0797 9789. ISSN 168-499X (en línea).

Traversa, F. (2008). Democracia y redistribución en América Latina. En *Stockolm Review of Latin American Studies*, Estocolmo: Institute of Latin American Studies; ISSN: 16540204

UNASUR (2012). *Sistemas de salud en Suramérica: desafíos para la universalidad la integralidad y la equidad*. Instituto Suramericano de Gobierno en Salud; Ligia Giovanella, Oscar Feo, Mariana Faria, Sebastián Tobar (orgs.). Rio de Janeiro: ISAGS, 2012

Valencia, E. (2008). Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates. En *The Annual Re-*

view of Sociology Vol. 34. Disponible en: www.annualreviews.org con acceso 25 de setiembre de 2014.

Valencia, E. (2012). "Segmentación y estratificación del sistema de salud en México: actores y raíces históricas". En *(Des) Encuentros entre las reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes, CLACSO.

Vega – Ruiz, M. (2004). "Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina El desarrollo práctico de un principio fundamental". Documento de Trabajo Nº 28 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra: OIT.

Anexo

Cuadro 1. Afiliación a salud y pensiones de los asalariados de 15 años y más, alrededor de 2002 y 2011 (En porcentaje)

	Afiliación a sistemas de salud		Afiliación a sistemas de pensiones	
	2002	**2011**	**2002**	**2011**
Argentina	65	78	55	69
Bolivia	30	44	26	32
Brasil			65	76
Chile	92	97	77	82
Colombia	53	92	41	57
Costa Rica	84	87		75
República Dominicana	51	75	42	63
Ecuador	45	66	42	65
El Salvador	50	49	49	47
Guatemala	38	45	36	38
Honduras	36	37	38	39
México	54	72	41	41
Nicaragua	29	36	33	34
Panamá	73	80		
Paraguay	33	40	28	35
Perú	39	65	27	50
Uruguay	98	99	77	85
Venezuela			61	73
América Latina	54,4	66,4	46,1	55,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Panorama Social 2013[b].

Notas

[1] Chile fue uno de los pocos que mantuvieron una estricta prudencia fiscal.

[2] Especialmente debido a la caída persistente de los muy altos niveles de crecimiento que venía exhibiendo la economía China y la modesta recuperación de Estados Unidos.

[3] A modo de ejemplo según datos de OCDE Grecia 23,1% del PIB, España, 27,1% y Portugal 25,7% en el período 2012 – 2013 (Ver www.ocde.org)

[4] Costa Rica integra la categoría de naciones con buenos indicadores de desarrollo humano concentra su preocupación pública en la problemática de la corrupción.

*** María del Carmen Midaglia**

Doctora en Ciencia Política por la por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, IUPERJ. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. E-Mail: midaglia@gmail.com

**** Marcelo Castillo**

Candidato a Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. E-Mail: mcastillofernandez@gmail.com

Mudanças sociais no Brasil no início do século XXI: políticas públicas em educação que fizeram a diferença

Dalila Andrade Oliveira*

Resumo:

Este artigo discute as mudanças sociais ocorridas no Brasil a partir de 2003 como resultado de um conjunto de medidas que, por iniciativa do governo federal, acabaram por promover uma inversão na agenda política brasileira. A atenção se volta para o setor educacional, procurando identificar algumas políticas públicas em educação no período abordado que fizeram a diferença no sentido de contribuir para a inclusão de numeroso contingente no sistema escolar brasileiro, da creche à educação superior. O que se procura demonstrar é que a educação por si só não promove a mudança social, mas acompanhada de um conjunto de políticas e programas sociais dirigidos à eliminação da condição da pobreza e à redução da desigualdade, ela pode ser um importante mecanismo de promoção de justiça social.

Palavras-chave: Mudança Social; Política Educacional; Brasil.

Abstract:

This article discusses the social changes that happened in Brazil since 2003, as a result from a federal government's set of measures that ended by promoting an inversion in the Brazilian political agenda. The text focuses on the educational sector, seeking to identify some public policies in education during the concerned period that made the difference in contributing to the inclusion of a large number of people in the Brazilian school system, from daycare to higher education. It seeks to demonstrate that only education itself does not promote social change, but might be an important mechanism for promoting social justice when, followed by policies and social programs aimed at eliminating poverty and reducing inequality.

Keywords: Social Change; Educational Policy; Brazil.

Discutir as mudanças sociais vividas pelo Brasil neste início de século não é tarefa fácil dada a complexidade que a questão comporta e o momento pouco favorável à projeção de futuro. O país vive uma crise política na atualidade em decorrência das dificuldades enfrentadas pela presidente Dilma Rousseff para impor um projeto de governo que corresponda aos anseios dos setores que a elegeram e que possa radicalizar as mudanças iniciadas pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Contribuem para tais dificuldades, as pressões exercidas pelos dois outros poderes da República, o Judiciário e o Legislativo, sendo que este segundo tem feito uma oposição permanente ao seu governo. O poder executivo não tem conseguido a maioria no Congresso, em especial na Câmara dos Deputados para aprovar suas propostas. Concorrem para esta crise outros fatores, tais como uma manifestação social conservadora que tem feito coro a propostas políticas retrógradas tanto em termos políticos quanto morais por membros do parlamento, manipulada pelas denúncias de corrupção que envolvem em outros partidos, o Partido dos Trabalhadores (PT) e, ainda, a crise econômica mundial, que tem seus impactos diretos na economia brasileira. Esse quadro tem

resultado em que os primeiros meses de mandato da presidente Dilma tenham sido caracterizados por muitas concessões à direita, envolvendo a negociação de importantes ministérios, inclusive os da área social. A presidenta tem demonstrado dificuldades em retomar um diálogo mais estreito com a sociedade e de propor uma agenda que possa interagir com as novas demandas e expectativas dos diversos atores sociais.

Com essas considerações iniciais, este artigo se propõe a discutir as mudanças sociais ocorridas no Brasil a partir de 2003, como resultado de um conjunto de medidas que, por iniciativa do governo federal, acabaram por promover uma inversão na agenda política brasileira na primeira década deste século. A atenção se volta para o setor educacional, procurando identificar algumas políticas públicas em educação no período abordado que fizeram a diferença no sentido de contribuir para a inclusão de numeroso contingente no sistema escolar brasileiro, da creche ao ensino superior. O que se procura demonstrar é que a educação por si só não promove a mudança social (Oliveira, 2010), mas, acompanhada de um conjunto de políticas e programas sociais dirigidos à eliminação da condição da pobreza e à redução da desigualdade, ela pode ser um importante mecanismo de promoção de justiça social.

Boudon e Bourricaud (1993) ao tentar formular um verbete sobre mudança social indagam se não deveria a Sociologia limitar-se a análises de processos de mudança datados e situados. Para eles, a evidente diversidade dos processos de mudança social basta para legitimar a questão de saber se é possível falar de uma teoria da mudança social. O reconhecimento por esses sociólogos dos aspectos complexos da mudança social tem por consequência a rejeição de tradições que pretendem que a mudança tome necessariamente a forma de rupturas resultantes do surgimento de contradições, como a tradição marxista, assim como rejeita certas variantes do "estruturalismo" para as quais o futuro estaria contido nas estruturas do presente.

Neste texto, trato as mudanças sociais como processos politicamente intencionados, datados e situados em um contexto específico. Nesse sentido, o presente artigo se propõe a discutir as mudanças ocorridas no Brasil, a partir de 2003, orientadas por um projeto político que pôs em relevo questões sociais historicamente ignoradas na agenda nacional.

Mudança de rumo na política nacional no início do século XXI

O século XXI teve seu início marcado no Brasil pela assunção de um governo democrático-popular, composto por uma ampla coalizão partidária tendo à frente o PT, o qual, após sucessivas tentativas, conseguiu eleger como presidente da República seu maior líder, Luiz Inácio Lula da Silva. Inaugura-se com essa eleição um novo período na história do país, que após 21 anos de Ditadura Militar (1964-1985), e uma década de reformas neoliberais comandadas pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, começa a experimentar algumas inversões de prioridades na sua agenda política. Conhecido mundialmente como um país extremamente desigual, o Brasil é portador de altas taxas de pobreza e violência, apesar de suas muitas riquezas, incluindo as naturais. Os desafios para promover mudanças sociais que pudessem fazer do Brasil uma nação mais justa passavam necessariamente por uma inversão na agenda política que pudesse perseguir a superação do subdesenvolvimento, e, ao mesmo tempo, promover a inclusão de enormes contingentes na vida social. Com uma biografia e história política bem distinta dos presidentes que o antecederam, Lula obteve legitimidade para realizar importantes mudanças sociais e políticas no país, tanto no plano interno quanto externo.

De acordo com Fiori (2013), "depois de um longo período de alinhamento quase automático às '–grandes potências ocidentais'–, o Brasil se propôs a aumentar sua autonomia internacional, elevando a capacidade de defesa de suas posições, em virtude de seu poder político, econômico e militar. Nesse período, o Brasil contou com a liderança política de um presidente que transcendeu as dimensões do seu país e projetou internacionalmente sua imagem e sua influência carismática" (p.31). De fato Lula se tornou uma liderança internacionalmente conhecida e reconhecida nos seus muitos títulos de *doutor honoris causa* em universidades latino-americanas e europeias.

Nos anos 1990, o Brasil enfrentou um processo de reformas cujo objetivo principal proclamado era a modernização do Estado e sua adequação às exigências da economia mundial. O modelo adotado perseguiu a descentralização dos serviços e do atendimento às políticas sociais e, consequentemente, maior desregulamentação. Os programas de reforma em nível federal, estadual e municipal foram no sentido de promover a descentralização administrativa e financeira, imprimindo uma tendência gerencial às formas de administração pública.

A partir desse momento, observa-se uma tendência à focalização das políticas públicas nas populações mais vulneráveis. Segundo Salama e Valier (1997), tal tendência foi inspirada no modelo britânico de reforma do Estado com adequações ao contexto latino-americano e a focalização nos mais pobres. Tal focalização foi realizada a partir da definição de um padrão mínimo de atendimento que, apesar de ter promovido algum ganho por parte dos atendidos, não teve a capacidade de retirar essas populações do nível de destituição social em que se encontram.

Assim, a descentralização das políticas sociais foi predominante no quadro de reformas do Estado brasileiro, a partir de 1994. Essas reformas resultaram em relativo recuo do Estado na execução direta das políticas sociais, bem como da participação direta no setor produtivo, promovendo a privatização de importantes empresas estatais. Essas reformas realizaram mudanças na dinâmica de financiamento das políticas públicas e sociais, envolvendo ainda mais a iniciativa privada na gestão pública. Foi o que se observou com a Emenda Constitucional n.º 19, de junho de 1998, que refletiu bem a racionalidade presente na reforma do Estado, assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e sua intenção de instituir a figura jurídica das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão. Foi este o modelo de Estado que antecedeu o governo Lula.

Belluzzo (2013) observa que, em 2003, apesar dos muitos que auguravam que o país viveria um desastre econômico com a eleição de Lula, o que se constatou foi a progressiva aceleração do crescimento em ambiente de baixa inflação. O Brasil encerrou a década de 1990 com uma regressão da estrutura industrial, ou seja, não acompanhou o avanço e a diferenciação setorial da indústria manufatureira global, além de perder competitividade e elos nas cadeias que conservou.

De acordo com Pochman (2013), ao contrário do que se viu nos anos precedentes, no período entre 2003 e 2010 constata-se uma recuperação na participação do rendimento do trabalho na renda nacional, com ampliação da taxa de ocupação em relação ao total da força de trabalho da formalização dos empregos da mão-de-obra, com a queda da pobreza absoluta. O autor lembra ainda que observando os últimos quarenta anos, a maior expansão quantitativa de ocupações ocorreu justamente no primeiro decênio do século XXI, sendo que a grande parte dos postos de trabalho gerados concentrou-se na base da pirâmide social, já que 95% das vagas abertas tinham remuneração mensal de até 1,5 salário mínimo. Isto significou o saldo de 2 milhões de ocupações abertas por ano em média para o segmento de trabalhadores de salário de base.

Ainda de acordo com Pochmann (2013: 151), as bases da economia social atual originaram-se na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os grandes complexos do Estado de Bem-Estar Social, especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), favoráveis ao avanço importante do gasto social absoluto e relativo ao Produto Interno Bruto (PIB). Acrescenta que:

> *"Mesmo assim, a difusão do receituário neoliberal na década de 1990 praticamente paralisou as possibilidades de avanço do gasto social, com crescente focalização dos recursos e desvio na tendência universalista".*

Contudo, observa que esse avanço não tem sido bem percebido. Para ele,

> *"continua a reinar a visão liberal-conservadora que considera o gasto social como algo secundário, associado ao paternalismo de governantes e, por isso, passível de cortes". (Pochmann, 2013, p.151)*

São bastante acertadas as observações do autor se concentramos nossa atenção nas últimas medidas adotadas pela Presidente Dilma que retiraram do orçamento da educação para 2015 cerca de 9,4 bilhões de reais, comprometendo importantes políticas desenvolvidas no referido decênio. Tais

medidas põem em risco um conjunto de estratégias que vinham sendo adotadas no sentido de impulsionar o desenvolvimento econômico no país, mas buscando integrar setores que estiveram marginalizados, sobretudo, do acesso às políticas públicas e sociais de vital importância para uma vida digna e do acesso ao consumo.

Discutindo ainda a necessária superação do subdesenvolvimentismo brasileiro, Pochmann (2013), afirma que a dinâmica das mudanças sociais encontra-se associada às transformações na estrutura produtiva, com o crescente impulso do setor terciário, especialmente na geração de postos de trabalho. Para ele, isto ocorre sobre quatro pressupostos que fundamentaram a estratégia de mudança social de natureza pós-neoliberal conduzidas desde 2003, sendo eles:

> *1°) o abandono da perspectiva neoliberal de que bastaria alcançar a estabilidade monetária para que, com a abertura produtiva, comercial, tecnológica, bancária e trabalhista, ocorressem automaticamente a expansão econômica e os avanços sociais. Nesse sentido, considera que a recuperação do papel do Estado com os governos Lula e Dilma se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento, insistindo em que os resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maior que na década de 1990, combinado com a redistribuição da renda, especialmente na base da pirâmide social, e a elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional.*

2°) A opção por conceder forte ênfase às políticas sociais. Nesse sentido, a elevação do salário mínimo foi fundamental, registrando

> *"um aumento de quase 54% em termos reais, com queda sensível no desemprego e na informalidade da mão de obra ocupada. A despeito da ampliação da cobertura e dos valores pagos aos aposentados e pensionistas, da incorporação de mais de 12 milhões de famílias no Programa Bolsa Família e da inclusão bancária e creditícia de milhões de brasileiros, o endividamento público caiu de mais de 55% do PIB, em 2002, para cerca de 40% do PIB, em 2010. Simultaneamente, a pobreza caiu mais de 30% desde 2003, e o Brasil conseguiu voltar a permitir a ascensão social para milhões de brasileiros, após mais de duas décadas de congelamento das oportunidades educacionais, de renda e de ocupação." (Pochmann, 2013, p.154)*

3°) A busca de maior autonomia na governança interna da política econômica nacional. Sobre esse aspecto o autor argumenta:

"Nesse sentido, o governo Lula ousou romper com o passado, o que permitiu substituir o déficit pelo superávit comercial e fazer do mercado interno a principal fonte do presente dinamismo da economia nacional. Para isso, fortaleceu gradualmente a gestão operacional e técnica do Estado, paralisando a privatização e reativando o planejamento reorganizador do investimento público e da coordenação das expectativas do setor privado". (Pochmann, 2013, p. 155).

Ainda segundo o autor, o resultado direto foi o início da transição da macroeconomia da financeirização da riqueza para a macroeconomia do produtivismo, das obras de infra-estrutura e de ampliação da produção nacional em consonância com a elevação do consumo, sobretudo dos segmentos de menor renda, sem efeitos inflacionários.

Entretanto, essa dinâmica se vê ameaçada na atualidade, especialmente pela elevação, ainda que tímida, nos níveis de desemprego, agravada pela ameaça de paralisação do setor de infraestrutura, desde que foi instaurada a Operação Lava-Jato, envolvendo grandes empresas brasileiras no esquema de corrupção, e que, como primeira medida tiveram seus contratos suspensos e suas obras interrompidas[1].

4°) O reposicionamento do Brasil no estabelecimento da nova geopolítica mundial. Para Pochmann (2013), nesse período o Brasil equacionou alguns dos principais problemas de vulnerabilidade externa. De devedor passou à condição de credor internacional, inclusive do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa nova posição favoreceu a integração sul-americana e do Mercosul.

Na mesma direção, Fiori (2013) argumenta que, na América do Sul, o Brasil demonstrou, nos últimos dez anos, vontade e decisão de defender seus interesses e seu próprio projeto de segurança e integração econômica do continente. Com a expansão do Mercosul, a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e do Conselho

Sul-Americano de Defesa, o Brasil contribuiu para o engavetamento do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e reduziu a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e da Junta Interamericana de Defesa, criados e sustentados pelo patrocínio dos Estados Unidos.

É por tais razões que o Brasil alcançou posição nunca antes ocupada no cenário econômico mundial, sendo um dos responsáveis pela fundação do BRICS, com o especial destaque que tem recebido justamente pela melhoria das condições de vida de sua população.

Políticas públicas em educação que fizeram a diferença e promoveram mudanças sociais importantes

Nos últimos 10 anos o Brasil conseguiu diminuir de forma significativa o número de famílias vivendo em extrema pobreza. De acordo com o Instituto de Pesquisas Avançadas (IPEA), a proporção da população brasileira vivendo abaixo da linha de pobreza está em forte queda desde 2003. Enquanto a renda per capita dos brasileiros no topo da pirâmide subiu 16,6% de 2001 a 2011, os mais pobres tiveram um ganho de 91,2%. Esta é a maior redução das desigualdades documentada no país desde a década de 1960. Ao todo, 21,8 milhões de brasileiros saíram da linha da pobreza no período, sendo que 3,7 milhões apenas entre os anos de 2009 e 2011. (IPEA, 2011)

De acordo com o IPEA, além do trabalho que foi o carro-chefe da redução das diferenças entre ricos e pobres e justifica 58% da sua queda, as políticas públicas voltadas para os mais pobres também tiveram impacto significativo sobre a renda e custaram mais barato aos cofres públicos do que os gastos com a previdência. A previdência foi responsável por 20% da redução das desigualdades, enquanto os rendimentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família, por 4% e 13%, respectivamente.

Cada real gasto com o Bolsa Família tem um impacto sobre a desigualdade 362,7% maior do que a previdência. Isso significa que as desigualdades poderiam ter caído ainda mais se o país tivesse feito uma opção mais forte pelos mais pobres.

Enquanto a renda da população cresceu 40,7% até 2011, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), o PIB *per capita* do país aumentou 27,7%. De acordo com o IPEA, as famílias chefiadas por analfabetos tiveram um aumento de renda de 88,6%, contra uma queda de 11,1% nos rendimentos das famílias cujas pessoas de referência têm 12 ou mais anos de estudo completos.

No Nordeste, a renda teve um aumento de 72,8%, contra 45,8% do Sudeste. Entre os negros e pardos, os ganhos foram de 66,3% e 85,5%, respectivamente, enquanto para os brasileiros declaradamente brancos, esse aumento foi de 47,6%. Já a renda das crianças de zero a quatro anos subiu 61%, contra 47,6% daqueles entre 55 e 59 anos, tradicionalmente os que registravam maiores ganhos.

Contudo, o Brasil permanece sendo um dos países mais injustos do mundo. De acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD, 2010), o Brasil tem sido apontado como o terceiro pior índice de desigualdade dentre o conjunto de países que ele avalia. A distância entre pobres e ricos permanece abismal, apesar das políticas de redução da pobreza e de maior inclusão dos setores vulneráveis. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), 58% da população brasileira mantém o mesmo perfil social de pobreza entre duas gerações.

Mesmo com a redução da pobreza observada nos últimos 10 anos, que vem acompanhada do aumento na capacidade de consumo da população, a educação tem sido considerada um dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que menos acompanhou as mudanças. No caso brasileiro, foi desenvolvido ainda o Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDHM), que segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda –, mas buscando adequar a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Apesar de medirem os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são considerados mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros, pois ele não é a média municipal do índice, mas um cálculo feito a partir das

informações do conjunto da população brasileira em relação aos três indicadores. Esse índice ganha maior relevância na análise de políticas cuja a participação do município é importante.

O IDHM do Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010, segundo o "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013", divulgado pelo PNUD. De acordo com a publicação, a cidade com o IDHM mais elevado é São Caetano (SP), e os municípios que tiveram maior evolução no quesito "renda" são das regiões Norte e Nordeste. Entre os três indicadores que compõem o IDHM, o que mais contribuiu para a pontuação geral do Brasil em 2013 foi o de longevidade, com 0,816 (classificação "desenvolvimento muito alto", seguido por renda (0,739; "alto") e por educação (0,637; "médio")[2]. Esses resultados refletem as desigualdades do país e as mudanças que as políticas sociais mais recentes, a partir de 2003, têm promovido.

Apesar de a educação ter o índice mais baixo dos três quesitos, foi o indicador que mais cresceu nos últimos 20 anos: de 0,279 para 0,637 (128%). Segundo o Pnud, esse avanço é motivado por uma maior frequência de jovens na escola (2,5 vezes mais que em 1991). No indicador longevidade, o crescimento foi de 23% entre 1991 e 2010; no caso de renda, a alta foi de 14%.

Ainda segundo o Pnud, em 20 anos, 85% dos municípios do Brasil saíram da faixa de "muito baixo desenvolvimento humano". Atualmente, 0,57% dos municípios, ou 32 cidades do total que compõe o país, são consideradas de "muito baixo desenvolvimento humano". De acordo novamente com os dados do "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013", 85,8% dos municípios brasileiros faziam parte do grupo de "muito baixo desenvolvimento humano" em 1991. Em 2000, esse número caiu para 70% e, em 2010, despencou para 0,57%%.

A despeito de muitos programas em âmbito federal, estadual e municipal dirigidos à inclusão dos mais vulneráveis, ainda são muitos os entraves para a conquista do pleno direito à educação por camadas importantes da população brasileira, historicamente excluída ou à margem do sistema escolar, sem o que a permanência do cenário desigual é inevitável. (Oliveira, 2015)

No setor educacional foram muitas as políticas públicas desenvolvidas nesse período. O presidente Lula em seus discursos demonstrava uma clara preocupação com a ampliação das oportunidades de acesso e permanência no sistema educacional pelos mais pobres. Nesse sentido, "os grandes méritos da ação governamental no campo educacional durante a última década devem ser interpretados à luz deste grande objetivo inspirador e promotor de iniciativas, programas e planos que se multiplicaram mudando a fisionomia da educação brasileira". (Gentili & Oliveira, 2010)

O programa de governo que levou Lula à presidência da república foi chamado: "Uma escola do tamanho do Brasil". Após mais de uma década de reformas neoliberais, na sequência de mais de vinte anos de ditadura militar, como já comentado, muitos eram os anseios por mais justiça social e mais democracia. A educação, considerada um direito social indispensável ao gozo de outros direitos estava no centro do debate. Assim:

> *"O PT, na sua campanha, recolheria e reafirmaria essa bandeira, associada à luta contra a desigualdade, a necessidade de uma radical transformação da injusta distribuição de renda e da imperiosa retomada do crescimento econômico no país. A educação não era apenas reconhecida como uma política pública fundamental para a construção da democracia, um discurso que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso afirmava defender, porém no marco de um intenso programa de ajuste estrutural, privatizações e alta concentração de renda. A educação era entendida como um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negada ao povo brasileiro. Construir uma escola "do tamanho do Brasil" significa instituir no país um espaço público promotor de justiça social, direitos cidadãos, participação e igualdade. Uma escola cada vez mais democrática, em uma nação que fosse mesmo, de todos os brasileiros e brasileiras, não daqueles que dizem interpretar suas necessidades e nunca governaram no seu nome" (Gentili & Oliveira, 2010, p. 254).*

Podemos considerar que o governo democrático-popular iniciado por Lula reverteu significativamente o processo de reformas neoliberais do seu antecessor. Durante a última década, a educação como política social sofreu importantes mudanças que marcaram

definitivamente a sociedade brasileira. Essas mudanças foram forjadas em processos complexos, às vezes ambivalentes ou mesmo contraditórios. Mas fato é que, nesses 13 anos, importantes iniciativas foram desenvolvidas no sentido de ampliar e assegurar o direito à educação, especialmente, no que se refere à universalização da educação básica incluindo setores que historicamente estiveram às margens do sistema escolar e à democratização do acesso à educação superior. Merecem especial destaque: o Programa Bolsa-Familia (PBF), criado por meio da Lei Federal nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004; a criação da Secretaria de Educação Continuada e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD) em 2004, transformada em Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão (SECADI); e o Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/2010.

Na educação básica, é importante salientar a ampliação da obrigatoriedade escolar, por meio da Emenda Constitucional n° 59, de 11/11/2009, que alterou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal brasileira, estabelecendo a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para os indivíduos entre 4 e 17 anos de idade, assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Essa ampliação só se tornou possível porque foi precedida de uma importante medida no que se refere ao financiamento da educação básica: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio de uma Emenda Constitucional, a nº 53, de 19/12/2006. Este Fundo, com duração prevista para 14 anos, representou uma importante ampliação em relação ao Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)[3], por estabelecer e compreender o financiamento das três etapas constitutivas da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Essas duas medidas que foram promovidas a partir de alterações significativas na Constituição Federal contaram com atuação decisiva do governo federal.

Como consequência dessas mudanças, após décadas de lutas em busca de sua valorização, os docentes de educação básica no Brasil obtiveram uma importante conquista: a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei nº 11.738 de 2008. A instituição do PSPN, ainda que em patamares muito baixos, representou o reconhecimento dos docentes como profissionais, obrigando os 26 estados da federação e o Distrito Federal, bem como os 5.569 municípios existentes, a pagarem o mesmo valor mínimo para os que ingressam ou atuam na educação básica pública.

No que se refere à educação superior, a ação mais incisiva no sentindo de ampliar e democratizar o acesso foi a criação do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), por meio da Lei nº 11.096 de 2005, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação a estudantes brasileiros de baixa renda. O PROUNI é direcionado a um público específico, os egressos do ensino médio em situação de pobreza com renda bruta familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio para as bolsas integrais ou de até três salários mínimos por pessoa para bolsas parciais.

Outra importante ação dirigida à expansão da educação superior foi a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24/04/2007, constituindo uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O principal objetivo do Reuni foi ampliar o acesso e a permanência nas instituições universitárias federais. O programa permitiu a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior possibilitando o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas orientadas a diminuir as desigualdades sociais e educacionais no país.[4] Em paralelo ao REUNI, outros programas e medidas foram desenvolvidos com o objetivo de democratizar o acesso à educação superior de setores historicamente excluídos.

É importante ainda lembrar a Lei nº 12.711, de

2012, que estabelece cotas nas Instituições Federais de Ensino para pretos, pardos, indígenas e alunos de escola pública. Esta lei foi aprovada em agosto de 2012 após quase treze anos de tramitação enfrentando fortes resistências. E ainda o Decreto nº 6.755, de 2009, que institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR) e o Decreto nº 5.800, de 2006, que institui Universidade Aberta do Brasil (UAB). Essas normas foram responsáveis por uma verdadeira revolução nos dados relativos à formação de professores na última década, como pode ser constatado no gráfico abaixo:

No período 2012-2013, as matrículas cresceram 3,8%, sendo 1,9% na rede pública e 4,5% na rede privada. Essa matrícula está distribuída em 32 mil cursos de graduação, oferecidos por 2,4 mil instituições de ensino superior, 301 públicas e 2 mil particulares. As universidades são responsáveis por 53,4% das matrículas, enquanto as faculdades concentram 29,2%. Considerando-se o período 2003-2013, o número de ingressantes em cursos de graduação aumentou 76,4%.

O Censo mostra que as matrículas nos cursos de licenciatura aumentaram mais de 50% nos últimos dez anos, um crescimento médio de 4,5% ao ano.



Fonte: Capes, 2013.

O resultado dessas políticas pode ainda ser observado na mudança significativa do perfil dos alunos das universidades federais no Brasil. É o que demonstra um recente estudo realizado pelo INEP, que constata a popularização do perfil dos alunos das universidades federais no período entre 2001 e 2010. Esse estudo contatou que, em 2010, 44% dos alunos das Instituições Federais de Ensino pertenciam às classes C, D e E, sendo 41% oriundos de família que vivem com até três salários mínimos, 40,8% são pretos e pardos, a maioria mulheres, 75% tem até 24 anos e mais de 1/3 trabalham.

De acordo com o último Censo da Educação Superior, o total de alunos na educação superior brasileira chegou a 7,3 milhões em 2013, quase 300 mil matrículas acima do registrado no ano anterior.

Anualmente, mais de 200 mil alunos concluem cursos de licenciatura. Pedagogia corresponde a 44,5% do total de matrículas.

Entretanto, no período 2011-2013, percebe-se a contínua privatização da oferta de cursos de formação de professores, por meio do ProUni (216.761 bolsas no período) e FIES (109.647 contratos firmados para cursos em licenciatura), inclusive na modalidade EaD.

A flexibilização nas regras do FIES para a obtenção do benefício a partir de 2010, objetivando a ampliação da matrícula em educação superior no país, teve como consequência o forte crescimento nas transferências para grupos privados de educação. A Kroton Anhanguera foi a empresa que

mais recebeu pagamentos do governo federal em 2014, mais de R$ 2 bilhões. Uma das mantenedoras controladas por ela, a Anhanguera Educacional Ltda., tinha em 2013 mais de 80 mil alunos com Fies.

Talvez a maior contribuição desses governos à agenda educacional e, por meio dela, à sociedade brasileira, tenha sido o novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado como Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Os debates durante sua tramitação envolveram diferentes segmentos da sociedade civil e do Estado. A principal bandeira trazidas pelos movimentos sociais reunidos na I CONAE era a constituição de um sistema nacional de educação que, ao mesmo tempo que pudesse responder às exigências de desenvolvimento do país, incluísse de forma democrática setores da população que estiveram historicamente à sua margem ou inseridos nele de forma precária e desigual. No centro das discussões, estava a disputa pelos rumos dessa agenda por meio de projetos que refletem diferentes concepções de educação, de desenvolvimento e de sociedade.

Comentários finais

Belluzzo (2013) chama atenção para o fato de que o Estado como promotor da inclusão social é uma construção jurídica e institucional erigida a ferro e fogo pelos subalternos: "Depois da Segunda Guerra Mundial, sobretudo na Europa, mas também de forma atenuada nos Estados Unidos, as forças antifascistas impuseram o reconhecimento dos direitos do cidadão, desde o seu nascimento até a sua morte. Sacralizaram os direitos individuais para expurgar da vida social qualquer resquício de totalitarismo e afirmaram os direitos econômicos e sociais para evitar que o desamparo das massas se transfigurasse na busca de soluções salvacionistas e decisionistas". Lembra, contudo, que, na periferia do capitalismo, o desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 imaginou que o crescimento econômico resolveria naturalmente os desequilíbrios sociais e econômicos herdados da sociedade agrário-exportadora e semicolonial e que isso foi um engano. "O desenvolvimentismo, a despeito do razoável sucesso da industrialização, não conseguiu reduzir as desigualdades. Na esteira de um processo de urbanização acelerada, o desenvolvimentismo transportou as iniquidades do campo para as cidades, onde, até hoje, as mazelas da desigualdade e da violência sobrevivem expostas nas periferias e nos morros".

Em certa medida, as referidas políticas públicas desenvolvidas a partir de 2003 alcançaram algum êxito no sentido de diminuir algumas brechas sociais e de alavancar da situação de miséria um importante contingente populacional. Essas políticas, no âmbito educacional, promoveram uma verdadeira desorganização do sistema educacional, tanto no sentido de que novos arranjos foram realizados para atender aos novos sujeitos ingressantes que passaram a demandar outros conteúdos, posturas e relações; quanto no sentido de se multiplicar a oferta, especialmente na educação superior, para aqueles que passaram a ver o diploma superior como promessa de futuro.

Algumas dessas políticas que fizeram tanta diferença para importantes setores da população, encontram-se na atualidade ameaçadas de descontinuidade. Em que pesem as contradições presentes na política educacional levada a cabo no seu conjunto por esses dois governos - Lula da Silva e Dilma Rousseff -, elas representam conquistas históricas que colocaram em marcha importantes programas de inclusão social de setores historicamente excluídos do sistema educacional. O caráter pendular e ambíguo da política educacional reflete em certa medida as disputas no interior do próprio governo: ao mesmo tempo que apresenta permanências significativas em relação às políticas anteriores dos anos 1990, por exemplo, o investimento em avaliação externa e o incentivo às políticas de eficiência escolar promove a inclusão de setores que nunca tiveram acesso ao sistema educacional. Na sucessão de Lula para Dilma, em certa medida as contradições foram aprofundadas, destacando-se a criação do Pronatec, que contou com destacada interlocução das entidades representativas dos empresários e os últimos acontecimentos envolvendo o Fies.

O momento é de apreensão e exige cautela, sendo difícil imaginar o que poderá acontecer no futuro próximo. De governo democrático-popular pouco tem sobrado após as medidas de reajustes impostos pela presidente após sua reeleição. Em pouco mais de 10 meses de seu segundo mandato, a presidente

Dilma Rousseff já nomeou o terceiro Ministro da Educação, o economista Aloísio Mercadante, que retorna sem muito entusiasmo ao cargo, depois de ter passado por lugares bem mais estratégicos de poder nos últimos dois anos.

O PNE talvez seja o melhor legado deixado pelo governo democrático-popular de Lula e Dilma. Resta agora encontrarmos condições políticas favoráveis para colocar em ação o que o Plano prevê. Refletindo as contradições da política educacional pendular desses governos, o PNE se configura como uma agenda em disputa. Os 10% do PIB até o final da década do PNE, na sua Meta 20, reaquecem o debate em torno do financiamento público e redirecionam o debate educacional no Brasil ■

Referências Bibliográficas

BELLUZZO, L.G. (2013). Os anos do povo. In E. SADER (Org.), *10 anos de governo pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (pp. 103-109). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Palácio do Planalto, 2015.

BRASIL. (1996). **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 15/10/15.

BRASIL. (2008). Lei n. 11.738, de 16 de Julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em 15/10/15.

BRASIL. (2012). Lei n. 12.711, **de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em 15/10/15.

BRASIL. (2007). Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Portal da Legislação: Decretos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em 15/10/15.

BRASIL. (2009). **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Portal da Legislação: Decretos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm. Acesso em 15/10/15.

BRASIL. (2006). Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.. Portal da Legislação: Decretos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em 15/10/15.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), pp. 5-30.

BOUDON, R. & BOURRICAUD, F. (1993). *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Editora Ática.

FIORI, J.L. (2013). O Brasil e seu "entorno estratégico" na primeira década do século XXI. In E. SADER (Org). *10 anos de governo pós-neoliberais*

no Brasil: Lula e Dilma (pp.31-51). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

GENTILI, P. & OLIVEIRA, D.A. (2013). A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In E. SADER (Org). *10 anos de governo pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (253-263). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

IBGE. (2010). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/. Acesso: 15/10/15.

IPEA. (2011). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. *Comunicados do IPEA*. Brasília, n. 75, fev. 2011.

OLIVEIRA, D. A. (2010). *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. (2ª ed.) Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, D. A. (2009). As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAE* – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010* - A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/PNUD_HDR_2010.pdf>. Acesso 15/10/15.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil* 2013. Disponível em: http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-do-brasil.pdf>. Acesso 15/10/15.

POCHMANN, M. (2013). Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In E. SADER (Org). *10 anos de governo pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (pp.145-155). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil,

SALAMA, P. & VALIER. (1997). *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel.

Notas

[1] "O governo tem razões para se preocupar com os efeitos da Lava Jato sobre as obras. Nos últimos dois meses, a Petrobras restringiu o pagamento dos aditivos dos contratos por suspeita de irregularidades e a consequência imediata foi a demissão de 12 mil trabalhadores de refinarias e estaleiros. Algumas obras da transposição do rio São Francisco estão paralisadas e tiveram o cronograma de entregas adiado. No total, a previsão de empresários do setor é que a Lava Jato traga um impacto negativo de pelo menos R$ 20 bilhões devido ao enfraquecimento das empresas." Revista *Isto é* - Brasil, Edição 2357, 30/01/2015.

[2] http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/idh-municipal-do-brasil-cresce-475-em-20-anos-aponta-pnud.html

[3] Lei nº 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB.

[4] Conferir: http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28

*** Dalila Andrade Oliveira**

Professora Titular de Políticas Públicas em Educação na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil. Pesquisadora PQ1A/CNPq. E-mail: dalilaufmg@yahoo.com.br

Los cambios en la escena mediática sudamericana: los gobiernos progresistas y los grandes grupos comunicacionales

Ivan Schuliaquer*

Para analizar los cambios que se dieron en el universo político-mediático en América del Sur en la última década y media hay que marcar la confluencia entre dos movimientos. El primero se da a escala mundial: los medios digitales convergen con los tradicionales –la radio, la televisión, los diarios, las revistas– y su masificación transforma las maneras en que nos comunicamos. Esa reconfiguración mediática implica un cambio en la forma en que se gestionaban los imaginarios hasta hace dos décadas (García Canclini, 1999). Los medios masivos –que responden al modelo de un emisor que transmite hacia muchas audiencias que miran o escuchan lo mismo al mismo tiempo– aún son mayoritarios, pero conviven con otra circulación de los mensajes en los que el tiempo y el espacio se vuelven cada vez más flexibles y en los que hay más herramientas a mano para hacer oír diferentes voces y multiplicar los emisores[1].

