

Number 245

Junior Scholars Training Program 1999

**Juany Guzmán León
Graciela Kisilevsky
Sebastián Mazzuca
Silvia Núñez García
Cristina Carvalho Pacheco**

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars

Copyright May 2000

TABLE OF CONTENTS

Introduction	3
 Derechos de los consumidores y ciudadanía : nuevos retos de las democracias contemporáneas	
Juany Guzmán León	4
 Gobierno Local y el Uso de Tecnologías de Información y Comunicación	
Graciela Kisilevsky	29
 Acceso al Poder versus Ejercicio del Poder Democracia y Patrimonialismo en América Latina	
Sebastián Mazzuca	54
 El Papel de los Grupos Comunitarios Estadounidenses en la Cruzada Contemporánea contra la Pobreza Urbana	
Silvia Núñez García	82
 Supremo Tribunal Federal e Construção Democrática nos anos 90: Um estudo dos Julgamentos nos casos de privatização de empresas estatais no Brasil	
Cristina Carvalho Pacheco	107

Introduction

This working paper represents the collective product of the 1998-99 cohort of Junior Scholars. The Junior Scholars Training Program provides a research and training opportunity in the United States to mid-level scholars or practitioners from Latin America involved in public policy issues. The objective of the program is to contribute to the design and practice of public policy in Latin America. Grantees spend one semester at a major university in the United States, under the guidance of a mentor known for his or her excellence in the chosen field of study. The grantees also are exposed to research facilities, international financial and policy institutions, and government bodies in Washington, D.C.

The scholars whose work is represented in this document, as well as their respective placements and mentors, are:

Juany Guzmán, Universidad de Costa Rica: Citizen Participation, Consumer Rights, and Social Service Delivery; Professor Eusebio Mujal-León, Georgetown University;

Graciela Kisilevsky, Universidad de Buenos Aires, Argentina: Local Governance and the Use of Information Technologies; Professor James Fishkin, University of Texas at Austin;

Sebastián Mazzuca, Universidad Torcuato di Tella, Argentina: The Formation of Citizenship in Latin America; Professor Guillermo O'Donnell, Kellogg Institute, University of Notre Dame;

Silvia Núñez García, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, Mexico: Social Movements and the Struggle Against Urban Poverty in the 1990s; Professor Robert Manning, Georgetown University;

Cristina Carvalho Pacheco, Universidad Estadual de Campinas, Brazil: Neoliberalism and Democratic Sustainability; Professor Robert Kaufman, Rutgers University and Columbia University.

We wish to express our gratitude to The Ford Foundation for its generous support of the Junior Scholars Training Program, and to Professors James Fishkin, Robert Kaufman, Robert Manning, Eusebio Mujal-León, and Guillermo O'Donnell for serving as mentors during the 1998-99 cycle. Dr.'s Arturo Valenzuela and Scott Martin also provided valuable support.

We also wish to thank Program Associate Heather Golding and intern Betsy Abney for their assistance with the Junior Scholars Program.

Joseph S. Tulchin
Program Director

Cynthia J. Arnson
Assistant Director

Derechos de los Consumidores y Ciudadanía: Nuevos Retos de las Democracias Contemporáneas¹

Juany Guzmán León

Introducción

El contexto de la democratización en Centroamérica durante los años noventa, se constituyó en una ocasión idónea para que Costa Rica, usualmente reconocida por su estabilidad política y su régimen democrático, propiciara una lectura crítica sobre su democracia, sus límites y alcances. En efecto, en un reconocimiento de que la democracia constituye un proceso en permanente construcción en el cual los derechos humanos son reconocidos efectivamente, más allá de la Constitución y las leyes; la última década del siglo XX ha planteado una serie de preguntas al Estado y la sociedad costarricense, respecto de avanzar en la creación de mecanismos que garanticen la profundización de la democracia y no el estancamiento, que lleva al retroceso.

En esta perspectiva, la creación de la Sala Constitucional en 1989,² inicia una etapa en la que surge nueva legislación, desarrollo institucional e instancias del más diverso *status* jurídico y político, como la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidor. A ello se une, el renovado interés por fortalecer órganos e instituciones del gobierno, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República.³

Lo interesante de señalar, es que todas estas innovaciones en el sistema político e institucional del país, coinciden en la necesidad de una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas que le afectan, así como en la posibilidad de

¹ Este ensayo es un resultado de la investigación realizada en el marco de la beca concedida por el Latin American Program del Woodrow Wilson Center durante el primer semestre de 1999. La investigación fue realizada con el apoyo, como investigadora visitante, del Government Department y el Center for Latin American Studies en la Universidad de Georgetown, en Washington, D.C. Deseo dejar constancia de mi reconocimiento y gratitud imperecedera.

² Asamblea Legislativa. Reforma Constitucional. Ley No. 7128 del 18 de agosto de 1989. Con la Ley de Jurisdicción Constitucional (No. 7135 del 11 de octubre de 1989) y las mismas sentencias de la Sala se ha ido perfilando el rol central de la Sala de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente.

³ Para ampliar sobre estos temas : Mauricio Araya y otros. *Mecanismos de control político en Costa Rica*. Memoria de Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 1998.

que ejerza la vigilancia respecto del cumplimiento del compromiso adquirido por sus representantes electos democráticamente. No es casual que ello a su vez coincida con diversas acusaciones de corrupción en que se han visto salpicadas las instituciones públicas, diversos grupos empresariales y los partidos políticos. Estos últimos hoy considerados en Costa Rica, como en muchos otros países, intermediarios insuficientes en el diálogo sociedad y Estado y a los que se les exige también cambios en sus estructuras y funcionamiento y renovación de su compromiso democrático.

Estas condiciones obligan a conocer nuevas experiencias de participación ciudadana, de vigilancia de las instancias públicas y privadas que lideran el desarrollo nacional, así como de propiciar las bases para una cultura de rendición de cuentas, que han descuidado las élites políticas y económicas, aún en los países con tradición democrática. Pero ello requiere también un proceso educativo para una amplia porción de la ciudadanía cuyo concepto de participación pocas veces ha sobrepasado la que se ejerce mediante el voto, en el caso de Costa Rica cada cuatro años, el 1er. Domingo de Febrero, en que se convocan simultáneamente a elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

Hay que destacar en este punto el aprendizaje que Costa Rica está experimentando en diversos ámbitos, como lo constituye el surgimiento de nuevos partidos políticos, de ámbito nacional, y probablemente la mayor novedad en esta dirección, de partidos de ámbito municipal. A ello se unen las reformas legislativas que reconocen las demandas ciudadanas por el fortalecimiento de los gobiernos y el desarrollo local, y que propician una participación más “horizontal” de la población con las instancias de decisión pública.⁴

Por lo demás, la integración de organizaciones sociales “de nuevo tipo” comprometidas con intereses que desvelan los desafíos de la democracia costarricense, como el Comité de Defensa de la Institucionalidad o el Foro Autónomo de Mujeres, dan cuenta de las exigencias por identificar nuevas formas de participación política, entendida ésta como incidencia en la toma de decisiones y en las orientaciones del desarrollo. Finalmente, el debate sobre reformas electorales, que enfrenta en la actualidad a la Asamblea Legislativa, llama la atención sobre un conjunto de propuestas que apuntan a una mayor apertura hacia la ciudadanía por parte los partidos y del juego democrático por excelencia, como lo es la competencia electoral.⁵ Las reformas constitucionales que puedan derivarse de todo ello, evidencian un momento de particular importancia para el sistema político costarricense.

⁴ Un análisis de casos sobre los alcances de esta experiencia en: Sergio Araya y otros. *Procesos de descentralización en la década de los años 90. Límites y espacios para la participación ciudadana*. Memoria de Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 1999.

⁵ En el Foro sobre Reformas Electorales (18-20 de noviembre de 1999), convocado por la misma Asamblea Legislativa, El Tribunal Supremo de Elecciones y la Fundación Friedrich Nauman, se han discutido recientemente los alcances de tales reformas.

En este contexto se inscribe la investigación que sustenta este ensayo ; a saber, reconocer la vasta experiencia de Estados Unidos, como pionero de la promoción y defensa de los derechos de los consumidores, como nuevas formas de participación ciudadana, que pueden ser ejercidas por los actores sociales en países pequeños como Costa Rica. Es conocido que en Estados Unidos se han desarrollado complejas redes de actores institucionales, de ámbito federal, estatal y local ; empresas del más diverso ámbito, multinacional, nacional grandes, pequeñas y medianas ; organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa de la salud, el ambiente, la multiculturalidad y los derechos civiles, etc. ; unidas en la diversidad por el objetivo del respeto y la defensa de los derechos de los consumidores.

La impresionante experiencia que se ha traducido en novedosos y sofisticados mecanismos de incursión en las distintas instancias de toma de decisiones, en la especialización temática y de cabildeo para influir efectivamente ante el Ejecutivo, el Congreso y las Cortes, ha mostrado que pueden ser instancias de canalización de demandas, propuestas de desarrollo y búsqueda de alternativas en favor del bienestar de las mayorías. Más aún, que el alcance de su acción política, deviene en una ética no solamente de la empresa privada, sino también de la gestión pública. Pero implica un juego de pares en el cabildeo ante escenarios clave de toma de decisiones, en los que las corporaciones y los más grandes actores empresariales, parecen tener una influencia determinante en la direccionalidad de la legislación y la institucionalidad vigente. Finalmente, implica también un proceso permanente de educación ciudadana, manteniendo informada a la población y exigiendo de ésta, no solamente el derecho de defender sus intereses como consumidores, sino la necesidad de asumirlo como una responsabilidad cívica.

En esta perspectiva, lo que inicia como una respuesta frente al consumo masivo que genera el desarrollo del capitalismo industrial y la necesidad de velar por la calidad de los bienes y servicios como medio de competencia empresarial ; avanza en su desarrollo reciente, en una búsqueda del reconocimiento efectivo de los derechos humanos, como se observa principalmente en los de tercera y cuarta generación, que reclaman los derechos a un ambiente saludable y a la diversidad cultural, de cuyas consecuencias no podemos siquiera imaginar su límite.

Es obvio, por lo demás, que las más diversas organizaciones de defensa de los derechos de los consumidores son mucho más conocidas por la batalla que libran, en favor de la dotación y la calidad de los bienes y servicios. Ya sólo esto, sin embargo, es una lección que ha calado en muchos otros países, y en años recientes en Costa Rica, que ha iniciado un proceso de legislación e institucionalización, que busca precisamente reconocer los derechos de la población al bienestar, mediante la facilitación de condiciones para garantizar la calidad de la prestación de servicios y adquisición de bienes.⁶ El bienestar nos devuelve así a la pregunta sobre la democracia, la participación y las expectativas ciudadanas.

⁶ El punto de partida más importante en esta dirección son las Leyes 7472 (dic.1994) y 7506 (may. 1995) de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que modifican la Ley 5665 de Protección al Consumidor de febrero de 1975.

En efecto, el concepto de “calidad de la democracia” muy presente en el debate actual en Costa Rica, llama la atención sobre los compromisos de la democracia con la ciudadanía.⁷ Ya no se trata solamente de ofrecer un marco jurídico e institucional estable para que puedan funcionar las reglas del juego democrático. La democracia, como todo proceso en permanente construcción, genera expectativas en la ciudadanía al visibilizar los derechos y hacerlos de conocimiento público. La democracia no parece requerir del bienestar para surgir, pero sí desde luego lo exige para mantenerse y crecer. La democracia, considerada como el mayor logro de la sociedad contemporánea para la defensa efectiva de los derechos humanos, tiene algo y mucho qué decir respecto de los bienes y servicios que necesita la población para mejorar su calidad de vida y avanzar en las condiciones de bienestar. Cada vez más, la democracia se siente interpelada respecto de su capacidad de respuesta ante las grandes preguntas siempre presentes sobre la desigualdad, la pobreza y su misma coexistencia con mecanismos fuertemente antidemocráticos.

En este ensayo se sugiere que la experiencia en la protección y defensa de los derechos de los consumidores, puede aportar elementos en la dirección apuntada : ejercer nuevos mecanismos de participación en favor del bienestar de la población que vive en sociedades democráticas. A su vez, se propone como un insumo a los propósitos de instancias como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) y la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO)⁸ de reciente surgimiento en Costa Rica.

Con estos objetivos, el ensayo se ha estructurado de la siguiente manera : un primer punto que rescata la discusión conceptual sobre consumidor y ciudadano, con el objetivo de distanciarse de las posiciones que restringen el concepto de ciudadano a los requisitos que establece la Constitución de cada país, y acercarse más las tendencias que refieren a la relación de los habitantes con el conjunto de la sociedad y el Estado, en países democráticos. En el apartado siguiente se rescata la idea de la protección de los de los consumidores en su acontecer histórico; seguidamente se destacan algunos factores que caracterizan las organizaciones en favor de los consumidores, mientras que el siguiente apartado refiere directamente a la política del consumidor y su vínculo con la democracia, sus logros y dificultades. Por último, se incluyen algunas consideraciones finales y preguntas que ha abierto la investigación.

El debate conceptual sobre el consumo y la ciudadanía

⁷ Para ampliar sobre este tema puede verse: Gutiérrez y Vargas. “Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica”. Proyecto Estado de la Nación, 1998.

⁸ Creada al amparo de la Ley 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad del 7 de abril de 1967, en Asamblea General Ordinaria del 15 de julio de 1999.

Interesa en este punto retomar la discusión sobre el concepto de consumidor en la medida que, como lo indica García Canclini, “en un tiempo en el que las campañas electorales se trasladan de los mítines a la televisión, de las polémicas doctrinarias a la confrontación de imágenes y de la persuasión ideológica a las encuestas de ‘marketing’, es coherente que nos sintamos convocados como consumidores aun cuando se nos interpele como ciudadanos.”⁹

En efecto, los conceptos de consumidor y ciudadano en el albor del siglo XXI, presentan límites muy desdibujados, toda vez que el contexto de la globalización ha abierto una compleja red entre las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales, en la cual las relaciones entre lo público y lo privado, el Estado y el Mercado, los Estados nacionales y sus sociedades ; han modificado sustantivamente sus vínculos de interacción y sus ámbitos de acción se entremezclan en todas direcciones.

Para el pensamiento neoliberal, el mercado resuelve y redefine los límites de esas relaciones. No obstante, la experiencia de la globalización ha mostrado que las maneras diversas en que incorpora a distintas naciones y distintos sectores dentro de cada nación, su trato con las culturas locales y regionales, no puede ser pensado como si sólo buscara homogenizarlas. Muchas diferencias nacionales persisten bajo la transnacionalización, pero además el modo en que el mercado reorganiza la producción y el consumo para obtener mayores ganancias y concentrarlas, convierte esas diferencias en desigualdades. Hasta hace algunos años se planteaba la institucionalidad política como alternativa. Sea por el mercado, o porque se traicionó a sí misma, el descrédito en que se ha sumido la dinámica política en muchos de estos países, corre paralelamente al “comercio” del juego electoral y de la gestión pública, con sus cuotas de publicidad , espectáculo y corrupción. En este contexto es que parece necesario ir hacia el núcleo de lo que en la política es relación social ; el ejercicio de la ciudadanía.¹⁰

Es importante llamar la atención que para vincular los conceptos de consumo y ciudadanía, es preciso superar la nociones que suponen el comportamiento de los consumidores como predominantemente irracionales, así como el de los ciudadanos, actuando en función de la racionalidad de los principios ideológicos. En efecto, se piensa a menudo el consumo como lo suntuario, donde los impulsos primarios de los sujetos podrían ordenarse con estudios de mercado y técnicas de publicidad. A su vez, se reduce a la ciudadanía a una cuestión política, en torno a la cual la gente vota y actúan ante los asuntos públicos sólo por sus convicciones individuales y su razonamiento en los debates de ideas.

⁹ García Canclini. *Consumidores y Ciudadanos*. Editorial Grijalbo, México, 1995. El planteamiento que se propone en los siguientes párrafos comenta la reflexión plantada por el autor en el capítulo de dicho libro titulado “Consumidores del Siglo XXI, ciudadanos del XVIII.”

¹⁰ *Ibid.* p. 129.

El supuesto de este ensayo coincide con la perspectiva que recupera aquella visión del consumo como el mecanismo mediante el cual, al seleccionar ciertos bienes y servicios, definimos lo que consideramos públicamente valioso, las maneras en que nos integramos y nos distinguimos en la sociedad. Las maneras en que combinamos lo pragmático y lo disfrutable.¹¹ Mientras que el ejercicio de la ciudadanía, refiere a decidir cómo se producen, se distribuyen y se usan esos bienes. Sin embargo, cuando se reconoce que al consumir también se piensa, se elige y se elabora el sentido social, hay que analizar cómo interviene esta área de apropiación de bienes y signos en formas más activas de participación que las que se colocan habitualmente bajo el rótulo de consumo. Se hace así pertinente la pregunta de si al consumir no estamos haciendo algo que sustenta, nutre y hasta cierto punto constituye un nuevo modo de ser ciudadanos. En otras palabras, es el tránsito del ciudadano como representante de una opinión pública, claramente situado en unos límites establecidos por el Estado Nación, y teniendo como intermediarios los partidos políticos, sindicatos y asociaciones de base ; al ciudadano como consumidor interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida con reconocimiento de la diversidad y nuevas fronteras, que sin romper las anteriores, tienen una mayor movilidad que la han abierto de manera conjunta quienes irónicamente usualmente se presentan como opositores : la práctica de la democracia y la globalización imperante.

Desde ahí, adquiere vigencia el debate sobre la necesidad de repensar una ciudadanía que tenga como banderas de lucha no sólo el derecho a la igualdad, como también al de la diferencia ; no sólo el de acceder y pertenecer al sistema sociopolítico, como el derecho a participar en la reelaboración de ese sistema, el derecho a definir aquello en lo que queremos estar incluidos.¹²

En efecto, en este punto se enlaza la conceptualización de la ciudadanía que deviene en una exigencia a la democracia, pero también desde ella. Es decir, que es un reto que han puesto en la agenda internacional precisamente los países con experiencia democrática. La democracia visibiliza los derechos, como se indicó al inicio, y al sacarlos a la superficie, genera expectativas de reconocimiento efectivo. La democracia se exige a sí misma, por eso el ejercicio de la ciudadanía no puede ser estático ni ahistórico. De ahí que se ha afirmado que desborda los límites de quien es ciudadano según la Constitución y los sistemas jurídicos en cada país. Si el ejercicio de la ciudadanía refiere a la capacidad de incidir en la toma de decisiones de los asuntos que le afectan ; en el contexto de la globalización, los habitantes de un país democrático, tienen

¹¹ *Ibidem*.

¹² Para ampliar sobre la discusión : Shafir (editor). *The Citizenship Debates*. University of Minnesota Press. Minnesota, 1998. En particular los capítulos 9 y 11, de Will Kymlicka . "Multicultural Citizenship y el de Kathleen B. Jones. "Citizenship in a Woman-Friendly Polity" ; Bovens. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge University Press. United Kingdom, 1998. Particularmente, la Tercera Parte, "Active responsibility."

el derecho de exigir participar en los procesos que garantizan la adquisición y calidad de los bienes y servicios que propicien su bienestar y, precisamente para lograrlo, también el de los demás. En este sentido, la persistencia de las desigualdades y de la apropiación de la toma de las decisiones por parte de unas élites, aún en los países democráticos, muestra el camino todavía por recorrer en el ejercicio pleno de la ciudadanía y en el reconocimiento efectivo de los derechos humanos, que son finalmente el horizonte en el que se mira la democracia.

En esta perspectiva, la reflexión conceptual sobre el consumidor se ha visto enriquecida también con la lectura jurídica y constitucional, que la analiza desde el prisma del desarrollo histórico sobre los intereses y en consecuencia, los derechos.

Como lo indica Acosta Estévez, ello coincide con el debate respecto del carácter de los intereses de los consumidores como intereses difusos. El interés difuso se define como “el interés propio, jurídicamente reconocido, de un grupo social o colectividad indeterminada de sujetos desprovista de una organización que los tome para sí enteramente y tenga capacidad para su defensa, cuya tutela jurisdiccional responde a eventuales iniciativas meramente individuales.”¹³

Al respecto, es importante destacar la precisión que este autor hace en el sentido de que los intereses de los consumidores presentan la nota conflictiva característica de los intereses colectivos. A saber: 1. No son ni del todo individuales, ni generales, ni colectivos en sentido estricto ; 2. La amenaza sobre los mismos es raramente apreciable de manera “individualizada” ; en cualquier caso, es idéntica para todos, lo que hace que la reacción de un individuo sirva para los demás ; 3. Como consecuencia de su dependencia tecnológica casi total respecto del aparato productivo y de su conflicto permanente con los intereses de la producción, estos intereses están en estado de peligro permanente ; 4. La contemplación legal e institucional debe abarcar tanto al ‘consumidor’ como a los ‘consumidores.’¹⁴

Llama la atención que, si los intereses de los consumidores son considerados por las características mencionadas, como intereses difusos, ello coincida con la orientación que en los últimos años ha asumido también la misma política y activismo de protección al consumidor, la que como se verá más adelante, recupera la defensa de los llamados derechos humanos de tercera y cuarta generación, esto es, de los ‘intereses difusos’, que refieren a la defensa del medio ambiente y la diversidad cultural.

La protección del consumidor en la historia

¹³ Acosta Estévez. *Tutela Procesal de los Consumidores*. José María Bosch Editor, S.A. Barcelona, 1995 pp. 51-52

¹⁴Esta caracterización la hace Ghidini en *L’interêt des consommateurs comme intérêt diffus et sa défense*. RCDO, 1978 p. 36. Citado en Acosta Estévez. *Ibid*.

Es preciso dar cuenta que la política de protección al consumidor constituye un debate histórico, en el cual se ha ido construyendo, también históricamente, el mismo concepto de consumidor, y el rol de los activistas (organizaciones del más diverso tipo que la asumen como su bandera de acción política) y por supuesto el papel de las instituciones gubernamentales en los diversos ámbitos federal, estatal y local. Ello ha estado unido al avance de las estructuras económicas, sociales y de desarrollo científico y tecnológico que han ido modelando los objetivos de la protección al consumidor, así como complejizando los procesos y exigiendo mayores niveles de especialización y profesionalización en los diversos campos.

La siguiente tabla ilustra los tres períodos del desarrollo de la política de protección al consumidor, más generalmente aceptados en Estados Unidos.

Tabla 1.
Periodización de la Política de Protección al Consumidor en Estados Unidos

Período	Final de siglo XIX	1920s y 1930s	1960s y 1970s
Características del Mercado	Distribución Nacional Marcas de productos	Producción en masa Difusión de aparatos electrodomésticos Publicidad de imagen	Proliferación de la Producción Aumento del uso del crédito Complejos industriales, nueva tecnología Producción y consumo global
Nuevos medios de publicidad	Periódicos, revistas	Radio	Televisión
Principales	Seguridad en alimentos	Información objetiva	Seguridad en los

intereses	y medicinas Regulación de la competencia	Representación	productos Impacto social de la publicidad Mecanismos de resarcimiento
Protagonistas individuales	Upton Sinclair Harvey Wiley	Stuart Chase Frederick Schlink Arthur Kallet Colston Warne	Ralph Nader Esther Peterson Michael Pertschuk Sidney Wolfe
Libros importantes	The Jungle	Your Money's Worth 100,000,000 Guinea Pigs	Unsafe at Any Speed The Poor Pay More
Organizaciones de consumidores	National Consumers League	Consumers Union Consumers' Research Rural electrical coops	Consumer Federation of America Public Citizen, Inc. American Council on Consumer Interests
Legislación más importante	Pure Food and Drug Act Wholesome Meat Act Federal Trade Commission Act	Food, Drug and Cosmetic Act Wheeler-Lee Act	National Traffic Safety Act Truth-in-Lending Act Consumer Product Safety Act Magnuson-Moss Warranty Act
Causa declive de activismo	I Guerra Mundial	II Guerra Mundial	Administración Reagan

Fuente : Traducción libre para este ensayo, tomado de : Robert N. Mayer. *The Consumer Movement : Guardians of the Marketplace*. Twayne Publishers. Boston, 1989 pp. 13

Tal y como en la actualidad se plantea la protección y defensa de los derechos de los consumidores, puede situarse el conocido *Mensaje Kennedy al Consumidor* como un punto de partida que redefine y compromete definitivamente a los Estados y sociedades democráticas con la protección al consumidor. El discurso ante el Congreso, el primero sobre este tema por parte de un Presidente, fue pronunciado el 15 de marzo de 1962 y en el cual el Presidente Kennedy propuso la Declaración de los Derechos del Consumidor, incluyendo los derechos de : 1. Seguridad ; 2. Información ; 3. Posibilidad de elegir entre una variedad de productos y servicios a precios competitivos y ; 4. Una oportunidad de ser escuchado por parte del gobierno en la formulación de la política del consumidor.

No obstante lo anterior, no se presentan nuevas acciones de iniciativa gubernamental hasta 1964, ni cambios en la legislación hasta 1966. En opinión de algunos analistas, el mensaje de Kennedy al Consumidor es más importante en retrospectiva, que como fue percibido en ese momento. De hecho, hasta hoy la influencia

de este discurso es tal que, ampliado en algunos puntos, ha llegado a ser la clave ideológica del Movimiento Mundial del Consumidor.

Actualmente, se conocen siete Derechos del Consumidor ampliamente aceptados.¹⁵ Estos son :

- Derecho a la protección contra los riesgos que afectan la salud, la seguridad y el ambiente del consumidor.
- Derecho a la protección de los intereses económicos (precios) y sociales del consumidor (bienestar). Todas las personas tienen derecho al acceso a los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.
- Derecho a la información verdadera y oportuna sobre los productos : cantidad, (peso o medida), características (peso o medida, presentación, etc.), calidad (si es de primera o segunda u otra calidad).
- Derecho a la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de bienes y servicios, que le aseguren al consumidor la libertad de escogencia.
- La protección contra la publicidad engañosa y las prácticas abusivas del comercio que limitan al consumidor la libre elección.
- Derecho al acceso de eficientes sistemas administrativos y judiciales que le garanticen al consumidor la defensa de sus intereses y la reparación con prontitud de los daños ocasionados.
- Derecho a recibir apoyo del Estado para que los consumidores formen grupos y organizaciones, para que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afectan.

La Conferencia de agosto de 1986 sobre “La frontera de la investigación en el interés del consumidor,”¹⁶ puede ser considerada un punto de inflexión respecto de la calidad y cantidad de la investigación, políticas públicas, temas de agenda y fortalecimiento de la educación para todos, consumidores, decisores, activistas e investigadores sobre los derechos de los consumidores. Probablemente la consecuencia más importante de este análisis integral e interdisciplinario de los derechos del consumidor, es que lo sitúa definitivamente en el contexto del debate sobre los derechos humanos.

¹⁵ Reconocidos por Naciones Unidas como los Derechos Fundamentales de los Consumidores.. Explicación con detalle en Juan Gerardo Acosta. *Resolución Alternativa de Conflictos: medio idóneo para una protección global del consumidor*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, 1997 pp. 40-53.

¹⁶ Maynes (editor). *The Frontier of Research in the Consumer Interest*. ACCI. Columbia, 1988 pp. 4.

En realidad, el ejemplo más significativo en esta dirección, y retomado en la Conferencia de 1986, lo constituye la Declaración de los Derechos del Consumidor en la Atención Sanitaria, publicada en Canadá en 1974,¹⁷ que guarda un gran parecido con la propuesta de los cuatro puntos de Kennedy. Los derechos a la atención sanitaria, entendidos en el doble ámbito, como los derechos a la atención de salud y los derechos dentro de ésta, fueron definidos en ese momento como sigue :

- El derecho a ser informado
- El derecho a ser respetado como un individuo con la mayor responsabilidad de su propia atención.
- El derecho a participar en la decisión que afecta su atención sanitaria, y
- El derecho a un acceso equitativo a la atención sanitaria.

Se observa así que la protección al consumidor en su desarrollo histórico debe ser entendida también en el proceso de descubrimiento y reconocimiento de los derechos humanos. En efecto, ya esta polémica está presente respecto de los llamados derechos humanos de tercera y cuarta generación que refieren a los intereses difusos, como se indicó más arriba.

El activismo en favor de los consumidores

La mayoría de los representantes de las instituciones de gobierno y los activistas en favor de los derechos de los consumidores en los Estados Unidos, coinciden en afirmar que los conceptos de *consumidor* y *ciudadano* con frecuencia son utilizados indistintamente en este país. Sin embargo, cada vez más, sugieren que el término consumidor refiere a un concepto más bien pasivo. Consumidor alude a bienes y servicios intercambiables en el mercado, baratos y seguros, desde automóviles, hasta la atención sanitaria, pasando por los servicios de energía eléctrica, etc. Usualmente, apela a una actitud receptiva e individual. Ciudadano, en cambio, es un término más activo, un término que implica acción. Refiere directamente a una persona y/o grupos que defienden sus derechos. Ciudadano apunta hacia la idea de una acción política.

En esta perspectiva, los mismos grupos o individuos pueden ser analizados como consumidores y/o ciudadanos dependiendo de diferentes temas o momentos. Por ejemplo, un individuo o grupo actúa como *consumidor* cuando trata de hacer una compra racional con información adecuada que garantice la calidad de los bienes o servicios que está adquiriendo. Mientras que, el mismo, puede actuar como *ciudadano* cuando trata de

¹⁷ Janet L. Storch. "Consumer Rights and Health Care". En *Nursing Administration Quarterly* 4 (2) pp. 109-115. Winter 1980.

afectar las políticas públicas en los asuntos de su interés. Se observa así que ambos conceptos, para los fines de este ensayo muestran diferencias de énfasis, no son conceptos opuestos.

La experiencia en torno a la defensa de los derechos de los consumidores revela que el comportamiento del consumidor es mucho más frecuente que el de ciudadano. No obstante, lo más importante es que la protección de los derechos de los consumidores ha adquirido renovada vigencia en los Estados Unidos durante los últimos años, y ha incursionado en la agenda pública de los países democráticos como mecanismo fundamental para el control, de la calidad de los bienes servicios y la opción por avanzar en las garantías del bienestar. A ello se une el que el principio de rendición de cuentas que caracteriza el movimiento de protección al consumidor, ha puesto en el debate la relación entre derechos de los consumidores y participación ciudadana.

Como idea no es nueva, aunque se propuso en un contexto diferente durante los 70s. En 1973, Ralph Nader señalaba, respecto de Estados Unidos, que “ ... la mayoría de la gente piensa que son buenos ciudadanos porque obedecen a las leyes y votan durante las elecciones, pero ello se cae por su propio peso porque mucha gente y grupos poderosos no obedecen las leyes y casi la mitad de la gente sobre los dieciocho años no vota. Pero en un sentido más amplio, votar nunca es suficiente porque las decisiones que afectan a la población son tomadas ‘entre’ una y otra elección. Esto es, que lo que los ciudadanos hacen ‘entre’ las elecciones, es lo que decide que las elecciones sean un ejercicio de debate y decisión con mayor significado, o que no pasen de ser costosos concursos..., o sólo poco más que rituales.”¹⁸

En otro de sus escritos afirma que su objetivo de promover la defensa de los derechos de los consumidores a toda la población, es hacer pensar lo referente a los problemas del consumidor de un modo que desarrolle destrezas analíticas en las cuales se conecten de manera apropiada fenómenos separados en una perspectiva integral... que amplíe la visión hacia un ejercicio más pleno de sus derechos como ciudadanos.¹⁹

No obstante, la relación entre derechos de los consumidores como derechos ciudadanos es probablemente la principal novedad que introdujo la última década del siglo XX en el tema que nos ocupa. Novedad en la perspectiva y en el alcance. En efecto, como se indicó más arriba, el debate sobre “la calidad de la democracia” que está presente en los últimos años, particularmente en los países con democracias relativamente consolidadas, se constituye en un nuevo escenario en el cual la discusión sobre la cobertura y la calidad de los servicios desafía a los Estados y las sociedades que se consideran democráticas.

¹⁸ En Ross, 1973 : vii. Introducción escrita por Nader. Original en inglés. Traducción libre para este ensayo.

¹⁹ Nader, (editor). *The Consumer and Corporate Accountability*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. USA. 1973.

Es importante tomar en cuenta que el activismo en favor de los consumidores ha cambiado significativamente en los últimos 20 años, no solamente en Estados Unidos, sino que está en la agenda pública de los países europeos y latinoamericanos.²⁰ En Estados Unidos, éste ahora incluye un universo mucho más amplio de organizaciones. Cuenta con más que el liderazgo de Ralph Nader, sus colegas y discípulos muchos de los cuales, se han constituido en líderes de otras organizaciones, y más que el paraguas organizacional proporcionado por *Public Citizen*, desde 1971.

Es también más amplio que otras organizaciones reconocidas, como *Consumer Federation of America* y *Consumers Union* que, como se señala en la Tabla 1, fueron muy activas en la década de los 60s. y nuevamente en los 90s. Es innegable, sin embargo, la importancia que el protagonismo personal ha tenido en los Estados Unidos, como país pionero en el activismo en pro de los consumidores. Al respecto, los nombres más conocidos popularmente parecen ser el de Ralph Nader y Colston Warne, ambos fundadores y primeros presidentes de las dos más grandes organizaciones de consumidores.

Ahora bien, con la creación de nuevas organizaciones que focalizan su atención en industrias individuales e instancias gubernamentales específicas, los activistas han desarrollado un nuevo estilo de acción política. Este “nuevo estilo” es más evidente en los últimos diez años y ha ayudado a que ellos mismos incursionen en ámbitos como el Congreso, sobre la base de redes de trabajo para la formulación de políticas públicas, y ha contribuido a su habilidad de resistirse a la política de movilización de los negocios y la década “desreguladora”, durante las administraciones de Ronald Reagan y George Bush.

²⁰ La Comisión Europea ha creado mediante Decisión dl 13 de junio de 1995, un Comité de los Consumidores. Se trata de un órgano consultivo compuesto de veinte miembros nombrados por la Comisión con arreglo a un sistema de reparto (quince puestos a representantes de organizaciones e instituciones nacionales o regionales de consumidores y cinco puestos más a representantes de organizaciones europeas de consumidores), cuyas funciones consultivas no son objeto de remuneración y consisten en resolver los dictámenes solicitados o las preguntas planteadas por la Comisión en el ámbito de su competencia. Iglesias y Lete. “Notas sobre la protección de los consumidores en el Derecho Contractual. In *Dereito* 5(1). Universidad de Santiago de Compostela. 1996. Para casos específicos, puede verse : Council of Europe. “Participation by citizen-consumers in the management of local public services. En *Local and regional authorities in Europe*. No. 54. Council of Europe Press, 1994 ; IOCU. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Memoria del Seminario “La contribución de la educación del consumidor al desarrollo económico y social”. Convenio IOCU-UNESCO. Santiago, 1993 , “Los consumidores en la década de los 90”. Informe de Conferencia Regional de IOCU. Santiago, 1990 ; Mateu, Cepas y Pederal. *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*. Editorial Trivium, S.A. Madrid, 1986.

Hay al menos seis tipos de organizaciones de consumidores en los Estados Unidos :

Organizaciones de consumidores de ámbito nacional. Varias de ellas son asociaciones principalmente o exclusivamente dedicadas a mejorar la protección del consumidor o el servicio al cliente ; y muchas abogan por los intereses de los consumidores ante el Gobierno, el Congreso y las Cortes, así como en los medios de comunicación. En la actualidad hay veintiocho organizaciones de consumidores de ámbito nacional, pero algunas de ellas son derivadas de otras. Como ejemplo, *Congress Watch* y *Public Action* son “hijos” de *Public Citizen*. *Public Action*, con sus tres millones de miembros representados en treinta y cuatro organizaciones de ámbito estatal, en temas tan diversos como las reformas de la atención sanitaria, la defensa del medio ambiente, energía, transporte, y derechos civiles, es la “hija mayor” de *Public Citizen* y es independiente de ésta.²¹ Por su parte, *Consumer Federation of America*, está compuesta por más de 240 organizaciones que se dedican a representar los intereses de los consumidores ante el Congreso y las instituciones del Gobierno Federal, en temas como el servicio telefónico, seguros, finanzas, medio ambiente y atención en salud.

Agencias de Negocios (Better Business Bureaus -BBB's-). Son organizaciones sin fines de lucro principalmente integradas por miembros locales de negocios. El énfasis de las actividades de las BBB's es promover la ética en el mercado impulsando la publicidad y prácticas de venta honestas y proporcionando mecanismos de resolución alternativa de disputas. Las BBB's ofrecen una variedad de servicios al consumidor incluyendo los servicios de mediación y arbitraje. El *Council of Better Business Bureaus* es la organización paraguas de las BBB's y apoya las demandas acerca de la veracidad y precisión de los reclamos por la publicidad. Hay casi doscientas BBB's en los Estados Unidos y dieciséis en Canadá.

Corporación de Consumidores (Corporate Consumer Contacts). Estas oficinas se encuentran ubicadas dentro de las empresas. La mayor parte de esas empresas son parte de la Sociedad de Profesionales en Negocios sobre Asuntos del Consumidor (SOCAP, por sus siglas en inglés). Esta sociedad con dos mil seiscientos miembros representados en más de 1.500 empresas, incluye grandes firmas nacionales y multinacionales, así como pequeñas y medianas empresas en Estados Unidos y Canadá.

Fabricantes de Automóviles y Programa de Resolución de Conflictos. Las disputas con la *General Motors* constituyen un emblemático inicio de la protección al consumidor en los años setenta. Los programas, usualmente conocidos como resolución alternativa de conflictos (RAC) son los mecanismos más significativos en estas áreas. Generalmente se identifican tres tipos de RAC : arbitraje, conciliación y mediación. La consecuencia más importante de estos programas es que han llegado a hacer referencia clave para los diálogos de paz y resolución de conflictos armados en diferentes países del mundo.

²¹ En la actualidad, *Public Citizen* cuenta con 150.000 miembros y está conformada por seis Divisiones, todas con su representación en Washington : *Congress Watch*, *The Health Research Group*, *The Litigation Group*, *The Critical Mass Energy Project*, *Global Trade Watch* y *Buyers Up*.

Asociaciones de Profesionales y de Comercio. Las empresas que ofrecen productos similares y los individuos que practican profesiones afines a menudo comparten su participación en diferentes asociaciones. El propósito fundamental de estas asociaciones es proveer diversos servicios a sus miembros así como tener a disposición programas de resolución de conflictos para ayudar a resolver problemas entre las empresas miembros y los consumidores.

Oficinas de Protección al Consumidor de ámbito Federal, Estatal y Distrital. Estas instancias se dedican a mediar las demandas presentadas, a procesar a los infractores de las leyes del consumidor, autorizar y regular diversas actividades, promover una legislación más comprometida con la protección del consumidor, proporcionar materiales educativos y abogar por el interés del consumidor. Sobre esta impresionante red gubernamental de apoyo al consumidor cabe destacar que cada departamento del Gobierno Federal de los Estados Unidos tiene al menos una oficina de asuntos del consumidor. A ello se unen otras oficinas interdepartamentales como la Comisión de Derechos Civiles, Comisión para la Seguridad de Productos del Consumidor, etc.

Es importante indicar que la investigación se realizó en Washington, porque el interés estaba en conocer los mecanismos de cabildeo y de influencia en las instancias de decisión pública, particularmente el Congreso. En cualquier caso, hay que tomar en cuenta que ésta constituye sólo una parte de la red que se teje con la multiplicidad de organizaciones del más diverso tipo, así como oficinas gubernamentales de ámbito estatal y local, que constituyen las bases de aquellas que tienen oficinas cerca de Capitol Hill.

Política del consumidor y democracia.

Con Maney y Bykerk,²² es posible afirmar que, en los sistemas políticos democráticos, las decisiones que se toman son elegidas como asuntos de interés oficial especialmente. Estas decisiones autorizan, impulsan y monitorean la burocracia que ejecuta las políticas que afectan a los ciudadanos y los intereses de los consumidores en la vida cotidiana. Para estos autores el proceso por el cual el gobierno estadounidense expande su cobertura sobre la política económica durante el *New Deal* es bien conocido. Sin embargo, el contexto de las relaciones entre el gobierno y el mercado en el período contemporáneo no es bien comprendido. Pero no solamente para Estados Unidos, puede afirmarse que esta es una carencia también en otros países. En esta perspectiva el análisis del interés público del activismo del consumidor puede iluminar ambos, el poder del mercado y la capacidad gubernamental.

