

REVISTA  
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 8, Nº 1, Mayo 2014**

## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Miguel De Luca (UBA)

### **Vicepresidente**

Gastón Mutti (UNR-UNER)

### **Secretario General**

Pablo Bulcourf (UNQ-UBA)

### **Pro-Secretario General**

Nelson Cardozo (UBA-UADE)

### **Tesorero**

Gustavo Dufour (UBA-UNAJ)

### **Pro-Tesorera**

María Paula Bertino (UBA-UNSAM)

### **Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)**

Cristina Díaz (UNER-UNR)

Arturo Fernández (CONICET)

Anabella Busso (UNR)

Marcelo Camusso (UCA)

Lilia Puig de Stubrin (UNL)

Mario Riorda (UOG-UCC)

Walter Cueto (UNCu)

Emilio Saguir (USAL-UBA)

Jorge Battaglino (UTDT)

Carla Carrizo (UBA-UCA)

Silvia Fontana (UCC-UNLR)

Gonzalo Dieguez (UBA-UADE)

### **Miembros de la Comisión Fiscalizadora:**

Eliana Medvedev (UNCOMA)

Diego Gantus (UNER-UNR)

Santiago Rotman (UBA-UNSAM)

Pablo Barberis (UCSF-UNR)

Melina Guardamagna (UNCU)

Cintia Pinillos (UNR)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo CatterbergP (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2011)

**REVISTA SAAP**  
**Publicación de Ciencia Política de la**  
**Sociedad Argentina de Análisis Político**

---

**VOLUMEN 8 • Nº 1, MAYO 2014**

---

**Director**

Martín D'Alessandro

**Consejo Editorial**

Atilio Borón (UBA)

Marcelo Cavarozzi (UNSaM)

Isidoro Cheresky (UBA)

Liliana De Riz (UBA)

Hugo Quiroga (UNR)

Catalina Smulovitz (UTDT)

Carlos Strasser (FLACSO)

Juan Carlos Torre (UTDT)

**Secretario de Redacción**

Guido Moscoso

**Colaboradora**

Stefanía D'Annibali

**Consejo Asesor**

Carlos Acuña

(UNSaM-Conicet)

Mariano Aguas

(Universidad de Palermo)

Enrique Aguilar

(Universidad Católica Argentina)

Luciano Andrenacci

(Universidad Nacional de San Martín – FLACSO)

Bruno Bologna

(Universidad Nacional de Rosario)

Natalio Botana

(Universidad Torcuato Di Tella)

Delia de la Torre

(Universidad Nacional de San Juan)

Guillermo O'Donnell<sup>®</sup>

César Tcach

(Universidad Nacional de Córdoba)

Mabel Thwaites Rey

(Universidad de Buenos Aires)

Héctor Zimerman

(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 123, Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. saap@arnet.com.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883

  
**S-A-A-P**

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

*Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas comunicaciones que refieran a discusiones sobre temas controversiales, conceptos y/o cuestiones metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a referato anónimo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

# Índice

## NÚMERO 1

Editorial ..... 7

## ARTÍCULOS

- Voto hacia nuevos candidatos en sistemas de partidos  
(des)institucionalizados: el caso de Marco Enríquez-  
Ominami en Chile 2009  
Vote to New Candidates in Inchoate Party Systems: the  
Case of Marco Enríquez-Ominami in Chile 2009  
Tomáš Došek y Flavia Freidenberg ..... 11-42
- Analizar una política pública mercosuriana: el caso del  
ejercicio profesional y la acreditación universitaria  
regional  
To Analyze a Mercosurian Public Policy: the Case of  
Professional Practice and Regional University  
Certification  
Facundo Solanas ..... 43-64
- “Nueva izquierda” regional y nuevas reglas electorales.  
Análisis de la regulación oficial de las candidaturas en  
fuerzas gobernantes de América del Sur  
Regional “New Left” and New Electoral Rules. Analysis of  
the Official Regulation of Candidates in South America’s  
Incumbent Parties  
Adriana Gallo ..... 65-98
- La configuración del pueblo en la resistencia. Un  
abordaje contemporáneo sobre la obra de John Locke  
The Configuration of the People in Resistance. A  
Contemporary Approach to John Locke’s Work  
Maximiliano Korstanje ..... 99-126
- “...que él me lo demande”. Ritual político y sacralización en  
la asunción presidencial de Cristina Fernández  
“...que él me lo demande”. Political Ritual and Sacralization  
in Cristina Fernández’s Taking Office Ceremony  
Gastón Souroujon ..... 127-143

Una apoteosis de la democracia: María de los Ángeles Yannuzzi y su interpretación del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) y de la modernización neoconservadora (1989-1999)	
A Democratic Apotheosis: María de los Ángeles Yannuzzi and her Interpretation of the Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) and the Neoconservative Modernization (1989-1999)	
Benjamín García Holgado	145-175
El miedo político bajo el prisma de Hannah Arendt	
Political Fear under Hannah Arendt's Prism	
Joan Severo Chumbita	177-205
Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico	
Argentina and Brazil: a Regional Unipolarity with an Economic Bias	
Luis Leandro Schenoni y Esteban Actis	207-235
Una aproximación a los antecedentes programáticos de la organización político-militar Montoneros	
An Approach to the Programmatic Antecedents of the Political-Military Organization Montoneros	
Julieta Pacheco	237-257
Sistema electoral, número de partidos y tamaño del ganador en los municipios de la Provincia de Buenos Aires	
Electoral System, Number of Parties and Winner's Size in Buenos Aires Province's Municipalities	
Diego Reynoso	259-297

## NOTAS

La teoría de la reforma electoral: una discusión sobre la literatura reciente a partir de <i>Making Constitutions</i> de Gabriel Negretto	
Electoral Reform Theory: a Discussion on Recent Literature from Gabriel Negretto's <i>Making Constitutions</i>	
Gerardo Scherlis	301-311

<b>RESEÑAS</b>	315-322
----------------	---------

# Editorial

*Luego del gran impacto que causara el número anterior de la Revista SAAP (el Vol. 7, N° 2), número especial dedicado a los treinta años de la democracia en Argentina, esta nueva entrega también contiene artículos de calidad e interés para toda la comunidad politológica de nuestro país.*

*El número que aquí presentamos ofrece una muy enriquecedora heterogeneidad temática, epistemológica y teórica. En ellos, tomados como un todo, encontramos un amplio abanico de temas abordados: los sistemas de partidos, la crisis de la representación política, la integración regional, las políticas públicas, el giro a la izquierda en América Latina, los sistemas electorales, el miedo político, el simbolismo de los ritos políticos, la modernización y el autoritarismo en Argentina, el concepto de resistencia a la autoridad, las asimetrías en la relación entre Argentina y Brasil, y el ideario de las organizaciones guerrilleras. Y en términos metodológicos, podremos encontrar el tratamiento estadístico de datos electorales y de opinión pública, el estudio de caso, la comparación, el análisis detallado de autores clásicos de la teoría política o del análisis de un país, la innovación conceptual, la historia política, el análisis de contenido y la formalización de hipótesis y argumentos.*

*En definitiva, un menú muy amplio que refleja la enorme riqueza de la ciencia política local que seguramente logrará interés en diversos colectivos de colegas, y en el mejor de los casos, intereses cruzados que repercutirán en cada vez mayores interacciones en el seno de nuestra comunidad científica.*

Martín D'Alessandro



# *Artículos*



# Voto hacia nuevos candidatos en sistemas de partidos (des)institucionalizados: el caso de Marco Enríquez-Ominami en Chile 2009\*

**TOMÁŠ DOŠEK**

Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España  
tomas.dosek@usal.es

**FLAVIA FREIDENBERG**

Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España  
flavia@usal.es

*El sistema de partidos chileno ha sido considerado como uno de los más institucionalizados de América Latina. Sin embargo, el país vive una crisis de representación política. El objetivo de este artículo es mostrar empíricamente cómo se manifestó esta crisis en la votación de los ciudadanos en las elecciones presidenciales de 2009. Utilizando datos de opinión pública, se muestra que la percepción sobre el funcionamiento de la democracia y la confianza en los partidos distingue a los votantes de Marco Enríquez-Ominami (ME-O). Se argumenta que el sistema de partidos vive un proceso de incipiente desinstitucionalización pero que, al mismo tiempo, el liderazgo de ME-O no puede ser definido como populista. A diferencia de Venezuela, es improbable que la crisis desemboque en la descomposición del sistema de partidos, ya que no se ha dado una interacción de factores como la crisis económica, la presencia de un líder carismático con discurso antisistema o la permisividad de las reglas electorales.*

## Introducción

El 13 de diciembre de 2009 un nuevo candidato presidencial, Marco Enríquez-Ominami (ME-O), obtuvo el 20,13 por ciento de los votos en las elecciones presidenciales de Chile. Aunque no pasó a la segunda vuelta electoral, en la que también participaron Sebastián Piñera y Eduardo Frei Ruiz-

---

\* Una versión previa de este artículo fue presentada en el V Congreso Checo de Ciencia Política, en Hradec Králové, en República Checa, los días 13 y 14 de septiembre de 2012. Los autores agradecen los comentarios de los participantes del panel donde se presentó este trabajo así como los de los evaluadores anónimos de la *Revista SAAP*, que ayudaron a mejorar el artículo.

Tagle, este resultado fue el mejor que ha obtenido un candidato independiente desde el retorno a la democracia. A pesar de esta derrota, algo nuevo había ocurrido en el sistema de partidos chileno, acostumbrado a la estabilidad de la oferta partidista, a una competencia más o menos previsible y a la presencia de dos grandes coaliciones mayoritarias y sus candidatos principales desde la transición a la democracia: la Concertación de Partidos por la Democracia y la Coalición por el Cambio<sup>1</sup>.

Lo nuevo de esta elección era que esta vez había un candidato crítico, salido de una de esas dos grandes coaliciones, que desafiaba al sistema de partidos vigente. Marco Enríquez-Ominami decidió presentarse como candidato presidencial independiente a las elecciones de 2009 después de que el Partido Socialista rechazara su propuesta de llevar a cabo primarias competitivas en todas las regiones para dirimir la candidatura presidencial por la Concertación. Cuando su propio partido decidió apoyar a Eduardo Frei Ruiz-Tagle en unas primarias limitadas a dos regiones, cuya estructura sociodemográfica pronosticaba una victoria clara del candidato democristiano, ME-O decidió postularse con el respaldo del Partido Progresista, el Partido Humanista, el Ecologista y por una serie de movimientos políticos como el Amplio Social, SurDA y Regionalista.

El objetivo de esta investigación es explorar las razones que llevaron a los chilenos a votar por un candidato nuevo en esas elecciones que resultaron atípicas en relación a la dinámica competitiva previa. Se trata de establecer qué factores (sociodemográficos, actitudinales, coyunturales) influyeron sobre el voto hacia el candidato independiente de izquierda, frente a Frei y Piñera. A partir de ahí, se analiza el modo en que la emergencia de este nuevo candidato refleja transformaciones más profundas en el marco de un sistema de partidos que hasta ese momento había sido considerado como de un alto nivel de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Payne et al., 2006) y que ha comenzando a experimentar cambios.

Se trata de observar en qué medida la exitosa candidatura de ME-O refleja el actual contexto de crisis de representación y desprestigio de los partidos tradicionales. Se argumenta que el éxito de Marco Enríquez-Ominami es expresión de una incipiente desinstitucionalización del sistema de partidos chileno, que supone la crisis de los partidos políticos y la repre-

---

<sup>1</sup> Por una lado, la Concertación ha sido tradicionalmente conformada por el centrista Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista de Chile (PSCh), los dos partidos socialdemócratas, y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD), el más pequeño de los cuatro. Por otro lado, la derecha se articulaba en torno a la Coalición por el Cambio (antes Alianza por Chile), en la que confluyen la centroderechista Renovación Nacional (RN), de la que provenía su candidato, Sebastián Piñera, y la postpinochetista Unión Democrática Independiente (UDI).

sentación en general así como también una tendencia hacia una mayor personalización de la política. Se sostiene que la razón principal que ha llevado a un 20 por ciento de los electores chilenos a elegir un nuevo candidato está relacionada con esta crisis, con la desconfianza (y agotamiento) hacia las dos grandes coaliciones partidistas y con la necesidad de manifestar su descontento con el modo de hacer política, y que esto se puede demostrar a nivel empírico a través del comportamiento individual medido con las encuestas de opinión pública.

Los resultados del análisis estadístico son consistentes con la premisa fundamental que guió la investigación y que sostiene que una serie de factores inciden sobre la probabilidad de voto hacia ME-O. Los años de formación recibida por el individuo, el nivel de ingreso, la ideología, la evaluación negativa del gobierno anterior y el bajo nivel de confianza en los partidos incrementó la probabilidad de voto hacia ME-O frente a la candidatura de Frei. Asimismo, las razones que diferencian el voto hacia ME-O de las del voto hacia Piñera son otras, ya que ni la evaluación del gobierno de Bachelet ni la confianza en los partidos políticos tienen incidencia sobre la decisión de voto, sino que es la percepción sobre el funcionamiento de la democracia el factor más significativo en la orientación de voto hacia Piñera.

De esta manera, el trabajo profundiza en el análisis de la crisis de representación en Chile desde una perspectiva de comportamiento electoral, ya planteada por algunos autores como Luna et al. (2010) y que, empleando técnicas estadísticas multivariantes y variables como la simpatía con los partidos, la percepción de democracia como mejor sistema político o la evaluación del gobierno de Bachelet (entre otras), ya encontraron diferencia en la importancia de estas variables para los votantes de ME-O frente a los otros candidatos, subrayando la relevancia de la simpatía partidista y la necesidad de renovación política como factores claves. El presente trabajo profundiza en esta dirección y enmarca los hallazgos en una discusión específica sobre la desinstitucionalización de los sistemas de partidos y el papel del liderazgo de políticos como Marcos Enríquez-Ominami y los posibles efectos sobre el sistema de partidos chileno.

El trabajo se estructura en cinco partes. Primero, se realiza una evaluación de la situación del sistema de partidos chileno y se detallan algunas de las transformaciones que ha experimentado en los últimos años, como una manera de describir el contexto en el que se dieron las elecciones presidenciales. Segundo, se compara al caso chileno con dos experiencias de desinstitucionalización de los sistemas de partidos en la región, la de Venezuela y la de Colombia, para intentar establecer en qué medida son procesos similares. Tercero, se analiza el proceso de selección del candidato presidencial de la Concertación, la campaña electoral, el tipo de discurso empleado

en la contienda y los resultados electorales. Cuarto, se presentan los resultados del análisis de los datos para establecer qué factores inciden en la decisión de voto hacia ME-O y para comprender esos resultados en el marco de la crisis del sistema de partidos. Finalmente, se discuten los hallazgos encontrados por esta investigación y se delimitan líneas de trabajo futuras.

### **El problema de investigación: la emergencia de nuevos actores en un sistema de partidos congelado pero sin raíces**

El sistema de partidos chileno, junto con el uruguayo y el costarricense, ha sido considerado como uno de los más institucionalizados en América Latina. Diversas investigaciones han dado cuenta también de altos niveles de estructuración programática y del estrecho vínculo entre electores y partidos que han tenido desde la transición a la democracia (Mainwaring et al., 2008: 23-86; Kitschelt et al., 2010). Sin embargo, existe cada vez más literatura que apunta a la existencia de un congelamiento institucional (Scully, 1995; Luna y Zeichmeister, 2005; Mainwaring et al., 2008; Kitschelt et al., 2010) y de cierta crisis de representación del sistema de partidos (Valenzuela, 2011; Corvalán y Cox, 2012), caracterizado por la presencia de partidos fuertes en su acción electoral y gubernamental pero cada vez más desconectados (y desprestigiados) ante sus bases sociales (Luna et al., 2010; Luna y Mardones, 2010; Luna y Altman, 2011), y enfrentados a una creciente desconfianza de los ciudadanos hacia la clase política, una cada vez menor participación en las elecciones y gran activismo social (Altman, 2006; Toro Maureira, 2008; Došek, 2010).

Estos trabajos resaltan dos puntos cruciales del modo en que los ciudadanos se vinculan a la política. Por un lado, la desconfianza hacia las coaliciones partidistas y la escasa simpatía con los partidos. Por el otro, la baja participación electoral, particularmente entre los jóvenes, quienes al alcanzar la edad para poder votar no se registran en el padrón. Estos elementos coinciden con algunos de los indicadores empleados para medir el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos<sup>2</sup> y, en el caso chileno, resulta factible notar cambios en dos de ellos: el nivel de arraigo social y el de legitimidad de los partidos políticos ante los ciudadanos.

---

<sup>2</sup> Según Mainwaring y Scully (1995), un sistema de partidos está institucionalizado si se cumplen cuatro condiciones: patrones de competencia estable, raíces de los partidos en la sociedad, legitimidad de los partidos y los procesos electorales ante los ciudadanos e importancia de las organizaciones de partidos. Sin embargo, Luna y Altman (2011) afirman que las dimensiones de la institucionalización de los sistemas de partidos no están necesariamente correlacionadas positivamente. Ver también Payne et al. (2006) y Jones (2005).

Varios trabajos han planteado que los chilenos muestran cada vez menor simpatía hacia los partidos (Luna et al., 2010; Luna y Altman, 2011). Según LAPOP<sup>3</sup>, sólo el 11,6 por ciento de los chilenos simpatizaba con algún partido<sup>4</sup>. Esto ubica al país en el último lugar en la comparación regional, que está liderada por Uruguay con 66,2 por ciento. Al comparar los datos de 2006 y 2010 se detecta una caída de 14,6 puntos porcentuales en ese periodo. Asimismo, cada vez menos personas aprueban el desempeño de las dos grandes coaliciones<sup>5</sup>. Según datos del Centro de Estudios Públicos (CEP), a partir de fines del mandato de Michelle Bachelet de la Concertación (octubre de 2009) y hasta mediados de 2012, la aprobación gubernamental evidencia una significativa y sostenida disminución de 41 a 14 por ciento. A fines de 2010, la aprobación por la Coalición por el Cambio comenzó a caer. A diez meses de su gestión presidencial, los ciudadanos dejaron de apoyar al gobierno de Piñera (Došek, 2012b).

A partir del uso de nuevos datos, varios autores dan cuenta de la coexistencia de dos tipos de vínculos entre los votantes y los partidos (Luna, 2010; Luna y Altman, 2011). Por un lado, sostienen que existen lazos programáticos que expresan las divisiones de autoritarismo-democracia, mercado-Estado y liberal-conservador y, por otro, cada vez adquieren mayor relevancia los vínculos no programáticos, personalistas, clientelares e informales, que priorizan la relación directa entre candidato y elector (Luna, 2010). Además, en este escenario, los partidos tienen cada vez menos lazos con las organizaciones sociales como los sindicatos o los movimientos sociales (Handlin y Berins Collier, 2011).

En ese escenario, los jóvenes están cada vez menos interesados en los procesos electorales (Valenzuela, 2004; Altman, 2006; Corvalán y Cox, 2012; Carlin, 2006; Toro Maureira, 2008). La legislación electoral chilena estipulaba hasta hace poco una combinación de registro voluntario en el padrón electoral y votación obligatoria. Aunque la participación electoral de los registrados decrece levemente y oscila entre el 80 y el 95 por ciento en la elección presidencial, la proporción de personas, sobre todo jóvenes, que quedan fuera del padrón es cada vez mayor. Esto no cambió con la introducción de la registración automática en el padrón y el voto voluntario, tal

---

<sup>3</sup> Barómetro de las Américas, Chile, 2010, *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, disponible en [www.vanderbilt.edu/lapop](http://www.vanderbilt.edu/lapop). Agradecemos a LAPOP y sus mayores contribuyentes (Usaid, PNUD, BID y la Universidad de Vanderbilt) por la posibilidad de utilizar sus bases de datos.

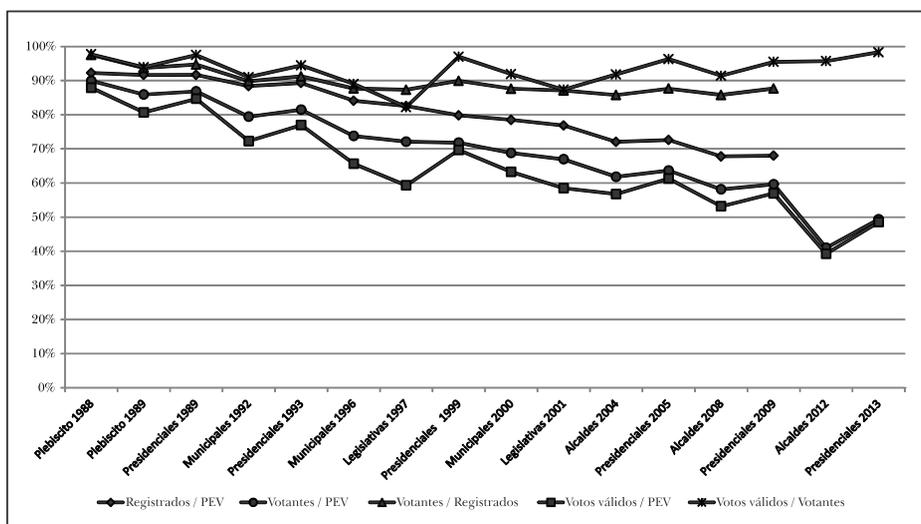
<sup>4</sup> Algunos analistas advertían sobre esta tendencia ya durante la década de 1990. Sin embargo, los valores nunca fueron tan bajos y se afirmaba que era una situación más generalizada entre los países desarrollados. Ver Angell (2003).

<sup>5</sup> La pregunta realizada es: "Independientemente de su posición política, ¿ud. aprueba o desaprueba la forma como la Concertación está desarrollando su labor?".

como quedó plasmado durante las elecciones municipales de octubre de 2012<sup>6</sup>.

Al analizar la participación electoral en Chile resulta necesario observar el porcentaje de los votantes sobre el total de las personas en edad de votación. Así, los números arrojan una imagen diferente. Entre 1989 y 2009, fecha de las últimas elecciones generales, la proporción de los registrados disminuyó de más de 90 a casi 70 por ciento. De la misma manera, el porcentaje de votos válidos sobre las personas en edad de votación bajó de casi 90 a casi un 60 por ciento.

**Gráfico 1**  
Participación y registro de los votantes en Chile (1989-2012)



Fuente: cálculos de los autores en base a los datos de Ministerio de Interior ([www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)) e Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)).

La explicación de este fenómeno ha sido objeto de varios análisis que se pueden resumir en dos tipos de razonamientos (Toro Maureira, 2007, 2008). Por un lado, algunos autores sostienen que se debe a los bajos incentivos institucionales que genera el sistema binominal, que rige las elecciones para las Cámara de Diputados, al conducir a un virtual empate (Altman, 2006)

<sup>6</sup> En esa cita electoral la participación superó sólo levemente el 40 por ciento de las personas habilitadas a votar. Ver “Una amplia abstención y dura derrota del Gobierno marcaron las elecciones municipales”, disponible en [www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/municipales](http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/municipales).

entre las dos coaliciones más grandes, Concertación y Coalición por el Cambio, y por consiguiente, la relativamente alta certidumbre sobre los resultados de la elección y la concomitante desafección política. Por el otro, la baja participación es el resultado del creciente desinterés de los jóvenes que no vivieron la dictadura y no se enfrentan por el legado de Pinochet, resumido en el conflicto “democracia-autoritarismo”<sup>7</sup>. En este sentido, Toro (2008) sostiene que las personas de entre 18 y 29 años, que son los que menos participación muestran, se caracterizan por expresar menor confianza en las instituciones democráticas y actitudes más liberales. El mismo autor encontró que la baja participación tenía que ver con el proceso de socialización de los jóvenes y la influencia de los padres sobre su comportamiento (Toro Maureira, 2007). Asimismo, la baja participación es más notable entre los sectores de menores ingresos (Corvalán y Cox, 2012; Contreras et al., 2012).

No obstante, la confianza en los partidos políticos se mantiene estable aunque son unos de los actores en los que menos confían los chilenos (Luna y Zechmeister, 2010). Al mismo tiempo, ha ido disminuyendo la proporción de ciudadanos que consideran a los partidos como indispensables para el funcionamiento de la democracia. A la pregunta sobre la indispensabilidad de los partidos políticos en una democracia, la respuesta en una escala de 1 a 7, siendo 1 muy en desacuerdo y 7 muy de acuerdo, el valor ha disminuido entre 2006 y 2010, de 4,02 a 3,59<sup>8</sup>.

Las dos grandes coaliciones que han dominado la política desde el retorno a la democracia controlan el poder legislativo, sin dejar casi margen para la entrada de otros partidos fuera de los pactos<sup>9</sup>. Esto se debe a los efectos que ejerce el sistema binominal que rige las elecciones a la Cámara de Diputados. El diseño institucional impone un umbral muy alto<sup>10</sup> para el ingreso de nuevos partidos que pudieran canalizar el descontento, convertirse en una alternativa a los partidos vigentes y, por tanto, la volatilidad electoral agregada está entre las más bajas en la región (Payne et al., 2006; Alcántara y Freidenberg, 2006).

Esos dos fenómenos (escasa simpatía y baja participación) han sido acompañados por una creciente fragmentación y volatilidad electoral agrega-

---

<sup>7</sup> Según algunos autores, este es el principal *cleavage* que guía la competencia política en Chile después del retorno a la democracia, ver Torcal y Mainwaring (2003).

<sup>8</sup> Barómetro de las Américas, Chile, 2010, *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), disponible en [www.vanderbilt.edu/lapop](http://www.vanderbilt.edu/lapop).

<sup>9</sup> Esto se consiguió romper en la última elección legislativa cuando un pacto electoral alternativo a las dos coaliciones tradicionales, “Chile limpio. Vote feliz”, agrupado en torno al Partido Regionalista de los Independientes, ganó tres escaños.

<sup>10</sup> Teóricamente, este alcanza el 33,4 por ciento de votos para obtener un escaño en los distritos binominales (M=2). En realidad, el listón es un poco más bajo. Ver Siavelis (2005), Altman (2006) o Došek (2010), entre otros.

da a nivel subnacional que no ha recibido tanta atención hasta el momento (Luna y Altman, 2011). A partir de 2004, cuando se eligieron por primera vez a los alcaldes y a los concejales municipales por separado, tanto el número de listas como de candidaturas a concejales se han ido incrementando. Mientras en 2004 se presentaron 10 partidos en 5 listas, en las elecciones de octubre de 2012 fueron 14 partidos en 9 listas (Došek, 2012b). Esto da cuenta de la diferencia entre los diferentes niveles de competencia en el sistema de partidos chileno y de cómo el hecho de emplear diferentes tipos de sistemas electorales (binominal a nivel legislativo y proporcional a nivel subnacional) puede tener resultados distintos en el nivel de fragmentación de la competencia.

Estos elementos permiten sostener que Chile vive un incipiente proceso de desinstitucionalización de su sistema de partidos, definido como un proceso de reversión o disminución significativa de uno (o más) de los cuatro indicadores principales de la institucionalización de un sistema de partidos, mientras los demás se mantienen estables (como la volatilidad electoral agregada para el caso chileno). Esto apunta a que no todos los indicadores se mueven necesariamente juntos en la misma dirección como se asumía originalmente (Luna y Altman, 2011) y que la disminución de uno de ellos, independiente de los demás, abre el camino a la desinstitucionalización (ver el tipo a) de Luna y Altman, 2011: 24).

Este proceso tiene que ver con sistemas que en algún momento han sido considerados como institucionalizados, pero no aplica a los sistemas que nunca llegaron a institucionalizarse, que han sido definidos como débilmente institucionalizados o *incoactivos*<sup>11</sup>. En los sistemas de partidos que se están desinstitucionalizando resulta más probable la emergencia de *outsiders*, con un fuerte discurso contrario al statu quo dominante del sistema de partidos y el desarrollo de un relato basado en el cambio, aunque esto no suponga necesariamente el colapso del sistema.

## **La desinstitucionalización del sistema de partidos chileno en clave comparada**

La desinstitucionalización de los sistemas de partidos ha sido observada también en otros países de América Latina que tenían sistemas de parti-

---

<sup>11</sup> Los sistemas de partidos de débil institucionalización o *incoactivos* son aquellos donde, según Mainwaring y Scully (1995: 17), las agrupaciones partidistas tienen dificultades para vincularse con los ciudadanos, no cuentan con raíces fuertes y permanentes en el electorado ni funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables; existe inestabilidad de la competencia partidista y los ciudadanos manifiestan rechazo hacia las instituciones partidistas y las elecciones como mecanismo para decidir quién gobierna.

dos altamente institucionalizados, como Colombia y Venezuela. Respecto del primero, varios autores (Boudon, 2000; Dargent y Muñoz, 2011) apuntan a cierta desinstitucionalización del sistema a partir de finales de la década de 1990, manifestada en el incremento de las candidaturas independientes (con un fuerte discurso anti partido tradicional), la fragmentación de la oferta partidista a nivel subnacional, la presencia de *outsiders* (Boudon, 2000) y mayor transfuguismo (Dargent y Muñoz, 2011). Este proceso se dio paradójicamente como resultado de reformas democráticas, particularmente la descentralización política, que fomentó las candidaturas independientes a nivel local y socavó la cohesión y disciplina de los partidos tradicionales (Dargent y Muñoz, 2011).

Con relación a Venezuela, el proceso fue aún más significativo. Como plantean Molina y colaboradores (2001)<sup>12</sup>, el proceso de desinstitucionalización comenzó a partir de las elecciones de 1993, como resultado de los acontecimientos como las protestas populares por el ajuste económico, los intentos de golpe de Estado o la destitución del Presidente de la república en 1993 y el aumento de la abstención electoral. Los mismos autores sostienen (Molina et al., 2001), siguiendo los indicadores planteados anteriormente, que esos han ido mermando (Mainwaring y Scully, 1995). Se ha registrado una creciente volatilidad electoral agregada, ha habido cierta erosión de las lealtades partidistas, se ha notado un surgimiento de candidatos independientes y se ha dado cierta personalización de la política así como también se ha debilitado la solidez organizativa de los partidos tradicionales.

El planteamiento de este trabajo concuerda con el argumento de Molina y colaboradores (2001) respecto a la desinstitucionalización de Venezuela y sostiene que en Chile es improbable el colapso del sistema de partidos, el surgimiento de un candidato antisistema que busque su desmantelamiento y el derrumbe del sistema democrático, precisamente porque se trata de un caso de desinstitucionalización en un sistema previamente institucionalizado. Esto lo asemeja a los casos de Venezuela y Colombia pero, al mismo tiempo, es lo que lo diferencia de los recientes casos de colapso como el peruano, el ecuatoriano o el boliviano, los que han sido caracterizados como “sistemas de partidos incoactivos”, que nunca se llegaron a institucionalizar (Sánchez, 2009).

Los datos muestran que los ciudadanos chilenos manifiestan un fuerte apoyo a la democracia como el mejor sistema político y se mantiene la confianza en los procesos electorales. El problema es otro y tiene que ver con la incapacidad de las élites y los partidos de procesar nuevas demandas (y dar

---

<sup>12</sup> Ver también Rivas Leone (2006).

respuesta a las mismas). Cuando un sistema de partidos se encuentra fuertemente institucionalizado y está condicionado por arreglos, normas y/o prácticas que le condicionan de manera rígida a permanecer inmutables; la capacidad de ser flexibles y adaptarse a nuevas demandas, conflictos o al surgimiento de nuevos líderes, es mucho menor. El sistema electoral binominal en Chile no ha permitido el ingreso de nuevos partidos a nivel legislativo y con ello ha dificultado la articulación de nuevas demandas sociales. La comodidad del poder de una coalición que gobernó durante veinte años y la ambición legítima de una oposición por acceder al gobierno nacional desincentivó oportunidades de transformación más profundas en el ámbito político.

### **El contexto electoral, la selección de candidatos y los resultados de los comicios**

Después de cuatro años del gobierno de Bachelet (2006-2010), Chile enfrentó unas nuevas elecciones generales a fines de 2009. Estas se dieron en un contexto de alta aprobación de la gestión de la Presidente saliente, alcanzando el 78 por ciento de todos los encuestados según los datos del Centro de Estudios Públicos (CEP). Al mismo tiempo, la aprobación de la coalición centroizquierdista era mediana y la de la Coalición por el Cambio no sobrepasaba el 30 por ciento. La campaña preelectoral estuvo marcada por el conflicto sobre la definición del candidato presidencial de la Concertación y la emergencia de un candidato independiente que supuso una coyuntura crítica que impidió un nuevo triunfo de la Concertación<sup>13</sup>.

A diferencia del año 2005 cuando la precandidata Soledad Alvear decidió no competir en las primarias frente a Bachelet, la Concertación abrió un proceso de selección del candidato presidencial en dos regiones. Este proceso fue diseñado por la coalición dominante con algunos elementos que hacían sospechar cierto control sobre el resultado. Las reglas y las condiciones de la competencia favorecían al ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, candidato oficial del PDC-PPD-PS (Castiglioni, 2010; Morales, 2012). En la elección interna, Frei se enfrentó con el presidente del PRSD, José Antonio

---

<sup>13</sup> ME-O no fue el primero en abandonar a los partidos oficialistas. Durante el gobierno de Bachelet, varios líderes tradicionales abandonaron (o fueron expulsados) de las agrupaciones concertacionistas como Adolfo Zaldívar (ex-PDC), Alejandro Navarro, Carlos Ominami (ambos ex-PS) o Fernando Flores (ex-PPD), entre otros.

Gómez, quien tenía mínimas chances de victoria<sup>14</sup>. La elección tuvo lugar en dos regiones rurales del centro del país, Maule y O'Higgins, en las que Frei gozaba de mucho apoyo.

El mecanismo establecía que la candidatura presidencial sería para aquel que obtuviera más de 20 puntos porcentuales sobre el segundo competidor. De tal manera, el primero sería automáticamente proclamado ganador y resultaría candidato oficial para competir en las elecciones presidenciales de 2009. Eran elecciones semicompetitivas, condicionadas desde el origen. El *selectorado* del proceso estaba integrado por todos los inscritos en los registros electorales, salvo los militantes de otros partidos. Se llevó a cabo un proceso interno cerrado a los militantes. Dado que Frei recibió el 64,9 por ciento de votos válidos, frente a los 35,1 por ciento de Gómez, el primero fue proclamado candidato del oficialismo, impidiendo de esta manera que se celebraran primarias en otras regiones.

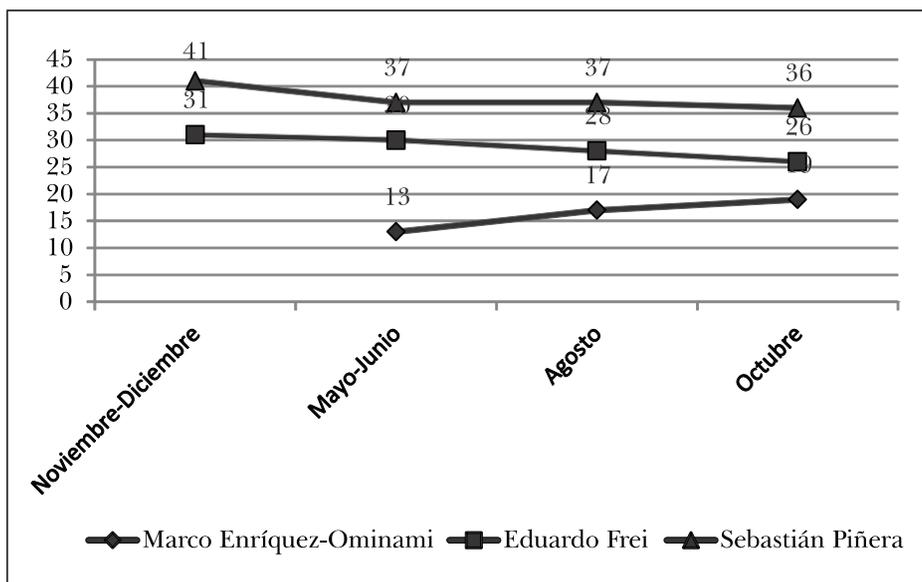
Los dirigentes del Partido Socialista asumieron como candidato a Frei y, sobre todo, el presidente del partido, Camilo Escalona, uno de los que más rechazo había manifestado por la posible participación de ME-O en la primaria concertacionista y uno de los que evitó que se hicieran primarias como exigían los dirigentes díscolos de la Concertación<sup>15</sup>. La dirigencia partidista no consideraba a ME-O un candidato aceptable y además se creía (de manera informal) que le tocaba el turno a un demócrata-cristiano después de dos gobiernos con presidentes socialistas. ME-O no estuvo incluido en los sondeos de opinión, ya que no se encontraba entre los potenciales candidatos. A partir del momento en que el CEP lo incluyó entre los posibles candidatos, las encuestas dieron pistas de que lograría restarle apoyo al candidato oficial.

---

<sup>14</sup> Ante la imposibilidad de Bachelet de presentarse como candidata, se especulaba también sobre otros nombres como José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos o Ricardo Lagos, expresidente entre 2000-2006, pero ninguno contó con apoyo suficiente en las encuestas de opinión pública.

<sup>15</sup> Escalona sostuvo que “Hemos vivido un período complicado para la Concertación, el tema de los díscolos, algunos de los cuales prosiguen anunciando candidaturas presidenciales al ritmo de grupos musicales de moda, confundiendo la política con la farándula de una manera irremediable (...) más allá de todos estos personajes anecdóticos que surgen, que creen que la legitimidad social surge del *reggaetón*, nosotros vamos a reclamar una vez más el apoyo de la mayoría en diciembre”. Ver “Escalona reiteró críticas al ‘díscolo’ Enríquez-Ominami y su candidatura”, disponible en: [www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/partido-socialista](http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/partido-socialista).

**Gráfico 2**  
 Apoyo a los candidatos presidenciales según las encuestas  
 (noviembre 2008-octubre 2009)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos Centro de Estudios Públicos ([www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)).

En este escenario, Enríquez-Ominami decidió abandonar las filas del Partido Socialista (12 de junio) y oficializar su candidatura independiente (10 de septiembre) como líder del que en ese momento se denominó Movimiento Progresista. Para ello, recogió casi 65 mil firmas como aval, superando las 36 mil que le exigía la ley. Durante su salida, denunció que los que se quedaban deberían “soportar los embates de un partido encabezado por una directiva que traicionó los principios del Partido Socialista” y que se negó a hacer la renovación generacional que había sido exigida desde dentro durante el gobierno de Bachelet. Según ME-O, el Partido Socialista había mostrado “falta de tolerancia” a cualquier crítica e incapacidad para la renovación<sup>16</sup>.

La campaña de ME-O fue de corte personalista, mediática, con un fuerte discurso emocional, basado en la cercanía con la gente y enfrentando a sus otros contendientes a quienes identificaba como “figuras del pasado”. La mis-

<sup>16</sup> Ver “Enríquez-Ominami da inicio a una nueva etapa tras renunciar al Partido Socialista”, disponible en [www.latercera.com/contenido/674\\_140747\\_9.shtml](http://www.latercera.com/contenido/674_140747_9.shtml).

ma estuvo centrada en la crítica a Frei por representar el desgaste de la coalición oficialista y la vieja política que había gobernado Chile. Aun cuando Piñera era el verdadero opositor, prefirió centrar su discurso crítico en el espacio concertacionista para restarle apoyo a Frei. Su discurso destacaba aquello que consideraba positivo de la Concertación, incluso manifestaba sentirse “candidato de lo mejor de la Concertación” pero se distanciaba de las élites oficialistas a las que consideraba como “una sociedad anónima (...) que tenía secuestrada a los partidos y a la política (...) que no ofrecía un cambio a Chile”<sup>17</sup>.

Con “Sigue el cambio de Bachelet, aquí está el progresismo”, ME-O buscaba mostrar su cercanía a las bases de la Concertación (de la “buena” Concertación) y su capacidad para ser el continuador de los cambios que había encarnado la Presidenta, que también había hecho una campaña electoral centrada en los ciudadanos y alejada de los partidos tradicionales, aunque luego debido a los bajos resultados debió regresar discursivamente al seno de la Concertación<sup>18</sup>. Con el lema “Marco por ti, sigue el cambio”, se buscaba evidenciar que ME-O garantizaba los éxitos que se habían conseguido hasta ese momento.

Según los datos del CEP de octubre de 2009, los únicos rubros donde ME-O superaba tanto a Piñera como a Frei eran respecto a la evaluación de sus cualidades personales (sinceridad, cercanía, honestidad) más que su capacidad de gobernar: al 38 por ciento de los ciudadanos el candidato les resultaba “cercano”, el 42 por ciento lo percibía como “sincero” y el 62 por ciento lo consideraba “simpático”. De la misma manera, sólo el 32 por ciento percibía a ME-O preparado para ser presidente de Chile, el 38 por ciento mantenía que actuaría con firmeza frente a las presiones y el 34 por ciento lo veía capaz de solucionar los problemas de las personas<sup>19</sup>.

Los resultados de la primera vuelta otorgaron a ME-O el mejor resultado que un candidato (formalmente) independiente ha recibido en unas elecciones presidenciales después del retorno a la democracia en Chile. Esta no es la primera vez que el electorado chileno elige a candidatos independien-

---

<sup>17</sup> Ver “Partidarios de Enríquez-Ominami quieren primarias”, disponible en [www.lanacion.cl/partidarios-de-enriquez-ominami-quieren-primaria/noticias/2009-06-11/231439.html](http://www.lanacion.cl/partidarios-de-enriquez-ominami-quieren-primaria/noticias/2009-06-11/231439.html).

<sup>18</sup> Como candidata, Bachelet también había intentado distanciarse de las élites partidistas. Había liderado un cambio en el seno de la dirigencia oficialista, ya que encarnaba mucho de nuevos valores que modificaban el statu quo dominante. Era mujer, divorciada, madre soltera de tres hijos, agnóstica, que había sido torturada durante la dictadura, hija de un general que había sido asesinado por el régimen autoritario de Pinochet. Bachelet había ejercido como ministra de Defensa y como tal había conseguido representar un ícono para la reconciliación nacional. Su carisma, su cercanía y su papel como ministra le había llevado a contar con un alto nivel de aprobación ciudadana.

<sup>19</sup> Encuesta nacional de opinión pública, *Centro de Estudios Públicos*, de octubre de 2009. Disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl).

tes, ya que tradicionalmente ha habido líderes de derecha, en particular de la UDI que mostraban estos rasgos (Montes et al., 2000; Angell, 2003). Sin embargo, el 20,14 por ciento no fue suficiente para pasar a la segunda vuelta, lo que hizo que quedara tercero. En la segunda ronda se enfrentaron Sebastián Piñera, quién obtuvo 44,06 por ciento y Eduardo Frei con 29,60 por ciento. En cuarto lugar terminó el candidato del Partido Comunista y ex militante socialista, Jorge Arrate Mac-Niven.

La segunda vuelta estuvo muy reñida, ganando por primera vez un candidato de la centroderecha la elección presidencial. Piñera obtuvo el 51,61 por ciento de los votos frente al 48,39 por ciento de Frei. ME-O aguardó hasta el 13 de enero para pronunciarse a favor de Frei como una mejor alternativa frente a Piñera. El papel de ME-O entre las dos vueltas fue por tanto muy discutido, ya que el joven candidato tardó mucho tiempo en expresar públicamente el apoyo a Frei, dejando a sus votantes elegir por quien quisieran. Según los datos de LAPOP<sup>20</sup>, sólo el 57,1 por ciento de los que votaron en primera vuelta por ME-O depositaron su voto en la segunda hacia Frei; 20,6 por ciento lo hizo para Piñera y el resto no votó, votó en blanco o no respondió la pregunta.

## Datos y metodología

Los datos provienen de las encuestas de *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de 2010<sup>21</sup>. Aunque no es el objetivo primario de la encuesta, dada la cercanía en el tiempo entre la celebración de las elecciones y el trabajo de campo realizado, es posible usarla como una encuesta postelectoral. Los datos fueron recabados entre marzo y mayo de 2010. El trabajo de campo incluyó a casi 2.000 personas tanto en áreas urbanas como rurales (ver más detalles en el Anexo).

El trabajo se centra en las percepciones individuales de los ciudadanos frente a las instituciones democráticas como la principal variable explicativa del voto por ME-O frente a los demás candidatos. Para probar esta hipótesis, se emplean dos variables independientes basadas en las preguntas acerca de la confianza en los partidos políticos y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. El modelo explicativo incluye otras variables normalmente usadas para predecir el comportamiento electoral de los individuos. Se emplean variables que dan cuenta de la evaluación que los ciuda-

---

<sup>20</sup> Barómetro de las Américas, Chile, 2010, *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), disponible en [www.vanderbilt.edu/lapop](http://www.vanderbilt.edu/lapop).

<sup>21</sup> Barómetro de las Américas, 2010, *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), disponible en [www.vanderbilt.edu/lapop](http://www.vanderbilt.edu/lapop).

danos realizan de la gestión del gobierno anterior (voto retrospectivo) y la ideología como predictor del voto. Otras cuatro variables sociodemográficas se usan como variables de control: sexo, edad, educación e ingreso.

### *Variable dependiente*

La variable dependiente es el voto en las elecciones presidenciales de 2009. La misma asume tres valores diferentes: el voto hacia ME-O, hacia Frei y hacia Piñera, ya que se incluye en el análisis a los tres candidatos más votados. La categoría de referencia es el voto hacia Frei (en el modelo I) y hacia Piñera (modelo II). Se deja fuera del análisis de los dos modelos a los entrevistados que no estaban inscritos en el padrón, los que sí estaban pero no votaron o no respondieron y los que votaron por el candidato comunista Jorge Arrate Mac-Niven que obtuvo sólo el 6,21 por ciento.

### *Variables independientes*

*Confianza en los partidos políticos.* Los partidos son los que cuentan con menor confianza de todas las instituciones que incluye el cuestionario de LAPOP. Asimismo, ME-O empleó un discurso anti statu quo de los partidos tradicionales, con especial énfasis en la Concertación. Por tanto, es de esperar una menor confianza en los partidos por parte de los entrevistados que han votado hacia ME-O frente a los demás candidatos. La variable se operacionaliza en base a la pregunta de LAPOP sobre la confianza en los partidos políticos, siendo la misma recodificada de manera dicotómica, asumiendo un valor de “0” cuando la persona tiene poca confianza en los partidos políticos (valores 1-4 de la escala original) y de “1” cuando tiene mucha confianza en los mismos (valores 5-7).

*H<sub>1</sub>: Cuanto menor sea la confianza en los partidos políticos, mayor probabilidad de voto por ME-O frente a los demás candidatos.*

*Funcionamiento de la democracia.* Varios trabajos (y el marco teórico de este trabajo) han dado cuenta del desgaste de la Concertación, el agotamiento de los ciudadanos frente a las élites tradicionales y la consecuente crisis de representación. Asimismo, en la sociedad persisten problemas no solucionados desde la transición como el carácter neoliberal del modelo de desarrollo chileno (Navia, 2009, 2010), la persistencia de una Constitución

originada en el régimen autoritario y de sus rígidas reglas electorales (Garretón y Garretón, 2010), la exclusión y la desigualdad (Ffrench Davis, 2001; Fuentes, 2012), y la costosa e inaccesible educación (Cortés Lutz y Sakamoto Bravo, 2012; Koschutzke, 2012) como denunció la denominada “revolución de los pingüinos” y sectores de jóvenes que no participan en los procesos electorales (Toro Maureira, 2007, 2008; Luna y Altman, 2011). Estos problemas tienen que ver con el funcionamiento más general de la democracia. Dado que ME-O apelaba durante la campaña electoral al cambio, a una mayor transparencia y profundización de la democracia, es de esperar que la insatisfacción con el rendimiento de la democracia favoreciera a ME-O. Esta variable se operacionaliza a partir de la pregunta de LAPOP sobre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. La variable se recodifica como dicotómica y asume el valor de “0” cuando las personas no están satisfechas (insatisfecho + muy insatisfecho) y “1” cuando se sienten satisfechas (satisfecho + muy satisfecho).

*H<sub>2</sub>: Cuanto peor sea la percepción sobre el funcionamiento de la democracia, mayor probabilidad de voto por ME-O frente a los demás candidatos.*

*Ideología.* La ideología representa un *issue* o una “superdimensión” (Llamazares Valduvico y Gramacho, 2007) que abarca los demás *issues*, sirve como un atajo heurístico, reduciendo los costos de información que emplean los individuos al realizar sus evaluaciones (Downs, 1957; D’Adamo y García Beaudoux, 1999). Esta ha servido tradicionalmente en Chile como un fuerte predictor del voto hacia las dos grandes coaliciones (Ruiz Rodríguez, 2005; Rojas Morales, 2009; Luna et al., 2010; Morales, 2009). La autoubicación ideológica de los votantes se mide en una escala de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha). En el caso de Chile, 86,7 por ciento de los entrevistados se supo ubicar en la escala. Dado que ME-O, proveniente del Partido Socialista, es el más izquierdista de los tres candidatos (Frei es de la centrista PDC y Piñera de la centroderechista RN), es de esperar que cuanto más hacia la izquierda se ubique el votante mayor probabilidad del voto por ME-O.

*H<sub>3</sub>: Cuanto más hacia la izquierda se ubique el votante, mayor probabilidad de voto por ME-O.*

*La evaluación del gobierno saliente.* Varios trabajos (Fiorina, 1981; Kinder y Kiewiet, 1981) han planteado como reacción al modelo de comportamien-

to electoral diseñado por la Escuela de Michigan (Campbell et al., 1960) la importancia de factores de más corto plazo como es la evaluación de la economía por parte de los ciudadanos<sup>22</sup>. Esto se enmarca, de manera más general, en el concepto de *accountability* vertical (O'Donnell, 1998; Przeworski et al., 1999), mecanismo a través del cual los electores castigan o premian a los políticos en las urnas. Esta puede manifestarse a partir de la visión que el votante tenga sobre la economía del país (sociotrópico) o la situación económica personal (egotrópico). De manera más general, el voto retrospectivo económico pertenece a una literatura que emplea la evaluación del gobierno saliente desde distintos puntos de vista (economía, solución de problemas, gobernabilidad, escándalos, corrupción), dando así paso a un voto retrospectivo multidimensional (Rennó, 2007; Dalton y Anderson, 2011). Asimismo, la literatura comparada sobre América Latina confirmó la utilidad de este enfoque para el análisis de comportamiento electoral en la región (Remmer, 1991; Stokes, 2001; Murillo et al., 2010; Došek, en prensa; Tagina, 2012). En el modelo aquí propuesto se incluye una variable más genérica que capta la evaluación que la persona hace sobre el desempeño del gobierno saliente de Bachelet. Se espera que esta variable distinga entre los simpatizantes de los dos candidatos provenientes de la Concertación frente a Piñera. La variable se operacionaliza a partir de la pregunta de LAPOP sobre la evaluación del trabajo que hizo Bachelet durante su mandato. Su valor es “0” para los que lo evalúan como muy bueno o bueno y “1” para los que lo consideran regular o muy malo.

*H<sub>4</sub>: Cuanto mejor sea la evaluación del desempeño de Bachelet, mayor probabilidad de voto por ME-O frente a Piñera.*

*Variables socioeconómicas.* Como planteó la Escuela de Columbia a partir del modelo sociológico, pueden existir también variables estructurales de carácter socioeconómico que pueden determinar el voto (Lazarsfeld et al., 1944). Por tanto, el modelo que se especifica a continuación incluye algunas de las variables sociodemográficas claves como sexo, edad, educación e ingreso que se utilizan como variables de control. Para el contraste de las hipótesis se recurre a la regresión logística multinomial para el análisis de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, dado que se pretende observar las razones de voto para los tres candidatos y, por tanto, la variable dependiente es tricotómica (Nicolau, 2007; Rennó, 2007). A diferencia de la regre-

---

<sup>22</sup> Ver Lewis-Beck y Stegmeier (2000) y Duch y Stevenson (2008) sobre la problemática del voto económico.

sión logística binaria, la regresión multinomial permite identificar los factores significativos para un mayor número de candidatos de manera simultánea en un solo modelo, tomando a uno como referencia (Dow y Endersby, 2004) e identificando los factores explicativos que diferencian a los demás candidatos del que ha sido elegido como referencia. En este caso, dado que lo que interesa son las diferencias de ME-O frente a los otros dos candidatos, se opta por dos modelos de regresión multinomial corridos por separado, con Frei como categoría de referencia en el primer caso y con Piñera en el segundo. Eso permite una lectura más clara y directa de las tablas de resultados. Se presentan los resultados sólo para ME-O y se omiten, por tanto, los resultados para el par de Frei versus Piñera y viceversa.

## **Análisis y resultados**

El modelo de comportamiento electoral que emplea datos individuales de las encuestas de opinión pública da cuenta del desgaste de los partidos tradicionales vinculados a la Concertación y a su candidato presidencial. Esto concuerda con la orientación de los ciudadanos hacia los partidos y, más precisamente, en relación a la simpatía con estas organizaciones. Aunque en general los valores son muy bajos, los votantes de Frei son los que más simpatizan con algún partido político, a diferencia de los votantes de los otros dos candidatos.

Los resultados del modelo estadístico apoyan el argumento de este artículo de que ME-O intentó diferenciarse del candidato oficial de la Concertación por medio de un discurso antiélite, antipartidista y que la desconfianza en los partidos políticos se puede detectar como un factor significativo en el comportamiento electoral individual al momento de elegir al candidato a presidente. De esa manera, se evidencia que los votantes con menor confianza en los partidos políticos tendieron a votar por ME-O frente a Frei.

El modelo muestra además un hallazgo importante respecto a la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia. Los resultados son consistentes con la hipótesis planteada anteriormente de que frente a los votantes de Piñera, los de ME-O parecen insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. Esto podría reflejar una sensación más profunda respecto del modelo de desarrollo, la persistente desigualdad y los problemas en el sector educativo. La paradoja es que mientras tienen un discurso crítico con las instituciones, la situación económica y/o el modelo de desarrollo, sus posiciones continúan dentro del sistema democrático.

**Tabla 1**  
Resultados del modelo estadístico (regresión logística multinomial):  
elección del candidato presidencial (1ª vuelta)

	ME-O vs. Frei			ME-O vs. Piñera		
	B	E.T.	Exp(B)	B	E.T.	Exp(B)
<b>Sexo (hombre)</b>						
Sexo (mujer)	-0,093	0,264	0,911	-0,197	0,273	0,821
<b>Edad (66+)</b>						
Edad (18-25)	-0,559	0,675	0,572	0,450	0,725	1,568
Edad (26-35)	0,842	0,534	2,322	0,502	0,544	1,652
Edad (36-45)	0,030	0,508	1,031	-0,006	0,528	0,995
Edad (46-55)	0,054	0,509	1,055	0,046	0,526	1,047
Edad (56-65)	0,202	0,519	0,817	0,167	0,543	1,182
<b>Educación (0-8 años)</b>						
Educación (9-12 años)	0,196	0,348	4,720	0,192	0,371	1,931
Educación (13-18 años)	1,552***	0,418	1,216	0,658	0,422	1,211
<b>Ingreso (CIV)</b>						
Ingreso (CI)	-0,722	0,523	0,486	-1,086*	0,536	0,338
Ingreso (CII)	0,985*	0,383	2,677	0,682	0,383	1,977
Ingreso (CIII)	0,630	0,398	1,878	-0,030	0,401	0,971
<b>Ideología</b>						
Ideología	-0,127*	0,063	0,881	-0,641***	0,069	0,527
<b>Desempeño del gobierno (malo y regular)</b>						
Desempeño del gobierno (bueno)	-0,907*	0,375	0,404	0,550	0,331	1,734
<b>Funcionamiento de la democracia (satisfecho)</b>						
Funcionamiento de la democracia (insatisfecho)	0,245	0,267	1,277	0,605*	0,277	1,832
<b>Confianza en partidos políticos (mucho)</b>						
Confianza en partidos políticos (poca y mediana)	0,617*	0,304	1,853	0,451	0,332	1,569
<b>R2 de Nagelkerke</b>		0,432			0,436	
Log <i>likelihood</i>		960.864			957.981	
LR $\chi^2$		300.877			303.760	
<b>Voto pronosticado correctamente (global)</b>		65,50%			65,50%	
Número de observaciones		637			637	

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la ideología, esta tiene peso importante al momento de distinguir entre los votantes de ME-O tanto frente a Frei como a Piñera. Los resultados dan cuenta de que los votantes de ME-O están efectivamente más orientados hacia la izquierda del espectro ideológico. Frente a Frei, la relación no es tan significativa como respecto del candidato de la Coalición por el Cambio. Es decir, los votantes de ME-O y los de Piñera casi no se solapan en el espectro ideológico y, por tanto, no representan una compe-

tencia efectiva uno para el otro. Esta puede ser una de las razones por las que el equipo de campaña de ME-O se orientó más a atacar a Frei que a Piñera, ya que con el primero compartían electorado con valores y preferencias similares.