El segundo, concomitante, aparece a partir de la problematización pública del rol de los medios de comunicación como actores políticos, lo cual los convierte no solo en escenarios de los debates públicos sino también en objeto de ellos. Es en este segundo movimiento en el que este artículo se detiene.[2] Se trata de una característica distintiva de América del Sur[3] que apareció en la última década y media; tras la crisis de las experiencias neoliberales y bajo gobiernos nacional-populares o progresistas, durante los cuales se modificaron las reglas de juego en la relación entre medios y política.

Esto se dio en algunos países en particular: en la Argentina con Néstor Kirchner y Cristina Fernández (desde 2003), en Brasil con Lula da Silva y Dilma Rousseff (desde 2003), en Bolivia con Evo Morales (desde 2006), en Ecuador con Rafael Correa (desde 2007), en Uruguay con Tabaré Vázquez y José Mujica (desde 2005) y en Venezuela con Hugo Chávez y Nicolás Maduro (desde 1999). Estos gobiernos aparecieron como un quiebre, más o menos claro, ante las experiencias neoliberales previas, ganaron al menos tres elecciones consecutivas (ellos o quien tuvo su apoyo) y, pese a sus diferencias, pueden ser calificados como de izquierda o centroizquierda[4], entendiendo a estos como conceptos relacionales en función del lugar que ocupan dentro del espectro político nacional[5].

A partir del análisis del vínculo entre los gobiernos y los grandes grupos mediáticos nacionales[6] en esos países, este artículo pretende indagar en los cambios que se dieron en las maneras de disputar las escenas mediáticas y la representación legítima de la sociedad. Cada caso tiene sus particularidades y una historia diferente. No obstante, existen algunas coincidencias entre estos seis países. Este artículo pretende señalar algunas de ellas.

La crisis neoliberal

Para comenzar a deshilvanar el vínculo inicial entre estos gobiernos y los grandes grupos mediáticos privados, proponemos empezar por pensar los vínculos entre unos y otros desde la crisis de los gobiernos anteriores.

Como dijimos, los cambios políticos y sociales se originaron en las crisis, de fin del siglo pasado y principios de este, de los gobiernos que aplicaron las reformas neoliberales. Para aquel momento,

distintos movimientos sociales criticaban al mismo tiempo a las élites políticas, económicas y mediáticas a las que se veía como tres patas del mismo *statu quo*. Sin embargo, esos reclamos llegaron a la agenda masiva de maneras diferentes y el lugar público de los medios fue problematizado en función de la historia, y la contingencia, de cada uno de esos países. Más allá de la crítica a los medios, lo que se pedía antes que nada era que se dejara de mercantilizar todas las esferas de la vida común. Es decir, el foco de las manifestaciones masivas, el enorme descontento social, apuntaba sobre todo a las dimensiones económicas y políticas.

Muchas organizaciones sociales ya habían experimentado, desde sus propias prácticas, cómo la cuestión mediática influía –y condicionaba– las posibilidades de éxito de sus proyectos políticos, sociales y económicos. Sin embargo, los medios eran acusados por ser instrumentalizados por ciertas élites y no se pensaba, como se lo hizo después en la mayoría de estos seis países, en el rol constitutivo de esos medios sobre la realidad social y en su rol clave como actor político al que subsumirlo a los designios de la política institucional no alcanzaba a describir.

Se cerraba, entonces, una etapa de políticas neoliberales en la que el peso del Estado sobre la organización de la vida social se había reducido y en la que los grupos mediáticos habían agrandado su peso y su concentración empresarial, lo cual, a la vez, se traducía sobre la escena pública. Así, entonces, las relaciones de fuerza entre gobiernos y grandes grupos mediáticos admitían interrogarse: ¿quién tiene más poder a la hora de definir la realidad social: los grandes grupos mediáticos o los gobiernos? Esa pregunta hubiera sido impensada antes de las privatizaciones, pero, al mismo tiempo, hubiera admitido una respuesta bastante sencilla durante la década de los noventa, en la que primó la indistinción entre las fuerzas políticas, la decepción de la ciudadanía ante ellas y sus gobiernos, y en las que la televisión dejó de ser un medio para la acción política y pasó a ser un fin en sí mismo (Landi, 1992). Para decirlo de otra forma, los políticos coincidieron en que pasar por la televisión era de una de las formas más eficaces de actuar políticamente (Vommaro, 2008a), lo cual tuvo consecuencias claras sobre las carreras de políticos y periodistas, así como sobre la constitución pública de la escenificación política. La formación de multimedios les dio a esas empresas mayor peso para fijar agenda política, definir la realidad social y construir los problemas públicos, al mismo tiempo en que aumentaba la crisis de representación de las élites políticas que creían, también, que rating y representatividad actuaban como sinónimos y aceptaban participar en escenas de interacción en las que las empresas mediáticas y sus periodistas eran los anfitriones (Vommaro, 2008a).

Con el arribo de los gobiernos del giro a la izquierda a la cabeza de los Estados, aquellas teorías que planteaban, como punto de llegada, que se había entrado en la era de los políticos que dan bien en televisión, manejados por asesores de imagen, y que de cómo esos políticos se manejaran en cámara dependería su éxito electoral y su posterior legitimidad (Sartori, 1998) entra en crisis si se ve que estos gobiernos no solo plantean nuevos vínculos con esas escenas comunicacionales sino que, además, todos, en algún momento, nombraron a los grandes grupos mediáticos de sus países como su principal oposición política y eso no les impidió ni ser mayoritarios ni ser refrendados en las urnas. La acción de estos gobiernos demuestra que ese vínculo entre medios y política obedece, siempre, a construcciones sociales.

Desde entonces, y de maneras diferentes según el país, hubo distintos puntos de confluencia entre la horizontalidad de demandas sociales cada vez más masivas, más organizadas, y la verticalidad de gobiernos que llegaron democráticamente electos a la cabeza de esos Estados nacionales y propusieron agendas que motorizaban algunas de esas demandas, al tiempo que creaban nuevas voluntades colectivas (Laclau y Mouffe, 1985). Entre una y otra dimensión hubo diálogos claros y diversos en cada país, aunque la articulación entre uno y otro se dio de manera diferente en cada caso nacional (y cambió con el tiempo).

La crisis simbólica de los medios

Para marcar diferencias en los vínculos entre medios y política, entre los países, una cuestión relevante es hasta dónde el quiebre político del que emergen estos gobiernos conllevó también una crítica pública y masiva al lugar que los medios de

comunicación venían ocupando. Cuando eso se dio, la crisis de una élite política anterior conllevó también una crisis de la élite mediática (Kitzberger, 2012). Eso sucedió, de manera más clara, en los países en que los presidentes que arribaron al gobierno no tenían trayectoria partidaria. Es decir, en Ecuador, Bolivia y Venezuela. Ahí, esos movimientos políticos nacionales se constituyeron en la crisis misma y en sus críticas ya incluían a los medios de comunicación privados que, por otra parte, eran opositores a sus figuras antes de que sus gobiernos existieran. Desde ahí, entonces, la alianza entre líderes y movimientos sociales que ocuparon el espacio público y motorizaron las protestas fue clara.

Desde el principio, y en la constitución misma de esos movimientos, los medios privados ocupaban un espacio privilegiado como adversarios en el discurso público ya que, de todas maneras, sus escenas mediáticas trasuntaban apoyo a las élites anteriores y una nítida oposición a los nuevos gobiernos, así como un trato no amigable para las organizaciones sociales –que así lo percibían–. Que esos gobiernos plantearan desde el vamos cambios y avances sobre el *statu quo* anterior permite subrayar que la dimensión ideológica es importante, ya que quienes planteaban políticas continuistas recibieron tratos más amable. Es decir, que esos gobiernos formen parte de un giro a la izquierda es un indicador para explicar el vínculo entre medios y política.

Los casos de Brasil, Argentina y Uruguay fueron diferentes. Hablamos también de partidos que llegaban por primera vez al gobierno[7], pero que ya ocupaban un espacio importante en el campo político-institucional de cada uno de los países. Eso implicaba entonces que, como actores establecidos, ya tenían vínculos con los grandes grupos mediáticos.

En los casos uruguayo y brasilero, el Partido de los Trabajadores, y su líder Lula da Silva, y el Frente Amplio, y su líder Tabaré Vázquez, habían sido afectados directamente por la parcialidad de algunos de los medios privados más reconocidos contra sus candidaturas presidenciales previas, en las que fueron derrotados. No obstante, años después, cuando sí fueron elegidos para llegar a la cabeza de sus Estados, los medios –a los que seguían considerando opositores– no fueron vinculados directamente en el discurso público, o de manera tan clara como en los países andinos, con la élite política anterior. De hecho, la salida de la crisis neoliberal se tramitó a través de partidos políticos que ya tenían más de dos décadas disputando los cargos más importantes del país y no hubo interrupción del mandato de los presidentes previos.

Es decir, en los dos países los presidentes llegaron con una memoria tangible –y personal– del rol de los medios como actores políticos, pero también llevaban años de convivencia con ellos y habían encontrado formas de relacionarse de forma tal que sentían que sus apariciones no eran tergiversadas (o, al menos, que tenían la capacidad de influir sobre ellas sin que luego fueran presentados de manera totalmente desfavorable). Por otro lado, la problematización pública de la cuestión mediática, en función del discurso histórico de esos partidos, había colocado siempre a los grandes medios privados como sus opositores.

Así, la crítica al rol político de esos medios de comunicación no salía del mismo punto de partida. En Bolivia, Ecuador y Venezuela la crisis de legitimidad de la élite anterior incluyó la de los medios. Esas nuevas fuerzas, emergentes de esas crisis, retomaron algo que ya circulaba en el discurso público. Por otro lado, en Brasil y en Uruguay, las fuerzas políticas que llegaron al gobierno habían discutido históricamente ese rol. No hubo novedad, aunque sí cambios a partir del lugar que estos partidos políticos pasaron a ocupar en ambos países. El caso argentino fue diferente.

La problematización pública del rol de los medios de comunicación apareció en una primera etapa del gobierno kirchnerista ante medios a los que se elegía como adversarios ideológicos porque representaban, se decía, al *statu quo* anterior (Vincent, 2014). Sin embargo, no se trataba de Clarín, el gran grupo mediático privado, con el que existía una alianza pragmática, y con el que la disputa frontal comenzó en una segunda etapa –a la que haremos referencia luego– en la que la problematización de ese conglomerado, la deconstrucción de su rol político y económico, como corporación, fue colocada en el centro del debate público a partir del discurso del gobierno.

Entre algunos de los puntos en común de los gobiernos, está su voluntad de cambiar las reglas del juego político y social –con marcadas diferencias entre unos y otros– en función de cómo se había dado con las élites políticas anteriores, y en diálogo con los discursos históricos de diversos actores sociales. Esa voluntad incluyó también desde el vamos una intención de modificar la manera en que era escenificada hasta entonces la política por los medios de comunicación, así como problematizar públicamente el lugar de esos medios de comunicación, resaltando su rol como actores políticos. Señalando, así, que sus escenas no son neutrales ni imparciales.

Las disputas por la representación

Los problemas de medios y política son co-construidos entre diversos actores sociales. Sin embargo, en función de lo que se puede observar en estos seis países, entendemos que, durante el período al que nos referimos, hay dos actores que han sido definitorios: los gobiernos, de un lado, y las grandes empresas mediáticas privadas, del otro. Entre ellos, hubo una negociación de las escenas mediáticas en las que unos y otros intentaron, en función de la relación de fuerzas que había, imponer sus condiciones.

Como dijimos, no en todos los países los medios de comunicación habían sufrido simbólicamente las crisis de la organización neoliberal de las sociedades. Esa pérdida de credibilidad, más o menos marcada, fue acompañada de un mayor o menor peso económico de las empresas, de un mayor o menor caudal de audiencias y de un mayor o menor peso relativo a escala nacional. Frente a eso, para saber cómo se negociaron las escenas mediáticas, la voluntad política de los gobiernos fue importante, pero aún más lo fue su fuerza relativa para modificar el escenario mediático en sus países. Para eso, muchas veces se aliaron con diversos actores de la sociedad civil. Todo esto se dio en la región del mundo donde el Estado tiene la menor propiedad de medios del planeta y donde, en promedio, los cuatro principales operadores de cada medio –televisión, por ejemplo– acaparan más del 80% del mercado (Becerra y Mastrini, 2009).

En la relación entre los grandes grupos mediáticos comerciales y los gobiernos subyace una disputa acerca de quiénes pueden reclamar para sí la representación legítima de la sociedad (Bourdieu, 1980) y diagnosticar sus necesidades mientras se juega la construcción del mundo social como espacio de sentido. Allí existe el choque entre dos maneras de entender la representación política del *demos* (el sujeto de la soberanía política). Estas tradiciones, presentadas como tipos ideales, podrían definirse en función de quién tiene el derecho de controlar a quién. Las dos tradiciones responden a órdenes normativos e imaginarios sociales diferentes y ambas se legitiman, desde su retórica, en el servicio que prestan a la sociedad.

Una dice que el gobierno electo democráticamente, en tanto representante de la sociedad y del interés general y como quien conduce el Estado, es quien tiene la legitimidad, a través de las vías institucionales previstas para ello, para poner las reglas del juego democrático y avanzar sobre los intereses privados y particulares. En el caso de los medios de comunicación, esto implica que cuando hay corporaciones con un alto grado de concentración, el Estado tiene la legitimidad para regular su propiedad. La otra dice que son los medios de comunicación y los periodistas –como cuarto poder–, los representantes de la sociedad ante el poder político y quienes deben controlarlo. Esta teoría del *watchdog* está asociada a la lectura de la política en clave moral (Vommaro, 2008a) donde ese poder de "fiscal de la política" se juega, sobre todo, para investigar y controlar que no haya corrupción entre los políticos electos: para que los intereses particulares –de los políticos– no perjudiquen los intereses generales.

En esta tradición, el periodismo sobreentiende que la información que brinda es un bien público y no evalúa las condiciones sociales de producción de la noticia (Bourdieu y Passeron, 1963). Es decir, el lugar desde el que esos periodistas emiten ni lo que supone trabajar en empresas mediáticas con proyectos político-empresariales que tienen, entre sus objetivos fundamentales, el lucro. La pretensión, como ideología profesional, de un periodismo independiente –que no se da de la misma forma en todos los países estudiados– refiere a la distancia del poder político –entendido como el gobierno y el Estado– y de la competencia partidaria, al tiempo que omite los demás intereses que pueden estar en juego (Vommaro y Schuliaquer, 2014). Ese lugar de

enunciación se vuelve problemático ante procesos de concentración de la propiedad mediática en pocos actores, que, a su vez, en algunos se acompañan de una influencia cada vez más marcada de las lógicas corporativas sobre las políticas editoriales. Esta tradición, en línea con el liberalismo a la estadounidense, considera a las instituciones un principio básico de consenso[8] y, dentro de ellas, se cuenta al periodismo y a los medios de comunicación. Sin embargo, la constitución del sistema mediático en América del Sur hace que existan actores de un porte y de una fuerza relativa que no se encuentra en otras regiones. Así, el liberalismo –la posibilidad de escuchar diversas voces– está en entredicho cuando la información, como bien público, está concentrada en grupos mediáticos dominantes, y excluyentes, en casi todos los rubros mediáticos a escala nacional –como Clarín en la Argentina y O Globo en Brasil– o en casos como el de Ecuador donde, cuando Correa arribó al gobierno, seis de las ocho cadenas televisivas de cobertura nacional pertenecían a bancos.

La crisis de representación de la clase política tradicional –que culminó con la crisis neoliberal– fue un momento en el que el equilibrio entre esas dos concepciones de la representación de la sociedad se balanceó para cierto lugar, y la llegada de gobiernos con amplio apoyo de la ciudadanía –mayoritario en todos los casos– modificó ese equilibrio entre esas dos formas de entender la representación política y las puso en una disputa por la representación legítima de la sociedad.[9]

Una tramitación a escala nacional

Los cambios en las maneras en que circulan los flujos comunicacionales han hecho que vivamos en un mundo en el que la dimensión global es insoslayable, pero aún la dimensión nacional es clave, y central, para entender cómo se modificó la escena pública en cada uno de los seis países mencionados (Waisbord, 2013a). En ese marco, los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela coincidieron en nombrar, en algún momento, a los grandes grupos mediáticos comerciales como su principal oposición política. Sin embargo, ese diagnóstico compartido no hizo que sus estrategias y políticas mediáticas fueran similares: cada uno tramitó las cuestiones político-mediáticas a nivel nacional.

Más allá de algún acuerdo discursivo, los medios no estuvieron en el centro de las políticas regionales impulsadas desde organismos regionales como Mercosur o Unasur. Solo Venezuela, con la cadena internacional Telesur como ejemplo paradigmático, propuso la creación de una nueva escena que hablara del continente, que aumentara la circulación de los flujos mediáticos entre sus países –sin escalas obligadas en Estados Unidos y Europa– y que pensara, además, la disputa simbólica no solo dentro de los límites de los países y la región, sino también en otras regiones del mundo, –con la cadena en inglés y la transmisión del canal a través de distintos cables internacionales–.

Con la llegada de estos gobiernos, que proponían desde sus agendas romper con la época neoliberal previa, la comunicación cambió porque la situación política y la relación de fuerzas cambiaron. A los gobiernos les alcanzó, en esa primera etapa, con problematizar públicamente el lugar de los medios. Sin embargo, ya que ninguno de ellos venía, a diferencia de lo que proponen algunos autores, con un plan ya fijado respecto de cómo sería su relación con los medios –que respondiera a patrones personales o a los actitudinales de "una deriva populista"–, en cierto momento, a ese discurso le sumaron una participación cada vez mayor sobre la estructura, y la constitución, del sistema mediático nacional. A ello llegaron de manera contingente e histórica, sobre la marcha y con contradicciones, en función de la manera en que habían llevado adelante su vínculo con los grandes actores mediáticos privados.

Cambios en las escenas mediáticas

Estos presidentes pretendieron modificar y poner las reglas de su aparición en los medios. Para eso, uno de los primeros pasos fue desnaturalizar al estudio de televisión como lugar central de la política, lo cual había ido a tono con la desmovilización ciudadana de la etapa anterior. Si la crisis de los gobiernos neoliberales había marcado una nueva centralidad de la calle y de las movilizaciones populares, los gobiernos intentaron sostenerla desde su comunicación política. Así, propusieron una escena más participativa y menos representativa (Rinesi y Vommaro, 2007). Todos

ellos plantearon desde el comienzo[10] su intención de tener más herramientas en sus manos y sumar a las escenas en los estudios otras en las que el político aparece en copresencia con la ciudadanía movilizada y en la que se acepta cada vez menos la mediación –interactiva– de los periodistas a los que se vincula –en esta etapa– con las empresas para las que trabajan.

Dada la legitimidad de origen con la que contaron estos seis gobiernos[11], y el fracaso de las experiencias previas, contaban con un poder relativo que les permitía pensar en nuevas estrategias. Los gobiernos veían en su relación con los grandes grupos mediáticos privados un juego de la soga, de la que pretendían tirar para acercarla lo más posible a sus condiciones, pero sin que esa soga se cortara. Como muestra Guerrero (2010), gobiernos a la cabeza de Estados fragmentados ante grupos mediáticos concentrados –y con fuerte influencia sobre la escena pública– son propensos a intentar congraciarse con ellos.

Desde ahí fue que buscaron mayor poder de influencia sobre las escenas, sin cambios radicales en las formas en que se organizaba el sistema mediático. Tener no ya de adversarios ideológicos sino de enemigos declarados a medios de comunicación concentrados y muy exitosos en caudal de audiencias, sin que cerrar medios sea una opción –como se hizo en épocas autoritarias–, implica un enorme costo político por el lugar en que los deja en la disputa cotidiana por la definición de la agenda y la escena públicas. Ante ese panorama, más allá de pedidos de distintas organizaciones sociales, los gobiernos no propulsaron –en ese momento– nuevas regulaciones mediáticas que, en todos los casos, tendrían como principal actor afectado a los grandes grupos mediáticos privados.

Los gobiernos tuvieron, además, otras estrategias para negociar las escenas mediáticas. Así, espaciaron sus participaciones en los medios tradicionales; limitaron –o directamente no hicieron– conferencias de prensa; lograron a través de la economía de palabras e imágenes que los medios fueran a sus actos políticos para tener la imagen de la figura central de la política nacional.

Además, a esa escena comunicacional algunos gobiernos sumaron nuevos programas y nuevos medios –privados y públicos–. En la mayoría de los casos, medios de línea editorial muy cercana, o directamente alineada, a los oficialismos. Los gobiernos no ocultaron la influencia directa que jugaron sobre ellos. Justificaron su decisión en la necesidad de que la voz del gobierno, como quien fue elegido democráticamente por la ciudadanía, tenga una voz propia para narrar la realidad. En lo que refiere a sus discursos informativos, esos medios, en líneas generales, se diferenciaron en lo que muestran –en el "ángulo"– antes que en las técnicas periodísticas que utilizan.[12]

En varios países, también, los presidentes decidieron tener espacios propios en los medios tradicionales: algunos condujeron programas y otros recurrieron, de maneras más o menos frecuentes, a cadenas nacionales. A esto se sumó, en los últimos años –y no en todos los casos–, el uso de las redes sociales. Sí, entre todos, hubo desde el principio una intención de alterar las jerarquías en las escenas mediáticas y ser ellos quienes las definen. En ese camino, estos gobiernos transformaron lo pensable mediáticamente.

En el vínculo entre los medios y los políticos parece también entrar en tensión la disputa por la representación de la realidad y la representación de la ciudadanía (Vommaro, 2008a). Esas dos dimensiones siempre están en tensión, conviven y nunca una y otra aparecen escindidas. Sin embargo, si existiera –como tipo ideal– una división del trabajo social en la cual a cada uno le cabe una tarea específica, los medios informativos estarían abocados a la representación de la realidad y los gobernantes electos a la representación de la ciudadanía. Ahora, ¿cómo representar la realidad sin definiciones políticas y cómo representar a la ciudadanía sin una definición de la realidad?

Como dijimos, estos gobiernos pusieron a los medios en el centro del debate y señalaron que aquello que se escenifica siempre oculta varias negociaciones y decisiones que se dan por fuera de esas cámaras –y de las que los gobiernos también forman parte–. Así, acusaron a los medios de solapar esas dos dimensiones, en el mismo movimiento en el que ellos pretendieron, también, definir no solo la representación política sino también la representación de la realidad.

Si la época anterior colocaba a las escenas de interacción mediática como aquellas en las que se definían los problemas a resolver –y sus soluciones– (Vommaro, 2008a), durante estos gobiernos, esos problemas solaparon representación de la realidad y representación de la ciudadanía al tiempo que se reducían las escenas de interacción –que, como dijimos, antes eran conducidas por los medios privados–. De esa forma, hubo una escisión de agendas y de escenas y gobiernos y grandes grupos mediáticos se manejaron en escenarios cada vez más diferenciados. De ahí que la disputa entre dos actores que, en principio, se manejan bajo reglas y lógicas diferentes, se solapen y en la disputa entre gobiernos y grupos mediáticos privados aparezca la lucha simbólica por la representación legítima de la sociedad.

Los puntos de ruptura

Si coincidimos en que todo gobierno progresista o de centroizquierda tiene en agenda velar por reducir la desigualdad entre las personas, esto implicaría, en términos comunicacionales, que deberían velar por que la escena mediática no esté monopolizada en pocos actores privados. Esto se vuelve más acuciante en América Latina, que está marcada por una alta concentración mediática (Becerra y Mastrini, 2009). En ese marco, es significativo que los gobiernos no hayan impulsado en el principio de sus mandatos cambios regulatorios que desconcentraran el espacio mediático y dieran lugar a voces que no lo tenían.

Sin embargo, como dijimos antes, en un primer momento los gobiernos pretendieron cambiar ciertas reglas de la negociación de las escenas sin cambiar la regulación legal de los medios. Así fue que las leyes marco para los medios de comunicación aparecieron luego de crisis de gobernabilidad y de puntos de ruptura en los que los gobiernos sintieron, en su cotidianeidad, la necesidad urgente de que esas reglas que habían propuesto para manejar la escena mediática incluyeran también una reducción del poder de los grandes grupos mediáticos privados nacionales. Se trató, en la mayor parte, de medios dominantes en el espacio de sus países que se enfrentaban desde su discurso público –y de manera frontal– con esos gobiernos.

Los proyectos de cambios regulatorios aparecieron cuando los gobiernos percibieron que no había posibilidad de seguir negociando las escenas mediáticas de la manera en que lo venían haciendo. Es decir, cuando percibieron a esos grandes grupos mediáticos privados como co-protagonistas de los momentos de mayor inestabilidad de sus presidencias. Así, el golpe de Estado de 2002 en Venezuela, el "conflicto del campo" en Argentina en 2008, los ataques racistas que antecedieron la consulta por la nueva Constitución en Bolivia en 2009, la rebelión policial que coqueteó con el golpe de Estado en Ecuador en 2010; todos ellos marcaron un punto sin retorno para esos gobiernos que, desde entonces, plantearon la urgencia de modificar su relación con los medios para asegurar la gobernabilidad. Se articularon, entonces, la necesidad acuciante de los gobiernos por conseguir su subsistencia con la posibilidad de pluralizar la escena comunicacional que, de todas formas, se dio de maneras muy diferentes en cada país.

Los cambios en la regulación mediática era un tema reclamado históricamente por distintos movimientos sociales. Para ellos esa era una necesidad tangible a partir de que, por tergiversaciones, omisión o escasez de espacios, se habían encontrado cotidianamente con los problemas que genera la concentración de la propiedad mediática en pocas manos, así como con las dificultades para mediatizar sus temas ante las ideologías periodísticas dominantes. Para lograr ser escuchados, para que su derecho a la comunicación se cumpliera, un cambio regulatorio era clave. Fue cuando se dio el quiebre en la relación entre gobiernos y grupos mediáticos privados –en que se cortó la soga–, que estas organizaciones encontraron la oportunidad política. Sin embargo, las nuevas regulaciones de medios en algunos casos se hicieron en diálogo directo con grupos de la sociedad civil y en otros no.

Por su parte, las empresas de medios denunciaron, a todos los intentos regulatorios que las afectaban, como leyes "mordaza". Se manejaron, en todos los países, como cualquier empresa de cualquier otro rubro que busca que su propiedad no sea afectada y sus estrategias políticas fueron inescindibles de sus estrategias comerciales. Así, plantearon un argumento en sí mismo contradictorio: sostuvieron la importancia del rol social que juegan para decir

lo que sucede desde la información –como servicio público–, al tiempo que, cuando las leyes resaltaban el rol social de los medios –ya que al brindar información sobre el mundo social lo construyen al tiempo que lo relatan– y la importancia de una escena plural, se defendían la libertad de expresión como sinónimo de la libertad de empresa, volviendo al éxito de audiencias como sinónimo de representatividad y del gusto de la gente, ocultando las ventajas que la posición dominante en varios medios en simultáneo otorga para lograr eso.

El grado de influencia para definir la realidad social que tienen las empresas mediáticas, les ha dado históricamente un poder diferencial. De esa forma, la arqueología de las regulaciones mediáticas en América del Sur muestra que los grandes grupos mediáticos privados tuvieron un rol clave en ellas y fueron sus grandes beneficiarios (Waisbord, 2013b). Sin embargo, ese rol protagónico sobre las políticas de comunicación, y su aplicación, se redujo –o al menos fue puesto en cuestión– durante estos gobiernos. Desde ahí, los gobiernos mostraron que se puede enfrentar a esos medios y aun así ser mayoritarios y populares.

Entonces, algo que caracterizó estos años en esos países fue la ruptura entre la élite mediática y la élite gubernamental. Ahí es donde se abrió la posibilidad de cambios en la escena comunicacional y en la regulación. Aquí también debemos volver a marcar que, cuando se dan los quiebres, confluyen dos momentos.

Uno, los cambios que implica para la industria comunicacional la porosidad entre ámbitos que ahora tienden a la convergencia y antes corrían por carriles diferentes –la televisión, la gráfica, internet–. Ante eso, cambian las maneras de hacer negocios, y los distintos actores económicos pretenden ser ganadores en ese nuevo negocio. Los de mayor peso en la época anterior, buscan serlo en esta nueva etapa y cuentan para eso con su fuerza y poder relativo que utilizan para intentar que el Estado se los permita a través de regulaciones convenientes.

Dos, la voluntad de esos gobiernos de no permitir que actores privados que no aceptan las reglas propuestas por las autoridades gubernamentales –democráticamente electas– sean otra vez los dominantes en mercados mediáticos concentrados.

Esa disputa, entonces, permite la entrada de un tercer actor que siempre estuvo presente, pero que, para triunfar y pesar sobre cómo se definen las reglas de juego, debe aliarse con alguno de los dos actores definitorios. Es decir, la posibilidad de que la agenda de las organizaciones de la sociedad civil se vuelva ley –estatal– y les permita lo que hasta el momento no habían conseguido: que legalicen sus licencias, que ese espacio que ocupan sea reconocido y legitimado por el Estado, solo es posible en alianza con el gobierno. Solo hay derechos porque hay Estado que los garantiza (Rinesi, 2015). Entonces, la ruptura entre élite política y élite mediática fue condición de posibilidad para que existiera una articulación y un diálogo entre gobierno y organizaciones, aunque no hay una relación causal. De hecho, ese diálogo no se dio en todos los casos nacionales.

Las regulaciones mediáticas

De los seis países analizados, cinco sancionaron nuevas leyes marco. Si nos detenemos en los textos de esas normas (por lo tanto, no en su aplicación[13]) que regulan a los medios de comunicación, podemos observar que el tema se dio manera diferente en cada país.

Como señala Kitzberger (2015), Argentina y Uruguay, a través de sus leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual, avanzaron con regulaciones que están en consonancia con estándares internacionales y no establecen exigencias previas sobre la calidad de la información y de los contenidos. Se trata, al mismo tiempo, de leyes que se caracterizan por haber sido articuladas con distintas organizaciones de la sociedad civil y que, al tiempo que modificaban normas heredadas de las últimas dictaduras, rompen con una tradición en ambos países: ya no son solo las élites políticas a cargo de los gobiernos y las élites económicas que controlan las empresas mediáticas las que definen la legislación mediática (Segura, 2011). En estos casos se institucionalizan demandas ciudadanas que estuvieron detrás de los proyectos de ley. En los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia se sancionaron leyes con foco en los contenidos y con menor participación de organizaciones de la sociedad civil, que en muchos casos tienen un diálogo directo –y una relación cercana– con el gobierno, sobre el texto definitivo

(Kitzberger, 2015). Estas regulaciones surgieron luego de los puntos de ruptura que implicaron, en estos tres países, golpes de Estado –o intentos de él–. En Brasil no hubo cambios en el marco regulatorio general[14], aunque sí se creó un sistema de medios públicos federal que antes no existía.

En las legislaciones de Bolivia, Ecuador, Argentina y Uruguay, una parte considerable del espectro audiovisual se otorga a medios comunitarios y sin fines de lucro, lo cual implica, en algunos casos, un reconocimiento legal a actores que hasta entonces transmitían de manera ilegal y, en otros, la apertura de canales a organizaciones que no tenían el derecho, ni las posibilidades, de operar licencias en el espacio audiovisual. Esto implica además un cambio en la manera en que se concibe a los medios de comunicación, y a la información, que es reconocida en las distintas legislaciones como un bien público antes que como una mercancía.

Estos gobiernos, y sobre todo en los casos argentino, ecuatoriano, boliviano y venezolano, fueron capaces de crear nuevas identidades políticas y, por lo tanto, nuevas articulaciones entre la sociedad civil y la cabeza del gobierno. Esos movimientos establecieron un diálogo y en general establecieron una frontera clara entre un "nosotros" y un "ellos". En este "ellos" fueron incluidos varios medios comerciales, muchos de los cuales –a su vez– se autoidentificaron como miembros de esa contraparte. En ese contexto aparecieron las regulaciones mediáticas que, en general –y más allá de la articulación con organizaciones de la sociedad civil–, fueron más de arriba hacia abajo que desde abajo hacia arriba. Es decir, dependieron de la voluntad política del gobierno y, sobre todo, del presidente.

Quizás la excepción a esto sea el caso uruguayo, donde distintos grupos que forman parte del Frente Amplio, un partido fuertemente constituido e institucionalizado, presionaron para modificar la regulación mediática pese a que, en diferentes momentos, tanto Tabaré Vázquez como José Mujica se opusieron al avance de esas regulaciones[15].

La pelea de los gobiernos contra los grandes grupos mediáticos mezcló la necesidad de gobernabilidad y la pluralización de las voces. Sin embargo, cuando a los gobiernos les tocó priorizar, entre una y otra, eligieron la primera a la que siempre señalaron como condición de posibilidad de la segunda. Los gobiernos lograron, a través de nuevas legislaciones y de cambios en el otorgamiento de licencias, la apertura a nuevas voces. Eso volvió tangible, para nuevos actores, una mayor presencia sobre la escena pública, aunque la aplicación de las leyes fue –hasta hoy– despareja en cada uno de los casos. Aquellas organizaciones sociales que tuvieron mayores posibilidades de expresarse a través de los medios de comunicación –sobre todo en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela– fueron grupos que se articularon con esos gobiernos. Es decir, aunque hoy se escuchan muchas más voces que hace una década, aún una gran cantidad de ellas no son escuchadas ni reconocidas, lo cual se vincula no solo con temas regulatorios, sino también con asuntos materiales.

A modo de cierre

En este texto planteamos que los gobiernos y los grandes grupos mediáticos co-construyen las cuestiones de medios y política y que unos y otros actúan de manera histórica y contingente.

Desde el principio, los gobiernos modificaron los horizontes de lo pensable en términos mediáticos y cuestionaron el sentido común político de una época anterior. En todos los casos, lograron aliarse con narrativas previas que cuestionaban el lugar de los medios privados comerciales y consiguieron problematizar públicamente su rol como actores políticos. Los resultados que eso trajo, las estrategias diferentes que los gobiernos utilizaron, como insistimos durante este artículo, fueron diversas. De todas formas, estos gobiernos demostraron que el poder simbólico de esos medios de comunicación puede ser disputado y, que, al mismo tiempo, se puede seguir siendo mayoritario y popular.

Estos gobiernos fueron exitosos en pelearse y en romper, o al menos en tensionar, la mediación clásica de los medios privados y sus periodistas. No obstante, sus estrategias buscaron, en lo que respecta a los medios, garantizar la gobernabilidad. De ahí, la posibilidad que tuvieron por imponer sus reglas en la negociación de las escenas mediáticas dependió de las herramientas que tuvieron a mano institucionalmente –aquellas ya creadas de antemano y aquellas que crearon– y de la fuerza

relativa de esos gobiernos ante los grandes grupos mediáticos privados. Así fue que los gobiernos buscaron no afectar directamente –en un primer momento– las propiedades de esos grupos. Sin embargo, ante momentos de ruptura en los que la supervivencia de sus gobiernos estuvo en juego, salvo en los casos de Uruguay y de Brasil, avanzaron con nuevas regulaciones mediáticas.

En ese marco, distintos actores de la sociedad civil que reclamaban desde hacía décadas una escena mediática más plural tuvieron en las rupturas entre élite mediática y élite política una oportunidad para ser reconocidos legalmente. Ese acceso solo fue posible a partir de la decisión de los gobiernos que movilizaron a la vez dos dimensiones: gobernabilidad y pluralidad. Esa articulación, por otra parte, era la única posible para esos actores de la sociedad civil ya que una alianza con los actores privados más importantes era, a vistas de la experiencia histórica –así como de la afectación directa de los intereses de esos actores–, poco probable, cuando no imposible ■

Bibliografía

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del Siglo XXI*. Prometeo, Buenos Aires.

Bobbio, N. (1996). Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política. Taurus, Buenos Aires.

Boczkowski, P. (2010). *News at work. Imitation in an Age of Information Abundance.* Chicago, University of Chicago Press.

Boczkowski, P. J. y Mitchelstein, E. (2013). *The news gap: When the information preferences of the media and the public diverge*. MIT press.

Bourdieu, P. (1980). "L'opinion publique n'existe pas", en *Questions de sociologie*. Editions Minuit, Paris.

Bourdieu, P. y Passeron, J-C (1963). "Sociologues des mythologies et mythologies des sociologues", Les temps modernes, N°211, pp. 998-1021.

García Canclini, N (1999). La globalización imaginada, Paidós, Buenos Aires.

Guerrero, M. (2010). "Broadcasting and democracy in Mexico: From corporatist subordination to state capture", *Policy and Society*, Vol. 29.

Kitzberger, P. (2012). "The Media Politics of Latin America's Leftist Governments". En *Journal of Politics in Latin America*. 3, p. 123-139.