²² *Op.cit.* 1994 pp. 135-147. Para los objetivos de este apartado, este libro se considera central para situar la relación entre derechos de los consumidores, participación ciudadana y democracia. De especial interés los Capítulos 1,5 y 8, “Consumers and the Public Interest”, “Civic Outcomes” y “High Politics”, respectivamente.

La novedad de la política del consumidor en la década de 1990, especialmente, es el énfasis en el Congreso. La presencia en el Congreso ha permitido una relectura de las acciones desarrolladas por el movimiento de protección a los consumidores que en décadas anteriores se dirigían principalmente al Poder Ejecutivo y sobre éste al líder del Ejecutivo. Sin embargo, las organizaciones de consumidores creadas en el último cuarto de siglo han crecientemente reconocido la primacía del rol del Congreso en la política del consumidor. La influencia del sector empresarial en el gobierno se ha hecho más evidente a partir de 1977 una vez que se ha visto el crecimiento de la apatía frente a las élites políticas. De hecho el rol de varias de las instancias no gubernamentales se ha desarrollado mediante coaliciones con instituciones gubernamentales a fin de apoyar u oponerse a cambios políticos específicos.

Por lo tanto, las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial a las que los activistas del consumidor pretender dar seguimiento, son un camino cada vez más complejo. Las grandes firmas, las asociaciones de comercio y sus representantes en Washington están dedicados a realizar una amplia variedad de actividades que incluyen el cabildeo, las relaciones públicas, el monitoreo, las acciones ante el gobierno y otros afines. Todo esto significa que están inmersos en una compleja red de contactos por medio de la cual ponen en marcha el logro de importantes objetivos políticos.

Por otra parte los defensores de los consumidores buscan institucionalizar su acceso al Congreso y a las instancias del Poder Ejecutivo a través de la participación en organizaciones de ámbito comunal o en redes de trabajo con el propósito de alcanzar los mismos objetivos. Esto es, que ellos buscan que la formación de opinión pública contribuya en la solución de problemas emergentes, en las cuales las propuestas de las organizaciones sean tomadas en cuenta y se les dé oportunidad de monitorear la ejecución de la política.

En opinión de Frank Clemente, como director general de *Congress Watch*, el objetivo es el cambio de la ecuación política y exigir cuentas de la democracia representativa, como una responsabilidad cívica. No solamente respecto de las instancias del gobierno, sino también de las corporaciones nacionales. El concepto de redes políticas proporciona la construcción analítica necesaria para visualizar la interacción de los que ejercen el cabildeo en el sector empresarial, los consumidores críticos, los miembros del gobierno y otros actores activos en la política del consumidor en Washington durante este período. La toma de decisiones del Congreso en general y las acciones de las comisiones legislativas en particular, han sido el corazón de las disputas

políticas acerca de los asuntos de los consumidores. Pero también constituyen los vínculos esenciales en las redes de trabajo en temas como la reforma de la atención sanitaria, el comercio, la reducción del déficit y la reforma gubernamental durante la administración Clinton.

En este contexto, el dilema para aquellos que se pronuncian en favor de una mayor influencia ciudadana sobre los decisores del gobierno, es cómo hacer el mejor uso de la combinación de intereses de los diferentes grupos, con diversas tácticas y estrategias. Por ejemplo, educación pública, litigio, cabildeo, campañas electorales, etc.

A ello se une formas arriesgadas de participación política, como son las protestas canalizadas por medio de bloqueos, paros, etc. La idea de entender la protección y defensa de los consumidores como un activismo de interés público, es un fenómeno de gran importancia porque ha mostrado el compromiso presente en muchas controversias en el mismo gobierno sobre muchos temas y ha ayudado a introducir nuevos temas en la agenda pública de las últimas dos décadas.

La influencia creciente y las expectativas ciudadanas de que la política democrática debería corregir al menos los peores excesos del mercado, ha proporcionado un fértil terreno para los esfuerzos por elevar los asuntos de la cuestión ecológica y del consumidor como puntos de la agenda gubernamental de los Estados Unidos en el último cuarto de siglo.

La expansión de los grupos de promoción de la ciudadanía es apoyada por grandes tendencias, la más notables la creciente movilización de las capas medias profesionales desde los años 60's.²³ Desde ese punto de vista, los consumidores, la cuestión ambiental y otras organizaciones de interés público son parte de un ámbito más amplio de intereses ciudadanos, que han establecido nuevos vínculos entre lo público y los decisores gubernamentales en Washington. Para los años 80's, los ciudadanos podían elegir dentro de una variedad de grupos "por la causa", que expresan esos diversos puntos de vista en los temas políticos. El hecho de que hubiera más grupos y más gente participando fue igualmente importante.²⁴

No hay evidencia que el número de esas organizaciones se vaya a reducir sustantivamente en el corto plazo, más bien pueden resultar más atractivas y despertar mayor atención en el contexto de insatisfacción ciudadana como lo está haciendo hasta ahora. Los participantes en las redes políticas en Washington reclaman diferentes mecanismos de legitimidad. Las instancias oficiales reclaman roles significativos en todo el proceso político en virtud de su privilegiada condición de representación ciudadana otorgada por el proceso electoral. Los sectores empresariales por su parte sustentan sus

²³ Amplia discusión sobre este tema en García Canclini. *Op. cit.* 1995.

²⁴ Maney y Bykerk. *Op. Cit.* 1994 pp. 53-71.

reclamos de legitimidad en la experticia que poseen acerca de las necesidades que son satisfechas a través del mercado.

Parece claro que los activistas del consumidor han tenido éxito, en parte, porque brindan información crucial sobre actitudes públicas que son del interés de los decisores. Estos reclamos de legitimidad también se sustentan en la habilidad de movilizar la experticia que es independiente de la investigación en asuntos públicos, disponible por parte del cabildeo de los empresarios. Los activistas del interés público que han removido los roles consultivos en los corredores del poder en Washington, también reclaman su papel en el desarrollo del movimiento en favor de los consumidores sobre todo, en los cambios de los estilos de vida e intereses en las grandes sociedades.²⁵

Sin embargo, los defensores de consumidor son criticados por no avanzar en una reforma sustantiva del capitalismo americano. Algunos críticos liberales les critican su visión de la redistribución tan poderosa como la del “New Deal” y por tratar de balancear el mismo sistema de dominación con la democracia participativa y el acceso a las Cortes.²⁶ Algunos autores llaman la atención que las reformas alcanzadas en la defensa de los derechos de los consumidores no socavan el poder del Congreso que se mantiene igual, así como la relación entre los poderes del Estado.

En este contexto, si las expectativas públicas respecto del gobierno se mantienen bajas, el poder del sector empresarial continuará incrementando cada día su influencia en las instancias de toma de decisiones en Washington. La política de promoción ciudadana, y en particular el activismo de interés público es un fenómeno muy importante porque es una de las expresiones más fuertes en la política americana contemporánea comprometida con el incremento de la democracia, esto es, con mayor participación.²⁷

Probablemente la novedad más importante es la defensa de la libertad de información que promueven los activistas del consumidor.²⁸ En esta perspectiva la información es un derecho pero es también una responsabilidad ciudadana. Es fundamental y está en la base de la democracia: “...nosotros deberíamos saber que es lo que está pasando con nuestro gobierno. Cómo las instituciones de gobierno toman decisiones sobre asuntos que afectan la vida cotidiana. Además, conocer cuál es el nivel

²⁵ Mayer. *Op Cit.* 1989.

²⁶ Harris y Milkis. *The politics of regulatory change*. Oxford University Press. New York, 1989. Referido en Maney y Baykerk. *ConsumerPolitics : Protecting Public Interests on Capitol Hill*. Greenwood Press. CT. 1994 p. 141.

²⁷ Alford y Friedland. *Powers of theory : Capitalism, the state and democracy*. Cambridge University Press. NY 1985. Referido en *Ibid.* p. 145.

²⁸ La importancia de la información como derecho de los consumidores ha sido avalada por Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General 30/248 del 16 de abril de 1985 sobre Directivas para la protección del consumidor. Véase también la Directiva del 25 de julio de 1985 emitida por la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, en la que contempla el defecto de información como generadora de responsabilidad por los daños que los bienes y servicios puedan ocasionar al consumidor.

de influencia de las grandes empresas y corporaciones en la toma de decisiones, que es en principio una tarea gubernamental. Cómo influyen en nuestros gobernantes que son nuestros representantes.”²⁹ En esta perspectiva la transparencia es de vital importancia en los activistas del consumidor. Está presente en sus medios y en sus fines.

La mayoría de los analistas están de acuerdo que las políticas del consumidor muestran más claramente que ha tenido más tropiezos que victorias y que las bajas expectativas que los ciudadanos tienen respecto del gobierno han ganado terreno generando un escepticismo respecto de la capacidad de los gobiernos y sociedades democráticas de generar transformaciones que cambien sustantivamente la distribución del poder.

Consideraciones finales

La experiencia de la protección de los consumidores en Estados Unidos, muestra que los sistemas políticos democráticos no son capaces de resolver los problemas públicos sin involucrar sus diferentes actores sociales.

Aunque el concepto de ciudadanía sigue siendo objeto de múltiples definiciones, lo que es claro es que el rol del ciudadano es obviamente central a la democracia y urge enfrentar las responsabilidades y derechos de los ciudadanos en la modernización de la democracia, a fin de que se recupere la confianza de la ciudadanía respecto de la capacidad de los gobiernos democráticos de resolver los problemas de desigualdad imperantes en nuestras sociedades.

Es difícil aceptar que la democracia puede coexistir y de hecho coexiste con procesos antidemocráticos. Pero por otra parte, probablemente lo más interesante que muestra la política del consumidor, es la capacidad de estas sociedades de redireccionar y repensar sus mismos conceptos centrales, como el de ciudadano y hoy el de consumidor. Ello no debe llamar a error en el sentido de mistificar el concepto de consumidor, el que sigue siendo utilizado como un factor decisivo en el desarrollo empresarial y de la competencia en el mercado. La protección de los consumidores como estrategia global de la política económica en las sociedades contemporáneas, para competir con ventajas comparativas en el escenario internacional, es una pregunta que queda abierta y a la que no da cuenta este ensayo.

El objetivo más bien, como se indicó al inicio, ha estado centrado en identificar puntos de intersección entre la búsqueda por avanzar en un ejercicio más pleno de la ciudadanía y la experiencia de cabildeo y logro de los derechos de los consumidores, ante las instancias de toma de decisiones. En este sentido, no cabe duda que la experiencia aporta numerosos elementos y sitúa el ejercicio de la ciudadanía como expresión de intereses diversos, que reflejan la heterogeneidad de la sociedad. Y que sólo tomando en cuenta que los mismos derechos de los consumidores se inscriben en aspiraciones más

²⁹ Mark Clemente. Director General de Congress Watch. Entrevista realizada por la autora el 21 de mayo de 1999 en su despacho.

amplias, como son la defensa del medio ambiente y el respeto a la multiculturalidad, pueden estos ser ejercidos más plenamente.

En esta perspectiva es que resulta de interés analizar esa impresionante red de mecanismos, legislación, actores institucionales, no gubernamentales y empresariales como procesos de construcción democrática que se tejen alrededor de los intereses compartidos, diferentes y contrapuestos que se conjugan en las interacciones entre unos y otros. El debate sobre democracia y mercado, está cada vez más siendo sustituido por democracia y bienestar. Los conceptos de ciudadano-consumidor muestran hoy esa fuerte interacción entre ambos. La principal expectativa que genera la democracia, al promover los derechos humanos, es la reducción de las desigualdades y el logro del bienestar. La ciudadanía elige un grupo de representantes para alcanzar estos objetivos.

El desafío que enfrentan así las democracias, es que, o fortalecen el binomio demandas ciudadanas/respuesta institucional, o condenamos la democracia a un estancamiento que en la dinámica cotidiana acumula procesos no democráticos cada vez mayores que constituyen una seria amenaza a la reversibilidad. Ese es un temor que la democracia no debería perder nunca. Este no es un temor negativo, es un temor constructivo. Es un temor que deriva en la necesidad y exigencia de información sobre qué está pasando en la sociedad, cómo se están gastando los dineros de los impuestos, cuántas personas asisten a la escuela y cuántos están vacunados contra las enfermedades previsibles. Al cuestionar los partidos políticos, no se trata de negar su importancia en el funcionamiento de la democracia, sino de saber si hay algo de nuevo en ellos que pudiera cambiar la justificada percepción de que tienen mucho de acusaciones de corrupción y poco de proyecto de desarrollo.

La relación democracia y bienestar, deviene hoy más que nunca indispensable entre las sociedades con tradición democrática: la democracia genera expectativas y el compromiso de cumplirlas. La democracia se fortalece si las instituciones rinden cuentas a sus representados de su propia gestión y si no lo hacen, es la ciudadanía quien debe pedirlos. El activismo en favor de los consumidores ha abierto brecha en esta dirección. Y plantea la rendición de cuentas como una responsabilidad cívica, no solamente de las instituciones públicas y privadas, sino de los mismos ciudadanos-consumidores.

La persistencia de las desigualdades, es una interpelación que alude a todos los actores sociales en las democracias contemporáneas. Nadie puede darse por desentendido. Democracia y desigualdad sigue siendo una contradicción que la debe mantener alerta sobre sus propios límites y alcances. Le recuerda que es un proceso en permanente construcción. Que ha asumido un compromiso con la historia y debe cumplirlo.

Bibliografía

Acosta, Juan Gerardo. *Resolución Alternativa de Conflictos: medio idóneo para una protección global del consumidor*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, 1997

Acosta, José B. *Tutela procesal de los consumidores*. José María Bosch Editor, S.A. Barcelona, 1995

Alcántara, Manuel. "Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina". Ponencia presentada en la conferencia dictada en la Universidad de Costa Rica. San José. Sep., 1998

Alfino, Mark, John S. Caputo y Robin Wynyard (editores). *The McDonalization revisited: critical essays on consumer culture*. PRAEGER. Westport, CT. 1998

Araya, Mauricio y otros. *Mecanismos de control político en Costa Rica*. Memoria de Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1998

Araya, Sergio y otros. *Procesos de descentralización en la década de los años 90 : límites y espacios para la participación ciudadana*. Memoria del Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1999

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Leyes #5665. Protección al Consumidor. San José, 29 de febrero de 1975.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Leyes #7472, 7506 y 7854, *Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor*. San José. Dic. 1994, Mayo. 1995 y Dic. 1998.

Aydelotte, Myrtle K. "The patient's bill of rights implications for the health system". In: *Consumerism and Health Care*. National League for Nursing. Washington, D.C. 1978

Baudrit, Luis. "Comentarios a la nueva ley de protección del consumidor". In *Ivstitia*. #101 San José, 1995

Mark Bovens. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge University Press. United Kingdom, 1998

Brobeck, Stephen J. *The modern consumer movement: references and resources*. G.K. Hall & Co. Boston, Mass. 1990.

Cipriano Silva, Mary. "Ethics of consumer rights in managed care". In *Nursing Connections*. Summer; 10(2). 1997

Comisión Nacional del Consumidor. *Educación al consumidor*. Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica. San José. Jun. 1996

Comisión Nacional del Consumidor. Memoria del Seminario “Promoción de la libre competencia y defensa efectiva del consumidor”. Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica. San José. Nov. 1992

Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. *Defensa efectiva de los derechos del consumidor*. CONAMAJ. San José, 1999

Council of Europe. “Participation by citizen-consumers in the management of local public services. En *Local and regional authorities in Europe*. No. 54. Council of Europe Press, 1994

Gabbot, Mark y Gillian Hogg. *Consumers and services*. John Wiley & Sons. West Sussex

García Canclini, Néstor. *Consumidores y Ciudadanos*. Editorial Grijalbo, México, 1995

Guilles, Peter, “Reforma de Derecho de Obligaciones y protección del consumidor en la República Federal Alemana”. In *Revista Judicial*. #54. San José, 1991

Gutiérrez, Miguel y Jorge Vargas. “Auditoria Ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica”. Proyecto Estado de la Nación. San José, 1998

Iglesias, Julio y Javier Lete. “Notas sobre la protección de los consumidores en el Derecho Contractual. In *Dereito* 5(1). Universidad de Santiago de Compostela. 1996.

International Organizations of Consumer Unions (IOCU). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. “Los consumidores en la década de los 90”. Informe de Conferencia Regional de IOCU. Santiago de Chile. 19-23 de nov. 1990

International Organizations of Consumer Unions (IOCU). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Memoria del Seminario “La contribución de la educación del consumidor al desarrollo económico y social”. Convenio IOCU-UNESCO. Santiago de Chile. Abril de 1993

Kliksberg, Bernardo. “Repensando el Estado para el Desarrollo Social : más allá de dogmas y convencionalismos. Lección Inaugural. Primer Ciclo de 1998. Universidad de Costa Rica. San José, 25 de mayo de 1998

López, Roberto. “La información al consumidor: régimen constitucional, legal y reglamentario. In *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. Rubinzal-Culzoni Editores. Santa Fe. s.f.

Maney, Ardith y Loree Bykerk. *Consumer Politics: Protecting Public Interests on Capitol Hill*. Greenwood Press. Westport, CT. 1994

Mateu, José Francisco, Rafael Cepas y María. Jesús Pederal. *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*. Editorial Trivium, S.A. Madrid, 1986

Maynes, E. Scott y ACCI Research Committee (editores). *The Frontier of Research in the Consumer Interest*. American Council on Consumer Interests. Columbia, Missouri, 1988

Mayer, Robert N. *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*. Twayne Publishers Boston, Mass. 1989

Miranda, Miguel. “Nueva política de protección al consumidor”. En *El Detallista*. #3. Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas. San José, 1996

Nadel, Mark V. *The Politics of Consumer Protection*. Bobbs-Merrill Educational Publishing. Indianapolis, 1971, UD. England, 1998.

Nader, Ralph (editor). *The Consumer and Corporate Accountability*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. USA. 1973

Novello, Dorothy Jean. “The consumer’s role in health care”. In: *Consumerism and Health Care. National League for Nursing*. Washington, D.C. 1978

Piza, Rodolfo. “A propósito de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor”. In *Ivstitia*. #102 San José, 1995

Proyecto Estado de la Nación. *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Informes I, II, III, IV y V. PNUD-UE-CONARE-Defensoría de los Habitantes. San José. Sep., 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999

Ross, Donald K. *A Public Citizen Action Manual*. Grossman Publishers. New York, 1973.

Shafir, Gershon (editor). *The Citizenship Debates*. University of Minnesota Press. Minnesota, 1998

Sparrow, Margaret W. “Consumerism: its impact on America’s health professionals”. In: *Consumerism and Health Care. National League for Nursing*. Washington, D.C. 1978

Storch, Janet I. “Consumer rights and health care”. In: *Nursing Administration Quarterly*. 4(2). Winter, 1980

Urcuyo, Constantino. Ciudadanía. En *Documentos de Trabajo*. No. 11. CIAPA. San José, mayo de 1999

Warne, Colston E. y Richard L.D. Morse. *The Consumer Movement*. Family Economics Trust Press. Manhattan, Kansas, 1993

Wolfe, Sidney y otros. *13012 Questionable Doctors*. A Public Citizen Health Research Group Report. Washington, D.C. 1996

Gobierno Local y el Uso de Tecnologías de Información y Comunicación

Graciela Kisilevsky³⁰

Introducción

La difusión de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), el crecimiento de su uso y el aumento de sus capacidades ha generado la preocupación sobre las posibilidades de exclusión que éstas pueden producir.³¹ El rápido avance de la utilización de TICs en sectores del mercado y algunos gobiernos locales, nos enfrenta a las distintas posibilidades que los individuos tienen de adoptarlas y utilizarlas.

La implementación de redes electrónicas comunitarias es una de las respuestas para la inclusión, para reducir la brecha entre quienes tienen y no tienen acceso a la tecnología, y fortalecer la formación de una ciudadanía más plena. La elección de representantes es el acto que distingue por excelencia las prácticas de participación democrática. Sin embargo éstas no se agota en esta instancia, se complementan con la incorporación de los ciudadanos a los procesos de negociación y de toma de decisiones. No sólo se trata de que los ciudadanos puedan participar en el proceso y en la toma de decisiones, sino también incluir los temas que los afectan.³²

¿Qué son las redes electrónicas comunitarias? ¿Qué objetivos persiguen?,
¿Quiénes son los actores que intervienen en su construcción? ¿Cómo se implementan?
¿Poseen las TICs un alto potencial para democratizar y reforzar la vida comunitaria?
¿Transforman las TICs las prácticas políticas EN EL nivel de los gobiernos locales?

Este trabajo intentará responder a estas preguntas a partir de un estudio de caso sobre la construcción de una red electrónica comunitaria en la ciudad de Austin Texas, Estados Unidos de América. Esta ciudad es un centro de alta tecnología donde el que 55% de los hogares poseen conexión a Internet, y atraviesa por un período de crecimiento económico impulsado por la radicación de industrias de alta tecnología.

La ciudad de Austin, capital del estado de Texas, es sede de importantes unidades de investigación como la Universidad de Texas, de un gobierno local sumado a sostener e impulsar el crecimiento de la ciudad a través de sus políticas urbanas y de acceso a la tecnología, y una población que se transforma por las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo. Acompañando este crecimiento, Austin Free Net, una organización sin fines de lucro, ha venido trabajando en la habilitación de accesos públicos a

³⁰ Agradezco al Woodrow Wilson Center Latin American Program por esta oportunidad y al Departamento de Gobierno de la Universidad de Texas por las facilidades que me brindaron.

³¹ Sobre la discusión de exclusión en la era de la información ver Manuel Castells, Artur Serra, Schuler.

³² Robert Dahl en su trabajo *Democracy and its Critics* propone cinco criterios básicos a tener en cuenta para el desarrollo de procesos de participación democráticos comunitarios: Participación efectiva, votación equitativa, comprensión de la información, control de la agenda, e inclusión.

tecnología informática y de comunicaciones, y participando activamente junto con otros actores, en la conexión de uno de los sectores más afectados por la pobreza de la ciudad, el East Austin, habitado por población afro-americana e hispana de bajos ingresos. Estas características hacen de la ciudad de Austin un observatorio ideal para estudiar los alcances de la implementación de redes electrónicas comunitarias y la contribución que las TICs hacen a las prácticas democráticas en el ámbito de los gobiernos locales.

Hoy miles de ciudades en los Estados Unidos poseen páginas web en la *World Wide Web* y en más de doscientas se han desarrollado proyectos para la implementación redes comunitarias.³³ Muchas de ellas fueron impulsadas por una línea de subsidios otorgada por el *Telecommunications and Information Infrastructure Assistance Program* (TIIAP) para fomentar la construcción de la “autopista de la información”³⁴ en el marco de la *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA) bajo la órbita del Departamento de Comercio del Gobierno Federal entre los años 1994 y 1995.

“Un país que trabaja inteligentemente; que posee un gobierno más eficiente y menos oneroso, guiado por una ciudadanía bien informada; que produce puestos de trabajo calificados y educa a sus ciudadanos para ocuparlos; que abre el camino para salir de la pobreza; que promueve la educación permanente, la salud pública y la vida cultural de nuestras comunidades: esta es la promesa de la Infraestructura Nacional de Información”³⁵. Esta promesa encierra los ejes y principios estratégicos que persiguió la construcción de una Infraestructura Nacional de Información sustentada en el soporte tecnológico que le brindan las TICs. Estos principios están relacionados al concepto de desarrollo sustentable, (en el que el crecimiento económico se realiza conservando la equidad y cuidando el medio ambiente), de las comunidades y economías locales.

En este equilibrio entre desarrollo económico y social los gobiernos locales, según Manuel Castells, deben recuperar “el control social del proceso de desarrollo, necesitan establecer sus propias redes de información, de toma de decisiones y de alianzas estratégicas, para poder emular las organizaciones que sustentan el poder”³⁶ o como expresó una concejal de la Ciudad de Austin “el gobierno debe prestar atención y no dejarlo todo librado al sector privado”³⁷

³³ Roza Tsagarousianou, Damian Tambini, Cathy Bryan *Cyberdemocracy, Technology, Cities, and Civic Networks*, chapter 1, pag. 2. Routledge, London-Great Britain 1998.

³⁴ “Information Superhighways” fue un término creado por Al Gore vicepresidente de los Estados Unidos a comienzo de la década de 1990.

³⁵ “A country that works smarter; enjoys more efficient, less costly government, guided by a well-informed citizenry; that produces high quality jobs and educated citizens to fill them; that paves a road away from poverty; that promotes life-long learning, public health and cultural life of our communities: this is the promise of the National Information Infrastructure” Civile, R., Fidelman, M., Altobello, J. “A National Strategy for Civic Networking: A Vision of Change.”
gopher://civic.net:2400/00/ssnational_strat/national_strategy.

³⁶ Castells, M. *La Ciudad Informacional*, pag.488/489. Ed. Alianza Madrid 1995.

³⁷ Entrevista a Jackie Goodman, miembro del Consejo de la Ciudad de Austin.

Pero los gobiernos necesitan además conservar su legitimidad. Para ello las TICs pueden ser una excelente herramienta, brindar transparencia a la gestión, mediante la publicación de información sobre propuestas, decisiones y acciones. Su capacidad de interactividad brinda la posibilidad de revitalizar el debate y la reflexión ciudadana sobre los temas que ocupan al gobierno generando instancias electrónicas de participación ciudadana que permiten la consulta de la población más rápida y directamente para la toma de decisiones. Una de las estrategias adoptadas por los gobiernos locales ha sido contemplar dentro de sus objetivos el acceso universal para construir sus redes. Es decir, la posibilidad de que todos los habitantes de la ciudad sin ningún tipo de discriminación puedan acceder y utilizar las tecnologías de información y comunicación gratuitamente mediante la apertura de espacios abiertos al público. Este principio, el acceso universal, es el que dio sentido a la construcción de *freenets* o *community networks*.

Las redes electrónicas comunitarias (también llamadas *freenets*, o *community networks*) surgieron a partir de iniciativas privadas o por iniciativa del gobierno local. Estas redes están primordialmente dedicadas al desarrollo de recursos de información local y a abrir la era de la información al mayor número de personas.³⁸ Estas comunidades utilizan computadoras interconectadas para comunicarse entre sí (CMC Computers Mediated Communication) pero son más que los equipos y los programas.³⁹

Howard Rheingold define las comunidades virtuales como conformaciones sociales que emergen de la Red cuando un número relativamente elevado de personas, unidas por un interés común, mantiene discusiones por un tiempo prolongado y conforman redes de amigos personales y profesionales en el ciberespacio. Es Douglas Schuler quien adhiere el componente geográfico partiendo del concepto sociológico de red comunitaria que describía los modelos de comunicación, las relaciones en una comunidad y como se trataban los problemas sociales en la comunidad. “Las nuevas redes comunitarias basadas en redes informáticas son una innovación reciente dirigidas a ayudar a revitalizar, reforzar y expandir las redes comunitarias existentes, basadas en las personas, de la misma manera en que anteriores invocaciones cívicas han ayudado históricamente a las comunidades”...Las redes comunitarias “están orientadas a avanzar en los objetivos sociales, como construir conciencia comunitaria, alentar la participación en la toma de decisiones políticas locales, o desarrollar oportunidades económicas para sectores carenciados. Una red comunitaria cumple estos objetivos apoyando a las comunidades más pequeñas dentro de las grandes comunidades y facilitando el intercambio de información entre individuos y estas pequeñas comunidades”⁴⁰

³⁸ La primer freenet fue creada por Tom Grunder en 1986 es la Cleveland Free-Net con una inversión de AT&T y la primera red impulsada desde un gobierno local fue PEN, (Public Electronic Net) en Santa Mónica California. Serra Artur y Navarro Leandro “La sociedad civil, protagonista de la era digital. Net conexion pag.69.

³⁹ Cisler, S. en Serra, A y Navarro, L. Op. Cit.

⁴⁰ Schuler, D. *New Community Networks. Wired for Change*. ACM Press Books and Addison-Wesley Publishing Company, New York 1996.

Las comunidades electrónicas poseen el potencial para incrementar la participación ciudadana. Muchas redes generan foros de discusión, listas de correo electrónico, canales de *chat*, ofrecen acceso a la información sobre los servicios y acciones que realiza el gobierno de la ciudad y correo electrónico.

En la ciudad de Austin comenzó a construirse una red electrónica desde 1995 conectando inicialmente las bibliotecas públicas de la ciudad y luego a otras organizaciones independientes localizadas en sectores de bajos recursos. *¿Cuáles han sido sus alcances? ¿En que medida contribuyó a la creación de un nuevo espacio cívico?*

Para dar respuesta a los interrogantes aquí planteados el presente proyecto se organizó en tres ejes de investigación:⁴¹

- Estudiar las características y objetivos para la implementación de una red electrónica comunitaria en la ciudad de Austin y los actores que intervienen en su construcción.

- Identificar los actores que utilizan TICs y su modalidad de uso.

- Analizar el uso de las nuevas tecnologías por los representantes políticos locales y su percepción con respecto a su utilidad para la participación ciudadana.

Estos ejes tienen por finalidad conocer como se implementó una red electrónica en particular y conocer sus alcances con respecto al uso de TICs para fomentar las prácticas democráticas.

Austin, un observatorio ideal

La ciudad de Austin, capital de estado de Texas, está ubicada en la zona central del estado en el Condado de Travis. Atravesada por el río Colorado, la ciudad ocupa una superficie de 232,26 millas cuadradas, con una población de 613.458 habitantes para 1998. Su población aumentó entre 1988 y 1998 un 32% para la ciudad y un 34% para su área metropolitana⁴².

Según los datos producidos por el Gobierno de la Ciudad, la etnia mayoritaria es blanca (un 57% de la población). Le siguen en importancia hispanos (27,3%), Afro-americanos (11,5%) y otros (4,1%). Datos más actualizados del *Austin Independent School District*, que agrupan a los estudiantes por etnia, sugieren un cambio en esta

⁴¹ Ver Anexo Metodológico.

⁴² El *Metropolitan Statistical Area (MSA)* comprende los condados de Travis, Hays, Williamson, Bastrop y Caldwell. Su superficie total es de 2.705 millas cuadradas. La población es de 1.100.600 habitantes. Greater Austin Chamber of Commerce "profile". Nov.1998.

tendencia. Los datos del último año registran una mayoría de estudiantes hispanos (43%), seguidos por blancos (36,6%), Afro-americanos (17,8), asiáticos (2,3%).

La demanda de personal calificado para las industrias de alta tecnología y el crecimiento de las actividades comerciales y de servicios personales y financieros, junto con la baja tasa de desempleo, ha elevado el promedio de ingresos anuales estimados por hogar a \$38.368 en 1995 para Travis County, mayoritariamente ocupado por la ciudad de Austin. Para el mismo condado la población pobre de todas las edades estaba estimada, según cálculos de 1995 del US Bureau of Census, en el 13% y un 19,5% la población pobre menor de 18 años. La distribución del ingreso⁴³ refleja la distancia entre uno y otro sector, donde el 29% de la población tiene un promedio de ingresos por hogar inferior a los \$20.000. Los cortes superiores se ordenan de la siguiente manera:

20.000 – 24.999	8%
25.000 – 34.999	16%
35.000 – 49.999	19%
50.000 – 74.999	17%
75.000 +	11%

Estos datos muestran la existencia de los bolsones de pobreza que pueden encontrarse en la ciudad. Están localizados en su mayoría del lado este de la autopista estatal (I 35) que actúa como divisoria de la ciudad entre los sectores de mayores ingresos, al oeste de la autopista, y los de menores ingresos, al este.⁴⁴

El crecimiento poblacional estuvo asociado al proceso migratorio hacia la región debido a las oportunidades que ofrecía el mercado de trabajo, impulsado por el desarrollo de las industrias de alta tecnología que se radicaron en ella.

La rápida expansión de las industrias de alta tecnología y el aumento de la población generaron también un aumento de la demanda de servicios locales - principalmente habitacionales-, servicios comerciales, personales y financieros, que se tradujo en la creación de 24.000 puestos de trabajo sólo para 1998, un 4,3% con respecto al año anterior. Este crecimiento fue del 61% para el área metropolitana en el período 1988-1998, para la rama de actividad en la que se incluyen las industrias de alta tecnología⁴⁵. Este incremento fue acompañado por un descenso de la tasa de desempleo del 57% que fue para 1998 de un 2,6%, dos puntos bajo la tasa de desocupación del país.

⁴³ U.S. censo de 1990 en Greater Austin Chamber of Commerce “profile”. Esta distribución corresponde a los datos censales de 1990 y por lo tanto la estructura de ingresos debe estar modificada debido a los procesos migratorios y de crecimiento económico de los últimos años.

⁴⁴ Los entrevistados coincidieron en este dato de localización espacial por sector económico. Según la descripción de los entrevistados la composición de estos sectores medios y altos corresponde a los trabajadores vinculados a las industrias de alta tecnología y académicos.

⁴⁵ En la década se crearon 223.400 puestos de trabajo en la rama de actividad donde se incluyen las industrias de alta tecnología. 1999 Economic Review + Forecast. Greater Austin Chamber of Commerce.

Las industrias de alta tecnología se desarrollan en tres áreas de producción: software, computadoras y derivados, semiconductores y productos electrónicos. El software es una de las industrias más dinámicas y ha crecido desde 1994 un 86,7%. En la ciudad se encuentra radicada la segunda compañía a nivel nacional productora de computadoras personales, Dell Computer Corporation en la que trabajan 14.500 personas.

La producción de semiconductores y productos electrónicos fue la más afectada debido a la reducción de la demanda mundial, pero aún así este sector ha crecido a un promedio anual del 10% en la última década. Las nuevas áreas de actividad que se perfilan son: biotecnología, Multimedia, y los servicios de transacciones como la atención telefónica a clientes, y la logística y distribución de productos.

Todas las áreas tienen una demanda común hacia la comunidad de Austin: mantener una alta calidad de vida que resulte atractiva a su personal como un elemento para poder conservarlo, y proveer buenos programas educativos que garanticen la presencia de mano de obra capacitada a nivel local.

Transformación del espacio urbano:

La expansión de las actividades económicas, no vinculadas únicamente a las industrias de alta tecnología pero si impulsadas por su crecimiento, generó sobre el territorio de la ciudad nuevas demandas inmobiliarias. Sus efectos se reflejan en el aumento del espacio ocupado por emprendimientos comerciales que entre 1988 y 1998 fue aproximadamente de un 11% y en la renta de un 33%. Sólo en la zona del centro de la ciudad, una de la más atractivas para la instalación de las oficinas comerciales, el valor de la propiedad aumentó en un 32% en el último año.

El proceso migratorio hacia la ciudad generó un aumento de la demanda habitacional, que provocó un incremento en el valor de las propiedades familiares de 76% para la década 1988/98. Las unidades pasaron de costar un promedio de \$68.780 en 1988 a la suma de \$121.060 en 1998.

Este incremento en el valor de las propiedades se tradujo en el aumento de la recaudación impositiva (un 129% en el período 1988/1998), en beneficio del Gobierno de la Ciudad, que se suma como un actor promotor del desarrollo económico, apoyándose en los ejes del desarrollo sustentable: cuidado del medio ambiente, desarrollo económico y promoción de la equidad. En ese contexto el gobierno implementó planes a largo plazo entre los que se impulsaron los siguientes proyectos:

-Durante los años 1996/1998 se realizó la anexión de zonas que fueron incluidas en el ejido urbano para la planificación de servicios.

-Promoción de parques industriales.

-Producción de legislación para el cuidado de los acuíferos que cruzan la ciudad.

-Apoyo al desarrollo de un proyecto de renovación del centro de la ciudad mediante la concesión de terrenos por 149 años a un consorcio de compañías privadas para la construcción de espacios comerciales y de oficinas y de un nuevo edificio para el Consejo de la Ciudad.

Smart Growth Initiative es una herramienta para trabajar sobre los procesos de renovación y crecimiento, entre las partes interesadas en el direccionamiento del desarrollo. Este propósito se realiza mediante la participación de las asociaciones vecinales, constructores, funcionarios, y todo aquellos que deseen incorporarse al proceso de toma de decisiones como una manera de orientar inversiones eficientes y satisfacer las necesidades de la población.

El Gobierno de la Ciudad:

En el estado de Texas la legislación de las ciudades está regulada por el Código de Gobiernos Locales (*Texas Local Government Code*), en él se establece las formas que los gobiernos pueden adoptar⁴⁶. En la ciudad de Austin la forma de gobierno adoptada es la *Council- Manager*. El Consejo de la Ciudad está constituido por seis miembros y el Alcalde, que comisionan un gerente (*City Manager*) para atender y conducir la dirección de los departamentos (que conforman el cuerpo ejecutivo del gobierno) y la preparación del presupuesto. El alcalde y los miembros del Consejo son electos por votación mayoritaria. Como miembro del Consejo lo preside, pero tiene los mismos poderes que cualquier otro integrante.

Los defensores de esta forma de gobierno argumentan que permite al menos una separación entre política y administración. Mientras el Consejo trabaja sobre la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones, el gerente tiene a su cargo la ejecución y administración de las mismas. En realidad la política no puede ser separada de la administración, el Gerente hace las recomendaciones sobre políticas candentes, sobre impuestos y rezonificaciones.

El Consejo de la Ciudad cuenta con el apoyo del personal del cuerpo ejecutivo que lo asesora permanentemente en los distintos asuntos. Si bien la influencia del personal del gobierno de la ciudad es fuerte, la situación se equilibra mediante el funcionamiento de instancias de participación y acceso a los representantes políticos. Las ordenanzas requieren ser leídas en las sesiones del Consejo de la Ciudad en tres días separados para su aprobación. Durante la lectura de las mismas los ciudadanos pueden expresar su opinión mediante la inscripción previa de la sesión. Las ordenanzas relacionadas con la regulación de tarifas de electricidad, agua, cloacas y recolección de residuos requieren del llamado a una audiencia pública.

⁴⁶ Las formas de gobierno local son: *Council – Manager*, *Mayor-Council* y *Mayor-Manager*, las diferencias entre una y otra forma de gobierno estará dada por las atribuciones de los miembros del gobierno principalmente el alcalde, el sistema electoral, y los cargos elegibles por la vía electoral.

Muchos de los concejales han implementado un sistema de atención determinados días de la semana para recibir a los ciudadanos en su oficina, además de asistir a las convocatorias que hagan los vecinos. Debe recordarse que la implementación de proyectos de renovación y crecimiento urbano se realizan tras el consenso con las partes que intervienen en el mismo, como es el caso de *Smart Growth Initiative*, o planificación vecinal.

De esta manera los representantes políticos mantienen instancias de contacto permanente con los ciudadanos a través de los canales formales de participación, además de que muchos de ellos ofrecen instancias informales, como la atención en su oficina.

Austin y el Uso de Tecnologías Informáticas y de Telecomunicaciones:

Las estadísticas sobre el número de usuarios de Internet son de difícil cálculo y difieren en el rango de variación que presentan. A pesar de ello muestran claramente la situación en la que se encuentra la ciudad de Austin. En 1998 la ciudad figuró cuarta en el ranking del *premio Yahoo*, que identifica a las cincuenta ciudades más conectadas de los Estados Unidos⁴⁷ y para 1999 había subido al segundo puesto dentro de las ciudades más conectadas de más de 900.000 habitantes. Este segundo lugar surge de la combinación de indicadores, pero con respecto a la conexión a Internet Austin está primera en el ranking, con una conexión hogareña del 32.4% de la población total (incluye el área metropolitana).⁴⁸ En el mismo período, el plan estratégico de la Oficina de Servicios Internet informa sobre un 55% de conexión hogareña.

El acceso a la tecnología es diferente también por grupo étnico. Según el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, sobre un total de 44 % de conexión hogareña a Internet de la población de la ciudad, los blancos tienen 45% de conexión (sobre un 67% que tiene computadoras), los afro-americanos un 30% (sobre un 54% que tiene computadoras), y un 36% los hispanos (sobre un 49% que tiene computadoras).⁴⁹

La ciudad de Austin tiene una de las mayores mediciones en cuanto acceso a Internet de los Estados Unidos y atraviesa por un boom económico impulsado por la radicación de industrias de alta tecnología, que ha elevado el ingreso promedio de la ciudad aproximadamente a los \$38.000, y donde más de la mitad de los hogares poseen computadoras. En contraste la ciudad presenta bolsones de pobreza y bajos ingresos donde el promedio de ingresos anuales es de \$6000 y la posesión de computadoras de un

⁴⁷ La medición se hace en base al porcentaje de personas utilizando Internet desde el lugar de trabajo y desde una conexión hogareña, el número de páginas web comerciales sobre el número de comercios, cantidad de personas *on line* sobre 1000 personas, el número de páginas web de la ciudad dividida la población por cada 1000 personas y los contenidos.