El resultado más paradójico que arroja el modelo, y que además rechaza una de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la evaluación del desempeño del gobierno saliente de Bachelet, dado que a mejor evaluación del mismo, menor probabilidad de voto por ME-O frente al voto por Frei. Esto podría significar que los votantes de ME-O no lo vieron, como él mismo se presentaba, como continuador de lo bueno de Bachelet y el cambio que ella encarnó, o que los votantes de Frei se identificaban casi absolutamente con los resultados del gobierno de Bachelet y que para ellos esta herencia la encarnaba el candidato oficialista, Frei.

Los coeficientes de las variables sociodemográficas y socioeconómicas, empleados como variables de control en el modelo, dan cuenta de que los perfiles socioeconómicos de los votantes de los tres candidatos no difieren mucho entre sí. Respecto de la educación, los resultados confirman los hallazgos de otros trabajos que sostienen que ME-O tuvo un gran apoyo entre los sectores de mayor formación y confirman que más del 40 por ciento de los votantes de ME-O son personas con educación universitaria, es decir, con trece y más años de educación<sup>23</sup>.

Con relación al ingreso de los votantes, el patrón es diferente frente a Frei y a Piñera. Respecto del primero, parecería que los sectores de estratos medios bajos se inclinan más por ME-O que por Frei. Respecto del segundo, se confirma que a menor ingreso, menos voto hacia la izquierda, ya que el coeficiente es negativo. Esto está en línea con algunos de los trabajos que encuentran que los estratos económicos más bajos apoyan de manera importante a la (centro)derecha (Altman, 2006).

Finalmente, el sexo o la edad no permiten distinguir al electorado de ME-O frente a los de sus dos competidores. Esto muestra que la apelación a los jóvenes no resultó tan productiva como se podría haber esperado. Ninguna de las franjas etarias se evidencian estadísticamente significativas como para distinguir al electorado de ME-O frente al de Frei y Piñera. Esto puede resultar paradójico, dada la apelación y los intentos del candidato díscolo de movilizar a los jóvenes.

Los resultados de esta investigación corroboran que una serie de factores inciden sobre la probabilidad de voto por ME-O. Los años de formación recibida por el individuo, el nivel de ingreso, la ideología, la evaluación negativa del gobierno anterior y el bajo nivel de confianza en los partidos

---

<sup>23</sup> Ver Luma et al. (2010).

incrementó la probabilidad de voto hacia ME-O frente a la candidatura de Frei. Los análisis muestran que las personas que mayores niveles de formación tienen (13-18 años/formación universitaria), las que más a la izquierda se autoubiquen en la escala ideológica, menos valoren la gestión del gobierno anterior y menos confianza tengan hacia los partidos políticos, resulta más probable que voten a ME-O en relación a Frei.

Por su parte, los votantes de ME-O se diferencian de los de Piñera por una serie de razones diferentes a los de Frei. Además de un efecto menor en el nivel de ingreso, la mayor diferenciación pasa por la posición ideológica y la percepción del funcionamiento de la democracia y no tanto por la desconfianza en los partidos. Esto sugiere otra lectura del desconcierto de los votantes de ME-O con el “*establishment*”, en el sentido de que los votantes del candidato díscolo son mucho más críticos que los votantes conservadores de la coalición de centro-derecha en cuales son las bases del sistema.

## Conclusiones

Cuando un sistema de partidos se encuentra fuertemente institucionalizado y está condicionado por reglas o prácticas que le hacen permanecer inmutable, la capacidad de los actores políticos de ser flexibles y adaptarse a nuevas demandas, contextos cambiantes, conflictos en la sociedad, críticas sobre su funcionamiento, procesos migratorios o cambios generacionales, es mucho menor. Esta dinámica hace que las élites políticas tengan poca capacidad para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos o, al menos, es más probable que estos perciban que dichas élites son ineficaces en sus tareas de inclusión, agregación y articulación de intereses.

La pérdida de los canales entre élites y ciudadanos o la rigidez de dichos procesos pueden hacer que un sistema que hasta ese momento había sido fuertemente institucionalizado, deje de serlo. En esas circunstancias, la ciudadanía cuenta con muchas maneras de expresar su cansancio hacia las élites dominantes, los partidos y el modo en que estos los representan. Los ciudadanos pueden expresar su rechazo dejando de participar, desconfiando de los actores políticos y de las instituciones, saliendo a las calles a protestar o, directamente, eligiendo en las urnas a nuevos liderazgos y élites.

En 2009 en Chile el descontento ciudadano se expresó fundamentalmente a través de dos vías: en las urnas, donde un sector crítico (también denominado “díscolo”)<sup>24</sup> apoyó al candidato independiente Marco Enríquez-Ominami como una manera de llamar la atención a las élites tradicionales y,

---

<sup>24</sup> Ver Bunker y Navia (2009).

meses después, también en la calle, a través de manifestaciones que reclamaban mejoras en el sistema político y, especialmente, en una serie de políticas públicas (como las relacionadas con la educación)<sup>25</sup>. Esas intensas movilizaciones estudiantiles no tienen comparación con la manera en que los jóvenes se habían manifestado en los últimos veinte años. Los reclamos han superado un enfoque sectorial inicial, han movilizado apoyos más amplios en la sociedad, han renovado el repertorio de protesta y han condicionando la agenda y la capacidad de iniciativa del gobierno<sup>26</sup>. Asimismo, estaban totalmente desvinculadas de los tradicionales partidos políticos.

En las elecciones de 2013, Marco Enríquez-Ominami se volvió a presentar, junto a otros seis candidatos alternativos a los dos bloques tradicionales. En esa ocasión, ME-O finalmente consiguió 10,51 por ciento de votos, aproximadamente la mitad de su resultado de 2009. Las elecciones de 2013 se dieron tras las masivas protestas (sobre todo) estudiantiles de 2011 y en un contexto de desafección y desaprobación de las dos coaliciones tradicionales. Sin embargo, la elección contó con la participación de la ex presidente Bachelet, que no dejó de gozar de altos índices de aprobación y finalmente ganó con amplio margen en la segunda vuelta. Futuras investigaciones podrán comparar las razones del voto por ME-O y determinar qué tan similares fueron en las dos ocasiones y si este candidato cosechó en ambas elecciones el “voto protesta”, si en 2009 fue una coyuntura particular o si se logra consolidar un tercio alternativo de los votantes desencantados que buscan una alternativa.

El surgimiento de nuevos líderes que presionan (contra las viejas élites, contra la manera opaca de hacer política, contra el modo de tomar decisiones) funciona como un instrumento para la canalización del descontento ciudadano. En algún sentido, el mismo hecho de que existan condiciones para la emergencia de un liderazgo alternativo, dentro del marco del propio sistema, es a largo plazo saludable para su supervivencia. En aquellos contextos donde las viejas élites no han podido canalizar las nuevas demandas o donde no ha habido una coyuntura de oportunidad para la emergencia de nuevos liderazgos o partidos políticos, el sistema ha tenido muchas más razones para colapsar (o para que surjan líderes populistas que buscan arrasar con todo). El caso venezolano es paradigmático de esta situación.

---

<sup>25</sup> El liderazgo de ME-O concentra sobre todo la expresión en las urnas. Según los datos de LAPOP, son sobre todo las personas que votaron por Arrate Mac-Niven los que han participado en los últimos doce meses en alguna manifestación o protesta pública, ver Barómetro de las Américas, Chile, 2010.

<sup>26</sup> Un análisis más detallado de las movilizaciones durante el período presidencial de Sebastián Piñera (2010-2014) se pueden encontrar en Došek (2012b).

El resultado de ese proceso (y el modo en que el mismo se materializa) depende de una serie de condiciones políticas, económicas e incluso de trayectoria democrática. Por un lado, donde la desinstitucionalización del sistema de partidos viene acompañada por una crisis más general de agotamiento del sistema político (modelo), crisis económica, escándalos de corrupción, cierta permisividad del diseño institucional y de las reglas electorales y aparición de un liderazgo claramente antisistema, el proceso puede derivar en el colapso del sistema de partidos (como ocurrió en Venezuela). Por otro lado, cuando la desinstitucionalización se mantiene sólo en el ámbito de lo político, es probable que el resultado sea cierto recambio de élites, un limitado apoyo a nuevos liderazgos o a candidatos independientes que expresan ese descontento y un posible dealiniamiento y desinterés en la política por parte de los ciudadanos.

Las elecciones presidenciales chilenas de 2009/2010 se inscriben en esta segunda situación debido a la estabilidad mayoritaria de las dos coaliciones dominantes, el relativo avance económico y social, la rigidez del diseño institucional y el compromiso de los ciudadanos con la democracia representativa como mejor sistema político. La candidatura de ME-O materializó la protesta por el estilo elitista de hacer política por parte de los partidos de la Concertación, pero no supuso una crítica radical al sistema político ni formas alternativas a la política democrática (como podría ser cualquier práctica delegativa del ejercicio de la representación entorno a un liderazgo populista)<sup>27</sup>.

La naturaleza de los liderazgos que emergen en las democracias y el modo en que los ciudadanos perciben y se vinculan a sus líderes permiten comprender las raíces de esos liderazgos (y sus organizaciones partidistas) en la sociedad. Pero el surgimiento de líderes alternativos a la política tradicional en democracias consolidadas no supone que todos ellos sean populistas<sup>28</sup>. El caso de ME-O no puede ser considerado como populista. No es suficiente la crítica hacia el modo en que las élites de su partido y de su coalición toman decisiones, la amplia cobertura mediática o cierto énfasis en la persona del político como para definirle como populista. El populismo es mucho más que una crítica hacia las élites dominantes. Los líderes populistas agregan al discurso institucional crítico una serie de elementos que los diferencian de los otros tipos de liderazgos como la ausencia de la intermediación organizativa, la interpelación discursiva polarizante de unos contra otros, el discurso amigo-enemigo y la incorporación simbólica de

---

<sup>27</sup> Una discusión sobre el modo en que se genera el vínculo de representación con liderazgos populistas se puede encontrar en Freidenberg (2011).

<sup>28</sup> Una discusión más amplia sobre esta cuestión, ver Dockendorff y Kaiser (2009).

sectores que no se sentían incluidos en la comunidad política hasta ese momento<sup>29</sup>.

El liderazgo de ME-O no abogaba contra los partidos per se ni iba contra la necesidad de contar con partidos que articularan la representación democrática. Tampoco proponía eliminar a los partidos de la Concertación o de la Coalición por el Cambio. Su propuesta tenía que ver más con mejorar su funcionamiento, con una mayor transparencia en los procesos políticos y una mayor conexión con los militantes de base y con los ciudadanos. Si ME-O hubiera podido presentarse como candidato presidencial, encarando las demandas de cambio que buscaba expresar en las elecciones de 2009 y se hubiera podido articular una candidatura de unidad en torno a los partidos de la Concertación, muchos de los argumentos en torno a la crisis de representación del sistema de partidos posiblemente no tendrían cabida.

El conflicto generado alrededor del proceso de selección del candidato oficialista resulta clave para entender la derrota de la Concertación. Supuso una coyuntura crítica que permitió la victoria de Piñera. La presentación de tres candidatos vinculados a la Concertación (Frei, ME-O y Arrate Mac-Niven) evidenció la fragmentación del electorado concertacionista, expresó la tensión entre los militantes y la dirigencia y limitó las posibilidades reales de la Concertación de mantenerse en el poder. Aun cuando cualquier actor racional en un juego de suma cero hubiera recomendado la conveniencia de encontrar un mecanismo que facilitara la negociación, los diversos jugadores maximizaron sus preferencias individuales, minando sus probabilidades de éxito electoral colectivo. Si se calculan juntos los resultados de Frei, ME-O y Arrate Mac-Niven estos obtuvieron en la primera vuelta más del 50 por ciento de todos los votos válidos. Por tanto, una estrategia de unidad hubiera beneficiado positivamente a todos los actores de la coalición oficialista.

Los resultados de la contienda presidencial confirmaron una tendencia latente de más largo plazo que se expresaba a nivel subnacional con un creciente número de candidaturas independientes y partidos nuevos y, por el otro, por los conflictos dentro de la Concertación. La falta de permisividad del sistema electoral a nivel legislativo contribuyó a que esos síntomas se expresaran en los otros niveles del sistema de partidos: el presidencial y el local. Aun cuando el criterio más utilizado para referirse a la desinstitucionalización ha sido un incremento de la volatilidad electoral agregada<sup>30</sup>, siguiendo la propuesta de Mainwaring y Scully (1995), el caso chileno muestra, por un lado, que esto no es condición suficiente y que, por el otro, se

---

<sup>29</sup> Ver Freidenberg (2007: 25) para la definición del concepto de populismo.

<sup>30</sup> Ver por ejemplo Sánchez (2008).

puede dar de manera separada e independientemente en los demás indicadores (Luna y Altman, 2011). Este trabajo da cuenta de la relevancia de la desafección de los ciudadanos y del desenraizamiento de los vínculos entre partidos y ciudadanos como elementos importantes para comprender la desinstitucionalización de un sistema de partidos.

Asimismo, la visibilidad de un conflicto interno de la magnitud del proceso de selección del candidato presidencial de la Concertación, precedida por varias expulsiones y renuncias de líderes partidistas, pone en evidencia la dificultad de la coalición dominante para ser permeable a las presiones de cambio y de su escasa flexibilidad para distribuir recursos entre los sectores díscolos. Este trabajo quiere llamar la atención sobre la relevancia de tener en cuenta también el modo en que funcionan las organizaciones partidistas cuando se mide la institucionalización del sistema de partidos. Del mismo modo que lo plantearon originalmente diversos trabajos, la manera en que se organizan los partidos permite entender la dinámica del sistema de partidos<sup>31</sup>. En ese sentido, y a la luz del caso de la Concertación y de los partidos que la integran, la rigidez organizativa, es decir, la oligarquización del proceso de toma de decisiones y la incapacidad para atender las presiones internas, dan cuenta de la dificultad de los partidos de representar los intereses y demandas de sus militantes y de alejarse (cada vez más) de sus votantes.

El modo en que las élites hacen política resulta clave para comprender la desinstitucionalización. La capacidad de adaptación a los nuevos desafíos o, en su caso, el silencio o la ausencia de respuesta a esos desafíos, supone retos significativos para la élite política chilena y para ambas coaliciones partidistas: la renovación de los vínculos con los votantes, la recuperación de la confianza en los partidos y la capacidad para brindar respuestas satisfactorias en término de *issues* y políticas públicas hacia los sectores más movilizados, se convierten en cuestiones claves para superar un proceso de desinstitucionalización creciente.

---

<sup>31</sup> Esto se relaciona con la cuarta dimensión de institucionalización que supone que “los partidos no están subordinados a los intereses de líderes ambiciosos” y que “hay una tendencia a que los procedimientos internos del partido se hagan rutinarios” (Mainwaring y Scully, 1995: 5).

## Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2006). “El proceso político en perspectiva comparada”, en Paramio, Ludolfo, Manuel Alcántara Sáez, Flavia Freidenberg y José Déniz, *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia Contemporánea de América Latina, Volumen VI 1980-2006*, Madrid, Síntesis.
- Altman, David (2006). “Continuidades, cambios y desafíos democráticos en Chile (2006-2009)”, en *Colombia Internacional*, N° 64.
- Angell, Alan (2003). “Party Change in Chile in Comparative Perspective”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 23, N° 2.
- Boudon, Lawrence (2000). “Parties System Desinstitutionalization: The 1997-1998 Colombian Elections in Historical Perspective”, en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 42, N° 3.
- Bunker, Kenneth y Patricio Navia (2009). “El votante díscolo”, en Fuentes, Claudio (coord.), *Chile 2009: percepciones y actitudes sociales. Informe de la quinta encuesta nacional UDP*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes (1960). *The American Voter*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Carlin, Ryan E. (2006). “The Decline of Citizen Participation in Electoral Politics in Post-Authoritarian Chile”, en *Democratization*, Vol. 13, N° 4.
- Castiglioni, Rossana (2010). “Chile y el giro electoral: la vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N° 2.
- Contreras, Gonzalo, María Florencia González, Mauricio Morales y Daniela Oliva (2012). “Nuevo régimen electoral en Chile: inscripción automática y voto voluntario”, en Morales, Mauricio y Patricio Navia (eds.), *Democracia municipal en Chile, 1992-2012*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cortés Lutz, Guillermo y Camila Sakamoto Bravo (2012). “Las protestas en Chile: de exigencias estudiantiles a la movilización de un país”, conferencia impartida en el Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Corvalán, Alejandro y Paulo Cox (2012). “Crisis de representación en Chile”, en *Revista Mensaje*, N° 607.
- D’Adamo, Orlando y Virginia García Beaudoux (1999). “Derecha e izquierda, ¿dos cajas vacías?”, en Oblitas, Luis A. y Ángel Rodríguez Kauth (comps.), *Psicología política*, México D.F., Plaza y Valdés.
- Dalton, Russell J. y Christopher J. Anderson (2011). “Citizens, Context, and Choice”, en Dalton, Russell J. y Christopher J. Anderson (eds.), *Citizens, Context, and Choice. How Context Shapes Citizens’ Electoral Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz (2011). “Democracy Against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 3, N° 2.

- Dockendorff, Andrés y Vanessa Kaiser (2009). “Populismo en América Latina. Una revisión de la literatura y la agenda”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 17.
- Došek, Tomáš (2010). “Chile”, en Nimec, Jan a Kolektiv, *Politické systémy Latinské Ameriky*, Praga, Oeconomica.
- Došek, Tomáš (2012a). “¿Por qué vota la gente a la izquierda? *Cleavages*, ideología y voto retrospectivo en Bolivia y Uruguay”, Tesis de maestría, Universidad de Salamanca.
- Došek, Tomáš (2012b). “Chile 2012: algunas claves para entender la actual crisis sociopolítica”, en *Espacios Políticos*, N° 8.
- Došek, Tomáš (en prensa). “¿Por qué vota la gente a la izquierda? *Cleavages*, ideología y voto retrospectivo en Bolivia y Uruguay en perspectiva comparada”, en *Dados, Revista de Ciências Sociais*.
- Dow, Jay K. y James W. Endersby (2004). “Multinomial Probit and Multinomial Logit: A Comparison of Choice Models for Voting Research”, en *Electoral Studies*, Vol. 23, N° 1.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.
- Duch, Raymond M. y Randolph T. Stevenson (2008). *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ffrench Davis, Ricardo (2001). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Santiago de Chile, Dolmen.
- Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.
- Freidenberg, Flavia (2007). *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.
- Freidenberg, Flavia (2011). “Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina”, en *Latin American Studies Association Forum*, Vol. 42, N° 3.
- Fuentes, Claudio (2012). “Crisis de representación: ahí no está el problema”, en *El Mostrador*, disponible en: [www.elmostrador.cl/opinion/2012/07/12](http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/07/12).
- Garretón, Manuel Antonio y Roberto Garretón (2010). “La democracia incompleta: la realidad tras los rankings internacionales”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N° 1.
- Handlin, Samuel y Ruth Berins Collier (2011). “The Diversity of Left Party Linkages and Competitive Advantages”, en Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Jones, Mark P. (2005). “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”, ponencia presentada en el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington D.C.
- Kinder, Donald R. y Roderick Kiewiet (1981). “Sociotropic Politics: The American Case”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 11, N° 2.

- Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister (2010). *Latin American Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Koschutzke, Alberto (2012). “Chile frente a sí mismo. Los límites del fundamentalismo del mercado y las protestas de los estudiantes”, en *Nueva Sociedad*, N° 237.
- Lazarsfeld, Paul L., Bernard Berelson y Hazel Gaudet (1944). *The People's Choice: How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign*, Nueva York, Columbia University Press.
- Lewis-Beck, Michael y Mary Stegmeier (2000). “Economic Determinants of Electoral Outcomes”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 3.
- Llamazares Valdivieco, Iván y Wladimir Gramacho (2007). *Ideología y preferencias de intervención económica estatal entre los diputados latinoamericanos*, Barcelona, Cidob.
- Luna, Juan Pablo (2010). “Segmented Party Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 42, N° 2.
- Luna, Juan Pablo y David Altman (2011). “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 2.
- Luna, Juan Pablo y Elizabeth Zechmeister (eds.) (2010). *Cultura política de la democracia en Chile, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile-El Mercurio-Vanderbilt University.
- Luna, Juan Pablo y Elizabeth Zeichmeisterh (2005). “Political Representation in Latin America. A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, N° 4.
- Luna, Juan Pablo y Rodrigo Mardones (2010). “Chile: Are the Parties Over?”, en *Journal of Democracy*, Vol. 21, N° 3.
- Luna, Juan Pablo, Héctor Bahamonde, Germán Bidegain, Roody Reserve y Giancarlo Visconti (2010). “Las elecciones 2009-2010 en retrospectiva”, en Luna, Juan Pablo y Elizabeth Zechmeister (eds.), *Cultura política de la democracia en Chile, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile-El Mercurio-Vanderbilt University.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro (2008). “La crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general”, en Mainwaring, Scott, Ana M. Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.), *La crisis de representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Norma.
- Molina, José Enrique, Janeth Hernández Márquez, Ángel E. Álvarez, Margarita López Maya, Henry Vaivads y Valia Pereira Almao (2001). “Venezuela”, en Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

- Montes, J. Esteban, Scott Mainwaring y Eugenio Ortega (2000). “Rethinking the Chilean Party Systems”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, N° 3.
- Morales, Mauricio (2009). “¿Quiénes son, dónde están, qué quieren?: las bases electorales de los candidatos presidenciales 2009”, en Fuentes, Claudio (coord.), *Chile 2009: percepciones y actitudes sociales. Informe de la quinta encuesta nacional UDP*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Morales, Mauricio (2012). “The Concertación’s Defeat in the 2009/2010: Presidential Elections in Chile”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 54, N° 2.
- Murillo, María Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav (2010). “Electoral Revolution or Democratic Alternation?”, en *Latin American Research Review*, Vol. 45, N° 3.
- Navia, Patricio (2009). “The Chilean Left: Socialist and Neoliberal”, en Burdick, John, Philip Oxhorn y Kenneth M. Roberts (eds.), *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Navia, Patricio (2010). “Small Earthquake in Chile: Not Many Dead”, en *Latin American Studies Association Forum*, Vol. 41, N° 3.
- Nicolau, Jairo (2007). “An Analysis of the 2002 Presidential Elections Using Logistic Regression”, en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, N° 1.
- O’Donnell, Guillermo (1998). “Horizontal Accountability in New Democracies”, en *Journal of Democracy*, Vol. 9, N° 3.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-IDEA Internacional.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Remmer, Karen (1991). “The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s”, en *American Political Science Review*, Vol. 85, N° 3.
- Rennó, Lucio (2007). “Escándalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006”, en *Opinião Pública*, Vol. 13, N° 2.
- Rivas Leone, José Antonio (2006). “Crisis y desinstitucionalización de los partidos políticos en Venezuela”, en *Stockholm Review of Latin American Studies*, N° 1.
- Rojas Morales, Priscilla (2009). “La identificación política en el eje izquierda-derecha entre 1990 y 2005”, en Navia, Patricio, Mauricio Morales y Renato Briceño (eds.), *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Ruiz Rodríguez, Leticia (2005). “Polarization in the Chilean Party System: Changes and Continuities, 1990-1999”, Working Paper N° 236, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Sánchez, Omar (2008). “Transformation and Decay: The De-Institutionalisation of Party Systems in South America”, en *Third World Quarterly*, Vol. 29, N° 2.
- Sánchez, Omar (2009). “Party Non-Systems. A Conceptual Innovation”, en *Party Politics*, Vol. 15, N° 4.

- Scully, Timothy (1995). “Reconstituting Party Politics in Chile”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Siavelis, Peter (2005). “Electoral System, Coalitional Disintegration and Democracy in Chile”, en *Latin American Research Review*, Vol. 40, N° 1.
- Stokes, Susan C. (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tagina, María Laura (2012). “Factores contextuales, predisposiciones de largo plazo y *accountability* electoral en Argentina en tiempos del kirchnerismo”, en *Política y Gobierno*, Vol. XIX, N° 2.
- Torcal, Mariano y Scott Mainwaring (2003). “The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 33, N° 1.
- Toro Maureira, Sergio (2007). “La inscripción electoral de los jóvenes en Chile. Factores de incidencia y aproximaciones al debate”, en Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo e Ignacio Walker (eds.), *Modernización del régimen electoral chileno*, Santiago de Chile, CEP-Cieplan-Libertad y Desarrollo-Proyectamérica.
- Toro Maureira, Sergio (2008). “De lo épico a lo cotidiano: jóvenes y generaciones políticas en Chile”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, N° 3.
- Valenzuela, Arturo (2011). “Crisis de representación y reforma política en Chile”, en Díaz, Francisco Javier y Lucas Sierra (eds.), *Democracia con partidos políticos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile, Cieplan-CEP.
- Valenzuela, J. Samuel (2004). “¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia?”, en *Asuntos Públicos*, Informe N° 399, disponible en [www.asuntospublicos.org/informe.php?id=1787](http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=1787).

### **Palabras clave**

Marco Enríquez-Ominami – (des)institucionalización del sistema de partidos – Chile – comportamiento electoral – partidos políticos

### **Key words**

Marco Enríquez-Ominami – (de)institutionalization of party systems – Chile – electoral behavior – political parties

### **Abstract**

The Chilean party system has long been considered one of the most institutionalized in Latin America. Nevertheless, the country is living through

a crisis of political representation. The goal of this paper is to show empirically how this crisis manifest in the electoral behavior of the Chilean electorate during the 2009 presidential elections. Using public opinion data, we show that the perception of how the Chilean democracy is working and that the levels of confidence in political parties distinguished the voters of Marco Enríquez-Ominami (ME-O). We argue that the party system is going through an incipient process of deinstitutionalization and that, at the same time, the leadership of ME-O cannot be conceived of as a populist one. Unlike in Venezuela, it is improbable that the current crisis in Chile will lead to a breakdown or collapse of the party system, because other factors like economic crisis, the presence of a charismatic leader with a strong anti-system discourse or permissivity of electoral rules have not taken place.

## ANEXO

**Tabla 2**  
Operacionalización de la variable dependiente

Modelo	Variable (etiqueta)	Operacionalización (codificación)	Categoría de referencia	Formulación de la pregunta	Código Lapop
I	Voto en las elecciones presidenciales de 2009	0 = "Marco Enríquez-Ominami" 1 = "Eduardo Frei" 2 = "Sebastián Piñera"	1="Eduardo Frei"	¿Por quién votó para presidente en las últimas elecciones presidenciales de 2009?	VB3
II	Voto en las elecciones presidenciales de 2009	0 = "Marco Enríquez-Ominami" 1 = "Eduardo Frei" 2 = "Sebastián Piñera"	2="Sebastián Piñera"	¿Por quién votó para presidente en las últimas elecciones presidenciales de 2009?	VB3

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 3**  
Operacionalización de las variables independientes

Variante (etiqueta)	Operacionalización (codificación)	Formulación de la pregunta	Código LAPOP
Sexo	0 = mujer; 1 = hombre		Q1
Edad	0 = 18 -25; 1 = 26 -35; 2 = 36 - 45; 3 = 46-55; 4 = 56 -65; 5 = 66+ (CR)	¿Cuál es su edad en años cumplidos?	Q2
Educación	0 = 13-18 años 1 = 9-12 años 2 = 0-8 años (CR)	¿Cuál fue el último año de educación que usted completó o aprobó?	ED
Ingreso	0 = 0 – 158,000 pesos 1 = 159,000 – 278,000 pesos 2 = 279,000 – 433,000 pesos 3 = 434,000 – 813,000+ pesos	¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo las remesas del exterior y el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan?	Q10
Ideología	No se recodifica	Cambiando de tema, en esta tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en la cual el número 1 significa izquierda y el 10 significa derecha. Hoy en día cuando se habla de tendencias políticas, mucha gente habla de aquellos que simpatizan más con la izquierda o con la derecha. Según el sentido que tengan para usted los términos "izquierda" y "derecha" cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se encontraría usted en esta escala?	L1
Desempeño del gobierno saliente (voto retrospectivo)	0 = "muy bueno" o "bueno" 1 = otras respuestas (regular-muy malo) (CR)	Hablando en general acerca del gobierno que acaba de terminar, ¿diría usted que el trabajo que realizó la Presidenta Michelle Bachelet es...?	M1A
Funcionamiento de la democracia	0 = "muy insatisfecho(a)" o "insatisfecho(a)" 1 = "satisfecho(a)" o "muy satisfecho(a)" (CR)	En general, ¿usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho(a), insatisfecho(a) o muy insatisfecho(a) con la forma en que la democracia funciona en Chile?	PN4
Confianza en los partidos políticos	0 = 1-4 (poca y mediana) 1 = 5-7 (mucha) (CR)	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?	B21

\* CR se refiere a la "categoría de referencia".

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 4**  
Datos de la encuesta LAPOP versus resultados electorales

Candidato (Coalición)	Sebastián Piñera	Eduardo Frei	Marco Enríquez-Ominami
Encuesta (abs.)	414	287	125
Encuesta (%)*	44.70	31.00	13.50
Voto real en 1ª vuelta (%)	44.06	29.60	20.14
Diferencia (resultados vs. encuesta)	+0.64	1.4	-6.64

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP y de la página web del Ministerio del Interior ([www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)).

# **Analizar una política pública mercosuriana: el caso del ejercicio profesional y la acreditación universitaria regional\***

**FACUNDO SOLANAS**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

fsolanas@yahoo.com

*A medida que los procesos de integración regional se consolidan y las sociedades se complejizan, las políticas públicas suelen estar atravesadas por nuevas dimensiones, escalas, tensiones y por las acciones producidas por distintos actores. En este sentido, el Mercosur y las políticas públicas que se construyen en el bloque van dando cuenta de la existencia de un nuevo campo para su análisis. En base al estudio de caso de la acreditación universitaria en el Mercosur, y apoyándonos sobre investigaciones ya realizadas sobre la temática, nos proponemos dar cuenta del concepto de política regional o mercosuriana.*

## **Introducción**

Existen distintos interrogantes que sirven de disparadores para plasmar en papel este artículo, entre algunos de ellos: ¿es posible hablar en términos de políticas públicas del Mercosur o políticas públicas regionales o mercosurianas? ¿Cómo se definen? ¿Cómo analizarlas? ¿Son válidos los enfoques y herramientas que utilizamos para analizar las políticas públicas nacionales o subnacionales, como las políticas provinciales, regionales, departamentales, estadales, municipales, locales? ¿No sería preferible apoyarse sobre las teorías de la integración europea para analizar las políticas construidas en el Mercosur?

Ahora bien, para responder a estos interrogantes partiremos del caso de la política de reconocimiento de títulos universitarios (de ahora en más PRTU) en los países miembros del Mercosur. Este “reconocimiento” con-

---

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el marco del V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), llevado a cabo en Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010. Ambos recogen varios de los elementos de análisis de la tesis de doctorado no publicada del autor, citada en la bibliografía (Solanas, 2007).

centra dos objetivos: uno se realiza con fines académicos, es decir, para realizar actividades de docencia universitaria o continuar con una formación de postgrado en alguno de los demás países miembros; y otro se realiza con fines profesionales, esto es, con el objeto de ejercer profesionalmente en el exterior. Por consiguiente, la construcción de esta política, por un lado, incluye los mecanismos de acreditación universitaria impulsados por algunos de los principales países miembros del bloque, que se regionalizan o se “mercosurizan” (Solanas, 2009, 2012), lo cual da lugar al primer mecanismo experimental de acreditación para carreras de grado del Mercosur: el MEXA. Con la creación del Mercosur y de las reuniones de ministros de educación, los comités encargados de coordinar las políticas del sector —que luego se denominaría el Sector Educativo del Mercosur (SEM)—, se introduciría la acreditación en la agenda del bloque a partir de la necesidad de reconocer los títulos universitarios sin pasar por los complejos y lentos mecanismos que implica el procedimiento de la reválida, a fin de garantizar la libre circulación de los “factores productivos”. Por otro lado, a fin de contemplar la posibilidad de que los profesionales puedan ejercer su profesión en los demás países miembros sin tener que someterse a este lento procedimiento, surge una opción acotada consistente en el ejercicio profesional temporario.

A la luz del vasto campo de análisis y de investigaciones realizadas en materia de políticas públicas europeas (Lequesne y Smith, 1997; Mény, Muller y Quermonne, 1995), así como de la contrastante experiencia en nuestras latitudes, retomando algunas entrevistas con informantes clave y algunos trabajos realizados, sin reeditar o trasplantar modelos, nuestro propósito es dar cuenta de la construcción y de la existencia de políticas públicas regionales del Mercosur.

Para ello, partimos de la hipótesis siguiente: pese al bajo grado de institucionalización del Mercosur, la ausencia de instituciones supranacionales, las fuertes asimetrías existentes entre los diferentes estados miembros, el concepto de políticas públicas regionales puede plasmarse en el seno del bloque, más allá de las políticas “estrictamente” económicas. Tomaremos especialmente en cuenta el análisis de redes de políticas públicas centrándonos en el caso argentino.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera sección, analizamos cómo se aborda el estudio de las políticas europeas o comunitarias y cuáles son los puntos de intersección entre las teorías de la integración regional y el análisis de políticas públicas, que podrían ser de utilidad para analizar las políticas mercosureñas. En segundo lugar, tomamos en cuenta el análisis de redes de políticas públicas (*policy networks*) y constatamos la utilidad del enfoque para abordar la construcción de políticas en el Mercosur. En tercer lugar, con base en el análisis de políticas públicas y a las herramientas mencio-

nadas, analizamos el surgimiento de la agenda educativa del bloque y de la agenda de “servicios”. En cuarto lugar, analizamos la construcción de la política de acreditación universitaria del Mercosur y, en la última sección, el ejercicio profesional temporario para cerrar con unas reflexiones finales.

### **La ciencia política y el Mercosur: ¿un solo campo disciplinario? Una mirada prospectiva desde los estudios europeos**

Los análisis de la integración europea y, en especial, las teorías de la integración regional como el neofuncionalismo (Haas, 1958, 1964) y el intergubernamentalismo (Hoffmann, 1995, 1966; Moravcsik, 1993, 1998), han hegemonizado los estudios en el viejo continente durante buena parte de la segunda mitad del siglo pasado. Aunque, producto de los avances realizados en materia de integración, el objeto de investigación Unión Europea (UE), así como las interacciones complejas que allí tenían lugar no podían explicarse sólo a partir de esos marcos teóricos. De esta forma, a fines de los años ‘80 y principios de los ‘90, surgen una gran cantidad de estudios empíricos que analizan la construcción de políticas públicas comunitarias a partir de las herramientas del análisis de políticas públicas (Meny, Muller y Quermonne, 1995), reduciendo los recortes demasiado estrictos de aquella otra subdisciplina de las ciencias políticas: las teorías de la integración europea (Lequesne y Smith, 1997). Por lo tanto, lejos de ser construidas como un sector de análisis específico, las políticas públicas europeas se analizan a través de los mismos cuestionamientos comunes a todas las políticas públicas (nacionales o subnacionales), construcción que algunos autores han denominado proceso de “normalización” (Hassenteufel y Surel, 2000: 20).

Por otra parte, si en otras latitudes la apropiación de objetos de investigación “de” las relaciones internacionales, por los politólogos o sociólogos de la acción pública, constituye una práctica generalizada, así como el interés de los internacionalistas por los conceptos y métodos del análisis de políticas públicas (Petiteville y Smith, 2006), en la literatura académica de la región ambas subdisciplinas parecieran no tener puntos de edificación comunes. A lo que se agrega que esta subdisciplina de la ciencia política, que constituye el análisis de políticas públicas (aunque no sólo ella), por lo general, suele tomar prestados muchos enfoques y herramientas teóricas —sobre todo de naturaleza comparativa— construidas desde la economía. Por su parte, esta disciplina cuenta además con un lugar privilegiado en el caso de los estudios que se realizan sobre integración regional.

Ello puede explicarse por un lado, por la naturaleza claramente económica de los procesos de integración y la impronta acentuadamente

comercialista del Mercosur, con lo cual aparece como “normalizada” la idea de que los economistas cuenten con un campo privilegiado para el análisis de los procesos políticos que allí pueden tener lugar. Por otro lado, por su metodología y herramientas de trabajo que les son “propias”, o con las que la mayor parte de los economistas están habituados a utilizar, además de la cantidad de recursos disponibles —cuantitativamente mayores— dentro de esta disciplina, que posibilita amplificar exponencialmente la cantidad de estudios que se pueden realizar sobre el tema, no puede sorprender que cuenten con posibilidades de desarrollo mayores.

Por otra parte y teniendo en cuenta el grado de desarrollo y consolidación del proceso de integración, no puede sorprender el hecho de que no son muchos los ámbitos y sectores donde el análisis de políticas públicas amerite implementarse a fin de dar cuenta de los procesos que se están construyendo.

A pesar de la poca madurez que puede presentar el Mercosur para la profundización de los estudios sobre la acción pública, existen determinados ámbitos donde por diversos motivos, los actores involucrados en el proceso de integración regional han logrado avanzar evidenciando políticas públicas que traspasan la esfera nacional e involucran la dimensión mercosureña. Uno de estos ámbitos es el educativo y, en particular, el de la educación superior.

Si en la UE, fueron en principio las teorías de la integración las que daban cuenta de los procesos de construcción del bloque, —como anticipamos en la introducción— a medida que ésta evolucionó se hizo necesario recurrir a otros enfoques que explicasen las interacciones complejas que allí se producían. El análisis de políticas públicas en sus diversas variantes constituyó un aporte fundamental para dar cuenta de las distintas lógicas y dinámicas que se reproducían en la construcción de las distintas políticas en el seno de la UE como espacio de acción pública.

La evolución del proceso de integración europeo, así como la construcción de políticas en ese espacio, hace que en la UE exista el concepto de “políticas públicas comunitarias” o “políticas públicas europeas”, que referencian las políticas que —independientemente de las formas a través de las cuales se hayan generado—, se definen o diseñan desde la UE. Esto ha llevado a algunos autores a hablar de la comunidad europea en términos de un “Estado regulador” (Majone y La Spina, 1993; Majone, 1996).

Por lo tanto, las políticas públicas en la UE se denominan —independientemente de la manera cómo y dónde se hayan originado y construido— políticas europeas o comunitarias, pero no se habla de “políticas regionales”, ya que al menos en el caso de algunos países como en Francia este término se utiliza para las políticas de las regiones en las que se encuentra

dividido un mismo país y una “política regional europea” significa una política europea para una o más regiones y no para el conjunto de la Unión. En el caso del Mercosur (y también en Iberoamérica), se utiliza el término en los dos sentidos, pero en el contexto de este proceso de integración “políticas regionales” significa políticas del Mercosur. Entonces, comparar “políticas regionales” en el sentido que se les da en el Mercosur implica comparar una política de la UE con otra del Mercosur o del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte o de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por ejemplo. Esta convención lingüística, más allá de las diversidades culturales, puede explicarse también a partir de la necesidad de los análisis realizados en los países del Mercosur de comparar este nuevo proceso de integración con otros más avanzados, sobre todo con la UE.

Otra de las posibles explicaciones acerca de las discrepancias lingüísticas en torno a las “políticas regionales”, se vincula al hecho de que el Mercosur y la UE constituyen procesos de integración diferentes, cuya comparación inclusive, en muchas ocasiones, se torna metodológicamente dificultosa (Smith, 2000). Ambos bloques presentan estructuras políticas e institucionales muy distintas, lo que condicionará en buena medida la construcción de las “políticas públicas regionales” en cada uno de los procesos en marcha.

El Mercosur posee un esquema claramente intergubernamental, altamente concentrado en los ejecutivos de los estados miembros o interpresidencialista (Malamud, 2001-2002). Por su parte, la UE combina instituciones supranacionales con una mecánica intergubernamental y no cuenta con instituciones políticas centralizadas (Quermonne, 2002; Bertrand, 2002; Courty y Devin, 2001). Lejos del “Estado regulador” europeo, en su génesis el Mercosur se ha aproximado más a un “Estado desregulador” o “re-regulador”, en un contexto signado por el neoliberalismo y una visión fundamentalista de la globalización y del libre mercado (Ferrer, 1997).

A pesar del peso de las asimetrías entre ambas regiones, existen dinámicas que atraviesan la construcción de la acción pública de forma comparable al interior de estos procesos de integración, tales como la internacionalización y transnacionalización (Radaelli, 2001; Lequesne y Surel, 2004). Afectados por estas dinámicas, entre los avances realizados tanto en el Mercosur como en la UE, existe un terreno en particular donde se asevera posible la construcción de la comparabilidad (Hassenteufel, 2005) en el caso de las “políticas públicas regionales”, aunque éste no sea precisamente el propósito de este trabajo<sup>1</sup>. De hecho, la mayor parte de los trabajos comparativos realizados entre el Mercosur y la UE, por nombrar sólo algunos,

---

<sup>1</sup> En otro trabajo mucho más extenso estamos desarrollando justamente esta comparación.

hacen hincapié en la naturaleza de ambos procesos, sus orígenes (Medeiros, 2000), sus asimetrías (Ventura, 2003), su capacidad económica y/o comercial (Rapoport y Musacchio, 1993), las capacidades adaptativas de los sectores económicos (Duina, 2006), sus instituciones (Vázquez, 2002), entre otros aspectos y dimensiones (De Almeida, 1996; Santander, 2008), pero es muy escasa la literatura que compara las políticas públicas regionales de ambos bloques.

### ***Policy networks* y redes intergubernamentales**

Como anticipamos en la introducción, a fin de analizar el proceso de construcción de la política en cuestión, tomaremos prestadas algunas de las herramientas presentes en el enfoque en términos de “redes de política pública” o “*policy networks*”. Éste intenta dar cuenta de las transformaciones producidas en el Estado, en general más modesto, fragmentado, así como de una sociedad más compleja, lo cual sumado a las perturbaciones externas como las crisis económicas o la inclinación hacia la globalización, afectan el funcionamiento de los estados y sus relaciones con otras organizaciones (Le Galès, 1995: 16).

El desarrollo del análisis en términos de red de acción pública es de origen anglosajón, especialmente, británico. Surge en los años ‘70 y tempranos ‘80 y ha estado principalmente orientado a analizar la relación existente entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales, aunque ha sido utilizado en distintas disciplinas además de la ciencia política, como la sociología, la psicología social y la antropología. Además, también se lo ha utilizado para dar cuenta de determinadas etapas del proceso decisional en la UE (Richardson, 1995).

Para nuestro análisis tendremos especialmente en cuenta las reformulaciones que se le han hecho al “modelo de Rhodes” (Rhodes y Marsh, 1992, 1995) —uno de los más conocidos—, algunas herramientas proporcionadas por distintos enfoques en términos de redes de políticas públicas (Van Waarden, 1992), así como también algunas importantes críticas que se le han hecho (Thatcher, 1995; Smith, 1995b).

En el modelo de Rhodes, las redes de acción pública se diferencian según su integración, estabilidad y grado de exclusividad, pero también en función del interés que las domina: profesionales, económicos o gubernamentales.

Rhodes sostiene que las redes tienen diferentes estructuras de dependencias que varían a lo largo de cinco dimensiones claves:

- 1) La constelación de intereses de los participantes en la red.
- 2) Los miembros que difieren en términos de balance entre sector público y privado.
- 3) El grado de interdependencia vertical (intra-red).
- 4) El grado de interdependencia horizontal entre las redes, que en general tiene lugar cuando una red se encuentra aislada o en conflicto con otra.
- 5) La distribución de los diferentes tipos y cantidades de recursos (constitucional-legales, organizacionales, financieros, políticos, informacionales) que controlan los actores que afectan los patrones verticales u horizontales de interdependencia (Rhodes, 1985: 14-15, 1997).

Asimismo, Rhodes distinguió cinco tipos ideales de redes a lo largo de un *continuum* de un alto grado de integración (las comunidades políticas) a un bajo grado de integración (las redes temáticas). Estos son los siguientes:

- 1) Las “comunidades políticas” son redes caracterizadas por la estabilidad de las relaciones, la continuidad de su altamente restrictiva pertenencia a la red, su interdependencia vertical, su aislamiento de otras redes y del público general.
- 2) Las “redes profesionales”, caracterizadas por la preeminencia de los profesionales como decisores. Expresan los intereses de una profesión particular y manifiestan un substancial grado de independencia vertical que los aísla de otras redes.
- 3) Las “redes intergubernamentales” están basadas en la organización representativa de las autoridades locales. Se caracterizan por su asociatividad topocrática, su extensiva constelación de intereses abarcando todos los servicios de las autoridades locales, interdependencia vertical limitada porque no reparten responsabilidades pero tienen una articulación horizontal extensiva o habilidad para penetrar al área de otras redes.
- 4) Las “redes de productores” se distinguen por el prominente rol de los intereses económicos en las decisiones. Sus miembros fluctúan. La dependencia del centro en las organizaciones industriales para repartir los deseados bienes y conocimientos y la limitada interdependencia entre los intereses económicos.
- 5) Las “redes temáticas” tienen un gran número de participantes y un grado limitado de interdependencia. La estabilidad y la continuidad son como un premio y la estructura tiende a ser atomística (Rhodes, 1990).

Para nuestro análisis nos interesará retener aquí sobre todo las características del tercer tipo ideal, aunque también algunas características del primero.

En el análisis de redes de políticas públicas existe un juego con reglas esenciales que permiten a toda la red de actores funcionar reduciendo los márgenes de incertidumbre de cada uno. Estas reglas son a la vez límites tácitos a la utilización de la autoridad coercitiva del actor estatal, pero también representan las obligaciones ideológicas fundadas sobre la idea de intereses mutuos basados en la confianza (Smith, 1995a). Asimismo, como señala Rhodes, este enfoque “focaliza en las instituciones y en los vínculos entre ellas. Describe el proceso por el cual las instituciones manejan sus relaciones” (Rhodes, 1997: 12).

Ahora bien, se presenta un problema a la hora de decidir sobre la base de la experiencia empírica qué actores quedan incluidos en la red y de qué forma, y cuáles excluidos. Para esta cuestión también tendremos en cuenta los criterios establecidos por Jeremy Richardson para quien los actores reposan en mayor medida en una relación estable y de largo término que les permite inscribirse en una relación de intercambio que los sitúe en un nivel subsectorial o mismo micro (Richardson, 1995).

El análisis en términos de redes de acción pública pone el acento sobre la continuidad de las relaciones entre los grupos de interés y los ministerios, lo cual hace que la red tenga una influencia sobre los resultados políticos, a pesar de no determinarlos (Rhodes y Marsh, 1995). Como bien subrayan Rhodes y Marsh (1995), este modelo no es el único ni el más utilizado entre los modelos de intermediación de grupos, los ya clásicos trabajos de Schmitter y Lehmbruch han identificado dos modelos: el pluralista y el corporatista (1979) y a partir de entonces numerosos trabajos han sido influenciados por estos autores. En contraste, el enfoque de redes de política pública “insiste sobre la necesidad de desagregar el análisis político y subraya que las relaciones entre grupos y gobierno varían, de un dominio político a otro” (Rhodes y Marsh, 1995: 35).

Desde la perspectiva de Rhodes y Marsh, el acento puesto en el enfoque de las redes de acción pública viene a suplir ciertas falencias de los mencionados modelos. Las tipologías propuestas por ambos autores ofrecen toda una gama de relaciones posibles entre los participantes de la formación de las políticas, permitiendo escapar a las rigideces de la oposición entre los tipos ideales del corporatismo y del pluralismo (Thatcher, 1995). Como señala Rhodes (1997: 12), “la complejidad institucional y las agendas institucionales competentes son la materia de la red de política”.

Para otros autores, como Patrick Hassenteufel (1995), las redes de acción pública constituyen, más que una nueva tipología, una categoría general que permite englobar más que sobrepasar los principales paradigmas del análisis de políticas públicas. Por lo que el pluralismo y el neocorporatismo no serían más que formas de las redes de acción pública y, por ende, esta

noción permitiría escapar a las rigideces de la oposición entre los dos modelos mencionados. Asimismo, habría una forma de regreso del Estado que en los mencionados enfoques estaría centrado sobre los grupos de interés. Otro señalamiento importante del autor es que el principal desplazamiento inducido por las redes de acción pública es a partir de los actores a nivel de la implementación, con lo que se abandona el esquema secuencial y lineal.

Por las características que adquiere el SEM se adecúa en buena medida al tipo ideal de redes intergubernamentales descrito por Rhodes y Marsh (1995), aunque combinándose con las características de lo que ellos definen como “comunidades de política pública”, de acuerdo al momento de que se trate. Para tomar en cuenta estos esquemas, planteamos que los representantes de los respectivos ministerios de educación de los países miembros cuentan con cierta estabilidad en sus funciones (al menos en el caso argentino), lo cual les ha permitido una fuerte continuidad con las políticas en marcha. Asimismo, poseen una interdependencia vertical limitada dado que no reparten responsabilidades propias de cada representación gubernamental aunque comparten y consensuan las decisiones y cuentan con altas posibilidades y capacidad potencial como para integrar o penetrar otras redes, como por ejemplo, las constituidas por los ministerios de Relaciones Exteriores (Solanas, 2007).

La ventaja del enfoque en términos de redes de política pública es que no sólo permite la inclusión de otros actores no gubernamentales que se van a acercar a la red, como algunas asociaciones de facultades de Medicina, Ingeniería, Agronomía y asociaciones y colegios profesionales, sino que además cuenta con la posibilidad de compatibilizarse con otras herramientas analíticas. En cierto modo, esta red intergubernamental es acreedora de una cierta autonomía por sobre las principales autoridades ejecutivas respectivas, lo cual se traduce en una capacidad potencial para avanzar sobre determinadas cuestiones conflictivas —o no—, ya sea integrando otros actores o redes o excluyéndolos.

Por otra parte, evidentemente, todos los grupos concernidos por un problema están lejos de contar con iguales oportunidades de acceder a los espacios donde se toman las decisiones o de influir sobre su implementación (Lagroye, Bastien y Sawicki, 2002). Según los recursos que son capaces de movilizar, los diferentes actores contarán con mayores oportunidades de incidir sobre la definición e implementación de la política pública.

La utilización del enfoque en términos de redes de política pública nos permite abordar las características de la política específica pudiendo analizar la doble faceta o “juego a dos niveles” (Putnam, 1988) de la interacción de la red internacional-regional compuesta por los representantes de los ministerios, pero a la vez no perdiendo de vista la articulación —por mo-

mentos muy escasa— de la misma al interior de los actores estatales, profesionales o universitarios de Argentina, así como también con otras redes. Asimismo, permite destacar la manera en que se articula el espacio local entre sí y dentro de la red intergubernamental regional. A su vez, nos posibilita analizar el protagonismo que pueden adquirir determinados individuos a un nivel más micro, que serán claves para el desarrollo de otras redes alternativas y que, inclusive, tendrán un bajo grado de articulación con la red principal.

Por último, llevado a un espacio ampliado como el Mercosur, el abordaje en términos de redes intergubernamentales de política pública nos permite mostrar la manera en que evolucionan y se articulan —o no— los distintos actores con sus respectivos interlocutores, y asimismo cómo, en ocasiones, la construcción de esa política pública regional puede escapar o también reforzar los condicionamientos de la lógica intergubernamental que, en alguna medida, prima en el proceso de integración.

### **La agenda educativa del Mercosur y del Grupo de Servicios como espacios de construcción de políticas regionales**

La creación del bloque impulsó a distintos actores de la sociedad civil a tomar conocimiento de las nuevas perspectivas que se abrían y a buscar a sus interlocutores en los demás países miembros, a fin de juntarse con vistas a confluir en algún tipo de asociación regional. Aquí podemos incluir a las universidades nacionales, facultades, asociaciones y colegios profesionales, a partir de los cuales se crearon distintos tipos de redes regionales. Por nombrar a algunos de los actores más activos que han tenido relevancia en la construcción de la PRTU: la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el Mercosur (CIAM), la Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura del Mercosur (Arquisur), los Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur (Coadem), el Grupo de Integración del Mercosur, Contadores, Economistas y Administradores (Gimcea), la Conferencia Permanente de los Órganos de Reglamentación y Fiscalización Profesional del Área de la Química en los Países del Mercosur (Proquimsu), entre otros.

Si a raíz del Tratado de Asunción se constituía una agenda formal del Mercosur, en términos de Cobb y Elder (1972), a partir del Protocolo de Intenciones<sup>2</sup> surgiría una agenda institucional para las cuestiones educativas de este proceso de integración. A diferencia de la primera, donde gran

---

<sup>2</sup> El Protocolo de Intenciones fue suscripto el 13 de diciembre de 1991.

parte de los ítems a ser abordados frecuentemente trascienden a la opinión pública a través de la agenda mediática o bien provienen directamente de ella, la agenda formal del SEM prácticamente carece de ese intercambio e interacción con la agenda de los medios de comunicación.

La agenda institucional o intergubernamental del Mercosur se conforma fundamentalmente por los temas de agenda del Consejo del Mercado Común (CMC), del Grupo del Mercado Común (GMC), pero, fundamentalmente, por aquellas cuestiones abordadas en las cumbres presidenciales —ámbito intergubernamental de máxima jerarquía—, donde se tratan las cuestiones de mayor relevancia y visibilidad pública. Allí existe la capacidad de negociar y destrabar los posibles obstáculos que pueden frenar la dinámica del proceso. “A diferencia de los técnicos o los burócratas, los jefes de Estado y de gobierno asumen el riesgo político y, a su vez, tienen mayor capacidad de hacer prevalecer la voluntad política, superando las diferencias y concertando voluntades” (Botto y Tussie, 2003: 35). Por lo tanto, la sumatoria de todas esas cuestiones abordadas por los círculos centrales que intervienen en la toma de decisiones constituirá la agenda principal del Mercosur. De ahí que existan otras agendas vinculadas a la agenda central, tales como la agenda educativa del Mercosur de un perfil mucho más bajo, referidas a las temáticas que se tratan al interior de esta red intergubernamental (Rhodes y Marsh, 1992) que constituye el SEM y que, de alguna manera, conformarían un círculo decisorio de segundo grado. Por lo general, esta agenda sólo es capaz de atraer la atención de los grupos o públicos específicos, como los de identificación o los atentos, según la pirámide de los públicos de Padioleau (1989). Es decir, aquellos directamente concernidos por la política en cuestión o aquellos que emiten opinión sobre el asunto, pero tienen un grado de compromiso más episódico. Cabe resaltar que difícilmente la agenda educativa consigue suscitar la atención de los públicos generales (Padioleau, 1989; Cobb y Elder, 1972).

Desde el Protocolo de Intenciones la cuestión del reconocimiento de títulos universitarios se instala en la agenda de las Reuniones de Ministros de Educación (RME) del Mercosur. Distintas asociaciones profesionales, como la CIAM, la Coadem, entre otras, comienzan a acercarse a algunos de los actores gubernamentales en el caso argentino, que conformarían las distintas Comisiones Técnicas Regionales (CTR) del SEM, con vistas a agilizar el reconocimiento entre los países del bloque a fin de poder ejercer profesionalmente en ellos.

Por otra parte y a diferencia de la especificidad del sector educativo, los “servicios” —categoría que incluye a los “servicios profesionales”— se inscribirán en la agenda institucional del Mercosur desde sus inicios, dado que

se encuentran presentes explícitamente en el Tratado de Asunción en su artículo primero. Más adelante, al completarse la estructura institucional del bloque con el Protocolo de Ouro Preto, se constituía el Grupo de Servicios (GS) en principio con carácter ad hoc, que tendría como instrucción del GMC, la redacción de un proyecto de Acuerdo Marco sobre Servicios de conformidad con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El GS es coordinado por los ministerios de Relaciones Exteriores, lo que implicó que buena parte de los actores profesionales mencionados también hayan buscado vincularse con estos actores gubernamentales, simultáneamente a su acercamiento con aquellos pertenecientes a la esfera del Ministerio de Educación. Si durante los años '90, los actores gubernamentales de educación eran bastante reacios a escuchar las demandas de las asociaciones profesionales y, de hecho, han actuado en consecuencia con ello, al dejar de lado el reconocimiento de títulos con fines profesionales y al concentrarse exclusivamente en el reconocimiento de títulos con fines exclusivamente académicos, indirectamente contribuyeron a la consolidación de otra la red intergubernamental coordinada por el GS, que los incluía como actores profesionales. Es decir, si en un principio existió un mayor acercamiento entre las asociaciones profesionales a la red coordinada por el SEM, el grado de interdependencia con la red coordinada por el GS, como veremos, sería mayor, mientras que ambas redes evidenciarían un nulo grado de articulación.

### **El MEXA, el reconocimiento sólo a fines académicos y la mercosurización de la acreditación universitaria**

Valiéndonos de instrumentos provenientes de esquemas de tipo interaccionistas (Rhodes, 1985; Rhodes y Marsh, 1992; Richardson, 1995), es posible dar cuenta en mayor medida de la racionalidad limitada de los distintos actores (Allison, 1988; Lindblom, 1959; Simon, 1983) que intervienen en la definición de determinadas políticas regionales, y de qué manera provocan una escasa articulación entre actores gubernamentales en el Mercosur, que muchas veces funcionan a la manera de compartimentos estancos (Oszlak, 1990).