Kitzberger, P. (2015). "Variaciones en la legislación de medios en América Latina y sus determinantes". VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, julio de 2015.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1985). *Hegemonía y estrategia socialista*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Landi, O. (1992). *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente, qué hace la gente con la televisión.* Planeta, Buenos Aires.

Porto, M. (2012). *Media Power and Democratization in Brazil. Tv Globo and the Dilemmas of Political Accountability*. Routledge, Nueva York y Londres.

Ramírez Gallegos, F. (2006). "Muchos más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad*. 205, p. 30-44.

Rinesi, E. y Vommaro, G. (2007). "Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos". En Rinesi, E., Nardacchione, G. y Vommaro, G., *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente.* UNGS/Prometeo, Los Polvorines.

Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la universidad*. UNGS, Los Polvorines.

Rossi, Federico M. (2015). "The Second Wave of Incorporation in Latin America: A Conceptualization of the Quest for Inclusion Applied to Argentina", *Latin American Politics and Society*, 57 (1), 1-28.

Sartori, G. (1998). *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Taurus, Madrid.

Segura, M. (2011). ***Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009)***. Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Vincent, L. (2014). *Los medios y los fines. El gobierno de Néstor Kirchner y su relación con la prensa*. Tesis del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín.

Vommaro, G. (2008a). *Lo que quiere la gente. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)*. UNGS/Prometeo, Los Polvorines.

Vommaro, G. (2008b). *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina.* UNGS/Biblioteca Nacional, Los Polvorines.

Vommaro, Gabriel (2014). "El pueblo, la gente, la televisión y la política", entrevista, en Ivan Schuliaquer, *El poder*

de los medios. Seis intelectuales en busca de definiciones, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Vommaro, G. y Schuliaquer, I (2014). "Definir la escena pública. Medios y política en las democracias sudamericanas: Uruguay y Argentina (2003-2013). En *Observatorio Latinoamericano*. Vol. 14, p 139-162.

Waisbord, Silvio (2013a). "Media policies and the blindspots of media globalization: insights from

Latin America". *Media, culture & society*, 35 (1), 132-138.

Waisbord, Silvio (2013b). *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*. Gedisa, Buenos Aires.

Notas

[1] Esta potencialidad, no obstante, no implica pensar que la democratización simbólica se da de manera efectiva para todos ni que el panorama es el mismo en todos los medios y en todos los países.

[2] Como dijimos, los dos movimientos se dan al mismo tiempo y convergen históricamente. La pregunta de si hubiera sido posible el segundo movimiento sin el primero es interesante, aunque, en cierta medida, contrafáctica.

[3] En otras regiones se da, pero en ningún caso con la misma centralidad, constancia y densidad que en el caso suramericano.

[4] Se trata, en todos los casos, de gobiernos que se construyen en oposición a las políticas neoliberales que los precedieron. Compartimos con Ramírez (2006), de todos modos, que las diferencias entre los distintos tipos de gobiernos progresistas que analizamos no pueden ser sólo pensadas en términos dicotómicos de izquierda moderna vs. izquierda populista.

[5] El sentido de la distinción entre izquierda y derecha fue muy debatido en las últimas décadas. Como dice Norberto Bobbio (1996), la diferencia aún es relevante y la clave está en la postura ante la desigualdad. En el caso de la izquierda sudamericana, aunque en diferente grado, los intentos por reducir la pobreza ocupan un lugar importante de su acción política, y de los resultados de ella, así como los intentos por reincorporar social y económicamente a vastos sectores que sufrieron con mayor radicalidad las reformas neoliberales (Rossi, 2015).

[6] Cuando hagamos referencia a los medios privados nos estaremos refiriendo a los grandes grupos mediáticos nacionales que son solo una parte de ellos. Es decir, hablamos de aquellos medios líderes a escala nacional –en términos de propiedad y audiencia– y con participación en distintos medios.

[7] En el caso argentino, el Frente para la Victoria, la fuerza desde la que compitió Néstor Kirchner en 2003, se presentó por primera vez a las elecciones en 2003, aunque era una derivación del Partido Justicialista que tuvo distintos candidatos, y distintas fuerzas políticas, en esas elecciones.

[8] Borra el carácter histórico y contingente de esas instituciones, así como el pasado reciente autoritario de varios de los países aquí analizados.

[9] Aunque no nos detendremos en esta cuestión, también convivimos en la última década con una crisis del lugar de mediación del periodismo a partir de la combinación entre la materialidad tecnológica que permiten los medios digitales y lo que las prácticas sociales han hecho de ellas (Boczkowski y Mitchelstein, 2013). Es decir, esa crisis no es solo por la pretensión de los gobiernos de saltearse o poner en debate el rol político de los medios, sino también por un momento de transición en el que los cambios en las lógicas profesionales modificaron las prácticas cotidianas de los periodistas que hoy conviven con nuevos y variados competidores (Boczkowski, 2010). No obstante, en el ámbito de la información online las empresas de medios tradicionales son las líderes de audiencia.

[10] Con la excepción que marcó –aunque solo en el comienzo– el gobierno de Lula da Silva. De hecho, una de las primeras intervenciones públicas una vez que fue electo presidente en 2002 fue en el programa informativo central de O Globo (Porto, 2012).

[11] Válido para todos los casos mencionados, a excepción de Argentina donde Néstor Kirchner asumió sin disputar la segunda vuelta en las presidenciales –para las que todas las encuestas la daban como claro ganador con enorme diferencia– dado que su contrincante, Carlos Menem, decidió no presentarse. A los pocos meses de haber asumido, no obstante, la popularidad de Kirchner era muy alta.

[12] En algunos países eso fue acompañado por una fuerte inversión pública en producciones audiovisuales que exceden por mucho a las cuestiones meramente políticas. El

caso paradigmático fue el argentino, que fomentó nuevas producciones.

[13] Este tema, por supuesto, ameritaría un trabajo entero sobre la manera dispar en que se han aplicado las nuevas regulaciones mediáticas en la región.

[14] Marquemos aquí que el caso brasilero es el único, si tomamos los seis países analizados, en el que el gobierno no contó, en ningún momento, con mayoría parlamentaria. Eso marca una barrera para nuevas políticas legislativas que no tuvieron los demás.

[15] La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es un claro ejemplo de ello. Si Tabaré Vázquez decidió no plantearla durante su primer mandato, y en el segundo declaró que no reglamentará la ley hasta que la Corte Suprema no se pronuncie sobre su constitucionalidad, Mujica se mostró ambivalente: a través de sus actos de gobierno y de sus declaraciones mediáticas tuvo idas y vueltas hasta que finalmente su sector político dentro del Frente Amplio logró aprobarla en diciembre de 2014.

*** Ivan Schuliaquer**

Magister en Sociología por la Universidad Paris-Sorbonne y la Ecole Normale Supérieure, Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Realiza su doctorado sobre medios y política entre la Universidad Sorbonne-Nouvelle y la Universidad de Buenos Aires. Es becario del Conicet y se desempeña en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Política y políticas del cambio en los países andinos

Franklin Ramírez Gallegos*

Abstract.

En el marco del "giro a la izquierda" en Sudamérica, el texto analiza la especificidad de las dinámicas de cambio político desatadas en los países andinos desde inicios del nuevo siglo. Desde sus orígenes, las experiencias de Venezuela, Ecuador y Bolivia dejaron ver una serie de trazos distintivos tanto en las modalidades en que operó la transición política como en la constelación de políticas públicas que implantaron en procura de viabilizar la transformación social. Ambas dimensiones –estrategias transicionales y agenda pública- son examinadas colocando el acento en la conflictiva configuración de un momento post-neoliberal en la subregión.

1. Entrada

En el marco del "giro a la izquierda" en la conducción de múltiples gobiernos sudamericanos, el presente texto analiza la especificidad de las dinámicas de cambio político desatadas en los países andinos desde inicios del nuevo siglo. Desde sus orígenes, las experiencias de Venezuela, Ecuador y Bolivia, calificadas por algunos como la "izquierda radical latinoamericana del siglo XXI" (S. Ellner, 2013), dejaron ver una serie de trazos distintivos en relación al conjunto de gobiernos progresistas de la región. Dichas particularidades atañen tanto a las modalidades en que se desplegó la transición política –una vía refundacional activada por la convocatoria a procesos constituyentes- como a la constelación de políticas públicas –una suerte de neo-desarrollismo postneoliberal- que lograron implantar en procura de viabilizar la transformación social en sus naciones.

Ambas dimensiones –estrategias transicionales y agenda pública- son examinadas hilvanando un relato que combina la indagación en cuestiones transversales a los tres países con referencias a trazos sobresalientes de cada caso. En su globalidad el análisis se organiza en torno a tres cortes analíticos centrados en diferentes puntos de abordaje de los procesos políticos. El primero enfatiza en el momento de "lo político", a saber, la dinámica disruptiva e instituyente que hace a un ordenamiento social. Los procesos constituyentes,

si acaso una de las expresiones más elevadas de la conflictiva capacidad de institución de lo político, retienen nuestra atención en el aparatado sobre la "vía refundacional en los Andes". Por otro lado, se hace hincapié en el momento de "la política" a través del estudio de las formas en que los nuevos gobiernos han regulado el conjunto de instituciones y prácticas sociales mientras procesan la conflictividad y dirimen el juego de fuerzas en cada sociedad. En este nivel se presta particular atención a lo que en otros trabajos he denominado "decisionismo transformacional", a saber, una de las lógicas predominantes en la operatoria del cambio político en los países andinos. Por último, el texto se concentra en el nivel de "las políticas" como referentes que materializan las formas de resolución de los otros momentos. Las políticas dan cuenta del momento disruptivo e instituyente que intervienen en los procesos de cambio así como del modo y dirección en que se despliegan las intervenciones estatales. De esta forma, se presta atención al engranaje post-neoliberal que dibujan las nuevas Constituciones en medio de contradicciones de diverso calado. La distinción entre estos tres niveles es un recurso heurístico que no debe entenderse como un modo secuencial de capturar la dinámica del cambio político.

Si bien la estrategia de análisis adoptada atiende a las especificidades que colocan en un horizonte común a las recientes experiencias políticas de Ecuador, Bolivia y Venezuela, no desconoce los rasgos diferenciales entre ellos. Las reflexiones finales enfatizan en cuestiones claves a este respecto.

2. Giro a la izquierda y vía refundacional en los Andes

Luego de tres décadas de predominio de políticas pro mercado en América del Sur, hacia fines de los años noventa del siglo XX se abre un ciclo definido por diversos autores como el "giro a la izquierda" en la región. Dicho momento está atravesado por el acceso al poder de partidos, movimientos o coaliciones políticas que pujan, en cada una de sus naciones, por avanzar una agenda pública distante de los cánones de la ortodoxia neoliberal. La elección de Hugo Chávez como Presidente de Venezuela en 1998 marca el punto de quiebre con el ciclo político signado por las políticas de ajuste estructural. En los años posteriores llegan al poder otros "partidos anti-neoliberales" en diferentes países de la región. El Partido de los Trabajadores en Brasil, el peronismo en la versión "aggiornada" por los Kirchner en la Argentina, el Frente Amplio en Uruguay, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales en Bolivia, y el movimiento Alianza País (AP) de Rafael Correa en Ecuador. Todas estas formaciones han gobernado de modo ininterrumpido –vía reelección presidencial o alternancia en el mando entre sus máximas figuras- desde que llegaron al poder en sus respectivos países.

Una vez que accedieron a las arenas gubernativas, y aún si han compartido entre sí el énfasis en la reconstrucción de las capacidades estatales para promover el desarrollo, regular a los mercados y redistribuir la riqueza social, las coaliciones políticas antes mencionadas encaminaron diferentes estrategias para apuntalar la política del cambio en sus sociedades. En medio de tal heterogeneidad se pueden reconocer, no obstante, dos grandes trayectorias transicionales. Por un lado están los casos de los partidos que ya ocupaban un espacio reconocido en el sistema político –el Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, el peronismo argentino- y que aún si han buscado ampliar su margen de influencia dentro de aquel e incorporar nuevos sectores sociales en el proceso democrático o incluso realizar ciertas reformas institucionales de importancia, no pretendieron y no les hizo falta recomponer integralmente el régimen político que contribuyeron a delinear. Así, para los Presidentes progresistas con partidos institucionalizados, el problema del cambio se configuró, prioritariamente, en las arenas del desarrollo nacional y de la justicia distributiva, y operó desde el interior de un campo político en que ya estaban insertos.

Por el contrario, para los líderes transformacionales emergentes y sin partidos políticos más o menos institucionalizados, la posibilidad del cambio se presentó como una ruptura radical y conflictiva con el "modo de organización social"[1] en su conjunto y dentro de éste, en primer término, con el orden político en el que no había tenido cabida. Tal sería el caso de los tres países andinos aún gobernados por coaliciones progresistas: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Ni el Movimiento V República de H.

Chávez (más tarde PSUV), ni el MAS de E. Morales o AP de R. Correa podían ser situados –cuando iniciaron sus tareas de gobierno- como partidos de larga institucionalización y plenamente reconocidos por un sistema político que, básicamente, no había contribuido a dar forma. Así, desde su mismo acceso al poder, tales fuerzas no pretendieron únicamente sacar a sus sociedades de un estado de crisis social específico sino, a la vez, reconfigurar el espacio político en la perspectiva de ampliar las condiciones que les permitían instituirse en el tiempo y consolidar profundos procesos de cambio. No por casualidad, en los tres casos, se articuló un discurso revolucionario[2] con la activación de Asambleas Constituyentes como medios para la refundación de la comunidad política[3], la apertura de regímenes políticos restringidos y la innovación institucional.

Tal conexión –revolución, quiebre del ordenamiento legal previo y procesos constituyentes- hizo emerger, apenas posesionados los nuevos gobiernos, una corriente de impugnación en torno a la (i)legitimidad democrática de los procedimientos empleados en el curso de las Convenciones. En lo fundamental, la impugnación a los procesos constituyentes provenía de la vieja clase política que contestaba el modo en que su instalación había roto con el orden institucional previo para sustentarse, en lo sucesivo, en procedimientos reñidos con la ley. Se desconocía, de este modo, la idoneidad de los argumentos acerca de la legitimidad, en última instancia, de la voluntad popular como fuente de toda transformación constitucional. Desde esta perspectiva, la invocatoria al pueblo no justificaba el atentado al orden jurídico. La legitimidad democrática chocaba con la legalidad[4].

En cualquier caso, para desencadenar el cambio las fuerzas gobernantes apelaron a la idea de una revolución política desatada por medio de la convocatoria al poder originario que tomó la forma de asambleas constituyentes. Dicha modalidad de cambio constitucional puede ser definida, siguiendo a Negretto, como procesos de remplazo constitucional que deben ser diferenciados de las dinámicas de enmienda de las cartas magnas: "los primeros desplazan formalmente una constitución existente mientras que los segundos implican su continuidad" (2012: 754. Traducción del autor). Se trata de procesos de naturaleza disruptiva, activados en tiempos excepcionales de cambio o de crisis políticas mayores y que trazan su legitimidad apelando a la soberanía popular. Dicha invocatoria vino dada desde formaciones políticas que se presentaron como revolucionarias y que, aún antes de triunfar en elecciones generales, manifestaron su explícita voluntad de procurar una rápida transformación de la estructura básica del Estado, de la naturaleza de los regímenes políticos y de los principios generales que regulan la vida en común. La confluencia entre gobiernos refundacionales, ruptura del orden institucional e invocatoria al poder constituyente distinguen a los casos analizados tanto de anteriores procesos de remplazo constitucional en la región[5] como de las otras vías de cambio desplegadas en América Latina durante el siglo XXI.

Ahora bien, en términos de la lucha política abierta con la irrupción de tales gobiernos, la centralidad de los procesos constituyentes vino dada por su capacidad para forjar amplios bloques socio-políticos en torno a fuerzas que, precisamente, no estaban implantadas en el campo político. Semejante dinámica articulatoria fue posible en la medida en que la convocatoria a las Convenciones emergió como una reivindicación popular *antes* de la llegada al poder de las coaliciones radicales. En efecto, en el Ecuador entre 1999 y 2005 tuvo lugar la más grande crisis financiera (1999) de la historia republicana, la dolarización de la economía y dos derrocamientos presidenciales (2000 y 2005) que, aún si no consiguieron sus objetivos inmediatos, colocaron en el horizonte de ciertas organizaciones sociales y colectivos ciudadanos la demanda por la instalación de una Constituyente como única forma de salir de la crisis política, contener el neoliberalismo y recuperar la soberanía monetaria (Ramírez Gallegos y Rivera, 2005). Lo mismo aconteció en el caso boliviano donde, en medio del ciclo de movilización plebeya activado entre 2000 y 2005 -que también produjo el derrocamiento de dos Presidentes- los movimientos indígenas y campesinos levantaron con plena radicalidad la demanda por una Asamblea (Tapia, 2005). En Venezuela, no es del todo claro que con anterioridad a la emergencia del movimiento cívico-militar formado por Chávez se hayan levantado demandas populares específicas para

instalar una Constituyente. Ello no quiere decir, sin embargo, que la conflictividad social intensificada desde mediados de los años 80 y en expansión en los 90, no haya producido una constelación de reivindicaciones en procura de garantizar derechos sociales, abrir el sistema político y resistir el avance del neoliberalismo (López-Maya, 2003). Dicha plataforma de demandas lucía consistente mucho antes de la proclamación de Chávez como Presidente. Ello contribuyó, en lo posterior, a ampliar el respaldo popular a la apuesta de la Revolución Bolivariana por activar un proceso de remplazo constitucional.

Hay quienes sostienen la existencia de un "neo-constitucionalismo latinoamericano" asociado a los procesos andinos (Ávila 2011; Martínez Dalmau, 2008). Una de sus características salientes sería que los procesos constituyentes tomaron forma a partir de previos ciclos de conflictividad y movilización popular por la vigencia de viejos y nuevos derechos. Aunque tales enfoques pasan por alto que el vínculo entre demandas sociales de cambio y procesos constituyentes es producto de la contingencia de la lucha política y que puede asumir resultados contradictorios, dan pie para interrogar el modo en que se engarzaron entre sí una pluralidad de reivindicaciones populares por la transformación social y el tipo de relación que establecieron con las agendas de las emergentes fuerzas políticas. En todo caso, en esa confluencia se dibujaron los contornos de los bloques populares que, en lo posterior, disputarían los sentidos de las nuevas Cartas Magnas y la reforma estatal abierta en su torno.

La literatura sobre las Constituyentes andinas presenta dos visiones encontradas sobre el funcionamiento de dichos bloques y de los flujos de participación popular en su seno. Por un lado se coloca la imagen de unas asambleas por completo abiertas a la incidencia de ciudadanos y movimientos sociales y, por otro, la representación de aquellas como férreamente controladas por los dirigentes políticos del oficialismo. Entre una y otra visión conviene sugerir más bien que tales procesos estuvieron atravesados por una participación de fluctuante intensidad –en que tomaron parte sectores sociales tradicionalmente excluidos del espacio político- que decreció en capacidad de influencia a medida que se acercaba el cierre de las Asambleas.

En efecto, el funcionamiento de las Convenciones dispuso de dispositivos (encuentros territoriales, participación directa, debates abiertos, etc.) para propiciar la interacción entre constituyentes, organizaciones sociales y ciudadanía. A la vez, la cercanía en las trayectorias militantes de múltiples asambleístas y dirigentes sociales facilitó el desarrollo de sus conexiones. En Bolivia, en vista de que el MAS aparecía como instrumento de las organizaciones sociales -cocaleros, campesinos, indígenas, etc.- aquellas estuvieron *directamente* representadas en la Convención (con mucho apoyo técnico de ONG y cooperación internacional). Si algo de esta dinámica pudo encontrarse en Ecuador y Venezuela, la visibilidad del fenómeno tuvo mucho más notoriedad en Bolivia. De hecho, al tener sus propios asambleístas, las organizaciones se limitaron muchas veces a hacer cumplir a aquellos con los "mandatos" que provenían de las bases. Ello, según Lazarte (2008), estrechó el margen para acuerdos políticos más amplios e incluso puso en cuestión el carácter originario de la Asamblea. Los mandatos no parecen compatibles con ciertas nociones de la representación democrática. En cualquier caso, entre mecanismos participativos institucionalizados, redes políticas más o menos informales y el peso de las organizaciones sociales, un amplio abanico de demandas populares permeó, sobre todo en Ecuador y Bolivia, el trabajo de los asambleístas[6] . En los tres casos, las relaciones fueron mucho más distantes, por el contrario, con empresarios, grandes medios, viejos partidos y otros actores cercanos al *statu quo*. El escenario era claro: construir amplios acuerdos no era una prioridad de los movimientos gobernantes. Los proyectos constitucionales estaban pensados como motores de cambio histórico y no como engranajes para el consenso social. Se configuraron en un horizonte revolucionario que siempre trazó nítidas fronteras entre partidarios y detractores de la transformación.

En tal escenario, en el Ecuador, las fuerzas de oposición (que ocupaban 30% de los curules) apenas tuvieron capacidad de contener o incidir en las deliberaciones. Ello precipitó su resistencia a la Convención y aceleró el conflicto político en su torno. Por ello, mientras la redacción de los textos avanzaba a trompicones y la imagen de la Asamblea decaía, el Presidente y el poder ejecutivo

incrementaron la presión sobre aquella. Si esto no cerró la interlocución socio-política forjada por la Asamblea, sí menguó la capacidad de influencia de la participación popular en su etapa decisiva.

Los límites del carácter plenipotenciario de la Asamblea no provenían, pues, de los poderes constituidos vinculados al 'ancien régime' sino del poder ejecutivo que se consolidaba como institución determinante en la dinámica constituyente. Similar influencia ha sido detectada en el caso venezolano (Maingon et. al., 2000). En Bolivia, tal como sugiere De la Fuente Jeria, gran parte de los problemas de la Convención estuvieron también ligados a la dependencia de la Directiva de la Asamblea respecto al comando nacional del MAS. Aquello produjo, además, "una grave fisura dentro del bloque de mayoría entre los dirigentes 'orgánicos' y los pocos constituyentes 'invitados' que no respondían a la línea partidaria vertical y reclamaban respeto por su calidad de asambleístas" (2008: 95). Quedaba claro, entonces, que las autoridades de las Asambleas no pudieron empoderar tales instancias por encima de los liderazgos presidenciales y pasaron algunas de sus decisiones por los filtros de la dirigencia política de sus movimientos. Los 'bloques revolucionarios' operaron de modo compacto y casi sin distinguir la autonomía institucional entre Asamblea y Ejecutivo.

En definitiva, el ejercicio del poder constituyente abrió, para las Asambleas, diverso tipo de conflicto no solo con los viejos sino con los emergentes poderes constituidos y, en concreto, con la intervención de las estructuras políticas próximas a los Presidentes. Dichas tensiones fueron más pronunciadas en Ecuador y Bolivia. En este último país el peso de los poderes constituidos estuvo ligado, además, al funcionamiento simultáneo de la Asamblea y del Congreso –que aprobó diversas modificaciones a su esquema original de funcionamiento[7]- y a la contundencia con que las fuerzas de oposición al MAS, sobre todo en las regiones del oriente del país, bloquearon el proceso y obligaron a diversas negociaciones políticas directas entre aquellas y la Presidencia de la República (Mayorga, 2009). Tales negociaciones "extra-constituyentes" restaron legitimidad a la Asamblea y pautaron su desenvolvimiento.

3. Decisionismo y radicalidad

El protagonismo de los liderazgos presidenciales en la "izquierda radical latinoamericana del siglo XXI" no se ha limitado a los procesos constituyentes. Aparece como un rasgo constitutivo de su andamiaje político. En los tres casos, más allá del mantenimiento –algunos hablan de reforzamiento (Shifter y Joyce, 2008)- de la democracia presidencialista, dicha centralidad atañe al menos dos factores que gravitaron de modo palmario en la consolidación de tales procesos: a) la configuración de un "decisionismo transformacional" como lógica predominante de gestión gubernativa; y, b) la productividad del conflicto y la polarización como forma de acumulación política. En conjunto tales factores dibujaron un escenario propicio para una política radical que, mientras se refrendaba una y otra vez en las urnas, permitía elevar las apuestas por el cambio y profundizar el anclaje popular de las fuerzas gobernantes.

La implantación de modelos decisionistas de gestión política no puede desligarse del entorno institucional en que se desenvuelven. En esta perspectiva, si bien los liderazgos presidenciales han sido catalizadores de los procesos de cambio que vive la subregión, gran parte de su capacidad de incidencia se explica desde las herencias institucionales forjadas a fines del siglo XX en torno a las formas que adoptó el modelo neoconservador de gobernabilidad en América Latina. Ahí reside una de las principales paradojas del momento: aunque críticos con ellas, las fórmulas de presidencialismo reforzado, diseñadas para imprimir velocidad a las reformas neoliberales, han sido del todo productivas para unos gobiernos empeñados en sacar a sus países de la órbita del Consenso de Washington.

Ahora bien, si el presidencialismo amplía las posibilidades de un ejercicio decisionista de la política, su plena vigencia demanda otras operaciones de construcción y legitimación del poder. No se trata apenas de insistir, como ciertos paradigmas políticos modernos lo han hecho, en que la función primordial de la política es la acción de tomar y ejecutar decisiones. Existe un más allá del ejercicio decisional que proviene de los modos en que se justifica su vigencia en determinadas circunstancias. Se hace referencia a la imbricación

entre un modelo voluntarista de acción política, cuyo núcleo se asienta en la actividad gubernamental monopolizada por el Estado, y la construcción de la imagen de un *momento extraordinario* que debe ser resuelto por la operatividad de decisiones radicales. La compleja realidad excusa, entonces, un determinado curso decisional aún si aquel no ha estado previsto por las rutinas administrativas o normativas -donde el liberalismo pone el acento - del sistema político. El decisionismo se entinde así como la proyección ideológica y *legitimatoria* del ejercicio de la voluntad política (Andara, 2009). Aquello abre un hiato permanente con la l*egalidad* como fuente de obediencia política de la sociedad.

El voluntarismo de los presidentes andinos puso en aprietos a las Convenciones Constituyentes y marcó a fuego el curso político de sus gobiernos. Las "expropiaciones exprés" anunciadas por el Comandante Hugo Chávez mientras realizaba sus habituales alocuciones televisivas[8] son solo la imagen más elocuente de un fenómeno que parece entrar en la normalidad del presidencialismo democrático por tomar la forma de un gobierno por decretos y medidas de urgencia. Tales mecanismos decisionales, que suspenden la deliberación pública como fuente de legitimidad de las decisiones políticas, también han sido de uso común en Ecuador y Bolivia. En todos los casos dichas decisiones son presentadas como necesarias para transitar un momento histórico excepcional en que se pone en juego la superación de la crisis –del "capitalismo", de la "civilización", de la "democracia", etc.- en cada nación. De este modo, se otorga a la crisis de las sociedades un sello fundamentalmente político que demanda, casi de modo automático, respuestas políticas, a saber, "tomar decisiones polémicas, radicales, en actitud irreverente y confrontacionista" (Ibid.: 32). En consecuencia, en el corazón de la agencia transformacional de los liderazgos andinos, se sitúa la continua búsqueda de legitimación política e ideológica de decisiones que aparecen, cada vez, como dirimentes del futuro de la transformación social.

La mecánica decisionista facilita, en cualquier caso, el flujo de identificaciones entre el líder transformacional y la opinión pública en la medida en que amplía las capacidades del poder ejecutivo para dar respuestas rápidas a las demandas sociales o para hacer como si las reivindicaciones populares impulsaran la vorágine decisional de los poderes ejecutivos. De este modo se instituye un tipo de liderazgo cuyo capital político se pone en juego en cada coyuntura. Un tiempo vertiginoso y conflictivo acompaña la dinámica del proceso democrático. Quizás aquello explique la 'sobre-actuación' que, por medio de símbolos, señales, y relatos refundacionales[9], ha abrigado cada medida por poco audaz que pueda ser.

Si, paradójicamente, la aceleración del tiempo político resuelve los problemas de legitimación gubernativa en el corto plazo, restringe la posibilidad de alterar la subjetividad política del presente y/o las orientaciones temporales de la opinión pública en la perspectiva de reformas políticas progresivas más coherentes, integrales y deliberadas. Allí se engarza el círculo vicioso del decisionismo: si en un primer momento la (proclamada) urgencia y excepcionalidad de los tiempos exige decisiones igualmente urgentes y veloces, en un segundo momento, son éstas las que producen la ficción de un tiempo comprimido que requiere, otra vez, de decisiones intempestivas. La lógica decisionista produce así las condiciones para su reiteración en el tiempo (Ramírez Gallegos, 2010).

El encumbramiento del decisionismo como lógica de operación del cambio se engarza, por otra parte, con la baja propensión de los gobiernos radicales para entamar negociaciones con el resto de actores políticos. Ellner destaca que, en el marco de una vía gradual y electoral de impulsar el cambio, la ausencia de una política de compromisos y concesiones a los adversarios ha incrementado la complejidad de la implantación de la nueva agenda pública en innumerables coyunturas: "esta estrategia amplía las oportunidades de las fuerzas de oposición que, en un contexto de extrema polarización, han sido capaces de minar la autoridad gubernativa e impedir la implementación de sus políticas" (2013: 8. Traducción del autor). Los impasses abiertos por semejante espiral conflictiva han colocado a las fuerzas gubernativas, en distintas circunstancias, ante el dilema de consolidar de modo progresivo las políticas en curso o buscar una profundización aún mayor de las medidas adoptadas. Desde las formaciones de izquierda y de extrema izquierda no pertenecientes

a los movimientos oficialistas –y muchas veces también desde su militancia de base- se ha presionado por la vía de la radicalización y la aceleración de los ritmos del cambio. Aquello las ha confrontado con los gobiernos al punto de colocar a muchas de ellas como sus más vehementes opositoras. A pesar de la solidez de los nuevos bloques de poder –estabilidad partidaria y baja deserción parlamentaria- semejante impugnación ha erosionado cierta credibilidad de los proyectos de cambio y ha fragmentado a las fuerzas que pujan por la superación del neoliberalismo. El caso ecuatoriano, donde la disputa entre Correa y el movimiento indígena ha alcanzado una beligerancia inusitada, luce emblemático al respecto (Becker, 2013).

La dinámica confrontacional en los países andinos ha desbordado, en cualquier caso, un simple eje de polarización. El gobierno de H. Chávez colocó, casi desde sus primeros años en el poder, a diversas centrales sindicales como uno de sus adversarios fundamentales. En el marco de su participación en un paro cívico-nacional de diciembre de 2002 –que afectó al sector petrolero y que contó con el impulso de la principal federación empresarial del país-, la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) se convirtió en particular blanco de ataque del oficialismo. En los años posteriores, no obstante, las relaciones entre el chavismo y el más amplio mundo sindical no se recompusieron[10]. Tampoco se tornaron más fluidos los nexos con las clases dominantes, el mundo empresarial, los grandes medios o los viejos partidos. Su tenaz resistencia a la nueva agenda pública trazó el terreno del conflicto democrático desde el primer día de gobierno de las tres formaciones andinas. Se configuraron, de hecho, como actores de oposición poco leales con las propias reglas del juego democrático: la violencia política, los golpes e intentos de desestabilización (2002 en Venezuela, 2008 en Bolivia, 2010 en Ecuador) marcaron la etapa inicial de los tres gobiernos. La acción opositora ha combinado la activa impugnación a cada iniciativa gubernamental, por más anodina que hubiese podido ser la medida, con la construcción de un poderoso relato que etiqueta tales procesos como autoritarios o anti-democráticos.

Ahora bien, el nivel de beligerancia e histeria política de los sectores conservadores dispusieron el escenario ideal para la sobre exposición e inmenso protagonismo público de los Presidentes andinos. Estos se catapultaron incluso, tal y como sucedió con Chávez luego del intento golpista de 2002, como íconos populares dotados de los atributos de los héroes patrios republicanos o de las figuras de la resistencia anti-colonial. Por ello, aunque dicha presencia aparecía como una salida probable en el marco de liderazgos sin partidos políticos (Ecuador) o con estructuras partidarias frágiles (Bolivia, Venezuela), se sugiere que el protagonismo presidencial ha sido directamente proporcional a la intensidad de la disputa con una oposición poco propensa a aceptar el ocaso de su influencia pública. El *conflicto ha sido, pues, del todo productivo* para afirmar el anclaje popular de los gobiernos radicales andinos.

En tal entorno, los líderes de vocación transformacional internalizaron la polarización no solo como estilo de gobierno sino como estrategia de acumulación política. Aquella atravesó sus diferentes arenas de actuación. Ni la órbita de las relaciones internacionales –en que se confrontó abiertamente a los EE.UU y al poder global de occidente-, ni la de la negociación parlamentaria –ya se ha visto el modo en que el poder ejecutivo se impuso a sus propios bloques en las Constituyentes- o aquella en que se despliegan los nexos con las organizaciones sociales –en este campo habría que hacer cierta salvedad con el caso boliviano- han escapado a la centralidad de dicha estrategia. Así, el conflicto condicionó los tiempos del juego democrático y dio paso a un tenso reacomodo del poder relativo del conjunto de clases, partidos y actores sociales en cada nación. Tras el recambio de élites se verificaba pues una turbulenta transición hegemónica que habría de resolverse de modo globalmente favorable a las coaliciones gubernativas.

En efecto, en un contexto de extremo realismo de poder, los gobiernos andinos calibraron su agenda pública con la premisa de acotar al máximo el terreno de influencia de sus adversarios. Aquello fue posible por el doble imperativo de aceleración decisionista de las medidas de cambio y de su automática refrendación en las urnas. El plusvalor del ciclo constituyente provino, precisamente, de esa ligazón entre construcción programática y

encadenamiento de batallas electorales. Dicho vínculo permitió anclar las agendas de cambio al pronunciamiento popular mientras las sucesivas derrotas de las fuerzas de oposición (Tabla 1) las dejaban no solo marginadas de los espacios de disputa institucional sino largamente desmoralizadas.

innecesaria la convocatoria a balotaje.

4. La constitucionalización del post-neoliberalismo

Otro de los trazos originarios de los procesos constituyentes andinos ha sido que, más allá de la

Tabla 1.

Ciclos constituyentes y procesos electorales

	Convocatoria a Asamblea	Elección de constituyentes	Referéndum aprobatorio	Tasa de participación*
Ecuador (2007-2008)	81,7% a favor Vía referéndum	AP obtiene 61% de curules	63,9% a favor	71% - 71,5% - 75,8%
Venezuela (1999)	87,9% a favor Vía referéndum	Polo Patriótico obtiene 94% de curules	71,7% a favor	37,8% - 54% - 56%
Bolivia (2006-2009)	Por la vía legislativa	MAS obtiene 53,7% de curules	61,4% a favor	80% - 90%

Elaboración: del autor

* Se coloca la serie de datos de participación correspondiente a cada uno de los tres procesos electorales convocados en cada país. En Bolivia, la Constituyente se convocó desde el parlamento.

En medio del debilitamiento de las fuerzas tradicionales, la vertiginosa coyuntura hacía descender las tasas de ausentismo electoral. Los decisionismos transformacionales conseguían activar la participación "del pueblo" (Venezuela), de "los pueblos" (Bolivia), de "la ciudadanía" (Ecuador), en fin, de la sociedad, en un contexto de (re) politización, más o menos controlada, de las demandas sociales. Dicho dinamismo participativo –verificado antes que nada en las urnas y no siempre en el anclaje popular de los nuevos partidos- adquiría un rol dirimente en relación al reordenamiento de las fuerzas políticas en un entorno transicional de alta conflictividad. El ciudadano-elector zanjaba así diferendos institucionales y bloqueos políticos entre viejas y emergentes fuerzas gobernantes: el cierre de la constituyente boliviana tuvo ribetes particularmente dramáticos en tal sentido (Carrasco y Albó, 2008). El respaldo popular a los ciclos constituyentes se certificó, en todos los casos, con los amplísimos triunfos del oficialismo en las elecciones generales convocadas bajo nuevas reglas constitucionales: los tres Presidentes andinos fueron re-electos por primera vez con cotas de votación[11] que hicieron

reorganización del poder estatal y del mantenimiento de los elementos de un sistema democrático formal, los nuevos textos apuntalaron una constelación de derechos, de garantías y de *principios asociados a ideas sustantivas de la vida buena*. En este sentido, Gargarella y Courtis (2009) han remarcado que tales Constituciones procuran responder a la cuestión sobre cómo superar la desigualdad social. Ávila enfatiza en la necesidad de leer a las nuevas Constituciones andinas a partir del modo en que establecen regímenes de desarrollo encaminados a conseguir la equidad y la igualdad y en los que el Estado, que no se define como neutro, "tiene objetivos claros y comprometidos" (2011: 69). Viciano Pastor y Dalmau (2010), por su parte, remarcan la importancia que aquellas otorgan a la construcción de instituciones que propendan hacia la integración social, la participación popular, el bienestar colectivo, en fin, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por esto, prosiguen, las Constituciones andinas tienen una carácter principista y poco reglamentario. Esta configuración está impregnada por la huella de las demandas y conflictos sociales orquestados en las previas décadas de impugnación al neoliberalismo.