⁴⁸ Diario The Daily Texan, 5 de marzo de 1999.

⁴⁹ Diario Austin American Stateman, suplemento Digital Divide, 15/11/98.
<http://www.austin360.com:80/news/features/digdiv/digdivgif.html>.

5% como es el caso del corredor de las calles 11 y 12 en el East Austin donde se montó una red de recursos comunitarios.⁵⁰

II. Austin City Connection, la Construcción de la Red

Los gobiernos locales están prestando atención al potencial que posee la comunicación fluida con sus ciudadanos. Las páginas web de los gobiernos presentan sus esquemas organizacionales, sus propuestas de renovación urbana, información sobre infraestructura, impuestos, licencias, derechos ciudadanos y toda la información que los ciudadanos requieran. También se proponen mejorar la comunicación entre la población y las autoridades locales en la medida que se implementan herramientas comunicacionales. Dentro de esta propuesta se encuentran los esfuerzos realizados por la ciudad de Austin.

En Octubre de 1994 se constituyó un equipo en el que participaron representantes de distintos departamentos del gobierno de la ciudad, el Internet Business Team, para asesorar al gobierno local sobre los usos que Internet podía proveer para servir a los ciudadanos. El equipo trabajó sobre las necesidades y beneficios que Internet podría satisfacer con el fin de aumentar la eficiencia y calidad de los servicios del gobierno para los ciudadanos. El diagnóstico y propuestas elaboradas por el Internet Business Team fueron aprobados por la Comisión de Políticas sobre Tecnologías de Información (IT Policy Board) y la Comisión Asesora de Tecnologías de la Información, constituida por los Directores y Asesores de Departamento pertenecientes al gobierno de la ciudad respectivamente, quienes anteriormente habían manifestado sus necesidades.

Los objetivos enunciados contemplaron la gestión interna del gobierno y la relación con la ciudadanía, en la que el acceso a la información ocupa un lugar central:

- Mejorar la eficacia y eficiencia del gobierno de la ciudad en la provisión de servicios a los usuarios y proveedores.
- Mejorar el flujo de información sobre los servicios a los ciudadanos que brinda el gobierno de la ciudad, los empleados municipales y otras partes interesadas.
- Mejorar el acceso del personal de la ciudad a la información global.
- Proveer servicios e información de acuerdo a los fines y objetivos del gobierno.
- Mantener la seguridad de la red mediante el uso de criptología y otros recursos.

⁵⁰ Austin Access Model, <http://www.alaweb.org/ausmodel>.

- Utilizar el potencial que Internet ofrece a la comunidad para el intercambio de ideas e información, como por ejemplo: resolución de problemas en la comunidad, desarrollo de grupos vecinales de discusión e intercambio de información sobre eventos.

En Diciembre de 1994, recibieron el apoyo del Gerente de la Ciudad (*City Manager*) para organizar un grupo de trabajo constituido por personal de los distintos departamentos, con el fin de construir la página web del gobierno de la ciudad. Esta tarea que se realizó en 30 días. “Fue una orden del gerente de la ciudad, nadie se opondría” manifiesta la encargada de la Oficina de Servicios Internet ⁵¹. En ese lapso, los departamentos enviaron la información requerida para construir la página web. Para llevar adelante la propuesta, se estableció la coordinación de las actividades a implementarse entre el Departamento de Sistemas de Información y el equipo especialmente constituido. Las actividades incluyeron el acceso a la World Wide Web, y las instancias de capacitación correspondientes.⁵² Para la implementación del plan, se reconocieron tres áreas principales: publicación y servicios interactivos, acceso del personal y acceso universal. Dentro de ellas se desarrollaron las siguientes líneas de trabajo:

Publicación y servicios interactivos: desarrollo de servicios, contenido, Servicios e infraestructura de las bibliotecas públicas de la ciudad y el gerenciamiento de la publicación a publicar.

Acceso del personal: acceso a Internet desde el escritorio, capacitación del personal, seguridad y soporte técnico.

Acceso universal: equipamiento de espacios comunitarios, acceso a Internet para los ciudadanos, redes comunitarias, capacitación comunitaria y soporte técnico.

La responsabilidad de coordinar las iniciativas que se llevaron a cabo desde el gobierno de la ciudad quedó a cargo de la Oficina de Servicios Internet. Este departamento se ocupa de gerenciar la página web, coordinar y capacitar las distintas dependencias en el uso de Internet para distribuir servicios y facilitar el acceso público a Internet a través de Austin Free Net. Esta última es una organización sin fines de lucro creada en 1995, para proveer acceso universal a la población de la ciudad desde espacios comunitarios.

Al comienzo de este año, 1999, se trabajaba en la capacitación, criterios y soporte técnico que las dependencias del gobierno local requerirían para poder publicar por si mismos su propio site y mantenerlo actualizado, y desarrollar servicios comerciales que permitieran a los usuarios realizar transacciones comerciales con el gobierno (por

⁵¹ Entrevista a Sue Beckwith, a cargo de la Oficina de Servicios Internet.

⁵² El 24/1/95 el Gerente de la Ciudad anunció que la ciudad comenzaría a distribuir servicios a los ciudadanos. El 21/2/95 se inicia la primera fase poniendo on line la página web del gobierno de la ciudad Austin City Connection.

ejemplo: pago de multas de tráfico, pago de servicios) . También estaban desarrollando un programa de teletrabajo para algunas de las tareas desempeñadas por los empleados gubernamentales

Además de la regulación existente, Open Records Act, el Departamento propuso una guía de principios para llevar a cabo su tarea:

- Concentrarse en servicios, no en tecnología; en conectar gente y no computadoras. Asegurar que las aplicaciones *on line* sean de fácil navegación y provean información y servicios útiles a los usuarios.
- Estimular a todos los segmentos de la comunidad – organizaciones civiles, empresarias, y educativas – para asegurar que las oportunidades y beneficios de Internet sean accesibles a todos.
- Recordar que una comunicación honesta y abierta es la llave de un gobierno participativo y una comunidad habitable.
- Utilizar los recursos con responsabilidad y respeto por la gente, la propiedad, y las leyes.
- Orientarse por las prioridades del Gerente de la Ciudad, el Consejo y la comunidad, recordar que son los usuarios de este recurso serán quienes lo definan, lo mejoren, lo mantengan activo y rico en contenido.
- Recordar que el pueblo de Austin hace de la ciudad un líder en alta tecnología.

III. The Austin City Connection

“No hay criterios para la publicación de una información u otra, cada caso es evaluado en particular”, dice la responsable de la Oficina de Servicios Internet, los límites se encuentran generalmente en la discusión del derecho a la información. Toda información producida o existente en el gobierno de la ciudad es información pública, por lo tanto puede ser requerida por los ciudadanos. Uno de los límites se presenta en los casos en que la privacidad de los individuos pueda verse afectada. Por ejemplo, la publicación de la base de datos de las infracciones de tránsito originó una discusión sobre el derecho que tiene el Estado de publicar esa información.

Si bien no existen criterios para la publicación de información, la primer evaluación es que ésta sea interesante, o exista una demanda del público al respecto. La abundancia de información *on line* hace que la búsqueda en la web se vuelva a veces compleja pero siempre se puede contactar al oficial responsable a cargo, quien esta obligado a contestar al usuario dentro de las 48 horas próximas a la recepción del correo electrónico, como criterio de atención al público. Para asegurar este acceso, la Oficina de Servicios Internet trabaja próxima a la Oficina de Información Pública.

En el año fiscal 97/98 la página tuvo un promedio de contactos semanales de 60.905. El promedio mensual, para el mismo año, fue de 263.920. Si bien la medición, a través del espacio al que se accede desde Internet a la información, presenta algunos problemas, las estadísticas elaboradas por la Oficina de Servicios de Internet reflejan que el 25% de los visitantes requiere información desde la página principal. Le sigue en importancia la oferta de empleo con el 15% de las consultas, y luego policía (5%), Ayuda (4%), Crecimiento (proyectos) (3%), el nuevo aeropuerto (3%), Bibliotecas (3%), Noticias (3%), Desarrollo (2%).⁵³

Otra herramienta para conocer el tipo de información requerida es el número de correos electrónicos recibidos por el Departamento de Servicios Internet, cuyo nivel de desagregación es importante. En el mes de Julio de 1998 alcanzaron los siguientes cifras sobre un total de 186 mensajes: Diseño y Operación de la página web 10,75%, Varios 10,22%, Información turística y convenciones 8,06%, Características de Austin como Capital 6,45%, Empleo: 5,91, Conservación de Agua y Energía: 5,38% como la Información más requerida. Las consultas sobre el Consejo de la ciudad fueron sólo el 1,08%: dos mensajes.

Austin Free Net, la Conexión Comunitaria

Uno de los ejes establecidos por el gobierno de la ciudad, establecido en el Plan estratégico para 1995, fue proveer de acceso universal a la población local como estrategia para hacer frente a la profunda estratificación de la sociedad entre “quienes poseen y no poseen acceso a la tecnología” (have and have not). El gobierno de la ciudad asumió su responsabilidad en proveer un acceso equitativo a todos sus servicios, sobre todo ante la posibilidad de derivar prestaciones vía Internet a los ciudadanos.⁵⁴

Este objetivo estaba apoyado sobre los siguientes componentes: equipamiento de espacios comunitarios, acceso a Internet para los ciudadanos, redes comunitarias, capacitación comunitaria y soporte técnico. Para llevar a cabo esta tarea se firmó un convenio con una organización sin fines de lucro, Austin Free Net (AFN). La finalidad de esta organización es reducir la disparidad en el acceso para aquellos grupos de bajos ingresos que no poseen computadoras en sus hogares, utilizándola como herramienta para promover programas educativos y vitalidad económica y compromiso comunitario. Para realizar esa tarea se fijan los siguientes objetivos:

- Fomentar el acceso universal a las tecnologías informáticas avanzadas.
- Crear recursos comunitarios computarizados.
- Proveer educación informática gratuita, utilizando recursos comunitarios.

⁵³ La medición de visitas depende de la instalación de contadores electrónicos que cuentan cada vez que un usuario accede al sitio. La categoría Otros es la que concentra la mayor cantidad de visitas, 37%, pero no informa los elementos que componen la categoría.

⁵⁴ Tomado del convenio celebrado entre el Gobierno de la Ciudad de Austin y AFN.

- Mejorar la eficacia del gobierno de la ciudad ampliando el acceso del público. a la información y los servicios y el compromiso comunitario en la toma de decisiones.
- Crear un modelo replicable por otras comunidades.

La realización de estos objetivos se viabiliza a través de la prestación de los siguientes servicios:

Acceso Público: provisión de estaciones de acceso público con acceso a Internet en las bibliotecas públicas de la ciudad, centros comunitarios, clínicas, y otras localizaciones accesibles.

Capacitación: habilitación de centros de capacitación en locaciones vecinales, y el dictado de clases a cargo de voluntarios sobre el uso básico de computadoras, navegación en Internet, y construcción de páginas web básicas.

Provisión de recursos accesibles: a organizaciones sin fines de lucro para completar el espectro de servicios para los residentes que no posean computadoras en sus hogares. La prestación de estos servicios se ejecuta a través de tres áreas principales: educación, desarrollo de la fuerza de trabajo, y bibliotecas públicas. El soporte físico de la organización se estructura a través de la red de 22 bibliotecas públicas y de organizaciones de base y comunitarias principalmente localizadas en una de las áreas más pobres de la ciudad, habitada por población de bajos ingresos de mayoría afro-americana e hispana. El cálculo de usuarios, entre usuarios y asistentes a los cursos, fue de 17.000 personas (2,7% sobre la población de la ciudad), con 153 estaciones en 1998.⁵⁵

Una de las dificultades más importantes que este tipo de organización, como observa Steve Cisler,⁵⁶ es el financiamiento necesario para mantener los proyectos funcionando. En el caso de AFN su aporte principal proviene del Gobierno de la Ciudad por el suministro de conexión de soporte técnico a las bibliotecas públicas. El gobierno contribuye además con personal, abonando los sueldos de la responsable administrativa y el responsable técnico. AFN recibe también donaciones del sector privado o particulares, dinero, equipos, tiempo de trabajo, además de gestionar fondos federales, estatales y de otras organizaciones que subsidian proyectos. La organización asumió el compromiso de mantener sus gastos administrativos por debajo del 13%, y su personal se reduce a tres personas (una Directora Ejecutiva, una responsable administrativa y un responsable técnico). Su operatoria se realiza gracias a la colaboración de personal voluntario.

Los Proyectos

⁵⁵ Las cantidades son estimadas. Tomado de los informes de AFN.

⁵⁶ Steve Cisler, "Can we keep Community Networks Running?", Computer-mediated Communication Magazine, Vol.2, Number1, January 1995. www.december.com/cmc/mag/1995/jan/cisler.html.

La selección de los proyectos en los que AFN participó, al menos hasta 1998, tuvo como requisitos más importantes que estuvieran vinculados a su población objetivo, y tuvieran un alto compromiso de las organizaciones intervinientes, con existencia previa a la implementación del proyecto, en la que cada una de las organizaciones conservó la especificidad de sus fines. Las áreas de aplicación eran educación, capacitación de la fuerza de trabajo y la provisión de conexión a Internet a las bibliotecas públicas de la ciudad.

Los proyectos de educación estaban orientados a brindar apoyo a los programas existentes, brindando soporte técnico a algunas escuelas del Distrito Escolar Independiente y a otras organizaciones que dictan cursos de apoyo escolar y alfabetización. Estos programas se proponían completar los programas académicos, aumentar y mejorar las capacidades de aprendizaje de los asistentes utilizando la herramienta tecnológica para motivar a los estudiantes y despertar su curiosidad. Un propósito significativo era atraer a los estudiantes hacia los programas de educación para evitar su exposición a la influencia de las drogas y la criminalidad. Los proyectos de desarrollo de la fuerza de trabajo tenían por objetivo brindar acceso a la información sobre el mercado de trabajo y el desarrollo de habilidades laborales. Los cursos se dictaban principalmente en dos centros de capacitación laboral, en los que AFN tenía a cargo el soporte técnico, equipos y mantenimientos de equipos, pero no directamente el dictado de los cursos. Las bibliotecas públicas dependientes del gobierno de la ciudad contaban con el equipamiento instalado por AFN para brindar los servicios de acceso a la información y consulta en Internet. AFN se constituyó en una extensa red pública que llegaba a todas las áreas de la ciudad, donde no sólo se podía buscar información y trabajar, sino también consultar las cuentas de correo electrónico como instrumento de comunicación. AFN proveía los equipos, sus conexiones y mantenimiento, y en algunos de los espacios dictaba cursos básicos para el uso de computadoras y navegación en Internet y la construcción de páginas web. Estos eran dictados en inglés y español, para alcanzar a la población hispana que representa más del 27% de la población de la ciudad. Dentro de los proyectos de los que participa esta organización, se incluyó la construcción de una red electrónica comunitaria en el East Austin.

East Austin Community Network

El área urbana del East Austin, donde se montó la East Austin Community Network corresponde a una zona de bajos recursos, uno de los bolsones de pobreza de la ciudad, donde el ingreso promedio anual es de \$6000. La población local padece de serios problemas de desempleo, escuelas pobres, drogas, bandas juveniles y violencia.⁵⁷ El proyecto fue impulsado con la participación de AFN (Austin Free Net), ALA (Austin Learning Academy) y Lyndon Baines Johnson School of Public Affairs de la University of Texas y la financiación de TIAP (Telecommunications Information Infrastructure Assistance).

⁵⁷ Gary Chapman, Lodi Rhodes, "Nurturing Neighborhood nets." www.techreview.com/articles/oct97/chapman.html.

La población beneficiada esta conformada principalmente por familias afro-americanas y latinas que habitan en tres vecindarios de bajos ingresos, en los cuales se han establecido al menos dos estaciones públicas de acceso a una distancia caminable. Los lugares habilitados para su acceso son todas las bibliotecas públicas de la ciudad, y otros que se distribuyen entre iglesias, centros de recreación, entrenamiento laboral y Centros vecinales comunitarios. La red se sustentó sobre una base geográfica: el proyecto se desarrolla en el corredor de la calle 11th y 12th, en una red de vecindarios ya existente como red social. Es decir, se plantea la coincidencia de una red tecnológica de Comunicación mediatizada por computadoras y una red de organizaciones interconectadas. El método de conexión empleado persigue tres objetivos: construir una red de computadoras que conecta en primer lugar a la gente entre si, y luego con las escuelas, bibliotecas y lugares de trabajo; garantizar que los ciudadanos puedan enviar y recibir información multimedia; y afirma que todos, mas allá de su nivel de ingresos o locación geográfica puedan acceder a nuevas tecnologías y recursos *on line*.

Entre la Propuesta y los Resultados

El proyecto se apoyó sobre tres pilares: la gente, el lugar, y la participación.⁵⁸ “La gente esta en el centro de la red” manifiesta un texto del Austin Access Model. La red adquirió su forma a partir de la inclusión en la red de asociaciones voluntarias e independientes, es decir de la red social previamente existente. El lugar, es el espacio del “tercer lugar”⁵⁹: un espacio donde la gente se encuentra e interactúa, accesible y cómodo, informal, de recreación. No se refiere únicamente al lugar físico donde la gente se encuentra, sino que sus características se trasladan al espacio virtual que surge para recrear la interacción en la arena comunicacional. La participación se sustentaba a partir del desarrollo de un sencillo sistema que permite la construcción de páginas web, que el proyecto consideró como una herramienta creativa “para desarrollar un espacio cívico en Internet como una posibilidad de las formas de fortalecimiento de la sociedad civil...una participación activa de los proyectos Internet, la red social como experiencia deliberativa, las conversaciones públicas acerca de la tecnología y la resolución de problemas comunitarios”, como plantea el texto del Austin Access Model.

El dictado de cursos para la construcción de páginas web, permitió en la práctica el desarrollo de contenido y habilidades técnicas. El producto fue la puesta *on line* de las páginas personales de los asistentes. Estas cuentan básicamente la historia de su realizador, la presentación de sus familias o sus gustos personales.

En cuanto a las páginas organizacionales, sólo se presentó la que respondía a las propuestas del proyecto original, www.afn-neighbor.net, “un prototipo que prueba diversas formas para alcanzar e interesar a los ciudadanos en aprender mas acerca world wide web. La página conecta con seis barrios que poseen distintas intranets que comparten una base de datos”, según la presentación del Austin Access model.

⁵⁸ “Austin Access Model”, <http://www.alaweb.org/ausmodel>.

⁵⁹ Douglas Schuler, *New Community Networks*, Addison-Wesley Publishing Company, 1996.

La propuesta de la página web *on line* propone el enlace con las páginas web de seis barrios, pero no puede accederse a todos ellas. Sólo tres presentan información on line, pero con excepción del East Austin Side, los otros dos proyectos estaban desactualizados, ya que desde su puesta on line en 1997 no fueron modificadas. Con respecto a la página del East Austin, si bien presentaba espacios interactivos interesantes, como el canal de chat *austin.announce* o la posibilidad de enviar historias sobre el barrio, éstos tenían problemas técnicos que impedían su uso; la última actualización es de Enero de 1999. Es decir que las instancias de participación quedan reducidas debido a los problemas técnicos que impiden su uso; la actualización, a cargo de una de las voluntarias que participó en el proyecto, no fue continuada por los usuarios capacitados.

Los participantes de los cursos no se apropiaron de la tecnología con fines comunitarios. Si bien se generó un espacio de capacitación no surgió la reflexión o el debate sobre el uso de herramientas informáticas para contribuir a desarrollo comunitario. La apropiación del conocimiento sobre el uso de las herramientas informáticas fue individual. El uso de recursos comunitarios fue útil para el fortalecimiento de los individuos pero no dio lugar a la creación de un espacio cívico como el planteado por Douglas Schuler.

Se pueden observar dos productos del proyecto: una red de computadoras públicas de acceso gratuito con conexión de alta velocidad a Internet y la página web de AFN-neighborhood Net. La red social que sirvió de soporte para la red tecnológica fue detectada por un diagnóstico realizado por Lyndon Baines Johnson School, en el cual se reflejó la forma en que las relaciones y la comunicación circulan en la comunidad, sobre la cuál se monta la red tecnológica con intención de promover los objetivos sociales, el compromiso comunitario en la toma de decisiones y la promoción del desarrollo económico.⁶⁰ En cuanto a los resultados alcanzados en East Austin Community Network, no surgió un espacio de interacción virtual, por ejemplo bajo la forma de foros o listas de discusión sobre problemas comunitarios o de política local. Tampoco se detectó el intercambio de mensajes entre los usuarios, aunque el correo electrónico es utilizado para mantenerse en contacto con amigos, parientes, o para la búsqueda de empleo. La forma prevaleciente de interacción se recreó en el espacio físico de interacción de los asistentes a los cursos, que dio lugar a un auténtico sentido de solidaridad entre los asistentes, como lo ejemplifica el cuidado de niños mientras las madres realizan los cursos, o la utilización de recursos comunitarios, pertenecientes a distintas organizaciones para la realización de proyectos comunes como el caso de un curso de nutrición organizado por una organización y dictado en el espacio físico de otra. Schuler plantea que “Una red de comunitaria realiza estos objetivos sustentando pequeñas comunidades dentro de una comunidad mayor y facilitando el intercambio de información entre individuos y esas pequeñas comunidades”⁶¹.

⁶⁰ Douglas Schuler, Op. Cit., pág. 25 What is a community network?

⁶¹ Douglas Schuler Op. Cit.

Los programas educacionales y de desarrollo de la fuerza de trabajo, contribuyen al incremento de las capacidades de los individuos que en ellos participan. Esto se traduce en el fortalecimiento de los miembros de una comunidad, mediante la oferta de acceso a una educación alternativa, la participación de eventos culturales en los que se integran las familias de los beneficiarios y principalmente de acceso a la información. Se produce un efecto de cohesión social, aunque limitado, que utiliza la tecnología como herramienta.

De esta manera el gobierno de la ciudad realiza un doble objetivo: la habilitación de recursos comunitarios y la capacitación de la fuerza de trabajo requerida por las industrias de alta tecnología, y a una red de comunicación e información con los habitantes de la ciudad que se inscriben dentro de los cambios que imprime la nueva era de la información.

La construcción de páginas web personales de los participantes de los cursos, y de algunas de las organizaciones, como se mencionó más arriba, presentan inconvenientes técnicos y de actualización que relativizan la apropiación que los usuarios hacen de esta herramienta para la comunicación personal o comunitaria. Sin embargo, aunque su impacto fue limitado, conservan la propiedad de ser un medio para expresar la voz de los usuarios y la posibilidad que desarrollen contenidos. Este último rasgo, el cambio de consumidores de información a productores de información de los usuarios de Internet, es una de las preocupaciones que recogen las nuevas propuestas de trabajo de los proyectos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, a través de la National Telecommunications and Information Administration, impulsora de la construcción de muchas de las community networks.

La evaluación sobre el éxito de la experiencia es ambiguo. Para uno de los impulsores del proyecto, “AFN es exitosa porque todavía funciona, sirviendo a la gente y este es uno de los mayores desafíos. Por lo tanto, si funciona, es exitosa.”⁶²

La red comunitaria ha servido para mejorar la situación de algunas de las personas de las comunidades de bajos ingresos, brindando acceso a recursos informáticos y capacitación para utilizarlos. La participación de los usuarios en los programas de educación y de capacitación laboral les ha favorecido para cambiar su situación personal mediante el acceso a programas educativos (mejora del aprendizaje, alfabetización, o finalizar la escuela preparatoria y continuar estudiando) y mejorar su calificación para insertarse en el mercado de trabajo. Aunque su efecto ha sido limitado hasta el momento, han servido para reducir el efecto que las aplicaciones comerciales de las nuevas tecnologías pueden producir en la acentuación de la distancia entre quienes tienen y no tienen acceso a la tecnología. Pero si el parámetro de éxito se traslada a que las comunidades electrónicas sean un medio de influencia para la participación y la transformación comunitaria, todavía no se han visto ejemplos en la ciudad de Austin.

Actores Urbanos y TIC. Quiénes y Cómo Utilizan la Tecnología?

⁶² Entrevista a Gary Chapman, Abril 1999.

El proyecto descripto muestra la articulación de actores gubernamentales, organizaciones comunitarias, académicas y miembros de la comunidad con miras a acortar la distancia existente entre quienes tienen acceso al uso de tecnología informática y quienes no. Es interesante hacerse la misma pregunta, ¿Cómo y quiénes utilizan las nuevas tecnologías?, con respecto a las organizaciones que no fueron beneficiadas por estos recursos financieros, educativos y tecnológicos.

Para dar respuesta a este interrogante se elaboró un relevamiento *on line* en mayo de 1999, de las asociaciones vecinales de la ciudad de Austin que poseían página web, tomando como referencia el listado de organizaciones comunitarias que figuraban en el registro de la ciudad.

De un listado de 419 instituciones se detectaron 33 que poseían página web, un 8% del total. Las mismas utilizaron en su mayoría la posibilidad de publicación gratuita que facilitan algunos servidores de la ciudad, que en algunos casos ofrecen el diseño de la página. El inconveniente es que en estos casos el formato de las páginas web es uniforme, existiendo una diferenciación con respecto a otras páginas de diseño más atractivo, pero que en consecuencia presentan también distintas posibilidades de interactividad y tipo de información que se presenta.

La información básica que se publica puede clasificarse dentro de las siguientes categorías: *información institucional*: localización, miembros de sus comisiones directivas, estatutos, objetivos y los comités que funcionan dentro de su estructura. *Contacto*: todas las organizaciones presentan al menos un correo electrónico para contactarse; el mismo es

generalmente de uso personal de alguno de sus miembros (por ejemplo los correspondientes a direcciones de empresas o la universidad). *Calendario*: se publica el cronograma de eventos, que abarca los encuentros sociales, las reuniones institucionales, o con funcionarios de la ciudad.

A medida que se van complejizando ofrecen más información. Las más completas publican las facilidades del vecindario: escuelas, servicios de salud, lugares interesantes para visitar. El 40% de las organizaciones difunden sus publicaciones regulares *on line* con información sobre temas ambientales, proyectos, actividades, gestiones realizadas en distintos organismos, y temas de seguridad que cubren desde el nombre y teléfono del oficial policial de contacto hasta la prevención de incendios, medidas de seguridad y alerta sobre sospechosos que circulan por el vecindario.

Las posibilidades de interactividad existentes contemplan en principio la posibilidad de contacto vía correo electrónico con algún miembro de la comisión directiva y aunque incipiente comenzaron a encontrarse posibilidades de publicación de notas en carteleras, listas, y foros de discusión aunque aún en un número muy reducido. Sin embargo es difícil especular sobre su alcance como herramienta de intercambio ya que sólo se detectó una convocatoria a sumarse a una campaña sobre los problemas que provocaban las antenas para telefonía celular y en el caso de los dos foros encontrados Uno de ellos corresponde a una página web que no se actualizaba desde su creación en 1996 y el otro requería de clave de ingreso. En ambos casos se envió un correo electrónico para conectarse con sus *webmasters*, pero estos no fueron contestados.

Para conocer quiénes utilizan la tecnología se procedió a graficar sobre el mapa de la ciudad la localización de las asociaciones vecinales que poseen página web. El resultado de este ejercicio mostró que de las 33 páginas, 31 se encuentran del lado oeste de la ciudad, tomando como divisoria la autopista interestatal (I 35) y sólo 2 del lado este de la misma. La mayoría se encuentran donde habitan los sectores económicos medios y altos. De las dos páginas existentes en el sector este, área de bajos ingresos, una es producto del proyecto East Austin Neighborhood Association.

El ejercicio de localización física de las páginas web muestra una posesión vinculada a la accesibilidad de los sectores económicos medios y altos. Esta no sólo está relacionada a la capacidad económica de los habitantes, debido a que la mayoría de ellos utiliza los recursos gratuitos que ofrecen algunos servidores de la ciudad. Sino que se asocia a la capacidad de obtención de recursos gratuitos. El uso de la herramienta difiere entre la experiencia de la East Austin Neighborhood Association y las páginas vecinales del sector oeste de la ciudad. Estas últimas responden a iniciativas propias de las organizaciones, que en función del uso de la página web como herramienta, avanzan hacia el desarrollo de instancias interactivas, además de su utilidad para la difusión de información sobre las características del vecindario y sus intereses. A diferencia de estas páginas web, la página del East Austin Neighborhood Association⁶³, que fue un prototipo desarrollado por los impulsores del proyecto no fue apropiado por los vecinos y continúa siendo gerenciada por voluntarios. Esto genera dificultades en la transferencia a la comunidad del uso y apropiación de las herramientas tecnológicas.

Las páginas presentan un problema común: la actualización de sus contenidos De las 12 páginas que son utilizadas para la difusión de las publicaciones informativas regulares de las organizaciones, casi en la mitad de ellas fue actualizada por última vez en 1998 y algunas de ellas desde 1996.

No se puede negar la importancia que el correo electrónico y las páginas web adquieren para difundir información de las organizaciones así como las posibilidades de interactividad que comienzan a ofrecer, aunque su uso se diferencie entre las organizaciones dependiendo de la actualización.

⁶³ El número de asociaciones vecinales que figuran en el registro de la ciudad es de 17.

Los Representantes Políticos y el Uso de TICs

El gobierno de la ciudad ha realizado un esfuerzo importante para la implementación de una página web que permita el acceso de la ciudadanía a la información y facilitar una herramienta de comunicación con los funcionarios y representantes políticos electos a través del correo electrónico. ¿Que uso tiene realmente? ¿Cuál es la percepción que tienen los políticos locales sobre el uso de Tics para la participación? ¿Qué obstáculos encuentran en el uso de TICs?

Todos los concejales cuentan con una cuenta de correo electrónico a través de la cual puede contactárselos, y de hecho ellos reciben un promedio de 20 correos diarios, salvo cuando un tema candente hace que este número se eleve. Un simple cálculo permite inferir que el número de mensajes recibidos mensualmente oscilaría entre los 2400 y 3600 correos electrónicos.⁶⁴

Para los representantes ésta constituye una herramienta útil para conocer la opinión de la gente sobre los distintos temas, que a diferencia de otros medios, como las cartas o el teléfono, ha permitido que un nuevo grupo de personas comience a participar, expresando sus opiniones, sobre lo que sucede en la ciudad. El uso del correo electrónico, según los concejales, ha permitido a los ciudadanos ser más persistentes en el seguimiento de los temas. La posibilidad de consultar información en la página web del Gobierno de la Ciudad en cualquier momento y enviar un mensaje al representante político crea una “ventanilla” de atención abierta las 24 horas.

Los miembros del Consejo manifestaron intentar leer y contestar personalmente los mensajes que se reciben. En este caso el correo electrónico se convierte en un instrumento de comunicación horizontal con los representantes. Esta comunicación es bilateral y no ha dado lugar aún a formas de discusión colectiva entre los representantes y la ciudadanía bajo la forma de foros, listas de correo o chats.

Aunque los concejales entrevistados expresan estar dispuestos a participar en ámbitos de intercambio electrónico, encuentran también ciertos inconvenientes para la implementación de formas participativas para la deliberación de políticas públicas *on line*. El correo electrónico no permite aún la identificación del participante y quita las inhibiciones de quienes se expresan por este medio, a veces el tono de los mensajes y el vocabulario se vuelve “incivilizado”. Otra preocupación es que mucha gente no tiene acceso a la tecnología ni la capacidad de interpretar la información que se suministra a través de la página web. Algunos de ellos destacaron la importancia de desarrollar una metodología que permita recrear una auténtica instancia de deliberación y reflexión sobre los temas urbanos opuesta a mecanismos plebiscitarios. Los concejales perciben esta práctica como algo que sucederá en el futuro cercano, por lo cual entendían que focalizarse sobre la educación y la capacitación laboral de los ciudadanos en el uso de TICs formaban parte de la estrategia para lograr el ejercicio de una ciudadanía más plena.

⁶⁴ El promedio de mensajes multiplicado por los seis concejales y luego por el número de días (5 días durante 4 semanas y 30 días).

Los representantes entienden que la política local se práctica a través del contacto cara a cara y por eso son más importantes las instancias presenciales y mantener abiertos los canales de comunicación con la ciudadanía como las audiencias públicas, las reuniones con distintos grupos y las entrevistas en sus oficinas.

Conclusiones

Los datos presentados para caracterizar la ciudad de Austin muestran la presencia que las TICs poseen en la vida de la ciudad. El gobierno local asumió su responsabilidad en el proceso de transformación económica y las implicancias sociales que estas pueden producir. La red realiza los objetivos de brindar educación y capacitación laboral para satisfacer las demandas de las industrias de alta tecnología y proporcionar herramientas de movilidad social pero la población que utiliza los recursos tecnológicos comunitarios implementados es del 2,7%, contrapuesta a una conexión hogareña a Internet del 55% y un 13% de población pobre de todas las edades.

El montado de la red como herramienta de gestión del gobierno contempló tanto las necesidades como las instancias de capacitación correspondientes para el uso de estos recursos. Al comienzo de este año se estaba avanzando sobre la derivación de servicios y la oferta de información sobre los servicios sociales (por ejemplo plan de vacunación) *on line* pero la población más necesitada de estos beneficios sigue teniendo un acceso limitado a este recurso. Este aspecto puede reproducir la disparidad en cuanto al acceso a los beneficios.

Los objetivos gubernamentales, mencionados en el Plan Estratégico, relacionados a la implementación de la red y principalmente la publicación de información *on line* se alcanzan plenamente. Sólo quedó pendiente la utilización de Internet como herramienta para el intercambio de ideas, resolución problemas comunitarios.

La construcción de la red electrónica del East Austin estuvo sustentada en la existencia previa en el territorio de una red de organizaciones sociales. Este proyecto dio lugar a la recreación del “tercer espacio” donde las personas interactúan. La interacción se limitó al espacio físico en el que se encontraban sin proyectarse hacia el intercambio en el espacio virtual. Contrariamente a la propuesta inicial no surgió un intercambio de ideas, solución de problemas comunitarios con soporte electrónico con las características del espacio cívico planteado por Schuler. La solidaridad y el intercambio se reproducen en el espacio físico y en el contacto cara a cara.

La habilitación de recursos comunitarios favoreció el desarrollo individual de los participantes a través de los programas de educación y capacitación laboral pero no hay apropiación de la tecnología como herramienta comunitaria.⁶⁵ La apropiación de las

⁶⁵ En el Plan Estratégico de AFN se incorporó el objetivo de realizar seminarios y debates sobre la apropiación comunitaria de las herramientas tecnológicas y el acceso a la información.

herramientas informáticas y de comunicación como instrumento comunitario requieren también de instancias de reflexión y capacitación para fomentar la discusión sobre las potencialidades que éstas tienen para el fortalecimiento de las prácticas de participación comunitaria y política.

El uso y apropiación de las páginas web por las asociaciones vecinales de la ciudad muestra diferencias entre el sector oeste de la ciudad, donde habitan los sectores de ingresos medios y altos, y el sector este, de población de bajos ingresos. La mayoría de ellas se localizan en el sector oeste (31 de 33 páginas) donde aunque también hay una cierta disparidad en cuanto a su uso, las páginas web sirven como herramienta de difusión de información e interactividad.

El hecho de que se registre un cambio en cuanto a las vías de comunicación con los concejales de la ciudad, quienes manifestaron la aparición de un nuevo grupo de ciudadanos participando por esta vía, plantea la necesidad de reflexionar sobre quiénes son los que utilizan este medio para comunicarse. Una inferencia permite especular que quienes utilizan esta vía son los sectores medios y altos del sector oeste.⁶⁶

El uso de TICs en Austin muestra el comienzo de un cambio en cuanto al uso de las herramientas informáticas para el fortalecimiento de las prácticas ciudadanas. Aunque estos cambios son aún graduales ponen en evidencia una tendencia en la que un nuevo grupo de ciudadanos se incorpora. Sin embargo, la distancia entre quienes poseen acceso a la tecnología y la apropiación que hacen de estas herramientas sigue presente. Se corre el riesgo de acentuar la disparidad sobre los efectos que el uso diferenciado, acceso y capacidad de apropiación, pueden producir.

Bibliografía

⁶⁶ Por un lado según el texto del Austin Access Model particularmente en East Austin la posesión de computadoras es del 5% y no hay datos sobre conexión Internet más allá de los recursos comunitarios habilitados. Por otro lado el hecho de que la mayoría de las páginas se localicen del lado oeste muestra un uso diferencial de las herramientas informáticas.

Austin Access Model: "People – Place –Participation" en <http://www.alaweb.org/ausmodel>, (1/3/99)

Browning, Graeme (1996): *Electronic Democracy. Using the Internet to Influence American Politics*, Wilton CT.

Castells, Manuel (1995): "La ciudad Informacional. Tecnologías de la Información, reestructuración económica y el proceso urbano regional", Alianza Editorial, Madrid.

Castells, Manuel (1998): *The Information Age: Economy, Society and Culture* , Vol. I: "The Rise of the Network Society", Blackwell Publishers, Malden, Massachussets.

Castells, Manuel (1998): "La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura", Vol II: "El Poder de la Identidad", Alianza Editorial, Madrid.

Castells, Manuel (1998): "La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura", Vol III: "Fon del Milenio", Alianza Editorial, Madrid.

Civile, Richard., Fidelman, Miles., Altobello, John. (1993): "A National Strategy for Civic Networking: A Vision of Cange" en gopher://civic.net:2400/00/ssnational_strateg (4/10/99)

Chapman, Gary and Rhodes Lodis: (1997): "Nurturing Neighborhood Nets" at <http://www.techreview.com/articles/oct97/chapman.html> (10/4/99)

Fishkin, James (1991): *Deliberation New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven and London.

Fishkin, James (1995): *The Voice of the People*, Yale University Press, New Haven and London.

Gobierno de la Ciudad de Austin, Internet Business Team (1995): "Internet Business Team Final Report"

Gobierno de la Ciudad de Austin, Oficina de Servicios Internet (1998): Strategic Plan FY 1997-1998 through FY 1999-2000"

Gobierno de la Ciudad de Austin, Oficina de Servicios Internet (1999): "Guidelines for Telework Pilot Project"

Gobierno de la Ciudad de Austin: "City of Austin Charter ArticleIII: Elections" en <http://www.ci.austin.tx.us/law/lgchta3.htm>

Gobierno de la Ciudad de Austin: "Candidate and Officeholder Brochure" <http://www.ci.austin.tx.us/news/campaignfinancebrochure.htm>

Gobierno de la Ciudad de Austin: "What is Sustainable Development?"
<http://www.ci.austin.tx.us>

Gobierno de la Ciudad de Austin: "Smart Growth initiative" <http://www.ci.austin.tx.us>

Gobierno de la Ciudad de Austin: "What is neighborhood planning"
<http://www.ci.austin.tx.us/neighborhood/whatsnp.htm>

Gobierno de la Ciudad de Austin "Reading of Ordinances" '81 Code, 2-2-3
Austin Free Net (1996): "Austin Free-Net Strategic Plan" en
<http://www.austinfreenet.net/plans/sp1996> (21/2/99).

Austin Free Net (1998): "Final Project Report".

Greater Austin Chamber of Commerce (1999): "1999 Economic Review + Forecast"

Kraemer, Richard., Newell, Charldean., Prindle, David. (1998): *Essentials of Texas Politics* International Thomsom Publishing Company.

Markley, Robert Ed. (1996): *Virtual Realities and Their Discontents*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Mele, Christopher (1997): "Cyberspace and Disadvantaged Communities: The Internet as a Tool for Collective Action", en: Peter Kollock and Marc Smith, Eds. *Communities in Cyberspace*, University Of California Press, Berkeley, 1997.

Rheingold, Howard (1994): *The Virtual Community. Finding Connection in a Computerized World*, London, Secker & Warburg.

Rheingold, Howard (1994): *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Harper Perennial, Reading, Massachussets.

Serra, Artur (1998): Training and organizing community networks in Eitelio. Training Development Pack and Network Preparation Report. Eitelio, WP 6.1. CANet-UPC. December 31, 1998.

Serra, Artur (1998): "Las redes ciudadanas, diseñando estrategias contra la exclusión social en la era de la información" ponencia seminario "La ciudad en.RED.ada" Universidad de Quilmes, Buenos Aires, Argentina 9 al 11 de Diciembre 1998.