Tanto en el interior del Mercosur, como de los estados que lo conforman se ha dado el fenómeno de construcción de diferentes redes intergubernamentales de política pública (Rhodes y Marsh, 1992; Le Galès y Thatcher, 1995) que incluso operan sobre temáticas afines, como es el caso de aquellas integradas y coordinadas por los ministerios de Educación y de Relaciones Internacionales.

Por un lado, la red intergubernamental que constituye el SEM ha avanzado, aunque no sin tensiones de por medio, hacia un reconocimiento de títulos que, en principio, tendría un carácter meramente académico. Los mecanismos que se estudiaban desde sus orígenes apuntaban al reconocimiento con fines profesionales, con miras a permitir la libre circulación de “factores productivos” acorde al Tratado de Asunción. Sin embargo, se buscó evitar el conflicto con las asociaciones profesionales (Solanas, 2007) y, consecuentemente, el MEXA permaneció acotado exclusivamente al reconocimiento académico. Efectivamente y contrariando las teorías pluralistas acerca de la distribución del poder, existió la voluntad política de restringir el alcance del reconocimiento, siguiendo a Lukes (1985), buscando precisamente evitar que el conflicto aflorara.

Si la decisión de acotar el reconocimiento al ámbito académico buscaba evitar las situaciones conflictivas con algunos actores profesionales, principalmente nucleados en colegios y órdenes profesionales, esa decisión tomada en forma vertical de arriba hacia abajo (Peters, 1995) generó cierto malestar en otros actores que estando atentos a los avances que realizaba el SEM, buscaron otros interlocutores dentro de otras redes intergubernamentales: como las coordinadas por los ministerios de Relaciones Exteriores o los ministerios de Trabajo, con vistas a avanzar en la posibilidad de ejercer profesionalmente en otros países del Mercosur sin verse forzados a pasar por la homologación o reválida de sus diplomas universitarios.

A partir de los años '90, la idea de acreditación universitaria se empieza a instalar con fuerza en buena parte de los países de América Latina. Previamente a la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) argentina en 1995, que crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), ya habían comenzado a llevarse a cabo algunas experiencias de acreditación donde comienzan a participar algunas asociaciones de facultades que tiempo después participarían activamente de la construcción de los mecanismos de acreditación del bloque, entre ellas: la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (Afacimera), la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior (Audeas) y el Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería (Confedi).

Por su parte, el MEXA consistió en una experiencia piloto para crear una “acreditación Mercosur” de las distintas carreras y, una vez garantizada la calidad, los títulos de las carreras acreditadas serían reconocidos a fin de la realización de actividades académicas por los cuatro países fundadores del bloque, Chile y Bolivia. En el marco de este mecanismo se acreditaron distintas carreras de agronomía, ingeniería y medicina. Ello, por un lado, contribuyó a acercar al SEM las asociaciones anteriormente mencionadas, vinculadas a esas carreras, dado que fueron profesionales y universitarios de

estas carreras quienes consensuaron y fijaron los estándares básicos de calidad sobre los que se llevaría a cabo el procedimiento de acreditación. Por otro lado, la restricción del reconocimiento exclusivamente a fines académicos alejó a otras asociaciones de la red y, como mencionamos, las llevó vincularse con otras (Solanas, 2007).

La implementación de esta política pública regional de acreditación universitaria ha implicado distintas transformaciones institucionales en los países del bloque, como la creación de agencias nacionales de acreditación en el caso de Paraguay, la reorganización de las burocracias ministeriales para cumplir esas funciones en el caso de Brasil en un primer momento o desconcentradas como en el caso de Argentina y la participación de las universidades en la creación de comisiones ad hoc como en Uruguay, que se encuentra actualmente en el proceso de creación de su propia agencia. Este proceso de ajustes institucionales provocados por el MEXA ha sido denominado como “mercosurización” de la acreditación universitaria (Solanas, 2009: 11-12). Esta noción da cuenta de cómo

a partir de los procesos de mercantilización de la educación superior —cuya cara más visible ha sido la apertura indiscriminada de universidades privadas—, de la imposición de la LES, conjuntamente con la Coneau y puesta en marcha de la acreditación universitaria, avalada por las recomendaciones del Banco Mundial e incorporadas al discurso oficial de aquel entonces —aunque no sólo en el caso argentino—, han logrado expandir al conjunto de países miembros del bloque la necesidad de contar con mecanismos de acreditación de las carreras de grado que permitan asegurar la calidad de los títulos universitarios (Solanas, 2009: 12).

A pesar de sus limitaciones, el MEXA ha logrado concluir una etapa logrando sortear los cambios políticos en los distintos estados miembros y constituyéndose en una política regional aunque con ciertas limitaciones: al no avanzar en el ejercicio profesional, no aporta mucho más al reconocimiento de títulos universitarios que la situación previamente existente, a excepción del trabajo conjunto por parte de los profesionales encargados del asunto<sup>3</sup>. Aunque de hecho y contradiciendo buena parte de los pronósticos, el MEXA ha dado lugar al mecanismo permanente de acreditación Mercosur: el Arcusur, que se está implementando y que fue aprobado por el CMC (CMC/DEC N° 17/08 del 30/6/2008). Sin dudas, ello le proporciona a

---

<sup>3</sup> Entrevista con un funcionario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, Buenos Aires, 05/01/2005.

esta política mayores garantías de continuidad en el tiempo y, al mismo tiempo, le brinda mayor visibilidad tanto dentro como fuera de la red intergubernamental.

### **La Decisión CMC N° 25/03 y el ejercicio profesional temporario: un reconocimiento con fines profesionales**

El escaso o inexistente grado de articulación entre las redes intergubernamentales coordinadas por el SEM y el GS llevó a consolidar los vínculos e interdependencias verticales entre los actores gubernamentales del Ministerio de Educación con algunos actores universitarios por un lado y, por otro lado, entre los actores gubernamentales del Ministerio de Relaciones Exteriores con algunos actores profesionales.

La redefinición que implicaba la acreditación universitaria regional con la creación del MEXA, hacia un instrumento de carácter exclusivamente académico, impulsó a las asociaciones profesionales a estrechar vínculos entre sí, con intereses comunes, y a consolidar su grado de interacción con la red intergubernamental coordinada por el GS.

El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur (Decisión CMC N° 13/97, 15-12-1997) profundizaba los compromisos asumidos por los países miembros en el marco del AGCS, utilizando su “paraguas jurídico” que le proporcionaba el artículo 5° que autoriza la liberalización entre los miembros de un acuerdo de integración. Su artículo 11, titulado “Reconocimiento” está consagrado a la educación, experiencia, licencias, matrículas o certificados. De manera que introducía en la agenda del GS el reconocimiento de títulos, constituyendo de este modo una suerte de segunda inscripción.

Ahora bien, la mayor parte de las asociaciones profesionales rechazan la idea de la profesión como un servicio comercial, mercantilizado, en sintonía con la OMC. La idea de profundizar los vínculos con los colegas del Mercosur, a pesar de que pueda inscribirse dentro de las mismas normas, constituye una suerte de aliciente que en muchos casos aparece como una fórmula de contrapeso frente a las grandes empresas o estudios multinacionales, que no requieren ningún tipo de “reconocimiento” formal para brindar sus “servicios”.

Fruto del trabajo conjunto de la CIAM y otras asociaciones profesionales con los ministerios de Relaciones Exteriores surgió la Decisión CMC N° 25/2003, por la cual se aprobó el mecanismo para el ejercicio profesional temporario. Este establece directrices para la celebración de acuerdos marco de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales y la elabora-

ción de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias. Es decir, que un profesional de esas carreras que tendrá la posibilidad de trabajar en algún país miembro del Mercosur, a partir de un convenio entre los colegios profesionales de los respectivos países y la realización de los trámites de matriculación correspondientes en el país de destino. Previamente, las entidades profesionales deben solicitar su reconocimiento como Grupo de Trabajo ante el GS y luego ser aprobado por el GMC.

A diferencia del SEM —al menos en sus inicios—, el GS tendrá una amplia capacidad para integrar otras redes de actores no gubernamentales en la construcción de las políticas que permitan el ejercicio profesional en el bloque. En contraste con la red intergubernamental encabezada por los actores del Ministerio de Educación, en mayor medida esta otra red combinará intereses gubernamentales, con intereses económicos y profesionales, a la vez que buscará integrar más actores no gubernamentales en el proceso de construcción de la política. En este sentido, las redes de acción pública no difieren solamente según sus grados de integración, estabilidad y exclusividad, sino también en función del interés que las domina (Rhodes y Marsh, 1995). Si el objetivo del SEM apunta a garantizar la calidad de las formaciones recibidas en el ámbito regional —acorde a como ésta fue redefinida—, para luego promover la movilidad académico-profesional, el GS persigue un interés más directamente comercial: la liberalización del ejercicio profesional en la región. En la búsqueda de concretar estas metas, ambas redes se dirigirán hacia parte del mismo espectro profesional de actores, aunque en los respectivos procesos de construcción de las PRTU, cada una de las redes fue redefiniendo sus alcances y estrechando intereses según los actores participantes de cada proceso y, en cierta medida, asemejándose a dos comunidades políticas distintas.

### **A modo de cierre**

Independientemente de los esfuerzos que logre llevar a cabo el SEM con vistas a lograr mayor institucionalización o visibilidad del sector y de las políticas que construye con otros actores, en lo referente a la PRTU —y como ya ha sido percibido por sus funcionarios a principios del milenio—, resulta necesario acercarse tanto a asociaciones profesionales, universidades como a los actores gubernamentales que integran otras redes. En otras palabras, si la decisión de acotar el mecanismo al ámbito académico en su momento buscó evitar la afluencia del conflicto, lejos de desaparecer ese conflicto permanece latente (Lukes, 1985), dado que existe un interés por parte de aquellas asociaciones que quedaron al margen de lograr el reconocimien-

to de los títulos con fines profesionales y que, en parte, ha sido canalizado a través de otros actores gubernamentales que integran otras redes. Por lo tanto, el desafío de la PRTU es lograr traducirse o redefinirse de forma tal de extender la red al “público” completo de esta política y, para ello, el SEM no sólo debe buscar una mayor interacción al interior de la red, sino con las demás redes.

La red constituida por el GS si bien logró aglutinar diferentes actores profesionales con intereses comunes, como la integración profesional en el Mercosur, más adelante se encontró con obstáculos de implementación. Por un lado, con relación a la especificidad inherente a los distintos campos disciplinarios y a la complejidad que representan, el GS se ha visto técnicamente bloqueado frente a la aplicación del instrumento creado. Por otro lado, al consolidar la red intergubernamental incluyendo los actores profesionales, generando una mayor interdependencia vertical, tampoco ha logrado integrar actores académicos o del Ministerio de Educación a fin de lograr efectos sinérgicos que puedan potenciar ambas políticas.

La construcción de la PRTU y la división entre sus efectos meramente académicos o profesionales, pareciera expresar esa fractura entre el ámbito universitario y el mundo profesional que ha encontrado, en la conformación de estas redes intergubernamentales, el ámbito donde expresar estas diferencias con un muy bajo o nulo grado de articulación entre sí, donde cada una pareciera consolidar las características propias de una comunidad política, más que de una red intergubernamental.

Si el Mercosur se encuentra lejos de constituirse en un “Estado regulador” a la europea (Majone, 1996), y todo parecería indicar que su esquema seguirá siendo preeminentemente intergubernamental —a pesar de que logre complementarse con algunas instituciones supranacionales como el Parlamento y, en un futuro quizás no muy lejano, posiblemente una Corte de Justicia—, las distintas redes intergubernamentales que lo componen dan cuenta de la construcción de políticas públicas regionales o mercosureñas. Pero al igual que en el ámbito disciplinario regional de las relaciones internacionales, donde los conceptos y métodos del análisis de políticas públicas parecieran no encontrar puntos comunes de construcción, en el ámbito de las redes intergubernamentales como en los estados mismos esa falta de articulación se hace evidente.

En la medida en que el Mercosur logre consolidarse y traducirse en mayores acuerdos que permitan avanzar hacia la institucionalización de determinados ámbitos que garanticen la continuidad de las políticas regionales que se implementen, con algún grado de independencia con respecto a los Estados miembros, sin lugar a dudas, el terreno para la construcción de objetos de investigación y para el estudio de las políticas públicas estará

florecente. En el mientras tanto, la posibilidad de construir políticas regionales del Mercosur, como lo demuestra la experiencia de la acreditación universitaria y el ejercicio profesional temporario, evidencia la existencia de determinados campos donde no es mucho lo que pueden aportar las teorías de las relaciones internacionales o las de la integración europea, y donde resulta apropiado un abordaje desde los instrumentos del análisis de políticas públicas o de una sociología de la acción pública.

## Bibliografía

- Allison, Graham (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz (1963). "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", en *The American Political Science Review*, Vol. 57, N° 3, septiembre.
- Bertrand, Geneviève (2002). *La prise de décision dans l'Union européenne*, París, La Documentation Française.
- Botto, Mercedes y Diana Tussie (2003). "La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional", en Tussie, Diana y Mercedes Botto (coords.), *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires, Flacso-Biblos.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Courty, Guillaume y Guillaume Devin (2001). *La construction européenne*, París, Éditions La Découverte.
- De Almeida, Paulo Roberto (1996). "Mercosur y La Unión Europea: de la cooperación a la asociación", en Couffignal, Georges y Germán de La Reza (eds.), *Los procesos de integración en América latina. Enfoques y perspectivas*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies of Stockholm University.
- Duina, Francesco (2006). *The Social Construction of Free Trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur*, Nueva Jersey-Oxford, Princeton University Press.
- Edelman, Murray (1991). *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial.
- Evans, Mark (1998). "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, N° 2, segundo semestre.
- Ferrer, Aldo (1997). "Los dos modelos de Mercosur", en *Encrucijadas UBA*, Año 3, N° 6, noviembre.
- Garraud, Philippe (1990). "Politiques nationales: élaboration de l'agenda", en *L'Année Sociologique*, Vol. 40, junio.
- Haas, Ernst (1958). *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Standford, Stanford University Press.

- Haas, Ernst (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.
- Hassenteufel, Patrick (1995). “Do Policy Networks Matter? Lifting descriptif et analyse de l’État en interaction”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (eds.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L’Harmattan.
- Hassenteufel, Patrick (2005). “De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d’objets comparatifs en matière de politiques publiques”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, N° 1, febrero.
- Hassenteufel, Patrick e Yves Surel (2000). “Des Politiques publiques comme les autres? Construction de l’objet et outil d’analyse des politiques européennes”, en *Politique Européenne*, Vol. 1, abril.
- Hoffmann, Stanley (1966). “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, en *Daedalus*, Vol. 95, verano.
- Hoffmann, Stanley (1995). “Europe’s Identity Crisis: Between the Past and America”, en *Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press.
- Klijn, Erik-Hans (1998). “Policy Networks: An Overview”, en Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Johannes Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage Publications.
- Lagroye, Jacques, François Bastien y Frédéric Sawicki (2002). *Sociologie politique*, París, Presses de Sciences po et Dalloz.
- Le Galès, Patrick (1995). “Les Réseaux d’action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L’Harmattan.
- Le Galès, Patrick y Mark Thatcher (dirs.) (1995), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L’Harmattan.
- Lequesne, Christian y Andy Smith (1997). “Interpréter l’Europe. Union européenne et science politique: où en est le débat théorique ?”, en *Cultures & Conflits*, N° 28.
- Lequesne, Christian y Yves Surel (dirs.) (2004). *L’Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l’État*, París, Presses de Sciences Po.
- Lindblom, Charles (1959). “Still Muddling, Not Yet Through”, en *Public Administration Review*, Vol. 39.
- Lowi, Theodore (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, en *Public Administration Review*, Vol. 32, N° 4, julio-agosto.
- Lukes, Steven (1985). *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.
- Majone, Giandomenico (1996). *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, París, Montchrestien.
- Majone, Giandomenico y Antonio La Spina (1993). “El Estado regulador”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 2, segundo semestre.
- Malamud, Andrés (2001-2002). “Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 5-6, diciembre.

- Medeiros, Marcelo (2000). *La genèse du Mercosur. Dynamisme interne, influence de l'Union Européenne et insertion internationale*, París, L'Harmattan.
- Mény, Yves, Pierre Muller y Jean-Louis Quermonne (1995). *Politiques publiques en Europe*, París, L'Harmattan.
- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N° 4, diciembre.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press.
- Muller, Pierre y Yves Surel (1998). *L'Analyse des politiques publiques*, París, Montchrestien.
- Oszlak, Oscar (1990). "La reforma del Estado en la Argentina", Documento del Cedes N° 36, Cedes, Buenos Aires.
- Padioleau, Jean (1989). *El Estado en concreto*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy (1995). "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 2, primer semestre.
- Petiteville, François y Andy Smith (2006). "Analyser les politiques publiques internationales", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, N° 3, junio.
- Putnam, Robert (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, N° 42, verano.
- Quermonne, Jean-Louis (2002). *Le système politique de l'Union européenne*, París, Montchrestien, Clefs.
- Radaelli, Claudio (2001). "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research", en *Politique européenne*, Vol. 5, N° 6.
- Rapoport, Mario y Andrés Musacchio (coords.) (1993). *La comunidad europea y el Mercosur. Una evaluación comparada*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1985). "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", en *Public Administration Bulletin*, Vol. 49.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1990). "Policy Networks. A British Perspective", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N° 3.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham-Filadelfia, Open University Press.
- Rhodes, Roderick Arthur William y David Marsh (1992). "New Direction in the Study of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21.
- Rhodes, Roderick Arthur William y David Marsh (1995). "Les Réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Richardson, Jeremy (1995). "Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur: communautés de politique publique, réseaux par questions et

- comunautés épistémiques”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1993). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *La implementación de las políticas*, México D.F., Porrúa.
- Santander, Sebastian (2008). *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruselas, Editions de L'Université de Bruxelles.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehmbruch (1979). *Trends towards Corporatist Intermediation*, Londres, Sage.
- Simon, Herbert (1983). *Administration et processus de décision*, París, Economica.
- Smith, Andy (1995a). “Les idées en action: le referential, sa mobilisation et la notion de policy network”, en Faure, Alain, Gilles Pollet y Philippe Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, París, L'Harmattan.
- Smith, Andy (1995b). “Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Smith, Andy (2000). “L'analyse comparée des politiques publiques: une démarche pour dépasser le tourisme intelligent?”, en *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 7, N° 1, verano.
- Solanas, Facundo (2007). “El Mercosur y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Solanas, Facundo (2009). “El impacto del Mercosur en la educación superior: un análisis desde la ‘mercosurización’ de las políticas públicas”, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 17, N° 20.
- Solanas, Facundo (2012). “El Estado acreditador: del caso argentino al Mercosur”, en Solanas, Facundo, Denise Leite, Maria Elly Herz Genero, Vivian Fiori y Raúl Alberto Álvarez Ortega, *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*, Buenos Aires, Clacso-IIGG.
- Thatcher, Mark (1995). “Les réseaux de politique publique: Bilan d'un sceptique”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Van Waarden, Frans (1992). “Dimensions and Types of Policy Networks”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 21, N° 1-2, febrero.
- Vázquez, Mariana (2002). “Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El Mercosur y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 5-6, diciembre.
- Ventura, Deisy (2003). *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union européenne: les enjeux d'une association interrégionale*, París, L'Harmattan.

**Palabras clave**

políticas públicas – relaciones intergubernamentales – Mercosur – administración pública – universidad

**Key words**

public policy – intergovernmental relations – Mercosur – public administration – university

**Abstract**

As regional integration processes are consolidated and societies become more complex, public policies are often crossed by new dimensions, scales, tensions and actions produced by different actors. In this sense, Mercosur and the public policies that are constructed in the block are realizing the existence of a new field for analysis. Based on case study of university's accreditation in the Mercosur, and relying on previous research carried out on the issue, we propose to study the concept of regional policy or “mercosuriana”.

# **“Nueva izquierda” regional y nuevas reglas electorales. Análisis de la regulación oficial de las candidaturas en fuerzas gobernantes de América del Sur**

**ADRIANA GALLO**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
doctoraag75@hotmail.com

*En este trabajo nos focalizaremos en el estudio de tres partidos que constituyeron la expresión del llamado “giro a la izquierda” en América Latina (AP de Ecuador; FA de Uruguay y FPV de Argentina), emergidos como una alternativa viable a la cosmovisión neoliberal de los ‘90. Las tres organizaciones se vieron afectadas por ciertas enmiendas institucionales que apuntaban precisamente a recuperar la centralidad del Estado, que asumía para sí la responsabilidad en la vida político-partidaria, y a restablecer el rol del partido como agente de representación, estipulando algún principio democrático de decisión en su organización interna. A pesar de sus diferencias, en los tres casos escogidos, las nuevas disposiciones electorales tenían objetivos teóricamente semejantes. No obstante, aquí consideraremos que el cambio de reglas formales y el consiguiente establecimiento de este mecanismo de selección de candidaturas partidarias no han producido los efectos teóricamente esbozados en ninguno de los casos analizados.*

## **Introducción**

En la primera década del siglo XXI, una gran cantidad de producciones académicas de nuestra disciplina ha estado abocada al análisis del denominado “giro a la izquierda” en Latinoamérica, dando lugar a una multiplicidad de abordajes diferenciados. En algunas de las investigaciones pioneras, se ha postulado la existencia de dos izquierdas claramente discernibles, agrupando —de modo reduccionista— a los partidos y movimientos que llegaron al poder durante este período en dos modelos alternativos de reestructuración política<sup>1</sup> (Castañeda, 2004; Petkoff, 2005; Vilas, 2005; Paramio,

---

<sup>1</sup> Uno, concebido como movimientista y radicalizado, denominado alternativamente “rupturista” “populista”, “vieja izquierda”, “izquierda borbónica”, etcétera (vg. Venezuela, Bolivia y Ecuador), y otro, visto como moderado y pragmático llamado “institucionalista”, “izquierda pragmática”, “reformista”, “nueva izquierda” (vg. Chile, Uruguay y Brasil). El caso argentino es considerado como un caso intermedio o mixto, e incluso es ubicado en distintos modelos según el autor (Novaro, 2006; Mocca, 2006).

2003; Weyland, 2007, entre otros); mientras que, desde otra perspectiva, se los ha concebido como parte de un fenómeno mucho más complejo y heterogéneo, cuyas especificidades exceden ampliamente el contenido de aquellos esquemas (Ramírez Gallegos, 2007; Chávez et al., 2008; Pousadela, 2010). Empero, más allá del modo en que se haya abordado el variopinto universo de experiencias regionales, se ha concordado en que, en la mayoría de los casos, las fuerzas políticas emergentes debieron afrontar el doble desafío de, por un lado, revertir el proceso de deterioro de las capacidades del Estado, generado con las reformas neoliberales de los '90 (Murillo, 2005; Moreira, 2007; Borón, 2008; Lanzaro, 2008; Alegre, 2010) y, al mismo tiempo, mitigar la crisis integral de las instituciones formales de representación, democratizando a las propias estructuras partidarias (Chávez et al., 2008).

Sin incursionar en el extendido debate sobre la/s izquierda/s en América Latina, en este escrito nos focalizaremos en el estudio de tres agrupaciones partidistas que constituyeron la expresión de aquel giro epocal y que corresponderían —de acuerdo con la tesis binaria— a subtipos diferenciados; las cuales se vieron afectadas por ciertas enmiendas institucionales que apuntaban precisamente a recuperar la centralidad del Estado, que asumía para sí la responsabilidad en la vida político-partidaria (Tullio, 2011), y a restablecer el rol del partido como agente de representación, estipulando algún principio democrático de decisión en su organización interna (Chávez et al., 2008: 63). Así, esta pesquisa se circunscribirá al análisis de tres fuerzas partidarias autoproclamadas de izquierda/centroizquierda, que procederían de distintos modelos de recomposición política (los que, simplificada y respondiendo a un mero esfuerzo taxonomizador, serán denominados “rupturista” e “institucionalista”<sup>2</sup>), en cuyos países de origen se adoptó —ya sea, antes de su llegada al gobierno o durante su mandato— una nueva legislación en materia electoral, que establecía la regulación oficial sobre los mecanismos para nominar a los candidatos partidarios, mediante la celebración obligatoria de primarias/internas abiertas para la selección de los aspirantes presidenciales para todas las fuerzas políticas habilitadas para competir en los comicios generales. Los casos a analizar serán los siguientes: Alianza País (AP) de Ecuador (ubicado teóricamente dentro del modelo rupturista); Frente Amplio (FA) de Uruguay (asociado al arquetipo institucionalista) y Frente para la Victoria/Partido Justicialista (FPV/PJ) de Argentina (concebido como un caso intermedio, ambiguo u oscilante).

---

<sup>2</sup> Sin abrir juicio sobre la pertinencia analítica de aquella categorización, tomamos arbitrariamente estas denominaciones, en tanto son las que mejor se ajustan para describir las variables referidas a las fuerzas partidarias. Aquí utilizaremos esta simplificación tan sólo para analizar a los partidos y no a las políticas gubernamentales concretas desarrolladas en su gestión.

A su vez, se trata de los únicos tres países de todo el subcontinente en los que —al menos al momento en que comenzó la presente investigación— se ha incluido aquella metodología de nominación de candidaturas en la propia legislación electoral nacional: en Ecuador fue adoptada dos años después del arribo de AP al gobierno, de cara a las elecciones presidenciales de 2009, como producto de una decisión unilateral del oficialismo; en Uruguay, fue incorporada antes de la llegada del FA al poder, en el marco de la Reforma Constitucional de 1996 (pactada originariamente por los partidos tradicionales para excluir a ese frente del juego político); y en Argentina tuvo lugar a fines de 2009, dos años antes de concluir el segundo período de gobierno del FPV/PJ. En este último caso —a diferencia de los otros dos— se estableció también el voto compulsivo para todos los ciudadanos enrolados en el padrón nacional.

En lo que sigue, efectuaremos un análisis comparativo de estas tres experiencias, en las que se pautó una normativa técnica y funcionalmente similar —las primarias presidenciales abiertas, simultáneas y obligatorias para los partidos; con carácter vinculante y eliminatorio; certificadas y verificadas por órganos públicos; a realizarse en fecha fija y en los mismos recintos que los comicios regulares— cuyos propósitos manifiestos han sido, por lo general, semejantes, coincidiendo también con el sentido global de las reformas políticas de la región, que apuntaban teóricamente a incrementar la representatividad partidaria, fomentando la participación activa de la ciudadanía, armonizando las disidencias intrapartidarias y seleccionando a los gobernantes más idóneos y competitivos (Gallo, 2011).

## **Objetivos y estructura del artículo**

Aquí evaluaremos el impacto que tuvo la implementación formal del sistema de primarias abiertas (estudiado como una norma electoral en sí misma y, simultáneamente, como una metodología selectiva pautada por los partidos) para nominar a los postulantes presidenciales, en tres agrupamientos partidarios sudamericanos, disímiles en su estructura, que llegaron al gobierno durante una misma etapa de cambios a escala regional. Para ello, consideraremos, por un lado, los objetivos esbozados teóricamente por los propulsores de aquel instrumento de selección de candidaturas (surgidos de la vasta literatura sobre esta temática, tanto en Estados Unidos como en América Latina) y, al mismo tiempo, los elementos del modelo de reestructuración del que provendrían las fuerzas políticas que lo acogen (los

cuales serán tomados muy esquemáticamente, a los meros fines de posibilitar la comparación<sup>3</sup>).

Con respecto a esto último, los teóricos de las dos izquierdas consideran que el partido político correspondiente al arquetipo denominado *institucionalista* se autoubica en la centroizquierda, posee una estructura institucionalizada, está sujeto a reglas democráticas (Petkoff, 2005; Lynch, 2007) y es capaz de concitar el apoyo de un conjunto de ciudadanos que perciben del mismo incentivos colectivos ideológicos —de izquierda/centroizquierda— (Gallo y Bartoletti, 2012), y que lo vislumbran como una alternativa política más frente a los demás partidos existentes (Hawkins, 2008: 133).

Por su lado, desde esta misma perspectiva teórica, las agrupaciones del modelo llamado aquí *rupturista*, emergidas de una situación de desintegración social y quiebre en las relaciones Estado-sociedad, se inscriben dentro de una lógica antagónica a los partidos (Lanzaro, 2008) y buscan diferenciarse radicalmente del marco institucional representativo vigente (Peruzzotti, 2008), en un esquema dicotómico de amigo-enemigo (Avritzer, 2009). Estas fuerzas carecen de reglas formales estatuidas, poseen bajos niveles de institucionalización y se organizan en torno a un líder plebiscitario (Cheresky, 2007). Efectivamente, en el rupturismo, el partido suele ser —junto a los aparatos corporativos y las redes clientelares (Lanzaro, 2008: 19)— un instrumento creado a los fines de permitirle a aquel líder actuar en la esfera pública.

Empero, pese a su permanente impugnación a la forma “partido” como tipo de mediación y organización (Garretón, 2001), las fuerzas rupturistas han debido asumir muchas de las tareas sustanciales de un partido político clásico. Sucede que en toda sociedad en la que la autoridad no se identifique inmediatamente con el cuerpo social, existirá mediación institucional (Garretón, 2001); y, en una democracia electoral-representativa, la estructura encargada de ejercer esa mediación es el partido político (Muñoz, 2003) a través del desempeño de funciones sociales (vg. canalización de la opinión pública; agregación de preferencias ciudadanas; integración de esos intereses y preferencias a un proyecto partidista; movilización de miembros al partido; transformación de las demandas societales en alternativas políticas, etcétera), como organización intermediaria entre la sociedad civil y el Estado, e institucionales (vg. reclutamiento de líderes; nombramiento y designación del personal que ocupa cargos públicos, etcétera), como organización pública, formando parte de la estructura gubernamental (Sartori, 1976; Alcántara Sáez, 2002).

<sup>3</sup> Aclaremos que los autores citados a continuación utilizan diferentes denominaciones para referirse a estos modelos.

En efecto, todos los agrupamientos que aquí estudiaremos —llamándose o no partidos— accedieron al poder a través de los mismos métodos (la competencia electoral), ejercieron la representación en esquemas de democracia formal y, posteriormente, tuvieron que sujetarse a determinadas reglas (las primarias abiertas partidarias) teóricamente destinadas a tornarlos más democráticos y representativos (Gallo, 2011).

Dada la finalidad planteada en este trabajo, procederemos a dividir los argumentos teóricos favorables a las primarias/internas abiertas en dos grupos: 1) aquellos que señalan que con la implementación de este mecanismo pueden optimizarse los roles sociales del partido político, mejorando su funcionamiento como organización de la sociedad civil, y 2) aquellos que los interpelan como entidades públicas y se relacionan con la consecución de los cometidos *institucionales* de reclutamiento y nominación.

El primer conjunto de argumentaciones apunta, básicamente, al logro de los siguientes objetivos: mayor inclusión de actores en la vida partidaria (Spota, 1990; Alcántara Sáez, 2002; Haro, 2002); sustitución de prácticas oligárquicas y procedimientos orgánicos minoritarios y restrictivos (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2003); democratización de las estructuras internas (Zovatto, 2001; Freidenberg, 2003); mayor circulación de incentivos para la participación de los ciudadanos (Billie, 2001; Blanco Valdés, 2001); mayor transparencia, rendición de cuentas y asignación de responsabilidades (Bartolini, 1996; Navia, 2009); procesamiento de disidencias intrapartidarias y atenuación de la conflictividad que acarrea la competencia interna (Straface y Page, 2010), etcétera.

Por su parte, las justificaciones del segundo tipo pueden resumirse de este modo: relegitimación del origen de las candidaturas a cargos de representación popular (Tullio, 2011); refinamiento del control de calidad por el que se debe pasar un postulante (Von Baer, 2006); consagración del candidato más moderado y/o aceptado por la opinión pública (Bromhead, 1970; Osborne, 1995; Abal Medina, 2009); mayor legitimidad popular y partidaria para el líder señalado (Ware, 1996; Rahat y Hazan, 2001), etcétera.

Desde ya que hay una interconexión entre los supuestos beneficios de un tipo y del otro; al tiempo que existe una suerte de metajustificación, según la cual la mera aplicación de primarias abiertas permitiría la obtención de una ventaja comparativa —un bonus (Carey y Polga-Hecimovich, 2007)— frente a los demás contendientes, operando como un activo político relevante.

Hasta ahora, la mayor parte de la discusión académica sobre los pros y los contras de este mecanismo ha estado centrada en el análisis de primarias celebradas de modo autónomo y unilateral, con participación opcional para los ciudadanos. Aunque, últimamente, se fue incorporando al debate la

justificación del establecimiento formal y regulación oficial de las mismas (Abal Medina, 2009; Tullio, 2011) que presupondría la presencia de una correlación positiva entre el empleo de este método selectivo y el cumplimiento de aquellos cometidos —tanto en la órbita interna como en la externa del partido— pero, a la vez, estaría sustentado sobre un corpus argumental sujeto primordialmente a consideraciones jurídicas (Haro, 2002; Tullio, 2011; Escolar, 2011).

De cualquier modo, la estipulación oficial de esta herramienta ha respondido, habitualmente, a motivaciones políticas específicas de los partidos de gobierno (distintas a los beneficios fijados normativamente), tendentes, por lo general, a excluir antagonistas potenciales, a disciplinar y/o neutralizar actores internos y, en definitiva, a buscar salir fortalecidos —en popularidad y/o imagen— ante la opinión pública nacional (Gallo, 2012). No obstante, entendemos que, si con el uso de primarias abiertas se obtienen corolarios notoriamente discrepantes respecto de aquellos propósitos teóricos, difícilmente la agrupación gobernante pueda resultar fortalecida, alcanzando sus finalidades particulares luego del evento selectivo.

Dicho esto, hay que subrayar que aquí adscribimos a una posición crítica<sup>4</sup> respecto del sistema de primarias abiertas como tal y consideramos que con su implementación no se suelen conseguir los objetivos antes expuestos (ni en el plano social ni en el institucional). A la vez, sostenemos que la regulación oficial sobre las mismas agrega un inconveniente adicional, en la medida en que ésta implica una intromisión exógena sobre los partidos, a los cuales es menester reconocerles un ámbito endógeno libre de interferencias de los órganos públicos (Orozco, 2003).

Así, en este trabajo intentaremos mostrar —sin pretender extraer de aquí generalizaciones concluyentes— que en ninguno de los tres casos analizados se lograron los propósitos esgrimidos teóricamente con el uso de internas abiertas, simultáneas y obligatorias. Como se verá, algunas de las consecuencias han sido comunes entre los casos observados —y coincidentes con lo arrojado por la casuística en la temática— y otras divergentes —relativas a la capacidad previa del partido para cumplir con los cometidos en el ejercicio de la representación—; al tiempo que ha producido un efecto simbólico (que llamaremos *bonus* si es beneficioso y *handicap* si es perjudicial<sup>5</sup>) diferente sobre la fuerza gubernamental en cada caso, dado el particular escenario en el que se desarrolló la aplicación de esta metodología de nominación.

<sup>4</sup> Ver Key (1964), Ranney (1968), Polsby (1983), Boix (1998), Nelson (1999), Mustapic (2000), Colomer (2000), Gimpel, Hoffman y Kaufmann (2000), Buquet y Chasquetti (2004), Siavelis (2005), Ferreira Rubio (2009), Gallo (2011) y Buquet y Piñeiro (2011), entre otros.

<sup>5</sup> Aquí no tomamos las definiciones exactas de Carey y Polga-Hecimovich (2007), sino que las utilizamos orientativamente.

A la vez, procuraremos hallar especificidades entre ellos en función del carácter institucionalista o rupturista de los partidos gobernantes que las emplearon, considerando ciertos elementos diferenciales, como ser: el grado de formalidad de su estructura (que sienta las bases para el acogimiento de nuevas reglas y su perspectiva de temporalidad); el sector en torno al cual se organiza y orienta su acción (factor clave para establecer la correlación de fuerzas internas); su vocación de poder (que influirá respecto de que se seleccione a un candidato elegible o uno representativo de los principios partidarios); el peso del liderazgo (que repercutirá en que prevalezca la búsqueda de la plebiscitación del ganador o una competencia pluralista interna), etcétera.

Las fuerzas políticas con rasgos rupturistas (desprovistas de reglas internas formalizadas, con características organizativas débiles y sustentadas en la mediación directa entre líder popular y base societal), dada su propia naturaleza constitutiva, presentan mayores dificultades para alcanzar los objetivos propuestos con este procedimiento selectivo y poseen menores anticuerpos para afrontar los efectos no deseados suscitados ante un posible incumplimiento de los mismos. En estos agrupamientos, las internas abiertas generalmente se establecen como una vía para mantener los términos del contrato político entre líder y seguidores, a través de la plebiscitación del respaldo popular hacia aquél; compeliéndolo, no obstante, a exhibir un contundente éxito electoral en ellas. Si se logra que la nueva herramienta de nominación opere en la dirección de reforzar esa mediación sustitutiva, sin que se visibilicen las consecuencias indeseadas potenciales, puede ser factible que el mecanismo de primarias provea de un bonus al partido que se somete a ellas. Empero, aun cuando la fuerza gobernante obtenga ocasionalmente un impulso positivo en un evento eleccionario específico, si no se consiguen los propósitos ligados a la mejora de la representatividad, las falencias originarias podrían evidenciarse a mediano o largo plazo.

Alternativamente, si el partido presenta una fisonomía institucionalista, es decir si tiene solidez, consistencia programática e ideológica, una estructura inclusiva y formalizada, y un líder apto para traducir el ideario partidario en prácticas institucionales concretas; entonces no hay necesidad de que los organismos públicos se entrometan en una tarea para la cual los partidos, en su órbita privada, demuestran estar suficientemente capacitados. Pero, precisamente por eso, es más improbable que las primarias abiertas se transformen en un bonus en agrupamientos de gobierno institucionalistas que en los rupturistas (las cuales también tienen más incentivos para incorporarlas). Igualmente, dado el caso que la utilización de internas abiertas devenga un handicap, las fuerzas gobernantes de tipo

institucionalista suelen contar con más recursos que sus congéneres para capear esa situación.

Ahora bien, una vez planteada la hipótesis, seleccionamos determinadas unidades de análisis con el objeto de iluminarla, elegidas en forma correspondiente al esquema inicial (AP, FA y FPV/PJ), para evaluar la relación entre aplicación de primarias abiertas e incremento de la representatividad partidaria<sup>6</sup>.

Advertimos que los argumentos a favor de las primarias abiertas giran —en mayor o menor medida— en torno a la pretensión de incrementar la representatividad partidaria<sup>7</sup>, acercándose a los valores relacionados con el cumplimiento de los roles sociales<sup>8</sup> e institucionales<sup>9</sup> mencionados. Por ello, a partir de una sucinta y simplificada compilación de los supuestos beneficios anteriormente descriptos (traducidos en indicadores commensurables), hemos elaborado esta sintética matriz (ver p. 73).

En lo que sigue, analizaremos aquellos tres casos de primarias abiertas, a través de la evaluación de los indicadores que figuran en la tabla, con el objeto de constatar si se logran o no los propósitos trazados teóricamente. Así, procuraremos mostrar que la aplicación de este instrumento no suele generar los beneficios deseados; en especial en partidos desprovistos originariamente de elementos relativos a la representatividad (por lo general, asociados al paradigma rupturista) y, aunque ocasionalmente pueda suscitar la apariencia de un avance (si la agrupación gobernante sale fortalecida en este proceso), esto no implica que este método contribuya a fortalecer la relación representativa en un marco institucional más inclusivo que el imperante en las décadas pasadas.

---

<sup>6</sup> La variable “representatividad partidaria” puede definirse constitutivamente como la capacidad del partido para ejercer la representación, desempeñando funciones sociales e institucionales. Sus indicadores serían los valores relacionados con el cumplimiento de dichos roles.

<sup>7</sup> Tomando aquella definición de representatividad partidaria (tanto en su faz interna como externa), notamos —y sin efectuar una evaluación axiológica al respecto— que es más plausible que las agrupaciones del modelo institucionalista ostenten niveles más adecuados que sus pares rupturistas.

<sup>8</sup> Estos serían sucintamente: programa partidario integrador; reglas internas formalizadas; membresía asentada en registros confiables y actualizados; selección de dirigentes y candidatos a través de mecanismo democrático; participación de bases en la toma de decisiones del partido (a cambio de incentivos colectivos); integración vertical; divisiones internas procesadas internamente.

<sup>9</sup> En este caso sería: equilibrio entre pretensiones y congruencia interna; elección de candidato representativo de la postura del partido, idóneo y popular; captación de electorado amplio; estructura de apoyos estable (aun estando en el poder).

Dimensión del partido	Beneficios de las primarias abiertas	Indicadores
Interna (como organización social)	Formalización de reglas claras y explícitas de funcionamiento partidario	-Aplicación continua y consistente de la nueva normativa. -Sustitución de método no democrático de designación de candidaturas (por parte de un órgano de conducción ejecutiva o colegiado).
	Ampliación del sector al cual el partido dirige su acción	-Ampliación de atribuciones del sector sobre el cual recae la selección de candidatos. -Participación genuina (a cambio de incentivos colectivos).
	Proyección de imagen positiva (de unidad, transparencia y convocatoria), ante ciudadanos	-Contienda sin conflictividad, con rápida resolución de disidencias <i>ex post</i> . -Carácter libre y voluntario de la concurrencia interna. -Proceso electoral interno transparente y no cuestionado.
Externa (como organización pública)	Selección de aspirante a puesto de poder, efectuada por sector mayoritario	-Alta concurrencia interna (para contrarrestar el peso de los sectores activos). -Prevalencia del sector convocado en la determinación de candidaturas. -Existencia de opciones internas diferenciadas para los votantes.
	Postulación del mejor candidato (que sea lo suficientemente competitivo y representativo)	-Competitividad (que genere oportunidades para desafiantes). -Ventaja indiscutida del ganador sobre oponentes internos.
	Legitimación ante electorado amplio	-Mejora (o, al menos, mantenimiento) en la <i>performance</i> electoral posterior. -Mejor posicionamiento ante adversarios.

Nota: las pretensiones ligadas a cierto “deber ser” en las funciones de los partidos se establecieron a los fines de evaluar la correlación entre ciertos objetivos esbozados en teoría y su consecución práctica.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las producciones académicas mencionadas y otros trabajos propios.

## Análisis de los casos

Como se expuso, aquí inquiriremos acerca de la puesta en práctica del mecanismo de primarias abiertas presidenciales en tres partidos sudamericanos que alcanzaron el poder en los últimos años. Aclaremos, de todos modos, que no nos proponemos incursionar en la densa trama de acontecimientos internos que rodearon a cada evento selectivo (algo casi imposible de emprender dada la carencia de datos en el caso ecuatoriano<sup>10</sup>), ni realizar

<sup>10</sup> Pese al exhaustivo trabajo de campo realizado, se encontró escasísima información, lo que también se debe a las circunstancias confusas e irregulares que se expondrán a continuación. No hay constancia de actas de ningún tipo, ni siquiera información provisoria aportada a medios o a analistas políticos. Incluso, los responsables de este evento fueron posteriormente relevados de sus cargos.

un análisis de las internas en clave electoral (ya que estudiamos un número muy limitado de casos, en dos de los cuales, esta técnica se estrenaba y en el restante fue implementada sólo en tres oportunidades), ni tampoco extraer conclusiones generales extrapolables automáticamente a experiencias similares en la región (ya que aquí, por lo recién mencionado, no estamos en condiciones de aislar las múltiples variables contextuales que pudieron haber incidido en los resultados circunstanciales).

Alternativamente, procuraremos analizar, en perspectiva comparada, las vicisitudes de la utilización de este método de nominación, estableciendo globalmente elementos coincidentes (que tendrían que ver con las características inherentes al instrumento de primarias abiertas) y diferenciales (que se vincularían a la especificidad de los partidos gobernantes y al modelo de restructuración política del que proceden) en los tres casos citados, en función de las dimensiones e indicadores que a su vez, explicarían la variable más abstracta *representatividad partidaria*.

Dejaremos planteado el interés de continuar, en investigaciones futuras, con el análisis en los términos propuestos, incorporando elementos que vayan surgiendo en la coyuntura, enriqueciendo la base empírica, tras la continuidad y propagación del uso de este procedimiento de selección de candidaturas, en estas latitudes.

### ***Los casos***

Veamos muy sucintamente los casos a analizar.

En el caso de Ecuador —que ejemplifica al modelo rupturista— Alianza País es un movimiento que no se reconoce como partido (art. 1, Estatuto Orgánico AP), se funde con la figura del líder y se entremezcla con la estructura de gobierno (Constantino, 2012). Esto ha ido de la mano de una interpretación plebiscitaria de la democracia y de una lógica binaria de amigo-enemigo (De la Torre, 2008: 28), mediante la cual se buscaba aparecer como lo antagónico al esquema de poder hegemónico vigente durante la “larga noche neoliberal” (discurso de Rafael Correa, 2006), constituido por la vieja “partidocracia”<sup>11</sup>, aliada a los intereses económicos. Por eso, cuando Rafael Correa asumió la presidencia en 2007, se inició un proceso de reforma política y despartidización de las instituciones estatales, plasmado en la convocatoria a la Asamblea Constituyente y, posteriormente, se procuró construir un instrumento político al que adhirieran los múltiples actores surgidos

---

<sup>11</sup> Esta comprendía a la oligarquía derechista (pivoteada por el PSC) y a la izquierdista (ID y DP).

desde abajo<sup>12</sup>, y que estaban predestinados a fusionarse, fortaleciendo al oficialismo en militancia y estructura (Mora, 2010).

Empero, en lugar de desplegar una política de alianzas con estos grupos activos, desde el gobierno, se los intentó cooptar y dividir en su interior (Unda, 2008), sustentándose, alternativamente, en la enorme aprobación ciudadana a las medidas gubernamentales<sup>13</sup> que —traducida en un masivo apoyo en las urnas— constituiría su principal soporte (Pachano, 2010). Así, se estableció un vínculo plebiscitario entre líder y seguidores, rubricado en cada acontecimiento electoral; al tiempo que, con la obtención de contundentes triunfos en cada uno de ellos, se fue consolidando un rediseño institucional que le facilitaba a esta fuerza el control del Estado (López y Cubillos, 2009).

De este modo, AP se configuró como una agrupación *catch all*, con un gran carácter condensador, conformada por múltiples movimientos amorfos y poco estructurados (entrevista con Antonio Jaramillo, 2009), muchos de ellos, dependientes del aparato estatal<sup>14</sup>. En síntesis, dada su naturaleza rupturista y movimentista, este agrupamiento carece de una organización territorial nuclear (Mora, 2010), posee débiles niveles de institucionalización (Freidenberg y Levitsky, 2007), se erige en torno a la figura del presidente de la República —quien además es el “gran elector” en el seno del partido (Constantino, 2012)— y se sustenta fundamentalmente en la actuación de una masa de maniobra proselitista, instrumentalizada para cada elección, buscando mantener el apoyo plebiscitario de aquel electorado amplio y difuso (Ospina, 2009).

El caso argentino es aquí abordado como situación intermedia, que combina lo confrontativo del momento crítico de ruptura en el que el FPV<sup>15</sup> irrumpió en la escena política, con el aspecto más institucionalista del PJ clásico (Rinesi, 2004). El Partido Peronista o Justicialista (PJ) ha tenido, desde sus orígenes, una clara vocación mayoritaria, constituyéndose como un partido populista, de tipo oficial, que le otorga primacía a la conservación de las posiciones de poder adquiridas (Ramos Jiménez, 2001). Con el tiempo, el PJ se fue convirtiendo en una poderosa organización, con una extensa

---

<sup>12</sup> Se trataba de fuerzas progresistas y de movimientos sociales (indigenistas, ecologistas y feministas), que habían asumido el rol de vanguardia de la “revolución ciudadana” (De la Torre, 2008: 34).

<sup>13</sup> Paradójicamente, esas mismas medidas generaron gran resistencia en varios de aquellos movimientos originarios (*Ecuador Debate*, N° 73, 2008).

<sup>14</sup> Hay que tener en cuenta el impacto de las políticas sociales clientelistas desplegadas por el gobierno (Acosta, en Harnecker, 2011: 180).

<sup>15</sup> Frente para la Victoria fue la denominación adoptada en 2003 por razones operativas, por uno de los neolemas del PJ (el que respaldaba a Kirchner), el cual se había presentado dividido ante la imposibilidad de que sus fracciones utilizaran el nombre partidario oficial.

estructura informalmente organizada por redes de patronazgo (Freidenberg y Levitsky, 2007), ostentando una enorme flexibilidad (Levitsky, 2003) y una gran capacidad adaptativa, que le permitiría reconducir su proyecto sobre diversas líneas de clivaje, adecuando su ideología a las necesidades de la coyuntura política<sup>16</sup> (Ramos Jiménez, 2001).

En la elección presidencial de 2003, Néstor Kirchner logró imponerse sobre el ex mandatario Carlos Menem (ambos de origen peronista), al haberse presentado como la mejor opción *antimenemista* (simbolizando la oposición al modelo neoliberal de los '90) y, simultáneamente, como una alternativa a la política tradicional (Borón, 2004). Pese al escaso respaldo con el que llegó al poder, Kirchner pudo, posteriormente, suscitar el apoyo de los ciudadanos independientes que aprobaban su aptitud para la gestión pública (Quevedo, 2004; Cheresky, 2007) y le reconocían el mérito de haber recompuesto el funcionamiento institucional.

A la vez, continuando la línea del peronismo clásico, donde el presidente es, generalmente, quién dirige el partido (Romero, 2004), Kirchner se configuró en el líder natural del mismo y, al mantener desactivada a la estructura orgánica partidaria, evitó la proliferación de cuadros alternos. A medida que fue confirmando su posición predominante en el sistema político, el FPV fue adoptando un perfil más acorde con el prototipo partidario del PJ. Así, se reestableció la relación preferencial con el movimiento sindical tradicional (Alegre, 2010) y se consiguió disciplinar a los actores provinciales y municipales, sustentándose en la fornida red clientelar dependiente de los recursos del Estado de los cuales el PJ había sido históricamente tributario (Levitsky, 2003; Botana, 2005), contando con los resortes propios de un partido de masas, con una formidable densidad organizativa<sup>17</sup> y un gran arraigo electoral (Alegre, 2010). A partir de entonces, si bien Kirchner continuó con la retórica discursiva antineoliberal (Borón, 2004), en sintonía con la “nueva izquierda” regional, su base electoral pasó a estar conformada principalmente por un tipo de voto ajeno tanto a la renovación como a la izquierda<sup>18</sup>.

El Frente Amplio uruguayo —ejemplo del patrón institucionalista— logró, a lo largo de su existencia, constituirse en una entidad política consistente por sí misma, capaz de superar el peso de los partidos y sectores originarios, adquiriendo una estructura sistematizada, con normas de funciona-

<sup>16</sup> Esto le permitió simbolizar retóricamente a la izquierda latinoamericana, pese a haber sido el partido que llevó a cabo las reformas neoliberales más drásticas del continente, en décadas previas.

<sup>17</sup> Una de las mayores de América Latina, con más de tres millones de miembros (Freidenberg y Levitsky, 2007).

<sup>18</sup> Ver Murillo et al. (2010).

miento y reglas de decisión rutinizadas (Yaffé, 2005). Desde su creación, la militancia activa tuvo una crucial incidencia. En efecto, desde las bases militantes se conformó progresivamente un movimiento más amplio, originando una configuración frentista genérica (Martínez Barahona, 2003), sustentada en una identidad suprapartidista, compatible y complementaria de las identidades sectoriales.

Una vez constituido el “partido frenteamplista” como estructura organizativa (Yaffé, 2005), éste fue creciendo, al punto de empatar a blancos y colorados en un escenario electoral tripartito. Así, el FA consiguió erigirse en una opción viable de centroizquierda, opositora a los partidos tradicionales —los cuales, a su vez, se coaligarían luego para paliar su posición minoritaria, convergiendo ideológicamente hacia la derecha (Altman, 2002)—.

En este contexto, se produjo la modificación de las reglas constitucionales aquí estudiada<sup>19</sup>, que incidió en la *performance* posterior del Frente Amplio. Paradójicamente, tras una reforma institucional pactada para frenar su avance (Lanzaro, 2004), esta fuerza encontraba su chance de competir en pie de igualdad con los partidos históricos<sup>20</sup>; para lo cual debió, no obstante, morigerar su ideología, desplazándose hacia el centro del espectro espacial (Garcé y Yaffé, 2005).

Si bien la opción por la electoralización de la acción política supuso ciertas fricciones dentro de la agrupación, esto no implicó un desdibujamiento cabal de su perfil ideológico ni conllevó una desafección de la militancia partidaria. Por cierto, en tanto que el FA no es un elemento totalmente ajeno al sistema precedente (sino que es heredero de la histórica matriz batllista) (Guerra, 1999), logró captar adscripciones de antiguos adeptos de los partidos tradicionales —especialmente, de los que adherían a sus facciones reformistas (Chávez et al., 2008: 151)—, desencantados con las políticas de los últimos años.

En efecto, esta coalición, al flexibilizar su perfil, volviéndose más institucionalista, pudo encontrar un equilibrio entre la conservación de su base social nuclear y la expansión electoral; apareciendo como una alternativa de centroizquierda (Gallo y Bartoletti, 2012: 17), a tono con el proceso de cambio continental, pero manteniéndose en el marco institucional anteriormente vigente (Gallo, 2010).

---

<sup>19</sup> El sistema de internas abiertas constituyó la primera instancia de un dispositivo de tres fases eliminatorias, en el cual, los partidos tradicionales estaban más capacitados para salir airosos (Gallo, 2010).

<sup>20</sup> Con la legislación anterior sólo participan los lemas con representación parlamentaria, algo que el FA no tenía (Buquet y Chasqueti, 2004).

## **Análisis de las primarias abiertas: desarrollo y comparación**

En lo que sigue, veremos las alternativas de la puesta en práctica de la nueva legislación en cada uno de los países analizados, detallando qué consecuencias tuvieron las primarias abiertas presidenciales en cada uno de los partidos gobernantes.

### ***Ecuador***

De cara a las elecciones presidenciales de 2009, Alianza País no tenía oponentes externos que pudieran poner en riesgo su continuidad en el poder, al tiempo que tampoco había, dentro de la agrupación, competidores ni lejanamente en condiciones de disputar el liderazgo interno de Rafael Correa (entrevista con Simón Pachano, 2012). A despecho de esta favorable situación de partida, desde el gobierno se determinó —sin debate ni discusión teórica previa (*El Comercio*, 06/01/09: B2 y B3)— el cambio de reglas formales en materia electoral (Art. 108, CN), implementando primarias abiertas para la resolución de las candidaturas partidarias<sup>21</sup>, so pretexto de darle a los partidos una estructura política y una vida orgánica más estable y funcional, proporcionando una selección democrática y transparente (Ramírez Gallegos, 2007; Discurso de Rafael Correa, 2009).

El único agrupamiento que participó de las primarias abiertas fue Alianza País que, a su vez, presentó un único binomio presidencial (Rafael Correa-Lenin Moreno); de modo tal que la interna para el cargo principal quedó estipulada como una mera plebiscitación hacia el candidato nato. En los niveles inferiores del sistema, el oficialismo decidió desafiar a los caudillos regionales, titulares de gobiernos provinciales —algunos de ellos, ex miembros de partidos ya extinguidos (Maldonado, 2009)—, postulando a figuras provenientes de movimientos sociales organizados, o de grupos progresistas, quienes contaban internamente con el respaldo de los militantes de AP (Ospina, 2009: 18), pero a nivel del electorado general, dependían inevitablemente de la popularidad del líder (Orellana, 2009; Serrano, 2011).

Finalmente, en los comicios internos, hubo una concurrencia aproximada de 350000 votantes en todo el país (Ospina, 2009: 17; Paredes, en Harnecker, 2011) (3,6 por ciento de los habilitados), una cifra muy inferior a las expectativas del movimiento, que aspiraba a que sufragara voluntariamente un millón de personas (Ramírez Gallegos, 2007). Además, según las

---

<sup>21</sup> Para presidente y vicepresidente, gobiernos locales y asambleístas provinciales (Acosta, 2011).

informaciones de prensa, las primarias se realizaron en medio de un clima crispado y conflictivo (Orellana, 2009), con graves denuncias de fraude, irregularidades, intercambios clientelares para la obtención de votos<sup>22</sup> e irrespeto de resultados<sup>23</sup>. A la vez, los nuevos actores progresistas no lograron imponerse claramente sobre la “vieja *partidocracia*” (Maldonado, 2009) y, desde ese entonces, muchos de ellos entablaron una relación tensa con el gobierno nacional, que conduciría a su posterior alejamiento del oficialismo<sup>24</sup> (Orellana, 2009; Serrano, 2011). En efecto, en una fuerza política con una organización de base informal, en la que las subunidades no son integradas en la burocracia partidaria, es factible que una situación facilitadora del conflicto y del internismo fratricida (como las primarias abiertas), promueva tendencias expulsivas por parte de las facciones con mayor nivel de organización y autonomía (Gallo, 2011).