Entre los grandes principios materializados en las nuevas Cartas Magnas conviene resaltar, para efectos de este trabajo, aquellos que aluden a las alternativas de reorganización de las economías nacionales, y del conglomerado de la integración regional, en un horizonte marcado por el desafío de superación de la ortodoxia pro-mercado. Entre otros aspectos, en efecto, las coaliciones gobernantes se conectaron con el entramado organizativo en su común rechazo a la continuidad de dicha matriz de políticas públicas. Las Constituciones andinas destacan pues, en este aspecto, por la prolífica presencia de capítulos sobre la vida económica de las naciones. Si bien las tres Cartas Magnas resaltan el reconocimiento de las diversas formas de organización de la economía y la propiedad –privada, pública, cooperativa, popular, comunitaria- (Bizarro Barbosa et. al. 2009) resulta también notoria su apuesta por reconfigurar la actividad estatal como eje de la coordinación social. En palabras del vice-presidente boliviano, A. García-Linera:

> *"Los pilares de la vieja economía eran las empresas petroleras, la agroindustria, la minería grande y mediana y la banca, sectores que eran dueños de casi toda la riqueza del país. Ahora* el nuevo núcleo de poder es el Estado *junto a la unidad productiva micro, pequeña y mediana, privada y comunitaria, urbana y rural, considerada la promotora del desarrollo nacional y la principal generadora de empleo"*[12].

En los articulados constitucionales, la reconstrucción de las capacidades estatales queda colocada en el centro del engranaje social y de la organización de los regímenes de acumulación de cada nación. Dicho reposicionamiento es situado, en lo fundamental, a partir de tres definiciones sustantivas respecto a sus *bases materiales, sus capacidades y su espacialidad*.

En cuanto a lo primero, los nuevos textos constitucionales colocan un candado a la privatización de los bienes estratégicos de la nación –en particular los recursos naturales no renovables- y afirman la propiedad que el pueblo detenta sobre aquellos siendo el Estado la instancia que los administra. Semejante disposición, en las antípodas de los axiomas neoliberales desconfiados de la propiedad y de la gestión pública de los recursos nacionales, permitió en lo posterior que los Estados andinos puedan decretar nacionalizaciones, expropiaciones y/o renegociaciones de los contratos existentes con empresas locales y transnacionales. Tales medidas permitieron la captura de una porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de los recursos estratégicos y, a partir de ella, el relanzamiento de la inversión pública como principal palanca de dinamización de las economías nacionales.

En relación a las capacidades estatales, las vigentes Constituciones recuperan los atributos del Estado para planificar el desarrollo nacional, controlar a los mercados, regular toda clase de actividades económicas y financieras, distribuir y redistribuir la riqueza social e, incluso, producir directamente bienes y servicios. Se esboza ahí una constelación de instrumentos de acción pública que pone en crisis la hegemonía de los principios de la desregulación, la liberalización de los mercados y la reducción de las intervenciones estatales a sus funciones básicas. La literatura especializada coincide en que la recuperación de tales capacidades, opacadas en los decenios previos, aparece como uno de los elementos transversales a los gobiernos sudamericanos progresistas –y no solo a los andinos (Stoessel, 2014; Grugel y Riggirozzi, 2012). Dicha prioridad estratégica buscó fundar procesos de cambio que, al invertir la relación entre política y economía a favor de la primera, propendan hacia la "des-neoliberalización" del conjunto de relaciones sociales.

Por último, la espacialidad de los estados es recalibrada en la perspectiva de articular un espacio de gobernanza que, trazado desde lo nacional, propende al reconocimiento de los poderes comunitarios y locales mientras procura engarzarse en las dinámicas de integración regional. Semejante re-escalamiento de las "cartografías del estado-nación" alude a su doble desafío de dar cuenta de la pluralidad de identidades, territorios y espacios de poder que lo atraviesan –por ello se plasma el carácter plurinacional del Estado en Ecuador y Bolivia- y de proyectarse hacia una órbita que encarna, de modo preferente, la "integración latinoamericana" de estados y pueblos. Los tres textos hacen alusión específica a esta última cuestión.

De este modo, aunque para diversos sectores, incluso partidos de izquierdas, movimientos de base y organizaciones comunitarias, el espacio de lo local –"ciudades-estado", "mini-gobiernos", "regiones autonómicas"- brinda las mejores condiciones para la recomposición democrática de las mediaciones con los mercados globales, los gobiernos andinos han optado por *la reconfiguración de la dimensión estatal-nacional* de la política y de la acción pública y por la configuración de un espacio político regional (ALBA, UNASUR, CELAC) como dinámicas fundamentales en la tensión con la estructura global de poder. Se perfila así una estrategia "neo-soberanista" que, reivindicando la auto-determinación de los intereses nacionales, realiza una apuesta geo-política por rearticular el territorio nacional y proyectarlo hacia la integración (sub) regional mientras toma distancia de los nacionalismos refractarios a reconocer la dinámica de los intercambios globales (Ramírez Gallegos, 2012).

En este sentido, aún si han incorporado demandas localistas y autonomistas en sus plataformas de reconstrucción estatal, tales gobiernos no han propulsado "regímenes territoriales de autonomía plena" fácilmente digeribles por la globalización neoliberal. Su apuesta estatal contiene más bien previas tendencias a la atomización propulsadas por proyectos autonomistas de base regional –presentes en las élites de Santa Cruz (Bolivia) y Guayaquil (Ecuador)[13]- dispuestos a forjar "republiquetas" hostiles a toda idea de una comunidad política nacional. Se recupera entonces la iniciativa de los aparatos centrales de cara a gobernar y a mantener presencia activa en el conjunto del espacio patrio. Aquello permite que las arenas estatales reemerjan como terreno en que se ponderan los intereses nacionales necesarios para imaginar vías alternas de inserción externa.

Los principios constitucionales forjaron entonces las bases para que los gobiernos de la región reconstruyan y re-direccionen las mediaciones socio-políticas que contribuyeron a la integración subordinada de los territorios nacionales en la dinámica de acumulación especulativa del capital financiero global. La recomposición de tales mediaciones se catapulta en el nivel nacional a través de la acción política de los Estados, como unidades y bloques. La noción de "integración" implica, no obstante, que un Estado no puede escoger no estar integrado –¿es concebible una estrategia de aislamiento?- y que actúa en un contexto internacional determinado. Desde esta perspectiva, en medio de una intensa conflictividad política, la reconstrucción de la acción estatal permitió engranar estrategias que apuntalan un mayor grado de autonomía y soberanía en relación a la determinación global (Thwaites Rey, 2008).

Desde inicios del nuevo siglo, en suma, la sociedad y la nación *hacen uso de su Estado* como agente fundamental para encaminar, desde un reconstituido espacio de soberanía política, sus específicas estrategias de desarrollo. En el discurso de la ortodoxia neoliberal, por el contrario, la globalización es vista como una situación en la cual los Estados-nación pierden relevancia. Allí reside, en términos conceptuales, una de las principales diferencias con la agenda del Consenso de Washington (Bresser Pereira, 2007). El desmontaje del núcleo duro de dicho programa comprende líneas concretas de acción pública en cada caso. Aunque muchas de ellas tienden a converger entre los países de la región, una de las particularidades de los procesos andinos reside en la "constitucionalización" de buena parte de las políticas de ruptura con el viejo orden.

En esta perspectiva, en la conjunción de principios cardinales respecto a la propiedad nacional de los recursos estratégicos y la promoción pública del desarrollo endógeno, los tres textos insisten en la obligatoriedad del Estado de promover *la generación de valor agregado en relación a la explotación de los recursos naturales no renovables*. Se trata de un objetivo de capital importancia en relación a la superación de los patrones históricos de evolución de economías extractivas largamente dependientes de los vaivenes del mercado internacional, de los bajos niveles de industrialización asociados a aquellas y de sus altos impactos en términos de exclusión social, empleo precario y enorme desigualdad. En torno a semejante orientación de la política económica se definiría la configuración de una suerte de "desarrollismo post-neoliberal" (Wanderley, 2013) que enfatiza en el cambio de la matriz productiva y en la diversificación de las producción para encaminar un desarrollo nacional integral y la

construcción de sociedades incluyentes. Si en el caso boliviano semejante objetivo está además atravesado por el afán de "descolonizar las estructuras sociales" y en Ecuador por construir un "sistema económico social y solidario", en todos los casos se insiste en el imperativo de hacer confluir la transformación productiva y la redistribución de la riqueza social con un papel protagónico del Estado como agente directo de las relaciones económicas.

Así, el artículo 319 de la Constitución boliviana dice: "La industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas…la articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado"; el artículo 284, de la Carta Política del Ecuador enfatiza de igual modo en el deber estatal de "promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia…[de] incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional". En ambos casos se menciona la necesidad de desarrollar tales procesos productivos respetando los límites biofísicos de la naturaleza, las culturas y los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas, campesinas y sus territorios. En Venezuela, donde no se hace especial mención de tales cuestiones, el artículo 302 de la Carta Magna reza: "El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo".

Bajo esta proyección, y pasado el momento inicial de la disputa política por la reconstrucción de las capacidades estatales y, desde allí, por la reconfiguración de las mediaciones con el mercado global, la transición en curso en los modelos de desarrollo dominantes en la subregión pasó a definirse desde la posibilidad de modificar el patrón de especialización productiva más allá de la centralidad de las exportaciones primarias. El distanciamiento con los postulados centrales del neoliberalismo amplía las posibilidades de dicha reconfiguración, al menos en la medida en que se cuestiona la primacía de las finanzas sobre el sector real de la economía, pero bajo ninguna perspectiva puede garantizarla. De hecho, aunque la estrategia estatal de reapropiación del excedente que proviene de las rentas de recursos estratégicos eleva los márgenes de soberanía nacional respecto al poder global, también contribuye a la continuidad del lugar de cada país, y de la región en su conjunto, en la vigente división internacional del trabajo.

5. Conflictos post-constituyentes

La proyección post-neoliberal de los procesos andinos abrigó en su seno dos grandes episodios de contienda democrática que han caracterizado la transición post-constituyente sobre todo en Ecuador y Bolivia. Las dinámicas de conflicto en torno a la cuestión de la plurinacionalidad y a los mismos sentidos del desarrollo son un rasgo peculiar de tales países y los diferencia largamente del caso venezolano cuyo desenlace tiene a pautarse por otras líneas de contradicción.

De una parte, la centralidad de los estados que abreva, a fin de cuentas, en una matriz nacional-popular (Stefanoni, 2012) entró en tensión, en los dos casos antes nombrados, con el componente plurinacional ahora atribuido al Estado así como con la voluntad de construir o afirmar autonomías indígenas o gobiernos territoriales indígenas ya en previa configuración. La histórica reivindicación de la plurinacionalidad no puede desligarse de dicha tesis: el auto-gobierno indígena en específicos territorios es condición fundante de una matriz de reconocimiento identitario que otorgue poder político a los pueblos y no se reduzca a la gestión, más o menos democrática, de la diversidad étnica. En ambos países el modo en que se resolvió la cuestión ha dejado insatisfechos a los movimientos indígenas y ha desatado diverso tipo de conflictos sociales en particular cuando las demandas autonómicas se traslapan con disputas por los recursos naturales en los / "sus" territorios.

La idea de "recursos naturales estratégicos" aparece en los textos constitucionales y en multiplicidad de documentos oficiales en Bolivia y Ecuador como una figura que condensa las proclamas nacionalistas y anti privatizadoras que recogieron los gobiernos del MAS y AP en su acceso al poder.

El uso soberano de los resursos naturales por parte de ambos Estados se coloca en el vértice de sus proyectos de reactivación de las fuerzas productivas y, más aún, de reconversión industrial y diversificación de exportaciones. Semejantes propósitos se entreveran, mientras pujan entre sí, con las "ilusiones del buen vivir" también forjadas en los orígenes de tales procesos[14]. Dicho concepto –*sumak kawsay* (en quechua); *suma qamaña* (en aymara)– fue incorporado a las narrativas oficiales con el objeto de ir más allá de la comprensión tradicional, monocultural y mecanicista del desarrollo. Se buscaba, por el contrario, forjar un horizonte de sentidos que desvincule al desarrollo de la pura búsqueda de crecimiento económico y que lo asocie con la defensa de la naturaleza y de los derechos culturales y territoriales de las poblaciones originarias. El buen vivir articulaba así las críticas ecológicas al desarrollo con las demandas por reconocimiento de pueblos y nacionalidades. Aunque aquello no se anteponía a la consecución del bienestar general, parecía redefinirlo en un sentido nítidamente post-desarrollista. Más que cualquier otra cuestión, los "derechos de la naturaleza", fijados en la Constitución ecuatoriana, prefiguraban tal horizonte y demarcaban la existencia de férreos límites a la explotación de la naturaleza.

"Proyecciones desarrollistas" e "imaginarios del buen vivir" convivían, entonces, en el corazón de los programas de cambio. De partida, aquello forjó una de las contradicciones políticas más complejas de tales procesos. Dicha complejidad alude no solo a las luchas eco-territoriales contra los gobiernos, sino a la confrontación entre fracciones que han operado al interior de los partidos de gobierno y que entraron a disputar, en torno a tal cuestión, el rumbo mismo de la transición post-neoliberal. Las "coaliciones anti-extractivistas" han tomado a las definiciones constitucionales del buen vivir como principal referencia normativa para el despliegue de su crítica. El "polo desarrollista" ha asumido con mayor realismo la nueva etapa y privilegia la explotación de los recursos naturales para financiar la expansión de derechos y la reactivación de las fuerzas productivas. El encumbramiento político de los realistas –en los que están ambos Presidentes- consolida los planes del desarrollismo post-neoliberal y afirma la matriz de acumulación primario-exportadora. La conflictividad socio-ambiental se desata y reorienta las fronteras de la contienda democrática: en la transformación de las coordenadas del conflicto histórico de las sociedades se expresa, de diversas formas, la modificación de sus pautas de producción y reproducción social ■

Bibliografía

Andara, A. E. (2009), "El decisionismo político y el advenimiento del liderazgo nacional popular", en *Revista Venezolana de Ciencia Política* Nº 35., Enero-junio, pp. 31-51.

Assies, W. (2009). "La "media luna" sobre Bolivia: nación, región y clase social". En *América Latina Hoy*, *43*, pp. 87-105.

Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derechos en la Constitución de 2008*, Quito: Universidad Andina Simón Bolíviar - Abya Yala.

Becker, M. (2013). "The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador", en *Latin American Perspectives*, Issue 190, Vol. 40, No. 3, pp. 43-63.

Bizarro Barbosa, L. C., Moricz, M. y Piñeros, M. G. (2011). "Los procesos de las Asambleas Constituyentes desde la perspectiva de la economía social", en *Otra Economía*, *3* (4), 174-195.

Bresser Pereira, L.C. (2007). "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 210, julio/agosto, p. 110-125.

Brewer-Carías, A.R. (1999). "El desequilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional y la salida constituyente en Venezuela en 1999", en *Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 33, pp. 31-57.

Bustamante, F. (1999). "La política de las autonomías", en *Ecuador Debate* No. 48, pp. 25-36.

Carrasco, I. y Albó, X. (2008). "Cronología de la Asamblea Constituyente", en *Tinkazos*, Revista Boliviana de Ciencias Sociales, Año 11, No. 23-24, pp. 101-128.

De la Fuente Jeria, J. (2008). "Los alrededores de la Asamblea Constituyente", en *Tinkazos*, en *Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, Año 11, No. 23-24, pp. 85-100.

Díaz, R. (2009). "Los sindicatos en Venezuela: de la negociación a la confrontación", en *Revista sobre relaciones Industriales y laborales*, No. 45, pp. 91-104.

Ellner, S. 2013,"Latin America´s Left in Power: Complexities and Challenges in the Twenty-first Century", en *Latin American Perspectives*, Issue 190, Vol. 40, No. 3, pp. 5-26

Gargarella, R., y Courtis, C. (2009). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. CEPAL: Santiago de Chile.

Garretón, M. A. (2006). "Modelos y liderazgos en América Latina", en *Nueva Sociedad* No. 205, pp. 102-113.

González Encinar, J.J., Miranda, J., Lamounier, B. Y D. Nohlen, (1992), "El proceso constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes. España, Portugal, Brasil y Chile", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 76, Abril-Junio, pp. 7-27.

Grugel, J. y Riggirozzi, P. (2012). "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis", en *Development and Change*, 43, 1, International Institute of Social Studies, pp. 1–21.

Hurtado, M. (2006). "Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991", en *Revista de Estudios Sociales*, No. 23, pp. 97-104.

Lazarte, J. (2008). "La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Cuestiones del tiempo presente, Puesto en línea el 08 octubre 2008.

López-Maya, M. (2003). "Movilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9, No. 1, enero-abril, pp. 211-226.

Maingon, T., Pérez Baralt, C. y Sonntag H., (2000). "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 4, octubre-diciembre, pp. 91-124.

Martínez Dalmau, R. (2008). "Asambleas constituyentes y nuevo constitucionalismo en América Latina", en *Tempo Exterior* No. 17, julio-diciembre, pp. 5-15.

Mayorga, F. (2009). *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*, Cochabamba: CESU.

Negretto, G.L. (2012). "Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America", en *Law and Society Review*, Volume 46, No. 4, pp. 749-779.

Ozlak, O. (2007). "El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación", en *Nueva Sociedad* No. 210, pp. 42-63.

Ramírez Gallegos, F. (2013). "Processo costituente ecuadoriano e legittimazione democratica: un contrappunto andino", en *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latinoamericano*, S. Bagni (editora), Bologna: Filodiritto Editore, (pp. 103-136).

Ramírez Gallegos, F. (2012). "Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana", en *Revista Línea Sur,* Vol. 1, Issue 2, Mayo-agosto, pp. 84-104.

Ramírez Gallegos (2010), "Decisionismos transformacionales, conflicto político y vínculo plebeyo. Poder y cambio en la nueva izquierda sudamericana", en *América*

Latina. 200 años y nuevos horizontes, VV.AA, Buenos Aires : Secretaría de Cultura de la Nación, pp.131-157.

Ramírez Gallegos, F. y Rivera, F. (2005) "Ecuador: crisis, security and democracy", en R. Crandall, R. Roett y G. Paz (eds.), *The Andes in Focus. Security, Democracy, and Economic Reform,* Boulder: Lynne Reinne.

Shifter, M. y Joyce, D. (2008). "Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina", en *Política Exterior*, No. 123, Mayo-Junio, pp. 55-66.

Stefanoni, P. (2012). "Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador". En Dargatz, A. y Zuazo, M. (ed.) *Democracias en transformación. ¿Qué hay de Nuevo en los nuevos Estados andinos?* La Paz: FES-ILDIS.

Stoessel, S. (2014). "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos", en *Polis (Santiago)*, *13* (39), pp. 123-149.

Svampa, M. (2010). "El laboratorio boliviano: cambios, tensiones y ambivalencias del gobierno de Evo Morales", en M. Svampa, P. Stefanoni y B. Formillo, *Debatir Bolivia*, Buenos Aires: Taurus.

Tapia, L. (2005). "La cuarta derrota del neoliberalismo", en *Observatorio Social de América Latina – OSAL*, Año VI, No. 17, pp. 152-158.

Thwaites Ray, M. (2008). "¿Qué estado tras el experimento neoliberal?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 41, pp. 33-56.

Viciano Pastor, R., y Dalmau, R. M. (2010). "¿ Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?", Ponencia presentada al VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, UNAM.

Wanderley, F. (2013) *¿Qué pasó con el proceso de cambio? Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastrocados*. La Paz: CIDES-UMSA.

Notas

[1] Este concepto integra los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva y no se limita al problema de los sistemas democráticos (Oszlak, 2007:50).

[2] La designación oficial de tales procesos es la siguiente: 'Revolución Bolivariana' en Venezuela, 'Revolución Democrática y Cultural' en Bolivia y 'Revolución Ciudadana' en Ecuador.

[3] Para Garretón (2006), la denominación de populistas a los nuevos regímenes progresistas de la región olvida que, a diferencia de los "populismos clásicos", los vigentes procesos no buscan incorporar a nuevos actores en una comunidad política ya existente sino que *crean* una nueva.

[4] Se abría así el dilema, como sugiere Brewer-Carías (1999) en su análisis de la constituyente venezolana, entre soberanía popular y supremacía del orden constitucional. Para profundizar en el análisis de los dilemas de legitimidad de las Constituyentes, ver Ramírez Gallegos (2013).

[5] Se hace referencia a los procesos constituyentes en Brasil (1987-1988), en Colombia (1991), en el Perú (1993) o al del Ecuador en 1998. En ninguno de estos casos los gobiernos y/o fuerzas políticas que los convocaron encaminaron tales procesos como revoluciones políticas. En Brasil la convocatoria a la constituyente estuvo ligada, además de a la misma transición democrática, al fallecimiento del primer Presidente electo, de modo indirecto, luego del ciclo militar 1964-1985 y a la sucesión de un vicepresidente de baja legitimidad (González Encinar et. al, 1992). La constituyente colombiana emergió como respuesta de la clase política al incremento de la violencia y a la erosión de la confianza en un Estado incapaz de contenerla (Hurtado, 2006). En el Perú, la nueva Constitución fue consecuencia de un auto-golpe del Presidente Fujimori en 1992 y su posterior convocatoria a un Congreso Constituyente. Por último, en Ecuador en 1998 se convocó a un Asamblea con el específico propósito de reformar la Constitución de 1978.

[6] Si en Bolivia el proceso constituyente duro 17 meses (5 más de lo previsto) y en Ecuador ocupó todo el plazo fijado por sus regulaciones (8 meses), en Venezuela la Constitución fue redactada en menos tiempo (120 días) de lo estipulado (180 días). Ello indicaría la escueta deliberación que atravesó la constituyente y la férrea hegemonía con que el chavismo condujo el proceso.

[7] El Congreso aprobó la Ley Ampliatoria de la Asamblea, que modificaba su norma original, para extender su duración hasta fines de 2007. Estableció también que los artículos que no alcancen 2/3 de la votación pasarían a Consulta Popular. Los asambleístas apoyaron la reforma, pero rechazaron que haya sido producto de los acuerdos entre el MAS y la oposición pues ello erosionaba el carácter originario de la Constituyente (Carrasco y Albó, 2008).

[8] Para entender la dinámica de las "expropiación en vivo", ver: www.youtube.com/watch?v=nB1od5z46a0

[9] Se trata de un proceso que va más allá de la convencional retórica radical-nacionalista de los líderes latinoamericanos y que atañe, además, *la innovación de los rituales y gestos del Estado* tanto en sus rutinas y actos administrativos más banales como en sus opciones de gobierno más trascendentes.

[10] En 2007, Orlando Chirino, uno de los dirigentes que en su momento hizo parte del "sindicalismo oficialista" pronunció públicamente su desacuerdo con la política bolivariana hacia el mundo sindical: "El Gobierno implementa una política deliberada para subordinar y liquidar lo que queda de las organizaciones obreras en el país…" (citado en Díaz, 2009: 103).

[11] Chávez ganó su primera re-elección con el 59,7% (2000) de los votos, Morales con el 64,2% (2009) y Correa con 52,2% (2009).

[12] Citado en "Balance de dos años y medio de nacionalismo indígena "post neoliberal", Bolpress, 21-07-2008, ver: http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2008072110 (Cursivas del autor).

[13] Para el caso Boliviano ver Assies (2009) y para el caso ecuatoriano Bustamante (1999).

[14] Hago alusión, en sentido inverso, a las palabras de Svampa quien habla de "aspiraciones del buen vivir e ilusión desarrollista" (2010:42).

*** Franklin Ramírez Gallegos**

Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos. FLACSO-Ecuador.

La Reforma Educativa en el ante Proyecto de la Ley de la Agricultura Familiar Campesina: una contribución de las Políticas Públicas para el cambio social en Paraguay

Daniel Campos Ruiz Diaz*

Abstract

In a context of questioning and criticism of the education system peasant family farmers have also fought for their rights to promote them as public policy through its Preliminary Draft Law on family farming. In this preliminary draft, the Act also raises the need to access a liberating education in their own territories. Among the fundamental principles defended by the Indigenous and Peasant Family Farming is to build up a liberating education in production and for production, rooting peasant and indigenous communities in their territories, promoting a process of decolonization as a Country strategy for Sustainable Development throught the agroecological aproach.

1. Introducción

Luego de 35 años de la Dictadura de Stroessner, se vivió a partir del 1989 la primavera democrática en Paraguay, iniciándose reformas económicas, sociales y políticas. En este contexto se realizó la Reforma Educativa de 1992 para sustituir la educación autoritaria y "bancaria" (Freire P., 1970) de la dictadura stroesnista, basada en la reforma escolar y de educación media de 1956 y 1957 (Acosta G. Carolina, 1996). Se trabajó con el apoyo de las instituciones financieras internacionales como el BID y el Banco Mundial y con el apoyo académico y sus más prominentes expertos de educación de la Universidad de Harvard (EE.UU.). La reforma educativa que se concretizó fue el resultado del proceso de democratización que se iniciaba como parte del cambio social más amplio a partir de la superación de la dictadura para democratizar la sociedad.

La Reforma educativa de 1992 fue importante para impulsar el proyecto de la educación bilingüe intercultural Guaraní-Español con el objetivo de lograr bilingüe coordinados con la capacidad de usar el guaraní y el español en cualquier circunstancia. Fue importante también para incrementar el acceso de la población a la educación formal en cantidad de matriculados. Por otro lado, fue importante para asumir y desarrollar como paradigma una educación más "constructivista" del "aprendizaje experiencial". Sin embargo, luego de 23 años de vigencia de esta reforma educativa los resultados fueron muy limitados.

Precisamente, en este momento se está viviendo una crisis de la educación paraguaya al ser cuestionada estructuralmente por los propios movimientos de estudiantes y los movimientos organizados de docentes, supervisores y directivos

del sistema educativo nacional y las mismas organizaciones de los padres de estudiantes. El viernes 18 de setiembre de 2015 se realizó una histórica marcha y manifestación de estudiantes organizados de secundaria de colegios públicos y privados y de la universidad nacional exigiendo la calidad de la educación paraguaya, cuestionando la malla curricular, la capacidad de infraestructura y la capacidad de los recursos humanos docentes, la poca inversión en educación que ronda sólo el 3,5% del PIB en lugar de ser el 7% del PIB como se proponía la Reforma Educativa. De esta manera, se cuestionaba una educación que no prepara al estudiante para la vida ni para el trabajo, manifestando así el fracaso de la Reforma Educativa de 1992. La histórica marcha de la juventud estudiantil hizo de la educación una causa nacional, replanteando la necesidad de una mejora sustantiva de la calidad de la educación como un tema central en la agenda nacional.

En este contexto de cuestionamiento y crítica al sistema educativo, se tiene también luchando por sus derechos para impulsarlos como políticas públicas las organizaciones campesinas nacionales, departamentales, distritales y comunitarias articuladas en el Comité Nacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena juntamente con las instituciones públicas y privadas que trabajan en la agricultura familiar como ONGs, Fundaciones, redes, Mesas y Alianzas institucionales a través de su Ante Proyecto de Ley de la Agricultura Familiar Campesina. En este ante proyecto de Ley plantean también la necesidad de acceder a una educación liberadora en sus propios territorios campesinos. Esta lucha se inició aprovechando el año internacional de la Agricultura Familiar, 2014, y que prosigue con el Decenio 2014+10.

2. Marco Conceptual

El presente artículo se enmarca conceptualmente a la luz del debate latinoamericano y de la Reforma Educativa Paraguaya de la Educación Liberadora (Freire P., 1970; Chamorro U, 1980; Quintana de Horak, C., 1995). Se concibe la educación como un proceso histórico de desarrollo multidimensional, multidireccional, sistémico, estructural, autogestionario, endógeno, con equidad entre géneros, grupos etarios y grupos étnicos y con sustentabilidad integral a través de un proceso de intervención pedagógica.

Este proceso de intervención pedagógica se enmarca en un proceso histórico de intervención conflictiva y administración de crisis entre el sistema productivo con competitividad y sustentabilidad en relación dinámica y circular con la educación básica, media y superior, la ciencia y la tecnología y la capacitación popular permanente o la actualización profesional permanente de alta competitividad y eficiencia para efectivizar el potencial liberador del sistema educativo en un mundo globalizado e integrado regionalmente que exige mayor eficiencia y competitividad, incrementando su capacidad de negociación en un mundo de conflictos de intereses y competitividades (Campos R.D. Daniel y Rivelli D. y otros, 1998).

En este marco conceptual se aborda el problema de estudio a partir de la economía política, relacionando educación con desarrollo, democracia y lucha contra la pobreza. Dentro de esta concepción, la homogeneización de la modernidad es siempre incompleta y nunca armónica, sino que siempre se da en un proceso de negociación y resolución de conflictos y crisis. La idea de una sociedad concebida como unidad homogénea y monolítica en torno al proyecto de una minoría dominante es ya insostenible. Por el contrario, nuestras sociedades históricamente articuladas en base a relaciones sociales asimétricas están conformadas por bloques en relación permanente de contradicción y conflicto a nivel de interbloques y a nivel de intra bloque.

Junto a un bloque histórico hegemónico cada vez más frecuentemente se manifiesta hoy también la pervivencia de un bloque histórico contra hegemónico en permanente relación de contradicción. Una adecuada administración de crisis y conflictos interbloques e intra bloques es lo que puede cimentar sólidas transformaciones sociales hacia una mayor eficiencia, competitividad y productividad con equidad social, sustentabilidad ambiental y redistribución de las riquezas. En este marco, una forma educativa como "compromiso de todos" a partir de movimientos desde abajo y desde adentro (Chamorro U., 1980) puede generar un nuevo marco de fortalecimiento de los bloques específicos en sus relaciones inter e intra bloques

para ganar capacidad de negociación, De esta manera, se gana capacidad de negociación impulsando procesos de recuperación de identidades con recuperación y capitalización de los stocks de capitales de los sectores populares campesinos, peri-urbanos y comunidad de etnias indígenas para la reactivación del capital económico financiero, como resultado de un proceso de reactivación sociocultural, sociopolítico, socio-ecológico, sicosocial, que posibilita una reconversión productiva con eficiencia, productividad y mayor competitividad.

Ello permite redefinir y reformular pautas propias de modernidad consensuada y negociada, con la construcción y reconstrucción de un modelo democrático efectivamente pluralista, multiétnico, descentralizado, representativo y participativo que posibilite una reinserción e integración ventajosa en la economía regional y mundial (Garretón A., 1997). En dicho marco redefinido y reformulado de un modelo propio de modernidad desde abajo y desde adentro se deben necesariamente considerar, vía sistema educacional, e incorporar los cambios tecnológicos de la revolución biotecnológica, la revolución electrónica y cibernética y la revolución de la re-ingeniería social organizacional.

En este posicionamiento teórico, el sistema educativo debe promover el fortalecimiento de las diferencias y la diversidad como fuente permanente de enriquecimiento y capitalización económica, social, cultural, ecológica y política. En ella, igualmente se superan los determinismos de la esfera económica sobre las esferas social, cultural, sicosocial, ecológica y política así como la unilinealidad de los procesos. Por el contrario, en ella se plantea que estas esferas se hallan en un relacionamiento sistémico e integral incorporándose en la multidimensionalidad de los procesos económicos, sociales, socioculturales, políticos, ecológicos y sicosociales. En esta corriente teórica, la incorporación de la modernidad, redefinida y reformulada desde abajo y desde adentro, es la que hace posible la transformación de "colectividades objetos" con identidades en procesos de desestructuración, en "colectividades sujetos" con identidades en reconstrucción y recomposición. A partir de esta nueva modernidad, desde abajo y desde adentro, se afirma que los movimientos sociales sectoriales (campesinos, obreros, populares) inter bloques e intra bloques van ganando capacidad de administración, gerenciamiento y negociación mediante nuevas reglas de juego mediante políticas públicas participativas basadas en la solidaridad, reciprocidad y cooperación, pero en un mercado competitivo, donde todos ganen y nadie pierda, de la economía solidaria y de la agroecología.

3. Marco Metodológico

En la medida que se perspectiva una relación dinámica interactiva, multidimensional, multidireccional e histórica entre los factores que hacen a la construcción de lo social y la educación, el abordaje metodológico de este artículo es en base a la metodología investigación-acción participativa a través de los diferentes talleres realizados en las Plenarias Nacionales, el Foro Nacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena del Paraguay y a través de las diferentes Audiencias Públicas nacionales y departamentales sobre el Ante proyecto de Ley de la Agricultura Familiar Campesina, realizadas a lo largo del 2014 y del 2015 en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar, 2014 y su decenio 2014 + 10, promoviendo políticas públicas para el empoderamiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en el Paraguay.

En este marco metodológico, para el procesamiento y análisis de la información se utiliza el análisis de contenido estructural dialéctico y permanente confrontación con las acciones colectivas del sujeto histórico protagónico en permanente movilización y reflexión, en este caso, el campesinado organizado y en movilización, articulado a través de sus organizaciones en el Comité Nacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena del Paraguay.

4. El Campesinado y la Educación en el contexto histórico nacional del Paraguay.

El algodón fue siempre el cultivo principal del sistema productivo campesino desde periodos precolombinos hasta nuestros días, con periodos de oro en el periodo de las Reducciones Jesuíticas y en el periodo autonomista-independiente del Dr. Francia y Los López, junto con la yerba mate (Campos, 1987).

Hasta los años 60, el algodón se caracterizó como un cultivo principal del sistema productivo campesino, pero en el marco de una finca diversificada, con mucha producción de autoconsumo cuyo excedente también se vendía al mercado nacional, con maíces, porotos, maní, mandioca, batata. Dentro de este contexto, el algodón y el tabaco como rubro agrícola de apertura de frontera, eran los fundamentos de la capitalización simple de la finca campesina eminentemente algodonera. En este periodo pre-stroesnista, antes del 1954, la diferenciación social y el proceso de pauperización se dio como resultado del proceso de crecimiento demográfico y por lo tanto relativamente controlado. Había cierta homogeneidad, en tanto que la mayor parte del campesinado eran pobres acomodados (mboriahu rybata) con algodón en finca diversificada y con producción pecuaria y agroindustria casera. Toda la población campesina del Paraguay se concentraba a 100 km de Asunción, en los departamentos minifundistas de Central, Paraguarí, Cordillera, Caazapá, Guairá y Misiones, conviviendo con grandes latifundios. El resto del territorio del País eran tierras fiscales o grandes latifundios extranjeros dedicados a la ganadería, extracción de la madera, industrias extractivas como el tanino y la yerba mate (Campos, 1986).

A partir de la gran recesión mundial de los años 30s, Paraguay también sufrió un proceso de recesión y crisis económica hasta los años 60s, como resultado de las pérdidas en los precios de los mercados internacionales de las materias primas tradicionalmente exportadas, como la yerba mate, el tanino y la carne vacuna. Esta crisis económica fue la explicación de la crisis social, política y militar que se extendió hasta 1954 (Campos, 1986, 1987). La crisis económica, socio-política y militar se resolvió con el golpe de estado de 1954 y la imposición por la fuerza del gobierno autoritario de Stroessner, quien inició un proceso de modernización de la economía nacional con una inserción más competitiva en la economía mundial a través de la producción del algodón como rubro netamente campesino y de la soja como rubro empresarial. Estos rubros se constituyeron en los puntales de la modernización del campo para la expansión y despegue de la economía nacional.

La expansión del algodón se debió fundamentalmente a la expansión de la frontera agrícola, a través de la colonización agraria del IBR (Instituto de Bienestar Rural) y la expansión de la soja se debió a la expansión de la frontera agrícola a través de los migrantes eurobrasileros en Alto Paraná, Canindeyu, Amambay y norte de Itapúa (Campos, 1980). La expansión del algodón, de esta manera, se dio a costa de la degradación de la naturaleza llegando a cultivarse hasta 600.000 ha con más de 750.000 toneladas años. Realmente, representó el boom del algodón, que constituyó uno de los pilares del *boom* de la economía nacional en el periodo del Milagro Paraguayo (1973-1982).

Significativamente, el *boom* del algodón coincidió con un gobierno autoritario que implementó la producción de este rubro en el marco de una economía especulativa que benefició a intermediarios especuladores y una burguesía burocrática fraudulenta, base de la dominación del gobierno autoritario. De esta manera, con la falta de organización o debido a una endeble, débil y cooptada organización se impulsó un proceso de atomización, fragmentación y diferenciación social, acelerada pauperización con deseconomía campesina.

La centralización tecnológica se aceleró en el marco de la revolución verde que impulsó la tecnificación agraria con la incorporación de la mecanización y los cuidados culturales cada vez más caros a través de la intensificación del uso de los agroquímicos como exigencia de las semillas milagros, muy susceptibles a las plagas y enfermedades.

Todo esto jugó en detrimento de la diversificación, el bosque a través de la deforestación con la mecanización degradante, la contaminación de las cuencas y microcuencas y en general de todo el medio ambiente. Como resultado de este monocultivo se deterioraron los suelos y como resultado de la mecanización degradante se erosionaron llevando a la acelerada perdida de fertilidad y productividad. Finalmente, para los 90s se agrava la crisis del algodón que se suma así a la crisis campesina, con la introducción del temido picudo. De esta manera, con la crisis del algodón, casi se llegó a matar a la gallina de los huevos de oro de la economía nacional, el campesinado algodonero, iniciándose un proceso de reducción de la superficie cultivada y una pérdida de la

productividad por hectárea. De 3.000 a 5.000 kg que producía, la productividad se redujo a 400, 800, 1.000 y 1.200 kg por hectárea.