Serra, Artur., Navarro, Leandro "La sociedad civil, protagonistas de la era digital" net conexión.

Schuler, Douglas (1996): *New Community Networks. Wired for Change*, New York, Addison-Wesley.

Tsagarousianou, Roza., Tambini, Damian., Bryan, Cathy. (1998): *Cyberdemocracy technology, cities and civic networks*, Routledge, New York.

United States Department of Commerce. National Telecommunications and Information Administration (NTIA) (1999): "Society and Information Infrastructure: The Next Generation. Conference Report Washington 8 y 9 de Diciembre 1998.

Anexo Metodológico

Cada uno de los ejes de investigación en este trabajo utilizó las siguientes herramientas:

Estudiar las características y objetivos para la implementación de una red electrónica comunitaria en la ciudad de Austin y los actores que intervienen en su construcción.

Entre marzo y Junio de 1999 se realizaron las siguientes tareas:

Entrevistas en profundidad a funcionarios del gobierno de la ciudad. A la Directora Ejecutiva, personal, miembros de la junta directiva, voluntarios, y usuarios de Austin Free Net.

Observación no participante de las reuniones de Junta Directiva de AFN para la elaboración del nuevo Plan Estratégico.

Observación participante en los cursos dictados por la organización.

Colaboración con la organización en carácter de voluntaria.

Entrevista a expertos en la Universidad de Texas. (15 entrevistas).

Identificar los actores que utilizan TICs y su modalidad de uso

El relevamiento se realizó en Mayo de 1999. Se tomó como base el registro de organizaciones comunitarias del Gobierno de la Ciudad. Se detectaron aquellas organizaciones del listado que informaban la posesión de página web (esta fue la herramienta tecnológica escogida). Esta información fue completada por la búsqueda *on line* en los sitios ofrecidos por algunos de los servers de la ciudad: Austin city search, MAIN, y Austin 360. Posteriormente se procedió a un muestreo al azar para verificar la presencia *on line* de otras asociaciones vecinales cuya página web no figurara en el registro comunitario de la ciudad sin que este arrojara nuevos datos. Las reiteradas visitas a las páginas web permitieron elaborar una clasificación sobre el tipo de información que ellas se publicaba, reconocer sus instancias interactivas y actualización.

Tras el relevamiento se procedió a localizar sobre el mapa de la ciudad de Austin las Asociaciones vecinales detectadas.

Analizar el uso de las nuevas tecnologías por los representantes políticos locales y su percepción con respecto a su utilidad para la participación ciudadana.

Se realizaron cinco entrevistas a los concejales de la ciudad sobre un total de seis en la que se consultó, principalmente, sobre el uso de correo electrónico y páginas web. Las preguntas se orientaron también a conocer sus percepciones en cuanto a los cambios que estas herramientas introdujeron en la participación ciudadana y su uso potencial en el futuro.

Acceso al Poder versus Ejercicio del Poder **Democracia y Patrimonialismo en América Latina**⁶⁷

Sebastián Mazzuca

Introducción

Acceder al poder no es lo mismo que *ejercer* el poder. A partir de esta sencilla afirmación, pretendo evaluar las contribuciones de la literatura dedicada al cambio de régimen político en América latina, así como sugerir algunas innovaciones conceptuales y vías de investigación que podrían aumentar su productividad y relevancia política.

Al compás de grandes cambios políticos en la región, que comenzaron con la crisis de los gobiernos autoritarios de principios de los ochenta, la literatura sobre regímenes políticos en América latina se ha expandido vertiginosamente en las últimas dos décadas.

Desde comienzos de los noventa, con el peligro de una reversión autoritaria aparentemente aventado (al menos en la versión militar conocida en el pasado), la literatura comenzó a investigar los problemas de las nuevas democracias latinoamericanas *después* de la transición.

Estas investigaciones más recientes tienen una virtud y un defecto. La *virtud*, cuyo mejor reflejo son los últimos trabajos de Guillermo O'Donnell⁶⁸, consiste en la identificación de la vasta gama de problemas políticos que aflige a la población de la mayoría de los países de la región. Funcionarios públicos que se enriquecen ilícitamente; gobernadores, intendentes y alcaldes de zonas periféricas que se mantienen indefinidamente en el poder por medio de relaciones clientelísticas con las poblaciones más pobres y el intercambio de favores con los poderosos locales; fuerzas policiales que toleran o se asocian con organizaciones criminales dedicadas al contrabando o al tráfico de drogas; cargos en la administración pública que se reparten entre parientes, amigos o socios de negocios; cortes que resignaron sus tareas de control de los organismos de la

⁶⁷ Este texto resume parte de la investigación que desarrollé con el apoyo del Woodrow Wilson Center en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame entre enero y julio de 1999. Estoy sumamente agradecido con el Latin American Program del Wilson Center y con su personal, tanto por el estímulo intelectual como por el financiamiento de mi trabajo y mi visita a los Estados Unidos. En el Kellogg, las conversaciones con Guillermo O'Donnell, así como con Robert Fishman, Ivan Jaksic y Scott Mainwaring, fueron aportes muy valiosos a mi comprensión de los problemas que aquí discuto. Por cuestiones de espacio, la Sección II de este informe presenta sólo los resultados de mi investigación histórica. La versión completa de esa investigación ("América Latina en el Largo Plazo: la construcción del Estado y la emergencia de los regímenes patrimonialistas") puede solicitarse al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California (Berkeley).

⁶⁸ Véase O'Donnell (1993; 1994; 1996; 1999a; 1999b); para un intento de sistematización, véase Mazzuca (1998b).

administración pública y que desatienden los reclamos de los sectores más débiles de la sociedad —estos problemas, que afectan en distintas combinaciones a todos los países de América latina, a excepción de Costa Rica, Chile y Uruguay, comenzaron a recibir, como corresponde, la mayor atención teórica de parte de los estudios del régimen político⁶⁹.

El *defecto* de la literatura es el supuesto de que estos problemas son *deficiencias de democratización*. En efecto, por medio de la noción de democratización, la literatura reduce casi todos los males de la región al molde de análisis del proceso que se inició con las transiciones, sin siquiera aclarar si esos males son *indicadores* de falta de democratización, *componentes* de un régimen autoritario o *causas* probables de una declinación democrática. Salvo parciales excepciones, la literatura parece pronunciarse en favor de la primera opción; esto es, adopta una definición de democratización que equivale a la superación de esos problemas y, por lo tanto, según una expresión cada vez más de moda, coloca a los países que los padecen en los peldaños inferiores de la escala de “calidad democrática”.

Por este camino, son pocos los metros que se pueden recorrer. La consecuencia más grave de esta opción es que cierra las posibilidades de encontrar las verdaderas causas de los problemas que pretende estudiar. Las causas de la democratización fueron factores que provocaron una apertura del *acceso* al poder político. Sin embargo, no hay por qué suponer *a priori* que esos mismos factores van a eliminar la corrupción, reducir el clientelismo, o profesionalizar a las fuerzas de seguridad, todos fenómenos que implican cambios en el *ejercicio* del poder político (un concepto contrapuesto al de acceso, aunque no contradictorio con él).

Por otra parte, si, por estipulación definicional, fenómenos tan dispares como la transición a la democracia y la lucha contra la corrupción se conciben como parte de un mismo proceso, entonces no es posible investigar empíricamente de qué manera uno afecta al otro y, más importante, si los actores que defienden la primera reforma son aliados o adversarios de los que promueven la segunda.

Desde un punto vista normativo, la imposibilidad de reconocer las causas específicas de estos problemas levanta serios obstáculos contra la identificación de sus probables soluciones —el insumo que los activistas políticos progresistas esperan de los analistas de régimen político.

La raíz del problema teórico se halla en la desatención a los conceptos clásicos del análisis político, especialmente a las nociones de Estado, régimen, democracia, burocracia y sus conexiones lógicas. Específicamente, la solución que sugiero poner a prueba en el estudio de los problemas mencionados más arriba es 1) diferenciar el *acceso* al poder del Estado del *ejercicio* del poder Estado como los atributos básicos de la

⁶⁹ El mejor mapa de conjunto de estos problemas sigue siendo los trabajos de O'Donnell citados más arriba. Sobre corrupción en toda la región véanse Little (1992) y Weyland (1998). Sobre corrupción en México, Knight (1996), sobre clientelismo, Fox (1994). Sobre corrupción y clientelismo en Brasil, de Souza Martins (1996). Sobre la debilidad del poder judicial en la Argentina, Larkins (1998).

definición de *régimen político* y 2) considerar a la *democracia* como un tipo de acceso al poder político y no como un tipo de ejercicio.

La primera sección de este trabajo justifica esta conceptualización. A partir de ella, la segunda sección presenta parte de los resultados de mi investigación acerca del origen y la persistencia de las formas patrimonialistas de ejercer el poder en algunos países de América latina. En la tercera sección ensayo un ejercicio de prospectiva. Con el doble objetivo de evaluar la pertinencia de la distinción entre acceso y ejercicio y de colaborar a la elaboración de orientaciones prácticas para actores políticos y sociales comprometidos con la democracia y la lucha contra la corrupción, identifiqué las posibles vías de cambio y los escenarios futuros de los regímenes políticos de América latina.

I. Acceso al poder versus Ejercicio del poder

“Democratización” probablemente sea el concepto más empleado por la literatura dedicada al cambio de régimen político en América latina. De forma más o menos explícita, en esta literatura, el término democratización designa tres escenarios de conflictos políticos.

El primer escenario consiste en la crisis de los gobiernos autoritarios y su reemplazo por regímenes políticos democráticos o poliarquías⁷⁰. El segundo escenario es el del fortalecimiento o “estabilización” de las instituciones democráticas instaladas una vez completada la transición. El énfasis de este segundo escenario recae en las estrategias políticas con que las nuevas autoridades democráticas procuran prevenir golpes de Estado y reversiones autoritarias⁷¹. Por último, el tercer escenario pone de relieve una serie de problemas que se supone complejamente conectados: corrupción de los funcionarios públicos a nivel nacional y regional, debilidad de las agencias de control del poder ejecutivo, iniquidad en la provisión de servicios públicos básicos como la administración de justicia y serias amenazas a la seguridad ciudadana —a veces como consecuencia de excesos por parte de las fuerzas policiales, otras veces como consecuencia de su ausencia o su asociación con ejércitos privados o bandas criminales—.

⁷⁰ El *opus classicus* es O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986). Rustow (1970) es la primera defensa sistemática de la conceptualización de los cambios de régimen como encadenamientos de decisiones estratégicas, poco condicionadas por factores estructurales. Pridham (1995) recoge los artículos más representativos de esta línea de análisis. Para un enfoque estructuralista sobre la democratización, véase Rueschemeyer, Stephens, y Stephens (1992) y Diamond, Linz y Lipset (1990) para un enfoque ecléctico. Véase Collier (2000) para una excelente síntesis de la trayectoria de los debates sobre la democratización.

⁷¹ Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (1992), Gunther, Diamandouros, y Puhle (1995), Linz y Stepan (1996). Para una crítica a la literatura sobre la consolidación de la democracia, véase O'Donnell (1995). Schedler (1998), Mazzuca (1998a, 1998b) y Munck (1996, 2000) ofrecen un balance del debate sobre la consolidación. Estos tres autores siguen a O'Donnell en su rechazo de las implicaciones mecanicistas del concepto de consolidación democrática. Sin embargo, también reconocen que la noción es polisémica y se preocupan por rescatar sus usos legítimos.

De este modo, de acuerdo a la literatura, la democratización comienza con la “transición democrática” (primer escenario) y, si la transición es exitosa, continúa con la “consolidación de la democracia” (segundo escenario) y el tratamiento de los problemas que hacen a la “calidad democrática” (tercer escenario)⁷².

¿Qué significado tiene que la literatura presente a todos los escenarios como cuestiones “democráticas”? ¿Qué implica agrupar a los problemas de “calidad” y a los problemas de “transición” bajo el rótulo común de la “democratización”?

El supuesto de esta literatura es que los problemas de calidad y los problemas de transición pertenecen al *mismo género*. La característica común a ambos grupos de problemas sería, según esta literatura, que los países que los padecen son menos democráticos que aquellos que los solucionaron o nunca los tuvieron.

Mi *hipótesis de trabajo* es que es conveniente abandonar este supuesto de que los problemas que suelen concebirse como cuestiones de “calidad democrática” pertenecen al mismo género que los problemas de la transición democrática —incluso, el mismo adjetivo “democrática”, como modificador de “calidad”, confunde más de lo que aclara.

En los conflictos políticos que conocemos como transiciones a la democracia, lo que estuvo en juego fue la continuidad de una forma de *acceso* al poder político, a los recursos del Estado. En cambio, los problemas de “calidad” que afectan a los regímenes resultantes de las transiciones no son problemas de acceso al Estado, sino, más bien, problemas de *ejercicio* del poder político.

Cómo se llega al poder político —el acceso— es una cuestión distinta de cómo se actúa una vez alcanzado el poder —el ejercicio—⁷³. La vía de acceso al poder político puede adoptar la forma de elecciones libres, golpes de Estado, líneas hereditarias, fraudes electorales e incluso sorteos. Ninguna de estas vías, sin embargo, predice cómo actuarán quienes se convirtieron en autoridad política por su intermedio. Por ejemplo, quien llega al poder por medio de un golpe de Estado puede ser menos corrupto que quien llega al poder por medio de elecciones, y vice-versa.

Para caracterizar el acceso al poder político, la pregunta es: ¿cuántos y con qué frecuencia tienen la oportunidad de participar directa o indirectamente de las decisiones públicas? Para caracterizar el ejercicio, sin embargo, las preguntas son otras: ¿Cómo manejan las autoridades políticas los recursos que extraen a la población en forma de impuestos? ¿Con qué criterios se reclutan a los encargados de administrar el aparato del

⁷² El trabajo pionero de Rustow (1970) y la obra reciente de O'Donnell (1996) han debido exagerar el carácter contingente de la lucha política para contrarrestar el supuesto de que la democratización es un proceso donde los conflictos de cada escenario se resuelven y suceden mecánicamente. Ahora bien, que los resultados de los conflictos no estén garantizados de antemano no quiere decir que los escenarios no estén ordenados cronológicamente. Así como no se puede hablar de la productividad de una fábrica hasta que la fábrica no esté instalada y en marcha, tampoco se puede hablar de la “estabilidad” o “calidad” de las autoridades democráticas hasta que éstas no hayan desplazado al gobierno autoritario.

⁷³ A continuación resumo conceptos de teoría política que analicé en otro lugar (1998b).

Estado? ¿Cómo tratan los jueces, las escuelas públicas, los hospitales y las fuerzas de seguridad a los distintos sectores de las sociedad?

Democracia o poliarquía es una respuesta bastante completa a la pregunta del acceso, pero es casi muda con respecto a las del ejercicio⁷⁴. Democrático es todo régimen político donde la única vía que tiene la sociedad para acceder al poder del Estado es la de las elecciones regulares, libres, competitivas e incluyentes. Las implicaciones de esta afirmación con respecto al ejercicio son *mínimas* y pueden resumirse en la siguiente cláusula: en un régimen democrático, las autoridades políticas no pueden reducir la competitividad y regularidad de las elecciones como modo de acceso al poder del Estado.

Ahora bien, los autores preocupados por la “calidad” de los regímenes políticos de América latina apuntan a problemas de ejercicio del poder del Estado que poco o nada tienen que ver con aquella cláusula mínima. De hecho, en América latina, con excepción de México y Perú, las pautas de la definición de la democracia como forma de acceso al poder político, así como sus requerimientos mínimos en cuanto al ejercicio, se cumplen con razonable rigurosidad.

Corrupción, ejércitos privados, nepotismo, colusión entre las fuerzas de seguridad y organizaciones criminales, no son problemas de *democratización*, sino, más bien, de *burocratización* del poder del Estado. Confundir unos con otros acarrea serias consecuencias teóricas y políticas. Antes de analizar estas consecuencias es conveniente hacer una recapitulación conceptual.

El concepto de régimen político debe ser desagregado en dos dimensiones: acceso al poder del Estado y ejercicio del poder del Estado. Autoritarismo versus democracia es la dicotomía que distingue a los regímenes políticos a lo largo de la dimensión del acceso. En cuanto a las variaciones en las formas del ejercicio del poder del estado, la distinción patrimonialismo versus burocracia parece ser la más apta⁷⁵.

⁷⁴ Esta afirmación se desprende de las definiciones de democracia y poliarquía propuestas por Dahl (1959; 1971; 1989). Aunque ésta es la referencia habitual en la ciencia política americana, Kelsen (1955) y luego Schumpeter (1954) son los primeros defensores sistemáticos de las definiciones “minimalistas” o “procedimentales” de la democracia.

⁷⁵ Uso los términos patrimonialismo y burocracia con el sentido que le asigna la sociología weberiana. Weber (1978: caps. 10-13). No obstante, recurro al vocabulario weberiano con ciertas precauciones. Considero que, como modo de caracterizar al ejercicio del poder estatal, esta dicotomía es tentativa por dos razones. Primero, porque para Weber la dicotomía caracteriza un modo de “administración” del poder, noción que no estoy seguro sea completamente equivalente a la de “ejercicio” del poder que yo aquí propongo, especialmente porque yo la entiendo como una de las dos dimensiones del concepto “régimen político”, una noción que no se acomoda con facilidad dentro de la sociología comprensiva. Analicé el campo semántico de las nociones Estado, régimen, acceso y ejercicio, en otro lugar (1998b). Segundo, la dicotomía weberiana es tentativa precisamente porque hasta el momento no se ha tratado al ejercicio del poder del Estado como una cuestión analíticamente distinta de la del acceso, de modo que, para caracterizarla, las herramientas conceptuales son todavía escasas y poco satisfactorias. Ahora bien, estas salvedades no implican que el contraste patrimonialismo/burocracia no capte buena parte de los problemas que inquietan a la literatura sobre regímenes políticos. Las dimensiones que distinguen una administración

La literatura contemporánea sobre cambio de régimen político suele pasar por alto la distinción entre acceso y ejercicio y, como corolario, confunde problemas de burocratización con problemas de democratización.

¿Cuáles son los problemas de mezclar acceso y ejercicio y de tratar a los problemas de burocratización como si fueran problemas de democratización? Esta confusión conceptual produce al menos tres tipos de problema encadenados lógicamente. 1) Dificultades en la *descripción* —caracterización y clasificación— de los regímenes políticos de América latina; 2) Fallas en la *explicación* del origen, la continuidad y los cambios de los distintos tipos de régimen político en América latina; 3) Limitaciones en la *recomendación* de soluciones prácticas para los problemas políticos que padecen los países de la región.

A continuación me ocupo de los dos primeros problemas y analizo cómo se podrían resolver por medio de la distinción entre acceso y ejercicio que aquí propongo. El tercer problema es objeto de las reflexiones finales de este trabajo.

1. Democratización y burocratización: historias separadas

La confusión entre acceso y ejercicio genera problemas de descripción y clasificación. Por ejemplo, ¿cómo comparar Chile y la Argentina? ¿Qué país es más democrático? Si no se separan las cuestiones de acceso de las cuestiones de ejercicio no es posible dar una respuesta clara a esta pregunta. Por un lado, Chile sería menos democrático que la Argentina por la presencia de “poderes tutelares” que —a pesar de no haber sido electos sino impuestos por el régimen militar anterior— conservan gran influencia sobre el proceso político y amenazan a las autoridades electas con desestabilizar al régimen en caso de que no se cumplan sus intereses⁷⁶. Sin embargo, al mismo tiempo, Chile sería más democrático que la Argentina por la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, la probidad de los jueces y la profesionalidad de los funcionarios estatales⁷⁷.

burocrática de una administración patrimonialista son, entre otras, el grado de separación entre el personal y el cargo, el nivel de formación profesional de los funcionarios, y el cumplimiento de reglas formales, *sine ira ac studio*. La dicotomía burocracia/patrimonialismo está, por lo tanto, mucho mejor equipada que la dicotomía democracia/autoritarismo para agrupar a los casos latinoamericanos por niveles de corrupción, clientelismo, cumplimiento de la ley escrita, etc.

⁷⁶ Para el concepto de “poderes tutelares” y su aplicación al caso chileno, véase Samuel Valenzuela (1992). Véase Mazzuca (1998a) para un análisis de la consolidación de la democracia argentina con miradas comparativas a Brasil y Chile.

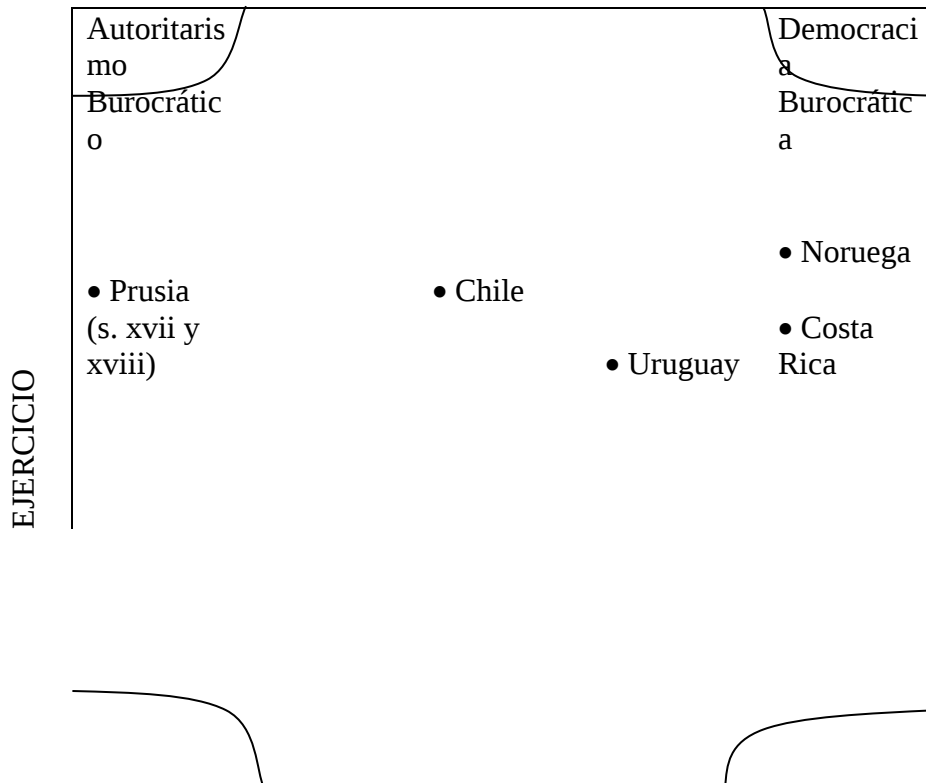
⁷⁷ Aplicada a casos fuera de la región, una exageración *ad absurdo* de concebir a la burocratización (ejercicio) como una dimensión de la democratización (acceso) es útil para ilustrar los problemas de clasificación y descripción que esta confusión genera. A juzgar por los niveles de corrupción y el modo de reclutamiento de los funcionarios públicos, algunas monarquías constitucionales europeas del siglo pasado serían más democráticas que la Argentina contemporánea, y la Italia de la tangente sería menos democrática que el Chile post-Pinochet.

¿Cómo aclarar semejante confusión? La respuesta es que Chile no completó la democratización —y, por cierto, no podemos predecir si lo hará—. El presidente y los legisladores electos en Chile deben compartir el poder político con actores que no accedieron a sus cargos por medio de elecciones, algo que ya no ocurre en la Argentina, Brasil y Uruguay. Ahora bien, por otro lado, el poder político en Chile se ejerce burocráticamente. La efectividad de los controles cruzados en la administración pública, la fortaleza del poder judicial, la consecuente vigencia de los códigos legales y el énfasis en la destreza técnica como criterio para ocupar los cargos públicos, son algunos de los rasgos que distinguen a Chile de la Argentina, Brasil y Paraguay.

En suma, Chile es menos democrático que sus vecinos, pero más burocrático que ellos. Es la desagregación de acceso y ejercicio lo que permite identificar las diferentes combinaciones de problemas que afectan a cada caso. A modo de ilustración, la Figura 1 presenta cómo la conceptualización que aquí propongo reordenaría los casos.

Figura 1. Acceso y Ejercicio: Las Dos Dimensiones Teóricas del Régimen Político.

(Agrego casos extra-latinoamericanos como mojones comparativos, para ilustrar, con trazos gruesos, la utilidad de la desagregación del régimen político como herramienta de clasificación).





ACCESO

Por otro lado, la historia de los regímenes políticos en América latina es más complicada —y más interesante— que el retrato que nos ofrece la literatura exclusivamente centrada en la distinción autoritarismo *versus* democracia. De esta literatura se desprende que los regímenes políticos de América latina estuvieron signados por la inestabilidad. Mi sugerencia es que esta inestabilidad es la mitad de la historia. Es la mitad referida a la forma de acceso al poder del Estado, que ciertamente osciló entre el autoritarismo y la democracia en la mayoría de los casos. Pero la otra mitad de la historia, la referida al ejercicio, es mucho más estable. En países como la Argentina, Brasil y México es difícil hallar alguna interrupción significativa de las prácticas patrimonialistas de ejercicio del poder (también es difícil fechar su origen).

Hay dos historias de los regímenes políticos en América latina. Por un lado, la historia del acceso, inestable en casi todos los países (excepto México, un caso de autoritarismo estable, y Costa Rica, una democracia estable). Por otro, la historia del ejercicio, estable en la mayoría de ellos (patrimonialista en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Paraguay y Perú y burocrático en Costa Rica, Chile y Uruguay).

El costo de reducir todos los cambios de régimen político a la dicotomía autoritarismo *versus* democracia —y tratar a los problemas de ejercicio patrimonialista del poder como si fueran cuestiones de democratización— es claro: la doble historia política de los países de América latina queda distorsionada, si no ignorada.

2. ¿Qué causa qué?

La confusión entre acceso y ejercicio limita seriamente las posibilidades de estudiar dos tipos de relaciones causa-efecto.

Primero, ¿cómo afectan los problemas del ejercicio a los problemas del acceso? ¿Cuándo la democratización favorece la eliminación de prácticas patrimonialistas de ejercer el poder? A la inversa, ¿en qué casos las prácticas patrimonialistas de ejercicio, como la corrupción y el clientelismo, amenazan la estabilidad de la democracia? ¿Es posible que, en contra del sentido común, en ciertos casos la corrupción aumente las expectativas de vida de la democracia?

En su uso actual, “democracia” y “democratización” se refieren simultáneamente a los problemas de acceso y a los problemas de ejercicio. De este modo, no es posible distinguirlos entre sí y, en consecuencia, tampoco estudiar sus conexiones empíricas. Si dos fenómenos son unificados por *fiat* definicional, no hay manera de investigar si uno afecta al otro y cómo lo hace. Las relaciones entre los cambios en el acceso y los cambios en el ejercicio probablemente sean demasiado complejas y variadas como para excluirlas de la investigación empírica.

Este razonamiento no implica que los cambios en el acceso no afecten a los cambios en ejercicio y vice-versa. Todo lo contrario. Una dimensión puede afectar muchísimo a la otra. Pero para poder estudiar cómo lo hacen, la condición lógica *sine qua non* es concebirlas como fenómenos distintos.

En segundo lugar, los actores y las condiciones que históricamente promovieron los cambios en la forma de acceso al poder estatal no fueron los mismos que los que propiciaron las transformaciones de la forma de ejercicio. En otras palabras, la explicación de la democratización no es la misma que la de la burocratización. Sin embargo, al no distinguir entre acceso y ejercicio, la literatura contemporánea implícitamente concibe a la democratización y la burocratización como un mismo proceso, como si fueran producto de las mismas causas y estuvieran protagonizadas por los mismos actores. En consecuencia, esta literatura está inhabilitada para identificar las causas específicas de los distintos tipos de problema que pretende analizar.

La historia europea es muy clara con respecto a la divergencia de los procesos de burocratización y de democratización. En uno y otro proceso, ni las causas, ni los tiempos, ni los actores fueron los mismos.

A grandes rasgos, se pueden invocar dos tradiciones sociológicas —la marxista y la weberiana— para explicar la emergencia de administraciones burocráticas en Europa. A pesar de sus diferencias, ambas ponen de relieve que el proceso de burocratización fue anterior al de democratización (mientras el primero comenzó a principios del siglo XVIII, el otro no adquirió fuerza sino hasta las primeras décadas del siglo XX), y son inequívocas con respecto al hecho de que sus causas fueron distintas.

Desde una perspectiva socio-céntrica, asociada con Marx y Marshall, las causas de la transformación del ejercicio del poder del Estado —la eliminación de las prácticas patrimonialistas y el avance de la burocratización— se hallan en el desarrollo capitalista, básicamente en las exigencias de un nuevo actor económico, la empresa capitalista, cuyo éxito depende de la previsibilidad de las actividades del Estado⁷⁸.

Desde una perspectiva estado-céntrica, que se desprende de los trabajos de Weber y Hintze, la burocratización del Estado se explica en términos de competencia geopolítica. Para evitar los enormes costos de quedar retrasados con respecto a las capacidades del vecino, los estados europeos eliminaron sus prácticas tradicionales en cuanto al manejo de impuestos y reclutamiento de personal administrativo y las reemplazaron con otras más modernas y eficientes⁷⁹.

Ya sea por el desarrollo capitalista o bien por la competencia geopolítica, desde comienzos del siglo XVIII el Estado europeo se legalizó en un doble sentido. Por un lado, con la sanción de leyes formales que limitan y regulan sus ámbitos de intervención, quedó reducida la arbitrariedad de quienes manejan sus recursos. Por otro, con la sanción de códigos para regular las relaciones de la sociedad civil, se convirtió en garante coactivo de los contratos trabados por los miembros de la población que se halla bajo su dominio político.

Ahora bien, cualquiera sea la perspectiva que se adopte para dar cuenta de la burocratización de los países de Europa, lo cierto es que se trató de un proceso cuyas causas y protagonistas fueron distintos de los de la democratización. La democratización se inició con posterioridad, a fines del siglo XIX en el más prematuro de los casos, y estuvo asociada con la organización y activación políticas de la clase media y los sindicatos a través de partidos políticos de masa. Los reclamos de estos partidos se centraron en la ampliación del acceso al Estado y la consecuente incorporación de sus seguidores al proceso político —demandas que poco o nada tuvieron que ver con las que en otras épocas plantearan los capitalistas o las burocracias militares.

⁷⁸ Véase Jessop (1977) para una síntesis de las teorías del Estado marxistas.

⁷⁹ Por cuestiones de espacio y economía en la argumentación, estoy sobresimplificando tanto el planteo teórico como el desarrollo histórico. De todas maneras, el respaldo empírico de este argumento es difícil de negar. Francia (bajo Luis XIV y Luis XV) y Prusia (bajo Federico Guillermo, Federico Guillermo I, y Federico II, el Grande) fueron los primeros países en desarrollar una administración burocrática moderna, y cada país lo hizo con el feroz estímulo de la amenaza militar del otro —una carrera que empezó en 1640 aproximadamente—. Es notable que las reformas Stein-Heidenberg, que Weber cita como la máxima expresión de racionalización de la administración pública (probablemente la inspiración de su tipo ideal) fueran introducidas tras la derrota de Jena en manos del ejército napoleónico (1806). Ahora bien, es preciso introducir dos salvedades, una teórica y otra histórica, para compensar la sobresimplificación con que me estoy manejando. La salvedad histórica es que, entre las potencias de Europa, el argumento sólo se aplica a Francia y Alemania, pues Inglaterra se burocratizó con posterioridad (y aún entonces lo hizo a medias), en parte debido, precisamente, a su peculiar posición geopolítica. La salvedad teórica es que obviamente Weber elaboró fuertes argumentos acerca de la afinidad electiva entre capitalismo y burocracia. En este texto, por razones expositivas, reduje la complejidad de su argumentación a la línea de análisis que elabora Otto Hintze (1970).

¿Qué generalización puede legítimamente inferirse de esta conocida historia? La más importante para mi argumento es la siguiente: que el Estado se “legalice”, que el ejercicio de su poder se “burocratice”, es un proceso diferente de que se “democratice” y que su acceso se abra a toda la población bajo su dominio. ¿Podría ser de otra manera? No. Ni lógica ni empíricamente. La sencilla razón es que los actores interesados en la burocratización del Estado no son los mismos que los promotores de la democratización; esto es, los actores afectados negativamente por el patrimonialismo no son los mismos que los sectores oprimidos por el autoritarismo. Todo cambio de régimen político, ya sea en la dimensión del acceso o en la del ejercicio, implica conflictos de intereses. Esos cambios sólo se consuman si hay actores que están interesados en llevarlos a cabo e, igualmente importante, si son capaces de producirlos. Distintas instituciones, afectan a distintos actores, tanto en sus intereses como en su poder relativo.

De aquí se desprende una observación sencilla pero, por las razones expuestas más arriba, largamente desatendida: en la mayoría de los países de América latina aparecieron en el transcurso de su historia actores interesados en la democratización que, con el tiempo, adquirieron el poder suficiente para concretarla. En cambio, en países como la Argentina, Brasil y México no han existido actores interesados en la burocratización o, si los hubieron, no tuvieron la capacidad requerida para reformar las prácticas tradicionales de ejercer el poder.

La experiencia de América latina devuelve a su vez una advertencia clave con respecto de lo que *no* se puede generalizar: la burocratización no precede necesariamente a la democratización.

Estas observaciones, a pesar del nivel de generalidad en que están formuladas, pueden proveer la primera pista para identificar con mayor precisión las causas de la persistencia del patrimonialismo en América latina. La literatura sobre América latina, centrada en cuestiones de acceso, sólo concibió un clivaje político —fuerzas democráticas *versus* fuerzas antidemocráticas— y, en consecuencia, tiene dificultades para entender los procesos de cambio y persistencia de las formas del ejercicio del poder del estado. A pesar de su preeminente importancia teórica y política, sugiero que el clivaje democracia/anti-democracia no es el único y, quizá más importante, que se cruza con el clivaje fuerzas patrimonialistas *versus* fuerzas anti-patrimonialistas.

¿Cuántos y qué tipo de actores políticos se encuentran a uno y otro lado del clivaje del patrimonialismo? ¿Cómo se originaron? ¿Cuál es su poder relativo? ¿Por qué han sido tan fuertes las fuerzas patrimonialistas —o tan débiles sus antagonistas— en la Argentina, Brasil y México? ¿Qué ocurrió en Chile, Costa Rica y Uruguay, donde los poderes patrimonialistas no existieron o fueron exitosamente desplazados?

Está bastante claro que los regímenes políticos pueden ser burocráticos y democráticos a la vez si la burocratización precede a la democratización (la lección europea). Pero es muy poco lo que sabemos acerca de cómo se desarrolla la historia de los regímenes que democratizaron el acceso en un contexto donde el patrimonialismo es la forma de ejercicio predominante. ¿Podrán alguna vez ser burocráticos? ¿Cuál es el

peso de las trayectorias y las secuencias de los procesos de democratización y de burocratización? (el interrogante latinoamericano).

Asimismo, la conjetura acerca del cruzamiento de los clivajes del patrimonialismo y la democracia descubre interrogantes que hasta ahora permanecían ocultos o se formulaban con gran imprecisión. ¿Por qué algunos actores democráticos no sólo se resisten a combatir el patrimonialismo sino que contribuyen a su reproducción y expansión? ¿Cómo explicar que los vetos contra la mejoras de la calidad del ejercicio del poder político sean levantados por algunos de los mismos actores que promovieron el advenimiento de la democracia? ¿Qué esperar del hecho de que algunos de los partidos y líderes políticos más poderosos del continente —actores decididamente interesados en mantener la democracia y, por cierto, los mejor ubicados para hacerlo— tengan fuertes intereses creados en la continuidad de prácticas patrimonialistas como el clientelismo, la corrupción y el nepotismo?

Las respuestas a estos interrogantes están fuera de mi alcance. De todas maneras, creo que un buen punto de partida para hallarlas consiste en investigar los orígenes y las causas de la persistencia del patrimonialismo como forma de ejercicio del poder en América latina.

II. Sobre los orígenes del patrimonialismo como tipo de régimen

En parte debido a la poca atención que recibió la diferencia entre el acceso y el ejercicio del poder, no hay hipótesis explícitas con respecto a las causas del patrimonialismo en América latina. Sin embargo, no es difícil imaginar qué explicaciones ofrecerían las corrientes teóricas que animaron los debates sobre el desarrollo político en la región. Propongo recrear con trazos muy gruesos las posiciones polares de este debate. De las dificultades que una y otra enfrentan se pueden derivar importantes advertencias para abrirse paso en la búsqueda de una respuesta satisfactoria a la cuestión de las causas del patrimonialismo en América latina.

La primera explicación subrayaría factores culturales. Un extenso cuerpo de literatura sostiene que la tradición hispánica y católica define las pautas básicas de hacer política en América latina⁸⁰. El patrimonialismo, el corporativismo y el organicismo son, según ésta literatura, “concepciones” de ejercer el poder que se difundieron en América latina con la colonización española y portuguesa y dominan la vida política desde entonces.

Los detalles de esta explicación son menos interesantes que sus problemas. El principal de ellos es empírico: las experiencias de Chile, Costa Rica y Uruguay refutan la

⁸⁰ El mejor destilado del enfoque cultural es Wiarda (1974). En esta compilación véanse especialmente las contribuciones de Wiarda y Morse.

hipótesis cultural. Los tres son países católicos, todos fueron colonias españolas, pero, en distintos momentos, construyeron una administración burocrática del poder del Estado⁸¹.

La otra explicación proviene de la economía-política⁸². La historia del patrimonialismo, según esta explicación, habría comenzado con la industrialización, y su persistencia se debería al papel que le cupo al Estado en ese proceso. La crisis del modelo agroexportador de fines de los '30 ofreció a quienes controlaban los recursos del Estado la oportunidad de manipular la política económica para crear actores sociales que renovarían y expandirían su base de apoyo político: la coalición "populista". Con la estrategia de intensificar la industrialización, satisfacer las demandas de los actores sociales activados en el proceso (industrias locales y sindicatos) y asegurar su lealtad política, el Estado expandió sus funciones e inició una intervención masiva en la economía por medio de subsidios, aranceles, controles de precios y empresas públicas. Central en esta visión es la tesis del efecto *boomerang*: el Estado, originalmente un actor autónomo, terminó siendo colonizado por los actores sociales alumbrados por sus propias intervenciones. El patrimonialismo sería el legado persistente de aquella coyuntura crítica. Como los principales actores económicos deben su existencia a la protección especial del Estado, la dinámica política se reduce a la captura de sus recursos y a la extensión de prebendas clientelísticas⁸³.

El principal problema de esta explicación es que las prácticas patrimonialistas son mucho más viejas que las coaliciones populistas. De hecho, la disponibilidad de prácticas patrimonialistas de ejercer el poder fueron una condición necesaria para la construcción de aquellas coaliciones. El patrimonialismo no fue una creación de los líderes populistas, sino, más bien, un recurso cuyas virtudes políticas eran largamente conocidas en la región⁸⁴.

Así planteadas, la explicación económico-política y la cultural revelan dificultades opuestas: la primera falla en la dimensión tiempo (el patrimonialismo es anterior al populismo) y la segunda falla en la dimensión espacio (los contraejemplos de Costa Rica, Chile y Uruguay). Ambas dificultades son útiles advertencias para cualquier nuevo intento de explicar el patrimonialismo en América latina.

⁸¹ Seligson y Booth (1993) estudian el contraejemplo de Costa Rica como el problema empírico de los enfoques culturalistas. Véase más adelante la cita a Barrington Morre (n. 20) para una sucinta formulación de la crítica teórica contra los modelos culturales.

⁸² Aunque esta explicación no hace referencia explícita al patrimonialismo, sí pretende explicar lo que sería su componente central: la corrupción como práctica sistemática y generalizada en la conducción de los asuntos políticos.

⁸³ Un buen ejemplo de este modelo de explicación es Cavarozzi (1983).

⁸⁴ De los muchos interrogantes que todavía plantea el populismo del segundo cuarto de siglo en América latina, el que encuentro más paradójico es: ¿cómo es posible que los movimientos populistas renovaran tanto la política y la economía de países como la Argentina, Brasil y México haciendo uso de estrategias políticas tan tradicionales como el patrimonialismo?

Ahora bien, la dificultad en la dimensión tiempo no sólo es un llamado de la historia. También plantea la exigencia de desembarazarse de al menos dos supuestos generalizados en la teoría de los regímenes políticos.