Luego de la cuestionada primaria, al pronunciar su discurso público, Correa mantuvo la tónica de la polaridad entre amigos y enemigos, con la particularidad de que ahora consideraba que sus rivales más lesivos eran el izquierdismo infantil, el ecologismo y el indigenismo<sup>25</sup> (los adversarios internos), sustituyendo a la “partidocracia” ancestral y los grupos de poder (sus enemigos originarios) (Ospina, 2009: 12). Sucede que la división del campo político en dos sectores antagónicos e irreconciliables (De la Torre, 2008: 29) que el rupturismo promueve, donde se concibe que todo aquello que se oponga, de un modo u otro, al proyecto gubernamental pasa a integrar una categoría apartada, carente de legitimidad (Hawkins, 2008), conlleva que no se le reconozca a la oposición interna partidaria un ámbito de incumbencia y actuación propio; lo cual entra en contradicción con la esencia del mecanismo de primarias abiertas, cuya finalidad inherente es institucionalizar y procesar consensualmente las divergencias internas (Gallo, 2011).

Resumiendo, el cambio de reglas no produjo las transformaciones deseadas, ya que AP no logró contener a todas sus corrientes, ni conciliar intereses entre el liderazgo nacional y los sectores locales y, además —dada la escasa participación registrada, el cuestionamiento generalizado y el descen-

---

<sup>22</sup> Hubo denuncias de fraude, mala impresión de papeletas, personas que votaron varias veces, suspensión de elecciones, demoras en la proclamación oficial de ganadores, amenazas de quitar el bono de desarrollo a quienes no acudieran a votar, etcétera (Ospina, 2009; *El Comercio*, 25/01/09; [www.etvtelerama.com/index.php](http://www.etvtelerama.com/index.php); [www.pcmle.org](http://www.pcmle.org); [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec); [www.eldiario.com.ec](http://www.eldiario.com.ec); [www.vistazo.com](http://www.vistazo.com); [www.hoy.com.ec](http://www.hoy.com.ec); entre otras).

<sup>23</sup> Pese a que el Código Nacional Electoral establece carácter vinculante de esta etapa, en muchos casos eligió el buró nacional de AP (Larrea, 2009).

<sup>24</sup> Vg. Norman Wray, M. Paula Romo, Betty Amores, entre otros.

<sup>25</sup> Por ejemplo, en Chimborazo el conflicto ocasionó la ruptura con el movimiento indigenista Pachakutik (Ospina, 2009: 19).

so en el apoyo electoral posterior<sup>26</sup> (Pachano, 2010: 306)— tampoco consiguió hacerse del halo de legitimidad pretendido para emerger fortalecida luego de la celebración de las primarias. Inclusive, pese a que éstas están incorporadas en la Carta Magna, actualmente no hay indicios de que vayan a aplicarse para los comicios presidenciales de 2013 (Arroyo, 2012; entrevista con Simón Pachano, 2012); lo cual se contradice con el objetivo teórico de propiciar la formalización de reglas internas partidarias explícitas y duraderas.

### *Argentina*

Al finalizar el año 2009, se sancionó la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (N° 26571)—en la que se incluye la normativa que impone la celebración de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) a todos los agrupamientos con estatus definitivo— impulsada desde el gobierno, con el argumento de fortalecer a los partidos, incrementando su capacidad de representación (Abal Medina, 2009).

En ese entonces, el oficialismo se encontraba en un proceso de marcado descenso de popularidad (después de la derrota legislativa de ese año), había sufrido la escisión de sectores del PJ (que terminaron pasándose a la oposición) y carecía de un candidato convocante indiscutido (tras la pérdida de poder interno de Kirchner) (Ferreira Rubio, 2009). En este contexto, el kirchnerismo habría pautado aquella cláusula electoral como una vía para cooptar —y posteriormente neutralizar— a esos peronistas disidentes, maximizando su posición mayoritaria dentro de un armado justicialista más amplio, y para dejar fuera de juego a opositores ubicados a su izquierda<sup>27</sup>, apelando luego al “voto útil” antiderrechista (Dal Maso, 2011), dado el consenso generalizado refractario a esta orientación ideológica. Todo esto, en un excluyente esquema de suma cero<sup>28</sup>, que incitaba a la construcción de coaliciones estrictamente electoralistas (Gallo, 2012).

---

<sup>26</sup> En la elección general, AP obtuvo el 52 por ciento de los votos a nivel presidencial, 43,5 por ciento a nivel legislativo, y 39,1 por ciento a nivel de prefecturas, decayendo respecto de la Constituyente, cuando había sacado 81,72 por ciento en 2007 y 63,93 por ciento en 2008 (<http://app.tse.gov.ec>).

<sup>27</sup> El elevado piso para que los partidos pasen a la elección general perjudicaba básicamente a las fuerzas izquierdistas. Este es de 1,5 por ciento de los votos válidamente emitidos (Art. 45, Cap. VII), contrastante con el caso uruguayo en el que la exigencia es de sólo 500 votos o el ecuatoriano donde no se impone un umbral mínimo legal (Estatutos AP).

<sup>28</sup> Por ejemplo, en las PASO compiten fórmulas partidarias completas (Art. 44, Cap. VII) y las alianzas se forjan con antelación (Art. 6); lo cual desincentiva la competencia interna. Estos aspectos se diferencian de la legislación uruguayo (Gallo, 2012).

Sin embargo, a menos de un año de sancionada la ley, se produjo un hecho que modificó sustancialmente el panorama político preelectoral: la muerte de Néstor Kirchner (por entonces, el presidenciable más firme dentro del oficialismo), con la consiguiente conversión automática de su viuda y mandataria, Cristina Kirchner, en la candidata natural del partido de gobierno, quien, a partir de allí, creció súbitamente en popularidad y convocatoria<sup>29</sup>, logrando que el FPV/PJ se unificara y se recentralizara en torno a su incuestionado liderazgo (Gallo, 2012).

El fallecimiento del ex primer magistrado generó un efecto dominó en el escenario electoral argentino, provocando una decantación de candidaturas presidenciales (Novaro, 2011), tanto dentro de la fuerza de gobierno como fuera de ella; lo cual promovió indeliberadamente una situación semejante a la que en Ecuador se había planteado voluntariamente desde el inicio, con un solo candidato presidencial viable (el mandatario incumbente), muy alejado de cualquier antagonista interno o externo.

La postulación de la *incumbent*, por un lado, conllevó que los potenciales precandidatos peronistas —con los que Kirchner aspiraba competir en vida— optaran por participar por fuera del partido en las PASO; y, por otro, tuvo un impacto reductor de la competencia externa, haciendo que todas las fuerzas opositoras también presentaran una fórmula única (evitando así el efecto multiplicador de su división que hubiera implicado fragmentarse) (Tonelli, 2011). De este modo, todos los partidos llegaron a las primarias abiertas con un solo postulante presidencial; lo cual desnaturalizó el objetivo originario de este método, que era que el conjunto de los ciudadanos obrara de cuerpo selector de las candidaturas partidarias.

Finalmente, en la primera implementación de las PASO participó el 81,41 por ciento de los empadronados en todo el territorio nacional ([www.elecciones2011.gob.ar](http://www.elecciones2011.gob.ar)), una cifra más elevada de la esperada (Pomares, 2011). Pese al propagado escepticismo y a la poca información brindada a los votantes (D'Alessandro, 2011), se generó la sensación de que había habido una gran movilización de electores independientes y de adherentes afines a los partidos presentados (Gallo, 2012). Esto, sumado a la rápida resolución del escrutinio, dio la pauta de que esta regla electoral había, efectivamente, “pasado el examen” (*El Estadista*, 2011). Además, el oficialismo se benefició por la contundencia de los resultados<sup>30</sup> (mucho más abultados que lo previsto<sup>31</sup>), logrando también la finalidad inicial de polarizar con la

---

<sup>29</sup> A partir de allí, creció entre 10 y 20 puntos en las encuestas (Rouvier, CEOP, Poliarquía, Ibarómetro, Julio Aurelio).

<sup>30</sup> La fórmula oficialista sacó el 50,24 por ciento de los votos, aventajando al segundo binomio por 38,04 puntos, la diferencia más amplia de la historia ([www.elecciones2011.gob.ar](http://www.elecciones2011.gob.ar)).

<sup>31</sup> En las encuestas previas (Catterberg & Asoc.; M&F; Analogías; Aresco, etc.) rondaba el 45 por ciento (Gallo, 2012).

derecha<sup>32</sup>, captando la simpatía de quienes seguían adscribiendo a la ideología progresista desplegada retóricamente por el FPV (Gallo y Bartoletti, 2012).

Todos estos hechos condujeron a que el partido gobernante, impulsor de esta reforma, saliera fortalecido, haciéndose de un bonus de cara a las elecciones nacionales; las cuales, no obstante, terminaron convirtiéndose en las más intrascendentes de la historia democrática del país.

## *Uruguay*

Desde que la reforma constitucional de 1996 fue aprobada, el Frente Amplio se sujeta a dos normativas simultáneamente: por un lado, a la legislación electoral nacional y, por otro, a sus estatutos internos, en los que se asienta que la fórmula presidencial es formalmente nominada por el Congreso Nacional Partidario (Garcé y Yaffé, 2005). En las dos primeras elecciones se postuló al líder indiscutido Tabaré Vázquez: en 1999, junto a la candidatura testimonial del hoy día vicepresidente, Danilo Astori; y en 2004, como único candidato, pero apoyado por diferentes listas internas que, a su vez, competían entre sí.

En 2009, en la primera interna del FA como partido gobernante, se planteó la necesidad de resolver la disputa por la sucesión presidencial, al tener al líder partidario con mandato cumplido, en un país que, a diferencia de los otros dos aquí analizados, no hay reelección inmediata. Esta vez, el Congreso del FA señaló como candidato presidencial al actual mandatario José Mujica, derrotando por amplio margen a Astori, predilecto del presidente Vázquez (Garcé, 2010).

De todos modos, ambos postulantes, junto a un tercer precandidato sin chances<sup>33</sup>, debieron medirse en las internas abiertas oficiales. La disputa se desarrolló de una manera tensa y conflictiva (Cardarello y Yaffe, 2011: 29-32), con duros ataques y cuestionamientos de Astori —que buscaba aparecer como más “presidenciable” y como el candidato del votante mediano<sup>34</sup>— hacia su contrincante, a quien muchos le atribuían una imagen radicalizada de ex Tupamaro (Latinobarómetro, 2009) y era más rechazado por el electorado no frenteamplista<sup>35</sup> (Gallo, 2010). Pese a todo, Mujica se impuso en la

<sup>32</sup> El segundo y tercer lugar fueron para el radical Ricardo Alfonsín, aliado con sectores derechistas, y el peronista Eduardo Duhalde, ubicado claramente a la derecha (Gallo, 2012).

<sup>33</sup> Marcos Carámbula, intendente de Canelones.

<sup>34</sup> Astori se ubicaba espacialmente (2,3), más cercana del votante mediano uruguayo (3,1) que Mujica (2,1) (Garcé, 2010: 511; <http://www.equipos.com.uy/noticia/izquierda-y-derechos-candidatos>).

<sup>35</sup> Si bien no había gran diferencia, los datos dan cuenta que puestos a competir cada uno de ellos con sus pares blancos, se imponía Astori ([www.montevideo.com.uy/noticias\\_74224\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/noticias_74224_1.html)).

interna, ratificando el dictamen de los seguidores de esta fuerza, la cual había demostrado capacidad para fijar reglas de nominación y someterse a ellas, eligiendo democráticamente a sus postulantes, más allá de la voluntad individual del líder partidario.

En cuanto a los resultados generales de las primarias abiertas (en las que, recordemos, participaron todos los partidos registrados), contra la mayoría de los pronósticos<sup>36</sup>, el Frente Amplio obtuvo menor porcentaje que el Partido Nacional, y Mujica resultó menos votado individualmente que Lacalle<sup>37</sup>. Por consiguiente, la coalición de centroizquierda y su postulante emergieron públicamente como los grandes derrotados de la jornada (Gallo, 2010); lo cual fue incrementado por la prolongada indefinición de la fórmula presidencial —forjada tras un arduo y tenso proceso de negociaciones (Cardarello y Yaffe, 2011)— que contrastó con la rápida concreción del binomio blanco (Canzani, 2011).

Así, el sometimiento a este mecanismo selectivo le generó al FA un handicap en lugar de un bonus (que, en este caso, hubiera estado ligado sólo a su *performance* y posicionamiento en relación a los demás y no al impacto del método per se, como en los otros dos ejemplos<sup>38</sup>), que, igualmente, logró sortear, consagrándose triunfador en la contienda nacional. Efectivamente, en el FA todo lo importante (la determinación de la candidatura presidencial) se había resuelto puertas adentro; con lo cual, de no haber existido la fase eleccionaria dispuesta por la legislación actual, factiblemente, se hubiera podido evitar la desgastante disputa pública entre los contendientes y el estiramiento innecesario de la concreción de la dupla presidencial.

Además, en la primera oportunidad en la que este frente dirimía la candidatura presidencial, abriendo la dinámica confrontacional a todo el electorado, hubo una alta abstención de simpatizantes<sup>39</sup> (Caetano, 2009: 37), contrariando también el objetivo teórico de ampliar el cuerpo selector de aspirantes a cargos públicos. Sucede que muchos adherentes del FA no se sienten estimulados por los escenarios de primarias competidas y consideran que la gran batalla son las elecciones nacionales<sup>40</sup>, momento en el que hacen prevalecer su identidad colectiva suprapartidaria frenteamplista por

<sup>36</sup> En todas las mediciones de intención de voto, el FA superaba al PN (Equipos Mori; Cifra, Factum; Ipsos-Mora y Araujo; junio 2009).

<sup>37</sup> El FA sacó 432944 votos internos y el PN, 481295. Respecto de los candidatos, Mujica obtuvo 225294 sufragios y Lacalle, 274959 (<http://elecciones.corteelectoral.gub.uy>).

<sup>38</sup> Aquí, ni era la primera vez que se aplicaba, ni las primarias habían sido propuestas por la fuerza gobernante.

<sup>39</sup> Particularmente entre quienes preferían a Mujica (Zuásnabar, 2009; Garcé, 2010: 512).

<sup>40</sup> Los propios sectores mujiquistas, aun sabiendo que su candidato aventajaba abultadamente a Astori, preferían evitar la interna y establecer una fórmula conjunta “para que el FA gane en octubre” (*El País*, 20/05/09).

sobre la identidad subpartidaria sectorial, presentándose unidos ante los demás (Gallo, 2010).

Vemos que en una fuerza como el FA que —a diferencia de las otras dos aquí estudiadas— posee una configuración frentista altamente cohesiva, con una organización plural, que se potencia a través de sus matices (Canzani, 2009: 32), la introducción de una fase que exacerba la competición interna, no sólo no propicia la participación voluntaria de los simpatizantes, sino que, incluso, puede afectar su unidad de acción ante el electorado más amplio.

### Comparación entre los casos

En lo que sigue, expondremos sintéticamente, a través de ciertos indicadores puntuales, cuál podría haber sido la influencia de la celebración de primarias abiertas sobre el mejoramiento de la capacidad representativa (en los dos ámbitos vistos) de las tres fuerzas gobernantes analizadas, atendiendo también a sus motivaciones políticas específicas.

PARTIDO		AP	FPV/PJ	FA	
ÁMBITO INTERNO					
Variables	Indicadores		Valores obtenidos		
Formalización de reglas	Regularidad en aplicación de reglas		1 vez (2009, solamente AP; 2013: incierto aun <sup>43</sup> )	1 vez (2011) <sup>42</sup>	3 veces (1999, 2004 y 2009)
	Mecanismos de nominación previo		Selección cupular (designativo)	Selección cupular (designativo), ocasionalmente internas	Congreso partidario (electivo)
Incorporación de sector	Atribuciones del sector selector		Impreciso <sup>43</sup>	Sólo voto en primarias abiertas	Hasta 2012, sólo voto en internas abiertas
	Incentivos predominantes recibidos por sector selector (probable)		Selectivos <sup>44</sup>	Colectivos identitarios/selectivos <sup>45</sup>	Colectivos subpartidarios <sup>46</sup>
Proyección de imagen positiva	Concurrencia interna		Aparentemente irregular	Inducida por obligatoriedad	Aparentemente libre y voluntaria
	Transparencia del proceso		Cuestionada	Media <sup>47</sup>	No cuestionada
	Conflictividad de la contienda		Inexistente (pero alta a nivel local)	Inexistente <sup>48</sup>	Considerablemente alta
	Resolución <i>ex post</i> (a nivel presidencial)		Nula (sin competencia)	Nula (sin competencia)	Tensa y poco expeditiva
ÁMBITO EXTERNO					
Variables	Indicadores		Valores obtenidos		
Selección amplia de candidato	Participación de amplio sector selector*		10% (muy baja)	93,11% (alta, promovida por obligatoriedad)	39,6% (media baja)
	Prevalencia de amplio sector selector**		No	No	Sí (pero, ratificó resultado interno)
Elección del mejor candidato	Competitividad	Nro. de candidatos presidenciales	1 ( <i>incumbent</i> )	1 ( <i>incumbent</i> )	3 totales (no <i>incumbents</i> ); 2 competitivos
	Ventaja del ganador interno (1° - 2°) <sup>49</sup>		100% <sup>49</sup>	100%	12,65% (relativamente ajustada <sup>49</sup> )
	Imagen del ganador en electorado amplio (en comparación con rival interno)		-	-	Más rechazado/menos moderado
Legitimación pública	Resultado en elección primaria		Nula <sup>51</sup>	50,24% (superior a la esperada)	41,3% (inferior a la esperada)
	Performance en elección general		Triunfo (en 1ra vuelta)	Triunfo (en 1ra vuelta)	Triunfo (en balotaje)
	Diferencia con última elección nacional		-11,93%	7,67%	-2,29%
EFECTO SOBRE PARTIDO GOBERNANTE		Handicap <sup>54</sup>	Bonus	Handicap <sup>54</sup>	

\* porcentaje de electores que habían votado en la interna sobre los votantes del partido en elección general.

\*\* Esto implicaría que la ciudadanía independiente es el sector predominante en la determinación del candidato electo.

\*\*\* Nos referimos a los precandidatos de un mismo partido. Tomamos el criterio de Buquet y Piñeiro (2011), estableciendo el corte en los 15 puntos entre los dos primeros.

\*\*\*\* Aunque no les impidió triunfar ni seguir apareciendo como referente de la nueva izquierda regional. En el caso uruguayo tampoco causó efectos a largo plazo. Nota: en el caso, del FA, sólo tomamos el caso de 2009, la única interna como partido de gobierno.

Fuente: elaboración propia sobre la base de lo expuesto, de leyes electorales y registros oficiales de votación y obras antes citadas.

A partir de lo exhibido, y considerando los objetivos teóricos delineados con estas normativas, podemos extraer ciertas conclusiones preliminares. En cuanto a la perspectiva de temporalidad esperable con las nuevas reglas, si bien no pueden efectuarse generalizaciones de ningún tipo, recalcamos

---

<sup>41</sup> Esta investigación se terminó antes de las elecciones presidenciales de 2013.

<sup>42</sup> Incluso, hasta poco tiempo antes hubo riesgo de que se suspendieran las PASO por escasez de fondos y falta de información (<http://www.politicargentina.com/2011/08/el-particular-debut-de-las-primarias/>). Aún no se sabe qué pasará con la ley a futuro.

<sup>43</sup> Se afirma genéricamente que “Los partidos (...) Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias” (Art. 108. Sección 5ta, CN).

<sup>44</sup> En fuerzas con una base electoralista y clientelar, el bajo porcentaje de votantes internos sobre el conjunto de seguidores, es un indicador de que posiblemente el partido se haya regido por sus incentivos habituales para la captación del electorado más cautivo (Gallo, 2011).

<sup>45</sup> Al tratarse de elecciones obligatorias y sin competencia, se habría mantenido la misma estructura de incentivos que liga a los votantes con el partido.

<sup>46</sup> Habrían predominado los “*core voters*” de los sectores internos más relevantes (Espacio 609 y Asamblea Uruguay) de Mujica y Astori respectivamente.

<sup>47</sup> Si bien luego de las PASO existieron denuncias de fraude, constatación de errores, adulteración de actas y telegramas, en el escrutinio final (<http://www.argentinaelecciones.com/noticia-errores-elecciones-primarias-1155.html>), éstas no tuvieron la magnitud y trascendencia del caso ecuatoriano (Gallo, 2012).

<sup>48</sup> Muchas de las pugnas interfaccionales en los niveles inferiores se evitaron tras la nominación digitada por la presidenta de varias candidaturas (vg. jefatura de gobierno porteño) (<http://www.lanacion.com.ar/>); lo que, paralelamente implicó un contrasentido respecto de las metas de inclusividad e incorporación pretendidas con las primarias.

<sup>49</sup> Aunque en algunos informes figura que Correa ganó por el 85 por ciento, ya que el 15 por ciento de las listas no lo apoyaban (<http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/41314-NN/correa-recibe-respaldo-de-85-por-ciento-en-primarias-de-ecuador/>), aquí consideramos que no hubo ventaja alguna, porque no hubo un competidor para aquel cargo.

<sup>50</sup> Esa ajustada diferencia no refleja la ventaja de más de 20 puntos que Mujica tenía sobre Astori según las encuestas (Zuásnabar, 2009; Garcé, 2010). Incluso, según la ley electoral, si Mujica hubiera sacado sólo 3 puntos menos, no se hubiese consagrado ganador y el candidato habría debido elegirse posteriormente por la Convención Nacional del Partido.

<sup>51</sup> No cuenta aquí, porque la primaria no obró en los hechos como una elección preliminar, como en los otros dos.

que, al menos en los dos ejemplos primerizos, se han abierto dudas y objeciones respecto de la continuidad de la aplicación de este método. A su vez, en ninguno de los tres partidos se produjo la sustitución de prácticas no democráticas, en tanto que en los dos primeros, la candidatura se resolvió previamente de modo designativo y en el tercero operó en combinación con un mecanismo interno partidario.

Por otro lado, con estas reglas tampoco se ha cumplido con el propósito de incorporar al electorado común a la vida partidista, en tanto que en Ecuador y en Argentina, éstas no han ido acompañadas por otras medidas internas inclusivas adicionales. En Uruguay, por su parte, el Frente Amplio estableció la modalidad de apertura a la ciudadanía independiente también para las elecciones para elegir presidentes de la coalición y Plenario Nacional, realizadas tres años después de los comicios generales, en las cuales hubo una participación tres veces menor que en las primarias abiertas de 2009<sup>52</sup>.

Paralelamente, en dos de los tres casos, se faculta (o compele) a los electores a dirimir las candidaturas, pero no se los incluye en el entramado de juegos organizativos intestinos previos en los que se van configurando aquellas opciones a elegir ni se les da la oportunidad de nominar a aquellos encargados de la tarea de preselección (Gallo, 2011). En el tercero, en cambio, los votantes tuvieron la posibilidad de ejercer su derecho a elegir las autoridades internas, no obstante lo cual, fueron los militantes y adherentes quienes habrían predominado en la selección.

A su vez, consideramos que la formalización de estas normativas no promueve, por sí misma, una propensión participativa del electorado no cautivo<sup>53</sup>, ni genera incentivos para acercar nuevos miembros al partido. En los casos de primarias competidas (como fue la del FA), suelen prevalecer los seguidores motivados por incentivos subpartidarios (y no por incentivos partidarios) en el marco de una innecesaria instancia de confrontación pública para las corrientes internas. En los casos en los que no existe competencia real, porque el partido cuenta con un candidato nato (como AP y FPV/PJ), el amplio sector convocado deja de cumplir su cometido seleccionador, y es posible que, en ellos, se termine arrastrando inútilmente una disputa presidencial ya resuelta a algún nivel subsidiario —plausiblemente, más conflictivo e indefinido— del sistema político, con consecuencias corrosivas para la cohesión interna.

<sup>52</sup> En las elecciones internas del 27 de mayo de 2012 que el FA estipuló para elegir a sus máximas autoridades, votaron 170483 electores (*Noticias EFE*, 10/06/12).

<sup>53</sup> En Uruguay, el único país donde se repitió el uso del método selectivo, la participación general en las internas fue mermando: 1999: 55 por ciento de los habilitados; 2004: 43,1 por ciento y 2009: 42,68 por ciento (<http://www.fcs.edu.uy/pri>).

Tanto en Ecuador en 2009 como en Argentina en 2011<sup>54</sup>, la interna más relevante quedó convertida en una instancia simbólica, no dilucidadora; con lo cual, este mecanismo se transformó en un mero instrumento de ratificación pública y de legitimación del presidente de turno. A la vez, en ambos casos se obligó a las demás formaciones partidarias a medir fuerzas con el agrupamiento pivotal (y con el titular del principal cargo del sistema institucional nacional), en una contienda visiblemente inequitativa y desigual (Gallo, 2012).

Subrayamos que en partidos gobernantes con elementos rupturistas, las primarias abiertas suelen quedar supeditadas a una idea populista de soberanía popular y a una lógica de suma cero, estableciendo ganadores y perdedores absolutos. Pero, precisamente, como en estas organizaciones, el líder carismático *es* el partido para un gran número de votantes (Le Duc, 2001), si éste no obtiene el nivel de respaldo esperado ni la pretendida legitimación hacia su liderazgo, se corre el riesgo de que sea el partido en su conjunto el que resulte públicamente derrotado.

Estos dos ejemplos ilustran una situación paradójica: en Ecuador se optó deliberadamente por acudir a la búsqueda de un bonus (innecesario como estrategia, aunque congruente con el carácter rupturista de la fuerza) con la aplicación de primarias, pero se obtuvo un handicap; mientras que en Argentina se buscó superar un handicap ya existente y, por razones no previstas, se adquirió un bonus tras su utilización, logrando un impulso legitimante y dejando una buena sensación en la opinión pública.

El aspecto diferencial entre ambos casos está dado por el carácter intermedio o mixto de esta última agrupación, que combina rasgos fuertemente carismáticos y un discurso fundacional, con una estructura de partido de masas, sustentado en una poderosa organización. En el PJ, históricamente, había predominado el uso de mecanismos selectivos sesgados y minoritarios, y cuando excepcionalmente se implementó un método electivo, esto no respondió a pretensiones plebiscitarias en momentos de auge (como en AP en 2009) sino que, por el contrario, se pautó como modalidad de selección competitiva en circunstancias críticas (por ejemplo, en 1988, en 2003 y también en 2009). Por eso, cuando, meses más tarde de este último hecho, el partido se unificó y centralizó en la líder indiscutida, el empleo de ese mecanismo electivo y mayoritario careció de sentido y razón de ser. En este contexto, las primarias abiertas sin competencia y con voto ciudadano obligatorio (elemento que distingue a este caso de los otros dos) beneficiaron al oficialismo, en la medida en que adelantaron simbólicamente la verdadera elección nacional (Tonelli, 2011), manteniendo el trazado de apoyos

---

<sup>54</sup> Paradójicamente el escenario electoral que se vislumbraba cuando la ley fue aprobada, se ubicaba exactamente en el extremo opuesto (Gallo, 2012).

espontáneos preexistente, favorable a la primera mandataria y al partido gobernante (Gallo, 2012), intensificando la fortaleza del oficialismo dentro de un contexto partidario sumamente frágil (Alegre, 2010).

Pudimos advertir también que, en configuraciones partidarias institucionalistas, la aplicación de reglas de nominación organizadas desde el poder estatal tampoco garantiza la pretendida legitimación (en estos casos, asociada a la idea de resolución precedida por competencia pluralista y no de plebiscitación, como en el otro modelo) del candidato electo. Es decir, en partidos relativamente sólidos, con bases militantes suficientemente participativas (motivadas por incentivos colectivos ideológicos), en los que haya posibilidades de recambio dirigencial y reglas fiables para solventar las desavenencias (como el FA), se torna superflua la apelación a la ciudadanía independiente para legitimar al candidato partidario (ya que estos están en condiciones de determinar endógenamente quién es el postulante más viable y representativo entre los diversos contendientes competitivos existentes en sus filas). Además, en ellos, la utilización de mecanismos de esta índole podría desvirtuar las atribuciones entre miembros y no miembros del partido en cuestión, subrogando sus funciones y derechos organizacionales (Gallo, 2012).

Por eso, no es casual que el caso uruguayo haya sido el único de los tres estudiados aquí en el cual la incorporación legal del método de primarias abiertas no surgió de la voluntad del partido gobernante en aras de lograr un bonus con su aplicación. En efecto, con la celebración de internas abiertas, en el FA no se alcanzaron los objetivos pretendidos teóricamente por los defensores de este instrumento. Es decir, los caracteres institucionalistas recién citados no evitaron el impacto negativo que conlleva una interna conflictiva, con rivalidades expuestas, concurrencia ciudadana decreciente, indefiniciones posteriores y la consagración final de la alternativa menos moderada; pero sí contribuyeron a la ulterior neutralización de estas falencias y a la reconstrucción de la unidad partidaria<sup>55</sup>.

## Conclusiones

En este trabajo nos propusimos evaluar una cláusula establecida formalmente en las legislaciones electorales (la implementación oficial de primarias o internas abiertas presidenciales, con injerencia de los órganos de poder público para certificar su desenvolvimiento), atendiendo al impacto

---

<sup>55</sup> La incorporación de Astori como vicepresidente (aunque demoró en efectivizarse) pulió las discrepancias y permitió recuperar el perfil moderado que había facilitado la llegada del partido al poder (Latinobarómetro, 2009).

que ha tenido sobre el funcionamiento de ciertas fuerzas políticas que se inscriben en la denominada “nueva oleada progresista” latinoamericana, que llegaron al gobierno tras el extendido reclamo popular de recuperar la capacidad reguladora del Estado en la vida política y de mejorar las instituciones existentes. Para ello, hemos escogido a tres partidos/movimientos (AP, de Ecuador, FPV/PJ, de Argentina y FA, de Uruguay), ejemplificando cada uno de los supuestos paradigmas de recomposición política emergentes, en los que, desde determinada perspectiva, se ha dividido a este proceso.

Si bien no aspiramos a generalizar las conclusiones extraídas de tan sólo tres casos de análisis, consideramos, no obstante, que los hallazgos provisorios aquí obtenidos pueden sentar las bases para indagaciones futuras. Así, subrayamos que, con sus diferencias estructurales y particularidades coyunturales, ninguno de los partidos ha alcanzado, tras el uso de primarias, los valores pretendidos por los propulsores del sistema, ni como organización social ni como entidad pública gubernamental. Estimamos también que los corolarios indeseados que a menudo provoca la inobservancia de aquellas expectativas teóricas podrían ser más fácilmente atenuados o compensados en partidos que ostentan un carácter institucionalista, ya que éstos exhiben originariamente niveles de representatividad más altos (tanto en la dimensión interna como en la externa). Igualmente, si determinada fuerza política (sea institucionalista o rupturista) presenta, tras las primarias, consecuencias que no sean manifiestamente discordantes con las pretensiones normativas y si, además, obtiene un efecto legitimador con ellas, es posible que adquiera un bonus con el empleo de este método. Sin embargo, la consecución de tal bonus —en especial, en organizaciones rupturistas, en las que éste generalmente se liga a la plebiscitación del apoyo presidencial— puede implicar un éxito en su adaptación a la lógica electoralista de las primarias, pero al precio de promover un modo de vinculación política semejante al de la era neoliberal (que suponía la reducción de los partidos a meras agencias electorales, subordinadas a la dinámica proselitista y a la promoción de candidaturas individuales). A propósito, varios autores consideran —con diferentes valoraciones al respecto— que las agrupaciones rupturistas se adecuan mejor al modelo partidario propio de la izquierda clásica, es decir al modelo leninista (Petkoff, 2005), o que son más fieles al ideal socialista (Pousadela, 2010: 10), contrastando con la claudicación principista que le atribuyen a sus pares institucionalistas (Gallo y Bartoletti, 2012: 18). Sin embargo, lo cierto es que la debilidad de las estructuras organizativas y la sujeción del partido a la voluntad de un líder, constituyen una negación de lo que ha sido históricamente la izquierda: primero organización, programa, estrategia y fuerzas propias (Trujillo, 2011: 162).

En el caso uruguayo, para el FA, la reelaboración del programa partidario le permitió presentarse ante la sociedad, sincerando sus aspiraciones

frente los electores anteriormente cautivos y frente aquellos que lo vislumbraban como una factible alternativa a las opciones existentes. A la vez, cuando el FA desarrolló atributos institucionalistas, moderando su ideología y adoptando un perfil partidario más orgánico, pudo adaptarse a las restrictivas normas constitucionales fijadas por los sectores derechistas (en las que se incluían las primarias abiertas), logrando posteriormente conquistar el poder en dos períodos consecutivos. Sin embargo, en las primeras internas abiertas reales, con competencia efectiva, el FA no alcanzó los objetivos trazados en teoría y obtuvo un handicap de cara a la elección nacional (que, no obstante, pudo ser mitigado, factiblemente, gracias a sus características institucionalistas preexistentes). En efecto, los elementos internos que le habrían permitido a esta coalición sobreponerse al subproducto perjudicial de las primarias son los mismos que la habían conducido, desde un principio, a prescindir de la utilización de este mecanismo selector externo.

En los casos de Ecuador y de Argentina, la motivación real que había llevado a los partidos de gobierno a instaurar esta normativa estuvo ligada básicamente a la necesidad de contener y disciplinar a los actores faccionales internos. Empero, su aplicación tuvo un impacto divergente en ellos, en virtud de la idiosincrasia de cada partido y de las circunstancias políticas sucedidas desde que la iniciativa fue tomada hasta que realmente se implementó.

En el primer caso, AP se encontraba en el pináculo de popularidad cuando resolvió adoptar nuevas reglas electorales que presuntamente generarían efectos renovadores y democratizadores en los partidos. No obstante, esta medida ocasionó un alto costo político para la fuerza gubernamental (Ospina, 2009), que terminó quedando públicamente asociada con prácticas antidemocráticas y elementos del esquema de poder que pretendía sustituir. Si bien en la elección posterior, AP obtuvo un holgado triunfo (aunque inferior que los anteriores), esto posiblemente se haya relacionado —al igual que en el caso argentino— con la enorme asimetría existente en el campo de la competencia electoral. Efectivamente, Correa debió confrontar con múltiples oponentes poco convocantes, en su mayoría provenientes del viejo régimen y localizados espacialmente en la derecha (Ospina, 2009); lo cual también le permitió mantener la polarización originaria, apareciendo en el imaginario colectivo como la única y legítima expresión de la presunta izquierda regional en auge.

El FPV/PJ, por su parte, salió fortalecido, primero, porque pudo superar coyunturalmente las circunstancias que lo habían llevado a necesitar dirimir sus disputas internas en una contienda pública y nacionalizada (tras lo cual, no obstante, volvió a adquirir una morfología verticalista, desprovista de opciones competitivas), y después porque logró hacer ver que la nueva

situación (emergida de un acontecimiento externo y accidental) era fruto de las flamantes reglas, que habían generado incentivos destinados a la recomposición del nexo representativo. Empero, más allá de las características específicas de esta peculiar elección primeriza, lo cierto es que el impacto que este mecanismo producirá de aquí en adelante en el FPV/PJ tiene conexión directa con sus rasgos constitutivos, en particular con su naturaleza populista y oficial, dependiente de un liderazgo presidencial exitoso, popular e internamente incuestionado.

Así, mientras esta fuerza política se mantenga en el poder —con sus subsectores alineados, conservando su piso histórico de aceptación pública—, sobre todo si el *incumbent* está habilitado para la reelección<sup>56</sup>, para cualquier desafiante interno la opción más conveniente va a seguir siendo competir por fuera del partido —plausiblemente, cultivando un perfil ideológico diferenciado del oficial— en un escenario similar al de 2011<sup>57</sup>. A la inversa, en caso de producirse una contienda real, lo más verosímil es que ésta provenga de una situación de debilidad o conflictividad previa, difícil de paliar mediante los resortes internos, promoviendo casi inevitablemente primarias disputadas y divisivas (agravadas por el acotado tiempo intereleccionario existente<sup>58</sup>, que no favorece la recomposición de las disidencias intestinas); con efectos indeseados para la integridad partidaria.

Como reflexión final, entendemos que la modificación de las normativas electorales referidas a la mecánica interna partidista —incluida en la abarcativa agenda reformista regional— puede entrar en contradicción con elementos del modelo recipiente, en particular, si la fuerza política gobernante (llamada o no partido) carece de una estructura sólida, estable y organizada.

Efectivamente, sostenemos que las reglas electorales son emergentes del entramado institucional en el que se construye la política mediatizada, y no modelos proclives a prefigurar la conducta de los actores (ya sea, internos o externos); al tiempo que son los partidos, a través del satisfactorio cumplimiento de sus funciones consustanciales, los que recrean la institucionalidad democrática, conectando a los actores sociales con la esfera del poder. Curiosamente, cuando se subvierte ese orden causal, se pronuncian los inconvenientes que se pretendía resolver. Es decir, cuanto más sólida sea la institucionalidad vigente, más coherentes y representativos serán los partidos y más adecuados sus mecanismos de funcionamiento

---

<sup>56</sup> No casualmente, luego de las elecciones se reflató el tema de la reforma constitucional.

<sup>57</sup> Aquí, el hecho de que Duhalde haya procurado diferenciarse ideológicamente de Cristina Fernández potenció la visualización —desacertada— del FPV como un partido centroizquierdista.

<sup>58</sup> Es de poco más de dos meses, la mitad que en Uruguay que es de cuatro (léase, ambas legislaciones).

interno. Y viceversa. Cuando la institucionalidad es precaria, los partidos presentan falencias y las reglas partidarias están supeditadas a las decisiones del líder, la aplicación de normas electorales internas tiende a ser funcional a la mera voluntad de aquél; consiguientemente, con el paso del tiempo (y en ausencia del líder), tales normativas subsistirían como estructuras vacías de fuerza transformadora y de contenido, encorsetando el accionar de los nuevos actores participantes.

Así, concluimos que la intervención de los órganos del Estado en la vida interna de los partidos políticos no suele ser acorde ni con el ideario izquierdista ni con las premisas de la democratización partidaria y la renovación institucional; al tiempo que, paradójicamente, con su uso continuo y prolongado se pueden terminar reavivando las tendencias conservadoras y regresivas que en su momento habían originado el retiro de la política institucionalizada y el menoscabo del partido como auténtico instrumento de lucha popular y agente motorizador de la transformación social.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2009). “Los partidos pequeños saldrán fortalecidos”, disponible en: [www.argentinaelections.com](http://www.argentinaelections.com).
- Acosta, Alberto (2011). *Análisis de coyuntura*, Ecuador, Flacso.
- Alcántara Sáez, Manuel (2002). “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”, Working Paper N° 293, Kellogg Institute, Notre Dame.
- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2003) (coords.). *Partidos políticos de América Latina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica-IFE.
- Alegre, Pablo (2010). “Los giros a la izquierda en el Cono Sur”, en Alegre, Pablo et al., *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno*, Buenos Aires, Ciccus-Clacso.
- Alegre, Pablo, Rocío Annunziata, Florencia Antía, et al. (2010). *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno*, Buenos Aires, Ciccus-Clacso.
- Altman, David (2002). “Percepción ideológica de los partidos”, Cuadernos del Claeh N° 85, Claeh, Montevideo.
- Arroyo, María (2012). “Vencer la dedocracia”, disponible en: [www.vistazo.com/imprensa/pais](http://www.vistazo.com/imprensa/pais).
- Avritzer, Leonardo (2009). “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina”, en Arnson, Cynthia, Ariel Armony, Catalina Snukivitz, et al. (eds.), *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Bartolini, Stefano (1996). "Cosa è 'competizione' in política e como va studiata", en *Revista Italiana di Scienza Política*, Vol. XXVI, N° 2.
- Billie, Lars (2001). "Democratizing Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties", en *Party Politics*, Vol. 7, N° 3.
- Blanco Valdés, Roberto (2001). *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, sociedad*, Madrid, Alianza.
- Boix, Carles (1998). *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Borón, Atilio (2004). "Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner", en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 1, diciembre.
- Borón, Atilio (2008). *Socialismo siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?*, Buenos Aires, Luxemburg.
- Botana, Natalio (2005). "La ambición del partido propio", disponible en: [www.eges.com.ar](http://www.eges.com.ar)
- Bromhead, Peter (1970). *Life in Modern America*, Londres, Longman Group.
- Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti (2004). *Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942-1999*, Winston-Salem, Graylyn International Center-Wake Forest University.
- Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro (2011). "Participation and Effects of Primary Elections in Uruguay", ponencia presentada en la IPSA-ECPR Joint Conference, San Pablo.
- Caetano, Gerardo (2009). "¿Vino nuevo en odre viejo? El 'test' de 2009 sobre los cambios de la política uruguaya", en Narbondo, Pedro e Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República), *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*, Montevideo, Fin de Siglo Editorial-Clacso.
- Canzani, Agustín (2009). "Cuando el éxito puede generar riesgos. Posibles efectos paradójales de los logros del gobierno", en Narbondo, Pedro e Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República), *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*, Montevideo, Fin de Siglo -Clacso.
- Canzani, Agustín (2011). "¿Tipos raros? La lógica de la opinión pública detrás de los resultados electorales", en Buquet, Daniel y Niki Johnson (coords.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Cardarello, Antonio y Jaime Yaffe (2011). "Crónica de una victoria anunciada", en Buquet, Daniel y Niki Johnson (coords.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Carey, John y John Polga-Hecimovich (2007). "The Primary Elections 'Bonus' in Latin America", disponible en: [polisci.fsu.edu/research/documents/C&PH%20April%202007.pdf](http://polisci.fsu.edu/research/documents/C&PH%20April%202007.pdf).
- Castañeda, Jorge (2004). "Las dos izquierdas latinoamericanas", disponible en: [www.project-syndicate.org/commentary/castaneda3/Spanish](http://www.project-syndicate.org/commentary/castaneda3/Spanish).
- Colomer, Josep (2000). "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política*, Rosario, Homo Sapiens.

- Constantino, Mario (2012). “Coincidencias entre el PRI y AP”, disponible en: [www.vistazo.com/impresa/pais/?id=4919](http://www.vistazo.com/impresa/pais/?id=4919).
- Chávez, Daniel, César Rodríguez y Patrick Barrel (2008). *La nueva izquierda en América Latina*, Madrid, Catarata.
- Cheresky, Isidoro (2007) (comp.). *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial.
- D’Alessandro, Martín (2011). “Las primarias quitaron expectativas a la elección general”, disponible en: [www.argentinaelections.com](http://www.argentinaelections.com).
- Dal Maso, Juan (2011). “Sobre el ‘mal menor’ y el ‘voto útil’”, disponible en: [www.ips.org.ar](http://www.ips.org.ar)
- De la Torre, Carlos (2008). “Populismo, ciudadanía y estado de derecho”, en De la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso Ecuador.
- Escolar, Marcelo (2011). *Discusión sobre la nueva ley electoral*, Buenos Aires, Casa Generación Política Sur.
- Ferreira Rubio, Delia (2009). “Conferencia sobre internas abiertas”, disponible en: [www.cadal.org](http://www.cadal.org).
- Freidenberg, Flavia (2003). “Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina”, en *Biblioteca de la Reforma Política*, N° 1, septiembre.
- Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky (2007). “Organización informal de los partidos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 184, enero- marzo.
- Gallo, Adriana (2010). “Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 10, N° 14.
- Gallo, Adriana (2011). *Internas abiertas y representatividad democrática: análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Gallo, Adriana (2012). “Democratización, representación, transparencia y equidad electoral. Debate acerca de la reforma política en argentina”, en *Revista Administración & Ciudadanía*, Vol. 6, N° 2.
- Gallo, Adriana y Julieta Bartoletti (2012). “Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda. Los casos del Frente Amplio, Alianza País y el Frente para la Victoria”, en *ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales*, N° 12.
- Garcé, Adolfo (2010). “Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N° 2.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé (2005). *La era progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Garretón, Manuel (2000). *Política y sociedad entre dos épocas*, Rosario, Homo Sapiens.
- Garretón, Manuel (2001). “Política, partidos y sociedad en la época contemporánea”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.

- Gimpel, James, Adam Hoffman y Elizabeth Kaufmann (2000). "A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation", University of Maryland.
- Guerra, Pablo (1999). "Para comprender la estructura política en el Uruguay", Serie Documentos de Trabajo N° 1, Cencadec, Montevideo.
- Harnecker, Marta (2011). *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*, Quito, Abya-Yala.
- Haro, Ricardo (2002). *Constitución, poder y control*, México D.F., Universidad Autónoma de México.
- Hawkins, Kirk (2008). "La organización populista. Los círculos bolivarianos en Venezuela", en De La Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso.
- Key, Valdimer Orlando (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York, Thomas Crowell Company.
- Lanzaro, Jorge (2004). *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fesur-Fin de Siglo.
- Lanzaro, Jorge (2008). "La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas", Working Paper, UAM.
- Larrea, Gustavo (2009). "Entrevista", en *Hoy. Primer diario en línea de América del Sur*, disponible en: [www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-poder-se-esconde-detras-del-buro-de-alianza-pais-328827.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-poder-se-esconde-detras-del-buro-de-alianza-pais-328827.html).
- Le Duc, Lawrence (2001). "Democratizing Party Leadership Selection Party Politics", en *Party Politics*, Vol. 7, N° 3.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- López, Adrián y Paula Cubillos (2009). "Análisis del referéndum constitucional en Ecuador", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 33, enero.
- Lynch, Nicolás (2007). "What the Left means in Latin America Now", en *Constellations*, Vol. 14, N° 3.
- Maldonado, Nixon (2009). "Las primarias de Alianza País", disponible en: [nixonm.blogspot.com.ar/2009/02/las-primarias-de-alianza-pais.html](http://nixonm.blogspot.com.ar/2009/02/las-primarias-de-alianza-pais.html)
- Martínez Barahona, Elena (2003). "Uruguay", en Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México D.F., Fondo de Cultura Económica-IFE.
- Mocca, Edgardo (2006). "Izquierda, república y justicia social", en *Revista Debate*, Año 4, N° 180.
- Mora, Galo (2010). "Movimiento del oficialismo absorberá a grupos de alianza", en *El Universo*, abril.
- Moreira, Carlos (2007). "Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina", en *Pensamiento Plural*, Año I, N°1.
- Muñoz, Ricardo (2003). *Crisis de representación y reforma política*, Río Cuarto, Cepri.
- Murillo, Victoria (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.

- Murillo, Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav (2010). "Electoral Revolution or Democratic Alternation?", en *Latin American Research Review*, Vol. 45, N° 3.
- Mustapic, Ana María (2000). "Ventajas y desventajas de las internas abiertas", ponencia presentada en el Seminario de Reforma Política de Vicepresidencia de la Nación- Ministerio del Interior, Rosario.
- Navia, Patricio (2009). "Conferencia sobre internas abiertas", disponible en: [www.cadal.org](http://www.cadal.org).
- Nelson, Sue (1999). "Partidos políticos y candidatos", disponible en: [www.aceproject.org/main/espanol/ei/eif01.htm](http://www.aceproject.org/main/espanol/ei/eif01.htm).
- Novaro, Marcos (2006). "Kirchner, izquierda y populismo", disponible en: [www.espaciospoliticos.com.ar/index.php](http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php).
- Novaro, Marcos (2011). "La decantación de las candidaturas opositoras", disponible en: [tn.com.ar](http://tn.com.ar).
- Orellana, Clemente (2009). "Las vergonzosas primarias de Alianza País", en *El Diario*, febrero, disponible en: [www.eldiario.com.ec/.../109089-las-vergonzosas-primarias-de-alianza-pais/](http://www.eldiario.com.ec/.../109089-las-vergonzosas-primarias-de-alianza-pais/).
- Orozco Henríquez, Jesús (2003). "La democracia interna en los partidos de partidos políticos de Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", conferencia dictada en el VII Congreso Iberoamérica de Derecho Constitucional, Sevilla.
- Osborne, Martin (1995). "Spatial Models of Political Competition under Plurality Rule", en *Canadian Journal of Economics*, Vol. 28, N° 2.
- Ospina, Pablo (2009). "Transiciones. Ecuador después del referéndum", Análisis de coyuntura, CEP, Quito, disponible en: [www.cepecuador.org/images/PDFs/coyuntura\\_febrero%202009.pdf](http://www.cepecuador.org/images/PDFs/coyuntura_febrero%202009.pdf).
- Pachano, Simón (2010). "Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N° 2.
- Paramio, Ludolfo (2003). "La democracia tras las reformas económicas en América Latina", Documento de trabajo 99-03, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba.
- Peruzzotti, Enrique (2008). "Populismo y representación democrática", en De la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso.
- Petkoff, Teodoro (2005). "Las dos izquierdas", en *Nueva Sociedad*, N° 197, mayo-junio.
- Polsby, Nelson (1983). *Consequences of Party Reform*, Nueva York, Oxford University Press.
- Pomares, Julia (2011). "PASO o no PASO, esa no es la cuestión", en *Clarín*, agosto, disponible en: [www.clarin.com/opinion](http://www.clarin.com/opinion).
- Pousadela, Inés (2010). "Introducción", en Annunziata, Rocío, Florencia Antía, et al., *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno*, Buenos Aires, Ciccus-Clasco.
- Quevedo, Luis (2004). "¿Quién es Kirchner?", en Natanson, José, *El presidente inesperado: el gobierno de Kirchner según los intelectuales argentinos*, Buenos Aires, Homo Sapiens.

- Rahat, Gideon y Hazan Reuven (2001). "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", en *Party Politics*, Vol. 7, N° 3.
- Ramírez, Franklin (2007). "Mucho más que dos izquierdas", en *Nueva Sociedad*, N° 205, septiembre-octubre.
- Ramos Jiménez, Alfredo (2001). *Los partidos políticos latinoamericanos*, Mérida, CIPC.
- Ranney, Austin (1968). "Representativeness of Primary Electorates", en *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 12, N° 2, mayo.
- Rinesi, Eduardo (2004). "¿Quién es Kirchner?", en Natanson, José, *El presidente inesperado: el gobierno de Kirchner según los intelectuales argentinos*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Romero, Luis Alberto (2004). "Quién es Kirchner?", en Natanson, José, *El presidente inesperado: el gobierno de Kirchner según los intelectuales argentinos*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Sartori, Giovanni (1976). *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza.
- Serrano, Alfredo (2011). "La revolución ciudadana en Ecuador: intentos de desestabilización y profundización del proceso", Seminario, Universidad de Buenos Aires.
- Siavelis, Peter (2005). "La lógica oculta de la selección de candidatos", en *Estudios Públicos*, N° 98, otoño, disponible en: [www.cepchile.cl/dms/archivo\\_3540\\_1766](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3540_1766).
- Spota, Alberto (1990). "Elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias", en *La Ley*, N° 744.
- Straface, Fernando y María Page (2010). "Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?", Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 71, Cippac, Buenos Aires.
- Tonelli, Luis (2011). "Los PASO por arriba", disponible en: [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org).
- Trujillo, Jorge (2011). "El nuevo ciclo de la izquierda latinoamericana", en *La Tendencia*, N° 12, octubre-noviembre.
- Tullio, Alejandro (2011). "Discusión sobre la nueva ley electoral", Jornada de discusión nueva ley electoral, Casa Generación Política Sur, Buenos Aires.
- Unda, Mario (2008). "Diálogo sobre la coyuntura", en *Ecuador Debate*, N° 73, abril.
- Vilas, Carlos (2005). "La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares", en *Nueva Sociedad*, N° 197, mayo.
- Von Baer, Ena (2006). "Primarias en Chile: una propuesta", en Serie Informe Político N° 94, Libertad y Desarrollo, Santiago.
- Ware, Alan (1996). *Political Parties and Party Systems*, Nueva York, Oxford University Press.
- Weyland, Kurt (2007). *What's Right About Latin American Left?*, Texas, Texas University.
- Yaffé, Jaime (2005). *Al Centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Montevideo, Linardi y Risso.
- Zovatto, Daniel (2001). "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias; 1978-2000", en *Revista CLAD*, N° 21, octubre.

Zuásnabar, Ignacio (2009). “Evaluación de las elecciones internas. Análisis y perspectivas de las elecciones nacionales de octubre”, Monitor campaña electoral 2009, Universidad Católica-Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, disponible en: [www.kas.de/upload/dokumente/2009/07/Monitor\\_Electoral\\_Zuasnabar.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/2009/07/Monitor_Electoral_Zuasnabar.pdf).

**Palabras clave**

regulación oficial sobre mecanismos partidarios – giro a la izquierda – América del Sur – reforma política – internas abiertas

**Key words**

official regulation on nomination mechanisms – turn to the left – South America – political reform – open primary elections

**Abstract**

In this paper we will study three political parties (AP in Ecuador; FA in Uruguay and FPV in Argentina) which demonstrate the so-called “turn to the left” in Latin America and have emerged as a viable alternative to the neoliberal paradigm of the ‘90s. These were affected by certain institutional amendments which aimed precisely at recovering the central role of the State, which took upon itself the responsibility for political and partisan life, and to re-establish itself as a representative agent, designating some democratic decision-making principles in its internal organization. Despite their differences, in the three selected cases, the new electoral regulations had theoretically similar aims. Nevertheless, here we consider that the change in rules and the consequent establishment of this nominative mechanism has not produced positive results in any of the analyzed political parties.

# El miedo político bajo el prisma de Hannah Arendt

MAXIMILIANO KORSTANJE

Universidad de Palermo, Argentina

mkorst@palermo.edu

*Si bien el miedo es una emoción presente en todos los seres vivos, exclusivamente el hombre tiene la particularidad de estructurarlo manipulando no solo el entorno sino el horizonte temporal. En consecuencia, sólo el hombre puede crear una geografía y una narrativa del miedo. Cada sociedad teme por diferentes cuestiones ya que sus organizaciones culturales difieren. Empero, en algún punto, el miedo, por medio de la construcción de lo que la inseguridad representa, permite el pasaje de la democracia a la dictadura. En ese contexto, tomamos y ponemos bajo el ojo crítico las contribuciones de Hannah Arendt en cuatro obras principales, ¿Qué es la política?, La condición humana, Eichmann en Jerusalén y Los orígenes del totalitarismo.*

## Introducción

Riesgo y seguridad son conceptos fundamentales de toda ciudadanía y lo son como argüía Hobbes (y luego de éste Foucault) en el sentido que ambos pueden funcionar como mediadores entre un estadio de naturaleza total donde “todos” tienen derecho a todo, por tanto a nada. El principio de civilidad permite prevenir la “guerra de todos contra todos”. Los hombres se debaten entre dos tendencias igualmente de fuertes pero contradictorias, el deseo por los bienes del otro y el temor a ser expoliado por ese otro. Esta dicotomía se salva por medio de un tercero (Leviatán) a quien se le confiere legitimidad, ley y poder para regular la vida en sociedad. En este sentido, el miedo no desaparece por completo sino que aún en estado de civilidad se mantiene subyacente en la construcción política misma (Hobbes, 1998; Hill y Sirczuk, 2007; Strauss, 2006)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Inicialmente, Hobbes plantea un tema de debate que no había sido tratado hasta antes de su intervención; el sujeto posee una naturaleza dual ya que, por un lado, desea los bienes del prójimo (que no necesariamente es prójimo), a la vez que teme ser despojado de los propios por un tercero. Para ello, básicamente los hombres confieren por medio de un pacto de común acuerdo el uso de la fuerza a un tercero: el Leviatán. El motivo parece ser claro a grandes rasgos, evitar la “guerra de todos contra todos” y establecer un estadio civil que garantice cierta estabilidad. De esta misma forma, dice el autor “de esta ley de naturaleza, según la cual estamos obligados a transferir a otros aquellos derechos que, retenidos, pertur-

Sin embargo, uno de los problemas conceptuales de las perspectivas hobbesianas ha sido la trivialización en la construcción del otro. Si el hombre sólo teme por sí mismo, Hobbes no puede explicar aquellas conductas en donde la conducta no se mueve sino por el temor a que un ser querido sea dañado (en tanto que otro cercano a mí). El miedo no solo opera en una categoría de mismidad, de afuera hacia adentro sino también lo hace teniendo como objeto de protección a otros ajenos al *self* (Korstanje, 2010). Segundo, la racionalización de la política, la cual empieza con el abordaje hobbesiano, implica comprender al sistema social como una conjunción de voluntades individuales y subjetivas que exclusivamente dialogan resignando su propio interés. Cuando ello sucede, se da lo que B. Susser (1992) denomina la “democracia conservadora”. La moderación para esta perspectiva debe imponerse a la ideología que lleva al fanatismo. El problema se suscita cuando progresivamente esta forma objetiva de hacer la política erosiona las bases de la participación legitimando las formas y estructuras del statu quo.