La crisis económica del algodón y la crisis social campesina se agudizaron a partir de 1985, transformándose gradualmente en crisis política y militar que se resolvió con la revolución del 2 y 3 de febrero de 1989, con el inicio de la transición democrática. La transición democrática coincidió con la democratización de todos los países del mundo, con la caída del muro del Berlín y la sustitución de la polaridad este-oeste con la polaridad norte-sur o países ricos-países pobres. Este proceso sociopolítico coincidió igualmente con procesos y debates que resultaran en mayor sensibilización ambiental con la Cumbre de la Tierra en Rio-92 y la AGENDA 21 DE LA AGRICULTURA SUSTENTABLE y mayor sensibilización de la mujer y los problemas de la juventud con el decenio de la mujer y la Cumbre de Beiging-95. Finalmente, el último decenio del viejo milenio se dedicó a la lucha contra la pobreza. Los primeros dos decenios del nuevo milenio se dedicaron a la revalorización de la agricultura familiar campesina e indígena como productora de alimentos sanos y como garantía de la sustentabilidad del planeta tierra, la Madre Tierra para la cosmovisión campesino-indígena.

A nivel productivo y económico, se está viviendo en el país y en la región un conflicto y crisis de modelos productivos. Por un lado, se tiene un modelo agresivo y arrollador, degradante y destructivo del medio ambiente y comunidades humanas a través del avance de la soja y el algodón en el marco del modelo agro-exportador excluyente y empobrecedor. Por otro lado, se tiene el modelo de desarrollo campesino familiar agroecológica, en el marco del desarrollo agroecológico sustentable.

La ausencia de una propuesta estratégica de desarrollo rural sustentable agroecológico campesino a partir de las luchas del campesinado organizado no ayuda a desarrollar una política de Desarrollo Rural Sustentable y Reforma Agraria. La construcción de este proyecto popular para el campo exige amplia participación de base popular. La reforma agraria y la modernización del estado en el marco del mercado a través de programas de tercerización para replicar el modelo dominante demostraron que no funcionó para reducir la pobreza y consolidar la democracia. El planteamiento no es dejar todo al mercado, pero tampoco dejar todo al estado, sino desarrollar un proceso protagónico de los mismos actores sociales que deben transformarse de meros objetos económicos, sociales y políticos en sujetos económicos, sociales y políticos. De esta manera, se pretende desarrollar las fuerzas productivas para generar riquezas con una mejor y más equitativa distribución. Por lo tanto, el desarrollo de los mercados con una fuerza desestructurada, atomizada y fragmentada no ayuda a desarrollar las fuerzas productivas, sino, por el contrario, acelera el proceso de pauperización, descomposición y fragmentación social.

Este proceso especulativo del mercado inmobiliario, incentivado por este proceso de colonización masiva y acelerada brasilera, constituyó una estrategia acertada de ocupación e incorporación territorial de espacios vacíos e improductivos a la economía nacional. Pero, simultáneamente, con todo este proceso de colonización brasilera se valorizó comercialmente la tierra, pasando a ser de simple "medio de trabajo y de vida" de los pequeños productores campesinos y de "simple medio de especulación" de la oligarquía terrateniente a "medio de lucro y capitalización" de la nueva burguesía emergente. En realidad, este cambio de función social de la tierra, es decir, el paso hacia su conversión y transformación en "medio de lucro y capitalización", valorizándose comercialmente, hizo también más difícil el acceso de los pequeños productores campesinos a la misma, volviéndose así más costoso en la década de los 80 la operación de la reforma agraria con tierras especulativamente sobrevaloradas.

De esta forma, las Políticas Públicas, respondiendo a la dinámica y exigencia del capital internacional a través del proceso de colonización privada consiguieron tres metas muy importantes, además de resolver por fin el problema de la autofinanciación del proceso de colonización:

a. Forzaron a la modernización de la oligarquía tradicional, sin llegar a una ruptura con la misma.
b. Se aprovechó la debilidad de la oligarquía

nativa en la coyuntura nacional y el cambio de hegemonía, en la coyuntura internacional, para formar una nueva burguesía financiera de agronegocios monopólicos de la soja asociada al capital brasileño, cuya acumulación original se llevó a cabo con la venta de las tierras a empresas colonizadoras brasileras.

c. Se consiguió tecnología, capital y suficiente experiencia de trabajo para impulsar el desarrollo hacia fuera con el incremento de los rubros de exportación, con segmentos relativamente capacitados y mínimamente capitalizados, que conformaron una nueva pequeña burguesía de extracción extranjera de ascendencia euro-brasileña, europea o japonesa.

En este último periodo, 1992 al 2001 y 2001 al 2015, se tiene el fortalecimiento y la consolidación de la estructura productiva capitalista con la incorporación masiva de los herbicidas que expulsan aún a estos trabajadores informales y el inicio de la "transgenía" en la soja. El impacto de la "transgenía" fue la expansión de la soja con el aumento de la superficie promedio de las explotaciones como resultado del proceso de concentración de la tierra y la centralización tecnológica. El mismo proceso se había dado en el Brasil a principios de los 70 y los 80s con el boom de la soja en los Estados del Sur del Brasil que forzó a la expulsión de los pequeños productores a colonización del Paraguay cuando estos encontraron que sus explotaciones de 100 ha ya no tenían la escala productiva adecuada para ser rentable en la producción de la soja (Campos R.D., Daniel 2013).

Ante este contexto histórico de descomposición social y pauperización campesina por el avance del capital en el campo, se tiene la Reforma Educativa de 1992, que posibilitó el ingreso masivo de la población al sistema educativo, pero sin la calidad educativa y sin infraestructuras educativas que garanticen la calidad.

De acuerdo al análisis de contenido de los diagnósticos participativos realizados en los diferentes talleres y Plenarias Nacionales sobre el problema de la educación y la agricultura familiar campesina e indígena, se pueden enfatizar los siguientes puntos:

a. En términos de política educativa, la descentralización es la menos exitosa y no tiene en cuenta el contexto histórico del territorio campesino y de las comunidades indígenas. El centralismo estatal que permea el accionar de las instituciones nacionales desde el Estado y sus organismos, pasando por las entidades religiosas, hasta en las asociaciones políticas y comunitarias, ejerce una decisiva influencia tanto en su comprensión como en su ejecución. Es un logro positivo el hecho de extender gratuidad de la educación escolar básica hasta el noveno grado de educación con nueve años de escolaridad. Sin embargo, la calidad y la eficiencia de la educación no son alentadoras con el pésimo rendimiento de todo el sistema.

b. La política educativa desarrollada en la malla curricular del actual sistema educativo acelera el proceso de la migración de los jóvenes a la ciudad y su desarraigo de sus territorios comunitarios generando el problema del envejecimiento de la población productiva de la agricultura familiar campesina y la falta de alternativa para la juventud rural para garantizar el relevo generacional. La juventud migra masivamente en las zonas marginales de las ciudades en donde por falta de oportunidades laborales y oportunidades para el estudio se transforman en los "jóvenes que ni trabajan ni estudian". Esto aumenta los índices de incorporación de la juventud a la delincuencia y a la inserción a la economía encubierta de la mafia y las drogas.

c. En el contenido curricular la juventud rural no se percibe ni se ve reflejada en su esfuerzo por desarrollar nuevas oportunidades. Por el contrario, la juventud percibe que en el campo no hay alternativa de futuro. Se desconoce y no se visualiza a la agricultura familiar campesina como un patrimonio de la identidad nacional. Por el contrario, se presenta como exitosa el modelo de la agricultura empresarial y como fracaso el modelo de la agricultura familiar campesina e indígena, como sinónimo del atraso y la barbarie en el proceso de la modernidad pautada desde afuera y desde arriba, en el

marco de un proceso de modernización excluyente.

d. Como política lingüística supuestamente se enseña el guaraní, pero de una manera alienante, en que el mismo parlante materno guaraní se siente "estúpido" y "sin palabra" al estudiar su propio idioma materno, complicando el proceso de enseñanza con problemas gramaticales formales que no son esenciales en el dominio de la lengua como instrumento de comprensión y transformación de su propia realidad. La situación actual es que predomina aún el castellano como lengua de enseñanza y como lengua enseñada.

e. Se descuida los procesos reales del campo y de los sectores populares marginales apostando a los cambios formales a nivel de diseño, sin la participación efectiva y activa de los actores sociales de la comunidad educativa, los padres de familia y la comunidad organizada, los estudiantes organizados y los docentes organizados. Los nuevos diseños se planifican sobre supuestos más que sobre necesidades específicas detectadas en base a Diagnósticos Rurales Participativos que generen Planes Estratégicos Participativos. Los componentes o elementos planificados en los planes de clase de los docentes son muy generales como fuentes de referencia para la planificación del aprendizaje en aula, fundamentalmente en lo referente a las orientaciones para la enseñanza y las adecuaciones curriculares locales.

f. En cuanto a la evaluación, se privilegia la evaluación de tipo cognitiva sobre la socio-afectiva, relaciones sociales, económica, eco-productivas con orientación a la producción, en la producción y para la producción, en un proceso concreto y activo de profesionalización, desarrollando competencias productivas en el marco de cadenas productivas y cadenas de valores en los territorios campesinos comunitarios.

g. Se tiene una muy pobre formación y capacitación docente, con un Sistema de Formación Docente de muy poca calidad y eficiencia, con prácticas y proceso de aprendizaje no integrada a las comunidades y sus caracterizaciones con sus problemas específicos territoriales. La formación es poco participativa y no se vincula con la comunidad concreta desarrollando un sistema educativo cerrado a la vida comunitaria para impulsar el desarrollo rural agroecológico, sustentable y territorial desde adentro y desde abajo para afectar a corto plazo los niveles de arraigo con mayores niveles de eficiencia, productividad y competitividad. La relación del sistema educativo con la comunidad a través del docente sigue siendo utilitaria y excluyente. Los padres siguen sin apropiarse ni entender su rol educativo en la comunidad, los maestros siguen confundidos, los burócratas siguen con sus miedos de perder sus intereses particulares y los políticos siguen con sus intereses mezquinos para servirse del pueblo y no para responder a los intereses del pueblo. Las instituciones financieras internacionales siguen con sus modelos de modernización desde afuera y desde arriba, muy rígidos, muy tecnocrático y con poca participación. Lo que falta aún desarrollar es un proceso de participación directa de todos los actores sociales e institucionales involucrados para negociar y concertar abiertamente.

Ante este diagnóstico participativo, las organizaciones campesinas e indígenas articuladas en el Comité Nacional de la Agricultura Familiar Campesina plantean un Ante Proyecto de Ley de la Agricultura Familiar Campesina como política pública del estado para saldar la deuda social de la democracia con el campesinado. En el ante proyecto de Ley se plantea resolver el problema de la educación con una revisión de toda la malla curricular incorporando en el contenido de la educación tanto rural como urbano y asumiendo a la Agricultura Familiar Campesina e Indígena como patrimonio de la identidad nacional, del guaraní como idioma vivo, de la cultura y la ecología para garantizar la soberanía alimentaria, la soberanía energética, la soberanía cultural y tecnológica, la soberanía ambiental ecológica, la soberanía territorial y garantizar la sustentabilidad de la madre naturaleza, la madre tierra. Se plantea, así mismo, incorporar la agroecología y la economía solidaria como modelo alternativo de relación más armoniosa con la naturaleza en el marco de una

relación solidaria entre los sectores y actores sociales en el proceso de solución de la crisis del cambio climático, de la pérdida de la biodiversidad, de la crisis de la deforestación, desertificación y sequía, de la crisis energética y de la crisis de la especulación, de la moral y del descartes. De esta manera en el prólogo de justificación del Ante proyecto de Ley se plantea:

"Que, la agricultura familiar es un modelo de desarrollo agroecológico sustentable y territorial en base de la producción sostenible de alimentos para avanzar hacia la seguridad y la soberanía alimentarias, de la gestión medioambiental del territorio rural con manejo de bosques, agua y suelos, con su biodiversidad, fuente de importantes dimensiones culturales, espirituales, económicas, de cada comunidad campesina y pueblos originarios y, en definitiva, un pilar fundamental del desarrollo integral de la nación paraguaya desde su mismo origen como república libre, independiente, soberano y democrático participativo y representativo garantizada por la Constitución Nacional."

En el Art. 2 del Ante Proyecto de Ley, entre los principios fundamentales que defiende la Agricultura Familiar Campesina e Indígena, está la Educación Liberadora en la producción y para la producción que arraiga a las comunidades campesinas e indígenas en sus territorios, promoviendo un proceso de descolonización como estrategia del País para el Desarrollo Sustentable :

"Educación liberadora en la producción y para la producción y que arraiga a sus comunidades campesinas en el marco de construcción de polos de desarrollo sustentable con cadenas productivas y cadenas de valores diferenciando el modelo educativo para la Agricultura Familiar Campesina del modelo educativo urbano incluyendo los aportes sustantivos de la ciencia y tecnología del siglo XXI promoviendo con el MEC los IPAs y los Colegios Politécnicos Agropecuarios Agroecológicos y haciendo obligatoria en la malla curricular del sistema educativo paraguayo urbano y rural la agricultura familiar campesina integrada y vinculada al consumidor solidario, ético y sustentable".

5. Conclusiones

El sector campesino está despertando como sujeto social, como sujeto político y sujeto económico para defender sus derechos construyendo en forma participativa políticas públicas a través de impulso de la Ley de la Agricultura Familiar Campesina. De esta manera, está impulsando la Iniciativa Popular para impulsar este Ante proyecto de Ley con la participación masiva y activa de toda la sociedad paraguaya en el marco de la Campaña Nacional "la Agricultura Familiar Campesina: UNA CAUSA NACIONAL".

En este marco de promover políticas públicas para un desarrollo incluyente e inclusivo, sustentable y agroecológico, se suma también a los sectores estudiantiles tanto del campo como de la ciudad como también de los docentes para impulsar una educación liberadora en la producción y para la producción, planteando una modernidad pautada desde abajo y desde adentro. Esta modernidad inclusiva e incluyente debe ser construida con mucha participación para promover un proceso de integración en un mundo globalizado más eficiente y competitivo pero sin perder las raíces de la identidad, la cultura, la sustentabilidad ambiental en el marco de la agroecología y la economía solidaria que construye una productividad inclusiva e incluyente que defiende la vida, sin generar una sociedad de descartes y contaminación que promueve la muerte ■

6. Referencias Bibliográficas

Acosta G., Carolina, 1996. Reforma Educacional de 1957 en "Las Raíces de la Educación Paraguaya" de varios Autores. Gobernación del Departamento Central, Areguá, 1996.

Campos R.D., Daniel, 1986. "Socio-economic changes and capitalist agricultural expansion: a theoretical, historical and analytical model for the Paraguayan case." Tesis de Maestría. Agosto, 1986, Dpto de Sociología Rural, Universidad de Wisconsin, Madison, USA.

Campos R. D., Daniel, 1987; "White Gold Producers in Paraguay: Socioeconomic Change and Tecnological Transformation through cotton production." Tesis de Doctorado. Universidad de Wisconsin, Madison, USA.

Campos R.D., Daniel, 2013. REFORMA AGRARIA: UNA CAUSA NACIONAL PENDIENTE. Edit. ARANDURA, Asunción, Paraguay.

Campos R.D. Daniel y Rivelli D., y otros, 1998. "Estudio Sectorial sobre el sistema Educacional en el Paraguay con énfasis en la Educación Escolar Básica." Informe Final, SER-TAPEÂ/MEC, Asunción, Paraguay.

Chamorro L. Ubaldo, 1980. "Caracterización de la Educación en el Contexto de Desarrollo del Paraguay." Tesis de Maestría en Eduación. Universidad Iberoamericana. División Ciencias del Hombre. México D.F., México.

Freire P., 1970. LA EDUCACIÓN COMO PRÁCTICA DE LA LIBERTAD. 2da. Edición. Tierra Nueva, Montevideo, Uruguay.

Quintana de Horak, Carmen, 1995. "La Educación Escolar en el Paraguay." Apuntes para una Historia. Serie Educación No 2. CEPAG, SUMANDO, Fundación en Alianza. Asunción, Paraguay.

*** Daniel Campos Ruiz Díaz**

Doctor (PhD) en Sociología y Magíster en Sociología Rural por la Universidad de Madison, Wisconsin. USA. Lic. en Filosofía y Ciencias de la Educación. Investigador y especialista en temas de desarrollo empresarial, desarrollo rural sustentable y organizaciones campesinas.

Derechos Indígenas y políticas de reconocimiento: demandas, implementaciones y reformulaciones

Claudia Briones*
Fernando García**

Uno de los factores que caracteriza a los países de América Latina es su diversidad cultural y étnica, representada por la presencia de tres grandes sectores de población. Según los países, el sector llamado mestizo, criollo o ladino, así como el indígena y el afrodescendiente. También, con variabilidad en cada caso, las inmigraciones históricas o contemporáneas enriquecen y complejizan el panorama.

En cuanto a las políticas estatales de gestión de tal diversidad, ciertos elementos — además de la colonización luso-hispana de la región — plantean semejanzas entre todos ellos, aunque también son varios los factores que los particularizan. Se reconocen así con frecuencia mayores similitudes entre, por un lado, los llamados países de tierras altas, en su mayoría andinos, y, por el otro, los de tierras bajas, donde se incluye Brasil además de los países del cono sur. Pero, para el tema que nos ocupa, quizás un criterio de mayor relevancia para pensar el continente de modo comparativo sea el que toma en cuenta si los pueblos indígenas conforman una parte sustantiva de la población, como en Bolivia y Ecuador, o si son minorías numéricas además de sociológicas, como ocurre claramente en Brasil y Colombia. Y aún así, a pesar de esas particularidades, en todos los países se han activado en las últimas décadas movimientos indígenas con inusitada potencia para reclamar derechos tan largamente demandados como conculcados.

Dos son entonces los efectos aparentemente paradojales de esta activación de pertenencias sojuzgadas por extensos e intensos procesos históricos de dominación económica y política. Primero, países de la región que hasta hace poco se caracterizaban a sí mismos como "monoculturales, monoétnicos, monolingües y dueños de una identidad nacional única", han empezado a reconocer jurídicamente su composición plural. Tres hechos importantes en el campo legal y constitucional lo demuestran de manera fehaciente: las reformas constitucionales que reconocen diversos derechos diferenciados para atender su diversidad étnica y cultural de manera oficial[1]; la ratificación del convenio No. 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales por parte de la mayoría de países; y la aprobación de la declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas al interior de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, la primera suscrita en el año 2007 y la segunda todavía en discusión. Segundo, la vitalidad y protagonismo alcanzado por demandantes indígenas que no aceptan que los reconocimientos queden como letra muerta continúan interpelando las distintas administraciones estatales por sus incongruencias entre lo que se declara y lo que se emprende, entre lo prometido constitucionalmente y las políticas públicas efectivas, al punto de aparecer actualmente como uno de los ejes de conflicto capaces de poner a prueba la capacidad de negociación de las diferentes democracias latinoamericanas.

Más allá entonces de la incidencia de dispares densidades demográficas, no cabe duda de que, entre los cambios sociales más destacables de las últimas décadas, debe considerarse la forma en que los pueblos indígenas del continente aparecen hoy

como un claro factor dinamizador de la revisión de los acuerdos de convivencia, además de constituirse en un referente de pensamiento importante para actualizar las reflexiones de ciencias sociales. En el caso de la Filosofía Política, han llevado también a extensas discusiones acerca de cómo pensar la relación entre los derechos universales y los diferenciados. Por ende, tal como lo plantea Bretón (2001) particularmente respecto de la región andina, donde los pueblos indígenas constituyen actualmente el 20% de la población (cerca de 17 millones de habitantes):

> *...se constata un cambio en los planteamientos y en los discursos, así como una redefinición de los propios actores sociales: frente a las tradicionales reivindicaciones de clase con base en un discurso que solía girar alrededor de la demanda del reparto agrario, de los años setenta en adelante asistimos a la consolidación y desarrollo de un nuevo discurso que, con tanta o más capacidad de convocatoria que el anterior, pivotea sobre la etnicidad (2001:10).*

En todo caso, el punto a tener en cuenta es que esa aparentemente inusitada visibilidad — que ha llevado a hablar de etnogénesis (Bartolomé 2006) o de emergencia indígena (Bengoa 2000) — tiene una historia mucho más prolongada, sin la cual es imposible entender las formas que toman y los desafíos profundos que plantean los cambios efectivizados y los aún demandados.

I. Del integracionismo a la Pázcuaro al reconocimiento de "Pueblos indígenas"

Durante las primeras décadas del siglo XX, se van instalando en el continente ciertas persuasiones. Brevemente, desde mediados del siglo XIX y a lo largo de los procesos de consolidación de los estados-nación "modernos" en América Latina, la utopía de la ciudadanía universal hacía mayoritariamente presuponer que los indígenas, así como los inmigrantes y los afrodescendientes, tendrían que ser asimilados desde los idearios del progreso y la civilización. Sin embargo, el hecho de que tales promesas siempre se encarnaran de manera desigual y sectorialmente selectiva, empezaría a hacer evidente que el "problema indígena" se resistía a ser licuado. Pero, además, en contextos donde empiezan a revisarse también las condiciones de inserción de la región en la economía mundial y a ensayarse en algunos casos modelos para la sustitución de importaciones, con requerimientos diferentes de mano de obra, el "problema indígena" comienza a mostrarse también bajo otra luz. Así, México lidera un acuerdo por el que los gobiernos de las repúblicas americanas reconocen que "el problema indígena atañe a toda América" y que por ende es conveniente "coordinar la política indigenista de los diversos países". Conocido como la Convención de Pázcuaro adoptada en 1940, el acuerdo no sólo crea el Instituto Indigenista Interamericano, sino que instaura el *indigenismo* como estrategia estatal pertinente para ciudadanizar a los indígenas. La *integración* empieza a operar como signo ideológico clave para reformular el fracaso de las políticas ancladas en la idea de asimilación.

Encontrando quizás en México su expresión más característica, el indigenismo latinoamericano apuntaba a conocer mejor "la personalidad" de los indígenas para gobernar a los ciudadanos que vivían fuera de sus normas, esto es, con normas propias. Se convocaría así a expertos para promover "investigaciones científicas" que dieran sustento al desarrollo de una "política de mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas", incorporando incluso las recomendaciones hechas por los propios destinatarios de esa política. Aunque fuese implementada de manera desigual en y por los distintos países signatarios, la convención oficiaría de paraguas conceptual durante varias décadas desde el cual ensayar formas de gestionar las diferencias culturales para asegurar las nuevas promesas avizoradas, fuesen de modernización o de desarrollo (a secas).

Por falta de recursos económicos y humanos, los países signatarios de la convención tuvieron que acudir a la cooperación técnica multilateral para poner en práctica los acuerdos de política indigenista decididos en el I Congreso Indigenista Interamericano de 1940. En un esfuerzo interagencial[2] con los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú, en primera instancia, y luego con Colombia, Chile, Argentina y Venezuela, las Naciones Unidas, pusieron en marcha la Misión Andina en 1953, concentrada en áreas de población indígena con un claro enfoque de desarrollo comunitario como

modelo de integración y modernización de los productores rurales de países en "vías de desarrollo".

Pero la Alianza para el Progreso y las reformas agrarias de los años sesenta irían mostrando los límites y asimetrías de ese ideario desarrollista que no alcanzaba a revertir una *dependencia* que paulatinamente empieza a devenir clave de lectura de las desigualdades del sistema mundo y, como veremos en el próximo acápite, de luchas enmarcadas en ideas de "liberación". Este ideario impactaría incluso a parte de la Iglesia Católica que se compromete con la "teología de la liberación", más allá de que la institución estuviese otrora tan comprometida con una evangelización puesta al servicio de "civilizar" a los indígenas transformándolos en parte de su feligresía. En todo caso, las políticas estatales dirigidas a los pueblos indígenas — y las iniciativas de diversas agencias de apoyo — van a ir registrando, con dispares ritmos e intensidades según los países, un cambio sustancial.

En los países andinos, durante los años setenta se cierra la etapa indigenista que proclamaba su asimilación al mundo mestizo como la única forma de salir de la pobreza y del "subdesarrollo" en que vivían. Se empiezan a llevar adelante diferentes procesos de reforma agraria que van a afectar de modos dispares la base territorial de los pueblos indígenas.

Brasil y los países del Cono Sur ingresan o continúan en un período de dictaduras militares que, apuntando primariamente a controlar las luchas políticas o armadas en pro de la "liberación nacional", muestran aristas tan dispares como paradojales respecto de los indígenas, tanto en lo que hace a la represión de sus cuadros, como a la forma de definir su ciudadanía. Si en Brasil el Estatuto del Indio de 1973 los define como sujetos "relativamente capaces" que deben quedar bajo la tutela estatal a través de la FUNAI (Fundación Nacional del Indio) para garantizar su integración "de forma armoniosa y progresiva", en el Chile de Pinochet el decreto ley 2568 de 1979 busca explícitamente dividir las tierras de las reservas y "la liquidación de las Comunidades Indígenas". Al interrumpir el debate legislativo de lo que recién en 1985, luego del retorno democrático, se transformaría en la primera ley indigenista integral del país, el llamado Proceso de Reorganización Nacional continúa en Argentina con la invisibilización históricamente característica de los ciudadanos indígenas en tanto tales. Pero, progresivamente en estos casos, los dispares efectos de los distintos terrorismos de estado irán no obstante permitiendo convergencias entre las luchas indígenas y las de los movimientos de derechos humanos.

Con el tiempo, estos dispares procesos irán sin embargo acompasándose por eventos de dos órdenes distintos que se irán imbricando e irán promoviendo más claras confluencias del activismo indígena de distintos países. En lo internacional, una de las caras de la "globalización" va quedando de manifiesto en el surgimiento de arenas interestatales de negociación y reclamo, sea a través de las luchas para la aprobación del convenio No. 169 de la OIT de 1989 y de la Declaración de Derechos de la ONU, sea para la conmemoración de los 500 años del llamado "descubrimiento" de América en 1992, o para incidir en la redacción del Convenio sobre la Diversidad Biológica iniciado en Río de Janeiro en 1992. En lo nacional, los impactos de la progresiva neoliberalización económica y política del continente redundarán paradójicamente tanto en políticas de privatización de responsabilidades sociales antes encaradas por los estados, como en ambientes propicios para emprender reformas constitucionales acordes a las metas del Consenso de Washington, en el marco de las cuales se incorporarán — e incluso se irán expandiendo, en algunos países — los derechos indígenas. Al calor de estos diversos procesos, distintos pueblos, sus comunidades y organizaciones, van a confluir en la demanda de políticas estatales con "voz propia", sin necesidad de intermediarios o ventrílocuos no indígenas.

En cuanto a los derechos reconocidos y al modo en que las distintas reformas constitucionales fueron rediseñando, según los países, el estado para acogerlos, emergen temas tanto compartidos como diferenciados. En lo que hace al reconocimiento del pluralismo jurídico y de la jurisdicción indígena, por ejemplo, Raquel Yrigoyen Fajardo (2012: 171-2) identifica ya al menos tres ciclos de reformas constitucionales. El primero se da en los años ochenta del siglo XX, e incorpora más reconocimientos en términos de pluralismo

cultural que jurídico. El segundo se inicia con el Convenio 169 de la OIT de 1989, e introduce el modelo del estado pluricultural y con pluralismo jurídico. El tercero queda habilitado por la Declaración de las Naciones Unidas de 2007, pero se expresa en las reformas de Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009, los únicos hasta el momento que se reconocen como estados plurinacionales.

Así, respecto de pisos constitucionales comunes para los países andinos, el inicial reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de la Nación y el Estado, el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos colectivos (principalmente oficialización de idiomas indígenas, educación bilingüe, legalización y delimitación de territorios, consulta previa, etc.), va dando lugar al reconocimiento del derecho indígena a la par del derecho ordinario y, por lo tanto, a la vigencia del pluralismo jurídico y la participación electoral y política como movimiento o partido indígena. Respecto a los temas diferenciados, hay entre ellos muchas y diversas cuestiones, por lo que se mencionarán solamente las especificidades más destacables por país.

En el caso de Bolivia y Ecuador, lo más notable sin duda es el reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural de los estados boliviano y ecuatoriano. Ello permite la creación y consolidación de los gobiernos autónomos indígenas al interior de cada estado nación. Estas autonomías reclaman el derecho al territorio, a nombrar sus propias autoridades con sus mecanismos propios de elección, la vigencia y aplicación de sus sistemas de derecho propio, el desarrollo y fortalecimiento de sus lenguas y de los sistemas de educación intercultural bilingüe, el mantenimiento y protección de los conocimientos colectivos, su patrimonio cultural e histórico y sus prácticas de manejo de la biodiversidad, la aplicación de la consulta previa, libre e informada por parte del Estado en el caso de que cualquier plan o programa les afecte cultural, ambiental y territorialmente.

Respecto del carácter intercultural del Estado, en estos casos su reconocimiento no se agota en admitir la existencia de las diferencias culturales y en optar por la reparación de los efectos de su negación histórica (las denominadas acciones afirmativas), sino que apunta sobre todo un cambio en las relaciones de poder. Concretamente, según Santos (2007), se trataría de cambiar todas aquellas situaciones que generan tanto la desigualdad como la exclusión. Esto es, a la par de alcanzar la equidad económica se apunta a aprender a vivir con la diferencia, afirmando las diversas identidades. En otras palabras, se propone una interculturalidad que construya relaciones (acuerdos, negociaciones y préstamos) entre culturas, como así también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el afán de confrontar y transformar las relaciones del poder que han naturalizado la desigualdad (económica y política) y la exclusión (étnica cultural).

En el caso ecuatoriano, por ejemplo, especial mención además merece el tema de la naturaleza como sujeto de derechos, donde el reconocimiento del derecho a su existencia y reparación es un ejemplo de este "interculturalizar"[3]. Reconocer la naturaleza, no solamente como bien de uso controlado por seres humanos como superiores a ella (bajo una lógica cartesiana), sino como parte integral de la vida, es interculturalizar la racionalidad dominante, abriéndola a otros modos de concebir. Desde la filosofía o cosmovisión indígena, la naturaleza es ser vivo, con inteligencia, sentimientos, espiritualidad, y los seres humanos son elementos de ella. La naturaleza forma parte de las visiones ancestrales enraizadas en la armonía integral entre humanos y naturaleza, una armonía que la sociedad occidentalizada ha perdido. Pensar con esta "otra lógica", como se propone desde la nueva Constitución es, sin duda, algo muy revolucionario; no existe en ninguna otra constitución de América Latina o del mundo. No obstante, es este "constitucionalismo interculturalizado" o "interculturalidad constitucional" que es percibido por los sectores dominantes como amenaza, amenaza a la óptica racionalista, a la desigualdad económica y al control social.

Aunque Colombia y Perú no muestran — como tampoco lo hacen otros países — los avances de Bolivia y Ecuador, es importante mencionar que, a pesar de sus circunstancias internas de conflicto interno (los 60 años de guerrilla en Colombia y los diez años de Sendero Luminoso en Perú), ambos se destacan por ciertos temas específicos. En

Colombia, además de extensos procesos de demarcación de las Entidades Territoriales Indígenas,[4] la implementación del derecho a la justicia indígena ha sido acompañada por una profusa jurisprudencia generada por la Corte constitucional desde 1992. En Perú, el derecho de consulta previa, libre e informada cuenta inclusive con una ley explícita sobre el tema, aunque la jurisprudencia existente haya sido insuficiente.

La Constitución de Brasil reformada en 1988 se destaca no tanto por su precocidad comparativa, como por su locuacidad respecto de los procesos de demarcación de territorios indígenas. En esto, aunque el Estado brasileño conserva la propiedad de los mismos, concede a los indígenas el *usufructo exclusivo* de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en las tierras ocupadas tradicionalmente (inciso 2º del Art. 231), aunque también prevé el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y mineros en esos territorios, con la autorización legislativa y una vez oídas las comunidades afectadas, asegurando su participación en los beneficios (inciso 3º del mismo artículo). En contraste, las constituciones de Paraguay y Argentina son mucho menos locuaces, pero reconocen la preexistencia de los Pueblos Indígenas y su derecho de propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas. En su artículo 67, la constitución paraguaya exonera a los miembros de los pueblos indígenas "de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley".

Por su parte, Venezuela y Chile van mayormente a caracterizarse por las omisiones. El primero porque, luego de haber creado el Ministerio del Poder popular para Pueblos Indígenas, ha contribuido muy poco a una de las reivindicaciones más reclamadas de estos pueblos, la legalización y delimitación de sus territorios[5]. Por su parte, el caso de Chile representa quizás el país con menos avances constitucionales, ya que fue el último en la región andina en ratificar el convenio No. 169 de la OIT, en el año 2008, a casi 20 años de su aprobación, a pesar de que los pueblos indígenas han mantenido una larga pugna con el Estado chileno, en especial por la disputa y control de los recursos naturales (bosques, agua, recursos mineros, etc.).

En todo caso, ni las más o menos amplias reformas constitucionales ni los más o menos congruentes cambios en las políticas estatales de gestión de la diversidad han sido concesiones estatales graciosas. Deben más bien verse como fruto de la articulación de tensas pero también productivas relaciones, de encuentros y desencuentros, entre los movimientos indígenas de reclamo y organización, y los diversos interlocutores estatales responsables de receptarlas y convertirlas en prácticas de gestión de las heterogeneidades nacionales. Ni ayer ni hoy por tanto esas prácticas de traducción han operado en el vacío, sino en marcos económicos, políticos, culturales, ideológicos más amplios de reordenamiento de lo que en cada época se define como convivencias esperables. Por ello, ayer y hoy, la comprensión de los modos en que los pueblos y sus organizaciones fueron leyendo y diagnosticando esos marcos y organizándose, para transformar sus visiones en reclamos, es un componente clave para entender y poner los cambios registrados en sus respectivos contextos.

II. Producciones culturales y políticas de los PIs[6]

Aún con antecedentes — por ejemplo la temprana conformación de la Federación Shuar de la selva ecuatoriana en 1961 — el grado de organización y participación indígena se irá haciendo notorio en la siguiente década, tanto en instancias locales, cuanto regionales, nacionales e internacionales, no sólo por su visibilidad sino por aportar otras maneras de pensar los fundamentos de lo que se venía considerando como el "problema indígena". Así, en contraste con la primera Declaración de Barbados de 1971 — firmada mayormente por antropólogos que abogan "por la liberación del indígena"[7] — la segunda declaración de Barbados de 1977 es ya firmada por sus protagonistas, quienes aseveran que "los indios estamos sujetos a una dominación que tiene dos caras: la dominación física y la dominación cultural". Considerada como punto de inicio del *indianismo* como filosofía y política promovida desde abajo para hallar otras soluciones, ese manifiesto explicita que esa doble dominación opera en un caso a través de la explotación económica, y trabaja en el otro a través de la política indigenista, del sistema de educación formal y de los medios masivos de comunicación.

El punto a destacar es que esta última declaración se da ya en un marco de organización indígena en planos supra-estatales, para influir en foros internacionales, como lo indica la creación en 1975 del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas para representar pueblos de las Américas, el Pacífico sur y Escandinavia, y la posterior constitución en 1980 del Consejo Indio de Sud América (CISA), con particular peso en los países andinos en lo que hace a promover la organización política y social indígena. A su vez, esta conformación de organizaciones supraestatales no fue independiente de la creación en cada país de organizaciones de alcance regional o nacional, como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que agrupa en 1971 a los páez y guambianos de los Andes colombianos; el ECUARUNARI de los kichwas serranos del Ecuador en 1972; el polifacético movimiento katarista ligado a los aymaras de Bolivia que va a conducir a la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979; la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) en 1975; la creación tanto del Consejo Regional Mapuche como de los Centros Culturales Mapuche en 1978 en oposición éstos a la dictadura de Pinochet; o la União das Nações Indígenas (UNI) brasileña en 1980.

Si nos limitamos a los países andinos, diríamos que durante la década de los setenta e inicios de los ochenta van a estructurarse el grueso de organizaciones regionales y nacionales actualmente existentes en la región. Hablamos, en el Ecuador, de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) creada en 1986, así como de la Confederación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN). En Colombia, de la Organización de Nacionalidades Indígenas de Colombia (ONIC), creada en 1982, la cual agrupa a casi todos los pueblos indígenas. En Bolivia, las organizaciones agrupan por separado a los pueblos amazónicos en la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) creada en 1982, mientras los altiplánicos se reúnen en tres organizaciones: la ya mencionada CSUTCB, el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Quillasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Mujeres Indígenas, Campesinas, Originarias de Bolivia, Bartolina Sisa. En el Perú, mientras los pueblos selváticos se congregan alrededor de su propia organización — la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) — los pueblos serranos tienden a hacerlo a través de organizaciones de carácter clasista, en vez de formar organizaciones de corte étnico. No obstante, en el marco del debate para la reforma constitucional de 1993, se forma la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP), la cual no sólo reúne a las dos principales organizaciones indígenas surgidas en los ochenta en el área Amazónica y de selva — la AIDESEP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) — sino que también sumará a la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI).