Primero, estudiar el patrimonialismo en América latina requiere abandonar el molde del “cambio político” y la pregunta “¿cómo cambian los regímenes?”⁸⁵. El patrimonialismo no es cambio, sino continuidad, un concepto que a la ciencia política contemporánea parece no interesarle, lo cual, a su vez, se debe a un segundo supuesto⁸⁶.

El segundo supuesto es que los regímenes contemporáneos de América latina son fenómenos nuevos. Sin embargo, la novedad es sólo la mitad de estos regímenes. Curiosamente, se trata de la mitad que a los teóricos de la “calidad” ya dejó de interesarles. Lo nuevo de estos regímenes es la forma de acceso —la democracia—, y la “baja calidad”, la *problématique en vogue*, es una cuestión que, bien entendida, no se refiere más que a la persistencia de una vieja forma de ejercicio —el patrimonialismo—. Al no separar cuestiones de acceso y de ejercicio, la teoría de la democratización estudia lo viejo bajo el supuesto de que es nuevo y, en consecuencia, busca sus causas en fenómenos de corto plazo, como el tipo de transición desde el autoritarismo, la crisis y la reforma económicas, o la “crisis de la representación”. Como se lleva a cabo en el lugar equivocado, la búsqueda no tiene resultados.

La explicación del patrimonialismo en América latina tiene por lo tanto que ser histórica y, a la vez, sensible a las diferencias entre países como la Argentina y Brasil por un lado y Chile y Uruguay por el otro. La exigencia es aclarar las continuidades en la dimensión tiempo —lo que la economía política del populismo y la teoría de la democratización no pueden hacer— y explicar las variaciones en la dimensión espacio —la mayor falla empírica de la tradición culturalista—.

Mi explicación del patrimonialismo en América latina se centra en el proceso de construcción del Estado. Para elaborar esta explicación me he servido de las herramientas conceptuales del vasto cuerpo de literatura que desde hace dos décadas y media debate la formación del Estado en Europa⁸⁷.

⁸⁵ Paráfrasis del título del manual de Leonardo Morlino (1980).

⁸⁶ No encontré forma más evocativa de criticar el supuesto del cambio político que el siguiente párrafo de Barrington Moore (1966, pp. 485-486): “There is a widespread assumption in modern social science that social continuity requires no explanation. Supposedly it is not problematical. Change is what requires explanation [...] The assumption of inertia, that cultural and social continuity does not require explanation, obliterates the fact that both have to be recreated anew in each generation, often with pain and suffering. To maintain and transmit a value system, human beings are punched, bullied, sent to jail, thrown into concentration camps, cajoled, bribed, made into heroes, encouraged to read newspapers, stood up against a wall and shot, and sometimes even taught sociology. To speak of cultural inertia is to overlook the concrete interests and privileges that are served by indoctrination, education, and the entire complicated process of transmitting culture from one generation to the next”.

⁸⁷ Suele considerarse a Tilly (1974a; 1975b) y Finer (1975) como los precursores del debate, a pesar de que buena parte de sus propuestas teóricas ya estaban contenidas en Hintze (1970). Véanse Tilly (1985; 1990)

La premisa de este debate es bastante sencilla. El Estado moderno es el resultado de una larga lucha entre distintos centros de poder militar que compitieron por subordinarse unos a otros y por controlar territorios y poblaciones vecinos. Los centros de poder derrotados quedaron incorporados al territorio de los vencedores. El proceso de anexión/subordinación llegó a su conclusión cuando los centros militares se hallaron en paridad de condiciones (o cuando las diferencias de poder llegaron a ser tan pequeñas que, para la potencia superior, los costos de la guerra eran mayores que los beneficios derivados de la conquista). Ahora bien, de esta sencilla premisa se desprenden dos poderosas observaciones.

El impacto de la geografía política. Los territorios anexados no eran todos iguales y, en consecuencia, la anexión no se llevó a cabo en los mismos términos en todas las regiones. Para Charles Tilly, los “guerreros” tuvieron que vérselas con dos tipos muy distintos de territorios y poblaciones: ciudades *versus* zonas rurales⁸⁸. Conquistar una ciudad requería estrategias militares, niveles de violencia y negociaciones políticas muy distintos de los que demandaba la anexión de una zona rural. De forma análoga, los aparatos que los guerreros construyeron para administrar los distintos territorios conquistados difirieron enormemente de un lugar a otro. En los territorios con poblaciones menos organizadas y más pobres, los guerreros se impusieron fácilmente y debieron entregar pocas cosas a cambio de la sumisión. En cambio, las zonas más ricas y urbanizadas pudieron poner un precio mayor a su subordinación. Como sus poblaciones producían y controlaban recursos vitales para la actividad de los guerreros, la sumisión al Estado fue un proceso casi-contractual: impuestos y obediencia a cambio de derechos. De este modo, por ejemplo, aunque ambos procesos desembocaron en la construcción de un Estado moderno, el control sobre las ciudades holandesas y la incorporación de las estepas rusas se logró por vías diferentes.

El peso de la historia política. En segundo lugar, las diferentes vías de construcción del Estado acarrearán consecuencias de largo alcance en el tiempo. Los rasgos centrales de los Estados europeos contemporáneos (desde sus aparatos administrativos hasta lo que yo aquí conceptualicé como régimen político en sus dos dimensiones) reflejan la historia de aquellas negociaciones entre los guerreros y las poblaciones que subordinaron.

Con estas dos observaciones acerca del peso de la geografía y la historia políticas, a continuación resumo los resultados más relevantes de mi investigación sobre la formación del Estado en América latina y su importancia en la génesis de la forma patrimonialista de ejercicio del poder⁸⁹.

para un refinamiento de los argumentos originales, y Downing (1992), Spruyt (1994) y Ertman (1997) para las giros recientes de este debate.

⁸⁸ Tilly (1990: caps. 1 y 2).

⁸⁹ Mazzuca (1999). Este texto también lo escribí con el apoyo del Woodrow Wilson Center y se puede solicitar al departamento de ciencia política de la Universidad de California en Berkeley.

Los procesos de construcción del Estado en la Argentina, Brasil y México fueron muy diferentes de los desarrollos que desembocaron en la creación del Estado en Costa Rica, Chile y Uruguay⁹⁰.

La presencia de poderes regionales es lo que distingue a los primeros de los segundos.

El origen de estos poderes regionales en la Argentina, Brasil y México hay que rastrearlo en el período colonial y en las primeras décadas de la independencia, lapso en que crearon organizaciones patrimoniales que les permitieron controlar a las poblaciones locales⁹¹.

Los poderes regionales, por supuesto, nunca fueron tan fuertes como el centro político que terminó por imponerse. Sin embargo, su subordinación estuvo lejos de ser completa. Aunque no pudieron retener una fuerza militar autónoma, estos actores regionales tuvieron el poder suficiente como para forzar un compromiso *de facto* con los constructores del Estado.

Los poderes regionales renunciaron a sus ejércitos privados pero, a cambio, preservaron los recursos políticos que garantizaban su dominio a nivel local, a saber, el uso discrecional de los fondos públicos regionales y una arrolladora influencia en la resolución de los conflictos civiles de la zona⁹².

¿Cuáles fueron las consecuencias de estos compromisos para la dimensión del ejercicio del régimen político? Desde el punto de vista de los constructores de lo que a la postre serían los Estados nacionales de la Argentina, Brasil y México, el proceso no estuvo exento de costos. Para monopolizar la violencia, los constructores del Estado

⁹⁰ Para una excelente mirada de conjunto, véase Bushnell y Macaulay (1994).

⁹¹ Una fuente riquísima para la formación de lo que hoy llamaríamos poderes patrimoniales en tiempos de la colonia son los informes que sirvieron al diseño de las reformas borbónicas de la administración americana; véase especialmente Juan y Ulloa (1978), que contiene el informe que redactó Antonio de Ulloa durante su estadía en Ecuador y Perú entre 1736 y 1745. Como literatura secundaria, véase McFarlane (1996). Para el patrimonialismo en Brasil durante el siglo XIX, véase Graham (1990). Sobre las consecuencias de largo plazo del patrimonialismo en el Estado brasileño, véase Uricoechea (1980). El fenómeno de los caudillos de la primera mitad de siglo está tratado en Lynch (1992). Este texto es un buen relato de los orígenes de las prácticas patrimonialistas de ejercer el poder en el centro político, pero no presta atención a la proliferación de esas prácticas a nivel subnacional. Para los caudillismos regionales en la Argentina véanse Lafforgue (1999) y la compilación de Goldman y Salvatore (1998), especialmente la Introducción, la contribución de Goldman y Tedeschi y la de Myers.

⁹² Para entender la historia política de la primera mitad de siglo de lo que más adelante se convertiría en el Estado argentino, Chiaramonte (1993 y 1997) plantea la convincente tesis de la multiplicidad de soberanías regionales. ¿Cómo es posible que la historia política argentina desconozca las consecuencias de largo plazo de esta multiplicidad de soberanías en el punto de partida? El “federalismo constitucional” es la única consecuencia analizada, como si allí se terminara la historia de los poderes regionales. A mi entender, tanto o más importante es el “regionalismo informal” que quedó consagrado durante el proceso de construcción del Estado, esto es, la preservación —en abierto conflicto con la ley escrita nacional y la constitución federal— de las pautas tradicionales de administrar justicia, reclutar “funcionarios” y manejar el dinero público a nivel provincial.

debieron aceptar que los poderes regionales preservaran su organización patrimonialista y, en consecuencia, que quedaran informalmente excluidos de los sistemas legales e impositivos nacionales que habitualmente acompañan la creación del Estado. En cuanto al resultado del proceso de construcción del Estado, en la Argentina, Brasil y México, detrás de instituciones formalmente nacionales, quedaron consagrados en la práctica un sistema legal heterogéneo y un sistema impositivo fragmentado.

Me apresuro a reconocer que esta explicación es incompleta en varios sentidos. Éstas son las dos limitaciones más importantes que alcanzo a advertir.

Primero, ¿cómo entender el tránsito desde la consagración de poderes patrimoniales locales a la generalización del patrimonialismo como forma de régimen político nacional?

Segundo, la construcción del Estado no es de ningún modo la única “coyuntura crítica” que atravesaron los países de América latina. Desde la formación de los Estados nacionales hasta la actualidad se han producido cambios demasiado grandes en la vida política y social de la Argentina, Brasil y México como para dejarlos de lado. Dar por sentado la inmunidad del patrimonialismo frente a estos cambios sería eludir un problema de investigación tan complejo como interesante, colocando en la premisa teórica lo que en realidad debería ser probado o rechazado por la investigación histórica.

No estoy en condiciones de dar siquiera una respuesta tentativa a estos problemas. Sin embargo, quisiera sugerir algunas vías de investigación.

Una explicación genética del patrimonialismo es largamente necesaria y el proceso de construcción del Estado parece ser un lugar adecuado para comenzar a buscarla. Más aún, me resulta difícil imaginar una explicación genética del patrimonialismo que evite saldar cuentas con aquella coyuntura crítica.

Para poner a prueba la tesis de la persistencia del patrimonialismo desde comienzos de la construcción nacional, la mejor estrategia de investigación parece ser seleccionar las coyunturas críticas más importantes de este siglo y estudiar si éstas afectaron el modo de ejercicio y cómo lo hicieron. Es razonable suponer que la resistencia del patrimonialismo frente a coyunturas críticas es más difícil de probar que su persistencia en tiempos de normalidad.

En principio, parecería que la industrialización y la democratización son los *tests* más exigentes para la tesis de la persistencia del ejercicio patrimonialista. Los primeros indicios con respecto a la trayectoria del patrimonialismo frente a estas coyunturas, sin embargo, no sólo no refutan la tesis de la continuidad sino que parecen reforzarla.

Democratización. Tanto en la primera mitad del siglo como en la década del ochenta, las aperturas en la forma de acceso en Brasil y la Argentina propiciaron un mayor protagonismo de los partidos políticos y el Congreso. Estas instituciones estuvieron lejos de plantear un desafío a los poderes patrimonialistas regionales. En

muchos casos, ocurrió todo lo contrario: les facilitaron la oportunidad de expandir su importancia. Con los partidos políticos, pudieron extenderse a nivel nacional. Difícilmente un partido político que pretendiera obtener la mayoría electoral a nivel nacional podía evitar compromisos mutuamente convenientes con los poderes patrimoniales regionales. A cambio de los votos de sus clientelas locales, los poderes regionales obtuvieron sobrerrepresentaciones en el Congreso nacional, posiciones claves en el poder central, y un acceso a los recursos del presupuesto nacional que les permitió fortalecer sus bases de poder⁹³.

Industrialización. Si la tesis de Gibson (1997) es correcta, la coalición política que intensificó la industrialización sustitutiva en México y la Argentina era sólo parcialmente urbana. La otra mitad, crítica para su éxito electoral, estaba compuesta por una red de poderes patrimoniales regionales (“la periferia” de “partidos conservadores”) que encontró en el llamado de la sub-coalición metropolitana una nueva ventana de oportunidad para expandir sus bases de poder.

III. Escenarios

En la sección anterior la atención estuvo puesta en el pasado. Esta sección, en cambio, mira al futuro. ¿Cuáles son los posibles escenarios de la combinación de democracia y patrimonialismo en los países de América latina?

La distinción entre acceso y ejercicio, como vimos, plantea la existencia de clivajes cruzados: el clivaje que divide a los actores políticos en patrimonialistas y anti-patrimonialistas (o pro-burocráticos) por un lado, y el clivaje que los divide en autoritarios y demócratas por el otro.

El conflicto alrededor del régimen político es, según estas distinciones, el doble de complejo que lo que sugiere la literatura sobre la democratización (véase la figura 2). Esta literatura, al reducir todos los problemas a cuestiones de acceso, se maneja con un sólo par de adversarios políticos: democráticos *versus* antidemocráticos. De este modo, corre el doble riesgo de considerar “autoritarios” a los actores demócratas-patrimonialistas y de considerar “democráticos” a los actores autoritarios-burocráticos.

Figura 2. Los Clivajes del Régimen Político.

⁹³ En parte porque este relato se basa en el caso argentino, la tesis no es tan radical como podría ser: en Brasil, por mucho tiempo, los partidos políticos no fueron más que redes cambiantes de alianzas entre jefes patrimoniales locales. Véase Mainwaring (1999: caps. 3, 4 y 6). Hagopian (1996) es un argumento en favor de la persistencia y adaptación de los poderes regionales brasileños frente a otra coyuntura crítica: el ascenso del autoritarismo tecnocrático de mediados de los '60. Sobre los problemas de sobrerrepresentación en toda América latina, véase Snyder y Samuels (1999). Menos interesante que los efectos de la sobrerrepresentación, según creo, son sus orígenes, clara medida de la edad de los poderes patrimoniales regionales.

Actores en conflicto por el ejercicio:
Patrimonialistas *versus* Burocráticos

Actores en conflicto por el acceso: Demócratas <i>versus</i> Autoritarios	Demócratas-patrimonialistas DP	Demócratas-burocráticos DB
	Autoritarios-patrimonialistas AP	Autoritarios-burocráticos AB

¿Cómo pueden desarrollarse los conflictos entre los actores a uno y otro lado de ambos clivajes? En otras palabras, ¿cuáles son las tendencias de cambio de los regímenes políticos latinoamericanos?

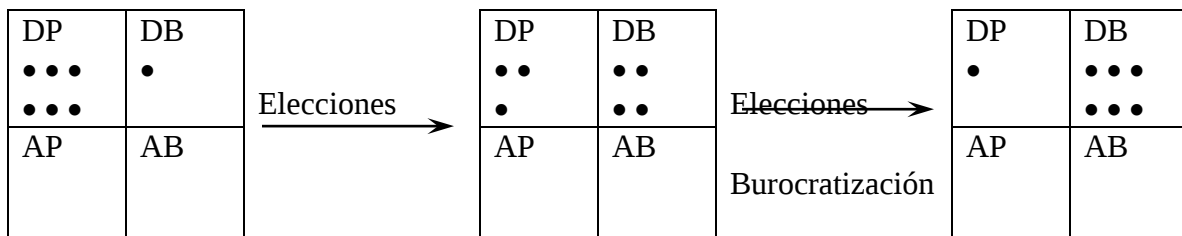
1. *La democratización favorece la burocratización: la hipótesis optimista.* Este escenario se basa en la hipótesis de que la democratización del acceso mejora la calidad del ejercicio. Esta hipótesis toma al pie de la letra la idea de que las elecciones democráticas son un mecanismo de selección de gobiernos. La población sanciona con su voto a los gobiernos corruptos, y los nuevos gobiernos, para no correr la suerte de los anteriores, se esmeran por satisfacer las preferencias anti-patrimonialistas del electorado⁹⁴. En otras palabras, el electorado disciplina a los partidos políticos en el camino de la burocratización: obliga a los actores que se sitúan en el cuadrante demócrata-patrimonialista a moverse al cuadrante demócrata-burocrático bajo la amenaza de liquidar sus chances electorales.

La viabilidad lógica de este argumento no debe ocultar sus dificultades prácticas. Primero, del lado de los partidos políticos tiene que haber al menos una oferta clara en el cuadrante demócrata-burocrático (de lo contrario, el escenario es el 2 o el 4 que presento más abajo). Segundo, del lado del electorado, la lucha anti-patrimonialista tiene que ser una preferencia importante. Esta condición, hasta ahora, ha sido difícil de hallar en América latina, sobre todo porque otros problemas políticos —como la inestabilidad económica y un desempleo de dos dígitos— ganaron la agenda pública. Ahora bien, ¿qué ocurre si la emergencia económica se alivia? Es difícil que los partidos puedan quedarse en el cuadrante patrimonialista sin perder votos. Esto parece estar ocurriendo en la Argentina y Brasil, con algunos resultados alentadores. En la Argentina se formó una coalición política entre el tradicional partido radical y un desprendimiento progresista del peronismo cuyo mayor pegamento parece ser la ubicación en el cuadrante demócrata-burocrático, que en la política local equivale a levantar la consigna “anti-corrupción” contra el gobierno de Menem. Con esta consigna, la Alianza (así se llama la coalición) conquistó la intendencia de la capital del país y optó por cumplir su promesa de transparencia. Este fenómeno extraordinario en la vida política del país en parte explica que dos años más tarde la Alianza haya podido desplazar al peronismo del poder luego de

⁹⁴ Usaré “burocrático” y “anti-patrimonialista” como términos intercambiables.

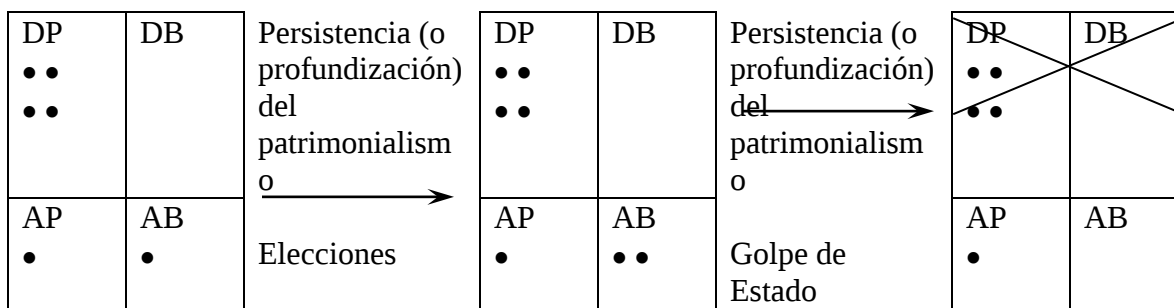
diez años de gobierno. Algo similar está ocurriendo en los estados del Sur de Brasil, donde el *Partido Trabalhista* encontró que colocarse en el cuadrante burocrático es la mejor estrategia para ganar terreno entre los sectores del electorado que tradicionalmente resistieron sus propuestas de izquierda. Las novedosas iniciativas de la gobernación de Río Grande do Sul, liderada por el *trabalhista* Ovidio Dutra, en relación con la transparentación de las cuentas públicas, también son resultados alentadores de este camino.

La tendencia “optimista” se podría representar de la siguiente forma (los puntos representan la población de líderes y partidos políticos):



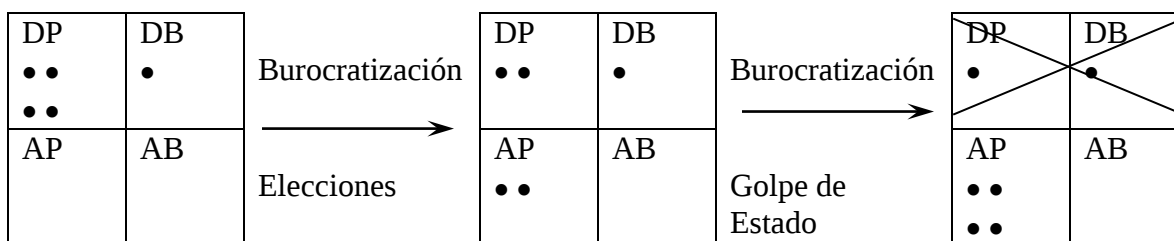
2. *La falta de burocratización amenaza la democracia: la hipótesis alarma.* Este escenario se basa en la hipótesis de que la persistencia de prácticas patrimonialistas de ejercer el poder termina socavando la legitimidad de la democracia como forma de acceso. La declinación de la democracia ocurriría luego de que el electorado probara a varios partidos políticos y ninguno le diera los resultados exigidos. Según esta hipótesis, en caso de que los gobiernos en los que se deposita la confianza terminen siendo tanto o más corruptos que los gobiernos reemplazados, el electorado pierde su confianza en la democracia como mecanismo de selección de liderazgos políticos. Para que se produzca este resultado, la condición es que todos los líderes y partidos políticos se mantengan en el cuadrante demócrata-patrimonialista a pesar de la sanción electoral y que el cuadrante demócrata-burocrático haya permanecido vacío todo el tiempo. Bajo estas condiciones, la población puede terminar apoyando a actores más cercanos al cuadrante autoritario en busca de una solución al patrimonialismo. Una vez en el gobierno, los actores autoritarios pueden ser tan patrimonialistas como sus predecesores democráticos, pero ya la población no tiene la posibilidad de reemplazarlos. El ascenso de Fujimori en Perú y el autogolpe posterior son el caso más cercano a esta pauta. El tiempo dirá si Venezuela y Ecuador siguen el mismo camino.

Según la tesis “alarma”, la tendencia política sería la siguiente (las rayas cruzadas indican la supresión autoritaria de los partidos políticos):



3. *La burocratización amenaza la democracia: la hipótesis de la cautela.* Este escenario se basa en la hipótesis de que la democracia en América latina se sostiene porque ofrece a varios actores poderosos la posibilidad de realizar sus intereses por medio de prácticas patrimonialistas. La conjetura que se deriva de esta hipótesis es que, si se dismantelaran el clientelismo y la corrupción, buena parte de los actores que sacaban provecho de ese modo de ejercer el poder se volverían contra la democracia y pondrían en peligro su estabilidad. Si se insistiera con la necesidad de dismantelar las redes clientelísticas y comenzara a haber medidas concretas en ese sentido, los actores del cuadrante demócrata-patrimonialista podrían hallar que es más costoso tolerar a los actores del cuadrante demócrata-burocrático que suprimirlos. En consecuencia, se moverían al cuadrante autoritario-patrimonialista, debilitando la coalición pro-democrática.

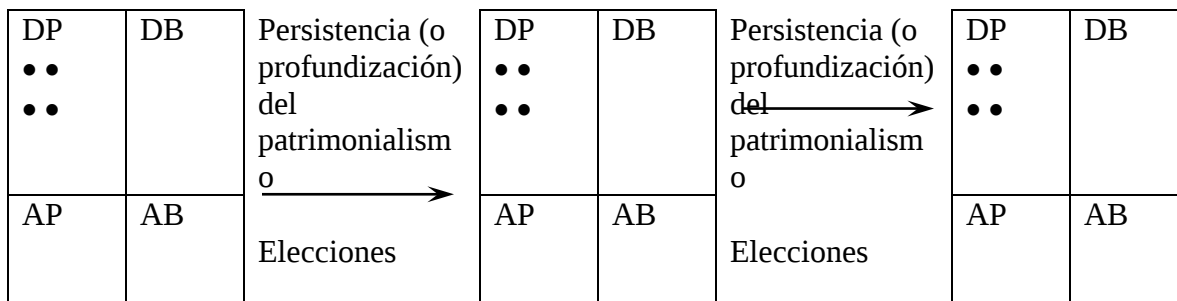
La tesis “cautela” se puede representar de este modo (el actor del cuadrante DB se halla en el poder en las dos primeras secuencias):



4. *La democratización es indiferente con respecto a la burocratización: la hipótesis cínica.* La predicción de este escenario es la persistencia del *statu quo*. La democratización de los ochenta en la Argentina y Brasil (y la eventual democratización que México pospuso para el siglo que viene), no va a cambiar el “orden de las cosas” en materia de ejercicio. La hipótesis de este escenario es que el patrimonialismo es un equilibrio estratégico y que todos los líderes y partidos tienen intereses creados en mantenerse en el cuadrante demócrata-patrimonialista. Más aún, según esta hipótesis, es altamente improbable que se organicen movimientos en contra de las prácticas patrimonialistas de ejercicio. La razón es la siguiente: mientras los costos ocasionados por el patrimonialismo se hallan dispersos en pequeñas cuotas entre la gran mayoría de la población, sus beneficios están concentrados en la minoría que controla y se rota el poder

político. De este modo, la mayoría encuentra que los costos de organizarse son mayores que los beneficios que puedan resultar de la reforma burocrática. Ante esta situación, los partidos políticos, para garantizar la continuidad del ejercicio patrimonialista y los beneficios derivados de él, acuerdan de forma tácita o explícita (aunque siempre de forma oculta) no denunciarse ni controlarse mutuamente. En el momento 1, el partido de oposición no toma ninguna iniciativa seria contra los actos de corrupción del partido en el gobierno para evitar represalias semejantes cuando sea suyo el turno del ejercicio patrimonial del poder en el momento 2.

Según la hipótesis cínica, el acceso democrático al poder se mantendrá a lo largo del tiempo, pero también lo hará el ejercicio patrimonialista o de “baja calidad”:



¿Cuáles son las vías de salida de este escenario? Como ninguno de los partidos existentes tiene incentivos para salir del equilibrio bajo las circunstancias predominantes, el cambio depende o de un cambio de circunstancias o de la aparición de un partido ajeno al equilibrio. Cambio de circunstancias: el *rational choice* propone la tesis de la “catástrofe”, cuyos ejemplos más conocidos son las guerras o una crisis económica tan profunda —quizá como consecuencia de la profundización de las prácticas patrimonialistas— que transforman las preferencias de los partidos políticos patrimonialistas y los induce a adoptar posiciones burocráticas. Me resulta más interesante la posibilidad de la aparición de un tercer partido ajeno al equilibrio patrimonialista. Por cierto, este escenario puede en ocasiones presentar los incentivos para la aparición de un partido “anti-patrimonialista”: en un contexto de normalidad económica, una consigna “anti-corrupción” creíble puede encontrar la recompensa de un nicho electoral importante. Este fenómeno podría transformar un escenario 4 en un escenario 1. Para que ello ocurra se tienen que dar al menos dos condiciones. a) Que el nuevo partido no sea cooptado por los partidos tradicionales (la duda que en la Argentina plantea la suerte del Frepaso, la nueva fuerza política que aliada a la UCR desplazó al peronismo del poder). b) Que el nuevo partido tenga un claro compromiso democrático —de lo contrario, el nuevo destino es el escenario 2—.

Recomendaciones políticas. La teoría de la democratización, que reduce todos los conflictos alrededor del régimen político la lucha entre actores democráticos *versus* actores autoritarios, está destinada a oscilar entre la recomendación inocente y la crítica imprudente.

La recomendación inocente se deriva de no advertir que no todos los actores democráticos están interesados en mejorar la “calidad” del ejercicio del poder (los supuestos de la democratización trabajan en contra de ello). Habitualmente esta recomendación es una receta de reforma institucional: reformas del sistema de justicia, leyes de transparencia de la gestión pública, creación de nuevas agencias de control, reformas de “segunda generación”, y otras por el estilo. No es que estas recomendaciones no contengan intenciones nobles. Su problema es que son ciegas con respecto al hecho de que las reformas de nada sirven si su efectividad depende de actores que, como los patrimonialistas, tienen una larga experiencia en eludir la ley y los controles públicos. “Fachada” es una descripción legítima y precisa de las reformas pro-burocráticas sancionadas por actores patrimonialistas. A pesar de una letra legal cada vez más exigente y sofisticada, nada cambia en la actividad política de todos los días. La distancia entre el *pays légal* y el *pays réel*, entre las instituciones formales y las informales, se agranda y, como consecuencia, se consolida el escenario 4 o aparece la amenaza del escenario 2.

La crítica imprudente es la reacción al fracaso de la recomendación inocente. Si la recomendación inocente suponía que todos los actores democráticos era anti-patrimonialistas, la crítica imprudente cree que todos los actores democráticos son archi-patrimonialistas. El peligro de esta crítica es que deslegitima a todos los actores democráticos por igual, sean patrimonialistas o no.

Para evitar estos errores es preciso distinguir el acceso al poder del ejercicio del poder e identificar los distintos intereses en juego en cada caso. Es obvio que la situación ideal es la aparición y el fortalecimiento de actores situados en el cuadrante democrático-burocrático. Ahora bien, mientras estos actores no aparezcan, conviene evitar tanto la recomendación inocente como la crítica imprudente: es preferible convivir con un millón de actores democráticos-patrimonialistas que tener que someterse a un actor autoritario-burocrático.

Mi sugerencia en este texto fue que el concepto de democratización está agotado y que es menester encontrar herramientas teóricas con mayor capacidad heurística. Esta sugerencia no implica en absoluto abandonar la agenda de problemas de la literatura dedicada a América latina. Todo lo contrario: si se reemplaza el concepto de democratización por el de burocratización (o cualquier otro que capture específicamente la problemática del ejercicio del poder, y que no la reduzca a las cuestiones de acceso o directamente la ignore), los problemas que más preocupan a esta literatura van a ser mejor identificados y, en consecuencia, serán mayores las posibilidades de encontrarles una explicación teórica y, *mutatis mutandi*, una solución política.

Bibliografía

Bushnell, David, y Neill Macaulay. 1994. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.

Cavarozzi, Marcelo. 1983. *Autoritarismo y Democracia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Collier, Ruth. 2000. "Democratic Transition." En Paul Barry Clark y Joe Foweraker (eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres: Routledge.

Chiaromonte, José Carlos. 1993. "El Federalismo Argentino de la Primera Mitad de Siglo." En Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos Latinoamericanos*, México: Fondo de Cultura Económico, pp. 135-178.

Chiaromonte, José Carlos. 1997. *Ciudades, Provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Ariel, pp. 21-264.

Dahl, Robert. 1959. "Procedural Democracy." En Peter Laslett, y James Fishkin (eds.), 1979. *Philosophy, Politics, and Society*. Fifth Series. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
de Souza Martins, Jose. 1996. "Clientelism and Corruption in Contemporary Brazil." En Walter Little y Eduardo Posada-Carbó (eds.), pp. 195-217.

Diamond, Larry, Juan Linz, y Seymour M. Lipset (eds.). 1990. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Downing, Brian. 1992. *The Military Revolution and Political Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ertman, Thomas. 1997. *The Birth of the Leviathan*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Finer, Samuel. 1975. "State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military." En Charles Tilly (ed.), pp. 84-163.

Fox, Jonathan. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico." *World Politics*, 46, 2, pp. 151-84.

Gibson, Edward. 1997. "The Populist Road to Market Economy." *World Politics*, 49, 3, pp. 339-370.

Goldman, Noemí y Ricardo Salvatore (comps.). 1998. *Caudillismos Rioplatenses*. Buenos Aires: Eudeba.

Graham, Richard. 1990. *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.). 1995. *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Hagopian, Frances. 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hintze, O. 1970. *Staat und Verfassung: Gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte*. Gottingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Jessop, Bob. 1977. "Recent developments in Marxist theories of the capitalist state." *Cambridge Journal of Economics*, 1, pp. 353-373.

Juan, J., y Ulloa, A. 1978. *Discourse and Political Reflections on the Kingdoms of Peru*. Oklahoma: Oklahoma University Press.

Kelsen, Hans. 1955. *La Democrazia*. Bologna: Il Mulino.

Knight, Alan. 1996. "Corruption in Twentieth Century Mexico." En Walter Little y Eduardo Posada-Carbó (eds.), pp. 219-236.

Lafforgue, Jorge (ed.). 1999. *Historias de Caudillos Argentinos*. Buenos Aires: Alfaguara.

Larkins, Christopher. 1998. "The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina." *Comparative Politics*, pp. 423-442.

Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Little, Walter y Eduardo Posada-Carbó (eds.). 1996. *Political Corruption in Europe and Latin America*. Londres: Macmillan Press Ltd. and Institute of Latin American Studies.

Little, Walter. 1992. "Political Corruption in Latin America." *Corruption and Reform*, 7, pp. 41-66.

Lynch, John. 1992. *Caudillos in Spanish America, 1800-1850*. Oxford: Oxford University Press.

Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.). 1992. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. South Bend, IN: University of Notre Dame Press.

Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Mazzuca, Sebastián. 1998a. "Los poderes del régimen político." Eugenio Kvaternik (comp.), *Elementos para el Análisis Político*, Buenos Aires, Paidós, pp. 481-543.

Mazzuca, Sebastián. 1998b. "Qué es y qué no es 'democratización.'" *Estudios Políticos*, n° 19, UNAM, México.

Mazzuca, Sebastián. 1999. "América Latina en el Largo Plazo: la construcción del Estado y la emergencia de los regímenes patrimonialistas." Mimeo.

McFarlane, Anthony. 1996. "Political Corruption and Reform in Bourbon Spanish America." En Walter Little y Eduardo Posada-Carbó (eds.), pp. 41-64.

Meyer, J., y Rowan, B. 1991. "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony." En Powell y Di Maggio (eds.), pp. 41-62.

Miller, Rory. 1996. "Foreign Capital, the State and Political Corruption in Latin America between Independence and the Depression." En Walter Little y Eduardo Posada-Carbó (eds.), pp. 65-96.

Moore, Barrington. 1966. *The Social Origins of Democracy and Dictatorship*. New York, NY: Penguin Books.

Morlino, Leonardo. 1980. *Como cambiano i regimi politici*, Milano: Angeli.

Munck, Gerardo. 1996. "La Desagregación del Régimen Político: Problemas Conceptuales en el Estudio de la Democratización." *Agora*, 5, pp. 203-237.

Munck, Gerardo. 2000. "Democratic Consolidation." En Clark, Paul Barry, y Foweraker, Joe (eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres: Routledge.

O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)." *World Development*, 21, 8, pp. 1355-1370.

O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, 5, 1.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy*, 7, 2.

O'Donnell, Guillermo. 1999a. "Horizontal Accountability." En Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in the New Democracies*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

O'Donnell, Guillermo. 1999b. "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America." En Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, pp. 303-337.

O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Powell, Walter, y Paul Di Maggio, P. (eds.). 1991a. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Univ. Chicago Press.

Powell, Walter, y Paul Di Maggio. 1991b. "The iron cage revisited." En Powell y Di Maggio (eds.), pp. 63-82.

Pridham, Geoffrey (ed.). 1995. *Transitions to Democracy*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

Rueschemeyer, Dietrich, John Stephens y Evelyn Huber Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Rustow, Dankwart. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics*, 2, 3, pp. 337-363.

Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.

Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, 9, 2, pp. 91-107.

Schumpeter. 1954. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres: Allen and Unwin.

Seligson, M., y Booth, J. 1993. "Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica." *The Journal of Politics*, 55, 3, pp. 777-792.

Snyder, Richard, y David Samuels. 1999. "Devaluing the Vote: Latin America's Unfair Elections." Paper prepared for the Conference on "Federalism, Democracy, and Public Policy. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.

Spruyt, Hendrik. 1994. *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tilly, Charles (ed.). 1975a. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tilly, Charles. 1975b. "Reflections on the History of European State-Making." En Charles Tilly (ed.), pp. 3-83.

Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime." En Peter Evans, Peter et al. (eds.), pp. 169-191.

Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States. A.D. 990-1990*. Londres: Basil Blackwell, Inc.

Uricoechea, Fernando. 1980. *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*. Berkeley, CA: California University Press.

Valenzuela, J. Samuel. 1992. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions." En Scott Mainwaring et al. (eds.), pp. 57-104.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkeley, CA: Univ. of California Press.

Weyland, Kurt. 1998. "The Politics of Corruption in Latin America." *Journal of Democracy*, 9, 2, pp. 108-121.

Wiarda, Howard J. 1974. *Politics and Social Change in Latin America: the Distinct Tradition*. Amherst: University of Massachusetts Press.

Wiarda, H. J. 1979. *Social Change, Political Development, and the Latin American Tradition*. Boston: Houghton Mifflin.

El Papel de los Grupos Comunitarios Estadounidenses
en la Cruzada Contemporánea contra la Pobreza Urbana⁹⁵

Silvia Núñez García⁹⁶

“For the first time in their lives, citizens here realize they have some power.

We learned that we can be in control. We can make things happen”.

-Center for Community Change

Introducción

Los cambios geopolíticos y la transformación económica mundial de los últimos años, obligan al pensamiento latinoamericano a perseverar en el estudio de los procesos internos de los Estados Unidos, en tanto actor predominante del escenario internacional y referente obligado para nuestro continente.

En este escenario, el objetivo general de este trabajo es identificar algunos ejemplos por medio de los cuales es posible observar la consolidación de organizaciones de base que, promovidas desde un marco de libre asociación, arrojan luz acerca de los mecanismos de participación activa de la sociedad civil estadounidense en la solución de sus problemas.

Para ello, nos interesa particularmente destacar la capacidad de las comunidades para promover cambios y soluciones “de abajo hacia arriba”, en lo que concierne a la lucha para abatir la concentración de la pobreza en las grandes urbes, dado que ésta constituye uno de los retos más sensibles de la vida social contemporánea no sólo de dicho país, sino particularmente del entorno latinoamericano.

Creemos que una revisión de esta naturaleza es relevante para establecer *a posteriori* una comparación entre las especificidades, orígenes y consecuencias del fenómeno de la pobreza al nivel hemisférico, frente a los procesos para optimizar y

⁹⁵Este texto en su totalidad debe considerarse como fase inicial de una investigación en proceso. Las fallas y limitaciones en el mismo son de mi entera responsabilidad.

⁹⁶ La realización sustantiva de este trabajo fue posible gracias a la beca que recibí como integrante de la Promoción 1999 del Junior Scholars Training Program, coordinado por el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Agradezco al Dr. Joseph Tulchin, a la Dra. Cynthia Arnson y demás miembros del LAP, las facilidades para la consecución de esta meta. Expreso también mi más amplio reconocimiento al Dr. Robert Manning, por su invaluable labor como asesor académico y guía fundamental de este esfuerzo. Por último, he de agradecer por igual los respaldos del Center for Latin American Studies de la Universidad de Georgetown, para aceptarme como investigadora visitante. En cuanto a mi institución de origen, el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México, le reitero mi lealtad y denodado compromiso de trabajo para continuar enaltecéndola.

enriquecer la relación entre las organizaciones sociales y los distintos niveles del ejercicio público involucrados en su solución.

En nuestra percepción, la actuación de diversos actores sociales en el problema, plantea una crítica al proceso de racionalización de un sistema dado, tanto como nuevas expectativas de solución al mismo, pudiéndose así incidir en la democratización de la esfera de toma de decisiones vinculada a las políticas públicas que le corresponden.

Hablar de pobreza en el marco de una sociedad que aparece como el prototipo del excepcionalismo egalitario e individualista, nos remite a reflexionar sobre las contradicciones de un sistema capitalista que hoy se transforma en torno a un proyecto globalizador, caracterizado por una restringida movilidad social, la ascendencia de actores privados y el marcado distanciamiento del Estado de aquellos espacios institucionales que se consideran ineficientes, tal cual el caso de la política social⁹⁷.

Siguiendo a Gilberto Dupas⁹⁸, suponemos que el agravamiento de la exclusión social, la pérdida de los derechos sociales y el deterioro de las condiciones de trabajo a escala mundial, inciden también como referentes de la desigualdad social en los Estados Unidos.