La cuestión de la legitimidad ha sido crucial a muchos pensadores políticos desde Hobbes. Empero, desde el tratamiento de Hannah Arendt<sup>2</sup>, la concepción del Estado moderno no ha sido descrita con mejor fiabilidad y exactitud. Mientras para Hobbes el miedo es el fundador de lo político, para Arendt (también para Spinoza)<sup>3</sup> lo político se desdibuja y da lugar al autoritarismo (aun en una organización democrática) cuando los hombres actúan movidos por el temor. Aquello que para Hobbes es una imposición para evitar una

---

baban la paz de la humanidad, se deduce una tercera ley, a saber: que los hombres cumplan los pactos que han celebrado. Sin ello, los pactos son vanos, y no contienen sino palabras vacías, y subsistiendo el derecho de todos los hombres a todas las cosas, seguimos hallándonos en situación de guerra” (Hobbes, 1998: 118). En esta lectura precedente obtenemos tres causas que explican la naturaleza discordante y conflictiva del hombre en estado natural: la competencia en donde los hombres se impulsan a atacarse para obtener algún beneficio; en segundo lugar, la desconfianza cuya función se encuentra vinculada a lograr una seguridad interna, y por último la gloria cuya dinámica estima reputación y honor (ser reconocido frente a los demás). Pero en condiciones de constante conflicto, los hombres corren grandes riesgos de perder la vida y con ella la posibilidad de ser estimados; de ello resulta la necesidad de convenir la paz y gozar de sus beneficios.

<sup>2</sup> Su nombre original era Johanna Arendt nacida en Linden-Limmer, hoy Hannover, Alemania. Politóloga alemana de origen judío que a raíz del nacionalsocialismo perdiera su ciudadanía hasta que se le confiere la estadounidense. Arendt sufrió los devastadores efectos del nacionalsocialismo alemán y esas experiencias atravesaron toda su obra política y filosófica.

<sup>3</sup> Spinoza también adhiere a Hobbes en el sentido de afirmar que el miedo es un sentimiento fundamental al espíritu humano, pero para este pensador es considerado un factor negativo para la vida política. Los hombres pierden su libertad si se someten al Estado y no solo ello, sino la posibilidad de conectarse a otros por medio de sus emociones. La coacción de la ley que tanto defienden los hobbesianos es en Spinoza la precondition para la exacerbación del deseo individual que conlleva a la expansión del egoísmo.

situación peor, en Arendt toma el sentido de una restricción a la libertad humana. Las contribuciones de Arendt se presentan como importantes a la hora de comprender los motivos y causas por las cuales una sociedad aparentemente democrática se hace dictatorial. En ese contexto, tanto temor, seguridad como riesgo juegan un rol más que importante. Si bien existe una gran variedad de obras que pueden consultarse, escritas por Arendt, focalizaremos nuestra atención en *¿Qué es la política?* (1997), *La condición humana* (1998), *Eichmann en Jerusalén* (2006) y *Los orígenes del totalitarismo* (1987).

## **El origen del miedo político**

El miedo político ha sido un concepto que lleva años de existencia en la filosofía (si no más, remontándose a los presocráticos). Desde Aristóteles hasta Hobbes, pasando por las más variadas perspectivas como las de Montesquieu o Tocqueville, todos han visto en el miedo una variable importante de la vida social y política de un Estado o ciudad (por más de dos milenios). Por este motivo, es importante trabajar en esta sección la relación del miedo con el poder político en Corey Robin (quien mantiene una gran influencia de Arendt).

El miedo o temor, como lo imaginamos, conduce voluntariamente al sujeto a la apacible tranquilidad de la vida pero lo obliga a renunciar a ciertas actitudes de resistencia (pasividad). Al reconstruir el mito judeo-cristiano de Adán y Eva, Dios descubre que luego de comer del árbol prohibido tanto Adán como Eva desarrollan un nuevo sentimiento el cual los lleva a esconderse. Antes del pecado, el hombre caminaba libremente por el jardín del Edén hasta que el rigor del trabajo esclaviza sus cuerpos y sus mentes. En consecuencia, C. Robin advierte, la imposición ético-moral trae consigo consecuencias indeseables, el miedo. El autor elabora una análoga comparación de la situación de Adán con respecto a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en donde miles de estadounidenses salieron forzosamente del letargo cultural en el cual se encontraban. La sociedad americana había estado sujeta a diversos miedos asociados a la Guerra Fría o las revueltas raciales, mas desconocían su responsabilidad directa en la conformación del problema. Todo miedo es principalmente político pues su interés radica en la dominación.

El miedo se construye, de esta forma, en trampolín hacia la homogeneización de las controversias subyacentes antes del momento crucial que ha despertado a la sociedad. Ese momento mítico es reinterpretado siguiendo una lógica bipolar de amigo-enemigo y genera la movilización de recursos humanos o materiales con fines específicos. En los enemigos, por

regla general, se deposita una serie de estereotipos con el fin de disminuir su autoestima y masculinidad. Demonizados no tanto por lo que han hecho sino por sus conductas sexuales, atribuimos a los enemigos (terroristas) grandes desórdenes psicológicos. La incorregibilidad de estas anomalías conlleva a la idea de confrontación y posterior exterminio. El miedo como sentimiento primario debe ser encuadrado dentro del sistema de creencias que en ocasiones conecta con la ansiedad. De alguna forma, Robin sugiere que el miedo político no debe entenderse como un mecanismo “salvador del yo” sino como un instrumento de “elite” para gobernar las resistencias dadas del campo social. Éste, a su vez, posee dos subtipos: interno y externo. Si el enemigo externo se construye con el fin de mantener a la comunidad unida frente a un “mal” o “peligro”, el interno surge de las incongruencias nacidas en el seno de las jerarquías sociales. Cada grupo humano posee diferenciales de poder producto de las relaciones que los distinguen y le dan identidad. La tendencia a identificarse con una cultura o una nación se corresponde con la negación de la sociedad política. Los intelectuales ansiosos identifican a las sociedades civiles como la base sobre la cual deberían edificarse las relaciones sociales. Instituciones sociales asumen un papel de protagonismo en la configuración de la sociedad; en la política tradicional los electores ven corrupción y maximalismo utilitarista. El liberalismo ansioso busca un “yo más fuerte” que no logra encontrarse, hecho por el cual aumenta su decepción (Robin, 2009).

Análogamente a Robin, R. Bernstein explora la conexión entre religión y patriotismo para definir al miedo político. Su tesis central radica en que la corrupción de las instituciones se da cuando las metas sobrepasan las capacidades éticas de la sociedad, cuando el objetivo se hace más importante que los pasos a seguir, debilitando la capacidad de la sociedad para hacer frente a los totalitarismos. Desde dicha perspectiva, Bernstein toma las contribuciones de H. Arendt con respecto a la construcción del mal y su relación con el holocausto sucedido en Auschwitz. Definiendo previamente al mal como *toda intención de trivializar la esencia humana*, Bernstein (2006) asegura que una de las estrategias de los regímenes totalitarios consiste en monopolizar y manipular todo lo que en esta vida es espontáneo y simple. Siguiendo este argumento, los grupos en el poder intentan imponer una lógica bipolar que construye dos realidades antagónicas, rompiendo las posibilidades de toda negociación. Bernstein discute la manera en que la corrupción, aun dentro de los sistemas democráticos, puede ser manipulada y transformada en una construcción de expansión ideológica. El voto universal no es prerequisite suficiente para afirmar que un país es democrático o no, sino por el contrario lo que determina el grado de democracia es la capacidad de dialogar e intercambiar posiciones (Bernstein, 2006).

Lo que para Robin es cuestión de hegemonía, para Bernstein sugiere cierto dogmatismo en el discurso que nada tiene que ver con la religión. El totalitarismo de pensamiento no surge de la religión ni de la política, pero las utiliza, las corrompe y las presenta como instrumentos que “dignifican” sus intereses. En lo personal, el trabajo de Bernstein explora cómo la tergi-versación y la petrificación de ciertos valores religiosos son funcionales para generar mayor legitimidad en un momento de la historia humana caracterizada por la incertidumbre y el temor. En efecto, los hombres son más proclives a la sumisión voluntaria cuando experimentan procesos de miedo, ansiedad e indecisión. Existe una tendencia inevitable dentro de las democracias occidentales al autoritarismo en cuyo caso la ciudadanía debería mantenerse expectante y en alerta (Bernstein, 2006). Tanto para Robin como para Foucault y Bernstein el miedo es en tanto que político una herramienta (no el fin en sí mismo) para lograr el adoctrinamiento interno. Este miedo puede actuar por medio de un enemigo tanto externo como interno. En la próxima sección arribaremos al pensamiento de H. Arendt respecto no solo de lo político, sino de las necesidades de seguridad construidas por los totalitarismos.

### **Ciencia política, comportamiento y cultura**

El humor político, término utilizado por los padres fundadores de la “ciencia política”, evoca la necesidad de comprender la relación entre el poder y el ciudadano de una forma sistemática. Cada sociedad y forma económico-social mantendría según esta postura su propio humor político que dependiendo de sus variables subyacentes manifestaría una tendencia a la democracia o al autoritarismo. Tal vez uno de los problemas de mayor profundidad en los politólogos americanos ha sido, a diferencia de los filósofos de la política, su falta de interés por los hechos históricos y la evolución en el comportamiento humano. Este hecho ha llevado a problematizar la política de una forma incorrecta, por lo menos en su planteamiento formal. Siendo la ciencia política moderna un producto cultural de los Estados Unidos, admite el profesor Dahl, no es extraño observar la aceptación acrítica de cánones y categorías propios de la organización republicana estadounidense, descartándose otras formas culturales no occidentales, comúnmente etiquetadas como “autoritarias” (Dahl, 1992). Por su parte, D. Easton escribe que el origen de la política como ciencia nace de un impedimento, de una obstrucción. Desde el momento que el ciudadano no conoce las barreras éticas de la vida política por estar principalmente alejado de ella, el estudio del comporta-

miento político ayuda no solo a comprender las matrices y diferentes cuotas de poder sino ayuda a navegar en momentos de incertidumbre y crisis (Easton, 1992). Todo el mundo político se debate en la dicotomía entre democracia y búsqueda de poder. Escriben al respecto Almond y Verba (1963) que la diferencia entre democracia y totalitarismo estriba en que mientras la primera ofrece al hombre la posibilidad de participar y gestionar las decisiones, el segundo sólo lo convierte en súbdito del poder. No obstante, existen ocasiones en las cuales un régimen perfectamente democrático se convierte en totalitario, la pregunta tal vez debe ir dirigida en otra dirección: ¿cuáles son los factores sociales y actitudinales para que ello ocurra?

Un correcto análisis amerita separar lo político de lo pseudopolítico. En este sentido, lo pseudopolítico es definido como cualquier intento por subordinar lo político a los meros intereses de una persona o grupo. Mientras la política surge de la diversidad y opera por medio de la educación para la convivencia, la pseudopolítica apela al miedo y a la inseguridad como formas de adoctrinamiento<sup>4</sup>. En consecuencia, la pseudopolítica es inversamente proporcional al sentimiento de seguridad ciudadana. En forma más o menos directa, la extendida falta de seguridad jurídica y miedo conlleva un estadio con una vinculación estrecha a la dictadura (Bay, 1992)<sup>5</sup>. Precisamente, ella da seguridad donde las instituciones democráticas viciadas o vaciadas no pueden hacerlo y en ese acto se justifica como “la mejor” y “única” alternativa posible ante una crisis que la precede. En este punto de la discusión, Arendt aún tiene mucho para decir, cuyas principales contribuciones deben ser desempolvadas. El primer elemento de estudio en la conformación del “totalitarismo” es *la presencia del mal* por medio del cual existe una subhumanización del “diferente”<sup>6</sup>. El temor, siguiendo este razonamiento, funcionaría como un mecanismo de investidura que aísla al “peli-

---

<sup>4</sup> A diferencia de otros autores, C. Bay no intenta desterrar a la pseudopolítica como un vicio de la política sino que discute hasta qué punto ambas, política y pseudopolítica se necesitan y hasta coexisten, sino comprender cómo los elementos pseudopolíticos de voluntad de poder personal desdibujan a la alteridad y democracia.

<sup>5</sup> La contribución esencial de Bay es la consideración moral de la política. Cuando la misma se desprende de su forma moral pierde su razón de ser. La política es funcional al bienestar del ciudadano (ello implica proteger valores tales como la seguridad, la justicia y la libertad). Seguramente hoy uno de los triunfos de la pseudopolítica es la falta de crítica y aceptar sin juicio previo que la “democracia” es la mejor forma de organización posible. Ante este mandato, se realizan actos amorales e inmorales en su nombre. La reacción ante estas estrategias de deformación termina por legitimar la dictadura.

<sup>6</sup> Mientras el absolutismo adquiere una naturaleza común a muchos regímenes políticos, en Arendt el “totalitarismo” no solo implica coacción y autoritarismo, sino que una voluntad política general de anular la subjetividad humana. Por ende totalitarismo y absolutismo no son conceptos similares.

groso” (por las razones que fueran), lo cosifica y transforma en un objeto tabú<sup>7</sup> (Freud, 1997).

## **Arendt y la condición humana**

En su libro *La condición humana* Arendt define a la *vita activa* como la condición básica de existencia del hombre por medio de la cual se distinguen tres actividades: labor, acción y trabajo. La primera es descrita como un proceso biológico del cuerpo cuyo crecimiento y decadencia están vinculados al proceso de la vida; su función se encuentra asociada a asegurar la supervivencia de la especie. Trabajo, por el contrario, engloba lo “no-natural” del existir humano ya que no sigue ningún ciclo biológico. Éste permite construir un mundo que es siempre “artificial”, dotado de cosas para satisfacer las necesidades del hombre y su propia condición. Por último, la acción no sería otra cosa que la “mediación” entre cosas que promueven la pluralidad. La condición humana comprende la relación con otros que a su vez se condicionan mutuamente, de esa relación es desde donde nace el principio de la política como mediadora entre la condición del hombre y la realidad misma (objetividad del mundo) (Arendt, 1998).

---

<sup>7</sup> Quien mejor ha estudiado la relación entre el tabú y el miedo es S. Freud. Según su desarrollo todas las culturas desarrollan un terror primitivo al incesto que es sustentado por un tótem, animal sagrado, que confiere la razón de ser al grupo o clan. Esta estirpe prohíbe las relaciones sexuales con integrantes, hermanos y hermanas, del mismo grupo (exogamia) a la vez que las patrias se descomponen en dos mitades. El incesto entre hermanos se encuentra presente en la mayoría de las literaturas míticas, Freud, entonces, considera que la exogamia es el principio solidario de la tribu. Las prohibiciones que expresan el horror al incesto se fundamentan por medio de “evitaciones” que limitan las formas de comercio de personas y sus respectivas edades para ser intercambiados. Romper estas normas implica un grave castigo que va desde la cárcel en las sociedades moderna hasta la pena de muerte en las más primitivas. La evitación de la suegra, por ejemplo, en muchas culturas incluso la nuestra enfatiza en una forma de visualizar la diferencia. El yerno es aceptado recién cuando nace su primer hijo hecho por el cual las contribuciones del profesor Freud nos llevan a pensar que existe relación entre el tabú al incesto, la extranjería y la hospitalidad, aunque este punto es un tema pendiente en *Tótem y tabú* (Freud, 1997). Tabú tiene un origen polinesio vinculado a un “peligro sagrado” cuyo significado es análogo al hebreo “*kodush*”. Si bien sus restricciones parecen muy diversas, es de común interés notar que el tabú nace de un temor arcaico que se ha transmitido de generación en generación por siglos. Freud insiste en que el tabú puede ser comprendido como un código moral “no escrito” que atraviesa, en diferentes formas, todas las culturas humanas. Las personas que violan estas normas se convierten ellas mismas en tabú hasta el punto de dejarse morir, en casos más extremos o redimirse por medio de algún ritual expiatorio. Desde esta perspectiva, su función social radica en proteger a los grupos de diferentes aspectos que se tornan disfuncionales para la vida y/o la producción económica. La fuerza que confiere sentido al tabú está directamente vinculada al mal o a lo “demoníaco” y se activa por medio del peligro derivado de tocar cadáveres, visitar zonas prohibidas, casamientos y relaciones estériles en lo económico, regular el consumo de ciertos alimentos, robo de la propiedad y proteger a los niños de los animales, entre otros muchos.

Si bien el pensamiento de Arendt dista bastante del hobbesiano, ella reconoce que todos los seres humanos están determinados por la violencia hacia los otros y de esos otros hacia uno mismo. Pero el poder en un tercero regulando al estado de naturaleza es contradictorio. Por un lado, se asegura la legitimidad con el monopolio del poder pero pierde la libertad para tomar decisiones. Cuando un órgano ejerce violencia todos los miembros de la sociedad se hacen iguales ante quien coacciona. Es importante entonces comprender que violencia y poder no son términos que en esta forma de filosofía trabajen juntos. Para ello, necesario se torna ejercer el poder pero no coactivamente, sino como una forma de libertad vinculando acción con idea. Entiéndase bien, el poder no es la capacidad de sumisión del otro, sino la convergencia de idea y acto en donde deviene la existencia humana misma y su capacidad de progreso. El hombre tiene la habilidad de dudar de sí mismo y del mundo, ejerciendo la desconfianza, no como imposibilidad, sino como forma predictiva que anticipa el peligro. La promesa pretende dominar la doble duda humana (consigo y con la naturaleza) como opción para adueñarse de uno mismo. Cuando el hombre pierde su sentido de seguridad, la promesa se apodera de todo, incluso del futuro. En este punto, la discusión versa sobre un eje dicotómico, poder y soberanía son dos conceptos antagónicos. Esta última es considerada espuria. La soberanía reside en la incapacidad de cálculo del futuro limitando la independencia humana la cual es posible por articulación de la “promesa”. La voluntad de asociación se ve desdibujada por la promesa (Arendt, 1998: 242-243).

Siguiendo este argumento, el poder es la base fundamental de la esfera pública por la cual los hombres pueden congeniar procesos de solidaridad (caridad) comunes a sí mismos y a otros. Por ejemplo, el feudalismo ha enseñado que el bien solo puede serlo cuando es común, y cuando los hombres cuidan de sí mancomunadamente. Existía en el feudalismo una tensión entre la vida de todos los días plagada de frustraciones y el esplendor religioso. Pero ambas estaban integradas por cuanto la pobreza era parte de la salvación. Los intereses de la Iglesia estaban vinculados a unir a la comunidad. Con la desintegración feudal nace el jefe de familia como el primer individuo capaz de aplicar justicia, y con el hogar la necesidad de privacidad. Por su parte, la caridad es definida como la base de la solidaridad la cual se caracteriza por darle identidad al grupo, los ladrones, los ejércitos, los comerciantes tienen un sentido específico de caridad, solidaridad que los vincula entre sí y los distingue del resto. En el mundo moderno donde las personas se juntan en una sociedad de masas que las homogeneiza, la caridad impide que todos quieran lo mismo o que todos puedan ser agrupados y seleccionados. Aquí cabe preguntarse, ¿cómo el hombre llega al totalitarismo y a negar su propia condición?

El totalitarismo comienza con la reducción humana y su cosificación en manos del hedonismo<sup>8</sup>. Si el trabajo con sus propias leyes terminaba en un fin de acumulación, el hombre sólo vencía el aislamiento por medio de las relaciones laborales que vinculaba su cuerpo con otros. El hedonismo como concepto se institucionaliza cuando el cuerpo se transforma en el receptáculo de la propiedad. En otras palabras, el éxito en hacer de la existencia humana algo privado y cosificado se deja seducir por el hedonismo ya que éste último es definido como una doctrina que sólo conoce como verdaderas las sensaciones corporales, desdibujando los límites entre vida privada y pública. Sin lugar a dudas, estas páginas condensan una idea negativa sobre el hedonismo presentándolo como el enemigo real de la vida política. Los productos de los hombres pueden no solo ser mejores que toda la creación sino además que el propio hombre. Esta concepción lleva a una idea de prescindir de la esfera pública y de sustitución por lo privado. El sentido de la existencia es aceptación y no cambio de su esencia.

Por último, el debilitamiento del sentido común crea reclusión y alienación. Se crea un mundo “alienado” donde los hombres con sus productos se convierten en esclavos del mercado. La tesis central de Arendt es que la alienación de la modernidad consiste en adecuar los sentidos humanos a un relativismo sobre la moral y la realidad cuyas implicancias determinan un sentido expandido de egoísmo. En los sistemas hedonistas, la justificación del suicidio funciona como un argumento bipolar de ordenamiento del mundo en base al placer y al dolor. La sociedad moderna ha hecho de la maximización del placer su principal baluarte. No obstante, dolor-placer no logran la felicidad sino el individualismo que más tarde lleva a la privación y a la necesidad de ídolos (Arendt, 1998: 123-125).

¿De dónde vendría entonces el totalitarismo? Arendt reflexiona sobre esta pregunta y responde, del conformismo que obliga al hombre a renunciar a su libertad. La igualdad de los miembros de un grupo lleva a un vaciamiento de poder que, lejos de no ser político, se transforma en una tiranía; en una organización donde todos asumen una simplificación de derechos y obligaciones por las que nadie responde, el totalitarismo llena ese vacío. Como se verá a continuación en su obra *¿Qué es la política?*, Arendt complementa la idea diciendo que si el esquema orgánico de un solo hom-

---

<sup>8</sup> En otros pasajes de la obra *La condición humana*, como por ejemplo las páginas 299-300 y 335-336, se habla en forma análoga de “sensualismo”, el cual es definido como la capacidad de experimentar sensaciones que permiten imaginar el mundo que se corresponde con la creación de la ciencia moderna. En la era moderna, el hedonismo (Arendt, 1998: 335) que siempre ha obligado al hombre a la introspección por acción del dolor, es reemplazado por una nueva forma, que utiliza el “cálculo del placer” y la concreción de metas como precondition para la felicidad.

bre estructura a un grupo, la burocracia moderna por medio de la impersonalidad genera una de las versiones más crueles de la dictadura (Arendt, 1997)<sup>9</sup>.

El origen social del hedonismo y la impersonalidad comienzan con la reforma protestante y su sacralización de los bienes de consumo. Arendt reconoce cómo la reforma protestante permitió extender sobre la propiedad privada y sobre el trabajo un manto de ejemplaridad que ha distanciado al hombre de su verdadera condición. La vida pública es posible si las necesidades básicas están satisfechas y la persona es libre para estar en el mundo, pero con el advenimiento del Estado-nación la propiedad adquirió un matiz puramente político. La propiedad no era entonces usada para llevar una vida en la política, sino para acrecentar las desigualdades o las distinciones con los demás. Nace la riqueza como valor asociado al protestantismo. La reforma ha generado una extraña adición por el instrumentalismo, el cual se explica por la necesidad de crear enemigos (externos o interno) para justificar los propios fracasos (Arendt, 1997: 277-279).

Los grandes descubrimientos de la época moderna motivaron la inversión del orden establecido entre la *vita* contemplativa y la *vita activa*. La propia contemplación se había vaciado de significado, que hasta ese tiempo todas las actividades de la *vita activa* se habían juzgado y justificado en la medida que el pensamiento fue el sirviente de la acción como ésta había sido la asistente de la contemplación de la verdad divina en la filosofía medieval y la asistente de la contemplación de la verdad del ser en la filosofía antigua. En aquellas naciones donde la Iglesia Católica seguía siendo fuerte, el principio económico de la predestinación no prosperó, como sí lo hizo en aquellas donde la acción católica se fue replegando. La pérdida progresiva de certeza es sin lugar a dudas el legado más claro que el capitalismo moderno ha recibido del protestantismo (Arendt, 1997: 304). Una de las contribuciones más importantes de Arendt al estudio político del totalitarismo es la dependencia con otros dos componentes: el mal y la alienación.

## La política

En su libro *¿Qué es la política?* queda en evidencia el rol del prejuicio como herramienta que involucra la distorsión del otro. En palabras de la

---

<sup>9</sup> El tratamiento de Arendt sobre el totalitarismo es muy similar al de E. Fromm. Su posición original vinculada a la influencia de Heidegger de un ser-con-otros, no se limita a una posición existencialista extrema donde la existencia precede a la esencia y entonces se hunde la ontogenia en un solipsismo, sino que vuelve a la tradición de los filósofos escolásticos clásicos. Este punto le da a la perspectiva de Arendt cierta autonomía conceptual.

propia autora, “consiguientemente el prejuicio representa un gran papel en lo puramente social: no hay propiamente ninguna forma de sociedad que no se base más o menos en los prejuicios, mediante los cuales admite a unos determinados tipos humanos y excluye a otros” (Arendt, 1997: 53). Se debe acordar que el prejuicio recurre al pasado para fundamentar ideas impuestas por otros y no consensuadas que cercenan la libertad. Debido a la gran complejidad del mundo, el ciudadano busca mediadores que le ayuden a comprender la realidad, lo que le pasa a él y lo que les sucede a otros. Los prejuicios tienen un papel importante en la política moderna pues simplifican la realidad. Precisamente para evitar una alerta sobrehumana sobre la interpretación de los eventos, los prejuicios permiten comprender una situación que de otra forma sería incomprensible. En algún punto, sin embargo, esta naturaleza se transforma en opresiva pues aísla al ciudadano de la vida realmente política. Los prejuicios han situado a la política en el lugar equivocado (Arendt, 1997).

Si como hemos dicho el sentido de la política es la libertad, su misión es asegurar la “vida” desde una perspectiva más amplia. La libertad política no se comprende en nuestro sentido actual sino como la imaginaban los griegos, una libertad prepolítica y aristocrática formada por los mejores, todos ellos vinculados a un espacio propio que fundamentaba dicha libertad. Uno de los errores conceptuales, aclara Arendt, es asumir que la política ha existido desde siempre y presupone la coacción física. La verdadera política sólo empieza donde acaban las necesidades materiales. Por lo tanto, la tiranía o el despotismo es la antipolítica (Arendt, 1997: 141).

Arendt critica que la democracia actual no nace de las instituciones sino de la regulación del temor político, reconociendo que la acción política no se corresponde exclusivamente con el temor sino también en la libertad contextualizada históricamente. El prejuicio lleva al hombre a pensar que la política es su condición primera, cuando en realidad dista de serlo. La política es sinónimo de creación y emancipación creativa garantizada por medio de la convivencia y el diálogo. La función de los prejuicios es crear sentido en una sola dirección y con fines específicos. Uno de sus mayores peligros para la vida pública parece ser la tergiversación del pasado. Desde una perspectiva moral, el hombre es capaz no solo de desprenderse de sus prejuicios sino de ejercer con autoridad el juicio. La necesidad de cambio ante la posibilidad de catástrofes se corresponde con un alto grado de alienación que lleva a los hombres a desentenderse de sus acciones y a despreocuparse de las posibilidades futuras. Por el contrario, todo cambio renace si cambian las leyes y constituciones que condicionan el comportamiento del hombre con otros hombres. Entonces, volvemos a preguntarnos, ¿es la implantación de prejuicios que cercenan la libertad del hombre lo que nos lleva hacia el mal?

La filosofía política de Arendt es ante todo una forma de comprender la ideología y su influencia en el sentido de seguridad de las sociedades; o mejor dicho, cómo la complacencia ante el miedo lleva a lo absoluto. Sin embargo, admite el profesor Monje Justo, la violencia no necesariamente debe ir ligada a la política, siempre y cuando se pueda trascender la hipocresía de la “ley del más fuerte”. Este pensamiento, ampliamente presente en Arendt por ser testigo de la Segunda Gran Guerra, lleva indefectiblemente a la lucha de todos contra todos. Tal vez Hobbes no equivocó el diagnóstico sino sus causas confundiendo el síntoma con la enfermedad misma. El totalitarismo como eje del mal lleva a una paradoja, a saber, que las herramientas para combatir ese mal son peores. La acción cerrada, dice Arendt, genera violencia. Siguiendo el mismo argumento, la discusión ética sobre el bien y el mal se torna estéril si dejamos de lado al rol del instrumentalismo (medios para un fin). En efecto, Monje Justo no se equivoca cuando (parafraseando a Arendt) se pregunta: ¿puede ser moral el bombardeo a Hiroshima y Nagasaki, aun cuando los pretextos de terminar la guerra suenen convincentes?<sup>10</sup>.

### **Arendt y la presencia del mal**

H. Arendt, en su libro *Eichmann en Jerusalén*, narra algo más que su propia experiencia como testigo del juicio al coronel de las SS capturado en Argentina. Centrada en la tesis del show mediático conducido por el fiscal, la autora asume que potencialmente Eichmann no era un asesino psicópata con ansias de tortura sino un simple hombre cuyos apetitos políticos de progreso y bienestar lo llevaron a ser eficiente en su tarea. Lo que Arendt cuestiona, y por lo que ha sido tan fuertemente criticada, es la relación que existe entre lo moral y lo instrumental. En otras palabras, como la lógica instrumental no reconoce razones morales, poco importa si Eichmann era bueno o malo. El aspecto más representativo de la discusión es que todos somos potenciales Eichmann cuando nos movemos en el mundo sin espíritu crítico. Según la junta psiquiátrica que lo examinó, Eichmann no solo no reconocía patologías psicológicas sino que tampoco era antisemita, admite

---

<sup>10</sup> La referencia a esta discusión puede verse en la jurisprudencia de la ley y la tesis del decisionismo que enfrentó a Hans Kelsen con Carl Schmitt. Para el primero, la norma positiva siempre debía quedar ajena a la voluntad de los hombres buscando, de esa forma, el bien común, mientras para el segundo toda norma o ley no podía ser sostenida sin la legitimidad del más fuerte y por ende a la naturaleza de la decisión política. La discusión resume que aun cuando (las leyes de Nuremberg de separación racial) hayan sido legales, pueden no ser éticas. Ese es el punto central en donde el pensamiento de Arendt se hace necesario. Para mayor información véase: Kelsen (1994, 1996) y Schmitt (1990).

Arendt, sino un simple burócrata con un gran respeto por la ley. Las leyes de “Nuremberg” legitimaban las políticas nazis contra ciertas minorías de la población civil. En perspectiva, Eichmann buscaba la aprobación del superior y no el mal del prójimo. En su desarrollo, se demuestra convincentemente qué tan banal y burocrático puede ser aquello que llaman “el mal absoluto” (Arendt, 2006).

Es importante mencionar que por este trabajo Arendt fue incomprendida y tildada de “antisionista”. Su posición frente al juicio de Eichmann no estaba necesariamente asociada a juzgar a quien estaba en el banquillo de los acusados sino a comprender el rol de la alienación como forma estereotipada de anulación de la consciencia. Si bien su desarrollo fue juzgado por la crítica de ingenuo y superficial en los primeros años de la publicación de la obra (ya que Eichmann no era ni más ni menos que un coronel de las SS con todo lo que ello representa<sup>11</sup>), su notable agudeza intelectual lleva a repensar hasta qué punto “cualquiera de nosotros” podríamos haber contribuido a generar el “mal extremo” simplemente por no escuchar o adormecer nuestra consciencia. Arendt tiende un puente entre la filosofía ética de los *philosophes*, quienes sostenían que las normas morales determinan lo que es o no ético y la razón kantiana. Si para Hobbes, y Durkheim, la moral es una creación social sujeta a la estructuración de procesos que trascienden la libertad humana de elección, para Kant lo bueno y lo malo es parte de la esencia humana. Por tanto, es la crítica del juicio aquella que lleva hacia un estado moral. Es importante notar que el tratamiento de Arendt tiene una limitación. ¿Es una persona responsable y moralmente condenable cuando comete una acción instigado por otro?, ¿por ejemplo bajo efectos de una ideología o incluso de las drogas?

La respuesta para Harry Frankfurt sería absolutamente no. La responsabilidad moral no está fundamentada ni por las causas ni los efectos del daño, sino por la alternativa del sujeto en evitar hacer lo que hizo. Ya sea amenazado o movido por el miedo, si una persona comete un crimen se admite que esa persona estuvo condicionada por una fuerza externa, sien-

---

<sup>11</sup> Hannah Arendt no repara en el hecho que Eichmann había tejido una estrategia para deslindarse de sus cargos y que su posición era argumentar “que recibía órdenes” y que los hechos no habían sido planeados por él sino por sus superiores. Los críticos de Arendt como Scholem saben que la historia no puede ser contada de la boca de sus protagonistas simplemente porque tienen intereses en juego, ya sean las víctimas como los victimarios; y no huelga decir, Eichmann indudablemente estuvo involucrado en el “genocidio judío”. Eichmann no solo era responsable de los cargos sino que no había tenido el menor arrepentimiento. Lo interesante de esta discusión, que es la contribución de Arendt, es que culpable o inocente, Eichmann puede hacer este salto moral porque anula su consciencia, la duerme en la trivialidad de una nueva época, la modernidad. Eichmann se entrega voluntariamente a la banalidad del mal y entonces es moralmente condenable. Para mayor detalle ver Frankfurt (2006).

do plenamente responsable de su acto. Sólo una persona deja de ser moralmente responsable cuando existe falta de alternativas antes de cometer el acto; es decir, sólo podría haber hecho lo que hizo (Frankfurt, 2006). El argumento expuesto lleva a contradecir la propia tesis de Arendt sobre Eichmann. El acusado era moralmente responsable por sus actos. La alienación no es una categoría suficiente para deslindar responsabilidad moral porque en uso de sus facultades el sujeto escoge embriagarse de la copa de la ideología. En forma análoga, Merleau Ponty admite que nuestra consciencia no se encuentra completamente determinada por la historia ni tampoco por la alienación. Nos esforzamos por pensar que vivimos en una sociedad feliz hasta que la realidad nos golpea. Este movimiento sutil pero poderoso es lo que nos hace débiles. La guerra permite construir monumentos y recordatorios pero nada nos prepara para pensar que realmente se trata de víctimas de un ritual que les excede. Siguiendo este razonamiento, Merleau-Ponty (1964) sugiere que el antisemitismo es una cuestión compleja que no se agota con el odio, sino con la indiferencia. Nos horrorizan los “nazis” no por su antisemitismo sino por la importancia que le damos al tema. Esta siniestra mistificación, alrededor del nazismo, no permite una correcta visualización de los factores que han coadyuvado en el advenimiento de Hitler al poder. Los nazis, por el contrario, recuerdan que los líderes son mistificados por los mitos fundadores que les preceden. El antisemita no puede imaginarse cómo infligir dolor al pueblo judío, si primero no ha atravesado por ese dolor. Muchos de los declarados antisemitas, de hecho, serían incapaces de torturar a un hombre. Su odio sólo se encuentra mediado por el mito. La idea de un “judío-malo” está motivada por un proceso de alineación que actúa sobre su mentalidad. En este punto, el pensamiento occidental no ha comprendido que la “consciencia” mantiene un poder extraño entre las personas llevándolas a cometer actos que las alejan de sí mismas. Incluso el sentido marxista de consciencia es una realidad fabricada, mediada culturalmente.

Pero los críticos de Arendt lejos están de reconocer sus contribuciones respecto a la banalidad del mal, tema a examinar en la próxima sección.

## **La banalidad del mal**

La banalidad del mal se contrapone a la presencia del mal “radical”, concepto este último elaborado y mencionado en *Los orígenes del totalitarismo* (1987). El mal extremo se encuentra fuera de la naturaleza humana, empero se manifiesta por el accionar de las personas. Desde el momento en que el juicio de Eichmann es presentado como un reporte de hechos inter-

pretados bajo la experiencia de su autora, ello le valió varias críticas que la acusaban de no ser objetiva, ya que no puede existir un divorcio entre el contexto y el individuo. Esta forma de pensamiento cuestiona seriamente la posibilidad de “una banalidad del mal” ya que los hechos no pueden experimentarse fuera de la historia. La banalidad del mal como concepto representa un comportamiento subjetivo que no implica perversidad sino complacencia<sup>12</sup>. Si se parte de la base de que el pensamiento cumple un rol esencial en los temas éticos, entonces el mal es definido por Arendt como la falta de pensamiento y juicio, que es una de las características primordiales de los hombres “banales”. De esta forma, se advierte que el pensamiento (lejos de ser similar al significado) protege a los hombres de las influencias de las ideologías. Lo que finalmente horroriza de Eichmann no son sus pensamientos sino la posibilidad de que sus actos hayan trascendido “lo que uno mismo puede comprender” moralmente (Bueno Gómez, 2010).

Si para Arendt el espacio público es un lugar donde la acción y la comunicación se juntan, en Sloterdijk el hombre de la cultura moderna ha perdido su mirada crítica y con ella la posibilidad de vincularse con otros —fuera de la escena mediática—. La modernidad ha inventado al “perdedor” y al resentimiento como emoción paralizante. El espectáculo público, desdibujado en su esencia, parece hoy ser funcional al usufructo generado por el consumo y por las diversas frustraciones que transforma en resignación. En lugar de tomar espacio en el debate público, el hombre posmoderno se contenta con aumentar su poder o riqueza y autoestimularse con el consumo desmedido.

La posición de Arendt con respecto al mal parece clara a grandes rasgos, la despersonalización y el instrumentalismo pueden hacer más daño a una sociedad que cualquier otra cosa. La cuestión de lo maligno y el terror que ello despierta debe considerarse exclusivamente un problema político. Al respecto dice C. Robin (2009: 188), “si a algún otro pensador le debemos nuestro agradecimiento, o nuestro escepticismo, por la noción de que el totalitarismo fue antes que nada una agresión contra la integridad del yo inspirada por una ideología, es sin dudas, a Hannah Arendt”. Pero sin lugar a dudas, el pensamiento arendtiano sobre lo político se sitúa en oposición a T. Hobbes. Si en el británico el miedo lleva a la idea de una pacificación forzosa, en Arendt la sumisión se corresponde con una evidente falta de confianza personal. ¿De dónde proviene tanta disparidad en el pensamiento de ambos filósofos? Robin parece encontrar una respuesta tentativa asociada a la visión (en Arendt) de un yo cada vez más fragmentado y débil.

---

<sup>12</sup> Recordemos que Arendt reporta el juicio de Eichmann en Jerusalén desde su experiencia y lo que observa pero desconoce son los hechos históricos en los que el acusado estaba inserto al finalizar la guerra. Para mayores detalles ver Carta de Shollem a Arendt (Arendt, 2005).

Entre Hobbes y Arendt, el “yo” había sufrido cambios sustanciales producto de revoluciones y contrarrevoluciones políticas. Las contribuciones de Tocqueville en la conformación de una idea que implica “la pequeñez del yo” frente a la libertad han permanecido en la forma de concebir el miedo político de Arendt (Robin, 2009).

El “terror total” se encontraba orientado a destruir de raíz la libertad y la responsabilidad por los propios actos en aras de la eficiencia racional. Tal como enfatiza Robin, la brutalidad de los crímenes cometidos tanto por nazis como por bolcheviques fue posible aludiendo a la despersonalización de la víctima, al despojo de todos sus derechos y deberes como ciudadano racional, como persona. El objetivo se presenta como externo al sistema ético-moral por voluntad del más fuerte. Esta forma de pensar, propia del existencialismo alemán del cual Arendt no se podía desprender, le causó serios dolores de cabeza ya que fue acusada por sus propios correligionarios judíos de “traidora”. Las respuestas culturalistas que apuntaban al holocausto y/o terror total como resultados de la herencia cultural alemana o rusa, no la convencían en absoluto. Ella sostenía, quizás erróneamente, que lo sucedido en Alemania o Rusia podía ser replicado en cualquier otra nación. Fue así que en su desarrollo Arendt presentaba a un Eichmann desprovisto de una “maldad extrema” casi diabólica, sino como un producto acabado de la lógica legal-racional cuya voluntad crítica había sido colapsada por la ideología nacionalsocialista.

Tan similar en su argumento a los primeros frankfurtianos (como el caso de Fromm), Arendt insistía en que el miedo político se estructuraba alrededor del hombre-masa cuyos intereses son sacrificados a favor de un líder. Carente de expectativas, política y objetivos, la masa poseía una personalidad patológica de anomia y desarraigo. Esta desorganización era potencialmente funcional a los intereses de los caudillos totalitarios quienes brindaban (temporalmente) un alivio a la ansiedad del aislamiento. Lo cierto parece ser que:

...así anunció Arendt desde muy pronto su orientación tocquevilliana; fue Tocqueville quien primero recurrió a la masa como fuente generadora de la tiranía moderna y quien argumentó que la experiencia primaria de la masa no era el miedo hobbesiano ni el terror de Montesquieu —ambos respuesta al poder superior— era más bien la ansiedad del desarraigo. Como Tocqueville, Arendt creía que la masa era el motor primario de la tiranía moderna y que la ansiedad anómica era el combustible. Si bien apreciaba que los gobernantes totalitarios como Stalin habían creado las condiciones sociales para esa ansiedad —y que otros regímenes totalitarios podían hacer lo mismo—, el impul-

so primario de su argumento fue que la ansiedad de la masa era resultado de una anomia persistente y que producía un movimiento a favor del terror totalitario (Robin, 2009: 196).

A diferencia de Tocqueville quien asumía que la ansiedad era causa de la igualdad, Arendt la considera como derivada de la desestructuración de las clases sociales y el desempleo. A diferencia del aislamiento, el cual implicaba que el sujeto siguiera inserto en un ámbito laboral con relaciones ciertamente estables, la falta de empleo depreciaba la calidad humana confiándola a la desesperación, a la soledad. El problema central en la tesis de Arendt sobre el terror total es que despoja a los actores de toda responsabilidad ética y moral por sus actos. Convirtiéndolos en casi “niños de pecho” en busca de prestigio y estatus, nuestra filósofa desdibuja los límites entre el victimario y la víctima. El problema de la victimización, como convergencia entre victimario y víctima, es abordado por la filósofa M. Pía Lara quien en su libro *Narrar el mal* toma las contribuciones de Arendt en el estudio del totalitarismo. Todo movimiento totalitario encierra un daño moral a la sociedad misma, que debe ser expiado y resarcido. Ese daño ha sido producto de un contexto específico y anclado en un momento del tiempo que jamás puede extrapolarse; no obstante, eso no implica renunciar a la memoria. Lara lleva el argumento de Arendt a una posición difícil, ¿cómo recordar hechos traumáticos del pasado, deshaciéndose de los prejuicios del hoy? Una respuesta tentativa para quienes lean *Narrar el mal* es por medio del “juicio reflexionante”.

El juicio “reflexionante” no solo ayuda a la gente a comprender los desastres morales como Auschwitz, sino a reconstruir una historia integradora de la subjetividad, y no una versión subjetiva de la historia. Al igual que Arendt, Lara acepta que la crueldad ha sido una pasión humana demostrada a lo largo de siglos y siglos de historia, pero en otro ángulo argumenta que el sobreviviente y su versión ayudan a comprender el evento y, lo que más importante es, la mayor cantidad de voces (de esos sobrevivientes) permiten la construcción de una memoria amplia sobre el pasado. La banalidad del mal en Arendt, admite Lara, coincide con el rol del poder como silenciador de la “consciencia moral” ya que sin ella el totalitarismo no sería posible (Lara, 2009). Los movimientos totalitarios son un producto de una versión sesgada del pasado que lleva a cosificar al ciudadano, unilateralizarlo en una cuestión de todo o nada. Los totalitarismos también se nutren del sufrimiento ya que pueden legitimarse por la búsqueda constantes de “chivos expiatorios”.

La idea de una falsa conspiración junto a una moral debilitada por el orgullo personal son dos de los elementos que Arendt ha explicado confor-

man una mente absoluta. Arendt, Robin y Lara coinciden en ver a la seguridad y al temor como instrumentos de control y mantenimiento de privilegios que previenen el cambio social necesario para una saludable vida política. La tendencia a identificarse con una cultura o una nación se corresponde con la negación de la sociedad política. Los intelectuales ansiosos identifican a las sociedades civiles como la base sobre la cual debería edificarse las relaciones sociales. Iglesias, universidades y ONG asumen un papel de protagonismo en la configuración de la sociedad; en la política tradicional los electores ven corrupción y maximalismo utilitarista. El liberalismo ansioso busca un “yo más fuerte” que no logra encontrar, aumentando así su decepción y frustración. El liberalismo del terror da, en esta circunstancia, una respuesta a un yo desilusionado. La cuestión es ¿cómo y a qué precio? El terror justifica la presencia de la ley y el poder parcial del Estado. La falta de límites y restricciones predispone al yo psicológico en la más atroz de las violencias, tan desenfrenada como terrorífica. El sentimiento de inseguridad promovido por los “movimientos totalitarios” implica no solo la cosificación de sus adherentes sino además la infrahumanización de los chivos expiatorios (sean estos “enemigos reales” de la república o fabricados).

La nomenclatura de un enemigo abre la puerta a la demonización y a la inseguridad política en dos frentes, el interno y el externo. A diferencia de otros pensadores, Arendt ve en el temor un sentimiento que no lleva a la autopreservación sino todo lo contrario, al aislamiento y por ende a la destrucción de la república. Sus contribuciones, en resumen, han servido a lo largo de los años para denunciar cómo el miedo político no debe entenderse como un mecanismo “salvador del yo” sino un instrumento de “elite” para gobernar las resistencias dadas del campo social. La demonización alude a crear tanto enemigos internos como externos. El sentido último es generar adoctrinamiento dentro del mismo grupo. Este último se construye con el fin de mantener a la comunidad unida frente a un “mal” o “peligro” que se presenta ajeno a la misma. Esta amenaza atenta contra el bienestar de la población en general. Por el contrario, el primer tipo surge de las incongruencias nacidas en el seno de las jerarquías sociales. Cada grupo humano posee diferenciales de poder producto de las relaciones que los distinguen y le dan identidad. Aun cuando este sentimiento también es manipulado por grupos exclusivos, su función es la “intimidación” interna (Robin, 2009). La modernidad parece haber desdibujado los límites de la sociedad hasta el punto de desintegrar en la supuesta integración, desorientando y confundiendo a la ciudadanía. La creación de espacios desprovistos de sentido desdibuja la utilidad del programa político en aras del reconocimiento social. De esta forma, el discurso de la seguridad alude a una falsa caridad propuesta por el mercado, en detrimento de los verdaderos valores

morales. La *macdonalización* de la tragedia consiste en canalizar el consumo masivo en pos de una buena causa, por ejemplo, cuando se cuelga un cartel en un establecimiento de comidas rápidas que dice “compre aquí para salvar a los sobrevivientes del terremoto de Haití” (Zizek, 2009; Rasmussen, 2011).

En su libro *Economy of Fear*, Lars Svendsen (2007) considera que el temor es un sentimiento que atenta contra la vida democrática además de ser improbable en su propia esencia. Por regla general, tememos al terrorismo pero aun cuando nunca hayamos sido víctimas de él. La paradoja radica en que a mayor nivel de beneficios materiales que ayudan a la seguridad del hombre, mayor es la inseguridad percibida. La razón nace de una utopía narcisista por medio de la cual nos “creemos” el centro del destino. De todas las catástrofes que puede acarrear el mundo, nosotros los seres humanos atribuimos a nuestro existir la causa de todas ellas, y también vivimos ilusionados en que nuestra tecnología podrá domesticar el mundo a imagen y semejanza. La confianza debe ser la única herramienta que los hombres deben adoptar para poder revertir los efectos disgregantes del miedo. Pero ¿confianza en quienes o en quién?

## **El totalitarismo**

Arendt se encuentra abocada a estudiar y expandir la comprensión del totalitarismo a través de dos movimientos típicos de su época, el nacionalsocialismo y el estalinismo. Su categoría de análisis es el “imperialismo continental” por medio del cual explica la consolidación del movimiento totalitario. Claro que, para que este régimen pueda llevarse a cabo, uno debe preguntarse por el papel de la propaganda y los medios comunicativos. En efecto, los totalitarismos llegan al poder a través del discurso conspirativo, ora, la presencia de un mal que amenaza el bienestar de la población y de los más vulnerables, mujeres y niños. La teoría conspirativa necesita siempre descontextualizar y despersonalizar al otro diferente. La función de este mecanismo es la expansión del poder de una forma “patológica y enfermiza”<sup>13</sup>. No obstante, al igual que otros como Fromm, Arendt advierte que el peligro del totalitarismo no se aplica sólo a Alemania y Rusia, sino también a los Estados Unidos y la forma de vida capitalista (Arendt, 1987, tomos 1 y 2). El proceso totalitario es posible cuando el ciudadano se convierte en un consumidor trivial anulando su consciencia y su capacidad para ejercer el pensamiento crítico.

---

<sup>13</sup> Los términos no son de Arendt, son nuestros.

El totalitarismo se desprende de las normas éticas so pretexto de servir al pueblo, pero en el fondo sacrifica a sus propios adherentes. Muchos nacionalsocialistas y comunistas denunciaban estar en manos de una conspiración internacional, pero no dudaban en entregar a sus propios familiares para ganar mayor estatus y prestigio frente a los ojos de sus correligionarios dentro del partido. Los totalitarismos, admite Arendt, no son un mero producto de la propaganda, aun cuando sus discursos son reforzados por medio de narrativas que apelan a la emocionalidad, por el contrario los totalitarismos descansan en *la desconfianza, el idealismo y la conformidad* (Arendt, 1987, tomo 3). En líneas generales, dichos movimientos descansan en los siguientes puntos centrales:

- 1) La sociedad es organizada mediante artilugios que desdibujan la clásica división de clases.
- 2) Existe un fuerte apego del líder con la masa de ciudadanos quienes rápidamente lo olvidan una vez muerto o depuesto el régimen.
- 3) A diferencia de los estados autoritarios, los totalitarios tienen control completo de la vida de sus ciudadanos y el espacio público.
- 4) Desprecio por la vida humana o infravalorización de grupos minoritarios.
- 5) Los desacuerdos en las ideas son presentados como ajenos a la razón y producto de fuerzas naturales anclados en una visión tergiversada de la historia. Por ser biológicamente antagónicos, sólo el derecho del más fuerte puede resolver dichos conflictos.
- 6) La creencia en que el pueblo había tomado parte activa no solo en el gobierno sino en la forma de hacer la historia.

Los grupos totalitarios antes de llegar al poder no atacan en forma directa a la democracia sino que la van minando desde dentro. Su discurso se encuentra orientado a hacer creer a la población que la república ha sido en el pasado la causante de las miserias y privaciones del presente, ya que ignoran el principio de igualdad ciudadana ante la ley, rompiendo así con el sistema de estratificación social. Sabemos dice Arendt

...los movimientos totalitarios usan y abusan de las libertades democráticas con el fin de abolirlas. Esto es algo más que maligna astucia por parte de los dirigentes o estupidez infantil por parte de las masas. Las libertades democráticas pueden hallarse basadas en igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; sin embargo, adquieren su significado y funcionan orgánicamente sólo allí donde los ciudadanos pertenecen a grupos y son representados por éstos o

donde forman una jerarquía social y política (Arendt, 1987, tomo 3: 491).

Tanto en la Alemania nazi como la Rusia de Stalin la falta de una jerarquización social significaría el ascenso del totalitarismo como forma hegemónica de gobierno. Tres fases han precedido a la creación de los gobiernos absolutos, el antisemitismo propio de la Europa medieval y moderna, el imperialismo surgido a raíz de “la falsa modestia” de la burguesía que confirió el ejercicio del poder a las aristocracias, y por último, el totalitarismo nacido de la incapacidad de esas aristocracias para involucrarse en la arena política de la república.

Ahora bien, ¿en qué se diferencian los absolutistas del siglo XIX respecto a los movimientos de masas de los años ‘30?, o ¿puede por ejemplo homologarse Otto Von Bismark con Adolfo Hitler? Arendt afirma que mientras existen estructuras autoritarias (las decimonónicas por ejemplo) donde se fagocita la lucha individual por los propios intereses, los totalitarismos tienen la habilidad de subsumir al individuo y hacerlo renunciar hasta de sus propios privilegios e intereses; este mecanismo conlleva la idea de anular la voluntad subjetiva. Mientras para los primeros la indiferencia política puede tranquilamente ser un subterfugio tolerable, para los segundos es algo inadmisibles signo de traición al resto de la comunidad. El totalitarismo rompe con la subjetividad.

La indiferencia política es considerada una forma de traición para la mente totalitaria. Con la ruptura del sistema de clases murieron también gran parte de los partidos europeos y la posibilidad de mejorar la acción deliberativa. Ese fue el motivo por el cual incluso los más ilustrados se vieron desprovistos de crítica y se abandonaron a la masa. Arendt, en este punto, indaga sobre las fuerzas sociales que fundamentaron el nazismo y no sobre la filosofía hermenéutica del sujeto. Este salto cualitativo es de importancia para seguir la lectura que hace la autora sobre los totalitarismos. Más todavía, ¿por qué la educación no fue una barrera para frenar la barbarie? La característica del “hombre-masa” es precisamente su falta de apego a los grupos y sus estatutos. La dicotomización o fragmentación social producida por la modernidad generó cierto desamparo que fue corregido por una fe ciega, de obediencia extrema y de odio hacia sí mismos como nunca antes se vio, todos ellos sentimientos dispersos y articulados por imposición de la ideología. Esta última opera en todos los niveles de la acción social, pero mayor éxito consigue cuando los vínculos están disgregados y disminuido el yo. Los intelectuales, sin ir más lejos, casi siempre olvidados o de espaldas al mundo, parecen ser presa fácil para las garras del totalitarismo (cooptación).

La psicología del totalitario puede verse plasmada en el uso que el régimen hace del terror y la propaganda; Arendt va a admitir que

...la propaganda es, desde luego, parte inevitable de la guerra psicológica, pero el terror lo es más. El terror sigue siendo utilizado por los regímenes totalitarios incluso cuando ya han sido logrados sus objetivos psicológicos: su verdadero horror estriba en que reina sobre una población completamente sometida. Allí donde es llevado a la perfección el dominio del terror, como en los campos de concentración, la propaganda desaparece por completo (Arendt, 1987, tomo 3: 531).

En esta parte de su obra, el terror es concebido como la parte complementaria pero contrastante a la propaganda; mientras la segunda disuade, por medio de discursos emotivos, la segunda paraliza cerrando todas las alternativas de resistencia. La paradoja radica en que el sentimiento de inseguridad que propugna no es tal, pero sirve a sus fines, y una vez en el poder genera un estado de desastre real que nadie percibe.

En perspectiva, L. Rodríguez Suárez concluye que Arendt ha contribuido a extender el horizonte de comprensión de la modernidad y los hechos que acontecieron a lo largo del siglo XX. En tanto testigo privilegiado, su pensamiento apunta a comprender el significado de la razón por medio de la disociación entre pensamiento y conocimiento, los cuales además guardan diferentes funciones. El primero se refiere a la capacidad para llegar a un significado, mientras el segundo permite construir conocimiento. La razón es funcional al significado pero no necesariamente al conocimiento. Ese es el motivo por el cual a los filósofos les cuesta identificar a tiempo y comprender al totalitarismo. El pensamiento occidental se torna al totalitarismo sólo por sus causas descuidando la trascendencia del fenómeno en cuanto a significado<sup>14</sup>. La segunda gran contribución de Arendt es que ha permitido indagar en la fenomenología de la acción humana y su conexión con la modernidad en forma brillante (Rodríguez Suárez, 2011). La crisis de las instituciones democráticas son progresivas y resultado del socavamiento de valores de la modernidad. Este proceso alienante transforma ciudadanos en simples consumidores, generando una crisis donde se combinan la impersonalidad y la ruptura de la autoridad. En la antigüedad clásica por ejemplo, la autoridad daba respuesta al vacío, o brecha, entre la coacción (reino de la fuerza) y la persuasión (razón) como necesidad de dar un fun-

---

<sup>14</sup> Siguiendo este razonamiento, el totalitarismo sería para Arendt una categoría postmetafísica.

damento a la gobernabilidad. Empero, si la autoridad era una alternativa entre ley y voluntad, podemos entender, la política implicaba un sentimiento de sumisión y obediencia entre los diferentes actores a la polis. Por el contrario, la modernidad ha fragmentado la autoridad de la política y del espacio público confiriendo al Estado mayor capacidad de ejercer coacción. La crisis de la autoridad, que deviene de la falta de pensamiento crítico, se replica por medio de una educación sistemática, automatizada y despersonalizada que empuja al hombre hacia la inseguridad y el totalitarismo (Sanabria, 2009).