Progresivamente, parte de la transformación de los pueblos indígenas de actores sociales en actores políticos se irá apreciando en la conformación de movimientos y partidos políticos propios. Como ejemplos, destacamos el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Bolivia; el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) y el Movimiento Amauta Yuyai de Ecuador; las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la Alianza Social Indígena (ASI) de Colombia; el Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA); el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) de Venezuela, y el partido Mapuche Wallmapuwen en Chile. También se irá haciendo importante la elección de candidatos indígenas en cargos de representación pública, como presidente, en el caso de Evo Morales en Bolivia, hasta los innumerables senadores, diputados, alcaldes y funcionarios de los gobiernos locales en los otros países.

En muchas de estas organizaciones, es importante el papel que desempeñan los sectores indígenas urbanos, resultado del proceso de migración interna que — iniciado en la década de los sesenta — ha dado lugar a concentraciones importantes en las grandes ciudades: de serranos en Lima; de aymaras y quechuas en La Paz; de kichwas en Quito y Guayaquil; y de mapuche en Santiago. Estos grupos, que se marcharon de sus comunidades por razones económicas, de estudio o exilio político hacia los países del Norte, han contribuido con la

mayoría de los intelectuales indígenas que sostienen el movimiento y, en el caso boliviano, han creado los partidos indianistas más radicales.

En estos marcos, se advierte también, en los últimos años, el interés por retomar intentos organizativos para superar las fronteras nacionales, como los emprendidos por el CISA en 1980, sea para nuclear distintos pueblos, sea para vincular pueblos específicos más allá de los estados en que quedaron insertos. Nos referimos en el primer caso a dos organizaciones regionales que subsisten y funcionan. La primera, formada en 1995, es la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Constituida en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), la COICA aglutina a las organizaciones indígenas de nueve países[8], que reúnen a cerca de 400 pueblos amazónicos. Su principal misión es coordinar los esfuerzos, sueños e ideales de las nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas de la región para promover, defender y ejercer los derechos de la vida como parte integral de la naturaleza y del universo. La segunda es la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), creada en el Cuzco en el año 2006, y formada por 14 organizaciones regionales andinas de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Su principal objetivo es el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, en particular la autodeterminación, el territorio, la consulta y consentimiento previo, libre e informado, contra la criminalización de las demandas y la militarización de los territorios. Su propuesta central es la construcción del buen vivir y de los Estados plurinacionales.

En el segundo caso, destacamos la iniciativa katarista de recrear la nación aymara, poniendo en contacto a través del Parlamento de la Nación Aymara de 1996 a aymaras del sur del Perú, del norte de Chile y del altiplano boliviano. Similares intentos han realizado los quechuas/quichuas, al reunirse en Cuzco, Tiwanaku y Quito, con el afán de juntarse nuevamente como nación, o la Asamblea del Pueblo Guaraní para vincular integrantes de Paraguay, Bolivia y Argentina. En todo caso, el proceso de migración de pueblos indígenas a países vecinos también ha provocado encuentros de intercambio con sus pares, como ha ocurrido con el pueblo otavalo de la Sierra norte-ecuatoriana, que reúne anualmente a grupos emigrantes provenientes de Colombia y Venezuela.

Finalmente y aunque es una iniciativa que compromete a los estados en su manutención, es importante mencionar como muestra de la internacionalización del tema la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, por la participación que en él han tenido distintos referentes de los pueblos. Creado para reemplazar al Instituto Indigenista Interamericano, en funcionamiento desde 1942, este espacio es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Creado en 1992 durante la celebración de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Madrid, España, el Fondo Indígena es una institución que sustenta la representación paritaria en igualdad de condiciones entre los delegados gubernamentales e indígenas de los Estados miembros (22 países, 19 de la región y 3 extra regionales), basados en la construcción de consensos necesarios para el desarrollo económico, social, político y cultural con identidad de los pueblos indígenas, los cuales participan directamente en los planes, así como en los órganos de gobierno y dirección.

III. Implementaciones y reformulaciones

A pesar de las diferencias entre los distintos países, no hay duda de que, en paralelo al peso de las luchas indígenas para obtener el reconocimiento de sus derechos, las demandas que se han ido formulando fueron siendo escuchadas, receptadas y gestionadas en el marco de nuevos reordenamientos planetarios. Por lo pronto, no es un dato menor que las culturas indígenas hayan empezado a verse no simplemente como derecho, sino fundamentalmente como un recurso. Quizás ésta sea la punta del *iceberg* para advertir que los reconocimientos acontecieron en momentos de redefinición de las formas de acumulación del capital y, consiguientemente, del papel de los estados y de los organismos multilaterales en esos procesos.

Como transformación a la vez económica, política y cultural, el neoliberalismo que en las últimas

décadas pareció instalarse como oscuro objeto del deseo del sistema-mundo no llegó a todos sus rincones ni con igual intensidad ni con los mismos efectos. Pareciera sí haber ido extendiendo algunas convicciones así como efectos contradictorios. Entre ellos, los derivados de buscar ampliar derechos y fortalecer las sociedades civiles implementando políticas focalizadas; o los de transformar el campo de las economías nacionales en coto de decisiones técnicas más que políticas, orientadas por la certeza de que corresponde movilizar *cualquier* recurso para saldar las finanzas.

Por ello distintos investigadores han coincidido en que el conjunto de derechos logrados por los pueblos indígenas en la década de los años ochenta y noventa se inscriben, una vez vistos a la distancia, en el denominado multiculturalismo neoliberal (Hale 2002) o multiculturalismo constitucional (Van Cott 2002; Clavero 2006). Más que reconocer la existencia de la diversidad cultural, este novedoso horizonte hegemónico en realidad incorporó la gestión de la dimensión étnica dentro del Estado, como parte de un intento de reforma estatal que apuntaba a abrir la puerta a otro tipo de reformas económicas y políticas, para mejorar la eficiencia del Estado, siguiendo los planteamientos del denominado Consenso de Washington.

En uno de sus últimos trabajos, al hacer un balance sobre el estado de cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina, Clavero (2008) concluye que hay una gran distancia entre la norma constitucional y su aplicación, especialmente por la ausencia del carácter vinculante de la legislación. Dicho en el lenguaje del enfoque de derechos y garantías planteado por las Naciones Unidas (CEPAL 2006), se reconocen los derechos, pero ese reconocimiento no ha sido acompañado por las garantías sociales (políticas públicas, programas y proyectos) que asegurarían su cumplimiento. En esa misma línea de argumentación, el ex Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen (2008), coincide en afirmar que el ciclo de reformas legales que caracterizó a la década de los ochenta y noventa puede evaluarse como "muchas reformas, pero pocos resultados".

La implementación de los derechos logrados por los pueblos indígenas en la región andina se encuentra con una nueva situación política. Tres países — Colombia, Perú y Chile — van a elegir gobiernos enmarcados en el multiculturalismo neoliberal y una concepción organicista de la democracia. Los otros tres países — Venezuela, Bolivia y Ecuador — van a elegir gobiernos progresistas de izquierda[9], con una concepción pluralista de la democracia y enmarcados en una etnogubernamentalidad que, como desde 2003 también en Argentina, se ancla en un horizonte "nacional y popular".

Una primera evidencia es que en los tres primeros países las implementaciones van a ser limitadas. Las más importantes han girado alrededor del reconocimiento, todavía incompleto, de territorios indígenas; la creación de instancias y programas gubernamentales dedicados casi exclusivamente al desarrollo indígena, en especial de educación bilingüe intercultural y de salud intercultural; la aprobación de legislación relacionada con la consulta previa, libre e informada; la generación de jurisprudencia respecto de la vigencia de la justicia indígena y la participación política y electoral con candidatos indígenas en los gobiernos locales.

Los otros tres países son los que más expectativas han creado, en especial luego de la aprobación de sus nuevas constituciones. Un balance luego de 15 años de implementación deja una sensación de avance, retroceso y vaciamiento de los derechos indígenas en estos tres casos. Los principales avances se ubican en el reconocimiento de las autonomías indígenas, hasta ahora solamente en el caso de Bolivia, sin embargo en el caso ecuatoriano algunas nacionalidades indígenas han avanzado sus propias experiencias, con los llamados "gobiernos comunitarios". Se han dado cambios también por la elección de diputados indígenas bajo la modalidad de cuotas en Bolivia y Venezuela, aunque en el Ecuador no se aprobó este requerimiento. En los tres países se han elegido indígenas como autoridades de los gobiernos locales, lo que no obstante también ha ocurrido en Chile, a la par de un notable incremento de los presos políticos mapuche, encarcelados bajo la Ley Antiterrorista en este país.

Los retrocesos están por su parte relacionados con varios temas. El primero tiene que ver con la

aplicación de la justicia indígena pues, en lugar de generarse mecanismos de coordinación y cooperación con la justicia ordinaria, se han aprobado leyes que más bien desconocen o interfieren con el derecho propio (por ejemplo, la ley de deslinde jurisdiccional en Bolivia), o crean jurisprudencia que cumple la misma función (sentencia de la Corte Constitucional ecuatoriana, caso La Cocha). En caso de iniciarse actividades de explotación de los recursos naturales, la aplicación de la consulta previa, libre e informada ha colisionado con el afán de los tres gobiernos de impulsar un modelo económico extractivista y de desposesión. En el Ecuador, además, a título de transversalizar la interculturalidad en todo el sistema educativo, se ha desmantelado a la educación bilingüe intercultural, aunque no pasa lo mismo en los otros dos países.

Finalmente el vaciamiento de derechos se encarna en tres hechos claves. Primero, en la criminalización de la protesta indígena, acompañada con graves acusaciones de sabotaje y terrorismo contra los dirigentes indígenas cuando ejercen el derecho a la resistencia aprobado constitucionalmente. Segundo, los diferentes gobiernos han mantenido como política hacia el movimiento indígena una serie de acciones dirigidas a dividir a las organizaciones de base a través del uso clientelista de programas estatales que ofrecen un conjunto de subsidios de tipo económico y prebendas políticas. Por último, el principio de progresividad en la conquista de sus derechos atraviesa más bien cierta regresión en el disfrute de otros derechos constitucionales y humanos.

En lo que respecta a Argentina y a pesar de las particularidades comparativas del caso con los procesos de reconocimiento de los derechos indígenas tanto en Venezuela como en Bolivia y Ecuador, afinidades políticas de otro orden parecen sugerir convergencias con lo acontecido en estos países en términos de los avances, retrocesos y vaciamientos señalados. Por un lado, se suceden desde 2003 tres administraciones (la de Néstor Kirchner de 2003 a 2007, y las de Cristina Fernández de Kirchner de 2007 a 2011 y de 2011 a 2015) que despliegan distintos tipos de iniciativas comparativamente inéditas para el país. Estas iniciativas irán por tanto acompañadas de una creciente adhesión indígena, al menos hasta 2010. Por otro lado, se empezarán a hacer visibles disidencias entre las organizaciones adherentes, sobre todo con la profundización del modelo neo-desarrollista con base en el cual se busca seguir sosteniendo el crecimiento que inicialmente registró la economía nacional con estas administraciones, luego de una crisis de proporciones desconocidas (Briones 2015). Los términos del desacuerdo con esa profundización y otros reclamos irresueltos han quedado claramente de manifiesto tanto con la Primera Marcha de Mujeres Originarias por el Buen Vivir realizada en abril de 2015, como por un acampe en pleno centro porteño de la QOPIWINI — asociación que nuclea a los pueblos Qom, Pilagá, Wichi y Nivaclé de Formosa. Al día de hoy, este acampe lleva siete meses, sin que se avizore la satisfacción de su demanda de ser recibidos por la presidenta.

IV. Interculturalidad y desafíos a futuro

Desde los años noventa, los pueblos indígenas han argumentado que la diferencia entre ellos y los demás pueblos que conforman los países no es solo cultural, sino – y más importante aún– histórica, política y económica, es decir, es una diferencia colonial. Se trata por tanto de una lucha que no sólo pretende dejar atrás ese legado histórico, sino que, y a la vez, se orienta hacia la creación y construcción de un proyecto social para los países de la región, un proyecto de autoridad política y de vida con justicia, equidad, dignidad y solidaridad.

La perspectiva del multiculturalismo neoliberal o constitucionalismo multicultural que ha presidido por varios años las políticas de reconocimiento de los derechos indígenas de varios países ha tendido a plantearlos como "derechos étnicos", "derechos especiales" y/o "derechos de inclusión". Haciendo foco en las diferencias, el problema de estas perspectivas pasa por destacar "lo ganado" por y para los pueblos indígenas. Su óptica se funda en lo que hace o lo que ha hecho el Estado para los pueblos indígenas. Por el contrario, desde perspectivas ancladas en un horizonte más inclusivo de los sectores postergados, los reconocimientos se caracterizan menos por enfatizar las diferencias, que por subordinarlas a lo que en cada momento se defina como poniendo en riesgo el bienestar de las "mayorías" que rara vez

son indígenas. Con la tendencia a la baja en el precio de las *commodities* y el petróleo — recursos ambos que han sido clave para las políticas redistributivas de los países donde se ha implementado esta visión alternativa — esa subordinación ha empezado a incrementarse y a mostrar facetas muy preocupantes.

Ahora bien, más allá de las discrepancias entre ambas formas de imaginar el conjunto, ni en uno ni en otro caso pareciera que los estados nación ponderen cabalmente lo que han hecho o lo que están haciendo estos pueblos para la labor conjunta de repensar y refundar el Estado. Ni en uno ni en otro caso se termina de advertir que, más que añadir o sumar más derechos a la estructura y lógica estatal establecidas, lo que los pueblos señalan es que, necesariamente, sus derechos y sus reclamos no podrán ser satisfechos sin la voluntad real de poner en cuestión esa estructura y de intervenir en ella. ¿Cuál sería entonces una perspectiva que, además de trabajar por la inclusión, se preocupe y comprometa a fondo con la interculturalización y la transformación estructural del Estado para todos?

Como lo plantea Walsh (2008), esa otra perspectiva debería basarse en interculturalizar de una manera transversal, es decir, debería tomar las demandas, los derechos y las propuestas indígenas como dando fundamentos para repensar, reconceptualizar y refundar el Estado y la sociedad, dando la vuelta a la estructuración social-colonial vigente, construida a partir de la uni-nacionalidad y la visión, interés y posición blanco-mestizo predominante. Desde esa perspectiva habría que pensar la relación entre el carácter intercultural y plurinacional del Estado, visto como lo señala Albó (2008:130), como "procesos trenzados" y, como también señala Santos (2007), como una relación entre principios ideológicos, y no como la una condición de la otra.

Se hace por tanto indispensable pensar el Estado plurinacional desde un doble marco: el identitario nacional más amplio, y el de su relación con el proyecto político de la interculturalidad. En ese sentido *todas* las políticas públicas deberían tener el sello de lo intercultural y no, como equivocadamente se ha pensado, y se sigue pensando, sólo aquellas dirigidas hacia los pueblos indígenas, a los afrodescendientes, o a las colectividades de origen extranjero. Esto no comporta crear equivalencias entre distintas "diferencias", como si todas fuesen idénticas o histórica y socialmente equiparables. Comporta sí revisar nuestras maneras de pensar nuestras heterogeneidades y su compleja imbricación para propender a remediar de un modo más integral las diversas injusticias que entraman nuestra convivencia social.

Cabría entonces detenerse seriamente a pensar o a re-pensar a qué nos están invitando los pueblos indígenas cuando insisten en que nos esforcemos por imaginar juntos "un mundo donde quepan varios mundos", basado en formas no banales del "buen vivir" para todos. Si nuestra escucha atenta y no prejuiciada derivara en aprender a superar lógicas binarias que plantean la política como un inevitable juego de suma cero — donde algunos tendrían que perder o resignar lo que otros quieren ganar o administrar — los diversos países de América Latina en su conjunto deberían sin duda reconocer no sólo ya las deudas históricas heredadas y acrecentadas para con ellos, sino embarcarse en un compromiso a futuro por mejores futuros, quizás la única nueva deuda que sí valdría la pena tomar colectivamente ■

Referências Bibliográficas

Albó, Xavier. (2008). *Movimiento y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú.* La Paz: PNUD-CIPCA.

Bartolomé, Miguel. (2006). As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. *Mana*, Río de Janeiro, 12(1). Disponible en http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132006000100002.

Bretón, Víctor. (2001). "Desarrollo y Diversidad Cultural", ponencia presentada en el foro Los Caminos de la Diversidad, FLACSO - Ecuador, marzo de 2001.

Briones, Claudia. (2015). Políticas indigenistas en Argentina: entre la hegemonía neoliberal de los años noventa y la "nacional y popular" de la última década. *Antípodas,* Universidad de los Andes, Colombia, 21: 21-48.

CEPAL. (2006). *Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL.

Clavero, Bartolomé. (2008). *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos Indígenas entre constituciones mestizas*. México: Siglo XXI Editores.

Hale, Charles. (2002). « Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala », *Journal of Latin American Studies 34* (3): 485-524.

Santos, Boaventura de Sousa. (2007). *La reinvención del Estado y el Estado plurinacional*. Santa Cruz, documento inédito.

Stavenhagen, Rodolfo. (2008). *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. México: UNESCO.

Van Coot, Donna Lee. (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Walsh, Catherine. (2008). "Interculturalidad y plurinacionalidad, elementos para el debate constituyente", en Walsh, Catherine (editora) *Interculturalidad, Estado y Sociedad*. Quito: Ediciones Abaya-Yala.

Yrigoyen Fajardo, Raquel. (2012). "Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista." En *El Estado de Derecho hoy en América Latina.* Helen Ahrens (comp.). México: Fundación Konrad Adenauer. pp.: 171-193.

Notas

[1] Guatemala 1985 y 1992, Nicaragua en 1986, Brasil en 1988, Colombia en 1991, México en 1992 y 2001, y Paraguay en 1992, Perú en 1993, Argentina y Panamá en 1994, Bolivia en 1994 y 2009, Ecuador en 1998 y 2008, Venezuela 1999). Otros países (El Salvador, Honduras, Chile, Belice, Surinam) no han reformado sus constituciones, pero han promulgado legislaciones que operacionalizan algunos de esos derechos.

[2] Las agencias que intervinieron fueron la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Internacional para la Infancia (UNICEF), y el Programa Mundial de Alimentos (PAM).

[3] En Bolivia, "los Derechos de la Madre Tierra" para el Vivir Bien quedan reconocidos y garantizados por la Ley 071 de 2010. La misma establece como responsabilidad del Estado Plurinacional y de la sociedad, garantizar "las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Madre Tierra puedan absorber daños, adaptarse a las perturbaciones, y regenerarse sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, reconociendo que los sistemas de vida tiene límites en su capacidad de regenerarse, y que la humanidad tienen límites en su capacidad de revertir sus acciones (Art. 2. Inciso 3)." En cuanto a la interculturalidad de esos derechos, se sostiene que "El ejercicio de los derechos de la Madre Tierra requiere del reconocimiento, recuperación, respeto, protección, y dialogo de la diversidad de sentires, valores, saberes, conocimientos, prácticas, habilidades, trascendencias, transformaciones, ciencias, tecnologías y normas, de todas las culturas del mundo que buscan un convivir en armonía con la naturaleza (Art. 2. Inciso 6)." El Artículo 7 establece que la Madre Tierra tiene derecho a la vida; a la diversidad de la vida; al agua; al aire limpio; al equilibrio; a la restauración; a vivir libre de contaminación.

[4] La Constitución Nacional de Colombia de 1991 define como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas en sus disposiciones sobre organización territorial (Art. 286); y reconoce que las mismas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que, dentro de los límites de la constitución, tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art. 287).

[5] A pesar de que la constitución venezolana de 1999 declara la inalienable propiedad comunal de los territorios que serán demarcados por el Estado con la participación de las comunidades; reconoce y garantiza el derecho a sus indígenas de mantener y desarrollar su cosmovisión, valores, espiritualidad y lugares sagrados y de culto (Art. 121); la práctica de su medicina tradicional y terapias complementarias (Art. 122) y sus propias prácticas económicas y productivas basadas en sus valores comunitarios ancestrales (Art. 123); e introduce además el concepto de la propiedad intelectual colectiva de las tecnologías indígenas y la prohibición de registro de patentes de recursos genéticos y conocimientos ancestrales (Art. 124).

[6] Sería imposible realizar una presentación completa de esas producciones, por lo que este acápite sólo introduce algunos elementos, con una intención más ilustrativa más que exhaustiva.

[7] Además de responsabilizar a los estados, a las misiones religiosas y a la propia Antropología de que los pueblos indígenas continúen "sujetos a una relación colonial de dominio que tuvo su origen en el momento de la conquista y que no se ha roto en el seno de las sociedades nacionales", esos firmantes reclaman como solución que el indígena sea "protagonista de su propio destino".

[8] Los países son: Surinam, Guyana, Guyana Francesa, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil.

[9] Venezuela desde 1999, Bolivia desde 2006 y Ecuador desde 2007.

*** Claudia Briones**

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Río Negro), ARGENTINA.

**** Fernando García**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, ECUADOR.

A internacionalização da Educação Superior em questão: mitos, enganos e verdades

Mário Luiz Neves de Azevedo*

Resumo

O artigo tem por objetivo analisar a internacionalização da educação superior em seus aspectos míticos e enganosos. Procura também investigar a respeito de iniciativas de internacionalização consideradas autênticas, inclusive aquelas que visam às mudanças sociais. Para isto, o texto é construído com base na teoria crítica, em especial a partir das contribuições de Jane Knight, Hans De Wit e Pierre Bourdieu.

Palavras-chave: 1) Internacionalização; 2) Educação Superior; 3) Campo Científico.

Abstract

The article aims to analyze the internationalization of higher education in their mythical aspects and misconceptions. It also seeks to investigate about internationalization initiatives considered authentic, including those aimed at social change. For this, the arguments are based on the critical theory, particularly from the contributions of Jane Knight, Hans De Wit and Pierre Bourdieu.

Keywords: 1) Internationalization; 2) Higher Education; 3) Scientific Field.

Introdução

> *"(...) Eu conheço a verdade poderosa! (...) Se é que a verdade tenha alguma força! (...) Tu tens os olhos abertos à luz, mas não enxergas teus males (Tirésias. Personagem de* **Rei Édipo** *– de Sófocles)*

O presente artigo tem por objetivo apresentar questionamentos a algumas ações de internacionalização da educação superior, tendo como referências Hans De Wit (2013), que elenca nove "concepções enganosas" de internacionalização, e Jane Knight (2011), que classifica como "mitos" cinco iniciativas da mesma natureza. Contudo, procura-se também, com base em Knight (2012), encontrar "verdadeiras" e autênticas práticas de internacionalização da educação superior.

De maneira didática, vale sumarizar os "mitos", as "concepções enganosas" e as "verdades" elencados por Knight e De Wit acerca da internacionalização da educação superior. Primeiramente, Knight, professora no *Ontario Institute for Studies in Education*, da Universidade de Toronto, colige cinco mitos: 1) Estudantes estrangeiros no campus são os agentes da internacionalização; 2) reputação e rankings são fiadores da internacionalização; 3) convênios internacionais evidenciam a

internacionalização; 4) a acreditação internacional é prova de internacionalização; 5) internacionalização como fortalecimento da marca da IES (Instituição de Educação Superior) (Knight, 2011).

Por sua vez, De Wit, atual Diretor do *Center for International Higher Education* (Boston College) e ex-professor na *School of Economics and Management*, na *University of Applied Sciences* de Amsterdam, reúne uma coleção de nove concepções enganosas a respeito da internacionalização da educação superior, duas das quais, percebe-se, são semelhantes a dois (1 e 3) dos cinco mitos descritos por Knight: 1) A internacionalização é a educação no idioma Inglês; 2) a internacionalização é estudar ou permanecer em um país estrangeiro; 3) a Internacionalização é igual a cumprir a um programa de estudos com assuntos internacionais; 4) a internacionalização implica ter muitos estudantes internacionais matriculados na Instituição; 5) ter alguns estudantes internacionais em sala de aula faz a internacionalização um sucesso; 6) não há necessidade de testar as competências interculturais e internacionais especificamente; 7) quanto mais parcerias (convênios), mais internacionalizada é a instituição; 8) a educação superior é internacional por natureza; 9) a internacionalização é um objetivo em si mesmo (De Wit, 2013, p. 28).

Procurando reunir evidências legítimas de internacionalização da educação superior, Knight apresenta "cinco verdades" sobre o assunto[1] em artigo, originalmente, publicado no periódico **International Higher Education**, do *Center for International Higher Education* (Boston College), com versão em língua portuguesa reproduzida pela **Revista Ensino Superior Unicamp**. Para Knight, o processo de internacionalização da educação superior, para ser autêntico, contempla as seguintes características: 1) aprimorando e respeitando o contexto local; 2) um processo adaptável; 3) benefícios, riscos e consequências não intencionais; 4) não se trata de uma finalidade em si; 5) globalização e internacionalização são diferentes, mas estão associadas (Knight, 2012, 64-65).

Dada a diversidade cultural na América do Sul, merece atenção especial a primeira verdade mencionada por Knight, em virtude de ser imprescindível que a internacionalização da educação superior aconteça respeitando o contexto local (cidade e campo), de maneira que a solidariedade internacional fortaleça as mudanças sociais, contribuindo para a implementação de políticas públicas inclusivas e progressivamente transformadoras nas escalas de atuação das IES, dos entes públicos (com autoridade em nível local, regional e nacional) e dos diversos atores sociais implicados, a exemplo dos movimentos sociais que podem ser fortalecidos pela aproximação com as IES e dos graduados que devem ter, entre outras qualidades, uma formação intercultural.

Desta forma, elencados a partir de Knight (2011; 2012) e de De Wit (2013), o presente artigo apresenta verdades, mitos e concepções enganosas acerca da internacionalização da educação superior; entretanto, com a precaução de que mesmo a ciência pode ser ou conter um mito, a exemplo do mito da neutralidade científica denunciado, entre outros, por Japiassu (1975), visto que o pesquisador é portador de valores, sentimentos, afinidades, contrariedades e, fundamentalmente, referenciais teórico-metodológicos. Ademais, o próprio objeto de pesquisa, como se analisa aqui, a "internacionalização da educação superior", porta mitos (Knight, 2011) e concepções enganosas (De Wit, 2013).

Porém, como já anunciado, a internacionalização da educação superior é também suporte de verdades. Isto, espera-se, poderá ser demonstrado explorando as pistas apresentadas por Knight (2012) sobre as cinco verdades a respeito da internacionalização da educação superior; compreendendo, no entanto, como na tragédia de Édipo, que fugir de uma verdade ou ignorá-la não evita infortúnios, enganos e adversidades.

Internacionalização: debates, embates e combates

> *(...) se existe uma verdade, é que a verdade é um lugar de lutas (Pierre Bourdieu, 1996, p. 83)*

O campo da educação superior, como todo campo social, é regulado, de maneira mais ou menos autônoma, por normas consentidas pelos atores sociais do campo, que aceitam tacitamente a

disputa por algo peculiar ao campo em que atuam. Por exemplo, no campo da ciência, o prestígio acadêmico e o reconhecimento pelos pares são as recompensas esperadas pelos atores sociais. Portanto, a internacionalização da educação superior, mesmo pressupondo a interculturalidade, a integração e a solidariedade entre os povos, é, contraditoriamente, um motivo de debates, embates e combates entre os atores sociais do próprio campo acadêmico e dos campos sociais, na interseção espacial, dos envolvidos na produção e a distribuição do conhecimento e da ciência[2]. Assim, de acordo com Azevedo (2015), tendo por fundamento a teoria dos campos de Bourdieu,

> *para que um jogador entre em campo é preciso ter desenvolvido o desejo ou a libido[3] de jogar e, também, perceber o jogo como digno de disputa, que seria ter a* illusio*[4] para o jogo. Além disso, para jogar o jogo, o ator social necessita ter estruturado o* habitus*, que é ao mesmo tempo estruturante, do campo em referência. O* habitus*, incorporado historicamente, supõe o conhecimento e o reconhecimento das normas relacionadas ao jogo e de que objeto está em disputa (em jogo) no campo (2015, p. 58).*

Analisar a internacionalização da educação superior é avançar sobre um terreno de lutas em que o conceito de internacionalização está em disputa, como também as próprias regras do campo acadêmico. Pois, diferente de um esporte, em que as regras são explícitas e claramente definidas a priori, o campo social, para além das regras aparentes e enunciadas formalmente, possui normas implícitas, tácitas, fluidas e provisórias. Bourdieu, comparando o campo social com o jogo de xadrez, adverte que

> *No jogo de xadrez, há regras explícitas, conscientes, formuladas, enunciadas, que são exteriores ao jogo, que lhe preexistem e lhe subsistem; elas são estáveis, sob a condição de reforma, e são admitidas explicitamente pelos jogadores que aceitam as regras do jogo. Uma propriedade muito importante é que as regras que organizam esse jogo estão fora do jogo: está fora de questão, durante o jogo, iniciar uma negociação com o adversário. Num campo, as regras são regularidades implícitas, e só uma pequeníssima parte das regularidades é levada ao estado explícito (...). Uma parte das regularidades rege as sanções a serem aplicadas às práticas; as sanções são imanentes ao jogo, implícitas; as regras estão em jogo e são constantemente repostas em jogo: é uma das propriedades dos campos, que consiste, justamente, em que ali se luta para triunfar segundo as regras imanentes do jogo (2014, p. 140-141).*

Assim, apresentada em rápidas palavras a dinâmica dos campos, conforme ensina Bourdieu, pode-se entrar, talvez, com um pouco menos embaraços no debate sobre mitos, enganos e verdades da internacionalização da educação superior (Knight, 2011; Knight, 2012; De Wit, 2013). Principalmente porque, inspirando-se em Knight (2012), os atores sociais comprometidos com os valores da solidariedade, interculturalidade e justiça social devem assegurar-se que estão no correto caminho da internacionalização da educação superior, isentando-se de carrear esforços para a formação de um mercado mundializado ou transnacionalizado de ensino superior, em que a competição, os rankings e a educação como mercadoria seriam preponderantes. De acordo com as seminais palavras de Knight,

> *o propósito de identificar e refletir sobre esses mitos e verdades é para garantir que a internacionalização esteja no caminho certo e que estejamos cientes das consequências, previstas ou não, como os setores [campos] de educação superior enfrentam estes tempos bastante turbulentos em que a competitividade, rankings e mercantilização parecem ser as forças propulsoras (2011, p. 2)[5].*

Aliás, nunca é demasiado lembrar, parafraseando Knight, que a internacionalização da educação superior não é um fim em si mesmo, mas é um processo de integração das dimensões internacional, intercultural e global às atividades próprias das instituições acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) e às suas metas e funções, em especial, a formação de pessoal nas diversas modalidades de educação superior (2012, p. 4). A internacionalização da educação superior, potencialmente, é processo e meio para a integração, a interculturalidade e o diálogo entre diversidades, contribuindo para a cooperação entre diferentes IES (nacionais e estrangeiras) e para a justa consecução do plano de desenvolvimento das universidades, logo de suas missões precípuas, acordado pelas instâncias colegiadas acadêmicas, sob a proteção constitucional em cada país e estimuladas por políticas públicas que visam, ao

mesmo tempo, à internacionalização solidária, às mudanças sociais e à integração regional (Mercosul, América do Sul, América Latina e Caribe, Europa etc.).

Alertando que, na argumentação a seguir, não será necessariamente seguida a sequência ordinária apresentada na introdução dos mitos, enganos ou verdades da internacionalização da educação superior; porém, para fins de clareza, serão preservadas as numerações feitas pelos autores originais. Desta forma, Knight enuncia como mito número um o de acreditar que "estudantes estrangeiros no *campus* são os agentes da internacionalização" (*Myth One: Foreign Students as Internationalization Agents*). Esta crença é baseada na ideia de que a internacionalização seja propiciada com mais discentes provenientes de outros países. Entretanto, como é sabido, o trabalho cooperativo intercultural não ocorre espontaneamente. A presença física de estudantes estrangeiros na Universidade, mas de maneira isolada, não garante a efetiva internacionalização da educação superior. Knight observa que são registradas várias ocorrências de resistência à integração no *campus* e mesmo de estudantes estrangeiros que se sentem marginalizados na universidade. Pragmática e interesseiramente, muitas vezes, a maior população estudantil estrangeira no *campus* acaba servindo mais para o incremento da avaliação nas classificações internacionais (*rankings*) do que para o avanço conhecimento e para o intercâmbio intercultural (Knight, 2011). De acordo com Knight,

> *Em muitas instituições, estudantes estrangeiros sentem-se marginalizados socialmente e academicamente e frequentemente experimentam tensões étnicas ou raciais. Muitas vezes, estudantes de graduação locais são conhecidos por resistir, ou são, na melhor das situações, neutros, na execução de projetos acadêmicos conjuntos ou, ao menos, se engajam socialmente com os estudantes estrangeiros em programas específicos desenvolvidos pela universidade ou por algum professor/supervisor. Os estudantes internacionais tendem a se unir e, ironicamente, muitas vezes têm uma experiência intercultural mais ampla e mais significativa no* campus *do que os alunos locais, mas não se aprofundam com afinco na cultura do país de acolhimento. Certamente, este cenário não é aplicável a todas as instituições, mas responde seguidamente o inquestionável pressuposto de que a principal razão para recrutar estudantes internacionais é para contribuir para internacionalizar a universidade*[6] *(2011, p. 11)*

Este mito é semelhante à quarta concepção enganosa compilada por Hans De Wit, a de que "a Internacionalização implica ter muitos estudantes internacionais matriculados na Instituição" (*4. Internationalisation implies having many international students*). Entretanto, ambos os autores ressalvam que uma maior proporção de estudantes estrangeiros na universidade, potencialmente, concorre para a internacionalização da instituição. Porém, Knight e De Wit observam que o maior número de estrangeiros não é garantia de internacionalização, podendo significar somente a ampliação do espaço de encontro dos próprios estudantes estrangeiros. Segundo De Wit,

> *Sem negar que a combinação de estudantes locais e internacionais em sala de aula pode contribuir significativamente para a internacionalização, também neste caso, ter estudantes internacionais não é suficiente em si mesmo. Infelizmente, inúmeros exemplos podem ser dados de programas orientados exclusivamente para estudantes internacionais nos quais os estudantes internacionais são agregados como um grupo isolado (2013, p. 30)*[7].

O outro lado da moeda, "ter poucos estudantes estrangeiros em sala de aula torna a internacionalização um sucesso" (*5. Having a few international students in the classroom makes internationalisation into a success*) (De Wit, 2013, p. 30), também pode ser uma interpretação errônea do que seja um exitoso caminho para a internacionalização da educação superior, pois a internacionalização não está assegurada pela, baixa ou elevada, quantidade de estudantes estrangeiros, mas pelo propício ambiente de diálogo intercultural e de compartilhamento do espaço acadêmico. De acordo com De Wit

> *os estudantes locais com um certo, motivado ou não, interesse internacional, inscrevem-se preferencialmente em programas internacionais; isto implica que o interesse no ensino regular na língua local diminui. Também nestes programas, a presença de um pequeno número de estudantes internacionais cria tensões. Poderiam os cursos ser*

> *ministrados em inglês em caso de haver apenas um ou dois estudantes internacionais na sala de aula? Como é possível realizar a integração de estudantes internacionais em tais distorcidas proporções? (2013, p. 30-31)*[8].

Um mito recidivo, revelado por Knight (2011) e corroborado por De Wit (2013), é o de supor que uma grande quantidade de convênios assinados com universidades estrangeiras significa maior internacionalização da instituição (*Myth Three: International Institutional Agreements*). Tal mito, da multiplicação de convênios internacionais, coincide com a sétima concepção enganosa denunciada por De Wit: "quanto mais parcerias (convênios), mais internacionalizada é a instituição" (*The more partnerships, the more international*). De Wit observa que "a maioria das parcerias permanece bilateral e, em diversas instituições, seu número excede em muito a soma de alunos e professores que estão em intercâmbio" (2013, p. 31) [9]. Alerta Knight,

> *com frequência, acredita-se que um maior número de acordos internacionais ou de rede de afiliações que uma universidade tem, torna-a mais prestigiosa e atrativa para demais instituições e estudantes. Mas a prática mostra que a maioria das instituições não pode administrar ou até mesmo se beneficiar de mais de uma centena de convênios. Para manter relacionamentos ativos e frutíferos requer-se maior investimento em recursos humanos e financeiros dos participantes docentes e dos departamentos e escritórios internacionais. Assim, a longa lista de parceiros internacionais reflete muitas vezes acordos baseados em papel, não em férteis parcerias produtivas. Mais uma vez, a quantidade é vista como mais importante do que a qualidade, bem como a lista internacional de acordos é mais usada como um símbolo de status do que um registro de colaborações acadêmicas funcionais (p.14-15)*[10].

Os acordos internacionais entre universidades têm a finalidade de conferir legalidade e legitimidade à cooperação acadêmica entre atores sociais das instituições que se propõem a cumprir objetivos postos em comum. Para isso, por tratar-se de convênios entre entes estrangeiros, um assunto de Relações Internacionais, não se pode prescindir do respeito às regras das relações diplomáticas, tais como, a reciprocidade, a confiança mútua e o devido financiamento (na proporção acordada) para o cumprimento dos objetivos e propósitos ajustados entre as partes.