El Entorno de las Políticas Públicas

Sumada a la desconfianza histórica de los estadounidenses respecto del papel del Estado, sus proporciones y atribuciones, esta sociedad legitimó la creación de políticas de bienestar (*welfare policies*) desde el año de 1935, a raíz de la ratificación de la Ley del Seguro Social (*Social Security Act*), con una intención fundamental de mediatización de las desigualdades.⁹⁹

No obstante, desde aquel entonces el compromiso del Estado se fijó con base a pautas estrictas de diferenciación entre los pobres que se consideraban merecedores de protección, y aquellos otros que no debían recibir apoyo, dada su actitud de “desarraigo voluntario” respecto del orden establecido, refiriendo así a los marginados (*underclass*)¹⁰⁰.

⁹⁷ Saskia Sassen, “El Estado y la nueva geografía del poder”, Conferencia Magistral, Seminario Internacional Globalización y sus Manifestaciones en América del Norte, CISAN/UNAM, México, D.F., 03 de nov., 1999.

⁹⁸ Véase a Gilberto Dupas, *Economía Global e Exclusão Social*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil, 1999.

⁹⁹ Véase Silvia Núñez García, “Aproximaciones a la lógica del *welfare state* norteamericano”, en *Temas al Margen de la Agenda Bilateral México-Estados Unidos*, ENEP-Acatlán/UNAM, México, 1993, pp. 9-16.

¹⁰⁰ El Estado asumió una responsabilidad absoluta para proveer protección a los huérfanos, ancianos, enfermos y minusválidos por causas congénitas o fortuitas (incluidas incapacidades físicas y/o mentales). Un compromiso relativo mediante subsidios, para con las familias de un solo padre o madre, desempleo de uno o ambos de ellos, excesivo

Curiosamente, a la par que el “american dream” parecía haber triunfado, imponiendo toda su mística como modelo de vida a seguir en el mundo occidental durante la década de los sesenta, el investigador Michael Harrington subrayaba sobre la “invisibilidad de la pobreza en medio de la sociedad opulenta”¹⁰¹. En aquel momento, los Estados Unidos se habían consolidado ya como una sociedad de recompensas inmediatas e hiperconsumo, en donde el individualismo ratificaba su preeminencia como rector del código de valores dominante.

A partir de entonces y luego de ajustes menores, las reformas efectuadas al *Welfare* en 1996 se han considerado como un verdadero parteaguas para la política social estadounidense, dado que luego de sesenta años, cancelan la asistencia federal para las familias más necesitadas. Mediante el establecimiento de medidas como la limitación temporal o la devolución de los subsidios, la desaparición de diversos apoyos sociales y las nuevas restricciones a programas como el de *food stamps*, se prevé un impacto negativo sobre las comunidades en situación de pobreza¹⁰².

A diferencia de ocasiones anteriores, este embate reciente a la política social encuentra eco tanto en los sectores más conservadores del espectro político, como en el liberal, argumentándose la ineficacia de los programas precedentes y la necesidad de un verdadero ajuste respecto de la economía de mercado y la globalización.

Por otra parte, sus promotores advierten que bajo el esquema actual, en donde los estados recibirán por parte de la federación, y administrarán descentralizadamente, una partida presupuestal única para garantizar el nuevo programa de asistencia provisional para las familias más pobres (Temporary Assistance for Needy Families o TANF)¹⁰³, se libra una lucha frontal contra la pobreza y sus causas.

número de dependientes económicos, aunado a su falta de educación o capacitación para ejercer un oficio productivo. Uno de estos ejemplos lo constituye el denominado programa *Aid for families with dependent children (AFDC)*, mismo que en esencia constituye el nódulo de la política de alivio a la pobreza. Ibid., p. 13.

¹⁰¹ Véase Michael Harrington, *La Cultura de la Pobreza en los Estados Unidos*, FCE, México, 1974.

¹⁰² Véase Margaret Weir, “Political Parties and Social Policymaking”, en Margaret Weir (Ed.), *The Social Divide: Political Parties and the Future of Activist Government*, Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, Washington, D.C., 1998.

¹⁰³ Véase “Summary of the 1996 Welfare Legislation (Public Law 104-193)”, Children’s Defense Fund, Washington, D.C., septiembre 1996 [actualizada el 23 de marzo, 1999].

Es a través de la Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo (Personal Responsibility and Work Opportunity Act o PRWORA), que los estados cuentan ahora con la flexibilidad para establecer sus propios esquemas asistenciales, a partir de los recursos asignados por el TANF¹⁰⁴.

Dado que la nueva legislación condiciona los subsidios monetarios directos, la asistencia médica, las estampillas para alimentos y el apoyo económico para guardería, se hace obligatorio para los adultos que aspiren a sus beneficios y que estén aptos para participar en la fuerza laboral, conseguir un empleo o recibir capacitación¹⁰⁵.

Aún cuando la intención de los congresistas estadounidenses al votar por el régimen vigente se justificó en la generación de oportunidades de empleo para los individuos más necesitados, lo que ha sucedido en la práctica es que éstos han quedado expuestos a la lógica de un mercado laboral cada vez más restrictivo.

En consecuencia, estas personas se encuentran actualmente ante un callejón sin salida, pues al mismo tiempo que se han visto forzadas a aceptar trabajos que no les garantizan la superación mínima de sus condiciones materiales, sus expectativas individuales de vida escapan hoy del control de sus propias manos.

¿Quines son Considerados Pobres en los Estados Unidos?

Las dimensiones y particularidades de la pobreza en la sociedad estadounidense obligan al analista a comprender, en primer lugar, que en su código de valores dominante, las desigualdades se adjudican a la actitud pasiva o activa que cada individuo asume respecto de sus condiciones objetivas de existencia.

En otras palabras, por encima del reconocimiento de que la pobreza es un problema que refiere a factores estructurales, impera la noción de que las oportunidades

¹⁰⁴ Según información proporcionada por la National Coalition for the Homeless, los apoyos que otorga el TANF no sólo están por debajo de la línea de pobreza en todos los estados, sino que incluso en la mayoría de ellos, éste se mantiene un 75% abajo de dicho límite.

¹⁰⁵ Vincent N. Parrillo *et al.*, *Contemporary Social Problems*, Allyn and Bacon, Boston, MASS., 1999, p.215.

son ilimitadas para que las personas con anhelos y ambiciones suficientes vean recompensados sus esfuerzos, pues cada quien es responsable de su propio destino¹⁰⁶.

Desde nuestra óptica, es imperativo reconocer que la pobreza atiende a condiciones socioestructurales, tal y como lo plantea Martha Schteingart, pues ello nos permite incorporar al análisis tanto a las “instituciones sociales como a los procesos a través de los cuales esta se crea y reproduce”¹⁰⁷.

Martin Marger lo plasma de la siguiente forma:

“La pobreza es más que una condición económica. Para los pobres, es también una condición social que representa prejuicios y un estado psicológico que produce barreras que los separan del resto de la sociedad”¹⁰⁸.

Si por elemental caracterización los pobres son aquellos que se encuentran en el nivel inferior de la estructura social, el problema de una definición más precisa que refiera a su condición prevalece en el debate académico. Así, los estándares relativos y absolutos con los que se le cuantifica se han establecido con base en indicadores arbitrarios, surgidos a partir de estereotipos sociales e incluso culturales¹⁰⁹, que en esencia llevan implícito un discurso del poder.

El establecimiento del propio umbral de pobreza, los criterios para incluir o excluir a la población de escasos recursos al interior de los programas sociales, y la propia sobrevaloración o subestimación de factores como el género, el origen étnico o racial, adquieren un papel ambiguo, a la vez que crucial, en donde las necesidades humanas se convierten en una pieza más dentro del juego político.

En busca de nuevos equilibrios, suscribimos el argumento central que defienden los activistas comprometidos en la lucha contra la pobreza, al señalar la

¹⁰⁶ Emory Burton, *The Poverty Debate. Politics and the Poor in America*, Praeger, Westport, CT., 1992, p.132.

¹⁰⁷ Martha Schteingart, “Poverty and Social Policies in the United States and Mexico: The Cases of Washington, D.C. and Mexico City”, Occasional Paper on Comparative Urban Studies, Number 10, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 1998, p.3.

¹⁰⁸ Martin N. Marger, *Social Inequality. Patterns and Processes*, Mayfield, Mountain View, CA., 1999, p.77. La traducción es mía.

¹⁰⁹ Aquí nos referimos por ejemplo al concepto de “minorías” que, para el caso de la sociedad estadounidense, tiene particular importancia.

creciente fortaleza de las organizaciones comunitarias como piedra angular de una redefinición del problema, a partir de la nueva relación entre los diversos niveles del poder público y la sociedad civil¹¹⁰.

No obstante, desglosamos los siguientes datos a efecto de aproximarnos a su dimensión cuantitativa:

- En 1997, la línea oficial de pobreza se estableció en un ingreso anual de \$16,400 Dls. para una familia de cuatro miembros¹¹¹.
- El número de personas con ingresos familiares por debajo de este umbral se calculó en 35.6 millones¹¹².
- De los estadounidenses en condiciones de pobreza, 46.4% son blancos no-hispanos; 22.2% son hispanos blancos; 25.6% son negros y el 5.8% restante pertenecen a otras minorías¹¹³.
- De una población total estimada en 1997 en 268,500 millones, se desprende que el 13.3% de estadounidenses viven en la pobreza. Considerando las diferencias por grupo racial, tenemos que al menos uno de cada diez blancos y tres de cada diez negros son pobres¹¹⁴.
- Situándose a la cabeza de las naciones desarrolladas, en este país los niños representan el 40% de las personas en condición de pobreza¹¹⁵.
- Los Estados Unidos ocupan el sexto lugar, al nivel de país desarrollado, con respecto al desempleo de la población adulta ubicada entre los 25 y los 64 años de edad¹¹⁶.
- Se considera también que el valor real de los salarios ha venido disminuyendo paulatinamente desde la década de los setenta. Ello afecta particularmente a los trabajadores no calificados que se sitúan en el quintil inferior de la fuerza de trabajo, pues enfrentan una caída acumulada en sus ingresos del 22%¹¹⁷. Otros elementos que dan cuenta de

¹¹⁰ Weir, "Political Parties and...".

¹¹¹ Joseph Dalaker and Mary Naifeh, *Poverty in the United States: 1997*, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, 03 de sept., 1998, p.1.

¹¹² Ibid., p.vi.

¹¹³ Ibid., Cover Chart.

¹¹⁴ Ibid., p.vii.

¹¹⁵ La población infantil más vulnerable se ubica entre los menores de seis años. Ibid., p.vi; Parillo, *Contemporary Social...*, p.190.

¹¹⁶ Ibid., p.193.

¹¹⁷ Margaret L. Andersen, "Restructuring for Whom? Race, Class, Gender and the Ideology of Invisibility", ponencia presentada como Conferencia Magistral en la 69ª. Reunión Anual de la Eastern Sociological

esta tendencia nos dicen que la mayoría de los hogares estadounidenses cuentan con no menos de dos proveedores, al mismo tiempo que la capacidad de organización y negociación de los sindicatos se ha debilitado, frente a la imposición de un mercado laboral abierto.

- **Respecto a la distribución de la riqueza, se observa que el 10% de los núcleos familiares concentran el 85.8% del capital acumulado en el mercado de valores¹¹⁸. Adicionalmente, se estima que cada año los estadounidenses gastan más en apuestas, loterías y casinos, que lo que consumen de alimentos.**

Aunado a lo anterior, la desaceleración de la movilidad social ascendente desde los años ochenta, ha originando un deterioro gradual de los sectores sociales medios, evidenciando que el modelo actual de desarrollo no garantiza siquiera la igualdad de oportunidades, tradicional basamento del consenso socio-político estadounidense.

En momentos en que la circunstancia misma de la pobreza ha cambiado, puesto que ahora no basta tener un empleo para evadirla¹¹⁹, 13 millones de niños en aquel país habitan con familias que carecen de alimentos cada fin de mes, al mismo tiempo que se registra un déficit importante de vivienda para personas de bajos ingresos¹²⁰.

El Perfil de las Organizaciones Comunitarias

Un intensivo trabajo de campo y de recopilación documental nos permite pasar a la etapa de contrastar las ideas con la realidad, pretendiendo indagar si la reestructuración progresiva de las políticas públicas de alivio a la pobreza, ha resultado en el reconocimiento por parte de los actores sociales afectados, de que las causas de su condición pueden ser superadas fortaleciendo su capacidad para organizarse al interior de estructuras intermedias de poder,

Society, Boston, MASS., 05 de mar., 1999, p.5, tomado a su vez de James Smith, "Race and Ethnicity in the Labor Markets: Trends over the Short and Long Run", ponencia presentada en la Research Conference on Racial Trends in the United States, de la Academia Nacional de Ciencias, 15 y 16 de oct., 1998.

¹¹⁸ Andersen, "Restructuring for...", p.4.

¹¹⁹ Aquí nos referimos a la categoría de los denominados "working poor", quienes a pesar de tener un ingreso no pueden proveer para sí mismos o para sus familias. Véase el detallado estudio de Thomas R. Swartz y Kathleen Maas Weigert (Eds.), *America's Working Poor*, Notre Dame Press, Notre Dame, IN., 1995.

¹²⁰ J. Cason y D. Brooks, "En la pobreza, 15 millones de niños en E.U.", en *La Jornada*, México, D.F., 02 de jun., 1996, p.1.

Lo primero que salta a la vista es el incontable número y diversidad de organizaciones vinculadas al tema de la lucha contra la pobreza, ratificando la plena vigencia de lo observado por Alexis De Tocqueville hace aproximadamente dos siglos, cuando afirmaba que “los Americanos de todas las edades, de todas las clases y en todos los momentos de sus vidas....están constantemente formando asociaciones”¹²¹.

Así pues, cabe señalar que el fenómeno del asociacionismo destaca como una de las características sobresalientes de la democracia estadounidense, llegando a constituir una constante histórica que denota un compromiso colectivo en donde las necesidades o intereses individuales buscan respuesta, mediante la identificación del propio beneficio con “el del o de los otros”.

Según los especialistas, las organizaciones comunitarias en Estados Unidos han venido cosechando éxitos desde hace dos décadas, gracias a que lograron conjuntar toda una red de organizaciones de base al nivel nacional y consolidar centros de capacitación para el trabajo comunitario, con el consecuente efecto de fortalecer la acción ciudadana¹²². Según refiere Harry Boyte:

“Aunque las organizaciones comunitarias siempre han encarnado la promesa de democratizar el poder entre los sin voz, también representan una filosofía de lo público que oscila entre el republicanismo cívico y el populismo progresista...”¹²³

Por otra parte, debido a que la mayoría de estos grupos se organizan en torno a una visión muy focalizada y pragmática respecto de las condiciones de pobreza de una localidad determinada, o de un grupo étnico o racial específico¹²⁴, atendiendo a las características

dominantes del entorno sociocultural estadounidense, se optó por restringir el espectro de análisis a aquéllos cuya índole hiciera posible el contrastarlos con sus símiles mexicanos, a efecto de sentar un precedente útil para investigaciones ulteriores.

¹²¹ Peter L. Berger y Richard John Neuhaus, *To Empower People. From State to Civil Society*, AEI Press, Washington, D.C., 1996, p.v. La traducción es mía.

¹²² David Walls, “Power to the People: Twenty Years of Community Organizing”, versión adaptada de The Workbook, verano, 1994, p.1.

¹²³ Ibid., p.1, tomado a su vez de Harry Boyte, Heather Booth y Steve Max, *Citizen Action and the New Populism*, Temple University Press, Philadelphia, PA., 1986. La traducción es mía.

¹²⁴ Especial relevancia reviste el hecho de que uno de cada tres migrantes mexicanos a los Estados Unidos vive en situación de pobreza. Maribel González, “Culpan a Migrantes de la Pobreza en EU”, en Reforma, México, D.F., 03 de septiembre, 1999, p. 2 A.

De esta forma, las cuatro organizaciones que se revisan a continuación tienen dos denominadores comunes:

- a) Carácter incluyente.- pues sus programas y estrategias son abiertos, por lo que no hacen distinción alguna respecto al género, la raza, el origen étnico o la filiación religiosa, para favorecer a unos sobre otros.**
- b) Representación nacional.- ello permite una definición más amplia de “comunidad”, capaz de vincular a la vez la importancia de lo local y lo estrictamente geográfico, con una noción de identidad que trasciende estos espacios para dotar a los actores de un principio de totalidad, que coadyuva a identificar las causas estructurales de su condición de pobreza.**

Nuestros Actores Comunitarias

1. The Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN)¹²⁵

Este grupo se crea en 1970, por iniciativa de un reducido número de madres de familia beneficiarias del *welfare* en Little Rock, Arkansas. Considerándose a sí misma como la más antigua y la más numerosa de entre las organizaciones de base en el país, incorpora a familias de bajo y mediano ingresos.

Dado su alcance y dimensión actuales, pues reúne un conglomerado de más de 100,000 familias distribuidas en 30 ciudades del país, organizadas a partir de estructuras que van de las juntas de vecinos a la representación local, estatal y nacional, ACORN se ha convertido en un líder sobresaliente de las agrupaciones de su clase.

Haciendo gala de su experiencia para incidir con efectividad sobre el orden establecido, su cometido central consiste en organizar a los pobres y desvalidos para potenciar su inserción activa en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho. Entre sus características, sobresalen sus posturas vanguardistas para fomentar la organización de la sociedad civil a partir de criterios multiraciales.

¹²⁵ La información aquí vertida fue proporcionada en entrevista por Jen Kern, miembro de la Oficina Nacional de ACORN, Washington, D.C., 22 de marzo, 1999. También de *ACORN 25 Years (1970-1995): The People United. El Pueblo Unido.*

Reconociendo la importancia de la participación política ciudadana, este grupo ha dado especial énfasis a la constitución de un electorado diligente, dispuesto a luchar por múltiples reivindicaciones para romper con su situación de precariedad, entre las que se encuentran proyectos de vivienda, de difusión, fortalecimiento de sindicatos y organizaciones de trabajadores, etc.

Para ello, se exige a todos sus miembros un rol activo que asegure el ejercicio de la democracia al interior de la propia organización, basado a su vez en la promoción de liderazgos de base. Son los miembros los que hablan, representan y encabezan al grupo, y no una jerarquía quien se apropia de dichas atribuciones.

Sus líderes son electos por las diversas comunidades que la conforman, con el propósito de servir ya sea en el nivel de la junta local (por ciudad), estatal o nacional, mismas que se encargan de establecer las políticas que rigen a la organización.

Debido a que favorece una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, ACORN subraya la importancia de su visibilidad respecto de los cauces tradicionales de la política, realizando en consecuencia campañas abiertas de empadronamiento de nuevos votantes¹²⁶, promoviendo reformas para el financiamiento de las campañas políticas, e incluso organizando una nueva fuerza política progresista como alternativa al sistema bipartidista – el New Party.

Entre las actividades particularmente exitosas de este grupo, destacan la conformación de corporaciones inmobiliarias locales, abocadas al rescate y rehabilitación de vivienda dentro de las propias comunidades (ACORN Housing Corporation – AHC), labores de cabildeo y presión sobre las aseguradoras y los bancos¹²⁷, para obtener créditos hipotecarios y préstamos para mejoramiento de los vecindarios en áreas urbanas de bajos ingresos, además de promover la organización al nivel nacional de los arrendatarios de los complejos habitacionales públicos (ACORN Tenant Union – ATU), en demanda de mejores servicios, condiciones de seguridad, etc.

Con relación al empleo y los ingresos, ACORN ha mantenido un papel protagónico en las ciudades respecto del desarrollo de iniciativas que obliguen a los empleadores beneficiarios de subsidios públicos, no sólo a contratar personal de

¹²⁶ Relacionado con esto, el proyecto “VOTE” consistente en una organización de promoción del voto sin filiación partidista, se incorporó como miembro de ACORN en 1994.

¹²⁷ Al respecto, cabe mencionar que el trabajo conjunto de ACORN y la Acción Popular Nacional (National People’s Action –NPA), resultaron clave para la aprobación de las siguientes leyes: The Home Mortgage Disclosure Act (1975); The Community Reinvestment Act (1977); y The National Affordable Housing Act (1990). Walls, “Power to the People...”, p. 2.

entre los residentes de las propias comunidades en las que establecen sus negocios, sino incluso a pagar salarios por encima del mínimo establecido –reconocidos como salarios de vida digna o “*living wage*”¹²⁸ – y promover oportunidades de desarrollo para sus trabajadores.

Para la promoción de liderazgos de base, ACORN delega la responsabilidad en el Instituto para la Justicia Social (*The Institute for Social Justice*)¹²⁹, quien de esta manera se constituye en el órgano de capacitación más importante del grupo.

ACORN se ha esforzado por constituir una organización autosuficiente respecto de sus fuentes de financiamiento. Por ello, se calcula que el 75% de sus recursos presupuestales provienen directamente de las cuotas de sus miembros y de sus campañas públicas para recaudar fondos.

2. The National Coalition for the Homeless (NCH)¹³⁰

Para la finalidad de este estudio, consideramos de vital importancia incorporar a este organismo, puesto que sus características nos remiten a un sentido de comunidad fundamentalmente desterritorializada e indiscutiblemente visible, en medio de una sociedad que tiende a relativizar y a encubrir la dimensión de las desigualdades.

Establecida originalmente en 1982 en la ciudad de Nueva York, la NCH constituye la organización nacional más importante para la representación y defensa de los derechos de los sin hogar. Con una labor de cabildeo en Washington, D.C. desde 1985, conforma una red ciudadana que integra personas que viven o han vivido en condiciones de marginación extrema e indigencia, además de activistas y proveedores de servicios asistenciales.

¹²⁸ La campaña por salarios de vida digna se ha convertido en todo un movimiento nacional, pues ya para marzo de 1998, se podían contar ordenanzas al respecto en por lo menos 15 ciudades de los Estados Unidos. Su propósito es que los trabajadores perciban salarios más altos, acorde con el índice inflacionario, y en especial cuando carezcan de prestaciones para la atención de la salud. Véanse “The ACORN Report”, marzo, 1998, p.1, y diciembre, 1998, pp. 1-2. También a Robert Pollin, “Living Wage, Live Action”, en *The Nation*, nov. 23, 1998, pp. 15, 17-20.

¹²⁹ Walls, “Power to the people ...”, p. 2.

¹³⁰ Agradezco la entrevista concedida por Michael Stoops, Director of Field Organizing Projects de la NCH, Washington, D.C., 14 de abril, 1999. La síntesis que aquí se presenta surge del cúmulo de información que nos facilitó esta organización.

Con representación en 25 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico, está compuesta por una Junta de Gobierno de 39 miembros. De éstos, el 31% ha experimentado condiciones de pobreza extrema, fortaleciendo un vínculo directo entre la comunidad de los sin hogar y la legitimidad de la organización.

La NCH considera que el dilema de los indigentes se ha recrudecido en los Estados Unidos durante los últimos veinte años¹³¹, debido principalmente a la escasez de vivienda de bajo costo y al incremento de la pobreza. Por ello, consideran que las políticas que vienen definiendo los programas de vivienda popular han resultado inadecuadas, dada su incapacidad para enfrentar la demanda creciente.

Por otra parte, subrayan que la falta de servicios médico-asistenciales de bajo costo, la violencia intrafamiliar, la farmacodependencia y las enfermedades mentales, constituyen factores que cada vez con mayor frecuencia ponen en situación de riesgo de marginación tanto a familias como a individuos.

A la fecha, subsisten serias dificultades para determinar el número de estadounidenses que carecen de una adecuada y permanente habitación, aunque se calcula que anualmente entre uno y tres millones de personas enfrentan esta condición en forma crónica, al mismo tiempo que alrededor de 600 mil pernoctan diariamente en refugios.¹³² Así, la definición misma de los “sin hogar” se complica, al incluir o excluir a las personas que requieren de un refugio ante situaciones de emergencia, a los que habitan en tiendas de campaña, en vehículos, con amigos o parientes, más aquéllos que adolecen de un techo durante un periodo corto de tiempo.

Luego entonces, su ambiciosa meta es erradicar el problema, por lo que sus objetivos consisten en atender las necesidades de las personas desamparadas, tanto como prevenir la incidencia de los sin hogar en aquellas otras que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Para ello, cuentan con programas de educación, de asistencia técnica, de desarrollo organizacional, de defensa, asesoría y análisis de políticas públicas, dirigidos para que las comunidades y/o los individuos en situación

¹³¹ Según datos incorporados en el informe de 1998 de la Conferencia Anual de Alcaldes (U.S. Conference of Mayors Report), el 38% de los sin hogar en las ciudades correspondía a familias, el 45% a hombres solos y el 14% a mujeres. En una encuesta realizada el mismo año en 30 ciudades, el 53% de indigentes resultaron ser afroamericanos; el 35% blancos; el 12% hispanos; el 4% indígenas y el 3% asiáticos. Significativo es también el hecho de que el 40% de los varones que se encuentran en estas condiciones, han servido en el ejército. Por otra parte, se calcula que una persona envejece a razón de tres años por cada uno que permanezca en situación de indigencia. Véase “Who is Homeless?”, Fact Sheet #3, NCH, Washington, D.C., febrero, 1999, pp.1-4.

¹³² “National Coalition for the Homeless (Folleto informativo), NCH, Washington, D.C., 1998.

de marginación adquieran las herramientas que les permitan comprender y superar su condición¹³³.

Los recursos con los que cuenta la NCH provienen fundamentalmente de donaciones individuales, aunadas al financiamiento de agencias gubernamentales, empresas y fundaciones privadas.

3. Center for Community Change (CCC)¹³⁴

Este grupo nace en la década de los setenta, con el propósito de favorecer la organización de las comunidades de bajos recursos en torno al poder. Su labor central consiste en promover el surgimiento de liderazgos de base, en tanto garantía de organizaciones comunitarias más fuertes y estables. A partir de esto, plantea el desarrollo de estrategias de autogestión (vivienda, autoempleo, pequeña empresa, etc.) y de prestación de servicios básicos, partiendo del considerando de que *“quizás lo más importante sea dotar a la gente de bajos recursos de un sentido de esperanza”*¹³⁵.

El CCC viene combatiendo también la pobreza mediante la representación y defensa de las comunidades frente a los atropellos de banqueros y empresarios. En este sentido, promueve la formación de redes sociales a través de las cuales grupos e individuos logren hacer causa común para la solución de sus problemas, incidiendo desde el ámbito más simple de lo local, hasta el más complejo, o nacional.

En sentido estricto, esta organización constituye una agencia para la promoción del desarrollo¹³⁶, cuyos ingresos provienen por igual de las propias comunidades, de agencias gubernamentales, fundaciones, entidades corporativas, y donaciones individuales.

La experiencia del CCC incluye trabajos conjuntos con organizaciones que persiguen objetivos semejantes. En este sentido, destacan sus alianzas recientes con

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Mi agradecimiento por la entrevista concedida por Lisa Ranghelli, Policy Associate del CCC, Washington, D.C., 04 de mayo, 1999.

¹³⁵ Véase “What Does the Center for Community Change Do?”, CCC, Washington, D.C., 1999. La traducción es mía.

¹³⁶ Schteingart, “Poverty and Social...”, p.27.

el Center on Budget and Policy Priorities y el Center for Law and Social Policy, para promover el conocimiento a fondo de las reformas de 1996 a la política del *welfare* hacia el interior de las propias comunidades, así como en el ámbito de la administración pública de los estados. Con ello, se persigue impulsar un nuevo consenso que estructure una respuesta alternativa para beneficio de la población necesitada, con base en políticas públicas verdaderamente comprometidas¹³⁷.

Una de las principales bondades del CCC, constituye el desarrollo de una estrategia por demás eficiente, para vincular a las comunidades con la diversidad de fuentes de financiamiento. Partiendo del hecho de que es precisamente la falta de recursos aquello que limita la capacidad de las comunidades para trascender su situación de precariedad, realiza las siguientes tareas¹³⁸:

- Capacitación sobre estrategias para la recaudación de fondos dirigida a las organizaciones de base.
- Promoción de lazos entre diversos grupos comunitarios y las redes de financiamiento públicas y privadas.
- Instar a la iniciativa privada para que invierta más al interior de las comunidades de escasos recursos, así como en proyectos de beneficio social.
- Exigir a los gobiernos que realicen inversiones en programas de beneficio para las comunidades más pobres, como por ejemplo fideicomisos para vivienda, transporte público, etc.

En síntesis, esta organización se aboca a estimular la participación activa de todos los miembros de cada comunidad, en torno a la exigencia de políticas públicas que verdaderamente rompan con el círculo pernicioso de pobreza que las identifica.

4. Call to Renewal / Christians for a new political vision (CR)¹³⁹

Reconociendo el actual papel protagónico, además de histórico, de las iglesias para promover la justicia social y encauzar la caridad pública en los Estados Unidos¹⁴⁰, sumamos esta organización. Su característica principal es la inclusión de

¹³⁷ Center for Community Change. Annual Report, CCC, Washington, D.C., 1997, pp. 27-29.

¹³⁸ Tomado de “What Does the Center...?”

¹³⁹ La información sobre esta organización fue proporcionada en entrevista con Duane Shank, Executive Assistant to the Director, Director of Outreach de el CR, Washington, D.C., 12 de mayo, 1999.

¹⁴⁰ En la ponencia “Research Report on Faith-Based Organizations and Social Service Provision”, preparada por The Center for the Study of Values in Public Life, Harvard University Divinity School, es posible identificar los más recientes avances de los expertos y las instituciones especializadas en el tema,

no menos de 100 denominaciones religiosas, comprometidas en un esfuerzo por el bienestar comunitario.

Fundada en 1995 por un grupo de líderes religiosos cristianos del país, preocupados por la construcción de una voz alternativa que equilibre la creciente polarización e influencia entre las tendencias religiosas de derecha (conservadoras), y las de izquierda (liberales). Su misión es incidir en el ámbito político, demandando al Estado el óptimo cumplimiento de sus compromisos sociales¹⁴¹.

Para ello, aglutinan esfuerzos de activistas religiosos y de creyentes de las propias comunidades, empeñados en combatir las causas de la pobreza a través de la suma de consensos para abatir los efectos negativos de la reciente reforma al estado de bienestar (*welfare*). En su opinión, este nuevo marco ha resultado emblemático de una crisis social y moral al nivel nacional, por lo que la participación de las entidades religiosas está ampliamente justificada desde su carácter ético.

A través de la organización de conferencias anuales, de la realización de “Pentecostales por los pobres” en diversas ciudades, la coordinación de la Mesa Redonda sobre Pobreza y Reforma al Estado de Bienestar¹⁴² en 1997, y la Cumbre Nacional de Iglesias para la Reforma del Estado de Bienestar¹⁴³ en 1999, el CR ha logrado constituir una coalición nacional en más de 35 estados.

Este organismo se considera a sí mismo como una federación que incluye a multiplicidad de grupos nacionales y locales, abocados a la construcción de nuevas estrategias de solidaridad social a partir de¹⁴⁴:

además de una excelente bibliografía. (Este trabajo se revisó en su versión adaptada para The National Summit on the Churches and Welfare Reform, Call to Renewal, Washington, D.C., 01 al 03 de febrero, 1999.)

¹⁴¹ Véase *Call to Renewal, Organizing Manual*, capítulo 2, 1999.

¹⁴² *Religious Roundtable on Poverty and Welfare Reform*. La traducción es mía.

¹⁴³ *National Summit on the Churches and Welfare Reform*. La traducción es mía.

¹⁴⁴ Tomado de *Call to Renewal. Christians for a New Political Vision*, 12 de marzo, 1999. En: www.calltorenewal.com (La traducción es mía).

- Hacer eficientes las relaciones entre los diversos grupos de filiación religiosa, para movilizar y maximizar sus recursos materiales, humanos y espirituales.
- Crear nuevos vínculos de cooperación entre los grupos, capaces de generar acciones más efectivas e innovadoras.
- Fortalecer el papel de éstos en la constitución de alianzas multisectoriales - con gobiernos, fundaciones, sindicatos, empresas, etc.-, persiguiendo nuevos compromisos cívicos, mayores recursos y mejores alternativas de solución a los problemas que conlleva la pobreza.
- Dar pie a la formación de una organización representativa, unida y bien estructurada, capaz de incidir directamente en la esfera de toma de decisiones públicas, en función de una creciente legitimidad en los niveles de lo local, lo estatal y lo nacional. En especial, esta agrupación deberá fungir como portavoz de las mejores estrategias comunitarias, capaces de aportar soluciones de base al problema de la pobreza, para que se incorporen al debate político.

En concreto, el CR muestra una clara voluntad de poder al dejar explícito su interés por conformar un grupo de presión o *Think Tank*, basado en la demanda sistemática por¹⁴⁵:

- a) El establecimiento de prioridades para el combate en contra de la pobreza y la promoción de la reconciliación racial.
- b) La participación en la evaluación equilibrada de toda política pública, tanto como de los candidatos a puestos de elección popular y las opciones para el sufragio, a partir de sus impactos en favor de la población de escasos recursos.
- c) El derecho a seleccionar los mecanismos de financiamiento que garanticen a dicha población justicia y oportunidades económicas.
- d) Una administración de los recursos basada en criterios incluyentes, en donde factores como la raza, la clase social o el credo religioso, no limiten las acciones para desterrar la pobreza y el racismo.

Para complementar, baste señalar que la mayoría de los recursos de financiamiento con los que cuenta esta organización provienen de contribuciones individuales¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Véase *Call to...Organizing Manual*, capítulo 1, 1999.

¹⁴⁶ Ibid., capítulo 9. La traducción es mía.

Conclusión

Las agrupaciones antes citadas nos ofrecen una amplia gama de posibilidades para analizar el problema de la pobreza en los Estados Unidos, aportando diversas iniciativas y estrategias para prevenir, minimizar y superar sus efectos al nivel de comunidades concretas, al mismo tiempo que coinciden en subrayar la necesidad de reconocerlo en su dimensión estructural y, por ende, en su carácter de problema nacional.

A grosso modo, estas organizaciones no gubernamentales sostienen programas que van de la educación, la asistencia técnica, la promoción del liderazgo y la organización de base, al análisis de políticas públicas, asesoría y defensa, dirigidos en beneficio indistinto ya sea de otras organizaciones, instituciones, grupos locales o de vecinos, cuyo compromiso denote un esfuerzo sistemático para combatir la pobreza, a partir del fortalecimiento de las propias comunidades afectadas.

Esta pequeña muestra confirma a su vez la necesidad de estos grupos de contar con legitimidad, en tanto garantía para su continuidad dentro del juego democrático. De esta forma, para la conquista de sus metas y objetivos recurren por igual a las técnicas de protesta, que a la movilización y al activismo políticos (registro de votantes, participación en campañas electorales, labores de cabildeo, etc.), al apoyo mutuo, a la promoción del desarrollo organizacional, al acceso a los medios de comunicación y a las colectas de fondos.¹⁴⁷

Tomando en cuenta su antiburocratismo, estas organizaciones coinciden en alentar estructuras horizontales y descentralizadas, al interior de las cuales se favorecen la auto-gestión y la acción de masas directa y espontánea, potenciales que aún en los propios Estados Unidos han sido poco explorados por los hacedores tradicionales de las políticas públicas.

La capacidad de estos organismos para promover una relación mucho más estrecha entre diversas instancias gubernamentales y las comunidades en cuestión, se ha visto favorecida por medio de gestiones exitosas para la reasignación de fondos públicos hacia las propias comunidades. De esta manera, logran a su vez dotarlas de un sentido de liderazgo, al identificar y vincular entre sí una multiplicidad de intereses difusos que sólo en conjunto se constituyen en una red social eficiente.

En estas circunstancias, es posible pensar que los ejemplos más acabados de organizaciones comunitarias pueden considerarse como “expresiones de los valores y de las necesidades reales de la gente al interior de una determinada sociedad”¹⁴⁸, al mismo tiempo que constituyen una alternativa viable para suministrar y administrar, con eficiencia y responsabilidad, diversos servicios de bienestar social.

¹⁴⁷ Walls, “Power to the People...”, p.1.

¹⁴⁸ Véase a Berger, *To Empower People...*, p.164. La traducción es mía.

Después de analizar en su conjunto los diversos objetivos de las cuatro organizaciones aquí incorporadas, sobresale la necesidad de reconocer a la pobreza como un problema social que no puede ni debe desagregarse de la política.

Luego entonces, consideramos que la misión innovadora de este tipo de organismos se torna crucial para la democracia moderna, debido a que no sólo demuestra un giro respecto del propio quehacer político, “sino que promueve una diversidad y vitalidad generalmente [ausente] al nivel de los partidos políticos tradicionales”¹⁴⁹, en función de que surgen directamente de una preocupación entre la gente que comparte los mismos problemas e intenciones.

De la misma manera, todos ellos convienen en que el eje nodular respecto del problema de la pobreza consiste en identificar y atacar sus causas, buscando siempre la ulterior conformación y solidez de una fuerza política comprometida, y con capacidad creciente de liderazgo.

Partiendo de este punto de vista, el hecho de que cualquier organización centre por ejemplo sus acciones en contrarrestar las consecuencias de determinadas reformas de carácter legislativo, como mecanismo de solución a los problemas de una determinada comunidad, debe considerarse como un medio y no como un fin en sí mismo.

En relación con la convergencia de las propuestas más importantes de ACORN, la NCH, el CCC y el CR, se pueden considerar las siguientes:

- Aumento a los ingresos de las personas más vulnerables a las condiciones de pobreza.
- Desarrollo permanente de estrategias que promuevan la educación y la capacitación para el trabajo, en estricta concordancia con las necesidades del mercado laboral.
- Promoción de cambios al nivel de políticas macroeconómicas.
- Modificaciones a los impuestos.
- Expansión de la asistencia pública hasta garantizar el acceso justo a un nivel de vida digno.

Debido a que las políticas públicas estadounidenses se han caracterizado por segregar espacialmente a las comunidades más pobres, la necesidad de trascenderlas resulta uno de los estímulos principales para convertir a este tipo de organizaciones en su conjunto en parte vital de un movimiento social para combatir la pobreza y las desigualdades.

A través de destacar la importancia de la creación del capital social, las organizaciones comunitarias han logrado acceder a nuevos recursos, dentro de los cuales se incluyen crecientes cuotas de poder.

¹⁴⁹ Véase a Jim Baumohl (Ed.), *Homelessness in America*, ORYX, Phoenix, AZ., 1996, p. xiv.

Sobresale la evidencia empírica de que a pesar de que estos grupos realizan un continuo y pormenorizado análisis de los efectos que las políticas públicas ejercen sobre sus comunidades, no han desarrollado los mecanismos internos indispensables para autoevaluarse.

La ausencia de sistematicidad al respecto, no solamente impide calificar las acciones y programas de estas organizaciones en función de un desempeño óptimo, sino que además podría convertirse en un talón de Aquiles a través del cual sus detractores buscarían vulnerarlas.

Sus miembros coincidieron en que la efectividad de estos organismos debe visualizarse exclusivamente en función directa de sus respectivos años de vida activa. Considerando que la obtención sucesiva de recursos para financiar sus acciones está en relación directa de sus logros, la sobrevivencia institucional las valida *per se*.

Sostenemos sin embargo, que dada la importancia del compromiso que han asumido estos grupos frente a la sociedad, una valoración metodológica de sus éxitos y fracasos repercutiría en beneficios tales como la adecuación a tiempo de nuevas estrategias, la rectificación de programas o la combinación de esfuerzos, garantizándose así un impacto mayor para vencer, entre otras, las condiciones de pobreza crónica¹⁵⁰.

Es importante señalar que fue posible evidenciar que el trabajo desarrollado al nivel de academia para analizar el problema de la pobreza en la sociedad estadounidense, aparece fundamentalmente distanciado respecto del conocimiento empírico y el quehacer comprometido de los activistas sociales.

Frente a este escenario, es importante establecer puentes efectivos y duraderos entre estas perspectivas, para generar un conocimiento sólido sobre el fenómeno, que parta de una retroalimentación entre la teoría y la práctica, además de

¹⁵⁰ Silvia Núñez, "Pobreza vis à vis intolerancia: manifestaciones del conservadurismo en la praxis política estadounidense", en Mónica Vereá y Silvia Núñez (Coords.), Estados Unidos y Canadá: ¿Signos Conservadores hacia el Siglo XXI?, CISAN/UNAM, México, 1999, p.163.