Entonces, el totalitarismo sería una respuesta a la “demanda incesante” de situaciones o experiencias (seguridad) las cuales al no poder ser satisfechas por el Estado deben descansar en el instrumentalismo de la modernidad (mercado). Esta demanda “paranoica” sería resultado de la desintegración del yo que puede hacer del ser humano una maquina cosificada. Esta idea última cierra todo el desarrollo de Arendt en cuanto a la necesidad de la condición humana, la instrumentalidad y crisis de la república, la dictadura y la banalidad del mal. La agudeza de Arendt sobre estos temas da muchas respuestas pero también deja preguntas<sup>15</sup>. Ahora bien, si democracia, política y mal son categorías posmetafísicas, ¿hasta qué punto su argumento es superador de Hobbes?, ¿es posible volver a una democracia ateniense antigua que permita trascender el instrumentalismo moderno?, ¿no es la visión de Arendt utópica e imposible?, ¿no es la búsqueda incesante de la república pérdida o la democracia ideal aquella que por su imposibilidad lleva a la dictadura misma?, ¿es humana una política sin ejercicio de la violencia? Todas estas preguntas deben ser respondidas en futuros abordajes, pero lo claro debe ser que Arendt complementa, no socava la posición de los neohobessianos sobre temas asociados a la seguridad; en ese contexto, sus aportes aún siguen siendo oportunos y estando vigentes.

Los críticos de Arendt como Leo Strauss afirman que la fuerza ha sido el criterio fundante de la ciudadanía y la democracia. Todos los hombres desarrollan una necesidad de lucha que los empuja hacia adelante. En este sentido, el libro de A. Lastra se presenta hasta nuestra lectura como uno de los aportes más representativos a la biografía de Leo Strauss, sus influencias académicas, el contexto que le tocó vivir y su obra. Basado en una relación puramente objetal entre el Estado, el temor y la tiranía, Strauss es conscien-

---

<sup>15</sup> Ciertamente es que encasillar a Arendt dentro de una escuela es casi una tarea imposible, y en parte ello ha sido el motivo que ha llevado a su reconocimiento por parte de las escuelas filosóficas. Del existencialismo toma la idea de acción en donde la existencia del hombre supera a la esencia del mundo, pero no por ello abandona la idea política en exponentes socráticos como Platón, Aristóteles y Anaximandro. Más aún a veces parece cerca de la filosofía ética de S. Kierkegaard, a la vez que se distancia al abrazar a Heidegger.

te que la soberanía nace cuando el individuo ya no quiere pelear más. Y lo hace en correspondencia con la tesis de la constitución y posterior decisionismo político de Schmitt. El concepto de lo político de Strauss, tal vez captado en forma brillante por Lastra, radica en despojar a la experiencia de los pueblos de ideales o construcciones pseudohistóricas. Por el contrario, existe un fuerte existencialismo político en Strauss al considerar que, por un lado, la soberanía representa la extinción en la “voluntad de lucha”, pero lo que es más importante, el ejercicio del poder nace de la presencia del más fuerte. A diferencia de Arendt que lleva el concepto político hacia un poder liberador, en Strauss como en sus maestros Spengler y Hobbes, el poder se asocia al ejercicio de la violencia y la fuerza. La posición arendtiana para Strauss es incompleta porque la vida política no debe situarse en disputa de dos ideales, sino en las enseñanzas de Heidegger y Nietzsche.

Lo sucedido en la Segunda Guerra, siguiendo el desarrollo de Strauss, no se acaba ni mucho menos se agota en el nazismo. En perspectiva, J. Lorentzen afirma que este movimiento no ha sucumbido luego de la derrota del tercer Reich alemán en el '45, sino que su lógica principal de trascendencia y autoexterminación ha sobrevivido en muchas de las instituciones capitalistas modernas. Por lo menos así lo expresan las miles de películas sobre el “nazismo”, las cuales versan entre un sentimiento ambiguo de admiración y rechazo profundo. En forma similar a la ciencia ficción que aboga por un hombre que mata o anula todo tipo de humanidad bajo la figura del “hombre-máquina”, el nazismo ha sido solapado como una nueva forma de entretenimiento cultural. Si el hombre moderno aborrece la inhumanidad de los actos perpetrados por el gobierno nazi, admira su criterio de excepcionalidad narcisista (Lorentzen, 1998). El sentido conferido a la educación en Arendt también puede ser cuestionado. En tanto adaptación del *self* al medio, la educación está determinada por los bordes. Admite J. Dewey (1997) que democracia y educación no pueden deshacerse del control porque ésta garantiza una correcta adaptación y combinación entre las frustraciones del ego y la voluntad del alter. Por lo tanto sería incorrecto pensar una educación que no replique sistemáticamente valores inventados. Si estuviésemos aplicando la crítica todo el tiempo, el gobierno de las voluntades individuales sería imposible.

## Conclusión

Hasta aquí se ha examinado en profundidad el pensamiento de Hannah Arendt y su particular estilo considerando sus virtudes y problemas principales. Un recorrido que nace con la función de *vita activa* (en la condición

humana) entre labor, trabajo y acción para vincular luego la forma en que el hombre se relaciona con el mundo que lo rodea, ya sea por conocimiento o ejerciendo el pensamiento. Indudablemente esta dicotomía conceptual lleva a Arendt a poder dilucidar cuestiones que otros pensadores no vieron, como ser la forma de hacer política y la relación entre riesgo, seguridad y totalitarismo. Finalmente, la base del totalitarismo que lleva al hombre a cometer actos de una “maldad extrema” se hace posible a través de hechos triviales y banales donde quien los comete adormece su capacidad crítica. A lo largo del tiempo, su pensamiento ayudó a comprender el rol de la ideología como mecanismo que obliga a los hombres a renunciar a su propia forma de hacer política y a la capacidad de vincularse con otros. Comprendiendo la política desde la diversidad y no desde el ejercicio de poder, Arendt sugiere que los totalitarismos implementan una falsa idea de seguridad porque se nutren de enemigos inventados, su avance sobre las instituciones siempre recuerda un espectáculo donde prima la victimización<sup>16</sup>; por medio de una lectura sesgada de la historia (pacto de Versalles) los totalitarismos arremeten contra la diversidad fagocitando la necesidad de una visión única que dé solución a todos los problemas del pueblo. Tal vez, en nuestra era moderna, uno se preguntará hasta qué punto las observaciones de Arendt se encuentran vigentes (sobre todo frente a los pedidos desmesurados de seguridad ciudadana)<sup>17</sup>. Dentro de esa coyuntura, el presente trabajo de revisión ha intentado ser un aporte para la comprensión existente sobre el espíritu de la instrumentalidad, el miedo, la conformidad y la construcción mediática de la seguridad.

---

<sup>16</sup> En *Eichmann en Jerusalén*, la autora adjudica este rol caricaturesco al fiscal.

<sup>17</sup> El tema de la seguridad toma diferentes formas dependiendo el lugar, en Europa actualmente se la vincula con el desempleo, en América del Norte con el terrorismo y en Latinoamérica con el crimen local. Diversas demandas articulan una noción diferente de lo que es la seguridad.

## Bibliografía

- Almond, Gabriel (1992). "The Functional Approach to Comparative Politics", en Susser, Bernard (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Arendt, Hannah (1987). *Los orígenes del totalitarismo: antisemitismo*, Madrid, Alianza.
- Arendt, Hannah (1997). *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós.
- Arendt, Hannah (1998). *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Arendt, Hannah (2005). *Responsibility and Judgment*, Nueva York, Schocken Books.
- Arendt, Hannah (2006). *Eichmann en Jerusalén*, Barcelona, Editorial De bolsillo.
- Bay, Christian (1992). "Politics and Pseudo-Politics: A Critical Evaluation of Some Behavioral Literature", en Susser, Bernard (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Bernstein, Richard (2006). *El abuso del mal. La corrupción de la política y la religión desde el 11 de Septiembre*, Buenos Aires, Katz.
- Bueno Gómez, Noelia (2010). "Los componentes subjetivos de la ética de Hannah Arendt", en *Arbor, Ciencia, Pensamiento y Cultura*, Vol. 186, N° 742, marzo-abril.
- Dahl, Ralph A. (1992). "The Behavioural Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest", en Susser, Bernard (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Dewey, John (1997). *Democracy and Education, an Introduction to the Philosophy of Education*, Nueva York, Free Press.
- Durkheim, Emile (1997). *La educación moral*, Buenos Aires, Losada.
- Easton, David (1992). "Categories for the Systems Analysis of Politics", en Susser, Bernard (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Easton, David (1992). "Tenets of Post-Behaviouralism", en Susser, Bernard (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Frankfurt, Harry (2006). *La importancia de lo que nos preocupa. Ensayos filosóficos*, Buenos Aires, Editorial Katz.
- Freud, Sigmund (1997). "Tótem y tabú: algunas concordancias en la vida anímica de los salvajes y de los neuróticos", en *Obras completas, Sigmund Freud*, Vol. XIII, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hilb, Claudia y Matías Sirczuk (2007). *Gloria, miedo y vanidad: el rostro plural del hombre hobbesiano*, Buenos Aires, Prometeo.
- Hobbes, Thomas (1998). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Kant, Immanuel (2004). *Crítica de la razón pura*, Buenos Aires, Libertador.
- Kelsen, Hans (1994). *Teoría general de las normas*, México D.F., Trillas.

- Kelsen, Hans (2006). *¿Una nueva ciencia de la política?*, Buenos Aires, Katz.
- Korstanje, Maximiliano (2010). “El temor en Thomas Hobbes como organizador político: notas preliminares sobre la paradoja profesional”, en *Contrastes: revista interdisciplinar de Filosofía*, N° 15.
- Lara, María Pía (2009). *Narrating Evil: A Post-Metaphysical Theory of Reflexive Judgment*, Barcelona, Gedisa.
- Lastra, Antonio (2000). *La naturaleza de la filosofía política: un ensayo de Leo Strauss*, Murcia, Res Publica.
- Lipset, Seymour Martin (1988). *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Tecnos.
- Lorentzen, Justin (1998). “Reich Dreams: Ritual Horror and Armoured Bodies”, en Jenks, Chris (ed.), *Visual Culture*, Londres, Routledge.
- Merleau-Ponty, Maurice (1964). *Sense and Non-Sense*, Chicago, Northwestern University.
- Monje-Justo, Adolfo Ignacio (2011). “¿Qué es la política? de Hannah Arendt”, en *A Parte Rei*, Vol. 34.
- Rasmussen, Eric Dean (2011). “Works of Violent Love”, en *Symploké*, Vol. 18, N° 1-2.
- Robin, Corey (2009). *El miedo: historia de una idea política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Suárez, Luisa Paz (2011). “Fenomenología y política en el pensamiento de Hannah Arendt”, en *Investigaciones Fenomenológicas*, Vol. 3.
- Sanabria, Ángel (2009). “Hannah Arendt: crisis de la autoridad y crisis de la educación”, en *Investigación y Posgrado*, Vol. 24, N° 2.
- Schmitt, Carl (1990). *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos.
- Spinoza, Baruch (2005). *Tratado político*, Buenos Aires, Quadratta.
- Strauss, Levi (2006). *La filosofía política de Hobbes: su fundamento y su génesis*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Susser, Bernard (1992). “The Behavioral Ideology: A Review and a Retrospect”, en *Approaches to the Study of Politics*, en Susser, Bernard (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Svendsen, Lars (2007). *A Philosophy of Fear*, Chicago, University of Chicago Press.
- Van Tuinen, Sjoerd (2011). “A Thymotic Left?: Peter Sloterdijk and the Osychopolitics of Resentment”, en *Symploké*, Vol. 18, N° 1-2.
- Zizek, Slavoj (2009). *Violencia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Palabras clave**

miedo – seguridad – *vita activa* – Arendt – totalitarismo

**Key words**

fear – security – *vita activa* – Arendt – totalitarianism

**Abstract**

Although the fear is a grounding emotion present in all beings, only humans tend to structure it not only by manipulation of the environment but also the time reference. In consequence, humankind can make from fear a geographical landscape or even a narrative. Every society experiences a diversity of frights based on the disparities of their cultural restructuration. Nevertheless, only the fear (by means of the feeling of insecurity) allows the passage from democracy to dictatorship. In such a context, this article places under the lens of scrutiny four valuable works, authored by Hannah Arendt, *What is politics?*, *The Human Condition*, *Eichmann in Jerusalem* and *The Origins of Totalitarianism*.

## **“...que él me lo demande”. Ritual político y sacralización en la asunción presidencial de Cristina Fernández**

**GASTÓN SOUROUJON**

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

gsouroujon@hotmail.com

*El presente escrito parte de la premisa que la esfera religiosa no puede ser suprimida totalmente de la vida política. La secularización de la política no conlleva la desacralización, no entraña la desaparición de la religión en la vida política, sino su ocultamiento. Desde esta óptica nos introducimos a ciertas consideraciones teóricas sobre el ritual político, para detenernos en el ritual de asunción presidencial del segundo mandato de Cristina Fernández, del cual analizaremos los distintos umbrales que la inclusión de “él” en el juramento de toma del poder, aludiendo a Néstor Kirchner, inaugura. Si este juramento es un realizativo como sospechamos, ¿qué elemento novedoso ejecuta esta innovación en la fórmula? Nos detendremos también en un análisis del rol singular que juegan las fiestas cívicas que se desarrollan durante este gobierno.*

“...las palabras son móviles, dinámicas  
y, por consiguiente, animadas”

FRANÇOIS RABELAIS, *Gargantúa y Pantagruel*

La separación entre religión y política es una de las características centrales con la que comúnmente se describe a la Modernidad. En cualquier manual de ciencias sociales la Modernidad es asociada automáticamente a un proceso de secularización, leído en clave liberal, que supone la retirada a la esfera de lo privado de las creencias religiosas. Sin embargo esta lectura debe ser relativizada. Si tal como dice Schmitt “todos los conceptos sobresalientes de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados” (Schmitt, 2005: 57) hay aún un elemento religioso, sacro, en la política moderna, que no puede ser suprimido; la secularización de la política no conlleva la desacralización, no entraña la desaparición de la religión en la vida política, sino su ocultamiento. Si bien la política moderna es reticente a lo sobrenatural, al carácter supraterrrenal de la religión, ha tenido que constituir trascendencias societarias (Giner, 2003) con el fin de suplir el

rol fundamental de cohesión social y legitimidad política que las religiones tradicionales desempeñaban en las sociedades pasadas.

No es casual que sea Maquiavelo uno de los primeros pensadores que haya advertido la instrumentalidad que posee el universo religioso para aquellos que disponen del poder político<sup>1</sup>. Ni que Rousseau haya dedicado el último capítulo de su *Contrato social* a la religión civil, al comprender que el nacimiento de ciudadanos leales e identificados con su comunidad a partir de hombres naturales, sólo podía ser fruto de una profesión de fe civil (Rousseau, 1992). Ya que es justamente con el inicio de la separación entre Iglesia y Estado<sup>2</sup>, cuando se torna evidente el vacío dejado por la religión, el momento en que lo político se ve obligado a reconstruir desde su propia lógica lo que otrora ésta le brindaba. Con la ausencia de las religiones, que imprimían desde fuera los horizontes de certidumbre social, lo político debe asumir de forma independiente ese carácter teológico. Se ve obligado a sacralizar ciertas narrativas, mitos políticos, ritos, dotándolos de un cariz trascendental, que los pueda colocar por fuera de toda discusión pública, para así poder articular un criterio de identidad y legitimidad.

Los rituales políticos son el ejemplo paradigmático de esta sacralización de lo político que estamos comentando, si bien su presencia no penetra el espacio público con la intensidad que lo hacía en el Medioevo, no podemos negar su permanencia en las sociedades contemporáneas<sup>3</sup>, y no sólo en aquellas experiencias en donde se tornan más evidentes, como los regímenes totalitarios, sino también en el seno de las democracias liberales. En su estudio de dos rituales políticos de Mitterrand, Abélès recupera una definición de Lévi Strauss que puede ser un buen punto de partida para deslindar este fenómeno. El ritual es una combinación de palabras habladas, actos significantes y objetos manipulados que se comportan como símbolos de la relación entre el poder político y la sociedad. Constituido por divisiones y repeticiones, conjunción de microsecuencias que inscriben al ritual en un universo distinto al cotidiano (Abélès, 1988).

Esta definición pone en juego distintas dimensiones que deben ser profundizadas. En primer lugar el ritual es un proceso minucioso de ac-

---

<sup>1</sup> “...nunca ha habido un organizador de leyes extraordinarias para un pueblo que no recurriera a Dios, porque de otro modo estas leyes no serían aceptadas” (Maquiavelo, 2004: 89).

<sup>2</sup> “Por paradójico que pueda parecer, la religión civil como concepto puede ser vista como consecuencia de la secularización. El concepto de religión civil es una respuesta posible al problema de la legitimación social en las sociedades complejas. La secularización en el plano social significa que los valores de la religión institucional (por ejemplo la Iglesia) ya no son capaces de legitimar e integrar a la sociedad” (Lüchau, 2009: 373).

<sup>3</sup> En este orden hacemos nuestra la pregunta retórica de Kertzer (1988: 2): “¿Pero son las sociedades industriales verdaderamente tan diferentes en la sacralización del poder?”.

ciones, gestos, palabras, rígidamente formalizados, que permanecen casi inmutables a lo largo del tiempo, continuidad que permite conectar pasado, presente y futuro, dando sentido así al mundo (Ketzer, 1988). Todo cambio al orden o a su contenido corre el riesgo de desactivar su potencial para generar cohesión o legitimidad política, al generar un extrañamiento con la sociedad (Maisonneuve, 2005). Sin embargo, son algo más que una simple repetición, es una unidad orgánica en la que cada paso conduce al siguiente (Muir, 2001). Contrariamente al mito, que siguiendo el trabajo de Blumemberg (2003) se funda sobre una estructura narrativa abierta a grandes márgenes de variación a lo largo del proceso de producción y recepción, el rito tiene grandes dificultades para transformarse. Siguiendo a este autor, si el mito puede ser comparado como un tema con variación propio del jazz, una composición que a pesar de sus metamorfosis puede seguir siendo reconocida como la misma; el rito debe ser pensado más como una ópera, un encadenamiento de música, poesía, y escenografía (aunque ésta en algunas ocasiones varía) que debe permanecer inalterable. A través de los siglos se repite la misma secuencia allende sus intérpretes, lo que permite al público conocer de antemano el acto siguiente, y reconocerse en la totalidad de la obra dramática. Los rituales tal como puntualiza Muir (2001) son una actividad social repetitiva, estandarizada. Esto, como luego veremos, genera que las transformaciones en los rituales sean generadas por acontecimientos puntuales que pueden ser identificados.

Una segunda dimensión a tener en cuenta es el carácter emotivo que estas representaciones ostentan, más allá de las distintas funciones con que se relaciona al rito a partir de las distintas perspectivas, como medio para solidificar la solidaridad social, como medio para legitimar la relación asimétrica entre gobernantes y gobernados y así estabilizar un orden, como medio para canalizar las tensiones sociales (ver López Lara, 2005), las dramatizaciones rituales apelan a los sentimientos de los que participan en ella, a un sustrato no racional, no reducible a la lógica instrumental, a partir de estimular los distintos sentidos de éstos, a través de la música, las imágenes, los olores (Muir, 2001). Así como el despertar de los sentidos que opera en una obra de teatro busca generar una respuesta emocional, la puesta en escena dramática del ritual persigue el mismo objetivo. La relación tantas veces subrayada entre la gramática teatral y la gramática política (Balandier, 1994), se asienta en parte en esta dimensión del ritual.

Esta importancia de los elementos emotivos en la vida política fue reconocida por los distintos intelectuales testigos del nacimiento de la democracia de masas a principio del siglo XX (ver Yannuzzi, 2007), autores como Pareto, Michels, Weber, subrayaron que el comportamiento en los asuntos

políticos lejos está de poder reducirse a la racionalidad instrumental, sino que son los sentimientos su clave de lectura. Como explicita Pareto (1987: 211):

Las teorías económicas y sociales de las que se sirven aquellos que toman partes de las luchas sociales, no deben juzgarse por su valor objetivo sino por su eficacia en suscitar emociones. Las refutaciones científicas que se pueden haber no sirven de nada aunque sea exacta desde el punto de vista objetivo. Y aun más, los hombres cuando le es útil, pueden creer en una teoría de la que no conocen más que le nombre...

En este orden es pertinente remarcar que los rituales no son un mero símbolo de algo preexistente, no simplemente representan la armonía social, o las relaciones de poder, sino que las constituyen. “El ritual es usado para constituir poder, no solamente para reflejar un poder preexistente” (Kertzer, 1988: 25). Son, siguiendo la lectura de Austin, que luego retomaremos, realizativos; no describen una situación, sino que la realizan. Es verdad que en el proceso de un ritual podemos encontrar un encadenamiento de símbolos, el bastón de mando, la corona, el incienso, todos forman parte de un idioma en el que el ritual se expresa, permitiendo dar sentido a un significado imperceptible (Durand, 2007). Sin embargo el ritual en su conjunto es instituyente, la expresión “sí, quiero” con la que se corona el ritual del matrimonio, no simboliza el casamiento, no es pasible de verdadero o falso, sino que realiza el enlace matrimonial. La nueva situación es instituida por la realización correcta y pública del ritual (Muir, 2001).

La tercera dimensión que queremos señalar es la capacidad del ritual de abrir el umbral de un tiempo y un espacio sagrado, el ritual pone entre paréntesis la temporalidad cotidiana, para introducir a los que participan en él en un universo religioso, sacralizando las instituciones, los personajes y hechos que instituye. Si bien, como hemos mencionado, los rituales políticos modernos no se inscriben necesariamente en las religiones tradicionales, el aura sacra que logran erigir a partir de la dramatización, no difiere tanto para los fines políticos a los antiguos rituales religiosos, logrando permear con esa mezcla de respeto, temor y adhesión a fines inmanentes. Tal como expresa Giner (2003), hay un imperativo religioso en las sociedades modernas que conduce a éstas a ligarse a un marco sagrado, un horizonte compuesto por lo sacro, aunque sólo lo formen creencias y valores de humana trascendencia que exigen veneración, en toda sociedad humana habita un atisbo de lo que se considera sublime. El caso francés es un escenario singular de esta sacralización de elementos políticos inmanentes, erigiendo a la laicidad como objeto de sacralización secular (Ferrara, 2009).

Para finalizar con este apartado de índole teórica, hay un punto que hemos comentado que nos gustaría recuperar. Cómo se dan las transformaciones en el seno del ritual, si por definición es una construcción rígida, y debe permanecer inalterable para que produzca sus efectos, qué sucede con los elementos novedosos, qué sentido pueden tener los actos, palabras, gestos que no están preestablecidos en el rito. Tal como dijimos, contrariamente al mito cuya estructura permite una metamorfosis casi imperceptible en los tiempos largos de la sociedad, las transformaciones en el ritual son productos de acontecimientos específicos, por lo que podemos rastrear el momento de la misma. Innovaciones que resultarán efectivas y podrán constituirse como parte del ritual en el futuro, dependiendo de su capacidad para calar en el sustrato emotivo de la sociedad. Podemos identificar al menos dos tipos de acontecimientos que encauzan estas innovaciones.

En primer lugar las innovaciones fruto de la necesidad, al sucederse un acontecimiento que imposibilita llevar a cabo los distintos pasos del ritual, los actores pertinentes deben acomodar éste, transformarlo a las nuevas condiciones históricas. Un ejemplo de este caso nos relata Muir en el seno de la monarquía francesa. En este contexto la teoría de los dos cuerpos del rey, uno terrenal-natural y otro divino-político permitía la continuidad de la realeza y de la unión política aun tras el fallecimiento del monarca (ver Lefort, 1999), lo cual se constituía una solución para el problema del interregno. Al fallecer el monarca una efigie de cera ataviada con los atuendos reales se colocaba sobre el ataúd, representando al rey con vida, y los miembros de la corte seguían actuando como si el rey aún viviese hasta el momento de su entierro. El nuevo rey debía permanecer oculto, pues el viejo rey aún permanecía vivo. Era el momento del entierro cuando tras la fórmula “el rey ha muerto, larga vida al rey”, se producía la sucesión. Sin embargo en 1610, tras el asesinato de Enrique IV y la crisis política que podía despertar, su sucesor un infante Luis XIII tuvo que acceder al trono instantáneamente, desarticulando el rito a la vez que componiendo otro. Horas después de la muerte de Enrique IV, Luis apareció en una *Lit de justice* (cama de justicia), algo que anteriormente tenía lugar después de la coronación, momento en el cual se dio por inaugurado su reinado. Rito que a partir de allí se mantuvo para los dos siguientes reyes borbónicos que también accedieron en minoría de edad (Muir, 2001).

El segundo acontecimiento que puede dar vida a una innovación está dado por un acto creativo de un personaje con gran ascendencia en la sociedad. Lo que podemos relacionar con la cualidad rupturista de los líderes carismáticos ante la tradición, y su capacidad de articular un nuevo orden. El mundo de la ópera que hemos señalado como metáfora del rito político nos proporciona un ejemplo. En 1897, Enrico Caruso al presentar la obra

*Pagliacci*, agrega al final del aria *Vesti la giubba* en el primer acto, un llanto riendo, expresión que no se encontraba en la composición original. Tal fue el éxito de este acontecimiento que muchas de las representaciones posteriores, incluso la de Pavarotti, incorporaron este gesto. Fue una innovación personal que logró insertar una transformación perdurable en el seno del rito operístico.

## **La asunción presidencial en Argentina**

Los rituales políticos no son ajenos a las democracias liberales contemporáneas; los funerales de los grandes líderes, las inauguraciones públicas, la conmemoración de fechas patrias, son eventos que pueden ser leídos desde esta óptica. Pero si hay un ritual político por excelencia en dichos regímenes, este es el de la asunción presidencial. En Argentina, este ritual se erige como un momento extraordinario, ante el calendario normal, lo cotidiano se pone entre paréntesis, y se torna palpable la continuidad imperecedera de la soberanía de la nación ante la transitoriedad de aquellos que ocupan el puesto ejecutivo. Paralelamente desde el retorno de la democracia en 1983 se erige como el tiempo en que se sutura la continuidad de este régimen, el tiempo en que la expresión de la voluntad de la ciudadanía se realiza. El traspaso de insignias de poder entre dos presidentes electos, uno de los elementos centrales de este ritual, constituye un gesto que penetra en la sensibilidad emotiva de una sociedad que durante el siglo XX ha visto muchas veces cómo el bastón de mando y la banda presidencial han sido ostentados por presidentes de facto. Nuevamente cabe subrayar que este ritual no simplemente simboliza a la democracia, sino que junto al sufragio, son los hechos principales que la constituyen como tal, que le dan vida.

Si observamos los distintos rituales de asunción presidencial desde 1983, podemos notar una repetición en los elementos centrales que lo tejen: 1) el presidente electo se traslada desde su domicilio privado hasta el Congreso Nacional escoltado por el Regimiento de Ganaderos. Recorrido que permite articular y hacer público el nuevo estatus del presidente, el traspaso de su condición de ciudadano privado a jefe de gobierno. Dependiendo del humor de la gente con el nuevo presidente, este trayecto puede alcanzar visos de una fiesta popular, en donde la gente celebra a su nuevo mandatario, especialmente en su punto de culminación, el Congreso. Así lo vemos en la primera asunción de Menem en 1989, donde un importante caudal de gente, disfrazada y vestida de gaucho algunos, celebraba el nuevo mandato, y con él el primer traspaso presidencial entre dos partidos opositores de la historia de nuestro país. Escenario opuesto a la asunción de la segunda

presidencia de Menem en 1995, donde poco más de mil personas se reunieron en las calles.

2) El juramento, hecho central de la puesta en escena ritual sobre el cual nos detendremos en el próximo apartado.

3) El traspaso de los atributos presidenciales, bastón de mando y banda presidencial. Insignias que sí juegan como símbolos del poder; son justamente los elementos que diferencian en una sociedad de iguales a aquel que ha sido elegido para gobernar la Nación. El hecho de que Juan Carlos Pallarols, orfebre histórico del bastón, abriera recientemente la posibilidad a miles de ciudadanos argentinos a cincelar el mismo, es una expresión del lugar en que reside la titularidad del poder en las democracias. Es la ciudadanía la que da forma al gobierno con sus votos, ella es la fuente de soberanía, al igual que da forma al bastón de mando con sus martillazos. Hasta 2003, año en que asume Néstor Kirchner, el traspaso de los atributos presidenciales se llevaba a cabo en la Casa Rosada, donde se trasladaba luego de la jura el presidente electo. En ese año se generó una modificación, por decisión de Duhalde, presidente saliente, este acto se realizó en el Congreso, como un reconocimiento de Duhalde a la Asamblea que lo había designado para ese cargo<sup>4</sup>. Transformación dada tras un acontecimiento puntual, como hemos visto, que ha sido efectiva, pues desde entonces este acto se realiza en el Congreso.

4) La estancia en el Congreso finaliza con un discurso del presidente ante la Asamblea, y luego con su traslado a Casa Rosada en automóvil. Trayecto que al igual que en el punto 1, puede estar acompañado de una multitud importante festejando al nuevo ejecutivo.

5) Luego del traspaso de los atributos presidenciales, el presidente electo acompaña al saliente junto a su gabinete hasta las puertas del Congreso o de la Casa Rosada para despedirlo. Aquí se cierra el círculo abierto en el punto 1, el presidente saliente se despoja de su carácter público, sale del recinto estatal para volver a su domicilio privado. Así como la jura es el realizativo que constituye al presidente, la despedida es el contra ritual que lo devuelve a su estatus privado. Pero es sobre el que despide, más que sobre el despedido donde debemos posar nuestra atención, ya que este pequeño acto abre una serie de cuestiones de gran relevancia para comprender la trascendencia del presidente en nuestro país. Es significativo que el primer

---

<sup>4</sup> Recordemos que Duhalde asume el 3 de enero del 2002, en virtud de la Ley de Acefalía; la misma establece que sea la Asamblea Legislativa la encargada de elegir un nuevo presidente, que gobernará hasta que el próximo sea electo. Tras la renuncia de De la Rúa, y la anterior renuncia de Álvarez, presidente y vicepresidente respectivamente, la Asamblea designa inicialmente a Rodríguez Saá, quien tras algunos días en el poder también renuncia, designado esta vez la Asamblea a Duhalde.

acto de gobierno del presidente, después de su discurso a la Asamblea, sea despedir a su antecesor, devolver a éste al estatus de simple ciudadano privado, acto que no por azar se lleva a cabo en un escenario de gran visibilidad, en la explanada del edificio público. En su primera aparición en público, el nuevo presidente no se comunica directamente con la población sino que instituye su autoridad expulsando delicadamente a su antecesor del centro de poder. Sin embargo, la puesta en escena tiene como receptor directo a la población, el celo de Dios ante otros dioses propio de las religiones monoteístas, se reproduce en la democracia argentina, la quema del becerro de oro es el equivalente a esta despedida. En ambos casos se subraya que solo puede haber un sujeto al que se debe obediencia, un sujeto de adoración, de glorificación, como luego veremos. Mediante esta despedida el nuevo ejecutivo muestra a la sociedad dónde reside ahora el mando. La nueva gestión se inaugura con un contra ritual que sólo el presidente puede llevar a cabo, y que requiere la mirada de la sociedad para ser efectivo.

6) Una vez en Casa de Gobierno se lleva a cabo la jura ministerial del nuevo gabinete.

7) El ritual de asunción finaliza a horas de la tarde en el Tedeum oficiado por el Cardenal en el Cabildo.

### **La jura presidencial, o el realizativo de la transformación**

Como comentamos en el apartado anterior, la toma de juramento es el elemento medular del ritual de asunción presidencial, es solo al expresar este juramento cuando el acto se consuma, *jurar es el acto de asunción*. Un signo de dicha centralidad, es que la jura presidencial es el único de los pasos descritos del ritual que tiene rango constitucional. En este orden podemos leer en el artículo 93° de la carta magna argentina:

Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidente prestarán juramento, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas de: “Desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina”.

Esta fórmula incluida en la reforma de 1994 reemplaza al artículo 80° de la vieja Constitución en el que se establecía un juramento “por Dios nuestro señor y los santos evangelios”, fragmento que mantenía consonancia con la exigencia de practicar el culto católico para poder ser elegido

como presidente. No obstante la nueva Constitución elimina el requisito confesional para acceder al ejecutivo (Sabsay y Onaida, 1994), aún permanece en su espíritu la necesidad de que éste posea una creencia religiosa. Siendo una de las pocas constituciones de América que estipula la apelación a un ente religioso supraterrrenal en el juramento presidencial<sup>5</sup>, amén que en el conjunto de estos rituales los símbolos religiosos, preferentemente cristianos, sean un elemento común<sup>6</sup>.

Tal como argumenta Agamben (2010) el juramento esta conformado por tres elementos, una afirmación: “juro que...”; una invocación: “juro por...”; y una maldición: “si así no lo hiciere...”. La invocación originariamente es a un ente, Dios, que pueda garantizar la unión entre palabra y acto, que garantice la autenticidad de la palabra (Agamben, 2010); necesariamente el garante no sólo debe estar en una esfera exterior y por encima de los pactantes, Dios, la Constitución, los santos evangelios; sino que también su posición sacraliza la afirmación, confiriéndole un estatus extracotidiano, y en consecuencia sacraliza el poder que de ella emana. La maldición es el condicional que tiene como objeto castigar el perjurio (Agamben, 2010), la ruptura de la unión entre palabra y acto. Este no es un crimen común sino que por su génesis es un crimen sagrado, por lo que la esfera que *venga* esta falta debe restituir en su castigo el *locus* sacro del juramento. El estatus de quien castiga el perjurio, permite que la sacralización del poder perdure aun cuando se violenta el juramento.

El juramento es un ejemplo paradigmático de realizativo, Austin (1990) define este concepto como una expresión que no describe ni registra sino que realiza una acción en donde justamente este decir es el episodio principal de la realización del acto. Construido a partir de un verbo en primera persona del singular del presente del indicativo en voz activa (Austin, 1990). Para que los resultados del mismo sean afortunados, para que realmente pueda obrar como realizativo, los mismos deben darse en una circunstancia adecuada, y ser expresados por la persona adecuada. En el caso de la jura presidencial en nuestras democracias, el juramento debe ser emitido ante la

---

<sup>5</sup> Sólo las constituciones de Colombia, Republica Dominicana y Panamá explícitamente establecen la jura por Dios, aunque esta última deja abierta la posibilidad de prescindir de esta invocación. En el resto de los países vemos aparecer lo que siguiendo a Giner denominamos trascendencias societarias: la nación, la patria, la constitución.

<sup>6</sup> Varias interpretaciones puede despertar este artículo 93º, una paradójicamente posee una raíz republicana, ya Rousseau establecía una contradicción entre el buen ciudadano y el ateo, el amor al deber solo puede inscribirse en los ciudadanos si estos creen en una existencia divina y en la felicidad de los justos en una vida futura (Rousseau, 1992), argumento similar al que esgrimiera Tomás Moro en su *Utopía*, en donde los ateos son excluidos de la vida pública, puesto que un hombre sin religión puede pasar demasiado fácil por encima de las leyes (Moro, 1997).

Asamblea Nacional por quien ha triunfado en las elecciones a presidente según lo estipula la normativa. En este sentido, la expresión de este juramento por un particular en el seno de una reunión familiar no lo constituye en presidente, no tiene efectos realizativos.

A partir de estos elementos nos gustaría detenernos en el ritual de asunción presidencial del segundo mandato de Cristina Fernández, el 10 de diciembre de 2011. Recordemos brevemente la coyuntura: el 23 de octubre del 2011 la fórmula Fernández-Boudou obtiene un 54,1 por ciento en las elecciones presidenciales, posibilitando la reelección de la Presidenta. De esta manera el proceso político iniciado por su esposo, Néstor Kirchner, en 2003, logra mantener el poder por un tercer período consecutivo. Un dato esencial para el análisis del ritual es el repentino fallecimiento de Néstor Kirchner en octubre de 2010, político que se había erigido como el líder indiscutido del movimiento iniciado en 2003.

En esta segunda asunción presidencial Cristina Fernández emitió un juramento particular: “Yo Cristina Fernández de Kirchner, juro por Dios, la patria y sobre estos santos evangelios, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente de la Nación Argentina, si así no lo hiciera que Dios, la patria y él me lo demanden” (*La Nación*, 10/12/2011). Es sobre esta aparición de “él” sobre la que nos debemos detener, un *él* que no se encuentra en la fórmula original y que constituye un elemento novedoso en la jura<sup>7</sup>. Un *él* ambiguo al ser justamente la presencia del único ausente, Néstor Kirchner, la que rebalsa el ritual, un *él* espectral que se escabulle subrepticamente en la jura para convertirse en el centro de la misma. Un *él* que marca un desequilibrio entre la invocación y la maldición, en consecuencia un *él* que solo permite maldecir, solo permite vengar.

Si como hemos sostenido, el juramento es un realizativo, una expresión que es ella misma acción, no podemos ignorar esta innovación so pretexto de su carácter privado o anecdótico, no podemos desentendernos de esta aparición fantasmal interpretándola como mera expresión del sentimiento de una viuda, sino que debemos preguntarnos qué es lo que este juramento realiza aparte de elevar a la presidencia a Cristina Fernández, qué realiza esta aparición del *él*, qué elemento novedoso pretende ejecutar, qué significa esta innovación en la fórmula a partir de un acto creativo de una personali-

<sup>7</sup> No obstante, referencias a Kirchner se habían emitido meses atrás en la jura de diputados, cuando Larroque juró por “...Néstor Kirchner y toda la militancia” (*La Nación*, 6/12/2011) y Anabel Fernández Sagasti, “...por el padre de la juventud maravillosa, Néstor Kirchner, y la presidenta Cristina Fernández de Kirchner” (*La Nación*, 6/12/2011). Y se repetirán también en la jura de ministros del ejecutivo, cuando Alicia Kirchner, hermana del ex Presidente agregó a la fórmula: “y también lo hago por Néstor” (*La Nación*, 10/12/2011); y cuando la Presidenta al tomarle juramento a Abal Medina expresó: “Que Dios y la patria se lo demanden, y él también” (*La Nación*, 10/12/2011).

dad específica. En este orden nos introduciremos en una aprehensión en distintos niveles que nos permita interpretar toda la complejidad que descansa en esta inclusión, obviamente la fortuna de la misma no podremos develarla, futuras asunciones presidenciales nos responderán este interrogante.

Una primera dimensión que introduce este vocablo es situar en un plano equivalente a Dios, la patria y Néstor Kirchner. Los tres son universales que trascienden las partes que juegan en la arena política. Lo que los convierte en indiscutibles, cuya invocación genera los lazos de cohesión y viabiliza la legitimidad. Kirchner es un universal que no requiere legitimidad sino que se transforma él mismo en fuente de legitimidad. La otra cara de esta equivalencia es la exclusión de la comunidad de quienes no reconocen su estatus; el desleal a la patria o el hereje a Dios, es pasible de ser bautizado como un extraño, como un traidor a los elementos primeros sobre los que se funda y justifica la vida política nacional, al igual que aquel que es desleal a Kirchner. No comulgar con él es igual que estar en contra de los intereses de la patria.

Esta operación es mucho más que la universalización de un particular a la que hace referencia Laclau (2005), es la sacralización de un particular. La permanencia en la primer lógica de vestigios particulares en aquel que encarna un universal, refleja la imposibilidad de éste de saciar totalmente el vacío de lo universal, y en consecuencia no puede clausurar el surgimiento de otros particulares descontentos en el seno social, y la probabilidad de que sea reemplazado en un futuro por uno de ellos, lo que permite la transformación política. La sacralización, la asimilación con Dios y la patria, transforman a Kirchner en ese significativo vacío, un fondo común que permea a toda la sociedad, y que a lo sumo el disenso se construye sobre lo que éste puede significar. De ser exitosa la operación, el juego político mostrará a los distintos particulares, no sólo compitiendo por ser los verdaderos representantes de los intereses de la patria, no sólo pretendiendo ser los únicos que ostentan el espaldarazo divino, sino también procurando mostrarse como los legítimos herederos de Kirchner, como aquellos que ostentan el monopolio de lo que éste significa. Elevar a él al estatus de una trascendencia societaria hace imposible su no reconocimiento, lo pone por fuera del juego entre particulares, para convertirse en el objetivo del juego.

Un segundo elemento que debemos analizar es el desajuste entre la invocación y la maldición, sorprendentemente aquel que garantiza la unión entre palabra y acto no coincide exactamente con el encargado de castigar la ruptura de ésta. Solo Dios y la patria son invocados como garantía del desempeño leal y patriótico al cargo del ejecutivo, Kirchner en cambio aflora en el momento en que la maldición es expresada por Cristina Fernández. Qué

extraña condición es la de aquel que no puede garantizar pero sí sancionar. Una lectura rápida nos llevaría a otorgar una condición inferior a una de estas trascendencias societarias, Kirchner, en relación con las otras, Dios y la patria; en tanto que estas últimas pueden desplegar dos atributos, invocar y maldecir; el nombre de Kirchner sólo sirve para maldecir. Sin embargo, esta hipótesis solo permitiría comprender la inclusión de Kirchner como un agregado que no aporta nada al juramento, una incorporación superflua, decorativa, cuya ausencia no afecta a la naturaleza del realizativo. Ahora bien, podemos tomar un camino distinto, el nombre Kirchner confiere a la maldición una tonalidad, que ni Dios ni la patria pueden incorporar. La aparición de él en el seno del juramento como agente que castiga hace que el realizativo en su conjunto cambie radicalmente. En esta línea, la inclusión de Kirchner en la maldición no es un agregado superfluo sino una condición necesaria para expresar su verdadera naturaleza. Paradójicamente este desajuste marca la inferioridad de aquella trascendencia societaria que despliega dos atributos con relación a aquella que solo se deja ver al final. El nombre de Kirchner se devela solo cuando es necesario.

¿Qué es aquello que ni Dios ni la patria pueden castigar, que solo Kirchner puede? A priori la maldición recae sobre aquel que desempeña su función ejecutiva deslealmente y antipatrióticamente, pero cuáles son los actos por los cual identificar a esta actuación inicua. Justamente la aparición de él permite visualizar estos actos, son aquellas acciones orientadas en una dirección contraria a los elementos nucleares del proyecto kirchnerista. Una de las premisas del castigo es que los actos delictivos puedan ser conocidos por todos, que sean públicos, aquellos que no pueden reconocer en su acto un delito no pueden ser penados. La maldición lanzada por Fernández da concreción y pone en estado público cuáles son los actos desleales y antipatrióticos; al mismo tiempo que revela quién es aquel que sostiene la espada de la venganza, revela cuáles son los actos a ser vengados. De esta forma al igual que el él, como señalamos anteriormente, sacraliza la figura de Néstor Kirchner, también posibilita que su proyecto político sea sacralizado, convirtiéndose en la vara desde la cual medir la deslealtad y antipatriotismo de la vida política. Esta especificación es lo que torna necesario la inclusión de él, ni Dios ni la patria pueden por sí solos dar este matiz al realizativo.

La tercera dimensión que la aparición de él en el juramento habilita es el intento de canonización laica de Kirchner. La introducción del ex Presidente al panteón de los próceres nacionales que trascienden las banderas partidarias sobre los que se puede desarrollar un culto que demanda veneración hacia su figura. La muerte repentina de Néstor Kirchner fue reconstruida desde distintos sectores de su movimiento con los mismos elementos

que la muerte de los mártires del cristianismo. En esta estructura la vida es el precio a pagar por aquellos que propagan nuevas ideas que molestan al estatus quo y emprenden una reforma radical en la vida de los individuos. La muerte no es un hecho independiente de este proceso sino que es la coronación del mismo, que refleja el compromiso del mártir con su misión, y el sacrificio extremo que está dispuesto a realizar en pos de la misma. Si todo aquel que muere por sus ideales genera sentimientos de admiración, aquel que lo hace por una causa que envuelve a lo común a todos se transforma en un santo, dotado póstumamente de cualidades extraordinarias.

Toda sacralización de la política necesita su mártir, y cuanto más importante haya sido esta figura las respuestas emotivas de la sociedad son más fuertes. El él que demanda, no es cualquier él, sino aquel que murió por la sociedad, de allí reside su legitimidad para demandar, para castigar a aquel que no cumpla su juramento. Ahora bien, tal como hemos expresado en torno al realizativo, la aparición de él en el juramento no es la mera descripción de una situación previa, sino el momento en que se instituye esta canonización laica, el momento en que formalmente Kirchner se transforma en mártir, y su muerte cobra otra dimensión. Recordemos que para el éxito del realizativo las circunstancias y el sujeto de la emisión son elementos determinantes. Ningún acto en el seno particular del movimiento, realizado por militantes, podría haber elevado a Kirchner a la posición de mártir de la nación, a lo sumo lo transformaba en mártir para un sector. Es justamente el contexto de una jura presidencial emitido por la Presidente, el hecho de que las circunstancias y el sujeto de la emisión sean de pertinencia para el conjunto de la sociedad, lo que introduce a Kirchner en el panteón nacional y en mártir de la patria en su totalidad. El mismo ritual que permite la transición de Fernández de sujeto privado a presidente<sup>8</sup>, es el que realiza la transición de Kirchner de mártir de un sector, a mártir de todos.

### **Ritual y gloria, la rutinización de la aclamación**

En otro de sus trabajos Agamben (2008) da a conocer una hipótesis que puede sernos de utilidad para profundizar la interpretación del fenómeno particular que nos ocupa. El autor se embarca en una lectura genealógica desde el Medioevo hasta la actualidad de las relaciones entre economía-administración y reino, para mostrar cómo la gloria es el alimento, es lo que nutre el poder. Todo poder, sea secular o divino exige la glorificación para

---

<sup>8</sup> Aunque en realidad al ser una reelección Fernández ya había surcado anteriormente por esta transición.

reproducirse. Gloria que es producida especialmente por medio de la aclamación, en palabras del autor: “las aclamaciones profanas no son un ornamento del poder político, sino que lo fundan y lo justifican” (Agamben, 2008b: 402). Lo dicho explica la dimensión política que tiene potencialmente el pueblo reunido (Agamben, 2008: 443), de él depende la constitución de la gloria que requiere todo aquel que está en el poder. Sin embargo, la aclamación no puede ser controlada en su totalidad, en su tipo más puro esta es la expresión espontánea del pueblo, en consecuencia impredecible, lo que genera un problema para el gobierno, quien no la puede controlar, convirtiéndose un arma de doble filo.

Lo anterior explica una de las transformaciones que presentó la aclamación desde sus inicios, como asevera Agamben (2008b: 405), la aclamación que en sus orígenes podía ser espontánea muta en fórmulas rituales. Lo que posibilita una racionalización de la gloria, el ritual permite al gobierno domesticar la aclamación, al no depender éste enteramente de las vicisitudes del humor popular. Los rituales así entendidos constituyen el medio en que el poder puede nutrirse de gloria de forma periódica, allende las circunstancias.

El autor apunta una segunda transformación propia de la Modernidad, en donde se ve un desplazamiento de la aclamación a la opinión pública, son los medios masivos los encargados de diseminar la gloria, dada su capacidad de penetrar en los distintos ámbitos sociales (Agamben, 2008). Hipótesis que al menos debería ser relativizada al no detallar las diferencias cualitativas entre la aclamación y la opinión pública, al erigirse ambas como dos formas distintas de relación del sujeto con la política. En tanto el sujeto de la aclamación es el pueblo reunido que se manifiesta activamente a partir de la contigüidad física de aquellos que lo componen, el sujeto de la opinión pública es el individuo aislado que ante los medios de comunicación mantiene una actitud pasiva. Diferencia similar observaba Schmitt entre la aclamación, la forma política de expresarse de la comunidad, y el voto secreto, expresión del individuo liberal atomizado. A su vez, la posibilidad de nutrirse con la gloria por parte de los gobernantes es mucho más fuerte, más efectiva, cuando se da a través de la presencia física del pueblo aclamando, que cuando se manifiesta mediatizada por los medios de comunicación, estos son un sustituto deficiente de los efectos de la aclamación como generadora de gloria.

Si bien es cierto que las experiencias en las cuales se produce la aclamación han disminuido en nuestras sociedades contemporáneas, debemos remarcar que las mismas no han desaparecido totalmente. En nuestro país este momento de comunión entre el líder y el pueblo tiene una historia muy rica, y un escenario preciso, el balcón de la Casa de Gobierno y la Plaza de Mayo. La imagen de una plaza repleta aclamando a su líder en las alturas es

seguramente la postal más representativa de la vida política argentina, allende las circunstancias y los personajes que configuran este cuadro. En parte de las asunciones presidenciales que se sucedieron desde el retorno de la democracia, este momento se tradujo en una suerte de epílogo del ritual, el juramento erige al presidente, y la aparición desde el balcón le brindaba sus primeros instantes de gloria. Sin embargo este momento nunca pudo ser manipulado totalmente, de ahí quizás su relevancia para el poder; la aclamación en la plaza nunca pudo ser enteramente guionada por las organizaciones partidarias, o los aparatos políticos. Alfonsín, Menem, De la Rúa y Kirchner pudieron recibir este don de parte del pueblo, sin embargo éste le será esquivo a Menem en su segunda presidencia, y a Duhalde tras su sinuosa asunción.

Desde el poder el dilema que se presenta es cómo asegurarse de la gloria del pueblo, qué mecanismos instituir para encauzar una aclamación que no dependa de los humores del pueblo. Las dos asunciones de Fernández pueden ser comprendidas como una respuesta a este dilema, en ambos casos notamos que la asunción ya no tiene su momento de cierre en la relación que establecen los personajes entre el balcón y la plaza, aparece en su lugar un nuevo elemento rígidamente estructurado, en los que el gobierno administra los tiempos y el espacio, los shows musicales, donde distintos artistas se suceden, bajo el guión relatado de un locutor. Dichos shows llegan a su punto de mayor intensidad entrada la tarde, con la *performance* del artista principal, en 2007 la cantante folklórica Mercedes Sosa y en 2011 el rockero Charly García, y la aparición de la presidenta en el escenario para acompañar la actuación. Todo el recorrido de la fiesta pública es encauzado para llegar a este momento, para empujar al pueblo a aclamar y nutrir con gloria al poder, el encuentro entre el líder y su pueblo ya no es un acontecimiento brusco y solitario, sino que forma parte de una fiesta mayor que en su transcurrir va preparando al pueblo para aclamar.

El kirchnerismo, a partir de la primera asunción de Fernández, desplegó un proceso de racionalización de la aclamación a partir de la organización de fiestas públicas, reconociendo por un lado el carácter azaroso y espontáneo de la aclamación, y por otro la hostilidad de los medios de comunicación más importante con su gobierno, de esta manera encontró en estos eventos la forma de producir gloria. Esto explica la proliferación de fiestas cívicas durante estos años, donde a parte de las que coronan la asunción presidencial, debemos incluir la fiesta del Bicentenario en 2010, la fiesta de la democracia en 2012, la fiesta por el retorno de la Fragata Libertad en 2013, por sólo nombrar aquellas que tuvieron un alcance nacional.

Estos episodios son otro claro ejemplo del carácter sacro que permea a la política, la observación de Ozouf (1988) en torno a la mezcla de religión,

propaganda, política y psicología que caracteriza a las fiestas de la Francia revolucionaria, pueden extenderse a nuestros días. Las fiestas acentúan la distinción entre tiempo profano y tiempo sagrado, propio del ritual, invitando a los espectadores a introducirse en un universo extraordinario, fuera de la rutina, semejante al de las festividades religiosas, potenciando la igualación entre el público, en donde toda diferencia se disipa, generando lazos de cohesión social, y subrayando la jerarquía, la desigualdad entre ese público y sus gobernantes, objetos de las fiestas y los rituales.

## Bibliografía

- Abélès, Marc (1988). "Modern Political Ritual: Ethnography of an Inauguration and a Pilgrimage by President Mitterrand", en *Current Anthropology*, Vol. 29, N° 3.
- Agamben, Giorgio (2008). *El reino y la gloria*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Agamben, Giorgio (2010). *El sacramento del lenguaje*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.
- Austin, John (1990). *Cómo hacer cosas con palabras*, Barcelona, Paidós.
- Balandier, Georges (1994). *El poder en escenas*, Barcelona, Paidós.
- Blumemberg, Hans (2003). *Trabajo sobre el mito*, Barcelona, Paidós.
- Durand, Gilbert (2007). *La imaginación simbólica*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Ferrara, Alessandro (2009). "The Separation of Religion and Politics in a Post-Secular Society", en *Philosophy Social Criticism*, Vol. 5, N° 1-2.
- Giner, Salvador (2003). *Carisma y razón. La estructura moral de la sociedad moderna*, Madrid, Alianza.
- Kertzer, David (1988). *Ritual, Politics, and Power*, Nueva York, Yale University Press.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lefort, Claude (1999). *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- López Lara, Álvaro (2005). "Los rituales y la construcción simbólica de la política. Una revisión de enfoques", en *Sociológica*, Año 9, N° 57.
- Lüchau, Peter (2009). "Toward a Contextualized Concept of Civil Religion", en *Social Compass*, N° 53.
- Maisonneuve, Jean (2005). *Las conductas rituales*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Maquiavelo, Nicolás (2004). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Buenos Aires, Losada.
- Moro, Tomás (1997). *Utopía*, Barcelona, Altaya.
- Muir, Edward (2001). *Fiesta y rito en la Europa moderna*, Madrid, Editorial Complutense.
- Ozouf, Mona (1988). *Festivals and the French Revolution*, Nueva York, Harvard College.
- Pareto, Vilfredo (1987). *Escritos sociológicos*, Madrid, Alianza.
- Rousseau, Jean Jacques (1992). *El contrato social*, México D.F., Porrúa.
- Sabsay, Daniel y José Onaida (1994). *La Constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepar.

Schmitt, Carl (2005). *Teología política*, Buenos Aires, Struhart & Cía.

Yannuzzi, María de los Ángeles (2007). *Democracia y sociedad de masas. Las transformaciones del pensamiento político moderno*, Rosario, Homo Sapiens.

**Palabras clave**

sacralización política – asunción presidencial – fiesta cívica – ritual político – Argentina

**Key words**

sacralization of politics – presidential assumption – civic feast – political ritual – Argentina

**Abstract**

The present paper departs from the premise that the religious sphere cannot be suppressed totally of the political life. The secularization of politics does not involve the desecration, does not imply the disappearance of religion in political life, but its concealment. From this point of view, we introduce some theoretical considerations on the political ritual, to stop in the ritual of presidential assumption of Cristina Fernandez's second term, analyzing the different thresholds that the incorporation of "him" in the oath of capture of the power, alluding to Néstor Kirchner, opens. If this oath is a performative as we suspect, what novel element executes this innovation in the formula? We also focus in an analysis of the singular role played by civic feast that take place during the government.



# Una apoteosis de la democracia: María de los Ángeles Yannuzzi y su interpretación del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) y de la modernización neoconservadora (1989-1999)\*

**BENJAMÍN GARCÍA HOLGADO**

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

benjamingarciaholgado@yahoo.com.ar

*Este trabajo analiza de qué forma María de los Ángeles Yannuzzi realizó una explicación e interpretación de la historia política argentina mediante la aplicación rigurosa de conceptos de la teoría política moderna y teorías de la ciencia política. Se toman en cuenta sus contribuciones a las agendas de investigación sobre el “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) y la “modernización neoconservadora” (1989-1999). En la primera sección, se estudian sus aportes metodológicos a la aplicación de conceptos de la teoría política para interpretar la historia política y conceptualizar la última dictadura militar y el sistema político argentino durante el menemismo. En la segunda sección, se muestra cómo Yannuzzi explicó la historia política desde la ciencia política. En conclusión, su análisis de problemas normativamente relevantes fue muy original, combinando una explicación politológica con una interpretación de teoría política sobre el sentido y la dinámica del autoritarismo y la democracia en la Argentina contemporánea.*

## **I. Yannuzzi como teórica política: autoritarismo, democracia y legitimidad en Argentina**

### **I.1. El Proceso de Reorganización Nacional como una dictadura soberana ¿legítima?**

Yannuzzi interpreta el golpe de Estado de 1976 como la transferencia de la soberanía desde el sujeto del poder constituyente popular hacia las

---

\* Una versión preliminar de este trabajo ganó el Premio de Teoría Política “María de los Ángeles Yannuzzi” otorgado por la SAAP. El autor agradece enormemente la lectura rigurosa, los comentarios y sugerencias de Gerardo Aboy Carlés, Julián Melo, Isabel Pineda y Rogelio Rodrigo. Por otro lado, este trabajo no se podría haber realizado sin la invaluable ayuda recibida por Diego Guevara y Soledad Nívoli. Ambos facilitaron numerosas ponencias y publicaciones de María de los Ángeles Yannuzzi que son de difícil acceso.

Fuerzas Armadas: “los partidos políticos pierden su razón de ser, ya que la política se convierte en patrimonio de las Fuerzas Armadas. Al producirse un golpe militar, la decisión política, entonces, al ser un atributo del soberano, queda exclusivamente en manos de aquellas” (Yannuzzi, 1991: 10)<sup>1</sup>. Ese golpe produjo un cambio en el sujeto de la soberanía: “un corrimiento en la figura del soberano, ya que dicha figura se trasladó, en el caso concreto que nos ocupa, del gobierno civil a las Fuerzas Armadas, al ser reconocidas éstas implícitamente como las únicas capaces de garantizar la seguridad individual de los ciudadanos” (Yannuzzi, 1996a: 33-34). A partir de la interpretación de Yannuzzi, creo que se pueden plantear tres interrogantes sobre ese período histórico y el pensamiento de Carl Schmitt: ¿cómo denominar conceptualmente al Proceso de Reorganización Nacional? ¿Existe la posibilidad de definir y establecer a priori quién es el sujeto de la soberanía? ¿El Proceso puede ser considerado como una dictadura legítima?