Nesse sentido, balizados por princípios éticos, pelas regras acordadas e com o devido suporte de financiamento, os convênios internacionais entre IES podem estimular o avanço da produção científica, a divulgação de informações e o pertinente compartilhamento do conhecimento. Isto, no entanto, não como meio de alcançar utilitárias e "interesseiras" metas e indicadores, visando marcar pontos em tabelas de classificação (*rankings*), mas como um pacto de normalização da interculturalidade e da integração internacional.

Como segundo mito, Knight (2011) considera que o prestígio internacional de uma instituição não atesta automaticamente sua qualidade (*Myth two: International reputation as a proxy for quality*). As listas de classificações, supostamente afiançadoras internacionais de qualidade, são produtos de compilação de dados e indicadores feitos por jornais, a exemplo do britânico *Times Higher Education* (THE); instituições universitárias, como a chinesa *Shanghai Jiaotong University* com o *Academic Ranking of World Universities* (ARWU); e agências públicas ou privadas, destacando-se *U-Multirank*, organizado pela Comissão Europeia, e *QS World University Rankings*, da britânica *Quacquarelli Symonds*. Tais rankings avaliariam a qualidade por intermédio de uma pretensa mensuração da reputação internacional de instituições universitárias[11].

É também mito, para Knight, a busca empreendida pelas instituições de educação superior por selos de acreditação internacional (*Myth four: International accreditations*) (Knight, 2011). Este mito está muito próximo do anterior (*Myth two: International reputation as a proxy for quality*), pois a construção de confiança e a conquista de credibilidade por intermédio de certificações fornecidas por agências internacionais de avaliação e acreditação, que pretensamente distinguiriam com um selo internacional, pode ser uma fútil *griffe* ou um fugaz *label* para a instituição de educação superior, que estaria acreditada pelo período de validade da acreditação ou da próxima edição do *ranking*.

Não seria excessivo dizer que estes dois mitos (2 e 4), em época de mercadorização e competição mundial, são íntimos do quinto mito denunciado

por Knight (*Myth five: Global branding*), que se manifesta no esforço da instituição de educação superior para obter uma hipotética marca global (Knight, 2011). A propósito, Knight (2008), em livro anteriormente publicado, faz a devida conexão entre os referidos mitos (2, 4 e 5):

> *O interesse em* branding *está levando as instituições a procurar os serviços de acreditação ou de garantia de qualidade por organismos nacionais e internacionais de acreditação, alguns dos quais são muito confiáveis e outros não são tão respeitáveis. A acreditação está se tornando um ramo de serviços e é claro que as instituições e os provedores estão fazendo sérios esforços para criar uma reputação internacional e* 'brand name' *('fortalecer a marca da instituição') para si ou para uma rede de parceiros para ganhar vantagem competitiva. Portanto, o desejo de ter o reconhecimento internacional - seja para fins acadêmicos, econômicos, sociais ou políticas - está em franco crescimento, mas deve-se perguntar a que preço? (2008, p. 28)*[12].

O desvelamento de tais mitos, mencionados anteriormente, com base em Knight (2011), não significa um posicionamento simplista de negação da importância da avaliação institucional. Diversamente, conforme expressa Azevedo, se respeitados os princípios da autonomia universitária e da educação superior como um bem público, pode ser construído um modelo progressista de regulação e de avaliação:

> *ao considerar a educação superior como um bem público e o respeito do princípio da autonomia universitária, o modelo regulativo pode alternativamente em lugar de paradigmas reduzidos à competitividade, adotar a avaliação voluntária, formativa e participativa, com o sentido do autoconhecimento e da solidariedade, descartando a 'facilidade' e o imediatismo dos* rankings*, um caminho curto que os formuladores de políticas públicas liberalizantes adotam para a formação de um ambiente de mercado de educação superior (2009, p. 202).*

De certa forma, os mitos dois, quatro e cinco, demonstrados por Knight (2011), somam e perpassam as concepções enganosas comunicadas por De Wit (2013). Neste sentido, De Wit considera a ideia de que "internacionalização é a educação no idioma inglês" (1. *Internationalisation is education in the English language*) como enganosa. Para De Wit, apesar de a língua inglesa estar se tornando um meio indispensável de divulgação, transmissão e comunicação de conhecimentos no campo científico, demonstrando a importância do ensino em inglês, "há vários efeitos negativos não esperados, que precisam de atenção"[13] (2013, p. 29). Entre os quais, De Wit destaca que o foco somente no idioma inglês influencia na efetividade do ensino e no integral cumprimento dos conteúdos programáticos, caso em que a docência em língua inglesa pode fazer declinar a qualidade da educação. Por isso, reduzir a internacionalização ao ensino em língua inglesa pode trazer efeitos negativos não esperados. Com base em De Wit, seria possível inferir também que essa prática concorre para a diminuição do interesse em ensinar em outras línguas estrangeiras e para a menor preocupação em relação à qualidade do inglês falado por alunos e professores (em especial, por aqueles que o inglês não é a língua nativa), implicando, por conseguinte, declínio na qualidade da educação (2013, p. 29).

Outro engano apontado por De Wit refere-se à ideia de que "internacionalização é estudar ou permanecer em um país estrangeiro" (*2. Internationalisation is studying or staying abroad*). Ora, a mobilidade acadêmica é um meio de alcançar a internacionalização da educação superior, mas não é ela, por si só, a própria internacionalização. Segundo De Wit, a mobilidade acadêmica "precisa ser melhor incorporada na internacionalização da educação" (2013, p. 29)[14]. A propósito, Knight (2012), no texto "Cinco verdades a respeito da internacionalização", registra que há "benefícios, riscos e consequências não intencionais" no processo de internacionalização da educação superior, até mesmo ocorrer "fuga de cérebros". Enfatiza a pesquisadora canadense:

> *Embora haja múltiplos e variados benefícios na internacionalização, manter o foco somente nos benefícios significa ignorar os riscos e as consequências negativas não intencionais envolvidas. A fuga de cérebros decorrente da mobilidade acadêmica internacional é um exemplo de efeito adverso. O atual conceito de circulação de cérebros não reconhece a ameaça da mobilidade acadêmica nem a grande disputa por cérebros provenientes dos países situados no extremo inferior da cadeia intelectual. Além disso, a busca pela qualificação internacional está levando à*

> *recorrente emissão de títulos fraudulentos oferecidos por fábricas de diplomas (2012, p.65).*

Por ser simplista e instrumental, parafraseando De Wit (2013, p. 30), é também enganosa a concepção de internacionalização que equivale ao cumprimento de um programa de estudos com assuntos internacionais ou à execução de um projeto de pesquisa sobre um tema internacional. Esta concepção (*3. Internationalisation equals an international subject*), além de enganosa, contradita a primeira das cinco verdades a respeito da internacionalização ressaltadas por Knight, "aprimorando e respeitando o contexto local", segundo a qual,

> *a internacionalização reconhece e se vale das prioridades, políticas e práticas nacionais e regionais.* "A atenção dedicada agora à dimensão internacional do ensino superior não deveria se sobrepor à importância do contexto local nem erodi-la". *Assim, a internacionalização tem como objetivo complementar, harmonizar e estender a dimensão local – e não dominá-la.* "Se essa verdade fundamental não for respeitada, existe a forte possibilidade de uma reação negativa, levando a internacionalização a ser vista como agente homogeneizante ou hegemônico". *Se ignorar o contexto local, a internacionalização vai perder seu verdadeiro norte, bem como seu valor [sem grifos no original] (2012, p. 64).*

De maneira semelhante, também é um engano presumir que "não há necessidade de testar o preparo para a vida intercultural (*6. There is no need to test intercultural and international competencies specifically*). Pode-se recorrer a Knight (2011 e 2012) para comprovar esta incorreção denunciada por De Wit (2013), pois, mesmo que a pesquisadora não trate esta asserção como um mito, para Knight, a interculturalidade é a essência da internacionalização e, por isso, é uma contraposição a estratégias pragmáticas e imediatistas de valorização da "marca global" da instituição de educação superior (*Myth Five: Global Branding)*. Visto que, como afirma Knight, ao introduzir a definição da segunda verdade ("um processo adaptável"), em seu já referido texto, a "internacionalização é um processo que leva à integração da dimensão internacional, intercultural e global às metas, funções e implementação do ensino superior" (2012, p. 64).

Portanto, como seria possível compor o processo de internacionalização sem que os atores sociais do campo da educação superior estejam preparados interculturalmente, inclusive com o aprendizado de línguas, para o diálogo internacional – para a internacionalização? A mobilidade internacional sem o devido e prévio preparo intercultural pode ser reduzida a uma espécie de turismo ou mesmo tornar-se um serviço tratado como mercadoria no comércio global, segundo o que preconizam as normatizações da OMC (Organização Mundial do Comércio), que seria de fato a "transnacionalização da educação superior" (Azevedo, 2015), prevista, não é ocioso ressaltar, no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços – AGCS (em inglês, *General Agreement on Trade in Services* – GATS) [15], de 1995, como resultado da Rodada Uruguai (1986-1994)[16]. Por esta razão, Knight alerta, como quinta verdade, que "globalização e internacionalização são diferentes, mas estão associadas":

> *a globalização tem seu foco no fluxo mundial de ideias, recursos, pessoas, economias, valores, culturas, conhecimento, bens, serviços e tecnologias. A internacionalização enfatiza o relacionamento entre as nações, povos, culturas, instituições e sistemas. A diferença entre o conceito de fluxo mundial e a noção dos relacionamentos entre as nações é ao mesmo tempo notável e profunda. A internacionalização do ensino superior recebeu da globalização influências positivas e negativas, e embora os dois processos sejam fundamentalmente diferentes, há entre eles um elo de grande proximidade. A pauta de competitividade e comércio, por exemplo, frequentemente associada à globalização, teve um grande impacto no desenvolvimento do ensino transfronteiras. Por sua vez, o crescimento desse ensino e sua inclusão nos acordos comerciais bilaterais e regionais fortaleceram a globalização (2012, p. 65).*

A educação superior não é internacional por sua natureza. Para De Wit, considerar que a educação superior seja naturalmente internacional (*8. Higher education is international by nature*) também é uma concepção enganosa – para não dizer, junto com Bourdieu (2002), que é uma falsidade[17]. Na realidade, a internacionalização é social e historicamente construída e necessita de atores sociais comprometidos com seus princípios; precisa também de iniciativas, incentivos, movimentos e

políticas, de Estados e autoridades regionais (Europa, Mercosul...), para sua emulação, financiamento e efetivação. Não se pode esquecer, conforme adverte De Wit, que grande parte das universidades fundadas nos séculos XVIII e XIX tiveram clara orientação nacional em suas funções (2013, p. 31).

Por fim, De Wit chama a atenção para o comum engano de considerar a internacionalização como um objetivo em si mesmo (*9. Internationalisation is a goal in itself*). Em oposição a esta errônea concepção, argumenta-se, mais uma vez, que a internacionalização é um processo de integração fundado na interculturalidade, que fortalece e evidencia, em escala local, regional e global, as atividades-fins das Instituições de educação superior (De Wit, 2013; Knight, 2012). Em outras palavras, a internacionalização não se justifica por si só, mas, sim, segundo o que rezam as missões acadêmicas e sociais assumidas publicamente pelas instituições de educação superior. Como derradeiras palavras neste argumento *ad rem* (apropriadamente ao caso e sem rodeios), vale apoiar-se em Knight, que assevera: "a internacionalização é um meio para se atingir um objetivo, e não uma finalidade em si mesma" (2012, p.65).

Considerações Finais: reforçando verdades

> *Niels Bohr observou certa vez, há dois tipos de verdade: a verdade das afirmações 'simples e claras', cujo oposto é obviamente errado, e as 'verdades profundas', cujo 'oposto também contém verdade profunda' (Albert O. Hirschman, 1996, p. 69).*

Tendo sido apresentados cinco mitos, nove enganos e cinco verdades a respeito da internacionalização da educação superior (Knight, 2011; Knight, 2012; De Wit, 2013), pode-se dizer, mesmo correndo o risco de ser atingido pela "navalha de Ockam"[18], que estes números não esgotam as discussões sobre o assunto em tela. Presume-se que, mesmo que limitado a este número de "causas, efeitos e verdades", a presente reflexão pode ser suficientemente razoável, como ensina Ockam (1979, p. 355), para assentar alguma apreciação crítica acerca de determinadas máximas corriqueiramente admitidas como verdades sobre a internacionalização da educação superior, mas que podem, contrariamente, encerrar mitos e concepções enganosas.

Desse modo, Knight (2012) reúne cinco verdades para a internacionalização da educação superior para qualificá-la como genuína e verdadeira. O processo de internacionalização da educação superior deve, primeiramente, respeitar o contexto local e contribuir para o aprimoramento dos laços comunitários. Diante da diversidade cultural na América do Sul, esta "verdade" enunciada por Knight é incontornável e merece atenção, pois, para que a internacionalização da educação superior aconteça de forma orgânica e duradoura, não como um modismo ou um etnocentrismo, o contexto local (cidade e campo) deve ser respeitado. Deste modo, a solidariedade internacional contribui para a justa execução de políticas públicas inclusivas e progressivamente transformadoras e fortalece as mudanças sociais.

A segunda verdade enunciada por Knight (2012) é a de que internacionalização da educação superior é um processo adaptável, em razão de poder integrar a dimensão internacional, intercultural e global às missões consignadas no Plano de Desenvolvimento de cada Instituição de Educação Superior (IES). Logo, uma IES com sede na América do Sul, ao se internacionalizar, não precisa renunciar aos compromissos locais, regionais, nacionais e sul-americanos. A autêntica internacionalização da educação superior adapta-se interculturalmente à comunidade de abrangência da IES.

Terceira verdade, o processo de internacionalização da educação superior envolve benefícios, riscos e resultados não esperados, isto porque, apesar das diversas vantagens provenientes da internacionalização, há riscos e consequências negativas não esperadas, a exemplo da fuga de cérebros (mobilidade acadêmica permanente), diplomações e certificações estrangeiras fraudulentas, intensificação do capitalismo acadêmico e, no limite, a mercadorização e a transnacionalização da educação superior (Knight, 2012; Slaughter; Leslie, 1997; Azevedo, 2015).

Knight assevera, como quarta verdade, que a internacionalização da educação superior não é uma finalidade em si mesma. Ao contrário, o processo de internacionalização deve contemplar a

pertinência e a relevância consignadas no Plano de Desenvolvimento da IES e, também, considerar as políticas públicas inclusivas e progressivamente transformadoras, em virtude de que, conforme Knight,

> *a internacionalização é um processo ou um meio de aprimorar ou atingir metas. A internacionalização pode, por exemplo, ajudar no desenvolvimento do conhecimento, das habilidades e dos valores internacionais e interculturais entre os estudantes – por meio das melhorias no ensino e no aprendizado, da mobilidade internacional e de um currículo que inclua elementos comparativos, internacionais e interculturais. O objetivo não é um currículo mais internacionalizado nem um aumento na mobilidade acadêmica por si mesma. Em vez disso, o objetivo é garantir que os estudantes estejam mais preparados para viver e trabalhar num mundo mais interconectado. A compreensão da internacionalização como um meio para se atingir um fim e não como um fim em si garante que a dimensão internacional seja integrada de maneira sustentável às principais funções do ensino e do aprendizado no ensino superior, da pesquisa e da produção do conhecimento, melhor servindo à comunidade e à sociedade (2012, p. 2).*

Derradeira, a quinta verdade de Knight (2012) é a lembrança de que, apesar de estarem associadas, a globalização e a internacionalização são diferentes, destacando que a globalização refere-se ao "fluxo mundial de ideias, recursos, pessoas, economias, valores, culturas, conhecimento, bens, serviços e tecnologias" (2012, p. 2) e a internacionalização é um processo que contempla o "relacionamento entre as nações, povos, culturas, instituições e sistemas" (2012, p. 2). De acordo com Knight,

> *a diferença entre o conceito de fluxo mundial e a noção dos relacionamentos entre as nações é ao mesmo tempo notável e profunda. A internacionalização do ensino superior recebeu da globalização influências positivas e negativas, e embora os dois processos sejam fundamentalmente diferentes, há entre eles um elo de grande proximidade (2012, p. 2).*

Em síntese, finalizando, pode-se dizer que a internacionalização é um conceito que está em disputa, pois, para além do reconhecido sentido intercultural, integrativo, solidário, humanista e propositivo da internacionalização, há interpretações que potenciam a competição, o imperialismo cultural (Bourdieu; Wacquant, 1998)[19], a formação de um mercado de ensino superior transnacional (Azevedo, 2015) e o capitalismo acadêmico (Slaughter; Leslie, 1997)[20], contribuindo para o fortalecimento de mitos, concepções enganosas e equívocos[21] acerca de internacionalização da educação superior.

Por conseguinte, como anteriormente registrado, "se existe uma verdade, é que a verdade é um lugar de lutas" (Bourdieu, 1996, p. 83). Desta maneira, mesmo as cinco verdades apresentadas por Knight (2012) devem ser postas à prova da crítica, pois é assim, sem querer formar ortodoxias, que se faz progressivamente avançar o conhecimento e a ciência e, em especial, as ciências sociais – área do conhecimento que normalmente é instada a investigar a respeito da internacionalização da educação superior. Desta maneira, para ilustrar, questionado sobre "os efeitos ambíguos da internacionalização" (*Les effets ambigus de l'internationalisation*), Bourdieu instiga ainda mais:

> *Quais são os mecanismos que podem contribuir para fazer com que as relações de força científicas possam se estabelecer sem qualquer invasão das relações de força sociais? (...) Quais são as forças e os mecanismos sociais que poderiam contribuir para a construção de estratégias científicas, tanto as individuais como, sobretudo, as coletivas, para realmente desenvolver, entre os mais bem preparados pesquisadores, instrumentos mais universais no confronto universal, que é a condição do avanço do universal? (1995, p. 7)[22].*

Portanto, apesar de o reconhecimento, a conquista da reputação e a distinção serem objetos de conquista no campo científico, estes não podem ser postos, pragmaticamente, como objetivos a priori e interesseiros da internacionalização da educação superior (Knight, 2011). Isto pois, quando tratada de maneira substantiva, genuína e solidária, a internacionalização da educação superior é causa e consequência das relações sociais entre atores situados na interseção dos campos científicos nacionais que estão em produção e comunicação internacional, ou seja, nos espaços de ação social em que predominam a colaboração, a integração e a interculturalidade.

Simultaneamente, deve-se frisar, estes mesmos espaços acadêmicos (ocupados por atores sociais do

campo da educação superior, individuais ou coletivos, inclusive universidades, sociedades científicas, associações, editoras científicas etc.) estão em interseção com espaços de outros campos sociais, inclusive do campo político (Estados nacionais, autoridades regionais, organizações nacionais e internacionais, sindicatos, movimento sociais, agências de fomento, instituições públicas, fóruns, parlamentos, tribunais e comissões nas diversas escalas de poder), de modo que são provocados, tácita ou formalmente (inclusive por políticas públicas), a buscarem a integração internacional, respeitando o contexto local, a pertinência e a diversidade cultural sul-americana, ou a entrarem em uma arena de concorrência transnacional, arriscando acontecer a perda da identidade, a fuga de cérebros e a mercadorização; isto dependerá dos valores, solidários ou de mercado, que balizam o processo de aproximação entre os diversos e diversificados entes e atores sociais implicados na internacionalização da educação superior ■

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, M.L.N. Integração Regional e Educação Superior: regulações e crises no Mercosul. In: FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

_____. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. **Crítica Educativa** (Sorocaba/SP), Vol.1, n.1, p. 56-79, jan./jun. 2015. ISSN: 2447-4223.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas**: sobre a teoria a ação. Campinas: Papirus, 1996. Tradução: Mariza Corrêa.

_____. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. In: **Actes de la recherche en sciences sociales**. Vol. 145, décembre 2002. pp. 3-8, doi: 10.3406/arss.2002.2793.

_____. La cause de la science. In: **Actes de la recherche en sciences sociales**. Vol. 106-107, mars 1995. Histoire sociale des sciences sociales. p. 3-10.

_____. **Sobre o Estado**. Cursos no Collège de France (1989-92). Edição estabelecida por Patrick Champagne et al. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____; Wacquant, Loïc. Sobre as Artimanhas da Razão Imperialista. **Estudos Afro-Asiáticos**, Ano 24, nº 1, 2002, pp. 15-33.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

De WIT, Hans. Internationalisation of Higher Education: na introduction on the why, how and what. In: Wit, Hans de (editor). **An Introduction to Higher Education Internationalisation**. Milan, Italy: Centre for Higher Education Internationalisation (CHEI), Università Cattolica del Sacro Cuore, 2013.

HIRSCHMAN, Albert O. **Auto-Subversão**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996

JAPIASSU, H. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

KNIGHT, Jane. Five myths about internationalisation. **International Higher Education**. Boston College. Center for International Higher Education, issue 67, 23 fev 2011,

_____. Cinco verdades sobre internacionalização. **International Higher Education.** Center for International Higher Education Número 69: outono 2012 (Hemisfério Norte. Edição brasileira (Revista Ensino Superior Unicamp) publicada mediante acordo de cooperação entre Unicamp e Boston College.

_____. **Higher Education in Turmoil**: the Changing World of Internationalization. Series Editor: Philip G. Altbach. This series is co-published with the Center for International Higher Education at Boston College Rotterdam (The Netherlands): Sense Publishers, 2008.

OCKHAM, Guilherme de. **Noção do Conhecimento ou Ciência**. Tradução de Carlos Lopes de Mattos. In: Seleção de Textos. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

OECD. **Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO)**. OECD: Paris, 2010.

SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry L. **Academic Capitalism**: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

SÓFOCLES. **Rei Édipo**. Domínio Público.

WTO. **Understanding the WTO**. 5ª. Ed. Written and published by the World Trade Organization. Geneva (Switzerland): WTO, 2015.

Notas

[1] De acordo com Knight "o artigo de minha autoria publicado recentemente a respeito dos 'Cinco Mitos da Internacionalização' trouxe à luz alguns conceitos equivocados envolvendo a internacionalização" (Knight, 2012, p. 64). Por isso, a autora sentiu-se motivada a fazer um balanço sobre a internacionalização com as "cinco verdades".

[2] Segundo Bourdieu, "para que um campo esteja em atividade, é necessário que haja o desafio, que as pessoas estejam dispostas a jogar o jogo e que detenham o *habitus*, implicando o conhecimento e o reconhecimento das regras imanentes do jogo, dos objetos em disputa etc." (Bourdieu, 1984, p.114). Uma análise um pouco mais detida sobre o assunto pode ser conferida em Azevedo (2015).

[3] De acordo com Bourdieu, "existem tantos tipos de libido quanto de campos [sociais]: o trabalho de socialização da libido é, precisamente, o que transforma as pulsões em interesses específicos, interesses socialmente constituídos que apenas existem na relação com um espaço social no interior do qual certas coisas são importantes e outras são indiferentes, para os agentes socializados [atores sociais], constituídos de maneira a criar diferenças correspondentes às diferenças objetivas nesse espaço" (Bourdieu, 1996, p. 141-142).

[4] Para Bourdieu, "*Illusio* é estar preso ao jogo, preso pelo jogo, acreditar que o jogo vale a pena ou, para dizê-lo de maneira simples, que vale a pena jogar" (1996, p. 139).

[5] Esta tradução e as demais, cujos originais constam em notas de rodapé no presente capítulo, são de responsabilidade do autor. Texto original: *"(...) The purpose of identifying and reflecting on these myths and truths is to ensure that internationalisation is on the right track and that we are aware of intended and unintended consequences as higher education sectors weather these rather turbulent times where competitiveness, rankings, and commercialism seem to be the driving forces"* (Knight, 2011, p. 2).

[6] *"In many institutions international students feel marginalised socially and academically and often experience ethnic or racial tensions. Frequently, domestic undergraduate students are known to resist, or are at best neutral, about undertaking joint academic projects or engaging socially with foreign students unless specific programmes are developed by the university or instructor. International students tend to band together and ironically often have a broader and more meaningful inter-cultural experience on campus than domestic students but lack a deep engagement with the host country culture. Of course, this scenario is not applicable to all institutions but it speaks to the often unquestioned assumption that the primary reason to recruit international students is to help internationalise the campus"* (2011, p. 11).

[7] *"Without denying that the combination of local and international students in the lecture-room can make a significant contribution to internationalisation, also in this case, having international students is not sufficient in itself. Unfortunately, countless examples can be given of programmes that are oriented exclusively towards international students or where international students are being added as an isolated group"* (2013, p. 30).

[8] *"The local students with a certain, whether or not motivated, international interest, preferably enrol in the international programmes which means interest in the mainstream education in the local language dwindles. Also in these programmes, the presence of a small number of international students creates tensions. Should the courses be taught in English if there are only one or two international students in the lecture-room ? How can the integration of international students be realized in such distorted proportions?"* (2013, p. 30-31).

[9] *"The majority of partnerships remains bilateral, and in several institutions and schools the number far exceeds the number of students and teachers being exchanged"* (2013, p. 31).

[10] *"It is often believed that the greater number of international agreements or network memberships a university has the more prestigious and attractive it is to other institutions and students. But practice shows that most institutions cannot manage or even benefit from a hundred plus agreements. To maintain active and fruitful relationships requires a major investment of human and financial resources from individual faculty members, departments, and international offices. Thus, the long list of international partners often reflects paper-based agreements, not productive partnerships. Once again, quantity is seen as more important than quality, and the international agreements list is used more as a status symbol than a record of functional academic collaborations"* (p.14-15).

[11] Em 2008, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em reunião de ministros da Educação de países associados, em Tóquio, focando a avaliação da qualidade da educação superior, foi lançado o projeto AHELO (sigla em inglês para *Assessment of Higher Education Learning Outcomes*) para a construção de um sistema de Avaliação da Educação Superior baseado em Resultados de Aprendizagem, que tem por referência a experiência da OCDE com o PISA (*Programme for International Student Assessment*) para a educação básica (OECD, 2010, p. 3).

[12] *"The interest in branding is leading institutions to seek accreditation or quality assurance services by national and international accrediting bodies, some of which are very trustworthy and some of which are not so reputable. Accreditation is becoming an industry unto itself, and it is clear that institutions and providers are making serious efforts to create an international reputation and 'name brand' for them-*

selves or a network of partners to gain competitive advantage. Therefore, the desire to have international recognition – whether it is for academic, economic, social, or political purposes, is clearly growing, but one must ask at what price?" (Knight, 2008, p. 28).

[13] *"There are several unintended negative effects, which need to be paid attention to"* (2013, p. 29)

[14] *"Mobility needs to be better embedded in the internationalisation of education"* (2013, p. 29)

[15] O AGCS (GATS) considera quatro as modalidades de comércio de serviços:

a) *Cross-border supply* (oferta transfronteiriça, tais como a educação a distância, educação *on line* e franquias de cursos); b) *consumption abroad* (consumo no exterior pela mobilidade do estudante ao exterior); c) *commercial presence* (presença comercial pela mobilidade da instituição em país diferente de sua sede); d) *presence of natural persons* (presença física do trabalhador da educação no exterior – professores e pesquisadores que trabalham temporariamente no exterior) (WTO, 2015).

[16] A mesma rodada que encaminhou a criação da OMC (Organização Mundial do Comércio), que veio a surgir oficialmente pelo Acordo de Marrakech de 1995 (WTO, 2015).

[17] "Acredita-se frequentemente que a vida intelectual é espontaneamente internacional. Nada é mais falso" (Pierre Bourdieu, 2002, p. 3) [*"On croit souvent que la vie intellectuelle est spontanément internationale. Rien n'est plus faux"*].

[18] Afirma Guilherme de Ockam: "desde que bastam as causas existentes na parte intelectiva, em vão se admitem outras causas" (1979, p. 355).

[19] Bourdieu e Wacquant afirmam que "o imperialismo cultural repousa no poder de universalizar os particularismos associados a uma tradição histórica singular, tornando-os irreconhecíveis como tais" (1998, p. 17)

[20] Slaughter e Leslie reconhecem que "nós não somos os primeiros a usar a expressão capitalismo acadêmico. Edward J. Jackett (1990) a utiliza para sintetizar as importantes mudanças estruturais na ciência acadêmica (...)". No original: "We are not the first to use the term academic capitalism. Edward J. Jackett (1990) uses the term to summarize important structural changes in academic science (...)" (Slaughter; Leslie, 1997, p. 8).

[21] Para fins de esclarecimento, "equívoco" não significa "erro", é aquilo que não é "unívoco", ou seja, subordina-se a mais de uma interpretação ou conceito, como ocorre com a "internacionalização". De acordo com Ockam, "é equívoca a palavra que, significando muitas coisas, não é um sinal subordinado a um só conceito, mas sim a muitos conceitos (...)" (1979, p. 372).

[22] "Quels sont donc les mécanismes qui pourraient contribuer à faire que les rapports de force scientifiques puissent s'établir sans aucune intrusion des rapports de force sociaux ? (...) Quelles sont les forces et les mécanismes sociaux sur lesquels pourraient s'appuyer des stratégies scientifiques, individuelles et surtout collectives, visant à instaurer réellement entre les chercheurs les mieux pourvus des instruments les plus universels du moment la confrontation universelle qui est la condition de l'avancement de l'universel?" (Bourdieu, 1995, p. 7).

*** Mário Luiz Neves de Azevedo**

Professor na Universidade Estadual de Maringá (UEM - Brasil). Doutor em Educação pela FE-USP. Pós-doutoramento na Universidade de Bristol (Reino Unido). Pesquisador do CNPq.

Ernesto Laclau (1935-2014): "El pueblo contra el statu quo"

Paula Biglieri*
Eduardo Rinesi**

El 6 de octubre pasado Ernesto Laclau habría cumplido 80 años. Con ese motivo se realizaron, en su país y en el mundo entero, diversos homenajes y encuentros de discusión del legado que nos deja su obra teórica, sin duda una de las más relevantes que se hayan producido en el campo de la filosofía política latinoamericana en el último medio siglo. Entre ellos vale la pena mencionar las Jornadas "El pueblo y la política. Homenaje a Ernesto Laclau", llevadas adelante en Buenos Aires entre el 6 y el 8 de octubre de 2015, donde pudieron escucharse las evaluaciones sobre su trabajo de académicos de primer orden de América Latina y de la vieja Europa. Es que la obra de Laclau ocupa un lugar central en la conversación que desde siempre viene sosteniendo nuestra región con la política y con la teoría de los países que solemos denominar "centrales", pero cuyos intelectuales y políticos más originales y desprejuiciados hoy vuelven su mirada hacia las primicias que desde este rincón del planeta sacuden la escena política del mundo entero. Es en este contexto que cobra toda su importancia la sugerente revisión ensayada por Laclau, a lo largo de toda su larga obra teórica, de los conceptos de "hegemonía" y de "populismo", y es en este contexto, también, que hay que valorar el interés de su última aventura intelectual: la revista *Debates y combates*, que, tomando su nombre del de uno de sus últimos libros (en el que Laclau ajustaba cuentas con los pensamientos de Alain Badiou, de Michael Hardt y de Toni Negri, de Giorgo Agamben y de Slavoj Zizek), procuró durante los últimos años de su vida, y sigue procurando hoy, después de su muerte, favorecer un diálogo creativo y crítico entre las tradiciones emancipatorias europeas y las latinoamericanas. Ése es el interés del diálogo, organizado y oportunamente publicado por esa revista, que Laclau sostuvo en el mes de octubre de 2012 con Chantal Mouffe y Jean-Luc Mélenchon en el Museo "Evita" de la ciudad de Buenos Aires, del que aquí reproducimos una versión abreviada. Mouffe es filósofa y profesora de Teoría Política de la Universidad de Westminster, Londres. Mélenchon es eurodiputado y líder del Frente de Izquierda de Francia.

Jean-Luc Mélenchon: Lo que observamos entre América del Sur y Europa es una discordancia de los tiempos políticos, pero es la misma coyuntura. América del Sur fue la primera "pegada", muy fuerte, del neoliberalismo, y hoy es el turno de Europa. Mi tesis es que lo que ocurrió aquí va a ocurrir allá, aunque en forma diferente, así como el proceso es el mismo en América del Sur, pero tiene formas diferentes en Bolivia, Venezuela, Argentina, Ecuador. Los fundamentos son los mismos. Entonces, aquí hemos conocido también una post-democracia, un momento en el cual las formas parecían democráticas, había elecciones, pero con un nivel de abstención inmenso, como tuvimos en Europa. Había partidos políticos, pero la derecha y la izquierda practicaban una política única. La figura caricaturesca fue la venezolana, con este hecho increíble que fue la firma de un acuerdo de "Punto Fijo". ¡No se podía designar de mejor manera: "Punto Fijo"! No hay más alternativas: solo

alternancia. Esto lo hemos vivido aquí, en América del Sur. Y yo creo que como hay mucha similitud, no solo entre las estructuras políticas, sino también entre las culturas, América del Sur fue muy observada desde Europa. Había similitud entre la experiencia de Allende y la de la izquierda francesa. Entonces, lo que ha pasado aquí va a pasar en Europa. Empezó el proceso de destrucción de la sociedad en Grecia, sucedió después en Portugal, España, Italia y se acerca el proceso en Francia. Aquí, en cambio, vemos un momento de expansión de la democracia: se buscan formas y leyes nuevas, alentar el poder popular, integrar el Estado, extender la democracia. En Europa, al contrario, vivimos una cosa que es casi increíble. Yo la llamo la Europa *austeritaria* (austera y autoritaria), porque está creciendo el autoritarismo en Europa y, poco a poco, se siente en forma institucional con el tratado que estamos afectando. Antes de que el presupuesto sea examinado por las asambleas en cada una de las naciones, tiene que ser aprobado por la Comisión Europea, y después, cuando intervienen las asambleas, si la deliberación no es conforme a esos objetivos económicos y financieros, la Comisión puede cambiarlo, castigar a un pueblo. Esa es una forma de autoritarismo, pero no la única: En Grecia prohibieron las manifestaciones cuando fue Merkel: una cosa increíble. Como en los años de la Guerra Fría, cuando no podían hacerse manifestaciones contra Eisenhower u otros que nos visitaban. En España ahora están prohibiendo algunas formas de huelga; en Francia, el gobierno de izquierda no cambió la ley que criminaliza la acción sindical. Entonces, sí, estamos en un momento muy difícil: todo eso puede salir mal.

Chantal Mouffe: Querría enfatizar esto último que dijiste: todo eso *puede salir mal.* Porque al principio lo que tú decías parecía un poquito optimista: necesariamente, Europa va a seguir el modelo latinoamericano. Yo digo: ¡ojalá! Es por eso que estamos peleando. Es muy importante que Europa se *latinoamericanice*. Nosotros hemos estado peleando para dar una visión de la experiencia latinoamericana mucho más positiva en la izquierda de Europa, pero es muy difícil. Y actualmente somos una minoría. Por ejemplo, respecto de la crisis del neoliberalismo, tomemos el caso de Grecia. Está SYRIZA, pero de esos tipos de crisis no hay ninguna seguridad de que vaya a salir una cosa más progresista. Nosotros conocemos los casos históricos. Una crisis puede ir hacia la izquierda o la derecha: eso va a depender de las fuerzas de izquierda, de que puedan ofrecer una salida alternativa, y yo no soy demasiado optimista. Porque no se trata solo de la economía, de los *lobbies*, de los bancos: también hay que pensar en las consecuencias de todo eso en la cultura, porque en eso me parece que el neoliberalismo ha tenido un impacto enorme en nuestras sociedades de consumo. En Europa necesitamos también una revolución cultural. Hay que luchar en esa dirección, pero no hay ninguna seguridad de que vayamos a lograrlo.

Ernesto Laclau: Yo creo que nosotros no sabemos muy bien cómo vamos a salir de esta crisis, pero lo que sabemos muy bien es cómo entramos. Entramos a través de toda la política de la desregulación, la renuncia del Estado a su papel regulador en la economía, que es absolutamente central: en la distribución y todo lo que está ligado a ello. En esas condiciones, evidentemente, la crisis era más o menos inevitable. Hemos unificado Europa a ciertos niveles, pero no a otros. Ahora están tratando de crear un control fiscal. Es decir, no puede haber unificaciones parciales ni que sean solo al nivel del poder financiero y económico; tiene que haber una política más global de participación, que vaya creando progresivamente las bases para una acción unificatoria global. Ayer Jean-Luc decía que la Europa de los derechos es una Europa que tiene que estar en la base de cualquier proyecto comunitario. Si esto no llega a aplicarse, evidentemente, se va a dar una unificación parcial, relativa, a nivel de las finanzas, y eso no va a resolver para nada ninguno de los problemas que estamos enfrentando. O sea, me parece que el cuadro futuro depende de cómo se movilicen las fuerzas que pueden crear alternativas en Europa. Y me parece que lentamente esas fuerzas están surgiendo en medio de muchas contradicciones ideológicas internas, pero es el terreno en que la lucha tiene que darse.

CHM: Es un poco irónico: ahora las fuerzas que empujan hacia una mayor integración europea están expresadas por Merkel. Ellos se han dado cuenta de que para defender el modelo neoliberal necesitan también una unión política, pero quieren

reforzar la Europa neoliberal. Y, por parte de la izquierda, yo veo también que la gente más interesante no es "pro-europea", porque identifican a Europa con el modelo neoliberal, y dicen: "Esto no lo vamos a poder cambiar, hay que salir del euro, porque sin romper con el euro no vamos a poder romper con el neoliberalismo". Entonces, es cierto, se necesita una unificación. Que los distintos grupos de izquierda europea creen realmente un movimiento. Pero temo no ver tantos signos que vayan en esa dirección: la tendencia es más bien ser anti-europeos, anti-Europa neoliberal, en vez de tratar de crear ese gran movimiento para una izquierda real a nivel europeo.