_____, "Pobreza vis à vis intolerancia: manifestaciones del conservadurismo en la praxis política estadounidense", en Mónica Vereá y Silvia Núñez (Coords.), Estados Unidos y Canadá: ¿Signos Conservadores hacia el Siglo XXI?, CISAN/UNAM, México, 1999.

incidir positivamente en la capacidad de las organizaciones comunitarias para trascender con efectividad a la esfera de lo político¹⁵¹.

Por otra parte y pese a las limitaciones de este análisis, consideramos que una aproximación incluyente y con perspectiva nacional acerca del tema de la pobreza ha conseguido posicionar a las organizaciones aquí tratadas a la cabeza de todo un movimiento social que les otorga la oportunidad de interactuar en función de nuevos “espacios sociales”.

Estos mismos las impulsan hacia derroteros en donde la creatividad deviene en nuevas alternativas, incluidas el diseño de políticas relacionadas con algunos de los retos nacionales más importantes respecto de la promoción de un orden distributivo más justo. De esta manera, es posible generar a su vez una mayor capacidad de maniobra, para incidir en las distintas etapas y niveles del proceso de definición de las propias políticas públicas.

Sólo mediante el ejercicio inalienable del derecho a la participación, los estadounidenses en situación de pobreza lograrán ser incorporados a la ecuación política. Si las organizaciones comunitarias se abren cada vez más a la posibilidad de compartir sus experiencias e integrarlas, acumularán un conocimiento de la realidad social que servirá de guía para la constitución de una tendencia irreversible, en donde los pobres verán garantizada su facultad para ser escuchados.

En consecuencia, podríamos avisorar el establecimiento de metas colectivas mucho más ambiciosas para desterrar la pobreza en el largo plazo, al mismo tiempo que la aplicación de medidas efectivas para prevenir y resolver en lo inmediato las necesidades más apremiantes que conlleva este problema (mortalidad infantil, carencia de educación, empleo y vivienda, etc.).

Para concluir, es importante señalar que tanto el Estado como la iniciativa privada enfrentan el reto de reconocer que la propia lógica del mercado requiere de un régimen de Derecho incluyente, en tanto garantía de que los beneficios de la modernización política les permitirán hacer causa común con la sociedad civil, abriendo la posibilidad de nuevas y mejores instituciones para todos.

La justicia social y económica requieren ser entendidas como valores centrales de toda democracia moderna. Establecer los mecanismos para garantizarlas como derechos al conjunto de la sociedad, conforma el reto permanente de aquéllos encargados de hacer de la democracia un bien tangible.

¹⁵¹ A este respecto, considero que ha lugar la recomendación de que precisamente en lo que refiere a la importancia de la autoevaluación de las organizaciones comunitarias, el estrechamiento de vínculos con el trabajo académico resultaría particularmente beneficioso.

Todo ello constituye en esencia una tendencia circular, tal y como lo visualizó Martin Luther King, Jr:

“La injusticia en cualquier parte es una amenaza para la justicia en todas partes.”

Bibliografía

ACORN 25 Years (1970-1995): The People United. El Pueblo Unido.

Andersen, M., "Restructuring for Whom? Race, Class, Gender and the Ideology of Invisibility", ponencia presentada como Conferencia Magistral en la 69ª. Reunión Anual de la Eastern Sociological Society, Boston, MASS., 05 de mar., 1999.

Baumohl, J., (Ed.), *Homelessness in America*, ORYX, Phoenix, AZ., 1996.

Bennett, T. *et al.* *Culture, Ideology and Social Process*, London, Open University Press, 1981.

Berger, P. y Neuhaus, R., *To Empower People. From State to Civil Society*, AEI Press, Washington, D.C., 1996.

Boyte, H., Booth, H. y Max, S., *Citizen Action and the New Populism*, Temple University Press, Philadelphia, PA., 1986.

Burton, E., *The Poverty Debate. Politics and the Poor in America*, Praeger, Westport, CT., 1992.

Call to Renewal, Organizing Manual, 1999.

"Call to Renewal. Christians for a New Political Vision," 12 de marzo, 1999.

Cason, J. y Brooks, D., "En la pobreza, 15 millones de niños en E.U.", en La Jornada, México, D.F., 02 de Jun., 1996.

Castells M., *The City and the Grassroots : A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, Los Angeles, University of California Press, 1983.

Center for Community Change. Annual Report, CCC, Washington, D.C., 1997.

Dahrendorf, R., "La Sociedad Civil Amenazada", en Nexos 154, oct. 1990.

Dalaker, J. and Naifeh, M., Poverty in the United States: 1997, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, 03 de sept., 1998.

Dupas, G., *Economia Global e Exclusao Social*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil, 1999.

González, M., "Culpan a Migrantes de la Pobreza en EU", en Reforma, México, D.F., 03 de Septiembre, 1999.

Harrington, M., La Cultura de la Pobreza en los Estados Unidos, México, D.F., FCE, 1974.

Jenkins, J.C. and Klandermans, B. (eds)., *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995.

Johnston, H. and Klandermans, B. (eds)., *Social Movements and Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995.

Kaus, M., *The end of Equality*, New York, Basic Books, 1992.

Marger, M., *Social Inequality. Patterns and Processes*, Mayfield, Mountain View, CA., 1999.

Massey, D.S. and Denton, N., *American Apartheid*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.

National Coalition for the Homeless (Folleto informativo), NCH, Washington, D.C., 1998.

Núñez García, S. "Pobreza vis à vis intolerancia: manifestaciones del conservadurismo en la praxis política estadounidense," en Mónica Vereá y Silvia Núñez (Coords.), *Estados Unidos y Canadá: ¿Signos Conservadores hacia el Siglo XXI?*, CISAN/UNAM, México, 1999, p.163.

Oberschall, A., *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1983.

_____, *Social Movements. Ideologies, Interests and Identities*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993.

Osberg, L., *Economic Inequality in the United States*, New York, M.E. Sharpe, 1983.

Parrillo, V., et al., *Contemporary Social Problems*, Allyn and Bacon, Boston, Mass., 1999.

Piven, F. and Cloward, R., *The New Class War*, New York, Pantheon Books, 1982.

_____, *Regulating the Poor, The Functions of Public Welfare*, New York, Random House, 1971.

_____, *The Breaking of the American Social Compact*, New York, The New Press, 1997.

Pollin, R., "Living Wage, Live Action", en The Nation, nov. 23, 1998.

Research Report on Faith-Based Organizations and Social Service Provision, The Center for the Study of Values in Public Life, Harvard University Divinity School, (Este trabajo se revisó en su versión adaptada para The National Summit on the Churches and Welfare Reform, Call to Renewal, Washington, D.C., 01 al 03 de febrero, 1999.)

Sassen, S., “El Estado y la nueva geografía del poder”, Conferencia Magistral, Seminario Internacional Globalización y sus Manifestaciones en América del Norte, CISAN/UNAM, México, D.F., 03 de nov., 1999.

Schteingart, M., “Poverty and Social Policies in the United States and Mexico: The Cases of Washington, D.C. and Mexico City”, Occasional Paper on Comparative Urban Studies, Number 10, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 1998.

Smith, J., “Race and Ethnicity in the Labor Markets: Trends over the Short and Long Run”, ponencia presentada en la Research Conference on Racial Trends in the United States, de la Academia Nacional de Ciencias, 15 y 16 de oct., 1998.

“Summary of the 1996 Welfare Legislation (Public Law 104-193),” Children’s Defense Fund, Washington, D.C., septiembre 1996 [actualizada el 23 de marzo, 1999].

Swartz, T. y Maas Weigert, K., (Eds.), *America’s Working Poor*, Notre Dame Press, Notre Dame, IN., 1995.

The ACORN Report, marzo, 1998, p.1, y diciembre, 1998.

Touraine, A., *The Voice and The Eye : An Analysis of Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Walls, D., “Power to the People: Twenty Years of Community Organizing”, versión adaptada de The Workbook, verano, 1994.

Weir, M., “Political Parties and Social Policymaking”, en Margaret Weir (Ed.), *The Social Divide: Political Parties and the Future of Activist Government*, Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, Washington, D.C., 1998.

What Does the Center for Community Change Do?, CCC, Washington, D.C., 1999.

“Who is Homeless?”, Fact Sheet #3, NCH, Washington, D.C., febrero, 1999.

Wilson, W. J., *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, New York, Vintage, 1996.

Will, R.E. and Vatter, H. (eds.), *Poverty in Affluence : The Social, Political and Economic Dimensions of Poverty in the United States*, New York, Harcourt, 1965.

Supremo Tribunal Federal e Construção Democrática nos anos 90: Um estudo dos Julgamentos nos casos de privatizaçãode empresas estatais no Brasil

Cristina Carvalho Pacheco¹⁵²

I. Introdução--Brasil: Uma História de Fragilidade e Contrastes

O Brasil é um país de contrastes. Em um século transformou-se de um país essencialmente agrário na oitava economia mundial. É um país que se traduzido em números se demonstra espetacular. Em 1997 seu *GNP* foi estimado em aproximadamente 773,4 bilhões de dólares, enquanto sua população chegava aos 164 milhões de habitantes (seu *GNP per capita* é de 4,720 dólares em 1997). Esse “gigante português” tem uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo, na verdade, a pior, se se utiliza como critério o *GINI index*: 60.1, o que significa que os dez por cento mais pobres da população recebem 0.8 da renda e os 10 mais ricos recebem 47.9.¹⁵³

Diante de tais números, não menos contraditória, complexa e frágil é a história de suas instituições, ficando difícil classificar o país como uma democracia efetiva. O processo de transição do regime militar instituído nos anos 70 para a democracia revela problemas cuja gravidade comprometem a construção desse regime: foi extremamente longo e controlado pelos militares – o que alguns autores denominam ‘transição pactuada’. E que refletiu diretamente na Constituição elaborada em 1988.

Mesmo com a massiva campanha realizada em 1984, exigindo eleições diretas (*Direct elections Now*), que levou mais de um milhão de pessoas às ruas, e forçou a efetivação de alguma solução democrática, não se mostrou eficiente em prevenir a transição através do Colégio Eleitoral – instituído pelo regime militar. Os líderes do movimento das eleições diretas solicitaram ao Congresso Nacional a realização de um plebiscito para que o povo escolhesse se a composição da Assembléia Nacional Constituinte – que redigiria a Carta Política do novo regime, dito democrático. A idéia do plebiscito foi reprovada e a Constituinte teve como membros os senadores eleitos em 1982, oriundos portanto, do regime militar. Esses elementos produziram um paradoxo em sua representatividade que não poderia ser mais expressivo dos vícios eivados desde o início da construção de um regime que se dizia democrático: a maioria da população estava representada por uma minoria, enquanto que a elite oligárquica brasileira obteve uma maioria parlamentar conservadora.¹⁵⁴

¹⁵² Esta pesquisa foi desenvolvida durante estágio realizado na Universidade de Columbia, no primeiro semestre de 1999. Este estágio foi possível através da bolsa fornecido pelo *Latin American Program* do *Woodrow Wilson Center*. Gostaria de agradecer ao Centro e seu *staff*, nas figuras de Joseph S. Tulchin e Cynthia Arnson. Também gostaria de estender os agradecimentos ao Prof. Robert Kaufman bem como a Profa. Cindy Skach, da Columbia University.

¹⁵³ Números do *World Development Report 1998/99*. World Bank. Oxford University Press. 1999.

¹⁵⁴ Nasceria daí a Carta Política de 1988, que a partir de 1993 vem sofrendo alterações, totalizando ate 1999, 21 emendas.

Não diferente tem sido a atuação do Supremo Tribunal Federal – doravante denominado STF - nesse processo. O seu comportamento diante de Mandado de Segurança contra a medida de emergência decretada no Distrito Federal,¹⁵⁵ logo depois da Emenda Dante de Oliveira – que restabelecia eleições diretas para Presidente da República - expressa a forma como o Supremo colaborou com a transição no ritmo determinado pelo Planalto.

O presente artigo tem como objetivo identificar de que forma o STF tem contribuído para a construção da democracia no Brasil pós Constituição de 1988.¹⁵⁶ Para isso, as próximas etapas foram sistematizadas de maneira a agrupar os assuntos em três grandes temáticas: 1a) a problematização da democracia brasileira, exposta no item 2, através de uma breve explicação da perspectiva teórica trabalhada aqui, seguida de uma problematização das questões a partir das quais a pesquisa foi realizada; 2a.) as mudanças provocadas pela Carta de 88 no Poder Judiciário: (ponto 3) consiste no levantamento das mudanças ocorridas no Judiciário brasileiro, primeiramente, para então verificar-se o formato que tem o STF hoje (suas atribuições, dificuldades e composição); 3a.) análise das decisões proferidas pelo STF: (ponto 4) nesta parte primeiro será feita uma explicação da legislação e instrumentos jurídicos que foram objeto de pesquisa para que se possa compreender as análises feitas, para em seguida apresentar as ações envolvendo privatização de empresas públicas, julgadas pela Corte Suprema do país .

II. Os Problemas da Consolidação Democrática Brasileira: Os Pressupostos Teóricos e Hipóteses

Tendo em vista os problemas ocorridos no processo de transição, os autores tendem a qualificar o país *more and less* como democracia. Essa é, por exemplo, a posição de Mainwaring (1994, p. 03), para quem uma democracia consolidada cumpre os seguintes critérios procedimentais básicos: 1) realização de eleições livres, regulares e competitivas, em todos os níveis. A transparência no processo eleitoral deve ser verificada de maneira a evitar que fraude e corrupção venham a determinar o resultado das eleições; 2) ampla cidadania ‘adulta’; 3) proteção dos direitos das minorias sociais e de direitos civis tais como liberdade de imprensa, de expressão, direito a *habeas corpus*, etc. Na análise do autor, o país cumpre as duas primeiras condições. As eleições competitivas determinam quem governa, e vem sendo realizadas de forma justa e limpa e

¹⁵⁵ O Presidente da República decretou medida de emergência em todo o território nacional, visando impossibilitar qualquer manifestação de apoio a emenda. Entretanto, usou o instituto errado, pois essa figura jurídica se destinava a locais restritos, conforme determinado pela Carta de 67/69. O Supremo se limitou a negar provimento a ação alegando que os requerentes erraram ao apontar o Presidente como autoridade coatora. Entretanto, a competência para determinar tais medidas é privativa do Presidente da República (art. 81, XVI).

¹⁵⁶ A Carta de 1988 simboliza o fim da ditadura militar e a implementação do regime democrático no Brasil. Além disso trouxe importantes mudanças para o Poder Judiciário Brasileiro, que serão vistas mais adiante.

virtualmente, toda a população adulta pode participar na tomada de decisões. Mas já na terceira dimensão o país apresenta problemas sérios. É alto o índice de violência contra líderes camponeses e indígenas, o uso de tortura pela polícia, entre outros problemas, evidenciam o quão longe o país está de garantir a proteção de liberdades civis básicas.

Muito embora o Brasil tenha sobrevivido a democracia, e hoje sejam baixos os riscos de reversão do regime, talvez seja necessário ir um pouco mais além. Nas democracias consolidadas os atores esperam que as regras democráticas prevaleçam num futuro bem distante, que as eleições sejam a única maneira possível de determinar os governantes e que as instituições democráticas se transformem em instituições sólidas e confiáveis. (Mainwaring, 1994, p. 10). Recente pesquisa realizada pelo Ibope,¹⁵⁷ a pedido do Ministério da Justiça, visando trazer elementos para a discussão da reforma do Judiciário, revelou que o cidadão brasileiro considera a justiça lenta e que privilegia os ricos (81% dos brasileiros discordaram que a Justiça brasileira trata ricos e pobres da mesma forma, contra 17% que concordaram e 2% que não opinaram. Essa mesma pesquisa mostrou que a instituição mais confiável para o brasileiro é o Exército, com 75% de aprovação, 20% de desaprovação e 5% que não opinaram).

Já O'Donnell argumenta que, ao contrário do sustentado pela maioria dos estudiosos, o problema com muitas das novas poliarquias não é a carência de institucionalização, mas a forma como cada autor define essa categoria. Assim, de seu ponto de vista, é possível verificar a presença de duas instituições extremamente importantes nessas poliarquias, quais sejam: a) uma, altamente formalizada, mas intermitente: as eleições; b) a outra, informal, permanente e difundida: o clientelismo. (1996, p. 35).

No Brasil, ainda que ocorram eleições periódicas, justas e competitivas, em todos os níveis, o poder político é personalizado na figura do presidente, que acaba governando na base do decretismo – mecanismo só permitido se não há presença de controles efetivos por parte dos outros poderes. É uma democracia desmobilizada, na qual a apatia e a resignação prevalecem. O Congresso tem uma imagem patrimonialista e clientelista, os políticos agem em favor de interesses privados, apoiando-se privativamente de recursos públicos que são distribuídos não por critérios meramente procedimentais, mas favorecendo amigos políticos e *undermine foes*. A maneira como o Congresso brasileiro se comporta, não vetando os atos do presidente, com conivência e aquiescência, revela que a ele também interessa que determinadas decisões sejam tomadas via Medida Provisória, mais rápido e ágil que a via legislativa (Mainwaring, 1995, p 392). Do ponto de vista jurídico, o Legislativo apresenta desajustes expressivos no desempenho de suas funções, ao se verificar o cumprimento das três de suas atribuições fundamentais: “não

¹⁵⁷ Dados obtidos em matéria publicada pelo jornal O Estado de São Paulo, do dia 24 de março de 1999, intitulada: “92% dos brasileiros consideram a Justiça lenta.”

participa na fixação das prioridades do governo, não exerce controle sobre o Executivo e quase só aprova projetos de lei originários de iniciativa do Chefe do Executivo.”¹⁵⁸

O Supremo Tribunal Federal – conforme já indicado anteriormente – constitui outro cenário de fragilidade institucional no país. Instituído alguns meses depois da proclamação da República, pelo Dec. 510 de 22.Junho.1890, e elaborado inicialmente sob os moldes da Suprema Corte americana, funciona hoje como órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro. Com mais de cem anos de existência, teve diversas de suas características alteradas (tais como finalidade, composição, garantias) nas quase cinco constituições elaboradas durante o período Republicano. Embora tenha tido sua estrutura modificada diversas vezes, tem atuado de forma semelhante desde seu surgimento, como bem expõe Vieira (1994, p. 73): caracteriza-se por uma conduta silenciosa, omissa e dócil, numa história de submissão ao Executivo, comportamento que por muitas vezes o relegou a segundo plano dentro do cenário político nacional. Frente às modificações que o Estado vem sofrendo nos últimos anos – modificações que visam a adaptação do País a um modelo econômico internacional específico, na opinião de Dallari – sua conduta tem revelado um baixíssimo respeito à legalidade, à *rule of law*, pois a maneira com que atua, ao lado dos tribunais superiores, demonstra uma “excessiva condescendência com inconstitucionalidades e ilegalidades praticadas por chefes do Executivo.”¹⁵⁹

Se é verdade que num processo de consolidação democrática o *judicial system* constitui a arena mais importante para que se consolide a *rule of law*, através da denúncia contínua dos que não cumprem as regras constitucionais,¹⁶⁰ de que forma o papel desenrolado pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição brasileira, vem contribuindo efetivamente para a consolidação democrática? Se um regime democrático que respeite a *rule of law* submete o governo e o aparelho do Estado ao respeito à legislação constitucional, limita e define com precisão as áreas do poder discricionária e, por fim, garante as cidadãos o livre acesso ao Judiciário para que possa defender a si mesmo contra os Estados e seus oficiais,¹⁶¹ em que medida a atuação do Supremo Tribunal Federal diante dos diversos casos de privatização de empresas públicas que se pretende analisar nesse trabalho, tem fortalecido o Estado de Direito e a democracia? Tem ele agido de forma a preservar os direitos expressos na Constituição ou tem perpetuado sua história de submissão aos interesses do Executivo?

¹⁵⁸ Dallari, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juizes*. São Paulo: Saraiva, 1996.p. 04. Mais a frente serão expostos alguns dados que mostram não serem de todo especulativas as afirmações do jurista brasileiro acerca da natureza da produção legislativa do Congresso Nacional.

¹⁵⁹ Dallari, D. de A. *Op. Cit.* P. 03.

¹⁶⁰ E no Direito Constitucional brasileiro, a figura que permite a denuncia de tais infrações e a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Será objeto de estudo detalhado mais adiante.

¹⁶¹ Limz, Juan J., Stepan, Alfred. Toward Consolidated Democracies. IN: *Journal of Democracy*. April 1996. Vol. 07. No. 02. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press. P. 19.

São a estas perguntas, dentro de um recorte mais específico, que se pretende responder no contexto deste trabalho. Ainda que, a Constituição Federal tenha ampliado o papel político do STF, sua atuação tem sido marcada pela ambigüidade, indicam os estudos realizados por VIEIRA (1994, p. 143). A proteção da Constituição tem ocorrido em grande parte de modo parcial, utilizando de critérios distintos, atuando em alguns momentos em defesa desses direitos, em outros garantindo a governabilidade, mas sem se preocupar com a lesão a direitos constitucionais e menos ainda com a satisfação dos anseios de parte da sociedade civil.¹⁶²

Visando responder a estas perguntas, primeiro serão apresentadas as mudanças feitas no STF pela Carta de 1988, para então analisar as decisões proferidas por essa Corte nas ações que envolvessem a privatização de empresas estatais na década de 90.

III. O Poder Judiciário Brasileiro Visto pela Constituição de 1988

O Poder Judiciário é o árbitro que julga os conflitos de interesse existentes na sociedade, uma vez que cabe ao Estado decidir quem tem razão nos casos em que tais conflitos não sejam superados por negociações e acordos diretos envolvidos entre as partes. Os cargos do Judiciário, de maneira geral, em primeira instância – juizados comuns, de primeiro grau – são ocupados por concurso público,¹⁶³ o que já não ocorre com a Suprema Corte, por exemplo, em cujo processo participam apenas o Executivo e o Senado Federal. Uma modificação importante trazida pela Carta de 88 foi a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário frente aos outros poderes (art. 99), até então inexistentes. A partir de 1988, os tribunais devem elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias. Nas outras cartas a solicitação de verbas ficava submetida à aprovação do Executivo. Com essa alteração, está caracterizada, ao menos formalmente, a autonomia do Poder Judiciário. Por outro lado, esta modificação trouxe maior responsabilidade, na medida em que impede que atribua ao Executivo seus eventuais fracassos e empecilhos.

A Carta de 88 criou o Superior Tribunal de Justiça, com a finalidade de desafogar o Supremo,¹⁶⁴ que na década de 70 já demonstrava-se desgastado com acúmulo de causas

¹⁶² Entretanto, a análise aqui realizada tem como perspectiva a instituição máxima do Poder Judiciário brasileiro, o STF, sem qualquer pretensão de dispender estudos sobre as organizações oriundas da sociedade civil.

¹⁶³ Nos tribunais de segundo grau da justiça comum, federais ou estaduais um quinto dos lugares é preenchido com membros do Ministério Público ou advogados com mais de dez anos de atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos seus órgãos de representação – o instituto é denominado ‘quinto constitucional’. A nomeação é feita pelo respectivo chefe do Poder Executivo, ao qual o tribunal encarregado de preencher a vaga enviara lista tripla tirada da mencionada lista sêxtupla.

¹⁶⁴ O Poder Judiciário brasileiro tem dois tribunais nacionais: o STF, que funciona como órgão de cúpula da justiça brasileira como um todo, e tem como função principal proteger a Constituição, e o STJ, hierarquicamente inferior ao STF, e o órgão máximo da justiça federal e comum.

e morosidade. Fez isso através da transferencia de muitas das competências estabelecidas para o STJ. Ao mesmo tempo, transformou em matéria constitucional o que até então só cabia ser tratado em legislação ordinária, o que acabou produzindo uma avalanche de recursos alegados sempre com base na inconstitucionalidade, que acabam sendo levados ao STF. De uma carga anual de 6.637 causas em 1989 passou, em 1997, para 40.283.¹⁶⁵ Mas ao se olhar com mais cuidado para a natureza dos recursos impetrados no STF, encontrar-se-á um volume imenso de causas vindas do Poder Executivo, da União, através, principalmente do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), cujo objetivo consiste meramente na protelação da satisfação dos direitos de beneficiários ou contribuintes: os denominados processos de ‘causa perdida’. Alguns números ilustram isso: os dois tipos de processos mais frequentes (recursos extraordinários e agravos regimentais) ajuizados pelo Executivo aumentaram de 344 em 1991, para 8.454 em 1993 e 11.781 em 1995.¹⁶⁶ Como se vê, a ampliação positiva de acesso ao Supremo tem encontrado uma barreira: o acúmulo de atribuições que o tribunal possui, fruto de sua própria responsabilidade. Isso impede que venha a desempenhar suas funções propriamente constitucionais.

1. O Supremo Tribunal Federal na Carta de 1988

No que diz respeito ao STF, o texto de 88 manteve sua estrutura e composição – estabelecida pela reforma do judiciário ocorrida em 1977¹⁶⁷ - mas modificou diversas matérias jurisdicionais, o que, conforme veio a se verificar posteriormente, provocou um enorme impacto no papel que o Supremo exercia no sistema político constitucional brasileiro, e na opinião de Vieira, expandiu o espaço a ser ocupado por este órgão enquanto arena política de resolução de conflitos constitucionais. (1994, p. 18).

2. As atribuições do STF

As atribuições feitas pela Carta de 88 estabeleceram um duplo papel a Suprema Corte: a) de órgão de cúpula do Poder Judiciário, na medida em que detém a competência de julgar em última instância os recursos provenientes de tribunais inferiores cujas decisões venham a ser incompatíveis com a Constituição; b) e de tribunal constitucional, na medida em que lhe cabe apreciar, de forma concentrada, as ações diretas de inconstitucionalidade - ADIN.

¹⁶⁵ Números obtidos no OESP, de 22 de abril de 1998, em matéria intitulada “A Justiça no limite do impossível.”

¹⁶⁶ Folha de São Paulo. “União ‘emperra’ STF com causas perdidas.” Matéria de 24 de Dezembro de 1996.

¹⁶⁷ Diversas foram as alterações sofridas pelo STF ao longo do regime militar. Mas a reforma de 1977 estabeleceu parâmetros que ficaram inalterados até 1988. Reduziu o número de ministros de 16 para 11, deu-lhe competência para julgar causas que envolvessem perigo à lesão, à ordem, à saúde, à segurança ou finanças públicas, e que contribuíssem de qualquer forma para o descontrole na condução do processo de transição. Vieira, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 81.

Com as novas atribuições, agora cabe ao STF julgar originariamente (art. 102, *caput* e incisos, CF-88) as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, por ação ou omissão bem como deve declarar a constitucionalidade das leis ou de atos normativos federais, através da Ação Declaratória de Constitucionalidade.¹⁶⁸ Cabe a ele também apreciar originariamente, ou como recurso ordinário, remédios constitucionais tais como o *Habeas Corpus*, o Mandado de Segurança, o *Habeas Data* e o Mandado de Injunção cuja matéria envolva a garantia de direitos. Além disso são responsáveis também pelo julgamento de grandes autoridades, dentre eles o Presidente da República, o Vice Presidente, os membros do Congresso Nacional seus próprios Ministros e o Procurador Geral da República.

3. O processo de nomeação dos Ministros e a composição atual da Corte

Atualmente o STF é composto por 11 ministros, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, depois de ter o Senado aprovado a escolha por maioria absoluta (art. 102, CF-88). No que diz respeito ao processo de nomeação de seus ministros, algumas questões devem ser levantadas, buscando questionar a transparência de tais indicações. Ainda que existam garantias constitucionais que submetam à apreciação do Legislativo, impedindo o livre arbítrio do Chefe do Executivo, o Senado Federal assume efetivamente seu papel de controlador dos atos do Executivo? Em que medida o processo de indicação de um ministro e um processo aberto a participação de outros setores jurídicos, tais como o Conselho Superior da Magistratura,¹⁶⁹ a Associação dos Magistrados do Brasil, o Ministério Público Federal ou a Ordem dos Advogados do Brasil? A pessoa nomeada pelo Presidente comparece ao Senado para, passar por uma sabatina de sua vida política, cargos ocupados, posições jurídicas que defende. Entretanto, nos dizeres de Dallari¹⁷⁰ “o Senado Federal tem sido, sistematicamente, mero homologador formal das indicações, aprovando passivamente os indicados, sem qualquer questionamento.” Essa nomeação, sem que o Senado cumpra o seu efetivo papel, permite que sejam indicados para o STF pelo critério da relação político-partidária, ou pessoal com o Presidente da República, ou que tenham significativa influência no governo federal. A consequência é a indicação de juizes ausentes de independência política ou moral.¹⁷¹

¹⁶⁸ Por algumas destas ações serem objeto de estudo nos casos analisados no item 4, será feita uma exposição um pouco mais detalhada destas ações, no referido item.

¹⁶⁹ O CSM foi criado com a reforma judiciária de 1977, e composto por 11 ministro, sendo sete do STF, e tem como finalidade o controle das atividades dos juizes. Vieira, O. V. *Op. Cit.*, p. 81.

¹⁷⁰ Dallari, D. de A. *Op. Cit.* P. 112.

¹⁷¹ Dallari entende que o modo de escolha impede que os ministros se posicionem confortavelmente para decidir contra os interesses do Presidente, afinal foram nomeados por ele. *Op. Cit.* P. 113.

Compõem os quadros atuais da Suprema Corte os seguintes ministros¹⁷²:

Moreira Alves: é o mais antigo no cargo. Foi nomeado por Ernesto Geisel – presidente durante o regime militar - em 1975. Natural de Taubate (SP), tem 63 anos e aposenta-se em 2003.

José Neri da Silveira: Foi nomeado por João Batista Figueiredo - ultimo presidente a integrar os quadros do regime militar – em setembro de 1981. Natural de Lavras do Sul (RS), tem 64 anos e aposenta-se em 2002. Sua carreira foi desenvolvida na magistratura federal do Rio Grande do Sul.

Luís Otávio Pires e Albuquerque Gallotti: Foi nomeado por João Batista Figueiredo em novembro de 1984. Natural do Rio de Janeiro (RJ), tem 66 anos e aposenta-se em 2000. Sua carreira fez-se dentro dos quadros do Ministério Público.

Sydney Sanches: nomeado por João Batista Figueiredo. Natural de Rincão (SP), 63 anos, aposenta-se em 2003.

José Paulo Sepúlveda Pertence: nomeado por José Sarney. Natural de Sabara (MG), 58 anos, aposenta-se em 2007.

José Celso de Mello Fo. : Natural de Tatui (SP), tem 54 anos, foi nomeado por José Sarney¹⁷³ em Agosto de 1989 e aposenta-se em 2015. Iniciou a carreira como Promotor de Justiça do Estado de São Paulo e durante a presidência de José Sarney foi assessor jurídico do Gabinete Civil da Presidência da República. Sua posição a favor do *impeachment* para juizes, contra a aposentadoria especial para magistrados e contra a sumula de efeito vinculante (proposta por Sepúlveda Pertence, que defende seu uso visando descongestionar a Justiça brasileira) coloca-o numa posição desconfortável dentro do STF.

¹⁷² Sobre o processo de levantamento de dados dos ministros do STF, algumas considerações devem ser feitas. Diversas foram as dificuldades encontradas na busca de dados que complementassem os perfis dos ministros da Suprema Corte. A pagina de acesso do Supremo na Internet contem *Curriculum Vitae* – CV – de alguns ministros. Mas por não ter uniformizado os dados contidos, e grande a variação de informações entre um e outro CV. Dos atuais ministros faltam os CV de Moreira Alves, Sydney Sanchez, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim. Além disso, poucos são os trabalhos publicados acerca dessa Corte. Dos que foram publicados, e foi possível o acesso, destaque para dois mais recentes: 1) Oscar Vilhena Vieira, que fez um bom trabalho de condensação da historia dessa corte, e de analise de alguns julgados com vistas a analisar a contribuição dessa corte para a consolidação democrática e 2) Luiz Werneck Vianna, com uma extensa pesquisa realizada pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ), encomendada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), provavelmente o maior perfil já desenhado acerca dos quadros atuais da magistratura brasileira. No entanto, essa investigação não realizou um estudo específico acerca do perfil dos ministros do STF, muito embora quatro deles tenham participado da amostra.

¹⁷³ O presidente da ‘transição’. Compunha os quadros da Arena, partido pró-regime, durante o regime militar. Ocupou a presidência pois era vice na chapa eleita pelo Colégio Eleitoral, cujo presidente, Tancredo Neves, veio a falecer antes mesmo de tomar posse.

Carlos Mário da Silva Velloso: Atual presidente do STF, cargo que assumiu em Junho do corrente ano. Iniciou sua carreira na magistratura federal em Minas Gerais. Natural de Entre Rios (MG), tem 63 anos e aposenta-se em 2006. Foi nomeado por Fernando Collor de Mello¹⁷⁴ em junho de 1990.

Marco Aurélio Mendes de Farias de Mello: Natural do Rio de Janeiro (RJ), tem 54 anos e aposenta-se em 2016. Saiu dos quadros da Justiça do Trabalho. Primo de Fernando Collor de Mello, foi nomeado por ele em junho de 1990.

Ilmar Galvão: Nomeado por Fernando Collor em 1991, é egresso do quadro da magistratura federal do Acre. Natural de Jaguaquara (BA), 63 anos, aposenta-se em 2003.

Maurício José Corrêa: Formado em Direito, teve sua carreira desenvolvida na advocacia e na política. Era senador constituinte quando da elaboração da Carta de 1988. Ex-ministro da Justiça do governo de Itamar Franco¹⁷⁵, foi nomeado por ele para o STF em Dezembro de 1994. Natural de São João do Manhuaçu (MG), tem 65 anos e aposenta-se em 2004.

Nelson Jobim: Primeira oportunidade de nomeação de Fernando Henrique Cardoso – doravante FHC. Construiu sua carreira dentro da política. Participou da elaboração da Carta de 1988, como deputado federal do PMDB. Era Ministro da Justiça do primeiro mandato de FHC, quando assumiu o cargo no STF em 06 de Fevereiro de 1997. É tido pelos próprios ministros do STF como o “homem do governo.”¹⁷⁶

São estes os ministros que compõem o STF. Em mais de 15 anos de governo civil, os quadros do Supremo Tribunal contem uma pequena maioria indicada pelos militares: dos 11 ministros, 04 foram indicados durante o regime militar, 02 foram indicados pelo presidente da ‘transição’ – José Sarney – e 05 por presidentes civis. Entretanto não foi possível identificar nos processos analisados diferença nas decisões entre os ministros indicados por militares e os por civis. Por esta razão não é possível afirmar se há uma divisão dessa natureza dentro da Suprema Corte. Nos casos lidos apenas um chamou a atenção pela posição apresentada pelo Ministro Maurício Corrêa (foi a opinião mias

¹⁷⁴ Foi o primeiro presidente civil eleito pela população, após o vinte anos de regime militar. Entretanto, ficou na presidência apenas dois anos e meio, pois sofreu *impeachment* em setembro de 1992, acusado de corrupção. Teve oportunidade, durante o seu curto mandato de nomear 03 dos ministros que compõem o quadro atual do STF.

¹⁷⁵ Itamar Franco foi quem sucedeu Fernando Collor de Mello após o *impeachment*.

¹⁷⁶ O jornal “O Estado de São Paulo”, em artigo do dia 02 de fevereiro de 1997, ao tratar da primeira nomeação a Suprema Corte por Fernando Henrique, coloca que “a ausência de aliados no STF tem sido apontada como a causa de várias derrotas do governo no Judiciário”. Com sua reeleição, FHC tem a oportunidade de nomear mais dois ministros para as vagas de Octávio Gallotti e Neri da Silveira, que completam a idade limite de 70 anos para aposentadoria até dezembro de 2002. Outras oportunidades que FHC terá ficam restritas a solicitação de aposentadoria por tempo de serviço (35 anos).

pessoal apresentada nos 18 casos lidos sobre o processo de privatização): “o Congresso Nacional (...) já quebrou o monopólio das telecomunicações, e também em primeira votação a Câmara [*dos Deputados*] está desconstituindo o monopólio da Petrobrás, fatos inteiramente inadmissíveis, inclusive para o meu gosto, mas que traduzem realidades concretas dessas mudanças.”¹⁷⁷ Foi o único pronunciamento tão expressamente contrário ao programa governamental. Apesar desse pronunciamento, seu voto contribuiu para dar continuidade ao programa no caso em questão.

IV. Análise dos Julgados proferidos pelo STF: os casos de privatização

Feitas as considerações teóricas dispensadas ao estudo das instituições, e estabelecida uma imagem mais elaborada acerca da origem, finalidade e composição do Supremo Tribunal, cabe agora verificar como vem atuando o STF na defesa da ordem democrática, na defesa da Constituição frente aos poderes Executivo e Legislativo, a partir da exposição dos casos analisados.

O recorte feito consiste nas ações impetradas durante os últimos dez anos que tenham por objeto a privatização de empresas públicas. A possibilidade de se privatizar empresas públicas está disposta no Programa Nacional de Desestatização, Lei no. 8.031 de 12 de Abril de 1990. Muito embora não tenha sido ela a primeira legislação a permitir a privatização das entidades paraestatais brasileiras – tendo em vista que no governo militar do Presidente João Figueiredo, de 1981 a 1984, foram privatizadas aproximadamente 20 empresas estatais¹⁷⁸ – impossível negar que representou a institucionalização desse programa político bem como também facilitou e impulsionou as futuras alienações. Com isso, até Março de 1999 foram 20 ações¹⁷⁹ impetradas perante o Supremo, solicitando a declaração de inconstitucionalidade de tal lei.

A escolha desse tópico foi motivada por diversas particularidades que envolvem a questão: em grande parte das ações impetradas, os agentes envolvidos são partidos políticos e associações sindicais; grande parte dessas ações foram negadas, por votação unânime, ou em parte, mas em nenhum caso o Supremo suspendeu o leilão de privatização destas, tomando posições no mínimo interessantes para não fazê-lo. A partir dos posicionamentos do Supremo, pretende-se analisar a maneira como essa Corte tem direcionado suas decisões perante a pretensão desses agentes, que pleiteiam direitos que confrontam diretamente com os interesses do Executivo.

¹⁷⁷ ADIN 234/RJ, Relator Ministro Neri da Silveira, 22 de junho de 1995. Requerente Governador do Estado do Rio de Janeiro. P. 46.

¹⁷⁸ Foram vendidas aqui cerca de 20 empresas estatais, dentre as quais América Fabril, Riocel e Cia Química Recôncavo, gerando uma renda de 190 milhões de dólares, no levantamento feito por Mameluque, Leopoldo. “Privatização: Modernismo e Ideologia”. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. P. 17.

¹⁷⁹ Entretanto, tendo em vista a inviabilidade de espaço, é impossível – e em certa medida extenuante – referenciar cada um dos casos estudados.

É possível afirmar que sua conduta é de submissão ao Executivo, como foi no caso da Emenda Dante de Oliveira, ou tem atuado tão somente em defesa da Constituição? De que maneira constróem sua justificativa ao negar provimento as ações? E nos casos em que concedem provimento, seja *in totum* seja em parte, qual a dimensão de tais provimentos? Que tipo de decisões que o tribunal toma: chega a julgar o mérito da questão, ou apenas se detém a avaliar questões procedimentais, como a legitimidade das partes, a possibilidade jurídica do pedido,¹⁸⁰ se é ele o órgão competente para julgar tais ações, dentre outros?

Levantados os interrogantes que se pretende responder nesse tópico a seguir será feita uma pequena exposição dos principais itens que caracterizam a Lei 8.031/90, que institui o Programa Nacional de Desestatização (PND), para então passar aos casos estudados. Como as ações impetradas contra o PND dizem respeito em sua grande maioria a Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹⁸¹ - ADINs – também deste instituto jurídico constará pequena caracterização, para que facilite ao leitor a compreensão dos questionamentos levantados. Outro instituto jurídico que também será abordado é a Ação Popular, pois faz referência a um importante caso estudado. Explicitadas as características destes instrumentos constitucionais, por fim serão levantados os problemas que foram conduzidos ao Supremo para sua apreciação.

1. Caracterização da Lei 8.031/90 - Programa Nacional de Desestatização (PND)

Datada de 12 de abril de 1990, institui o Programa Nacional de Privatização – PND - através do estabelecimento de dispositivos legais que determinam critérios para as privatizações. O forte argumento do governo para o processo de privatização, disposto inclusive no seu art. 1º, é “contribuir para a redução da dívida pública (*interna e externa*), concorrendo para o saneamento das finanças do setor público” bem como também a revigoração do mercado de capital. Podem ser privatizadas as empresas controladas direta ou indiretamente, pela União, e instituídas por lei ou ato do poder executivo, bem como também as empresas criadas pelo setor privado, e que tenham sido transferidas para o controle direto ou indireto da União.