En primer lugar, ¿qué tipo de dictadura fue el Proceso de Reorganización Nacional? Según Schmitt (1985: 173-198), “dictador soberano” es aquel agente que tiene el poder suficiente para crear un nuevo orden constitucional ex nihilo, violando los límites legales vigentes. Es decir, es el poder constituyente ya que tiene la capacidad fáctica de tomar la decisión política fundante respecto de la existencia misma de la forma política del Estado. En cambio, la “dictadura comisarial” es aquella que, bajo ciertas situaciones excepcionales muy específicas, es habilitada, por un poder constituido y bajo un marco normativo preexistente, para eliminar una amenaza que atenta contra el orden jurídico vigente, que busca proteger: “si la existencia de la constitución está amenazada, debe asegurarse mediante la suspensión temporal de la misma. La dictadura protege una determinada constitución contra un ataque que amenaza echar abajo esa constitución” (Schmitt, 1985: 182). Entonces, el dictador comisarial forma parte de los poderes constituidos y, por ende, está sujeto a limitaciones de jure y de facto: “el dictador no puede modificar las leyes existentes, no puede derogar la constitución ni la organización de los poderes públicos, ni hacer leyes nuevas” (Schmitt, 1985: 37).

Por medio del análisis de fuentes primarias y secundarias, Yannuzzi considera que el Proceso fue una dictadura soberana ya que no solo instauró un nuevo régimen político y sistema jurídico violando todos los procedimientos establecidos, sino que también tuvo una motivación refundacional para “poner fin a la situación de ingobernabilidad”, “reordenar a la socie-

---

<sup>1</sup> Tal como lo aclara la autora (Yannuzzi, 1996a: 13-14), su libro de 1991 (donde estudia el período 1976-1978) es un primer avance del proyecto de investigación concluido cinco años más tarde. Por ende, Yannuzzi incorpora en el libro de 1996 lo que escribió en 1991. No obstante, dado que realiza algunas modificaciones en la versión de 1996 al libro de 1991, se ha decidido consultar ambas fuentes.

dad” y lograr el “reordenamiento ideológico del país” (Yannuzzi, 1996a: 30-37). La Junta Militar se constituyó en el nuevo sujeto del poder constituyente y declaró la existencia de un “estado de excepción”, definiéndolo como “el caos económico y social”, “el peligro de la subversión terrorista” y “la anarquía y disolución de la Nación”. Para garantizar una nueva situación de normalidad, erradicando el caos y asegurando el orden, tomó las medidas que consideró necesarias. En términos jurídicos, el hecho de que la Junta subordinara la Constitución Nacional a su Estatuto, es evidencia de que se constituyó en soberana (Yannuzzi, 1996a: 36)<sup>2</sup>. Sin embargo, Jorge Dotti (2000: 757) cuestiona que Yannuzzi “presupone que el espíritu que animaba a los militares era el de una dictadura soberana” y sostiene que se podría afirmar que los militares habían pensado su intervención bajo la forma de una dictadura comisarial, provisoria, “hasta que pudiera entrar nuevamente en vigencia, una vez normalizada la situación, la constitución también momentáneamente suspendida para protegerla”. Sin embargo, en mi opinión, Dotti no tiene en cuenta que una característica necesaria del concepto de dictadura comisaria consiste en que sea autorizada y regulada normativamente por poderes constituidos, algo que no sucedió en 1976.

¿Cómo interpretar la relación entre poder, legalidad y legitimidad durante el Proceso? ¿Qué significa que “el gobierno militar se convierte en fuente de juridicidad” y que las normas jurídicas que emanaban de ella eran legales y “se colocan por encima de la legalidad constitucional” (Yannuzzi, 1991: 11)? En mi opinión, la Junta Militar, que se arrogó el poder constituyente, instituyó nuevos poderes constituidos que sancionaron un sinnúmero de normas jurídicas válidas (en un sentido estrictamente kelseniano). Su Estatuto, expresión jurídica última de la voluntad del nuevo poder constituyente, suspendió todos los artículos constitucionales y debería ser denominado “Estatuto-Constitución de 1976” ya que organizó y reguló el funcionamiento de los poderes constituidos. Este Estatuto, donde se reconoció explícitamente a la Junta Militar como el sujeto del poder constituyente, solo podía ser reformado por ese mismo órgano supremo que lo sancionó.

Por otra parte, en tanto poder constituyente y soberano, la Junta tenía poderes ilimitados y, por ende, no era una dictadura comisarial restringida y limitada por la constitución existente. Sin embargo, no designó como máximo poder constituido al presidente, sino a un cuerpo colegiado de gobierno (integrado por los comandantes en jefe) que sesionaba de manera perma-

---

<sup>2</sup> Yannuzzi (1991: 11) cita a Schmitt: “No suspende una constitución existente valiéndose de un derecho fundamentado en ella y, por lo tanto, constituyente, sino que aspira a crear una situación que haga posible una constitución, a la que considera como la constitución verdadera. En consecuencia, no apela a una constitución existente, sino a una constitución que va a implantar” (Schmitt, 1985: 182-183).

nente (García Holgado, 2011: 21-31). En conclusión, a partir del estudio de las motivaciones de los militares y del análisis de las relaciones entre las normas jurídicas del régimen autoritario y el accionar de los poderes constituidos, sostengo que Yannuzzi está en lo cierto y que el Proceso fue una dictadura soberana dado que asumió poderes ilimitados para constituir un nuevo sistema político sin estar autorizada por una constitución u otro poder. Es decir, no fue una dictadura comisarial, cuya legitimidad depende de un poder constituyente: “el dictador comisarial es el comisario de acción condicionado de un *pouvoir constitué*; la dictadura soberana es la comisión de acción incondicionada de un *pouvoir constituant*” (Schmitt, 1985: 193).

En segundo lugar, ¿existe la posibilidad de definir y establecer a priori quién es el soberano? Respecto del concepto de soberanía<sup>3</sup> y estado de excepción, la autora afirma: “en términos schmittianos, soberano es aquel que, en las situaciones extraordinarias, toma la decisión. Y ¿quién determina que se trata de una situación de este tipo? Quien sea realmente el soberano” (Yannuzzi, 1991: 11)<sup>4</sup>. Se podría afirmar que no resulta claro si, para Schmitt, “el soberano es aquel que de hecho decide sobre el estado de excepción” o si, en cambio, “el soberano, en virtud de su status de soberano, es aquel que decide sobre el estado de excepción” (Dyzenhaus, 1999: 43). Sin embargo, en mi opinión, no existe tal ambigüedad. Schmitt sostendría que el soberano es aquel que, de hecho, decide sobre el comienzo y fin del estado de excepción y, como consecuencia de tener una voluntad normalizadora, constituye un nuevo régimen político cuyo principal objetivo es asegurar el orden y la seguridad. Ante las preguntas fundamentales de la filosofía política “¿quién debe decidir?” y “¿quién tiene la legitimidad para sancionar disposiciones obligatorias para los miembros de una comunidad política?”, Schmitt respondería, como fiel seguidor de Hobbes: *autoritas, non veritas, facit legem*. Definir al sujeto de la soberanía es algo concreto y existencial, ya que depende de la subordinación de los sujetos al poder de un actor.

Supongamos que en  $T_1$  una comunidad política tiene una crisis política y jurídica y  $A_1$  decide eliminar ese orden por la fuerza y fundar un nuevo régimen político, organizándolo mediante una nueva constitución. Si logra que sus órdenes sean obedecidas con eficacia y asegura la paz interna, se constituye a sí mismo como soberano del nuevo orden jurídico y político. El éxito del ejercicio del poder constituyente depende de su capacidad de garantizar que la constitución sea estable y que los poderes constituidos se

<sup>3</sup> Define al soberano como aquel que tiene la capacidad de “ordenar la vida en sociedad” (Yannuzzi, 1995a: 204).

<sup>4</sup> Yannuzzi también realiza una hermenéutica de la misma cita de Schmitt para interpretar el sujeto de la soberanía durante el menemismo (Yannuzzi, 1995a: 207).

desempeñen satisfactoriamente. Para que en  $T_2$  suceda una transferencia del *sujeto* de la soberanía se deben cumplir al menos tres condiciones: (a) una multiplicidad de conflictos entre distintos actores producen una crisis del orden jurídico donde los poderes constituidos no pueden solucionar las tensiones internas; (b)  $A_2$  decide soberanamente que esto constituye un nuevo estado de excepción y cambia el régimen político vigente por otro; (c) se consolida una nueva situación de normalidad, orden y seguridad.

No obstante, el cambio del sujeto de la soberanía no contradice el *concepto* de soberanía absoluta e indivisible ya que “es soberano aquel que decide de manera definitiva si este estado de normalidad realmente está dado (...) El soberano crea y garantiza la situación en su conjunto. Es decir, ejerce el monopolio de la decisión última” (Schmitt, 2004: 28). Nuestra interpretación coincide con Yannuzzi (1991: 11) ya que a Schmitt le importa menos quién es el *sujeto* de la soberanía, mientras que este adquiera las características propias del soberano: “domine al estado de excepción, domina con ello al Estado, porque decide cuándo existe este Estado y qué es lo que la situación de las cosas exige” (Schmitt, 1985: 49). En conclusión, no es posible determinar el sujeto de la soberanía ni a priori ni ex ante (es decir, independientemente de la experiencia fenoménica, sin que se produzca un estado de excepción).

En tercer lugar, la última pregunta teórica se refiere a la posibilidad de que un régimen político autoritario sea legítimo: ¿el Proceso de Reorganización Nacional puede ser considerado legítimo? ¿Cuáles son las implicancias normativas de que “ante la ineficacia de los poderes civiles y de la clase política en general, tan solo queda apelar al único ‘reaseguro moral posible’, a la única institución todavía eficaz, es decir, a la institución militar” (Yannuzzi, 1991: 6)? Sin dudas, según Yannuzzi, como consecuencia de su concepción arendtiana y habermasiana de la política (Dotti, 2000: 763-772), es imposible darle un valor normativo positivo a un soberano que “clausuró la política”, buscó instituir una “instancia totalizadora y abstracta de la Nación”, propuso una “unidad sin diferencias”, “centralizando autoritariamente la decisión política”, “excluyendo al hombre común de lo público” y “eliminado a todo aquel que se presentara como disidente”, siendo el terrorismo de Estado el instrumento privilegiado de su accionar. Para Yannuzzi, la legitimidad del soberano depende de que sus decisiones se deriven exclusivamente del consenso producido por la deliberación racional entre los miembros del ágora: “*Veritas, non autoritas facit legem* está inscripto en el frontispicio de este peculiar espacio público” (Dotti, 2000: 769). De hecho, Yannuzzi critica “el principio de que *la autoridad, no la verdad, hace la ley* (...) este lugar trascendental de la decisión como momento jurídico por excelencia está ocupado por las actividades deliberativas en el mercado doxológico, donde

las partes enfrentadas se concilian sin graves contratiempos” (Dotti, 2000: 771). Para Yannuzzi, la schmittiana concepción decisionista de lo político, como la capacidad del soberano de decidir entre los amigos y los enemigos públicos, significa negar tanto la convivencia y la deseabilidad del diálogo entre posiciones diferentes en el espacio público como la necesidad del debate público para legitimar la democracia liberal. Elimina el espacio público, ya que el debate es un elemento disolvente del orden público: “todo lo verdadero y lo justo está determinado por el soberano” (Yannuzzi, 1995a: 206). La decisión política es monopolio del soberano y cualquier oposición es calificada como “enemiga”, expulsándola del espacio público.

Si bien mi posición normativa personal coincide completamente con la de Yannuzzi, creo que es teóricamente relevante discutir la siguiente pregunta: ¿un soberano autoritario, desde una perspectiva normativa schmittiana, puede ser legítimo? Según mi interpretación, el concepto de legitimidad para Schmitt consistiría en que el soberano y sus órdenes logren un nivel de eficacia y de reconocimiento público por parte de un conjunto específico de personas: “la legitimidad es esencialmente una cuestión de poder” (Scheuerman, 1996: 308). La validez y legitimidad de una constitución depende del poder fáctico, la autoridad y legitimidad del poder constituyente que la fundó, es decir, del nivel de reconocimiento que logra el soberano por parte de los súbditos:

La decisión política alcanzada respecto del tipo y forma de la existencia del Estado, que constituye la sustancia de la constitución, es válida como consecuencia de que el sujeto del poder constituyente puede determinar el tipo y forma de su existencia. La decisión no requiere una justificación a través de una norma ética o jurídica. En cambio, tiene sentido en términos de la existencia política (Schmitt, 2008: 136).

La legalidad es una condición meramente formal cuyo significado y contenido se subordina a una estructura ontológicamente anterior de legitimidad política. Esta legitimidad se obtiene solo a través de la representación de la voluntad unificada o de la existencia política de un Estado y esto está en el origen de cualquier constitución positiva. Lo político es lo que constituye al derecho y si bien la decisión funda el orden jurídico, también forma parte de él (Schmitt, 2004).

Según mi interpretación, para Schmitt la legitimidad de un poder constituyente depende de la capacidad del soberano para tomar (y sostener en el tiempo) la decisión política fundamental: distinguir entre amigos y enemigos. La distinción amigo-enemigo permite intensificar el proceso de asociación

(como contraparte de un proceso de disociación) donde un “nosotros” va constituyendo su propia identidad comunitaria que establece qué es lo más racional para sí mismo: “La distinción política específica respecto de la cual todas las acciones y motivos pueden ser reducidos es aquella entre amigo y enemigo” (Schmitt, 1996: 26). Lo político es una relación pública entre pueblos, marcada por un nivel específico de asociación y disociación. Entonces, lo político es un criterio formal que implica distinguir y diferenciar entre grupos. El nivel de intensidad que implica lo político es el más alto posible ya que, por un lado, concentra, asocia y agrupa identidades, y por otro disocia a los diferentes. Además, esta distinción, la distinción política fundamental, es independiente de cualquier otro criterio o antítesis. Ninguno de los criterios que establecen las distinciones constitutivas de otros ámbitos (la economía, la ética o la estética) jamás podrán crear un paralelo cualitativamente semejante, en términos del nivel densidad existencial, que produce lo político.

Su concepto de enemigo tiene un sentido real, existencial, donde siempre está presente la posibilidad del combate y de la muerte: “Los conceptos de amigo, enemigo y combate reciben su sentido real precisamente cuando se refieren a la posibilidad efectiva de la muerte física. La guerra es consecuencia de la enemistad. Es la consecuencia más extrema de la enemistad” (Schmitt, 1996: 33). Por eso, lo político es el antagonismo más intenso y extremo. Si dos comunidades políticas son enemigas implica que se niegan mutuamente la una a la otra: ambas representan la negación total, de tipo existencial, de la forma de vida de su opuesto. Lo político constituye un proceso de diferenciación y homogenización. Por un lado, de asociación entre los semejantes (“hacia adentro”), logrando un mínimo de homogeneidad que permita un nivel de densidad que asegure la unión. Por otro lado, de disociación de los diferentes (“hacia afuera”) donde se identifique a un otro como un enemigo. La política se refiere a la relación entre comunidades públicas, donde genera un nivel de antagonismo (disociación) que permite un nivel interno mínimo de homogeneidad. Los enemigos siempre son públicos, es decir, del conjunto de la colectividad.

En definitiva, la legitimidad del poder constituyente depende de cuán exitoso ha sido él mismo (y todos los poderes constituidos a partir de su voluntad) para generar una densidad política lo suficientemente condensada para consolidar un nivel sostenible de orden interno. Entonces, la legitimidad de un soberano es directamente proporcional a la capacidad fáctica que tiene el *Leviathan* para garantizar la hobbesiana relación entre obediencia, por parte del ciudadano, y protección, por parte del Estado:

Ninguna forma de orden, ningún tipo de legitimidad o legalidad razonables pueden existir sin la protección y la obediencia. El

*protego ergo obligo* es el *cogito ergo sum* del Estado (...) Hobbes designó a esta relación como el propósito verdadero del Leviatán, inculcar nuevamente en el hombre la relación mutua entre protección y obediencia; tanto la naturaleza humana como el derecho divino exigen su vigilancia inviolable (Schmitt, 1996: 52).

A medida que se cumpla y profundice esta relación entre protección y obediencia, aumenta la fuente de legitimidad propia de todo poder constituyente que funda un nuevo orden jurídico. Entonces, la legitimidad de un soberano que utiliza el terrorismo de Estado como herramienta para imponer su concepción de la paz y del orden, solo dependería del nivel de eficacia, de que los poderes constituidos cumplan y profundicen esta relación de protección y obediencia, evitando la guerra civil. Siempre ante el adelgazamiento del nivel de homogeneidad y la pérdida de la asociación hacia adentro, se hará presente el soberano para restaurar el orden y volver a generar el nivel de cohesión y homogeneidad propio de un Estado. En el caso del Proceso, Yannuzzi demuestra que la concepción decisionista y absoluta de la soberanía que tenían los militares se sustentaba en una definición de lo político schmittiana. Ellos distinguían a los “verdaderamente argentinos” de los enemigos públicos, es decir, de los “subversivos”, definidos como aquellos que atentaban contra el “verdadero modo de vida argentino” y amenazaban la constitución misma de la comunidad política.

En conclusión, afirmar la legitimidad de un tipo de régimen político, de Estado, de sujeto de la soberanía o de una estructura socioeconómica, depende del paradigma normativo por medio del cual se decida juzgarlos. Las conclusiones e implicancias contrapuestas de autores como Thomas Hobbes y John Locke, Carl Schmitt y Hannah Arendt, John Rawls y Robert Nozick se derivan de las premisas normativas que sostienen sus argumentos axiológicos respecto de la deseabilidad de un cierto estado de cosas, que resulta intrínsecamente mejor que otro. Sin embargo, si bien todo argumento en teoría política debería presentar interpretaciones normativas que se deriven claramente de ciertas premisas, no es posible asegurar y definir teóricamente cuál es el marco normativo más justo o correcto para conceptualizar la legitimidad de cierta entidad política:

El rasgo más chocante de las expresiones morales contemporáneas es que gran parte de ellas se utilizan para expresar desacuerdos; y el rasgo más sorprendente de los debates donde esos desacuerdos son expresados es su carácter interminable. Con esto no solo me refiero a que dichos debates continúan y continúan —aunque eso también ocurre—, sino que también ellos aparentemente no pueden

encontrar un final. Parece que no hay un modo racional de alcanzar un acuerdo moral en nuestra cultura (MacIntyre, 2007: 6).

## **I.2. Neoconservadurismo y decisionismo político: la negación de la democracia liberal**

Yannuzzi afirma que el menemismo fue un “momento particularmente schmittiano”, ya que “cada vez que un conflicto amenazaba con cuestionar el lugar de poder del presidente, se tendía a explicitar la situación en términos de amigo-enemigo” (Yannuzzi, 1995a: 200, 206). Considera que la crisis de 1989 fue un estado de excepción ya que afectó la “constitución misma de la sociedad” y la capacidad del sujeto del poder constituyente para mantener los conflictos sociales con un bajo nivel de intensidad (poniendo en cuestión, por ende, su legitimidad) (Yannuzzi, 1992b: 13-14). Esto legitimó que el nuevo gobierno peronista hiciera lo que fuese necesario para “evitar la disolución del Estado”. Si Menem pudo acotar el disenso y la deliberación democrática fue como consecuencia de la autorización que decía haber recibido para “reconstituir el Estado”, “poner fin al desorden social” y “acabar con la hiperinflación” (Yannuzzi, 1995a: 201-203). Por ende, la política democrática fue neutralizada y se subordinó a las necesidades económicas: “el programa económico, que claramente se explicitó como estabilidad y ajuste, se impuso por encima de todo” (Yannuzzi, 1992a: 18). En ese contexto, Menem tuvo mucha discrecionalidad para actuar contra la legalidad establecida ya que su legitimidad se fundó “en la creencia del carácter extraordinario del gobernante, acentuando, así, una faceta decisionista” (Yannuzzi, 1992b: 14). La figura presidencial se convirtió en “la última fuente de la legalidad y el último fundamento de la legitimidad” ya que se sostenía en “la *razón de estado*” (Yannuzzi, 1992b: 14). Entonces, el presidente era el “soberano real, es decir, aquel al que se le habían reconocido las capacidades necesarias para restituir las condiciones de gobernabilidad del sistema” (Yannuzzi, 1995a: 206). Ese “nuevo modelo de estado conservador” tenía una concepción ontológica de lo político “decisionista” (Yannuzzi, 1995a: 199-211).

El modelo neoconservador utilizó simultáneamente tanto el principio de la “soberanía popular” como el de la razón de Estado para legitimarse como la única alternativa para superar la crisis (Yannuzzi, 1992b: 7-14; 1992d: 12). El requisito de la elección periódica era una instancia legitimadora necesaria para sostener los profundos cambios generados por la política económica: “era necesario que apareciera una forma explícita y masiva de mostrar el consenso” (Yannuzzi, 1992b: 9). Sin embargo, dado que la función

exclusiva de las elecciones era “plebiscitar al nuevo soberano” (Yannuzzi, 1995a: 204), se produjo el abandono del *principio sustantivo* de la soberanía popular, subordinándolo al principio de la razón de Estado (Yannuzzi, 1992d: 12-13). Por eso, considera que el sujeto del poder constituyente se vio transferido desde el pueblo hacia Menem: “El sujeto de la soberanía se había desplazado, así, desde el pueblo a la cabeza del estado, reduciendo con ello el rol atribuido al primero en el contexto de un estado democrático” (Yannuzzi, 1995a: 204).

¿Por qué este cambio en el sujeto de la soberanía “neutralizó un aspecto importante del principio de la soberanía popular” (Yannuzzi, 1995a: 204)? Por un lado, las políticas públicas que defendía el presidente no tenían ninguna semejanza con las promesas de su campaña ya que el “estado de excepción” justificaba cualquier decisión que considerase como necesaria para volver a la normalidad: “¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) lo estime conveniente?” (O’Donnell, 2009: 12). Considera que Menem no estaba realmente subordinado a los ciudadanos ya que nadie podía “demandarlo” por incumplimiento del “pacto electoral”: “Es ella [la persona del gobernante] la que se erige en el verdadero y único soberano” (Yannuzzi, 1995a: 205). El menemismo neutralizó la soberanía popular ya que negó la constitución de un “plano de horizontalidad” que se superpusiese al nexo vertical de “mando y obediencia” (Yannuzzi, 1995a: 119-220). Por lo tanto, el nuevo régimen no era *sustantivamente* democrático ya que se violó la soberanía popular donde los representantes son responsables ante el pueblo por sus actos (Yannuzzi, 1995a: 205), que es el “principio constitutivo básico del estado democrático”.

Según Yannuzzi, si bien es cierto que todo sistema político establece criterios de exclusión e inclusión que determinan el tipo de régimen político (Yannuzzi, 1994b: 1, 9; 1997: 57), la diferencia crucial entre el autoritarismo y la democracia consiste tanto en los procedimientos por medio de los cuales se formulan e implementan esos criterios como en su contenido sustantivo: “[es a partir del] tipo de exclusión que se opere que podemos definir a un determinado régimen como democrático o autoritario” (Yannuzzi, 1995b: 172). Asimismo, la relación entre los momentos de unidad y diferencia condiciona la formulación y contenido de los criterios de inclusión y exclusión: “es a partir del tipo de conciliación que se produzca o que se pretenda lograr de estos dos momentos, que cada sociedad determina las fronteras por las cuales pasa la exclusión o inclusión de sus miembros, definiendo así la marginalidad política que se pueda producir” (Yannuzzi, 1992c: 3-4). Los momentos de la unidad y la diferencia del sistema político determinan, por un lado, las características del espacio público (Yannuzzi, 1992c: 3) y, por el otro, el tipo de vínculo social entre los individuos (Yannuzzi,

1995b: 163-164). Los criterios de inclusión construyen una identidad común, un “nosotros” se define por oposición a un “otro” (Yannuzzi, 1994b: 6).

En el caso del menemismo, el surgimiento del régimen político no sustantivamente democrático fue consecuencia de que el nuevo soberano articuló los momentos de “unidad” y “diferencia” con los criterios de “inclusión” y “exclusión” (Yannuzzi, 1992c; 1994b; 1995b; 1997) rechazando la incorporación de la diferencia como algo “co-constitutivo” de lo político. De esta forma, identificó a la política con la capacidad del soberano para lograr tanto la exclusión de todo aquel que lo cuestionase, como la indiferenciación y unanimidad interna, creando una identidad como frontera de exclusión de la diferencia (Yannuzzi, 1994b: 3; 1995b: 165; 1997: 59). Por eso, generó la exclusión de numerosos actores a partir de la conformación de la “unidad de los idénticos” y no de la “unidad de los distintos” (Yannuzzi, 1995b: 165; 1997: 60), para constituir una “unidad indiferenciada”: “con ello se conformaría una sociedad política unificada ideológicamente, para lo cual previamente requiere la exclusión de aquellos que potencialmente puedan constituirse en voz disonante” (Yannuzzi, 1995b: 171). Sin embargo, este intento de construir una “unidad indiferenciada” en el espacio público fue limitado por la propia lógica del mercado que generó “un mecanismo de expulsión e integración de los individuos que es ajena a toda voluntad específica (...) el mercado no reconoce ninguna forma política que pueda servir de correctivo a la tendencia atomizante de las relaciones sociales” (Yannuzzi, 1995b: 169). La exclusión social, que generó la proliferación de espacios de “la diferencia” que rechazaban la modernización capitalista y la concentración del poder, limitó la capacidad del Estado de “unificar ideológicamente el espacio público” (Yannuzzi, 1995b: 165-167; 1997: 60).

Esta “unidad indiferenciada” se produjo mediante mecanismos de marginación que conformaron los criterios de exclusión del menemismo (Yannuzzi, 1994b: 7-8; 1994b: 7-8; 1995b: 170; 1997: 65-66). El proceso de transformación capitalista fue excluyente en dos sentidos: “en lo social porque margina a partir del mercado y en lo político porque tiende a excluir la diferencia, es decir, el conflicto, el disenso” (Yannuzzi, 1994b: 12). Respecto del proceso de exclusión social: “al quebrarse el diálogo como instancia pacífica de reconocimiento y de interacción a partir de la cual se amplían las inclusiones y ya sin el Estado como articulador final del interés común, se da espacio a una trágica igualación del hombre a partir de la exclusión, del hambre y la guerra” (Yannuzzi, 1995b: 171). Respecto del proceso de exclusión política, el adversario carecía de legitimidad ya que era identificado con las causas que habían llevado al quiebre del modelo de acumulación capitalista previo (Yannuzzi, 1997: 65). Por ende, la deliberación con los distintos

era una amenaza y fue negada la “inclusión del disenso, es decir, del conflicto” (Yannuzzi, 1995 b: 170). En conclusión, esta forma de articular los momentos de la unidad y la diferencia, por medio de los criterios de inclusión y exclusión tanto políticos como sociales, constituyó un tipo de régimen político no democrático ya que la democracia tiene como principio normativo regulador la “inclusión de la diversidad como condición misma de posibilidad” (Yannuzzi, 1995 b: 175).

En cambio, la verdadera y sustantiva democracia requiere tanto del momento de la diferencia (del conflicto permanente producto de las diferencias sociales y los intereses contrapuestos) como del momento de la unidad (donde se produce cierta igualdad, que permite constituir lo común, el espacio público). Pero esta igualdad no es la “igualdad social” o “material” ya que ellas “han conducido en realidad a formas sin libertad, que terminan escondiendo la inserción de jerarquías estratificadas que mantienen el orden político” (Yannuzzi, 1992c: 6). De esta forma, Yannuzzi no concibe la democracia sin su dimensión liberal ya que los criterios generales para la convivencia democrática deben cumplir dos condiciones. Por un lado, respetar las diferencias y especificidades individuales y, por el otro, establecer las mediaciones y articulaciones entre diversos intereses contrapuestos que fracturan a la sociedad y producen el conflicto (Yannuzzi, 1992c: 7). El Estado debe ser promotor de la “unidad en la diferencia”, de la conciliación dentro del espacio público, asegurando tanto que las particularidades no se disuelvan como que una particularidad no se imponga sobre el resto. En cambio, el menemismo consistió en que un grupo social dominara al conjunto: “este Estado se presenta cada vez más como el representante de la fracción más poderosa de la sociedad, que, a través de una figura presidencial plebiscitada, pretende universalizarse” (Yannuzzi, 1992a: 19).

No obstante, el momento de la diferencia debe tener límites muy precisos para evitar la atomización social. Por eso, si la política es la instancia donde se formula la unidad desde la cual los individuos se reconocen como iguales, integrándose a un proyecto común (Yannuzzi, 1992c: 11), la democracia no requiere otorgar derechos diferenciales según las características específicas de las minorías, sino plantear cómo las diferencias sociales que se encuentran excluidas pueden incorporarse al momento de la unidad, sin negar la conciliación de las diferencias en un todo unificado pero plural (Yannuzzi, 1992c: 12). El momento de la unidad se produce por medio de la conciliación de la diversidad, garantizando la participación de todos, en un espacio público plural donde los intereses contrapuestos se concilian y resuelven “asuntos que preocupan a todos y que hacen al mismo vivir en sociedad” (Yannuzzi, 1992c: 5).

No sólo existe oposición entre las concepciones de la política de Yanzuzzi y Schmitt, sino también entre sus conceptos de democracia. Según la reconstrucción que realiza Schmitt del pensamiento liberal decimonónico (en particular el de John Stuart Mill y Francois Guizot), los principios filosóficos que sustentan al parlamentarismo son la discusión y la transparencia de las decisiones públicas (Schmitt, 1996: 1-50). La discusión pública produce un intercambio dialéctico de opiniones e ideas a partir del cual emerge la voluntad general de los ciudadanos. La libertad de opinión y de prensa son necesarias para la búsqueda de la verdad, que es producto de una conversación, donde si la fuerza y la coerción están ausentes, la razón y la persuasión prevalecen. En ese caso, el conflicto político se transforma en una oposición de opiniones divergentes que arribarán necesariamente a un consenso. Cuanto más informado y educado esté el público, más fácilmente se acercará a la verdad. El funcionamiento del parlamento, mediante el debate, formula una visión consensuada sobre lo verdadero por sobre las opiniones dispersas.

Según Schmitt (1996: 33-50), estos dos principios del parlamentarismo son utópicos ya que el funcionamiento del parlamento está dominado por partidos que actúan dominados por intereses sectoriales y facciones. No existe ni la discusión ni la deliberación. Los partidos de masas están dominados por elites que representan a clases sociales e intereses corporativos. El funcionamiento de la “democracia de partidos”, convirtió a ambos principios en una “fachada sin sentido”. Cada partido desarrolló preferencias programáticas muy definidas y el parlamento era una “antesala” donde se enfrentaban intereses sociales y corporativos. Desde la perspectiva de Schmitt, la concepción de la democracia y de la política de Yanzuzzi como diálogo y consenso presupone que no existen enfrentamientos inconciliables a través del diálogo dado que tiene una concepción de la antropología humana optimista: “plantear la política como diálogo tiene sentido si y solo si se supone la inexistencia de la crisis” (Dotti, 2000: 766).

Por otro lado, según Schmitt, la democracia se vincula con el concepto de pueblo, no del ciudadano (Schmitt, 2008: 239-279). En este sentido, la lógica democrática no tiene nada que ver con la tradición liberal ya que consiste en la identidad de los que gobiernan y los que son gobernados: si el pueblo es representado es imposible que exista la democracia. Schmitt sostiene, siguiendo a Rousseau, que la concepción de la homogeneidad democrática se refiere a la voluntad política unificada del pueblo que se expresa por medio de la aclamación y no del voto individual y secreto (esto último, de hecho, impide la expresión del pueblo en tanto pueblo) (Schmitt, 2008: 272-273). El principio democrático fundamental consiste en solamente tratar igual a los iguales. Esta igualdad democrática es un principio filosófico que tiene sentido en tanto y en cuanto posea una sustancia cuya definición

depende de la decisión del soberano en un momento histórico concreto: “el concepto democrático de la igualdad es un concepto político (...) incluye la posibilidad de una distinción. La democracia política (...) depende de (...) la calidad de la pertenencia a un pueblo específico” (Schmitt, 2008: 258). Dado que siempre existe un otro que atenta contra la igualdad de los semejantes, la democracia requiere rechazar a aquellos que atenten contra su homogeneidad. Tanto la homogeneidad y la erradicación de la heterogeneidad como la coincidencia unánime de todo el pueblo implicarían, en términos de Yannuzzi, que el momento de unidad niega al principio de la diferencia.

Según estas concepciones schmittianas de lo político y de la democracia, el soberano determina “lo verdadero y lo justo”. Lo que el gobierno de la mayoría determine como verdadero será justo, excluyendo cualquier tipo de disenso (Yannuzzi, 1995a: 206). De esta manera, el momento de la “decisión política” hegemoniza a lo político, excluyendo el momento de la “deliberación política”. Según esta concepción de lo político, la deliberación cuestiona la legitimidad del soberano como el monopolizador de la verdad y la justicia ya que deliberar presupone que no es posible a priori establecer el contenido de lo verdadero y justo. El soberano le niega a cualquier oponente, que pueda amenazar la “seguridad del Estado” o la “constitución del pueblo”, el derecho a opinar; es decir, a integrar el espacio público: “la voz del disidente es mera *doxa* privada y, por consiguiente, no es tenida en cuenta en el momento de la decisión política” (Yannuzzi, 1992d: 20). Según la visión de Yannuzzi, el concepto de lo político “decisionista” produce violencia, intolerancia y un régimen político autoritario: lo político termina reducido a la guerra mediante la concentración del poder en un Estado cada vez más coactivo (Yannuzzi, 1995a: 207, 231; 1995b: 175).

En cambio, Yannuzzi (1994c: 2; 1995a: 220) propone una definición diferente de la democracia, cuyas dimensiones necesarias son (1) la sucesión periódica en el poder mediante elecciones; (2) reglas que aseguren la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; (3) existencia de instancias organizativas que limiten el poder del Estado, resguardando la autonomía de la sociedad; (4) presencia de formas de mediación entre Estado y sociedad que canalicen las demandas sociales; (5) defensa del pluralismo ideológico asentado en el derecho a disentir en el espacio público y (6) la transparencia de los actos de gobierno, para asegurar al ciudadano la información necesaria para tomar la decisión. En nuestra opinión, el paradigma normativo que subyace a su concepto de democracia es el de la democracia deliberativa (Benhabib, 1996; Cohen, 2001) que sostiene que la autoridad ejercida por un gobierno depende de consensuar un “criterio racional” entre todos los miembros de la comunidad política antes de que se tome cualquier decisión (Yannuzzi, 1994c: 7). La democracia como deliberación racional requiere de un debate público de ideas donde existe la posibilidad de la equivocación y

rectificación: “una concepción decisionista del poder lleva implícita necesariamente la atribución al Soberano del lugar de la Verdad, ya que se presupone, por el contrario, que no hay espacio para el error” (Yannuzzi, 1995a: 207). El “espacio público” se constituye por medio del intercambio de opiniones entre iguales, que divergen en sus perspectivas: “dicho espacio desaparece en el momento mismo en que dejase de tener sentido el intercambio, debido a que todos tuviesen la misma opinión” (Yannuzzi, 1995a: 108).

En conclusión, un régimen democrático requiere que la decisión se tome en el mismo momento de la deliberación donde, por medio del debate, racionalmente se concilien las diferencias entre los sectores sociales: “a partir del intercambio de ideas la política deja de ser mera imposición por parte de la minoría, para convertirse en argumentación” (Yannuzzi, 1995a: 191). La legitimidad de la decisión soberana depende de un momento constitutivo previo de tipo deliberativo. Por eso, el criterio cuantitativo de la mayoría no es suficiente para legitimar una decisión democrática del soberano ya que las mayorías pueden negar las diferencias, clausurando un espacio público común que sea pluralista y deliberativo (Yannuzzi, 1992c: 9-10; 1994c: 7). En cambio, desde la visión schmittiana, la relación de mando y obediencia no queda subordinada a la posibilidad de conciliar dialógicamente entre los adversarios, donde el consenso lleva a la “Verdad”, ya que siempre el soberano determina lo verdadero por ser el soberano (Dotti, 2000: 769). La concepción decisionista produce una “simbiosis entre poder y saber” a diferencia del “relativismo liberal” (Dotti, 2000: 761), que no conoce ni define, sino que delibera (Yannuzzi, 1995a: 208-209).

## **II. Yannuzzi como politóloga: las causas del quiebre y la inestabilidad del régimen político democrático en Argentina**

### **II.1. La crisis de legitimidad como causa del quiebre de la democracia (1974-1976)**

Yannuzzi señala como una causa del quiebre de la democracia en 1976 a la ausencia de legitimidad del régimen político entre los distintos actores<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Define la legitimidad como “la creencia generalizada en que una determinada forma de poder es la pertinente para organizar la vida en sociedad” (Yannuzzi, 1992b: 2). La autora sostiene que la legitimidad de un régimen político le confiere estabilidad en el tiempo. Esta definición es muy semejante a la de Linz: “La legitimidad es la creencia de que a pesar de los problemas y los fracasos, las instituciones políticas que existen son mejores que cualquier otra que pudiera establecerse (...) la legitimidad democrática se basa en la creencia de que para un país determinado, en esa coyuntura histórica particular, ningún otro tipo de régimen podría asegurar conseguir con mayor éxito los objetivos colectivos” (Linz, 1978: 16, 18).

En este sentido, coincide con la explicación de Linz (1978) ya que la legitimidad del régimen democrático es considerada como una variable independiente que explica la supervivencia de la democracia: “A mayor compromiso con la legitimidad del régimen, mayor es su capacidad para sobrevivir serias crisis de eficacia y efectividad cuando se enfrenta a problemas de difícil solución. Debiendo resolver problemas de iguales dimensiones, un régimen con un mayor compromiso con su legitimidad tiene una mayor probabilidad de sobrevivir que un régimen sin ese compromiso” (Linz, 1978: 45). En términos de Scott Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán (2013), la legitimidad de un régimen significa que los actores tienen una *preferencia normativa* a favor de la democracia. Es decir, la defienden a pesar de los costos que les generan las políticas públicas implementadas por un gobierno legítimamente constituido. Entonces, si los actores más relevantes, en términos de recursos, tienen un compromiso normativo a favor de la democracia, se reduce la probabilidad de su quiebre como consecuencia de que estos actores están dispuestos a sostener al régimen a pesar de los costos que éste les pueda ocasionar. Un compromiso normativo a favor del régimen puede aumentar su supervivencia a pesar de un bajo nivel de eficacia y eficiencia del gobierno para implementar políticas públicas: los actores pueden valorar normativamente un régimen político independientemente de los resultados de políticas públicas. Si un actor tiene una preferencia normativa a favor de la democracia significa que considera que ella es intrínsecamente deseable.

Según Yannuzzi, una de las principales causas del quiebre de la democracia fue la ausencia de actores con preferencias normativas a favor de ese régimen político. En particular, analiza la inexistente lealtad de los partidos políticos al régimen democrático y la desilusión de todos los sectores sociales con “el régimen constitucional en su conjunto” (Yannuzzi, 1991: 5, 8). En este contexto, los partidos políticos fueron incapaces de articular consensos a favor del régimen político democrático: “esa crisis de representatividad [de los partidos] pone en evidencia lo que, en principio, llamaremos una falta de lealtad al régimen político democrático” (Yannuzzi, 1991: 14). Es decir, las acciones de los partidos no fueron un “elemento convocante del consenso social” y perdieron su rol de “mediadores y transmisores” de demandas desde la sociedad civil hacia el Estado: “si el golpe militar se había producido era porque ningún partido había podido consolidar las expectativas sociales tras de sí” (Yannuzzi, 1996a: 39). Esto fue consecuencia de que los políticos negaron la concepción de la política como “conciliación de las diferencias”, equiparando la política a la guerra (Yannuzzi, 1999: 239). El régimen autoritario, que surgió como consecuencia a esta crisis de representatividad de los partidos políticos, negó lo político ya que

las Fuerzas Armadas se instituyeron como “árbitro último de la politicidad” (Yannuzzi, 1992d: 9).

Su explicación sobre el proceso de quiebre democrático enfatiza la responsabilidad de todos los actores en la gestación de una “crisis de gobernabilidad” donde, como dijo Balbín, nadie tenía soluciones (Yannuzzi, 1991: 6). En particular, los partidos renunciaron a su rol de canalizadores de las demandas sociales frente al Estado en el momento del golpe de 1976:

Los partidos políticos pierden su razón de ser, ya que la política se convierte en patrimonio de las Fuerzas Armadas. Al producirse un golpe militar, la decisión política, entonces, al ser un atributo del soberano, queda exclusivamente en manos de aquellas. La pregunta sería, por lo tanto, por qué se les reconoce ese monopolio, especialmente por parte de quienes, en principio, deberían ser los primeros interesados en no hacerlo (Yannuzzi, 1991: 10).

Ante los condicionamientos que las Fuerzas Armadas le impusieron al gobierno, “la dirigencia partidaria en general ni siquiera cuestionó el rol ‘soberano’ que se arrogaban las Fuerzas Armadas” (Yannuzzi, 1991: 11). Los partidos políticos reaccionaron aceptando el golpe de Estado con la intención de “contribuir a la pacificación” (Yannuzzi, 1996a: 38).

Esta “crisis de representación”, que contribuyó al fin de la democracia, “no solamente afectó al partido gobernante sino que se instaló en el conjunto del sistema” (Yannuzzi, 1999: 243; ver también Yannuzzi, 1996a: 39; 1992d: 9). Entonces, la crisis de legitimidad fue de tal magnitud que no solamente afectó a los partidos políticos, al gobierno y al régimen político, sino también al Estado (Yannuzzi, 1991: 5). Se produjo un debilitamiento de las “mediaciones” o “referentes” del Estado, que permiten transformar la relación de fuerza y dominación que el Estado ejerce sobre la sociedad civil, en una donde defiende y promueve el bien de la comunidad nacional y protege los derechos e intereses de todos los individuos, especialmente, de los más desaventajados (O’Donnell, 2010: 105-131). Según O’Donnell, para que la dominación estatal capitalista perdure en el tiempo, las tres mediaciones (nación, ciudadanía y pueblo) evitan serios problemas de legitimidad: “todo régimen político, como bien sabemos, incluso los más represivos, consolidan su poder en base a la articulación de cuotas de coerción y consenso. La mera fuerza no constituye jamás un recurso fundamental por el cual un gobierno se sostiene” (Yannuzzi, 1991: 9). En conclusión, la existencia de “múltiples crisis de legitimidad” produjeron una “incapacidad de las instituciones por consolidarse en el marco de un estado de derecho y de la im-

posibilidad del gobierno nacional de garantizar mínimamente la seguridad de los ciudadanos” (Yannuzzi, 1991: 8).

En el proceso de transición al autoritarismo, la baja efectividad de las políticas públicas del gobierno constitucional, la pérdida del monopolio de la violencia y la imposibilidad de protección de la seguridad individual por parte del Estado también tuvieron un rol importante (Yannuzzi, 1991: 8). En algún sentido, su explicación testea las hipótesis de Linz cuando él afirma que para fortalecer la autoridad de los regímenes democráticos (Linz, 1978: 23), es necesario que el gobierno, por un lado, mantenga el orden público y, por el otro, evite la existencia de “problemas insolubles”: “el quiebre es el resultado de un proceso iniciado por la incapacidad del gobierno de resolver problemas respecto de los cuales las oposiciones desleales se ofrecen como una solución” (Linz, 1978: 50). En el caso argentino, los principales “problemas insolubles” (Yannuzzi, 1991: 5) fueron el agotamiento del “modelo global de desarrollo” (Yannuzzi, 1991: 82) y la imposibilidad de contener la espiral de violencia entre facciones de izquierda y derecha dentro del peronismo (Yannuzzi, 1991: 16). Si caracterizamos al golpe de Estado como un estado de excepción típicamente schmittiano, la razón de Estado fue el criterio legitimador esgrimido por las Fuerzas Armadas al cuestionar la capacidad de todos los partidos para gobernar eficientemente. Las acciones legitimadas a través de este principio suelen “justificar la quiebra del orden constitucional” y “negar los espacios de libertad de la sociedad” (Yannuzzi, 1992b: 10-11). De hecho, la ausencia de propuestas de los políticos también permitió que el avance militar sobre el Estado fuese muy considerable (Yannuzzi, 1991: 6).

De esta forma, tal como sugiere Linz, como consecuencia de la pérdida de eficacia y eficiencia del gobierno ante “problemas insolubles”, se produjo el fortalecimiento de las “oposiciones desleales” y “semileales” (Linz, 1978: 27-38). Yannuzzi analiza el impacto de estas oposiciones, cuyas acciones cuestionaban normativamente la existencia de la democracia y promovían un cambio de régimen. En particular, las Fuerzas Armadas, principal “oposición desleal”, dejaron de estar subordinadas al poder civil, constituyéndose en el árbitro último: “el sistema político que se había conformado en los hechos presupone la existencia de Fuerzas Armadas convertidas en reaseguro último de la gobernabilidad” (Yannuzzi, 1991: 7). De hecho, el último gobierno peronista reconoció, en el “Operativo Independencia”, su ineficiencia e ineficacia para controlar la situación de violencia y mantener el orden (Yannuzzi, 1996a: 33), afirmando que solamente la represión militar ilegal, llevada a cabo por Fuerzas Armadas autónomas y sin control civil, podía erradicar la subversión: “las Fuerzas Armadas adquirieron una mayor autonomía de la necesaria en un estado de

derecho (...) desvirtuando todo tipo de control específicamente político” (Yannuzzi, 1996a: 32). La reacción del gobierno peronista frente a la violencia de grupos armados fue el “fundamento legitimador del golpe militar” (Yannuzzi, 1991: 7). Es decir, como consecuencia de que ni el poder ejecutivo ni legislativo ejercían control político sobre las Fuerzas Armadas, se reconoció de facto la incapacidad de los poderes civiles para controlar la situación de violencia política: “Con esto, en los hechos, se trasladó la figura del soberano del gobierno civil a las Fuerzas Armadas al ser estas las únicas capaces de garantizar la seguridad individual de los ciudadanos” (Yannuzzi, 1991: 7). La decisión del gobierno peronista de convertir a la represión desde 1975 en clandestina e ilegal, a cargo de las Fuerzas Armadas, deslegitimó su reclamo del monopolio de la violencia: “el gobierno constitucional había contribuido a carcomer sus propias bases de sustentación al no poder controlar por sí mismo la violencia de distinto signo que se había instalado en la sociedad” (Yannuzzi, 1991: 8).

El “consenso expectante” generado en la sociedad civil ante el golpe de Estado (Yannuzzi 1991: 9) fue consecuencia de la crisis de legitimidad de la dominación estatal: “las Fuerzas Armadas parecían brindar con su sola presencia las condiciones de seguridad individual que no había podido garantizar el derrocado gobierno peronista en su lucha contra la guerrilla” (Yannuzzi, 1999: 240). La situación previa a 1976 era “de corte hobbesiano” (Yannuzzi, 1991: 6), donde los sectores sociales privilegiaron la intervención de las Fuerzas Armadas para que garantizaran un nuevo orden con reglas de juego estables (Yannuzzi, 1996a: 23). A medida que la crisis política, económica y social precedente a un golpe es mayor (mayor nivel de “amenaza previa”), el nivel de percepción de la amenaza al “orden socioeconómico” aumenta, quedando en evidencia la polarización social y los conflictos de clase: “esto, a su vez, tiende a producir una cohesión mayor entre las clases dominantes, a promover una subordinación mayor de los sectores de la clase media a ellos y a provocar una derrota drástica de los sectores populares y sus aliados” (O’Donnell, 1978: 7). La alta percepción de amenaza al orden social y la posible desintegración del sistema económico generó un “consenso expectante” sobre la necesidad de una nueva intervención de las Fuerzas Armadas: “la existencia de una situación francamente hobbesiana llevó a la mayoría a aceptar un intento por articular autoritariamente un nuevo modelo político, en el que el valor de la seguridad individual pasó a ocupar un lugar preponderante” (Yannuzzi, 1991: 9). Se cedió el “rol decisivo” a un grupo minoritario para que terminara con la conflictividad existente, transfiriéndose el sujeto de la soberanía a las Fuerzas Armadas con el objetivo de “recomponer el Estado” (Yannuzzi, 1991: 8).

## **II.2. La génesis y dinámica de la “democracia delegativa” como condición necesaria de la “modernización neoconservadora” en Argentina (1989-1999)**

Yannuzzi afirma que a fines de la década de 1980 las reformas de libre mercado requirieron modificaciones en la estructura económica y social y cambios en el régimen político (Yannuzzi, 1995a: 1; 1992d: 7-8). La descripción y explicación que propone sobre las modificaciones del sistema político argentino durante la década de 1990 parten de una premisa teórica: “todo modelo de desarrollo económico requiere necesariamente para su ejecución un modelo político-institucional a partir del cual el primero pueda llevarse adelante” (Yannuzzi, 1995a: 10). No obstante, las decisiones políticas tuvieron la autonomía suficiente para transformar la estructura socioeconómica (Yannuzzi, 1995a: 18; 1994d: 99). Es decir, las transformaciones generadas por la modernización neoconservadora se produjeron desde la política hacia la economía:

...lejos de ser el ámbito exclusivo de la economía (...) el lugar privilegiado de la transformación, esta modernización entendida en términos exclusivamente económicos no podría realizarse si no se produjeran previamente cambios sustanciales en los criterios que articulan el orden político (...) la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo no constituye, a pesar de sus apariencias, un problema exclusivamente económico, sino que, por el contrario, se trata de una cuestión eminentemente política” (Yannuzzi, 1995a: 4, 11).

Las modificaciones del sistema político requeridas para la implementación de la modernización neoconservadora consistieron en “la articulación de un andamiaje socio-político-institucional propio que le de contención” (Yannuzzi, 1992a: 17), cuyo valor central fuera la “exclusión del disenso”: “la única forma de asegurar el poder para una fracción determinada sin exponerla a los avatares de la oposición, es justamente cerrar el espacio público de forma de garantizar la no inclusión del disenso” (Yannuzzi, 1995b: 171). Asimismo, esta transformación debía plasmarse en una nueva constitución nacional: “el modelo neoconservador requiere, desde el punto de vista del orden político, una sanción constitucional. Ella permitiría darle forma plena, incorporando aquellas modificaciones dentro de la estructura política que permitan marcar definitivamente la sociedad” (Yannuzzi, 1995a: 199; ver también Yannuzzi, 1994c: 9-10).

Respecto de las causas de la instauración de un modelo neoconservador, el “quiebre del modelo del Estado social” fue una variable explicativa funda-

mental ya que se cuestionó al rol del Estado como “articulador entre política y economía”, como “defensor del espacio común” y promotor de la equidad social (Yannuzzi, 1992d: 7-8). Por otro lado, la “crisis de representación” de los partidos políticos también contribuyó a legitimar “la reconversión capitalista” (Yannuzzi, 1992a: 19; 1992d: 8-9), cuestionando la política (como instancia de resolución de conflictos por medio de la argumentación racional de las partes, del diálogo y la tolerancia) por ser “ineficiente” e “ineficaz”, dando lugar a la despolitización de la sociedad.

¿Cómo denominar a ese nuevo régimen político necesario para la implementación de numerosos cambios en la estructura económica y social? A partir del análisis de Yannuzzi, creemos adecuado conceptualizarlo como “democracia delegativa”, que es un “subtipo disminuido” de democracia representativa (O’Donnell, 2009; 2011). Según Yannuzzi, el proceso de establecimiento de la democracia delegativa fue producto de la crisis económica y social:

La crisis hiperinflacionaria (...) permitió que el discurso fuertemente nacional-populista (...) fuera inmediatamente abandonado bajo la justificación de las condiciones extraordinarias en las cuales debió asumir el poder sin que se llegara a deslegitimar totalmente el nuevo gobierno (...) le permitió captar un consenso en principio difuso en el conjunto de la sociedad” (Yannuzzi, 1994d: 101-102).

Esta crisis fue la condición antecedente que justificó la concentración del poder decisorio en la presidencia para establecer un nuevo vínculo entre el modelo de desarrollo económico y el sistema político (Yannuzzi, 1995a: 21). Esta situación produjo demandas por un líder que “salve al país”, al costo que sea necesario:

...una crisis como esa genera una intensa sensación de urgencia y proporciona un terreno fértil para liberar las tendencias delegativas (...) los presidentes llegan a ser elegidos mediante la promesa de ser fuertes y valerosos, por estar sobre los partidos y los intereses, y por ser “machos”, salvarán al país (O’Donnell, 2009: 18).

Entonces, la democracia delegativa fue consecuencia de una fuerte crisis nacional percibida como amenazante por los actores (O’Donnell, 2010: 23-25). Simbólicamente la crisis fue utilizada para legitimar las políticas de reforma de mercado, estableciendo criterios de exclusión que definían a todo aquel que no apoyara al presidente como “enemigo”, que quería retornar a la situación previa de ingobernabilidad.

Entonces, la hiperinflación y el fracaso del alfonsinismo obligaron a redefinir, desde el Estado, el modelo de acumulación capitalista (Yannuzzi, 1994d: 95). Las modificaciones en la estructura socioeconómica que se debían implementar para abandonar el modelo de acumulación “Estado-céntrico”, requerían transformar el régimen democrático liberal en “democrático-delegativo”. El presidente tenía que neutralizar el disenso y los controles institucionales desde los poderes legislativo y judicial (O’Donnell, 2009: 21). En particular, para que el modelo neoconservador se instituyese, se debían eliminar todos los límites característicos de cualquier democracia representativa:

...las instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente (O’Donnell, 2009: 12).

Por un lado, el Congreso quedó muy desprestigiado como una institución inoperante que impedía tomar decisiones rápidas (Yannuzzi, 1992d: 13; 1995a: 188; 1999: 246). El menemismo produjo una “transformación en la estructura misma del Estado”, promoviendo una imagen degradada del Congreso, negando su rol democrático de control de decisiones del ejecutivo (Yannuzzi, 1995a: 190). Frente a la eficiencia del presidente, era un “obstáculo”, una “espinas”, que impedía salir rápidamente de la crisis: “El Congreso, que es el órgano de composición más democrática del Estado, deja de cumplir una de sus funciones básicas en la estructuración del Estado moderno, que es la de contralor final de los otros dos órganos de gobierno” (Yannuzzi, 1995a: 197). Como consecuencia de su concepción de la política, Yannuzzi define al poder legislativo como el “órgano que, en el contexto de un régimen democrático-liberal, tiene un peso político sustancial por ser el órgano representativo por excelencia” (Yannuzzi 1995a: 188). Por otro lado, Menem evitó que la Corte Suprema de Justicia limitase su poder:

...la supresión en los hechos de la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se completó con la modificación en el número de miembros de la Corte Suprema (...) Se altera la división horizontal de poderes al producirse prácticamente una simbiosis entre Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino que, además, se tiende a anular la división vertical, que es la que reconoce los resguardos de la sociedad frente al Estado (Yannuzzi, 1995a: 194-196).

Entonces, la democracia delegativa implicó la anulación de la división horizontal y vertical del poder (Yannuzzi, 1995a: 211), otorgándole al presidente la ventaja de no tener prácticamente rendición de cuentas horizontal y permitir una elaboración de políticas públicas rápida (O'Donnell, 2009: 12). Esto permitió que el poder ejecutivo se convirtiese en un órgano jerárquicamente superior, donde se concentraba el “espacio real de decisión” (Yannuzzi, 1992a: 20; 1995a: 197). Esta ausencia de *accountability* constituye una diferencia fundamental entre la democracia representativa y la delegativa (O'Donnell, 2009: 14; Yannuzzi, 1995: 194, 204, 205). Para O'Donnell, la democracia delegativa es “más democrática que liberal”, ya que su única fuente de legitimación proviene de “elecciones limpias y competitivas” que “autorizan” a que el presidente se considere “encarnación e intérprete de los altos intereses de la nación”. De hecho, la participación ciudadana se produce solamente en las elecciones presidenciales: “después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga” (O'Donnell, 2009: 13). Los votantes solo tienen derecho a elegir al individuo que consideren más apropiado para salir de la crisis: “los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados” (O'Donnell, 2009: 12). Este “déficit republicano” también es reconocido por Yannuzzi cuando sostiene que la anulación del principio de división de poderes pone en peligro los derechos individuales (Yannuzzi, 1994c: 8).