EL: Estoy de acuerdo.

JLM: Yo no. Soy bastante más optimista; hay que ver el momento. En Europa, hemos sufrido dos fracasos gigantes. Primero, la caída del supuesto campo socialista; después, la de la socialdemocracia. Todavía hoy se la llama así, pero la socialdemocracia ya no existe en Europa, porque la socialdemocracia es un modelo de funcionamiento de izquierda muy preciso, es decir, un partido político trabajando junto al movimiento social organizado en potentes sindicatos. Eso no existe más: los partidos socialistas están destruyendo el estado social que ellos mismos habían construido. El caso más caricaturesco es el de los alemanes, que es la socialdemocracia más potente del mundo. Destruyeron el estado social; es el primero que elevó la edad de jubilación, de 62 a 65 y después a 67 años. Es un fracaso tan grande que necesitamos tiempo para superarlo. Primero, que cada uno entienda qué es lo que se acabó. El comunismo de estado se acabó. La generación que soportó el campo socialista está viva; están aquí, son nuestros amigos, nuestros hermanos y camaradas, esto vive en su espíritu todavía. Y la socialdemocracia lo mismo. Yo fui 30 años miembro del Partido Socialista, 15 años en su dirección. A mí me desgarró salir del PS: fue muy difícil. Muchos consideran hoy que el PS es un medio de combate, que un gobierno socialdemócrata es distinto de la derecha. Lo es. Pero al final, la construcción intelectual de la socialdemocracia actual, que nosotros llamamos "social liberalismo", es una contradicción, porque no hay ahí nada de social. Hoy tenemos dos frentes de combate y, como tú decías, un tercero, que es el frente cultural, porque el neoliberalismo no fue solo un hecho político. Antes que todo, fue un hecho cultural, que ha calado muy profundo.

CHM: Tú dices que no estás de acuerdo con mi visión un poco pesimista, pero todo lo que tú dices refuerza esa concepción…

JLM: Pero yo tengo el deber de ser optimista.

CHM: Bueno, sí, *optimisme de la volonté*…

JLM: Optimismo de la acción. Miren lo que está pasando. En Francia, en Grecia. En España cada semana hay movimiento. Tienes razón, no tenemos ninguna certidumbre de que vaya a salir por el buen lado, pero nosotros por primera vez no estamos así pegados a la parodia de defender o no cosas pequeñitas.

CHM: No, claro, y por eso yo creo que lo que necesitamos hoy en día es un movimiento europeo populista de izquierda: que haya realmente un populismo europeo de izquierda.

JLM: En Francia es muy despreciado el término populista; es una maniobra de la derecha y los medios. ¿Qué hacen? Nos ponen en un mismo saco a la nueva izquierda y a la ultra derecha. Esto tuvo su paroxismo en Francia con un dibujante muy famoso y muy estúpido, y además en un sentido un criminal intelectual, que se llama Plantu, con un dibujo donde teníamos el papel de un discurso que pasaba de mano de la señora Le Pen hasta mí y me pusieron un uniforme como un nazi. Esto fue terrible para nosotros. Desde ese día, insisto en que entre ellos y nosotros hay un río de sangre. Entonces, es un término despreciado, le permite a la burguesía y a los medios de los poderosos despreciar al pueblo y decir que los populistas despertamos los instintos más bajos. Yo me hice muchas veces la pregunta: ¿yo llamo a los instintos más bajos? Cambiar la Constitución, compartir la riqueza, salir de la Europa liberal, ¿eso es un instinto muy bajo? No: es un programa político. Bien: entonces, el populismo en Europa hoy es designado como el enemigo, es una manera para los poderosos de enseñar que el enemigo es el pueblo.

EL: Yo creo que el discurso de la derecha no va a ser un discurso populista frente a otro discurso populista; va a ser un discurso del *statu quo* neoliberal con las instituciones actuales frente a cualquier tipo de populismo. Después, el ejercicio

consiste en decir: "Mélenchon es lo mismo que Le Pen". Como la señora Le Pen va a ser rechazada sistemáticamente, eso va a esparcir un hálito negativo sobre Mélenchon; pero el discurso es tratar de preservar el *statu quo*. Plantu dijo el otro día en un debate en la televisión francesa que en la Venezuela de Chávez se ha asesinado a tanta gente como en el Chile de Pinochet, y alguien que piensa en esos términos ya se sabe lo que va a hacer en sus caricaturas. O sea, yo creo que revindicar el término "populista" desde un punto de vista de la izquierda es una tarea fundamental para la izquierda misma.

JLM: Va a ser muy difícil para mí, pero tienes razón.

EL: Yo he dicho hace mucho tiempo que hay que hacer con el populismo lo mismo que los cristianos hicieron con la cruz: transformar un símbolo de ignominia en un símbolo positivo. El problema es que para hacer eso es necesario que el término populista empiece a cargarse de otros sentidos. Es decir, yo estoy muy en contra de la idea de decir: "Yo soy popular, no populista", porque esto es decirle a la derecha: "Todo lo que ustedes dicen sobre el populismo es correcto, pero yo no lo soy"; o sea que ya se está concediendo la mitad del argumento. Al contrario, lo que hay que decir es: "Lo que están haciendo ustedes con la cruzada anti-populista es tratar de defender el statu quo neoliberal" y eso es una cortina de humo que están lanzando, tratando de mezclar movimientos políticos completamente distintos en esa dirección. O sea, me parece que, de alguna manera, si va a surgir una alternativa política en Europa, va a tener que ser una alternativa populista de izquierda, es decir, un programa alternativo que trate de constituir un pueblo. Porque, finalmente, ¿qué es constituir un pueblo? Constituir un pueblo es poner juntas una larga serie de demandas sociales alrededor de ciertos símbolos. Y esa forma de construcción simbólica de la unidad popular yo creo que es absolutamente esencial. El viejo socialismo creía que había una base social absolutamente homogénea que era la clase obrera y que había que esperar a que el desarrollo capitalista disolviera la sociedad para que esa base obrera surgiera al frente. Hoy sabemos que esa alternativa tiene que ser construida a través de las mediaciones políticas y esas mediaciones políticas significan la construcción de un pueblo. Yo también soy optimista, porque creo que lentamente se están creando por primera vez en Europa las bases para una política alternativa. En América Latina, esa política alternativa está triunfando en todos lados, pero se trata de establecer con Europa alianzas, formas de contacto, de intercambio que vayan permitiendo esa otra política global que tiene que emerger.

CHM: Acá yo quisiera introducir un elemento del cual hablábamos ayer con Jean-Luc. Es muy importante darse cuenta de que esa construcción populista del pueblo implica una visión de la política muy distinta de la que se encuentra normalmente tanto en los partidos de centro derecha como en los de centro izquierda. Yo estoy más preocupada con lo que pasa con la izquierda. Y es justamente porque no reconocen, en primer lugar, el carácter partisano de la política, que la política consiste en construir un "ellos" y un "nosotros". Pero también hablábamos ayer del papel de lo que llamo las pasiones en política, la importancia de la dimensión afectiva, porque construir un pueblo es justamente movilizar sus afectos, crear identificaciones colectivas. Y sobre eso hay en la izquierda un total rechazo. Domina una perspectiva completamente racionalista: la movilización es el populismo, pero el populismo "malo", el populismo que manipula. Hay que reconocer la importancia de esa dimensión afectiva para la política.

EL: Esa actitud puede caracterizar a la izquierda socialdemócrata europea, no a la izquierda latinoamericana.

CHM: Estamos hablando ahora de cómo construir un populismo de izquierda europeo, no de América Latina.

JLM: Para seguir a Ernesto, yo creo que nos enseña que la política no se puede manejar sin construir hegemonías culturales: ese es el fondo de sus trabajos. Entonces, hay que interpretarlo en cada caso, y del mismo modo lo que llamamos aquí el populismo lo entendemos nosotros tres, pero no se siente de la misma manera en el espíritu de la multitud. Siguiendo a ustedes, yo tengo que ver en la sociedad francesa, por el momento, cuáles son las hegemonías culturales progresistas.

EL: ¿Cuáles son las hegemonías?

JLM: Yo creo que la historia nos da elementos de

esas hegemonías. El primero, la consigna republicana, que está en todos los edificios oficiales: "libertad, igualdad, fraternidad". Que es mentira, porque no hay libertad, ni igualdad, ni fraternidad en esta sociedad. Entonces, se persigue a los extranjeros. No hay libertad para el pobre. Y la igualdad, ¿dónde? Ni entre hombres y mujeres. Pero es una hegemonía. Hay en la cultura francesa elementos en donde apoyarnos. En la campaña tenía tres. Uno, la razón; dos, la cultura: eso es muy importante. Chantal tiene razón, la cultura no se puede vivir de una manera fría, racional. Es una cosa caliente, que vive, que da pasión. En mi mitin, yo leía páginas de Víctor Hugo, de *Los Miserables*, de La Fontaine. La gente se reía, algunos lloraban. Yo estoy totalmente de acuerdo contigo. La reconstrucción de un pueblo se hace con hechos racionales en programas culturales que son afectivos. Y tres: la historia, que para nosotros es muy importante. Ustedes no lo saben, pero en Francia se ve mal mencionar a Robespierre, que fue un fundador de la libertad y de la República. ¿Por qué? Porque había terror. Y ellos olvidan que este hombre se opuso a la guerra y fue el primero en proponer el sufragio universal, el primero en dar la ciudadanía a los judíos. Y un hombre de derecha comparó al colaborador de los nazis Robert Brasillach con Robespierre. Dijo: "Estamos persiguiendo a la señora Le Pen por Brasillach y no le decimos nada a Mélenchon por Robespierre. Entonces, a la historia es necesario sacarla, llamarla, explicarla, hacerla de nuevo vida. Yo hice un discurso para el aniversario de la República Francesa, que es el único día que no se celebra en Francia: es increíble. Tenemos el 14 de Julio, que es otra cosa, pero el día de la República es el 20 de septiembre, porque el día anterior fue la batalla de Valmy y al día siguiente proclamamos la República. Entonces, ese día yo hice un discurso llamando a la memoria. Y alguna gente que había en la calle, frente al Panteón, lloraba. Otros decían: "Ah, no sabía cómo fue esta batalla". Yo conté que llovía, que la gente se asustaba, que no sabían cómo servirse de un fusil, que tiraban el día entero… que así nació la República. Y se sentían más fuertes. Tienes razón, estoy de acuerdo: no se puede dar la lucha política sin apelar a los afectos.

EL: Eso es fundamental. Yo creo que lo que el psicoanálisis llama la "catexis" de ciertos símbolos es absolutamente central para crear un imaginario colectivo. Tu compatriota Lacan llamaba a eso el objeto *petit a*, el objeto que recibe en cierto momento una sobredeterminación de una serie de emociones colectivas. Sin esa sobredeterminación simbólica de ciertos contenidos, no es posible crear un movimiento popular alternativo.

JLM: Cuando en la campaña presidencial llamé a ir a la Bastilla la gente surgió por miles. Y después el enemigo, la derecha, en Francia y en el mundo, hizo artículos enseñando: "Uh, los franceses, en la Bastilla de nuevo". Y en el *New York Times* publicaron el pueblo francés de nuevo "con miles de banderas rojas"; porque el pueblo francés se identifica con la toma de la Bastilla que es el símbolo de la lucha contra los privilegios. Tú tienes razón, pero fíjense que esto –Chantal tiene razón– no está bien visto en Francia y en la izquierda. No solo en la izquierda socialdemócrata, también en la izquierda izquierdista, que piensa que todo esto hay que tratarlo de lejos, racionalmente, y odian el populismo. Yo creo que hay una manera de rechazar el afecto en la izquierda que es muy imperativa. Porque al final se olvida al ser humano, se ven solo las teorías y se enseña de una manera muy fría que no permite construir una fuerza bastante grande para vencer, porque no vamos a vencer con un pequeñito grupo iluminado que sabe la verdad y qué hay que hacer, y una tropa inmensa que obedece.

EL: Ahí es donde tú te quedas con tecnócratas aburridos como François Hollande. (*Risas*)

CHM: Bueno, no empecemos a hablar de esas cosas. Tú hablabas antes de la construcción de una hegemonía. Y Gramsci ha escrito algunas cosas magníficas sobre lo nacional-popular, por ejemplo, sobre el papel fundamental de la cultura en la creación de las identidades políticas.

JLM: Chantal, lo que tú dices yo lo observo en lo que hacía Chávez. Tiene un programa, lo enseña. ¿Por qué menciona a Bolívar? Para hacer entrar la historia larga en el momento actual. Yo aprendí mucho mirándolo, cómo trabajaba, cómo enseñaba, cómo levantaba, transformaba un pueblo revuelto en un pueblo revolucionario, y también por los afectos que tú mencionas. Estoy totalmente de acuerdo. Mira cómo hace Chávez, que canta, habla, hace chistes. Eso es muy mal visto en Europa.

EL: Ahí hay un segundo momento que yo querría mencionar que es que cuando ciertos símbolos nacional-populares han adquirido una cierta centralidad, de todos modos hay una lucha acerca de los programas a los que esos símbolos van a ser adscriptos. Por ejemplo, en los años 30, en Francia había una cierta centralidad de los símbolos nacional-populares, pero esos pasaban. Tú encontrabas por un lado articulaciones de izquierda, por el otro lado tenías a alguien como Jacques Doriot, que había sido un importante dirigente sindical y terminó adscribiéndose al fascismo. O sea que los símbolos nacional-populares no dan ninguna garantía. Durante la República de Saló, en Italia, los símbolos garibaldinos se los disputaban entre los fascistas y los comunistas y era una lucha en buena medida por la articulación diferencial de los mismos símbolos. Y esa es la lucha que me parece que hay que ganar hoy día.

JLM: Es lo que pasa entre la ultraderecha y nosotros con la bandera nacional. Yo hice este trabajo con frases poco poéticas, como "nosotros somos la bandera roja y el rojo es la bandera", porque en Francia tenemos una bandera azul, blanca y roja. Y surgieron poco a poco la bandera nacional, que no estaba en uso en Francia en la izquierda; la bandera roja ya se acabó. La gente no sabía el porqué de la bandera roja. Estaba en un mitin, con el puño cerrado y lo expliqué. Esto lo aprendí de Chávez, a interpelar a la gente. ¿Ustedes saben lo que quiere decir esto? No sabían. Entonces, les dije: Mira aquí, el pequeño, el gordo, el grande, el medio, como somos todos, pequeño, grande y gordo, hombre y mujer, pero nos juntamos, y así estamos fuertes. Ahora, en Francia, de nuevo, cuando paso, en la calle hay gente que me saluda así, cerrando el puño, como en los años 30. Pasa el chofer del bus y me saluda así en la calle.¿Por qué es tan popular Oskar Lafontaine en Alemania? Porque él también trabaja con afectos...

CHM: Pero también lo acusan de ser populista.

JLM: Sí, lo acusaron, a todos los acusan de ser populistas y locos y nos apuntan con el dedo. Yo soy el único hombre político, te lo digo de nuevo. En los artículos, no se dice "Jean-Luc Mélenchon dice"; no, "Jean Luc Mélenchon grita, vocifera, hurga". Porque ellos nos describen siempre como bestias. Siempre: a Jean Jaurès lo dibujaban con la barba así, erizada, los pelos así, una botella de vino en la bolsa. Fue un intelectual superior. Y cuando son mujeres, peor. Como esta compañera colombiana, Piedad Córdoba. Hicimos una pequeña cumbre informal de portavoces de la nueva izquierda en el Foro de San Pablo, y yo propuse el tema: ¿Cómo los describen a ustedes? Y cuando nos comparamos, a todos de la misma manera, y a las mujeres peor. En Francia también: ves las caricaturas de las mujeres de izquierda, casi desnudas. Esa es la manera que tiene la derecha de enseñar que la izquierda es bestial, que no se controla; eso es la fuerza bruta del pueblo, que no sabe lo que quiere. Cada caricatura de un sindicalista en el siglo XIX es siempre lo mismo: alcoholizado, sucio. Por eso los afectos tienen tan mala fama en esta izquierda que quiere ser "bien vista" por los poderosos. "Mire, señor, me lavo las manos, no tengo barba, y los pelos cortitos, como ustedes, estamos como ustedes". Pero no somos como ustedes: tenemos pasión, rabia, de soportar este orden del mundo. Eso es lo que hay que enseñar ■

*** Paula Biglieri**

Politóloga. Investigadora del CONICET. Profesora de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Argentina, y de la Universidad Nacional de La Matanza. Co-directora de la revista *Debates y Combates*.

**** Eduardo Rinesi**

Politólogo y filósofo. Investigador y docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, de la que fue rector entre 2010 y 2014.

PIKETTY, Thomas.
El capital en el siglo XXI:
Fondo de Cultura Económica,
Buenos Aires, 2014.

Sobre la desigualdad, y cómo combatirla

Ricardo Aronskind*

El libro de Piketty ha tenido una notable recepción en el mundo desarrollado, dando lugar a múltiples debates y publicaciones. La repercusión masiva de un texto económico extenso y erudito llama la atención, y sólo puede ser entendida como un síntoma de una inquietud cada vez más extendida por las características que ha asumido el sistema capitalista hacia finales del siglo XX y comienzos del XXI. La sesgada agenda económica contemporánea, definida por los sectores más concentrados del capital multinacional, había excluido tajantemente cualquier referencia distributiva, incluso negando su estrecha vinculación con los problemas de reactivación económica y de realización de la producción en los países centrales.

El texto se mueve constantemente entre la descripción y la explicación, teniendo el indudable mérito de reconocer que "la historia de la distribución de la riqueza es siempre política y no puede resumirse en mecanismos puramente económicos". Si bien Piketty ha incursionado en el mundo académico norteamericano, no busca obtener resultados puramente teóricos, sino conocer cuáles son los problemas económicos reales que hay en el mundo actual.

Piketty no pretende ser seguidor ni continuador de Marx. No es el sistema capitalista en sí mismo su problema, ni la suerte de los trabajadores en particular. Le importa, si, la suerte del Estado Social, aquel que ha dado valiosos frutos civilizatorios en parte del siglo XX, y la necesidad de imprimir al proceso de globalización una impronta progresiva, que lo aleje de "la inquietante dinámica de la concentración internacional de la riqueza".

Para ello, revisa una enorme cantidad de datos, principalmente de un grupo de economías centrales en donde están disponibles (Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania), para estudiar la forma en que en sucesivos períodos históricos la riqueza se concentró, o se difundió entre diversos estratos sociales.

Los ingresos, provenientes del trabajo y del capital, son las vías que sigue Piketty para observar los ciclos igualitarios o desigualitarios de la economía mundial en el último siglo y medio. Señala que a lo largo del período estudiado, la desigualdad económica entre estratos poblaciones ha seguido un ciclo peculiar: luego de extremas desigualdades a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, operaron tendencias igualitarias que permitieron –durante aproximadamente 6 décadas- una mejor distribución de la riqueza producida. Pero en las últimas décadas del siglo XX esta tendencia se revirtió, y estamos volviendo en las primeras décadas del siglo XXI a un nuevo período de desigualdad similar a la de un siglo atrás. Piketty nos advierte que el problema no es sólo ese, sino que esa tendencia no parece tener ninguna tendencia contrarrestante significativa (más allá del positivo efecto de la difusión masiva del conocimiento, factor que considera igualitario).

Luego de descartar diversas estrategias económicas para enfrentar el actual proceso desigualitario, como generalizar el proteccionismo o implantar los controles de capitales, recomienda la implantación

de un impuesto mundial progresivo al capital, acompañado por la búsqueda de una "enorme transparencia financiera internacional". La idea es preservar los aspectos positivos de la globalización, corrigiendo las distorsiones distributivas, que no serían un subproducto necesario de ese proceso global.

El libro tiene la virtud de abrir una gran cantidad de temas relevantes a la discusión. Por ejemplo, qué fue lo que produjo, durante el siglo XX, una evolución igualitaria en materia distributiva en el capitalismo central. Piketty parece indicar a las grandes guerras como factores explicativos. No considera, en cambio, la irrupción de movimientos políticos antisistémicos radicales, como lo fue el triunfo bolchevique en Rusia en 1917, o la expansión del comunismo en la segunda posguerra mundial, que tuvo un profundo impacto en las políticas implementadas en el occidente desarrollado.

Tampoco incorpora las diferencias significativas que se verifican en el comportamiento entre las economías centrales y las periféricas, y los vínculos entre ambas partes del sistema mundial. Parte del movimiento global hacia la desigualdad extrema está abonado por las enormes transferencias de recursos desde el mundo subdesarrollado hacia las economías centrales.

Al realizar un abordaje centrado en estratos poblacionales (por ejemplo la división entre 1% más rico, 9% pudiente, 40% de clase media y 50% de bajos ingresos), análisis válido en algunos aspectos, pasa por alto un aspecto central de la dinámica económica mundial, dictada por las necesidades de acumulación de las firmas multinacionales, y la dinámica de auto-reproducción del capital financiero. La desigualdad por estratos refleja, en todo caso, una concentración de poder social que ha permitido que grandes conglomerados vayan incidiendo y sesgando tanto las instituciones, como los propios sistemas políticos, hacia sus necesidades de acumulación.

En un mundo donde hace décadas los especialistas vienen recomendando la construcción de una "nueva arquitectura financiera internacional" que ponga a salvo a las economías del casino financiero global, sin que se haga absolutamente nada en la materia, deberían sacarse conclusiones sobre esta supuesta "falla" de los grandes decisores políticos para enfrentar uno de los problemas claves de la macroeconomía mundial. Luego de la reciente crisis financiera de 2008, el G-20 pareció estar decidido a acabar con las guaridas financieras. Nada importante ha ocurrido desde ese momento. Parece evidente que el orden, o desorden global actual, con su impacto sobre el crecimiento y la distribución de la riqueza, no son mero resultado del azar, sino de acciones o inacciones de actores relevantes en los países centrales.

El libro de Piketty plantea con crudeza: "no existe ningún proceso natural y espontáneo que permita evitar que las tendencias desestabilizadoras y no igualitarias prevalezcan permanentemente". Si algo podemos aprender del siglo XX, y también de las recientes experiencias en América del Sur, es que las "buenas políticas" y las "buenas instituciones" necesitarán de los actores sociales que las puedan inscribir en las agendas públicas, y que estos procesos no son resultados de recomendaciones acertadas de académicos o intelectuales, sino de conflictos en los que se logra acotar o neutralizar el poder de los grandes factores desigualitarios.

La reversión de la desigualdad requerirá un diagnóstico profundo sobre las raíces sociales del neoliberalismo, cuyo combate –aunque pueda incluir eventualmente la aplicación de un impuesto global progresivo al capital-, trasciende la esfera fiscal para extenderse a amplios campos de la vida social ■

*** Ricardo Aronskind**

Licenciado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Magíster en Relaciones Internacionales de FLACSO. Investigador en el CISEA y el CESPA. Ha sido consultor de diversos organismos públicos en temas de industria, integración regional y prospectiva tecnológica. Profesor en la UBA desde 1987. Investigador-docente en la UNGS. E-mail: ricaronskind@yahoo.com

HEREDIA, Mariana (2015).
Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos).
Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

La construcción de la confianza en los economistas

Pablo Nemiña*

Pocas profesiones han logrado extender los dominios de su *expertise* como los economistas. Si durante los últimos cincuenta años un médico o un carpintero se encargaron prácticamente de las mismas cuestiones (con métodos y tecnologías diferentes, claro), los economistas pasaron de contribuir técnicamente al diseño e implementación de los programas de desarrollo económico, a definir los problemas económicos relevantes, para luego, organizar e implementar la acción política orientada a enfrentarlos.

¿Cuándo y cómo los economistas se convirtieron en actores dotados de autoridad política? La socióloga Mariana Heredia aborda este interrogante a través de un análisis de la intervención política de los economistas en Argentina, que combina rigor científico con claridad argumentativa. Esta sociohistoria del rol de los expertos en el gobierno de las sociedades constituye un aporte sobresaliente a la literatura de sociología económica y sociología de las elites.

Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos) desarrolla dos argumentos. Primero, la transformación de los economistas de técnicos a expertos a partir de la década de 1960 en Argentina, aunque resaltando los vínculos con el proceso a escala global. Aquí la autora indaga sobre los motivos que explican el ascenso de los economistas, o dicho de otra forma, su convocatoria por parte de las elites gobernantes. Para la tesis profesional, se trata de técnicos neutrales cuya convocatoria responde al manejo de un *expertise* que los ubica como los más capacitados para diseñar la política económica. De acuerdo a esta interpretación, si un plomero es el más apto para intervenir ante una filtración de agua, un economista lo es para definir el nivel apropiado de la tasa de interés o la estructura impositiva. Como contracara, la tesis crítica denuncia el rol de los economistas como intelectuales orgánicos de los actores dominantes. Menos que especialistas neutrales, su ideología es vehículo de intereses económicos a través de los cuales se expresa y desarrolla la lucha de clases. Si los profesionalistas buscan recomendaciones óptimas, los críticos señalan el carácter político de estas intervenciones, alejadas de cualquier apelación a la racionalidad.

Diferenciándose de ambas interpretaciones, Heredia recupera la tesis de los economistas como expertos. Ni técnicos neutrales ni actores guionados, los expertos combinan conocimiento e intereses al buscar soluciones a problemas socialmente construidos, y así contribuyen a cambiar la realidad, no necesariamente en el sentido buscado inicialmente. La creciente complejidad de los problemas económicos requiere su intervención pública en tanto especialistas que movilizan una multiplicidad de recursos, que trascienden a los meros conocimientos específicos sobre el tema. Dicho brevemente, los expertos no aplican la mejor solución técnica (si puede considerarse que exista algo así para problemas sociales) sino aquella que combina cierto grado de solvencia técnica, un marco ideológico y apoyos políticos que la hacen viable.

Desde esta perspectiva, que abreva en la teoría del actor-red y la sociología pragmática, la resolución regresiva de las crisis económicas de los últimos

cuarenta años se explicaría menos por una "imposición" de las elites a los sectores populares que por la implementación de políticas económicas construidas en función de lo políticamente posible, las demandas sociales, la lógica de construcción de los problemas económicos y las herramientas teóricas disponibles. Contra la teoría crítica, se resalta el rol y la responsabilidad de los economistas en la construcción y gestión de los problemas económicos, en el marco de los recursos disponibles y los condicionamientos que imponen el contexto y su relación con otros actores. Contra la teoría profesionalista, se concibe al economista como mediador entre técnica, ideología y política; mundo y nación; y universidades, partidos políticos, centros de investigación e instituciones públicas.

El segundo argumento del libro, es que el avance político de los economistas está vinculado, en Argentina, a la consolidación de la inflación como problema económico central, y al avance del neoliberalismo reflejado en la "economización" de las relaciones sociales. Ciertamente, en ausencia de mecanismos indexatorios la inflación afecta especialmente al rentista, por lo tanto la financiarización de la economía y la centralidad de la inflación están interrelacionadas. A través de un análisis riguroso, basado en una multiplicidad de fuentes (orales, bibliográficas, documentales, periodísticas) y coherente con el marco teórico, Heredia desarrolla una sociohistoria del ascenso de la inflación como problema público, que será paralela al de los economistas como expertos encargados de enfrentarla, y por añadidura, de reconfigurar el orden social.

A partir del *Rodrigazo* de 1975 van a converger tres procesos, vinculados entre sí: la consolidación de la inflación como un problema público y político central; la delegación de la política antiinflacionaria en expertos independientes y la implementación de diversos programas macroeconómicos orientados a contener la suba de precios, apoyados tanto en la ortodoxia como en la heterodoxia. Irónicamente, el sucesivo fracaso de las políticas antiinflacionarias diseñadas desde la dictadura militar por los economistas, reforzó la demanda social por una mayor y más profunda intervención de estos actores. Clave para este proceso fue el marco que ofreció la crítica feroz a la intervención del Estado en la economía y, por extensión, a los funcionarios políticos como responsables del diseño e implementación de las políticas. Si, como se planteaba, el Estado y los políticos eran la causa del problema, la solución pasaba por promover reformas de mercado y una gestión de las políticas más eficiente. Así, los economistas tendrían un papel central en la motorización de estos postulados a partir del último golpe de Estado.

Mediante una minuciosa reconstrucción de los procesos de toma de decisiones y la conformación de los diferentes equipos económicos, Heredia analiza en profundidad el diseño e implementación de la "tablita" cambiaria, el Plan Austral y el lanzamiento y estallido del régimen de convertibilidad. Menos que la imposición de exigencias foráneas o la intervención quirúrgica y aséptica de especialistas, esos planes ("experimentos", según la autora) se conciben como el resultado contingente de una laboriosa construcción motorizada por los economistas –entre otros actores-, desarrollada entre los límites impuestos por lo ideológicamente visible, lo económicamente necesario y lo políticamente viable. Esto permite dar sentido a lo que, de otra forma, parecería contradictorio, como la tibieza del programa privatizador de Martínez de Hoz, el penduleo entre heterodoxia y ortodoxia de Sourrouille, y la fijación por ley del precio del dólar en el marco de uno de los programas de reformas de mercado más ambiciosos que se hallan implementado en nuestro país durante la década de 1990.

La intervención de los economistas trascendió las fronteras de la economía e implicó el desarrollo de dispositivos y tecnologías de gobierno que implicaron la reconstrucción de las relaciones y los actores sociales. Además de las reformas de mercado, Heredia destaca la reconfiguración de los trabajadores en consumidores y/o inversores, y a partir de ella, el avance del individualismo y la mercantilización de las relaciones sociales *vis a vis* el repliegue del Estado. Desde esta perspectiva, la crisis de la convertibilidad implicó, además de los costos sociales y económicos conocidos, la crisis del ordenamiento social experto y la erosión de la autoridad política de los sujetos que lo motorizaron. Menos que el final de la historia, se trata de una oportunidad para avanzar en la reconstrucción colectiva de ordenamientos económico-sociales más justos e igualitarios ■

*** Pablo Nemiña**

Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Argentina. Docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad de Bologna y la FLACSO – Sede Argentina. E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar

ARRETCHE, Marta (org.)
São Paulo, *Editora Unesp*/CEM, 2015,
p. 489, ISBN: 978-85-393-0566-7

Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos

Catarina de Almeida Santos*

O mundo vive um momento em que, em tese, as informações circulam livremente e o conhecimento estaria ao alcance de todos. Com uma ampla gama de dados disponíveis a impressão que temos é que nunca foi tão fácil analisar a realidade que nos cerca. Com a popularização da internet e a criação e disponibilização de muitas bases de dados, fazer afirmações utilizando-se de dados estatísticos nem sempre verdadeiros ou pelo menos questionáveis tornou-se lugar comum.

Sabemos, no entanto, que os dados podem ser trabalhados e utilizados de forma a atender os diferentes interesses. Sabemos, ainda, que o desvelamento do real requer uma análise mais acurada de um conjunto de variáveis e que é preciso um árduo e sério trabalho para que informações tão difusas sejam analisadas e transformadas em conhecimento.

Nesse sentido, a obra *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos,* organizada pela pesquisadora Marta Arretche, traz uma excelente contribuição para o desvelamento do que foi a realidade do Brasil nas últimas cinco décadas no que se refere às desigualdades. Os 50 anos analisados compreendem o período entre os anos de 1960 e 2010 e têm como base os dados de seis Censos Demográficos realizados pelo IBGE nesse intervalo de tempo.

Organizado em cinco partes, o livro é composto por 14 ensaios escritos por 26 pesquisadores[2], nos quais abordam participação política, educação e renda, políticas públicas, demografia e mercado de trabalho e demonstra que as desigualdades entre os brasileiros foram expressivamente reduzidas nas últimas décadas, mas o país continua entre os mais desiguais do mundo. Cabe aqui destacar que, em que pese a importância dos ensaios, não faremos uma exposição pontual de cada um deles; antes, destacaremos as principais temáticas abordadas na publicação.

Nos dois artigos que compõem a primeira parte do livro, denominada de *Participação Política,* os autores trazem à baila dados importantes sobre o processo eleitoral brasileiro e as medidas que facilitaram ou dificultaram a participação dos brasileiros nas eleições que ocorreram no país entre os anos de 1945 a 2010. Nas análises desenvolvidas, os autores demonstram que o Brasil teve um crescimento extraordinário do seu eleitorado entre os citados anos, passando de 7,4 milhões de indivíduos em 1945, para 135,5 milhões em 2010. Esse crescimento se deve, segundo os autores, não apenas à eliminação das barreiras legais, com a inclusão dos analfabetos, mas também por meio das mudanças nas regras eleitorais, que resultaram, por exemplo, na diminuição dos custos de participação no ato de votar.

Nessa parte, os ensaios tratam, ainda, do crescimento da participação pós 1988, por meio de associações da sociedade civil e da criação dos conselhos municipais. Segundo os autores, a expansão dos conselhos municipais tem uma forte vinculação com a indução da União no federalismo brasileiro, tendo em vista que os conselhos, que estão presentes em todos os municípios, são aqueles em que as transferências federais estão condicionadas à sua existência.

A segunda parte do livro trata da relação entre educação e renda e é composta por seis ensaios que versam sobre a trajetória das desigualdades educacionais no Brasil. Nessas análises, os autores examinam o impacto da origem socioeconômica sobre o acesso e a progressão educacional, a vinculação entre a escolarização e o aumento ou queda da desigualdade de renda, advogando que níveis mais altos de escolarização impactam na qualificação da mão de obra, que, por sua vez, quando qualificada a mão de obra, tem como consequência melhorias salariais.

No entanto, ao analisar a questão da educação superior, um outro ensaio demonstra que, apesar de maior escolarização resultar em melhores salários, há também diferenças salariais entre os indivíduos com a mesma escolaridade. Nessa direção, ao analisar as desigualdades raciais no Brasil, os estudos apontam que, se a universalização do ensino fundamental eliminou as desigualdades raciais, ela ainda persiste no ensino médio, apesar da queda a partir dos anos 2000, e se intensifica no ensino superior.

Nos três ensaios que compõem a terceira parte do livro denominada *Políticas Públicas, os autores* analisam de forma mais detida à trajetória das políticas públicas no país e seus desdobramentos nas condições de vida dos cidadãos. Na análise, fica evidente que houve, nos últimos 50 anos, melhoria de vida da população por conta da melhoria no acesso aos serviços de infraestrutura. Essa melhoria, no entanto, não se deu de forma igual e nem em todas as áreas; ao contrário, no decorrer das cinco décadas em determinados momentos avançamos mais em alguns aspectos e estagnamos em outros. As melhorias, no entanto, se deram de forma desigual e seguiram ciclos de expansão, mas as regiões mais favorecidas foram Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

O debate sobre demografia e desigualdade está na quarta parte do livro, e traz um conjunto de três artigos, nos quais seus autores analisam as modificações demográficas ocorridas nas últimas décadas no Brasil. Eles vão mostrar que os deslocamentos populacionais, as mudanças na situação das mulheres, diminuição da taxa de fecundidade, além do pluralismo religioso, são expressão e causa das trajetórias das desigualdades em análise. Nesse sentido, os ensaios trazem para o debate a migração interna no país, as relações de gênero e a transição religiosa como componentes fundamentais para compreensão das desigualdades na sociedade brasileira no período em análise.

A última parte do livro versa sobre o mercado de trabalho e os dois artigos que o compõem debatem o desenvolvimento econômico, mostrando que, apesar da trajetória de queda nas duas últimas décadas, a desigualdade de renda no Brasil é demasiadamente persistente. Outro aspecto abordado é questão da mercantilização do trabalho no país. Nesse quesito os autores buscam compreender como se deu esse processo, de modo a entender a composição da população economicamente ativa.

Desse modo, o livro *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos,* torna-se leitura imprescindível para estudantes, professores/pesquisadores e gestores que queiram analisar e compreender as questões políticas, sociais e econômicas no Brasil nesse meio século, tendo em vista que traz, com riqueza de detalhes, dados que mostram essa trajetória por diferentes variáveis ■

Nota

[1] Os pesquisadores autores dos ensaios são, pela ordem do livro: Marta Arretche; Fernando Limongi; José Antonio Cheibub; Argelina Cheibub Figueiredo; Adrian Gurza Lavalle; Leonardo Sangali Baroni; Carlos Costa Ribeiro; Ricardo Cheneviva; Murillo Marschner Alves de Brito; Naercio Menezes Filho; Charles Kirschbaum; Carlos Antonio Costa Ribeiro; Rogerio Schlegel; Márcia Lima; Ian Prates; Eduardo Marques; Vera Scattan P. Coelho; Marcelo F. Dias; José Marcos Pinto da Cunha; Maria Coleta Oliveira; Joice Melo Vieira; Glaucia dos Santos Marcondes; Ronaldo de Almeida; Rogério Jerônimo Barbosa; Alvaro A. Comin e Nadya Araujo Guimarães.

*** Catarina de Almeida Santos**

Doutora em Educação. Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB).
E-mail: cdealmeidasantos@gmail.com


MERCOSUL
MERCOSUR
EDUCATIVO


Fundação
Joaquim Nabuco