Do ponto de vista jurídico privatizar consiste no processo de alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras empresas controladas, preponderância nas deliberações sociais e poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade. Entretanto, algumas exceções englobam o conjunto de empresas que a União – pelo menos até agora – não colocou a disposição do mercado:

¹⁸⁰ São denominadas as condições da Ação, prevista no art. 267, IV do Código de Processo Civil Brasileiro. “Art. 267. Extingue-se o processo sem julgamento do mérito: VI, quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual.”

¹⁸¹ Dos 20 casos estudados, 16 são Ações Diretas de Inconstitucionalidade, 03 são Mandados de Segurança e 01 é Ação Popular. Entretanto, só foi possível acessar a 18 deles por razões técnicas: na *home page* do STF não é possível ter acesso aos casos julgados a partir de 1998, pois ainda não estão disponíveis.

são elas o Banco do Brasil SA e ainda órgão oficial ressegurador referido no art. 192, II da CF88.¹⁸²

Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN

O processo de declaração dessa inconstitucionalidade constitui técnica especial, denominada pela teoria do Direito Constitucional de ‘controle de constitucionalidade’ das normas e busca garantir a supremacia da Carta Política em relação as outras legislações. Está previsto na Carta Política através dos seguintes institutos jurídicos: a) Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN – e b) Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC. Como somente a primeira será objeto de estudo aqui, será vista com mais detalhes.

A ADIN pode ocorrer de duas formas, por ação e por omissão. A ADIN por ação autoriza as pessoas previstas no art. 103, CF88 – os legitimados ativos – a alegar que determinada norma - federal ou estadual - está desrespeitando as regras constitucionais e solicitar que o STF declare a sua inconstitucionalidade ou não. Enquanto a ADIN por omissão, autoriza as mesmas pessoas do art. 103 a denunciar que o legislador se omitiu em determinada norma da constituição que previa a produção de atos administrativos ou legislativos, necessários para tornar essa mesma norma plenamente aplicável e solicita a produção de uma lei ou providencia administrativa posterior para que tais direitos ou situações se efetivem na pratica – alguns dispositivos prevêem direitos a serem produzidos por lei ordinária, mas a produção de tal lei não ocorre, por omissão do legislador. Entretanto, tornou-se instrumento sem sentido de ser aplicado, pois a decisão que reconhe a inconstitucionalidade não tem efeito pratico, na medida em que comunica ao Poder responsável sua mora e não pode supri-la, pois compete ao Poder Legislativo fazê-lo e a lei não prevê forma de suprir a omissão identificada.

Ao autorizar o Poder Judiciário, através do STF, na esfera federal, e das demais instâncias judiciais estaduais como órgãos competentes para apreciar a inconstitucionalidade das leis, está caracterizado o sistema de controle jurisdicional¹⁸³ (ou *judicial review*) e também, as duas formas de controle possíveis de fazer, quais sejam o controle difuso – aqui atribui-se o direito a declarar a inconstitucionalidade a todos os componentes do Poder Judiciário – e o controle concentrado - que destina essa técnica a um órgão de cúpula do Poder Judiciário, ou a uma corte especial. Como o país adota os dois tipos de critérios acabou por produzir um sistema de controle de constitucionalidade híbrido.

¹⁸² “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos e seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador.”

¹⁸³ Existem dois outros sistemas de controle de constitucionalidade: o controle político, que entrega a órgãos de natureza política, tais como o Legislativo ou a um órgão especial – que não seja proveniente do Poder Judiciário – a verificação da inconstitucionalidade das leis; é misto, que engloba o político e o jurisdicional.

São competentes para entrar com a ADIN: I - o Presidente da República, II - a Mesa do Senado Federal, III - a Mesa da Câmara dos Deputados, IV - a Mesa da Assembléia Legislativa, V - o Governador de Estado, VI - o Procurador Geral da República, VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, VIII - partido político com representação no Congresso Nacional e IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional – art. 103, I a IX, CF88. Com isso diversos grupos sociais que até então não possuíam voz junto ao Supremo passaram, através de seus partidos políticos, sindicatos, entidades de classes, a ter voz ativa frente a essa corte.

Aqui faz-se necessário um parêntese. Muito embora na lista dos legitimados ativos conste a presença de diversas entidades provenientes da sociedade civil – pela primeira vez contemplados, numa dentre as tantas cartas constitucionais brasileiras a acionar o STF para solicitar pronunciamento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual – aquelas elencadas no inciso IX vem provocando grande polemica pelo cerceamento que tem sofrido na interpretação construída pelo STF. Isso porque o STF não tem reconhecido a legitimidade ativa de determinadas entidades por não considerá-las enquadradas neste inciso.¹⁸⁴

Na ADIN 1508/RJ, julgada em 06.11.96, o STF decidiu não conhecer da ação por ilegitimidade ativa e por falta de pertinência temática, por unanimidade dos votos. Assim o fez porque considerou que a Federação Nacional dos Trabalhadores nas Industrias Urbanas - conforme o pronunciamento do Ministro Marco Aurélio de Mello, relator da ação - não esta incluída no rol do art. 103, CF88, muito menos no seu inciso IX, visto que somente as confederações possuem tal legitimação. Entende a Corte que o fato de ser federação nacional não a legitima. E muito menos pode ser considerada entidade de classe de âmbito nacional. “Não fora este aspecto, outro conduziria a conclusão sobre a ilegitimidade. É que não ocorre, nesta ação a pertinência temática,”¹⁸⁵ isso porque a Federação “ataca diploma legal a versar não sobre interesses diretos dos citados trabalhadores, mas de indiretos, tendo em vista a privatização.”¹⁸⁶

Por trás do pronunciamento do Ministro Marco Aurélio neste caso específico está a construção jurisprudencial (ou seria desconstrução indaga Barroso¹⁸⁷) que o STF vem desenvolvendo acerca do inciso IX. Essa construção consiste em definir o que é uma entidade de classe de âmbito nacional¹⁸⁸ para então verificar se o autor da ação se

¹⁸⁴ Ao fazer isso o STF extingue o processo sem que haja julgamento do mérito pois a ilegitimidade ativa não cumpre com uma das três condições da ação prevista no art. 267, VI, CPC já exposta em NR na p. 11.

¹⁸⁵ ADIN 1508/RJ, p. 107.

¹⁸⁶ ADIN 1508/RJ, p. 107.

¹⁸⁷ Barroso, Pécio Henrique. *Constituinte e Constituição: Participação Popular e Eficácia Constitucional (1987-1997)*. Florianópolis, SC, Pós Graduação em Direito/UFSC, 1997. Dissertação de Mestrado. p. 177.

¹⁸⁸ Esta categoria não existia no mundo jurídico. Logo, o STF elaborou como critério de “âmbito nacional” que a entidade tenha representação em, no mínimo, 8 (oito) estados do país. Mas fez isso sem nenhuma base constitucional.

enquadra na definição dada. A Suprema Corte considera necessário também verificar se há uma relação de pertinência entre a norma impugnada e o interesse da entidade que entrou com a ação, requisito que funciona como uma espécie de condição da ação. Entendem que os elencados no art. 103, IX constituem no “único grupo que tem realmente interesses particulares,”¹⁸⁹ pois enquanto entidade de classe tem aspectos corporativistas e por essa razão só estão autorizadas pelo STF a atacar leis que lhe digam respeito. Entretanto, a Constituição, ao instituir a ADIN não fez distinção nenhuma que pudesse vir de encontro a tal interpretação.

Ao construir tais critérios, repita-se que sem nenhuma base constitucional, o Supremo restringe de forma incabível um direito constitucionalmente previsto. Ao criar a ‘relação de pertinência temática’ – inexistente em qualquer dispositivo constitucional, como afirma o Ministro Neri da Silveira – age de forma discriminatória contra as pessoas desse inciso. E por último, ao reconhecer os outros atores legitimados previstos no artigo 103 como “autoridades e, portanto, defensores do interesse publico, revela uma visão elitista do Tribunal, além de ser expressamente contrária não apenas ao texto mas ao contexto da elaboração da Constituição. Porque as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional teriam interesses particulares e corporativos? Porque não seriam defensoras do interesse publico, se o constituinte as legitimou para tanto?”¹⁹⁰

Ademais, “o processo de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos é um processo objetivo, sem partes, portanto, sem interesses particulares ou corporativos, mas sempre tendo em vista resguardar um interesse publico maior, que é a supremacia das normas constitucionais” nas palavras do próprio Ministro Neri da Silveira¹⁹¹ pois o que está em jogo é a defesa da ordem jurídica, do primado da Constituição. Na contradição do argumento resta a dúvida: se o que realmente está em jogo é a proteção da Constituição, e se esse processo de inconstitucionalidade não tem partes, por que razão o órgão judicial imbuído de protegê-la cria tantos requisitos – dos quais a Constituição nem sequer fala – para as entidades de classe? Se o que está em jogo é a manutenção da Carta Política de um país, e portanto a garantia de continuidade do Estado de Direito porque tais entidades apenas agiriam motivadas por interesses particulares?

Ação Popular

¹⁸⁹ Neri da Silveira, Ministro do STF, em entrevista concedida a Barroso, Percio. *Op. cit.* P. 177.

¹⁹⁰ Barroso, P. *Idem*, P. 178.

¹⁹¹ Barroso, P. *Idem*, *ibidem*.

A ação popular é uma garantia constitucional¹⁹² prevista no art. 5º, LXXIII, CF88,¹⁹³ que autoriza qualquer cidadão¹⁹⁴ a ir ao Poder Judiciário invocar sua tutela jurisdicional para proteger interesse que pertença a coletividade. Popular, porque busca defender a coisa pública, aquilo que é interesse da coletividade. Sua finalidade é corrigir nulidade de ato lesivo a) ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado seja partícipe; b) à moralidade administrativa¹⁹⁵; c) ao meio ambiente e d) ao patrimônio histórico e cultural. Tem dois requisitos que deve cumprir: que o ato seja tanto ilegal (vale dizer que o ato seja contrário ao Direito por infringir normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública) e lesivo ao patrimônio público. Lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o Erário ou prejudica a Administração, ou que ofende bens ou valores artísticos cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. Caso estes dois itens não sejam comprovados – lesividade ao patrimônio público e legalidade – a ação não cumpre seus requisitos básicos e não é aceita pelo Judiciário.

A esfera competente para processar e julgar tais atos é a Justiça de primeiro grau – tanto Federal como Comum – mesmo quando ajuizada contra Presidente da República, Presidente do Senado, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Governador ou Prefeito.¹⁹⁶ Entretanto, num dos casos analisados erro grave cometeu a juíza da 2ª. Vara Federal do Rio de Janeiro quando rechaçou ação popular (nº 1282/RJ) contra o Presidente da República, alegando que o órgão competente era o Supremo Tribunal Federal. Correto o pronunciamento da Corte ao alegar que não é competente para julgá-la originariamente. O problema é que com essa decisão o autor ficou órfão de tutela jurisdicional, contrariando princípio constitucional¹⁹⁷ e nesse ponto frustrou a posição tomada pelo STF: alegou que não é obrigado por lei a indicar juízo competente, e nem é caso de conflito de competência, situação na qual é obrigado a indicar o juízo.

¹⁹² As garantias constitucionais são ações judiciais que buscam *garantir* os direitos individuais elencados no art. 5º da CF88, atribuindo-lhes eficácia. Ex.: a CF88 contempla o direito à liberdade e tem como instrumento para assegurá-lo o *habeas corpus*, previsto no art. 5º, LXVIII.

¹⁹³ “Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”

¹⁹⁴ Cidadão aqui significa indivíduo brasileiro, pessoa física, munida de seu título eleitoral.

¹⁹⁵ Caso alguém da Administração Pública – Prefeito, por ex. – execute determinada lei com o intuito de favorecer alguém ou de prejudicar a outrem, cumpre a lei sob o ponto de vista formal, mas infringe a moralidade administrativa. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999. 16a. ed. p. 464.

¹⁹⁶ Meirelles, Hely L. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Malheiros, 1995, 16a. ed. P. 103.

¹⁹⁷ No art. 5º, XXXV, da CF88 prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Os demais casos solicitam ao Supremo que se pronuncie acerca da inconstitucionalidade de dispositivos do PND, constituindo, portanto, Ações Diretas de Inconstitucionalidade. São estas ADINs que serão vistas agora.

2. As alegações de inconstitucionalidade do Programa Nacional de Desestatização

O PND tem sofrido diversas modificações ao longo dos últimos anos, e muitas delas tem sido provocadas por Medidas Provisórias. É o que mostram as ADINs 1066/DF; 1078/DF e 1111/DF. Em todas estas ações o Partido Democrático Trabalhista alegou inconstitucionalidade de Medida Provisória que alterou dispositivo do PND. Como as Mp's eram reedições uma da outra,¹⁹⁸ o assunto versado nas três ADINs era similar: o art. 1º da MP alterou o art. 13 IV, do PND, pois altera o percentual de participação das ações alienáveis de empresas estrangeiras para 100% do capital votante além de atribuir ao Poder Executivo a possibilidade de determinar situações excepcionais¹⁹⁹. Na disposição do art. 13, estabelecida pela Lei 8.031/90 – submetida à aprovação pelo Legislativo – o máximo de participação estrangeira permitida era 40% do capital votante, além disso atribuía ao Legislativo a possibilidade de determinar percentual superior. Na ADIN 1111/DF, o PDT alerta que o aumento da participação do capital estrangeiro em 100% foi estimulado por dois fatores: 1) pela admissão da Nota do Tesouro Nacional (NTN) no PND, conforme estabelecido por uma outra MP, a de nº 497, de 11.05.94, art. 1º; 2) pela possibilidade de troca de créditos da dívida externa do Brasil pelas NTN. Tais créditos obtidos com o deságio no mercado internacional por estrangeiros ou empresas estrangeiras, alega o requerente, são trocados pelo **valor de face** por NTN admitidas no PND.

Nesses casos o STF se pronunciou da seguinte forma: como a redação do art. 13, IV é genérica, o Poder Executivo pode, em cada caso determinar percentual menor das ações alienáveis a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Como as ADINs analisadas na verdade eram Medidas Cautelares,²⁰⁰ a Corte não deferiu a Medida solicitada, mas

¹⁹⁸ A MP 557, de 27.07.94 – da ADIN 1111/DF, julgada em 31.08.94 - é reedição da MP 506, de 25.05.94 – da ADIN 1078/RJ, julgada em 15.06.94 - que por sua vez reedita a MP 479, de 25.04.94 – da ADIN 1066/DF, julgada em 11.05.94. Em cada uma dessas ações o requerente é o Partido Democrático Trabalhista, o ministro relator é o Min. Neri da Silveira e a decisão proferida é a mesma: conhecida em parte ação (na parte da ação que alega inconstitucionalidade de Medida Provisória) e nessa parte indeferida a liminar, por unanimidade de votos. Também este caso será analisado com mais detalhes adiante.

¹⁹⁹ O art. 13, já modificado pela MP diz o seguinte: “Os processos de Desestatização observarão, além das normas fixadas nos artigos anteriores, os seguintes preceitos: IV – alienação de ações de empresas a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderá atingir 100% (cem por cento) do capital votante, salvo determinação expressa do Poder Executivo, que determine percentual inferior.” Antes ele previa que “as alienações de empresas a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não poderá exceder a 40% (quarenta por cento) do capital votante, salvo autorização legislativa, que determine percentual superior.” (grifos meus).

²⁰⁰ São ações de rito especial, que solicitam um pronunciamento imediato do STF, alegando que caso este não suspensa determinado ato até o julgamento da ação propriamente dita, as consequências serão irremediáveis.

advertiu: “Em cada processo de privatização, se porventura se configurar situação que venha a atentar contra as regras maiores indicadas, há procedimento hábil a impedir a privatização pretendida, se em desconformidade com a Constituição.”²⁰¹

O interessante aqui é a aceitação implícita de que por um ato normativo do Executivo²⁰² ocorra alteração em lei. As alterações provocadas por Medida Provisória em Lei aprovada pelo Congresso Nacional, são as primeiras indicações de que há uma aceitação por parte do Judiciário na conduta centralizada e autoritária do Executivo, além de alertarem para os problemas de um país que aparenta ser uma democracia. Por ato seu, o Executivo não só altera a alíquota de participação estrangeira, mas também exclui do processo a participação do Legislativo, atribuindo a si mesmo o direito de decidir as exceções que quiser.

TURA alertou em seu trabalho para a maneira como o Executivo vem centralizando em si a participação nos processos político-econômico brasileiro. E o faz porque dessa submissão dos Poderes Legislativo e Judiciário aos seus intentos depende o sucesso do plano das elites brasileiras e estrangeiras. O contrario poderia vir a impedir – senão impedir, no mínimo atrasar – a implementação de tais políticas. Por esta razão é fundamental que tanto o Congresso Nacional quanto a Suprema Corte se transformem em auxiliares eficientes do Executivo, que tem sido muito eficaz na utilização das Medidas Provisórias.²⁰³

O interessante das Medidas Provisórias é que elas podem sofrer veto tanto por parte do Congresso Nacional quanto por parte do Supremo Tribunal Federal, mas como isso implica em enfrentar diretamente o Executivo, além de constituir um elemento valioso na rápida implementação de mudanças, nenhum dos dois órgãos o enfrentou.²⁰⁴ Mainwaring²⁰⁵ sustenta que o Legislativo aceita a produção ‘legislativa’ do Executivo, não porque se submeta a ele, mas porque também e de seu interesse que as mudanças

²⁰¹ ADIN, 1111/DF, p. 46.

²⁰² Muito embora tenha força de lei, a Medida Provisória não pode ser comparada a uma Lei que se sujeite ao processo de aprovação do Congresso Nacional, pois são duas produções normativas de naturezas completamente diferentes e com finalidades específicas.

²⁰³ Tura, Marco Antônio Ribeiro. *Caos Institucional e Autocratização Social: considerações socio-jurídicas sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 1996*. Florianópolis, SC: Pós Graduação em Direito/UFSC, 1998. Dissertação de Mestrado. p. 53.

²⁰⁴ O único cerceamento feito pelo STF a produção de Medida Provisória pelo Executivo até agora foi na ADIN 1397/DF, Requerente Carlos Velloso, julgada em 28 de abril de 1997, analisada por TURA (1998, p. 162). Na discussão sobre a possibilidade de se reeditar MP os ministros resolveram, baseados em precedentes, admitir a possibilidade de reeditar MP quando não apreciadas no prazo pelo Congresso Nacional, vale dizer, quando não rejeitadas expressamente.

²⁰⁵ Mainwaring, Scott. Brazil: “Weak Parties, Feckless Democracy” in: Mainwaring, Scott and Scully, Timothy R. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press. 1995.

sejam feitas via Medida Provisória, na medida em que constitui um instrumento rápido e seguro de alteração legislativa, se comparada com o processo burocrático e lento que é o Legislativo. Talvez essa premissa também seja válida para o Judiciário. Muito embora sua história revele uma conduta omissa e silenciosa, talvez também ele não enfrente o Executivo pois que as modificações via Medida Provisória também sejam de seu interesse.

A construção jurisprudencial do STF para a Medida Provisória assusta pela elasticidade que esse instituto assume, como é possível verificar na Medida Cautelar em ADIN 605/DF, julgada em 23.10.91. Nessa ação o Partido Democrático Brasileiro alegou inconstitucionalidade do art. 1º da MP 299/91, que determina como deve ser interpretado o art. 16 da Lei 8031/90 (PND). Alegou que quem é o intérprete das leis é o Judiciário. Dessa forma, a MP estaria infringindo o princípio da harmonia e independência dos poderes e também o princípio da irretroatividade da norma constitucional, na medida em que é posterior e esta determinando como interpretar norma já existente. Além disso, alegou que ao ‘interpretar artigo do PND a MP estaria forjando matéria rejeitada pelo Congresso Nacional – que o Executivo estaria realizando uma reedição indireta.

A decisão do STF foi indeferir a Medida Cautelar, por unanimidade de votos. Assim o fizeram porque entenderam que a MP como Lei Interpretativa não traduz em usurpação das atribuições do Judiciário, e por isso não ofendem o princípio da divisão funcional dos poderes. Quanto ao princípio da irretroatividade entendem que lei só não pode retroagir nos casos em que ira inibir a ação do poder publico em casos de restrição gravosa, em matéria penal, em matéria tributaria e a segurança jurídica no domínio das relações sociais, conforme dispõe a Carta de 88. Como o caso em questão não gera nem produz os gravames acima referidos, nada impede que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo. No que diz respeito a infração ao princípio da irretroatividade não há o que discutir, mas algumas considerações devem ser feitas em relação a interpretação e o tratamento dispensado pelo STF a MP.

A elasticidade da Medida Provisória se dá da seguinte forma: num determinado momento ela é apenas ato normativo, ou seja, não é lei pois não é originária do Poder Judiciário, para num outro momento virar lei de conversão, e com isso categoria especial de ato normativo primário, emanado do Executivo, que se reveste de força, eficácia e valor de Lei. Aqui já equivale a Lei. Isso porque, no entender da Corte a cláusula com “força de lei” inscrita no art. 62, da CF88, empresta as MP’s o sentido de equivalência constitucional com as leis formais.²⁰⁶ E se possui essa equivalência com as leis formais

²⁰⁶ Nos dizeres do Ministro Celso de Mello “A Medida Provisória, embora caracterize uma declaração unilateral de vontade Presidente da República, fundada na extraordinária competência normativa que lhe outorgou a Carta da República, constitui ato vocacionado a transformar-se em lei – a denominada lei de conversão. Essa destinação constitucional da medida provisória e que lhe confere, desde o momento de sua edição, a mesma autoridade hierárquica que se reconhece a lei em sentido formal. As medidas provisórias configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários, emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei. Espécies normativas primárias, não se confundem, no entanto, com a lei, embora, transitoriamente, se achem investidas de igual autoridade no plano jurídico. A cláusula ‘com força de lei’, inscrita no at. 62, CF88, empresta as medidas provisórias o sentido de equivalência constitucional com as leis formais.” (ADIMC

pode interpretar lei, não sendo inconstitucional. Além disso, a Lei 8031/90, que instituiu o PND resultou de conversão de matéria legislativa da MP 155, de 15.03.90, editada pelo Presidente da República, permitindo que a possibilidade de interpretação autêntica de lei de conversão, mediante MP adquira ares de legitimidade.²⁰⁷

As palavras do Ministro Francisco Rezek²⁰⁸ expressam a indignação frente ao tratamento dispensado às MP's. "Visto o que realmente está em jogo, pouca diferença faz se uma norma é legitimamente editada pelo Congresso Nacional, por ele discutida, votada e promulgada, ou se uma norma conta, no seu processo de produção, com o elemento palaciano, com aquilo que dimana do Poder Executivo, seja no que concerne à iniciativa, seja no que concerne à própria substituição pela via da medida provisória – que o Parlamento pode naturalmente desautorizar, mas que assume definitividade se conta com o seu endosso." Muito embora ele atribua ao Parlamento a responsabilidade em controlar a produção legislativa que o Executivo vem realizando nos últimos anos, é importante ressaltar que o Judiciário também, por via dos dispositivos apresentados, está autorizado a cercear os interesses do Executivo. Mas ele nada fez – ressaltada a exceção já mencionada da proibição de reeditar MP que tenha sido expressamente rejeitada pelo Legislativo.

Nessa mesma ação chamou a atenção também a maneira como o STF assumiu uma conduta de distanciamento – enquanto órgão jurisdicional – em relação ao efeito da decisão que iria tomar. A Medida Cautelar solicitada visava suspender o leilão de privatização da USIMINAS, que iria ocorrer no dia seguinte, até o pronunciamento do mérito da ADIN propriamente dita. Mas, alegou o STF que o deferimento da Cautelar não iria provocar a suspensão do leilão, visto que a norma impugnada referia-se a uma das formas de pagamento da empresa privatizável, havendo outras formas que continuariam válidas. Neste particular a Corte avaliou corretamente – o leilão poderia ocorrer, adquirindo-se a empresa através das outras formas, válidas. Dessa maneira, para que deferir a cautelar solicitada se o leilão ocorreria da mesma forma? E num lapso da neutralidade que buscam se envolver, atribuem um juízo de valores negativo à não realização do leilão. Nas palavras do Ministro Sydney Sanches: "Mesmo suspensa a norma legal em questão, outras normas poderiam atuar a permitir a realização do leilão. E, ainda que assim fosse, teria que optar entre dois males. Qual seria o mal maior? O de permitir o leilão ou de não admiti-lo?. Vejo como mal menor a não suspensão do leilão,

605/DF, p. 267). Entretanto, para o constitucionalista Celso Ribeiro Bastos, a MP enquanto ato normativo com força de lei não pode versar sobre matérias que, pela Constituição, estejam reservadas à lei ou lei complementar, pois que não é lei no sentido formal. (1999, p. 362).

²⁰⁷ Para o Ministro Celso de Mello, parece atender a "dupla exigência legitimadora dessa especial modalidade hermenêutica, consistente, de um lado, na igualdade hierárquico-jurídica do ato interpretativo e do ato interpretado, ambos situados na mesma esfera de validade e de eficácia; e, de outro, na homogeneidade das vontades político-jurídicas que, não obstante exteriorizadas por órgãos distintos, manifestam-se na lei de conversão, que constitui – enquanto ato subjetivamente complexo que é – a expressão final, unitária e integradora do pronunciamento do Estado." (ADIN 605/DF, p. 269).

²⁰⁸ O Ministro Rezek expôs esta posição no MS 22493/RJ, p. 382.

pois nada impede que venha, depois a ser anulado, se se concluir pela inconstitucionalidade.”²⁰⁹

Na ADIN 562/DF²¹⁰ indícios existem para que se compreenda quais interesses a Corte busca protegendo. O Partido Socialista Brasileiro, também através de Medida Cautelar, alegou inconstitucionalidade de 14 dispositivos da Lei 8031/90 – o PND – objetivando a suspensão da eficácia dos mencionados dispositivos legais, para com isso fosse paralisado o processo de privatização de empresas, até a decisão final da ação. Não visava paralisação específica, mas qualquer privatização que estivesse em curso. Muito embora inicialmente o STF alerte para o fato de que não estar em julgamento a política desestatizante do Governo, a privatização dessa ou daquela empresa, nem os valores fixados das vendas, mas sim a inconstitucionalidade dos 14 artigos do PND – retirando do cenário qualquer elemento de ordem política – considerou um “exagero” o PSB considerar a venda de empresa pública atentatório ao princípio da soberania nacional, pois o art. 170, I da CF88 “não pode ser visto como conducente ao isolamento econômico do País”²¹¹. Além disso, não se paralisa simplesmente o processo de privatização, pois que “não é difícil vislumbrar os efeitos patrimoniais negativos na abrupta interrupção do processo de execução do PND”, revelando que a Corte se preocupa com o impacto que a decisão proferida causara na economia do país. Isso “Para não falar nos efeitos que medida de tal gravidade acarretara, em termos de abalo de confiança do público interessado na aquisição das empresas postas a venda e, conseqüentemente, nos valores dos lances a serem ofertados.”²¹² Com isso mostra que nem sempre a neutralidade jurídica impera nas argumentações feitas, havendo um juízo valorativo, que se encontra destinado a interesses específicos. Não importa o impacto que as privatizações irão causar para a sociedade brasileira, devendo o Direito servir como instrumento balizador da segurança nas relações econômicas, nunca em nome dos anseios de uma sociedade que, nas mais diversas manifestações se mostra contrária ao processo em curso.

Nas ADINs 1066/DF; 1078/DF e 1111/DF – discutidas anteriormente, no aspecto da alteração de Lei por Medida Provisória – uma outra ressalva deve ser feita. A decisão proferida pelo STF foi parcial: ele conheceu em parte a ação e nessa parte indeferiu a cautelar, por unanimidade de votos. A parcialidade se deu pelo seguinte: o PDT não só alegou inconstitucionalidade das MP’s já mencionadas como também dos Decretos nº 427, de 16.01.92, nº 473 de 10.03.92 e nº 572 de 22.06.92, que regulamentam o PND. A posição da Corte é clara: a alegação de inconstitucionalidade de decretos²¹³ não é válida,

²⁰⁹ ADIN 605/DF, p. 312.

²¹⁰ Essa ADIN, cujo relator era o Ministro Ilmar Galvao, foi julgada em 04.09.1991, e teve como decisão o indeferimento da Cautelar, por maioria dos votos. Destaque para o Min. Sepúlveda Pertence, que a defere para suspender a vigência da lei.

²¹¹ ADIN 562/DF, p. 283.

²¹² ADIN 562/DF, ambas as passagens extraídas da p. 281.

²¹³ Os Decretos são atos normativos – contém um comando geral do Executivo, visando a correta aplicação da lei. São de competência exclusiva dos chefes do Executivo e objetivam explicitar a norma legal a ser observada pela Administração. São inferiores a lei e não podem contrariá-la. Meirelles, 1995b, p. 163.

pois que não são atos normativos (não tem força de lei), mas sim atos administrativos individuais e concretos, portanto não contemplados na alínea “a”, do inciso I, do art. 102 da CF88 (que permite a ADIN a lei ou *ato normativo federal ou estadual*).

Ao pronunciar-se desta maneira o STF se coloca numa posição delicada – que provoca efeitos devastadores sobre o regime democrático brasileiro. Se por um lado aparenta aplicar o estabelecido pela Carta de 88, por outro abre espaço para o Executivo utilizar deste instituto, através da transferencia e delegação de competência aos burocratas do alto escalão do Executivo, ao mesmo tempo em que retira da sociedade civil o direito à tutela jurisdicional do Estado.²¹⁴

Ao delegar ou transferir ao seu alto escalão o poder de tomar decisões, o Executivo garante a continuidade da implementação das políticas econômicas – através de atos administrativos não contemplados nas ADINs (com a anuência do STF), tais como decretos, regulamentos, portarias, memorandos dentre outros – sem que tenha que se submeter a possíveis delongas provocadas por setores da sociedade civil, através da provocação via judicial.

Com esse posicionamento o Judiciário contribui para que se confirme a caracterização de uma relação de submissão e dependência entre os poderes do Estado. O resultado final é um Estado no qual a “independência e harmonia entre os poderes da lugar a dependência, e a subordinação hierárquica dos burocratas dos ministérios e da Presidência da República cedem espaço ao poder indiscriminado dos dirigentes dos órgãos e entidades da área econômica do governo.”²¹⁵

IV. Considerações Finais

Como se vê, o Poder Judiciário brasileiro, na figura do STF, tem contribuído de forma negativa para consolidação da democracia, seja retirando da sociedade civil o direito a denunciar o não cumprimento das regras constitucionais como no caso dos Decretos, seja, - nos casos em que a procura se materializa - adotando critérios no mínimo subjetivos do que sejam as entidades de classe, provocando uma redução na

²¹⁴ Mas vale ressaltar existem exceções ao não-reconhecimento de Decretos como sujeitos ao controle de constitucionalidade. Na ADIN nº 4 o STF admitiu controle de constitucionalidade a parecer da Consultoria Geral da República pois “assumiu caráter normativo, por força dos arts. 22, § 2º e 23 do Decr. 92.889 de 07.07.1986, e, ademais, este parecer foi seguido de circular do Banco Central para o cumprimento de legislação anterior a Constituição de 1988”, o que justifica a sua impugnação; e nas Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 962 e nº 1088, admitiu controle de constitucionalidade para portaria, alertando que tal ato deve ser de natureza administrativa e se vem a estabelecer prescrição em caráter genérico e abstrato. CUSTODIO, Antônio Joaquim Ferreira. *Constituição Federal interpretada pelo STF*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. 4a. ed.P. 101-103.

²¹⁵ Tura, M. A. R. *Op. Cit.* p. 89. O autor elenca treze decretos que expressamente delegam ou transferem competências para altos funcionários do Poder Executivo.

parcela de grupos da sociedade civil que procurem a tutela jurisdicional do Estado ou, como em outros casos, não se comprometendo com o processo em curso. Os posicionamentos tomados indicam um mesmo caminho, produzem efeitos semelhantes, na medida em que garantem que ocorra a continuidade da implementação dos projetos de privatização. E indicam também que a aparente neutralidade axiológica que busca envolver o Direito, sugerindo a supremacia da lei, possibilita a ocorrência de uma preservação dos interesses da elite brasileira.

Diante do exposto, é possível afirmar que o Judiciário enquanto instituição pouco tem contribuído no seu papel de agente controlador da *horizontal accountability* entre os três poderes, confirmando a assertiva feita por Mainwaring de que “political institutions are less likely to constrain presidential action. Weak judiciaries have failed to combat corruption, leading to a situation of impunity for those who privately appropriate public resource. Moreover, with weak legislatures and judiciaries, mechanisms of accountability and oversight have often been ineffectual.”²¹⁶

E, retomando os interrogantes anteriormente feitos, agora é possível afirmar que a atuação da Suprema Corte pouco tem sido na direção de submeter o governo e o aparelho do Estado ao respeito a legislação constitucional, bem como de limitar de forma precisa as áreas do poder discricionário e muito menos de oferecer aos cidadãos a garantia de livre acesso ao Judiciário para que possam defender a si mesmo contra o Estados e seus oficiais. Na verdade, sua conduta se caracteriza por um desrespeito sistemático a *rule of law*, o que em nada contribui para o fortalecimento do Estado de Direito e da democracia.

As colocações aqui feitas, se por um lado mostram alguns aspectos da fragilidade das instituições brasileiras, por outro lado revelam a importância do Judiciário como agente na construção da democracia. Se existem deficiências nessa democracia, existe também espaço para que elas sejam desenvolvidas, reinventadas e reformadas. E espaços como esse contribuem para a consolidação e o fortalecimento das instituições democráticas, na medida em que denunciam estas fragilidades, buscando com isso, não o efeito direto que tais críticas provocam, de confirmar o descrédito destas instituições, mas sim de constituir-se em elementos importantes para a construção de democracias sólidas. Este sim, é o propósito final deste trabalho.

²¹⁶ Mainwaring, Scott. *Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems*. Working Paper # 2. Project Latin American 2000 Series. Kellogg Institute. 1994. P. 43.

Bibliografia

Barbosa Sobrinho, Osório Silva. *Constituição Federal vista pelo STF*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

Barroso, Percio Henrique. *Constituinte e Constituição: Participação Popular e Eficácia Constitucional (1987-1997)*. Florianópolis, SC, Pós Graduação em Direito/UFSC, 1997. Dissertação de Mestrado.

Carey, John M., SHUGART, Matthew Soberg (Ed.). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Custodio, Antônio Joaquim Ferreira. *Constituição Federal interpretada pelo STF*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. 4a. ed.

Dahl, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

Dallari, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juizes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

Fiori, José Luís. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. IN: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, Novembro de 1995. No. 43. P. 157-172.

Fiuza, Ricardo Arnaldo Malheiros. *O Poder Judiciário no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

Haggard, Stephan, KAUFMAN, Robert. *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1995.

Linz, Juan J.; STEPAN, Alfred. Toward Consolidated Democracies. IN: *Journal of Democracy*. April 1996. Vol. 07. NO. 02. Johns Hopkins University Press. Baltimore, MD. P. 14-33.

_____. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Kaufman, Robert R. Liberalization and Democratization in South America: Perspectives from the 1970s. IN: O'DONNELL, Guillermo, Schmitter, Philippe C., Whitehead, Laurence (Eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986. P. 85-107.

Krebs, Fernando Aurvalle (ed.). *A Reforma do Poder Judiciário*. Curitiba: Jurua, 1999. MAIWARING, Scott. *Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems*. Workin Paper # 2. Project Latin American 2000 Series. Kellogg Institute. 1994.

Mainwaring, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. IN: Mainwaring, Scott and Scully, Timothy R. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press. 1995. P. 354-398.

Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew S. (Ed.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Mameleque, Leopoldo. *Privatização: Modernismo e Ideologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

Meirelles, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Malheiros, 1995a.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995b. 20a. ed.

Montero, Alfred P. *Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism*. Paper apresentado na Conferencia “Descentralization, Equity and Local Development: Brazil and Beyond”, Columbia University, 03/April/99.

O’Donnell, Guillermo. Democracia Delegativa? IN: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, 1991. No. 31. Outubro. P. 25-40.

_____. Illusions About Consolidation. IN: *Journal of Democracy*. April 1996. Vol. 07. NO. 02. Johns Hopkins University Press. Baltimore, MD. P. 34-51.

_____. Sobre o Estado, a Democratização e alguns problemas conceituais. IN: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, Julho de 1993. No. 36. P. 123-145.

_____. Transitions, Continuities and Paradoxes. IN: O’Donnell, Guillermo, Valenzuela, Arturo e Mainwaring, Scott (Ed.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspectives*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992. p. 17-56.

Rodrigues, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal. Tomos I, II e III*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999. 16a. ed.

Skidmore, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. IN: STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. P. 27-81.

Stepan, Alfred. State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America. IN: Evans, Peter B., Rueschmeyer, Dietrich, Skocpol, Theda (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. P. 317-343.

Stepan, Alfred and Skach, Cindy. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. IN: *World Politics*. Vol. 46. October, 1993.

Tura, Marco Antonio Ribeiro. *Caos Institucional e Autocratização Social: considerações sócio-jurídicas sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 1996*. Florianópolis, SC: Pós Graduação em Direito/UFSC, 1998. Dissertação de Mestrado.

Vianna, Luiz Werneck et alii. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997. 3a. ed.

Vieira, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

World Bank. *World Development Report 1998/99*. Oxford University Press. 1999.

This publication is one of a series of Working Papers of the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. The series includes papers in the humanities and social sciences from Program fellows, guest scholars, workshops, colloquia, and conferences. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, to help authors obtain timely criticism of work in progress, and to provide, directly or indirectly, scholarly and intellectual context for contemporary policy concerns.

Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program Working Papers
The Woodrow Wilson International Center
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, D.C. 20004-3027

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson, symbolizing and strengthening the fruitful relations between the world of learning and the world of public affairs." The Center's Latin American Program was established in 1977.

LATIN AMERICAN PROGRAM STAFF

Joseph S. Tulchin, Director
Cynthia Arnson, Assistant Director
Amelia Brown, Program Associate
Ralph H. Espach, Program Associate
Heather A. Golding, Program Aide
Katherine Morse, Program Assistant
Andrew Selee, Program Associate

Woodrow Wilson International Center for Scholars
Lee H. Hamilton, Director

Board of Trustees

Joseph A. Cari, Jr., Chair; Steven Alan Bennet, Vice Chair. Public Members: Madeleine K. Albright, Secretary, U.S. Department of State; James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Penn Kemble, Acting Director, U.S. Information Agency; William R. Ferris, Chair, National Endowment for the Humanities; I. Michael Heyman, Secretary, Smithsonian Institution; Richard W. Riley, Secretary, U.S. Department of Education; Donna E. Shalala, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Daniel L. Doctoroff, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lamaute, Paul Hae Park, Thomas R. Reedy, S. Dillon Ripley. Designated Appointee of the President from within the Federal Government: Samuel R. Berger, Assistant to the President for National Security Affairs.

Wilson Council

Albert Abramson, Cyrus A. Ansary, J. Buchenal Ault, Charles F. Barber, Theodore C. Barreaux, Lawrence E. Bathgate II, Joseph C. Bell, John L. Bryant, Jr., Thomas J. Buckholtz, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Donald G. Drapkin, F. Samuel Eberts III, I. Steven Edelson, Susan R. Farber, John H. Foster, Barbara Hackman Franklin, Chris G. Gardiner, Bruce S. Gelb, Jerry P. Genova, Alma Gildenhorn, David F. Girard-DiCarlo, Michael B. Goldberg, William E. Grayson, Raymond A. Guenter, Robert R. Harlin, Verna R. Harrah, Carla A. Hills, Eric Hotung, Frances Humphrey Howard, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Deenis D. Jorgensen, Shelly Kamins, Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Steven Kotler, William H. Kremer, Kathleen D. Lacey, Harold, O. Levy, David Link, James D. McDonald, Philip Merril, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Donald Robert Quartel, Jr., Edward V. Regan, J. Steven Rhodes, Edwin Robbons, Philip E. Rollhaus, Jr., Otto Ruesch, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Ron Silver, William A. Slaughter, Timothy E. Stapleford, Christine Warnke, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Joseph Zappala.

Views expressed in Center publications are not necessarily those of the Center's staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.