En cambio, en el caso de la democracia liberal, la representación implica necesariamente rendición de cuentas efectiva: “la rendición de cuentas funciona no solo de manera vertical, de forma que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos” (O'Donnell, 2009: 14). Sin embargo, O'Donnell no es tan crítico del menemismo como Yannuzzi ya que, si bien en la democracia delegativa se anula el *accountability* horizontal, el *accountability* vertical permanece ya que este régimen surge y se sostiene mediante elecciones limpias y competitivas y, además, están vigentes ciertas libertades básicas<sup>6</sup> (O'Donnell, 2010: 19-22). En cambio, Yannuzzi realiza un cuestionamiento completo a este nuevo régimen que no considera que sea democrático ya que, aunque existieron elecciones, se anularon todos los tipos de *accountability*. Además de eliminar la división de poderes, el menemismo dejó al ciudadano sin representación verdadera y sin protec-

---

<sup>6</sup> O'Donnell (2009) en su primer texto sobre la democracia delegativa aún no había conceptualizado la diferencia entre *accountability* vertical de tipo electoral y el de tipo social. En ese texto, *accountability* vertical era sinónimo de lo que posteriormente denominaría *accountability* vertical electoral.

ción frente al Estado<sup>7</sup> (Yannuzzi, 1995a: 211). Además, si bien las elecciones eran un procedimiento decisorio formalmente democrático, no eran sustantivamente democráticas ya que no existían opciones alternativas a la modernización conservadora: “el vaciamiento del espacio público anuló las opciones reales, y con ellas, la posibilidad misma de que la soberanía radicara verdaderamente en el pueblo” (Yannuzzi, 1995a: 222).

A diferencia de O'Donnell, Yannuzzi afirma que la neutralización del espacio público y de la política no se produjo por medio de prohibiciones o proscripciones explícitas, sino que fue consecuencia de que las elecciones no permitían el verdadero ejercicio de la soberanía popular. La única opción para los ciudadanos era validar el modelo neoconservador, contribuyendo a generar un “consenso masivo explícito pero pasivo” con el objetivo de legitimar plebiscitariamente los cambios económicos (Yannuzzi, 1992a: 20; 1992b: 9-10; 1995a: 222-224). Por ende, toda oposición quedaba eliminada: “la posibilidad misma de insertar alternativas nuevas en el espacio político se ve totalmente cercenada ya que el discurso tiende a hacerse efectista y no lógico” (Yannuzzi, 1992d: 18). Estas “elecciones sin opciones” impidieron que la soberanía se radicara en el pueblo:

...el modelo neoconservador conduce inexorablemente a que la instancia electoral se convierta en una mera forma sin sustancia. Ella deja de ser así, el lugar en que los ciudadanos toman la decisión política fundamental, para convertirse en una simple parodia a partir de la cual se pretende lograr plebiscitar al soberano schmittiano (Yannuzzi, 1994c: 4).

El modelo neoconservador utilizó el criterio de legitimidad de la soberanía popular para que la sociedad rechazase cualquier alternativa política e ideológica: “su exclusión a partir de las elecciones sería la manera de convalidar democráticamente la clausura del disenso” (Yannuzzi, 1992d: 18). De esta forma, la consolidación de una clase política ideológicamente homogénea significó ratificar al modelo neoconservador como la única forma realista de organizar la sociedad y la economía<sup>8</sup>, vaciando de contenido sustanti-

<sup>7</sup> O'Donnell (2011) reconoce la existencia de dos tipos de *accountability* vertical: el electoral y el social. El *accountability* vertical social, que es un tipo de control social sobre los funcionarios de gobierno ejercido a través de distintas asociaciones de la sociedad civil, es aquel que Yannuzzi menciona como inexistente durante la “modernización conservadora”, ya que la concentración del poder en la presidencia produce una despolitización de la sociedad civil e impide la efectiva organización de agrupaciones que limiten el poder del gobierno.

<sup>8</sup> Yannuzzi recuerda que la primera respuesta ante el agotamiento del modelo de desarrollo iniciado en 1945, fue la política económica neoliberal del Proceso. Algunas facciones “politicistas” dentro del Proceso, lideradas por Videla, Viola y también Massera, intentaron

vo el principio de la soberanía popular. En este sentido, Yannuzzi afirma que la democracia, como régimen político, es el único que puede ser destruido a partir de su propio funcionamiento interno: “la democracia es el único orden político que puede llegar a desvirtuarse a partir de su propia lógica interna formal” (Yannuzzi, 1994c: 1). En este sentido, la democracia es un régimen de equilibrio inestable, capaz de generar en su seno el germen de su propia destrucción (Yannuzzi, 1995a: 218).

La ausencia de la dimensión liberal y republicana de ese régimen político, que suspendió todos los tipos de *accountability*, consistió en la restricción de la ciudadanía que consistió en la ausencia de protección de los derechos de los ciudadanos, ante posibles abusos desde el Estado, por medio del poder judicial: “Un Poder Judicial que carece de autonomía frente al Ejecutivo coloca al ciudadano en un potencial estado de indefensión” (Yannuzzi, 1995a: 194). La democracia delegativa no les garantizaba a los ciudadanos protección jurídica de sus derechos para que pudiesen tener espacios de oposición al Estado y al gobierno (Yannuzzi, 1995a: 215). Aunque el modelo neoconservador impuso una imagen de un “Estado mínimo”, el régimen político concentró todo el poder en el presidente: “El Estado, lejos de ocuparse de ciertas funciones básicas en la sociedad, tiende a convertirse en un aparato con una alta capacidad represiva sin que el hombre común pueda poner límites al poder estatal” (Yannuzzi, 1992d: 16). Por último, este régimen político negó la igualdad abstracta e igualdad formal entre los ciudadanos ya que se introdujo el criterio de “jerarquía social”, donde algunos grupos tenían “derechos superiores”, produciéndose un reconocimiento explícito de “derechos completamente diferenciales para unos y otros” (Yannuzzi, 1995a: 85-102).

Para constituir una democracia liberal y evitar el surgimiento de la democracia delegativa, la autora sostiene, siguiendo a Tocqueville, que la manera más efectiva de limitar el poder del Estado consiste en aumentar la densidad de la sociedad civil, para crear mecanismos de *accountability vertical social* (Yannuzzi, 1995a: 215-216). Esto se vincula con su concepción de lo político como participación activa en el espacio público, donde los ciudadanos debaten y confrontan proyectos divergentes que, mediante la discusión racional, convergen y controlan al que circunstancialmente detenta el

---

constituir un régimen autoritario con elecciones y participación popular limitada, donde solo existiesen opciones electorales que fuesen variantes del mismo proyecto autoritario. Sin embargo, al aplicar sin límites la coerción y careciendo de verdaderas mediaciones institucionales y de cualquier principio de legitimación popular sustantivo, esos proyectos estuvieron condenados al fracaso. En conclusión, el tipo de régimen burocrático-autoritario impidió la generación de los consensos sociales necesarios para legitimar esa transición ya que carecía del principio legitimador de la soberanía popular (Yannuzzi, 1994b: 9; 1994d: 98-100; 1995b: 171-172; 1997: 66-67).

poder del gobierno: “la garantía para evitar la absolutización del poder en pocas manos —y, por ende, la garantía para su funcionamiento democrático de la sociedad en su conjunto— radica únicamente en aquella [en la sociedad civil]” (Yannuzzi, 1995a: 216).

Por último, Yannuzzi también analiza el bajo nivel de “consolidación democrática” en Argentina, tópico muy debatido en ciencia política. Anticipándose a la literatura politológica sobre “regímenes híbridos” (Diamond, 2002) y “autoritarismos competitivos” (Levitsky y Way, 2010), la autora reconoce que la democracia, como régimen político, puede desaparecer no solamente por medio de transiciones abruptas, por situaciones de facto que interrumpen el ciclo constitucional, sino por medio de un ejercicio del poder abusivo, ilimitado y hegemónico (Yannuzzi, 1994c: 1-2). La democracia tiene tanto una dimensión de “acceso al poder” (se accede al gobierno mediante elecciones libres y competitivas), como también una de “ejercicio del poder” (el gobierno debe respetar los derechos y libertades individuales, ejerciendo el poder de forma limitada y controlada) (Mazzuca, 2010). Según la autora, la primera es condición necesaria pero no suficiente para la existencia de la democracia: “para designar a un gobierno como democrático, además de su legitimidad de origen, debe mostrar su capacidad para resguardar la libertad política” (Yannuzzi, 1994c: 5, ver también 1995a: 219-220). En el caso del menemismo, la democracia no se encontraba consolidada no solo como consecuencia de que el tipo de ejercicio del poder del gobierno negó la dimensión liberal y republicana, sino también ya que desnaturalizó sustantivamente la dimensión de acceso al poder mediante elecciones. La consolidación democrática depende de evitar que se unifiquen en la misma persona “el poder, la ley y el conocimiento”, es decir, que no se produzca el cambio del sujeto del poder constituyente (Yannuzzi, 1994c: 8).

En conclusión, el modelo neoconservador y la democracia delegativa produjeron la neutralización de la política y el vaciamiento del espacio público, marginando a la sociedad de la decisión política. En cambio, la democracia requiere de un espacio común, público, constituido por el intercambio dialéctico de opiniones entre iguales, donde todas las posiciones son legítimas y los ciudadanos son libres de participar en la decisión política (Yannuzzi, 1992c: 10). En definitiva, la democracia no estaba consolidada por la concentración del poder en el presidente, la anulación de mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad civil y el vaciamiento del espacio público (Yannuzzi, 1994c: 5). La sociedad se despolitizó ante la manifiesta intención de producir “univocidad” de opiniones: “el poder —y, por ende, la decisión— se concentra necesariamente en la cúspide del Estado sin que se encuentren formas efectivas para limitarlo. Como contrapartida de la reducción del espacio público se acentúa en el Ejecutivo el sesgo

decisionista ya que el debate se hace innecesario” (Yannuzzi, 1994a: 7). Se “erradicó el disenso” y se anularon los “espacios de libertad”, profundizando las crisis de legitimidad de las decisiones estatales y de representación: “al cercenarse el debate político, al cuestionarse la representación del ciudadano, las mediaciones entre estado y sociedad tienden a diluirse peligrosamente” (Yannuzzi, 1995a: 198).

### **III. Conclusión: defensa y justificación normativa de la democracia liberal**

Cuando explicó e interpretó diversos fenómenos del Proceso de Reorganización Nacional y la modernización conservadora<sup>9</sup>, Yannuzzi siempre estuvo motivada por una preocupación normativa fundamental: ¿cómo lograr la consolidación de la democracia asegurando tanto la igualdad como la libertad de los ciudadanos? ¿Cómo fortalecer el espacio público necesario para que la política se pueda desarrollar con plenitud? En sus investigaciones contrapuso la concepción schmittiana de lo político con su “paradigma dialoguista”, donde la política se equipara a un “mercado doxológico”, donde el diálogo es el procedimiento para acceder a la “verdad” y a la “justicia” (Yannuzzi, 1995a: 77). Esta es una concepción “conciliacionista” de las divergencias sociales: “la política entendida como el espacio específico en el cual se dirimen racionalmente los conflictos” (Yannuzzi, 1994a: 6). La política es *la* actividad específicamente humana, que produce la unidad de los diferentes por medio de la argumentación, donde los actores deliberan públicamente mediante la razón judicial. La política disuelve todo enfrentamiento y concilia los intereses, suprime la crisis y los conflictos radicalizados (Dotti, 2000: 764-765). El Estado es el árbitro que media entre las visiones contrapuestas, fomentando el debate y el diálogo de todas las partes, armonizando las diferencias y logrando que lo general y lo particular encuentren un lugar de resolución (Yannuzzi, 1995a: 238).

En su paradigma normativo, el concepto de “espacio público”, como ámbito donde se produce la política, es fundamental en tanto lugar de encuentro de las diferencias que conforman una unidad, donde ellas no se borran, sino que acuerdan un modo de vida en común. Por medio del debate pluralista, se establecen deliberativamente los criterios de inclusión y ex-

---

<sup>9</sup> De los cinco autores que Jorge Dotti estudia como científicos sociales que utilizan conceptos de Carl Schmitt para el análisis del Proceso de Reorganización Nacional y del menemismo, Yannuzzi es la única que forma parte de ambas agendas de investigación (Dotti, 2000: 751-785). Asimismo, Hugo Quiroga (2004) también ha analizado en profundidad muchos de problemas teóricos que Yannuzzi ha tratado en sus libros.

clusión de la polis “que establecen los límites por donde pasa el momento de integración” (Yannuzzi, 1995a: 77, 230). De hecho, la política implica justamente la conciliación de las diferencias de los adversarios en el espacio público mediante la exposición racional de sus argumentos. En definitiva, para Yannuzzi, no es posible pensar la existencia de la política por fuera de un régimen democrático.

En su obra se conjugan distintas explicaciones de ciencia política por medio del análisis de fuentes primarias y secundarias con una discusión normativa que permite comprender e interpretar sucesos empíricos de la historia política desde la teoría política. Los aportes de María de los Ángeles Yannuzzi consistieron en construir una metodología innovadora para combinar explicaciones politológicas con interpretaciones desde la teoría política para mostrar los presupuestos ontológicos de lo político presentes en distintos momentos de la historia política argentina. En conclusión, su principal legado para las nuevas generaciones de politólogos consiste en realizar investigaciones que pongan teoría y método al servicio de preguntas de investigación normativamente relevantes.

## Bibliografía

- Benhabib, Seyla (1996). “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy”, en Benhabib, Seyla (ed), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Cohen, Joshua (2001). “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (ed.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- Diamond, Larry (2002). “Thinking about Hybrid Regimes”, en *Journal of Democracy*, Vol.13, N° 2, abril.
- Dotti, Jorge (2000). *Carl Schmitt en Argentina*, Rosario, Homo Sapiens.
- Dyzenhaus, David (1999). *Legality and Legitimacy*. Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar, Oxford, Oxford University Press.
- García Holgado, Benjamín (2011). “Construyendo instituciones autoritarias: lógica de gobierno y planes políticos en los sistemas políticos militares de la Argentina (1976-1983) y Chile (1973-1990)”, Tesis de licenciatura, Universidad de San Andrés.
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Linz, Juan José (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- MacIntyre, Alasdair (2007). *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Indiana, University of Notre Dame Press.

- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mazucca, Sebastián (2010). "Access to Power Versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 45, N° 3, septiembre.
- O'Donnell, Guillermo (1978). "Reflections on the Pattern of Change in the Bureaucratic Authoritarian State", en *Latin American Research Review*, Vol. 12, N° 1, primavera.
- O'Donnell, Guillermo (2009). "Democracia delegativa", en *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1, julio.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y estado*, Buenos Aires, Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo (2011). "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa", en O'Donnell, Guillermo, Hugo Quiroga y Osvaldo Iazzetta (eds.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Quiroga, Hugo (2004). *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Scheuerman, William (1996). "Carl Schmitt's Critique of Liberal Constitutionalism", en *The Review of Politics*, Vol. 58, N° 2, primavera.
- Schmitt, Carl (1985). *La dictadura*, Madrid, Alianza.
- Schmitt, Carl (1996). *The Concept of the Political*, Chicago, University of Chicago Press.
- Schmitt, Carl (1997). *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Massachusetts, MIT Press.
- Schmitt, Carl (2004). "Teología política", en Orestes Aguilar, Héctor (ed.), *Carl Schmitt, teólogo de la política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, Carl (2008). *Constitutional Theory*, Durham, Duke University Press.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1991). *Los años oscuros del Proceso*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1992a). "Algunos aspectos del neoconservadurismo político", en *Revista Las Líneas de Sombra*, N° 2, junio.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1992b). "Los criterios de legitimidad en el modelo neoconservador", ponencia presentada en las Jornadas sobre Legalidad y Legitimidad, Rosario.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1992c). "Los momentos de unidad y diferencia en la construcción del orden político", ponencia presentada en el coloquio "Razón, tradición y emancipación", Rosario.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1992d). "El modelo neo-conservador y la crisis de los partidos", en *Revista de Estudios Sociales*, N° 2, junio.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1994a). "Menemismo, neoconservadurismo y democracia: la reducción del espacio público", ponencia presentada en el 48° Congreso de Americanistas, Estocolmo.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1994b). "El problema de la diferencia en el discurso político menemista", ponencia presentada en las jornadas "Sociedad y Estado en la era del menemismo", Buenos Aires.

- Yannuzzi, María de los Ángeles (1994c). “Menemismo, neoconservadurismo y democracia: los riesgos presentes”, ponencia presentada en el Simposio Pre-48° Congreso de Americanistas, Varsovia.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1994d). “Populismo y modernización capitalista en Argentina”, en *Estudios Sociales*, N° 7, septiembre.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1995a). *La modernización conservadora. El peronismo de los '90*, Rosario, Editorial Fundación Ross.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1995b). “Los criterios de inclusión-exclusión en el menemismo”, en *Estudios Latinoamericanos*, N° 16.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1995c). “Menemismo, neoconservadurismo y democracia: la reducción del espacio público”, en Dembicz, Abdrzej (ed.), *El lugar y el espacio en la tradición y culturas latinoamericanas*, Estocolmo, Universidad de Estocolmo.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1996a). *Política y dictadura. Los partidos políticos y el “Proceso de Reorganización Nacional 1976-1982”*, Rosario, Editorial Fundación Ross.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1996b). “Peronismo y neoconservadurismo: ¿una nueva identidad?”, en Arena, Lelia, Liliana Pérez y Patricia Rogieri (eds.), *Fin de un siglo: las fronteras de la cultura*, Rosario, Homo Sapiens.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1997). “Construcción identitaria y los criterios de inclusión y exclusión. El caso argentino”, en *Política Hoje*, Año 4, N° 7.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1999). “Autoritarismo, democracia y neoconservadurismo. La cultura política argentina al fin de milenio”, en *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, N° 19.

### **Palabras clave**

María de los Ángeles Yannuzzi – Carl Schmitt – democracia – autoritarismo – teoría política

### **Key words**

María de los Ángeles Yannuzzi – Carl Schmitt – democracy – authoritarianism – political theory

### **Abstract**

This paper analyzes how María de los Ángeles Yannuzzi explained and interpreted Argentine political history through rigorous application of modern political theory concepts and political science theories. In particular, we study her contributions to the research agendas regarding the “Pro-

ceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) and the Menem administration (1989-1999). At first, we study her theoretical and methodological contributions by the application of political theory concepts to the interpretation of political history and, specifically, to conceptualizing the last military dictatorship and the dynamics of the political system during the Menem presidency. In the second section, we show the superb way in which Yannuzzi described and explained Argentine political history from a political science point of view. In conclusion, she analyzed normatively relevant problems in a very original way, combining political science explanations with a political theory interpretation about the meaning and dynamics of authoritarianism and democracy in contemporary Argentina.



# La configuración del pueblo en la resistencia. Un abordaje contemporáneo sobre la obra de John Locke\*

**JOAN SEVERO CHUMBITA**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

joanchumbita@gmail.com

*El objeto de estudio es aquí la noción de pueblo que subyace al concepto de resistencia de John Locke. Esta noción será abordada a partir de las categorías schmittianas del soberano y lo político, y los conceptos foucaultianos de poder, resistencia y obediencia, así como de la lógica hegemónica descrita por Laclau y Mouffe. Desde esta perspectiva, se distinguirá la formulación del derecho de resistencia, con sus deudas respecto a la tradición medieval y su andamiaje normativo, de la dimensión fáctica del concepto de resistencia.*

“Esto es con los estados como con las personas particulares, ellos son por lo común ignorantes sobre su propio nacimiento e infancia”.

JOHN LOCKE (*T. T.*, II: §101)

“...el viejo problema del ‘derecho a resistencia frente al tirano’, es decir, frente a la injusticia y el abuso del poder estatal, conserva su actualidad, y esa carencia de contenido, de carácter formalista y funcionalista, del Estado legislativo parlamentario no es capaz de resolverlo. Sólo conduce a un concepto de legalidad indiferente frente a todo contenido, neutral incluso frente a su propia validez, y que prescinde de toda justicia material”.

CARL SCHMITT (1994: 47)

“...si no hubiera resistencia, no habría relaciones de poder. Todo sería simplemente una cuestión de obediencia. Desde el instante en que el individuo está en situación de no hacer lo que quiere, debe utilizar relaciones de poder. La resistencia se da en primer lugar; y continúa siendo superior a todas las fuerzas del proceso; bajo su efecto obliga a cambiar las relaciones de poder. Considero, por tanto, que el término resistencia es la palabra más importante, la *palabra-clave* de esta dinámica”.

MICHEL FOUCAULT (1999: 423)

---

\* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación UBACyT “La noción de política en el pensamiento de Giorgio Agamben, Roberto Esposito y Antonio Negri” dirigido por el Dr. Marcelo Sergio Raffin, correspondiente al área de Sociología, Programación científica 2012-2015, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

“Desde esta perspectiva es evidente que no se trata de romper con la ideología liberal democrática sino, al contrario, de profundizar el momento democrático de la misma, al punto de hacer romper al liberalismo su articulación con el individualismo posesivo”.

ERNESTO LACLAU Y CHANTAL MOUFFE (2010: 222)

## I. Introducción

El presente trabajo se propone realizar una exégesis hermenéutica de la noción de pueblo que subyace al concepto de resistencia lockeano en *Two Treatises of Government*, II<sup>1</sup>. En este sentido se analizarán, en los primeros dos apartados, su sustrato normativo así como sus deudas con la tradición medieval. En el apartado II, se considerará el carácter voluntario de la pertenencia a la sociedad civil, es decir, la necesidad de consentimiento expreso de los súbditos, así como la remisión del orden legal positivo a un derecho natural anterior y superior. A continuación, en el apartado III, se abordarán las formulaciones de derecho de resistencia y usurpación del gobierno por parte del tirano.

En los apartados subsiguientes, se apelará a un marco teórico provisto de categorías contemporáneas a fin de dar cuenta de la vigencia y actualidad del concepto lockeano de resistencia. En el apartado IV, se estudiará la dimensión fáctica del concepto de resistencia en el momento en el cual el pueblo resuelve la *disolución del gobierno*, manifestando así su condición de soberano. En el apartado V, se establecerá el carácter político del concepto de resistencia lockeano, a partir de su contraposición tanto con la lógica amigo-enemigo schmittiana como con la concepción de Foucault del poder y la obediencia. Finalmente, en el apartado VI, se considerarán, a la luz del concepto de hegemonía de Laclau y Mouffe, las implicancias de la existencia de dos facciones que invocan la representación del pueblo, atendiendo especialmente a la heterogeneidad social que posee la noción de pueblo que resiste.

---

<sup>1</sup> De aquí en más *T. T.*, II (Locke, 1824, IV); *Essay* será la abreviatura para *Essay Concerning Human Understanding* (Locke, 1924, II); *SC* para *Some Considerations of the Lowering of Interest, and Raising the Value of Money* (Locke, 1824, IV). Todas las citas traducidas al castellano por el autor, conservando las referencias a la edición de obras completas de 1824. Vale aclarar, por otra parte, que no se indagará aquí sobre el notable cambio respecto a obras anteriores en las que Locke negaba el derecho de resistencia, como es el caso del breve texto “Obligación de las leyes penales” de 1676 (Locke, 2011: 122) o *Two Tracts on Government* (Locke, 1967; Locke, 1824, I; véase Fernández Peychaux, 2012: 83). En efecto, ninguna de estas cuestiones parece relevante a la hora de considerar la significación contemporánea del concepto de pueblo que subyace a la noción de resistencia.

## II. Consentimiento expreso y legalidad positiva para proteger derechos naturales

“Para el lenguaje del liberalismo burgués, sólo hay una Constitución cuando están garantizadas propiedad privada y libertad personal; cualquier otra cosa no es ‘Constitución’ sino despotismo, dictadura, tiranía, esclavitud o como se quiera llamar”.

CARL SCHMITT (1992: 59)

Uno de los aspectos menos problemáticos, pero fundamental para comprender el *derecho de resistencia* lockeano, es el carácter voluntario, basado en el consentimiento de los ciudadanos, de la conformación de la sociedad civil. Como es sabido, para Locke los hombres nacen libres, bajo el imperio de la ley natural. Ésta es la condición del estado de naturaleza pero también del orden civil: en todo momento los hombres se hallan bajo el imperio de la ley natural, la cual se presenta como un mandato divino que requiere de la interpretación de la razón (*T. T.*, II, §6, §56-58; *Essay*, IV, xviii, §5-6; véase Dunn, 1969: 184; también en el mismo sentido Hobbes, 2003: 241<sup>2</sup>; Chumbita, 2014). “Así nacemos libres en tanto nacemos racionales” (*T. T.*, II, §61; véase también §54, Dunn, 1967: 158)<sup>3</sup>. No hay libertad sin razón. El orden civil es de este modo un constructo que debe respetar la libertad natural, sin la cual no es posible pactar la pertenencia a la sociedad civil, es decir, dar consentimiento a la obediencia<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Hobbes ya advertía el problema de la interpretación de la ley natural y, contra la idea de un derecho de resistencia del pueblo, afirmaba la necesidad de un único intérprete: el magistrado. “El robo, el asesinato, el adulterio y todas las injurias son prohibidos por las leyes de naturaleza; pero a qué debemos llamar *robo*, a qué *asesinato*, a qué *adulterio*, a qué *injuria*, contra un ciudadano no es algo que viene determinado por la ley natural, sino por la ley civil. (...) no todo matar a un hombre es un asesinato, sino sólo en la medida en que así lo determine la ley civil” (Hobbes, 2010: 134; véase también 266, 328, 330; Hobbes, 2003: 171-172, 217, 241). Es decir, que para Hobbes no hay lugar para apelar al derecho natural contra la interpretación del magistrado (Hobbes, 2010: 48-49).

<sup>3</sup> Esta articulación entre derecho natural y razón natural tiene profundas raíces en la tradición medieval (Gierke, 1995: 215). Véase el apartado III.

<sup>4</sup> Vale la pena destacar que gobierno consentido no debe confundirse con una preferencia por el gobierno democrático. Lo que establece *T. T.*, II como condición necesaria para la existencia de una sociedad política es el consentimiento de los súbditos, la existencia de una Constitución a través de la cual recae en el parlamento el poder supremo (*T. T.*, II, §134) de dictar las leyes a las que todos los miembros de la sociedad civil se hallan sometidos (*T. T.*, II, §132, §142). De aquí que la monarquía absoluta resulta incompatible con la sociedad civil (*T. T.*, II, §90-91). Sin embargo, Locke explícitamente afirma que la sociedad civil puede ser monárquica, oligárquica o democrática (*T. T.*, II, §132), y que constituye un grave error tomar Estado por gobierno democrático: “Por ‘Estado’ siempre he querido significar no una democracia o cualquier forma de gobierno, sino toda comunidad independiente” (*T. T.*, II, §133). De hecho, la interpretación, por ejemplo de Tully, según la cual Locke defendería un sistema democrático de representación universal carece de sustento (Tully, 1980: 173-174; véase Franklin, 1979: 125; Wootton, 1992: 87; Seliger, 1963: 553).

Para dar cuenta de la naturaleza del pacto político, Locke apela a la distinción con el poder paternal. El poder político surge entre adultos que voluntariamente toman decisiones libres, mientras que el poder paternal es una tutela momentánea, considerando el bien de un menor de edad que aún no ha desarrollado la capacidad racional de decidir por sí mismo (*T. T.*, II, §58-59, §61, §63; véase también §66, §71)<sup>5</sup>. Al ingresar a una sociedad civil, los hombres pactan renunciar voluntariamente a su poder de ejecutar castigos para resolver disputas, cediéndolo al poder político centralizado que garantizará la justicia y el bien común. El mecanismo, en este sentido, para garantizar al mismo tiempo la preservación de la libertad individual y la unidad de la sociedad civil, es la aceptación como propia de la decisión mayoritaria (*T. T.*, II, §96<sup>6</sup>; Dunn, 1967: 171).

Respecto al consentimiento voluntario, Locke distingue en primer lugar su forma expresa, por medio de la cual cada particular se convierte en miembro de una sociedad política. El consentimiento tácito, en cambio, es el que permite someter a cualquier individuo a las leyes de una sociedad civil por el hecho de poseer bienes patrimoniales o recorrer el territorio bajo su jurisdicción (*T. T.*, II, §119; Dunn, 1967: 163, 170; Wootton, 1992: 94; Pitkin, 1965: 995). Nos interesa aquí fundamentalmente la primera forma, la del consentimiento expreso, puesto que no sólo funda la sociedad política sino que se opone a toda forma de obediencia política bajo coerción (*T. T.*, II, §176), justificando así el derecho de resistir cuando el gobierno deja de atender a los fines de la sociedad civil, violenta sus leyes positivas o la ley natural (Seliger, 1963: 555). En efecto, en la medida en que el gobierno es voluntario y consentido, no puede dejar de responder a los fines de los ciudadanos, los cuales, según Locke, se resumen en la protección de su propiedad privada (*T. T.*, II, §138, §85 §131, §138-140 y §142, §171, §222; véase Chumbita, 2013a; 2013c). En este sentido, el gobierno es el destinatario de una confianza que puede no ser correspondida y, en consecuencia, revocada por el pueblo (*T. T.*, II, §224; Dunn, 1969: 183). El consentimiento expreso remite así a derechos naturales que deben ser garantizados, que subsisten en el interior del orden político positivo, proveyendo un plano metapolítico que permite juzgar las instituciones a las que se debe obediencia si no se adecúan a sus fines (Pitkin, 1966: 49; para los antecedentes

---

<sup>5</sup> En polémica con Filmer, Locke afirma de aquí que el poder paternal es tanto del padre como de la madre, por lo cual nunca podría dar lugar a un derecho político hereditario por vía paterna (*T. T.*, II, §64). En el mismo sentido, dirá que el poder del padre es muy limitado respecto a sus hijos y a su mujer, por lo que, si el poder político se basara en él, difícilmente podría justificar el absolutismo filmeriano (*T. T.*, II, §86).

<sup>6</sup> Para proyecciones democráticas de este pasaje, Tully, (1980, 173); véase Kendall (1965); también Pitkin (1965: 994).

medievales de esta construcción véase Gierke, 1995: 150-151, 246; Godoy Arcaya, 2004: 253-259; Fernández Psychaux, 2012: 58-59).

El consentimiento expreso tiene de este modo consecuencias fundamentales. La ley positiva, en tanto surge de la voluntad humana, es pasible de corrupción y puede contrariar la ley natural. Locke aclara al respecto que no sólo el poder ejecutivo puede abusar de su poder, violentando la ley, sino también el parlamento puede dictar leyes positivas que contrarían el derecho natural (y podríamos inferir, a su vez, la posibilidad de que ambas cosas ocurran al mismo tiempo).

Hay, por tanto, en segundo término, otra forma en que los gobiernos se disuelvan, y esta es cuando el legislativo o el príncipe, o ambos, actúen contrariamente a su confianza<sup>7</sup>. En primer lugar, el legislativo actúa contra la confianza que reposa en él cuando sus miembros intentan invadir la propiedad de los súbditos y convertirse a sí mismos, o a cualquier parte de la comunidad, en amos o administradores arbitrarios de sus vidas, libertades o fortunas (*T. T.*, II, §221; véase también §139; Dunn, 1967: 164; Godoy Arcaya, 2004: 272-273).

La obediencia a una ley se basa en la legitimidad de esa ley, la cual depende de su concordancia con el derecho natural. Esta concordancia es decidida en última instancia, como veremos, por el consentimiento de los ciudadanos. De este modo, el acceso a la ley por parte de los súbditos es condición necesaria de la persistencia del gobierno legítimo, así como, en términos más generales, el consentimiento que está en la base del pacto político es condición absolutamente necesaria para el ejercicio del derecho a resistencia (Dunn, 1969: 165; 172-173; Pitkin, 1966: 50; Godoy Arcaya, 2004: 271-272)<sup>8</sup>.

Ahora bien, si atendiéramos a esta formulación normativa, basada en el derecho natural y, especialmente, en el consentimiento individual, podría justificarse una concepción de la resistencia no colectiva, por ejemplo en términos de legítima defensa de la propiedad privada (*T. T.*, §207; Godoy Arcaya, 2004: 274; véase también Strauss, 1992: 233; Fernández Psychaux, 2012: 49-50, 56). Sin embargo, para Locke la resistencia individual resulta inconducente e impracticable. En este sentido es importante subrayar la

---

<sup>7</sup> La confianza (*trust*) depositada en ellos.

<sup>8</sup> Sin embargo, como veremos, no es la violación ocasional de la ley sino un persistente estado de ilegalidad o falta de acceso a la justicia el que efectivamente induce a la declaración, por parte del pueblo, de la disolución del gobierno y la necesidad de apelar a los cielos (*T. T.*, §208; Dunn, 1969: 178-180).

problematicidad que presenta la concepción lockeana. En primer lugar, existe en la argumentación una ambigüedad y desplazamiento permanente del plano individual al colectivo, que hace a la tensión entre una dimensión normativa, basada en derechos individuales de ciudadanos-propietarios, y la dimensión propiamente política de la resistencia efectiva. En segundo lugar, como veremos en detalle en el apartado VI, no cabe duda de que la resistencia asume una forma colectiva, con una heterogeneidad social en su seno que le permite exceder el corsé liberal normativo que impone la noción de pueblo como suma de ciudadanos propietarios<sup>9</sup>.

Para concluir este apartado quizás valga la pena referirnos al caso de la conquista como usurpación del gobierno, en la medida que permite dar cuenta tanto de la necesidad del consentimiento para la configuración de la sociedad civil, como atender a la dimensión fáctica y colectiva de la resistencia.

...muchos erróneamente toman la fuerza de las armas por el consentimiento del pueblo, y consideran la conquista como uno de los orígenes del gobierno. Sin embargo, la conquista, está tan lejos de establecer un gobierno como la demolición de una casa lo está de construir una nueva en su lugar. Efectivamente, a menudo deja el espacio para la construcción de un nuevo Estado, al destruir el anterior; pero sin el consentimiento del pueblo, nunca puede erigir uno nuevo (*T. T.*, II, §175).

Locke considera en este parágrafo a la conquista como usurpación del gobierno. Pero lo interesante es la temporalidad que advierte en la resistencia al conquistador. En efecto, la usurpación del conquistador puede durar por generaciones, pero ello no impedirá que el pueblo deje de buscar la ocasión de apelar a los cielos para resistir (*T. T.*, II, §176). De este modo, se enlaza una vez más la apelación al derecho natural, la necesidad del consentimiento expreso y una consideración fáctica y colectiva de la resistencia, la cual tiene que ver, precisamente, con la necesidad de considerar la relación de fuerzas y la ocasión posible para que la resistencia resulte exitosa (*T. T.*, II, §235).

---

<sup>9</sup> Para un estudio sobre las restricciones patrimoniales en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, véase Chumbita (2013c).

### III. Del derecho de resistencia a la usurpación del tirano

“En todas las circunstancias y condiciones, el verdadero remedio para la fuerza carente de autoridad consiste en oponerle la fuerza”.

JOHN LOCKE (*T. T.*, II, §155)

“Fue el propio Santo Tomás de Aquino quien dijo que, aunque la sedición es pecado mortal, resistir a una autoridad injusta no era sedición (*Suma Teológica*, II, 2, q. 42, 2). Incluso en el siglo XVI, Bodino —de quien se ha creído a veces que fue el primero que mantuvo explícitamente la concepción de la soberanía del Estado— reconocía que hasta el rey absoluto estaba sometido a las leyes naturales y a las divinas”.

A. J. CARLYLE (1982: 23)<sup>10</sup>

El concepto de resistencia lockeano alberga una indudable impronta normativa. Hemos considerado el marco provisto por el derecho natural. En este sentido, resulta a su vez destacable la recurrencia al lenguaje de la tradición medieval acerca de la “guerra justa” y la “apelación a los cielos” para resistir al tirano (Godoy Arcaya, 2004: 253-256; Fernández Peycheaux, 2012: 46-79). Podemos coincidir con Schmitt en que la formulación en términos de “derecho de resistencia” no tiene nada de original (Schmitt, 1992: 95; Franklin, 1979: IX-X, 49, 68-93; Skinner, 1993, t. I: 7, 72-74, 86-87). La apelación a una ley natural, como origen de una crítica a los poderes positivos, resulta antiquísima en la tradición del pensamiento político medieval, así como también lo es “el viejo problema del ‘derecho a resistencia frente al tirano’” (Schmitt, 1994: 47).

En concordancia con esta tradición normativa, Locke sostiene que el pueblo sólo puede resistir ante la violación de la ley positiva, imposibilidad de acceso a la misma, o contradicción del derecho positivo con el derecho natural:

Y por lo tanto, si bien el pueblo no puede ser juez, ni poseer, por la constitución de esa sociedad, ningún poder superior para determinar y dar sentencia efectiva en el caso, sin embargo, tiene reservada para sí, por una ley anterior y suprema respecto a todas las leyes positivas de los hombres, la determinación última que pertenece a toda la humanidad, cuando no queda dónde apelar sobre la tierra, para juzgar si el pueblo tiene un justo motivo para apelar al cielo (*T. T.*, II, §168; véase §207).

---

<sup>10</sup> Véase (Gierke, 1995: 146); Fernández Peycheaux (2012: 57).

La resistencia no será legítima mientras el gobierno<sup>11</sup> no haya impedido el acceso a la ley o contrariado sus fines, lo cual ocurre, en especial, al intervenir sobre la propiedad privada de los ciudadanos (*T. T.*, II, §138; §221). Locke se refiere en todo momento a la pérdida de autoridad, a la ilegalidad como condición de posibilidad de la disolución del gobierno, ante la cual se habilita la resistencia en forma legítima.

...cuando los hombres, por entrar a formar parte de una sociedad y un gobierno civil, han excluido la fuerza e introducido leyes para la preservación de la propiedad, la paz y la unidad entre ellos, aquellos que restablecen la fuerza en oposición a las leyes son quienes se rebelan, esto es, quienes reintroducen el estado de guerra y son propiamente rebeldes (*T. T.*, II, §226).

El tirano está fuera de la ley, es un enemigo de la humanidad en su conjunto, una bestia de presa (*T. T.*, II, §181). En este sentido, Locke habla de un “derecho a ser obedecido” que detenta el gobernante legítimo y que el usurpador pierde. “Cualquiera que llegue a ejercer una porción alguna de poder por otros medios de los que prescriben las leyes de la comunidad, no tiene el menor derecho a ser obedecido” (*T. T.*, II, §198)<sup>12</sup>. Aquí es donde el armazón del derecho natural cumple su función de crítica al derecho positivo y donde Locke privilegia la tradición medieval por sobre el positivismo jurídico basado en la Constitución como instancia de apelación última (Marshall, 1994: 277).

Todas estas reivindicaciones aparecen como consecuencia lógica de un principio jurídico inmutable establecido por el mismo Dios, pues los restantes títulos invocados, basados en la historia o el derecho positivo, carecen de significado constitutivo, siendo tan sólo testimonios externos y meros ejemplos (Gierke, 1995: 98; véase también 107; Fernández Peychaux, 2012: 62).

En efecto, mucho antes incluso de Tomás, ya Gregorio VII<sup>13</sup> invocaba el poder de eximir a los súbditos del juramento de fidelidad en caso de tiranía. De

---

<sup>11</sup> Para la clara distinción entre gobierno (*government*) y Estado (*Commonwealth*), véase el apartado IV.

<sup>12</sup> En este sentido, como se ha mencionado, Locke no es original: “la teoría del deber incondicionado de obediencia de los súbditos es por completo ajena a la Edad Media. Más todavía, todo deber de obediencia aparece en ella condicionado a la legitimidad del mandato: que cada individuo ha de obedecer el mandato divino antes que a cualquier autoridad humana aparece en esta época como afirmación absolutamente indiscutible” (Gierke, 1995: 144).

<sup>13</sup> Quien fuera Papa entre 1073-1085 (Gierke, 1995: 97-99).

aquí nace una larga tradición, que involucra a Tomás de Aquino, Marsilio de Padua, Guillermo de Occam, Juan de París, Nicolás de Cusa, Juan de Mariana, Francisco Suárez, Hugo Grotius, Samuel von Pufendorf (Gierke, 1995: 164-167; Godoy Arcaya, 2004: 253-259; Tuck, 2009: 161). La apelación al derecho natural para resistir al tirano, la idea de una resistencia legítima, la misma noción fundamental de apelación a los cielos, es eminentemente medieval y acorde con la formación que Locke recibiera en la Universidad Christ Church de Oxford (Godoy Arcaya, 2004: 248-250)<sup>14</sup>. De aquí la precisión de Carlyle:

Es lamentable que muchas personas inteligentes lo consideren como una obra aislada y revolucionaria y no se den cuenta de que el *Tratado* de Locke es, en primer lugar, una reafirmación de las tradiciones fundamentales de la cultura política de la Edad Media (Carlyle, 1982: 176-177).

En los apartados subsiguientes consideraremos los aspectos originales de la concepción lockeana sobre la resistencia, que hacen precisamente a su vigencia contemporánea e impiden reducirla a la tradición medieval<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Las especulaciones sobre el nivel de participación de Locke durante la *Crisis de Exclusión*, que llevaron a Ashcraft a afirmar el carácter revolucionario de Locke, no son asunto aquí de indagación, en la medida que no atañe a la significación contemporánea de la noción de pueblo que subyace al concepto de resistencia (Ashcraft, 1980; Godoy Arcaya, 2004: 250-251; para visión crítica de esta interpretación, Wootton, 1992).

<sup>15</sup> Lo equívoco de reducir el concepto de resistencia lockeana a lo ya afirmado por la tradición medieval del derecho natural puede observarse en la apelación al modelo de la antigua Constitución. Si bien es correcto afirmar, como hemos visto, que Locke toma como criterio general el derecho natural, sin embargo, es preciso tomar nota de que también se sirve del modelo contemporáneo del derecho positivo. Esto se evidencia, por ejemplo, al afirmar que el juramento del rey lo compromete a la observancia de las leyes o, lo que resulta aún más significativo, en la preferencia por la forma de gobierno propia de la antigua Constitución: una monarquía constitucional parlamentaria (*T. T.*, II, §151, §205; Locke, 1978: 545-547; Wootton, 1992: 96). Bajo esta forma, el gobierno es conformado por un rey vitalicio a cargo del ejecutivo y un legislativo con dos cámaras: una asamblea hereditaria de nobles y “una asamblea de representantes electos pro tempore por el pueblo” (*T. T.*, II, §213; otras referencias a la antigua Constitución, menos directas, pueden encontrarse en *T. T.*, II, §143, §151, §155, §156, §167, §177; para el estudio de la vieja Constitución como Constitución mixta, así como su importancia en la obra de Locke, véase especialmente Franklin, 1979: 1, 24, 27, 43-44; contra esta interpretación, véase Dunn, 1967: 175; para una consideración de la estrategia lockeana de no alterar la Constitución, sino sus “abusos”: “Porque yo no altero la Constitución misma, sólo remuevo los abusos de ella”, en referencia a la Constitución de Virginia, véase Ashcraft, 1969: 756). Es en el marco de la preferencia por la antigua Constitución que debe leerse la celebración en el Prefacio de *T. T.* de la llegada de Guillermo de Orange, en el marco de una forzada sucesión monárquica que Locke invitaba a respetar (Locke, 2011: 168-169, 171, 173; Wootton, 1992: 95; Laslett en Locke, 2004: 155; Pitkin, 1965: 994). Por lo tanto, resulta evidente que la apelación al derecho natural siendo fundamental, no permite una reducción a la tradición medieval.

#### IV. La dimensión fáctica del concepto de resistencia en la decisión popular acerca del momento de disolución del gobierno

“A través de todas las ficciones y nebulosas normativistas, se abre paso en él la simple verdad científico-jurídica de que las normas sólo valen para situaciones normales”.

CARL SCHMITT (1994: 89)

A pesar del anclaje en una larga tradición que formulara el derecho de resistencia, no es esta dimensión normativa la que mantiene vivo el concepto de resistencia lockeano sino, por el contrario, su novedosa consideración fáctica y decisionista. En efecto, Locke señala que con independencia de su legitimidad y, en especial, de la legalidad que pueda negársele por parte del gobierno, la resistencia acontece. “Debe haber vivido poco en este mundo quien no ha visto ejemplos de tal cosa en su época; y debe haber leído muy poco” (*T. T.*, II, §224). Foucault razona del mismo modo al sostener que más allá de la cuestión de la legitimidad hay que partir de la evidencia de la resistencia: “¿Se tiene o no razón para rebelarse? Dejemos la cuestión abierta. Hay sublevación, es un hecho” (Foucault, 1999: 206). En este sentido, Locke señala que no dejará de ocurrir porque se la declare ilegítima por los gobernantes.

...cuando se vuelve al pueblo miserable y se lo expone a todas las formas de poder arbitrario, se podrá vociferar tanto como se quiera que sus gobernantes son hijos de Júpiter, sagrados o divinos, descendientes o autorizados desde el cielo, se podrá decir de ellos lo que se quiera, y lo mismo pasará (*T. T.*, II, §224).

He aquí la dimensión fáctica de la resistencia. La resistencia no es meramente un derecho natural, es algo que ocurre, es una posibilidad cierta con la que todo gobierno debe lidiar y que presenta un límite y exterioridad a todo gobierno. En este sentido, Locke insiste en que el pueblo no se subleva por nimiedades, y es capaz de tolerar un gran número de injusticias. Sólo cuando las violaciones a la ley o a los fines de la sociedad se perpetúan en el tiempo los pueblos se resisten (*T. T.*, II, §223, §225, §230; Godoy Arcaya, 2004: 277).

Ahora bien, la consideración de la resistencia en su dimensión fáctica, empírica, como en el caso ya mencionado de la resistencia al conquistador, no debe confundirse con la configuración de una situación anárquica de completa anomia (Agamben, 2002: 37)<sup>16</sup>. Ello no sólo porque, como hemos

---

<sup>16</sup> Al mismo tiempo, vale aclarar que dar cuenta de la dimensión fáctica y decisionista del concepto de resistencia no implica en absoluto asumir la tesis de Strauss, según la cual Locke

señalado, la noción de ley natural cumple el rol de una instancia de apelación superior a las leyes positivas (a pesar de la conflictiva vaguedad que supone el concepto de ley natural), sino, fundamentalmente, porque la disolución del gobierno si bien suspende el orden jurídico no por ello destruye el Estado. En efecto, la decisión soberana por la cual se considera disuelto el gobierno no retrotrae a los ciudadanos a la condición de meros hombres privados, sin vinculación política, propio del estado de naturaleza. Locke lo señala de modo inequívoco: “Quien quiera hablar con alguna claridad de la disolución del gobierno debe en primer lugar distinguir entre la disolución de la sociedad<sup>17</sup> y la disolución del gobierno” (*T. T.*, II, §211).

La disolución del gobierno configura una situación de excepcionalidad en la medida en que sin poder adquirir la forma legal positiva, no es completamente externa al orden político:

...actualiza ‘una suspensión de todo el orden jurídico’ (Schmitt, 1922<sup>18</sup>, p. 18) ‘parece sustraerse a cualquier consideración de derecho’ (Schmitt, 1921<sup>19</sup>, p. 137) y que incluso ‘en su consistencia fáctica y, en consecuencia, en su sustancia íntima, aquel no puede acceder a la forma del derecho’ (Ibid., p. 175). No obstante, para el autor es esencial que en cualquier caso se asegure alguna forma de relación con el orden jurídico: ‘La dictadura, tanto comisaria<sup>20</sup> como soberana<sup>21</sup>, implica la referencia a un contexto jurídico’ (Ibid., p. 139); ‘El estado de excepción es siempre algo que se diferencia de la anarquía y del caos y, en sentido jurídico, en él existe todavía un orden, aunque no un orden jurídico’ (Schmitt, 1922, p. 18 y ss.) (Agamben, 2002: 48).

---

sería un pensador profano o ateológico (Strauss, 1988: 49; véase también Strauss, 1992: 219-220; 246 y Hilb, 2005: 197 y ss.). En efecto, como bien señala Waldron, la propuesta lockeana está lejos de ser profana o ateológica (Waldron, 2002b: 495; Sigmund, 2002: 408). La incorporación de una consideración fáctica y decisionista puede antes remitirse al empirismo lockeano, con su valoración de la tradición baconiana, que a una renuncia a la teología (Aaron, 1965: 8-10; Wood, 1983b: 65-93, véase también 5, 30, 56-57; Gough, 1964: 7, 10-19). Sin embargo, como hemos destacado ya, la ley natural es un mandato divino, lo cual impide toda interpretación profana del pensamiento lockeano (*T. T.*, II, §6, §56-58; véase Dunn, 1969: 184). Si el carácter fáctico y decisionista debiera conducir a una perspectiva ateológica, Schmitt, por citar sólo un ejemplo emblemático, en tanto defensor acérrimo del decisionismo y la consideración fáctica, debiera ser profano y ateológico, lo cual es manifiestamente falso (lo mismo podríamos decir de Hobbes, véase especialmente Hobbes, 2003: 217, 284, 286, 299, 315-566; Hobbes, 2010: 37-38). Para un desarrollo específico de la cuestión de la secularización en el pensamiento de Locke, véase (Chumbita, 2014).

<sup>17</sup> Disolución de la sociedad significa aquí disolución de la sociedad civil, de la sociedad política.

La resistencia puede por tanto definirse como estado de excepción, en la medida en que “se presenta como la forma legal de lo que no puede tener forma legal” (Agamben, 2002: 7-8). La voluntad del pueblo que resiste excede el marco de las leyes positivas. En este sentido, la dimensión fáctica y decisionista de la resistencia alberga una noción de pueblo como soberano, que responde a la célebre definición schmittiana: “soberano es quien decide sobre el estado de excepción” (Schmitt, 2009: 13). Soberano es el que decide en última instancia, independientemente de que contraríe la ley positiva, al gobernante o a una parte del gobierno. En efecto, como bien señala Freund, la definición schmittiana del soberano tiene la virtud de no adjudicar ningún tipo de titularidad, o *sujeto* portador privilegiado:

‘Soberano es aquél que decide en caso de situación excepcional’. Esta definición tiene una doble ventaja. Por un lado es política y no simplemente jurídica, lo que quiere decir que es aplicable a cualquier tipo de unidad política, y no únicamente al Estado. Por otro lado, no designa titular alguno, ya sea individual o colectivo, lo que equivale a decir que cualquier instancia puede ejercer la soberanía según las circunstancias (Freund, 2006: 85-86<sup>22</sup>).

El hecho de que sea el pueblo el que determine cuándo se ha disuelto el gobierno, e instaure de este modo la situación excepcional, permite identificar la dimensión decisionista que subyace al concepto de resistencia lockeano.

... ‘¿quién será el juez sobre si el príncipe o el legislativo actuó contrariamente a su mandato<sup>23</sup>? (...) A esto respondo, el pueblo será el ‘juez’. Pues, ¿quién otro habrá de juzgar sobre si su mandatario o diputado actuó bien, y en concordancia con la confianza depositada en él, que aquél que lo encomienda y que, habiéndolo encomendado, tiene el poder de revocarlo, cuando falta a su mandato? (*T. T.*, II, §240)<sup>24</sup>

De este modo, sin ignorar la dimensión normativa, podemos afirmar que la dimensión fáctica y decisionista del concepto lockeano de resistencia

<sup>18</sup> Schmitt (2009).

<sup>19</sup> Schmitt (2007).

<sup>20</sup> Suspende la Constitución.

<sup>21</sup> Funda una nueva Constitución.

<sup>22</sup> Véase también la formulación de Corbetta, en Freund (2006: 30).

<sup>23</sup> El término es “*trust*” y denota la encomienda de un poder que, como su significado literal lo indica, es *confiado*. El mismo término se reitera en este pasaje con su sentido literal (confianza).

<sup>24</sup> En términos de Schmitt, el representante debe callar cuando habla el representado (Schmitt, 1994: 82).

resulta esencial a su comprensión. Si el pueblo ha de decidir cuándo se disuelve el gobierno y nadie puede fácticamente impedir este juicio, poco importa que se le reconozca al pueblo su potestad de resistir, ya que es claro que todo gobierno depende de su obediencia. Es en este sentido, en la medida en que no hay gobierno allí donde no hay obediencia, que el pueblo se presenta como soberano: “cómo podría impedirse que el pueblo oponga resistencia a la fuerza ilegal que se emplea en contra de él, yo no lo puedo decir. Éste es un inconveniente, confieso, que aqueja a todos los gobiernos<sup>25</sup>” (*T. T.*, II, §209, ver también §196, §207-210, §240).

En este punto, Foucault nos permite destacar un matiz de la concepción lockeana sobre el gobierno: éste siempre puede ser resistido. Se trata de una condición que no puede ser escamoteada. Allí donde hay poder, allí donde un hombre obedece a otro, existe inmediatamente la posibilidad, sino el hecho mismo, de la resistencia. No se trata simplemente de la coexistencia entre poder y resistencia, sino de la capacidad de la resistencia de una articulación global y hegemónica, al igual que el gobierno:

...la resistencia al poder no debe venir de afuera para ser real, no está atrapada porque sea la compatriota del poder. Existe tanto más en la medida en que está allí donde está el poder; es pues, como él, múltiple e integrable en otras estrategias globales (Foucault, 2000: 82-83).

En efecto, la resistencia no es una mera exterioridad potencial, no es un mero derecho abstracto. Por el contrario, adquiere un carácter global en la medida en que produce un antagonismo bajo la lógica amigo-enemigo que polariza el conjunto social. A continuación veremos entonces cómo la resistencia se vuelve global en términos foucaultianos, política en términos schmittianos.

## **V. La resistencia como concepto político: lógica amigo-enemigo y obediencia**

“Una declaración de guerra es siempre una declaración de enemigo. Es evidente y se comprende, sobre todo, en el caso de declaración de guerra civil”.

CARL SCHMITT (2005b: 104)

---

<sup>25</sup> La expresión es “*all governments whatsoever*”, que podría traducirse, menos literal pero más explícitamente, como “todos los gobiernos, sin importar su forma”.

“El teórico no puede hacer más que mantener las nociones y llamar a las cosas por su nombre. La teoría del partisano desemboca en la noción de lo político, en la pregunta por el verdadero enemigo y en un nuevo Nomos de la tierra”.

CARL SCHMITT (2005b: 115)

Locke expresa con toda claridad que la resistencia supone el grado máximo de intensidad del antagonismo, puesto que se resuelve ineludiblemente por las armas.

Quien oponga resistencia a un asalto sólo con un escudo para recibir los golpes, o en alguna postura más respetuosa, sin una espada en sus manos con la que minar la confianza y la fuerza del asaltante, rápidamente verá su resistencia acabada y encontrará que esa defensa sólo sirve para recibir el peor trato (*T. T.*, II, §235).

De este modo, es claro que el concepto de resistencia lockeano se adecuaba a la lógica amigo-enemigo que según Schmitt define lo político. En efecto, la resistencia descrita por Locke se corresponde con el antagonismo interno de máxima intensidad. En este sentido, se ha destacado que el tirano que usurpa el gobierno da origen a lo que Locke denomina una *guerra injusta* contra el pueblo como colectivo social (*T. T.*, II, §226, véase también §181, §205; §175-176; Godoy Arcaya, 2004: 276). Más allá de la formulación en términos de guerra *justa*<sup>26</sup>, lo fundamental aquí es la adecuación del concepto de resistencia a la lógica amigo-enemigo.

La guerra no es, pues, la meta, el fin, ni siquiera el contenido de la política, pero sí el *supuesto*, dado siempre como posibilidad real, que determina de modo peculiar las acciones y los pensamientos humanos y produce un comportamiento específicamente polí-

---

<sup>26</sup> La idea de guerra justa, como guerra total, ha sido ampliamente criticada por Schmitt en tanto no responde al *Ius publicum europaeum*, según el cual el reconocimiento del enemigo limita o acota la guerra (Schmitt, 2005a: 96, 109-110, 118). Sin embargo, si bien Locke se refiere al tirano como a una bestia de presa (*T. T.*, II, §181) no parece manejar un concepto de guerra total al hablar de guerra justa, al menos no en el caso específico de la resistencia, puesto que se exige el respeto de la vida del tirano. En efecto, la resistencia, al igual que la guerra, no debe prolongarse sobre el plano privado (*T. T.*, II, §205; §175-176; Godoy Arcaya, 2004: 276). Una vez más, como el propio Locke reconoce, sigue en este punto a la antigua Constitución, la cual prohibía el tiranicidio (Dunn, 1969: 181). Sí aparece, en cambio, una formulación más propiamente de guerra total cuando se plantea, en estado de naturaleza, el caso de aquel que atenta contra la propiedad privada. En este caso, el agresor es presentado como de un enemigo del género humano en su conjunto (*T. T.*, II, §16-17). La cuestión, sin embargo, no está libre de controversia, puesto que Locke también señala que el partidario de la monarquía absoluta es un enemigo de la humanidad en su conjunto (*T. T.*, II, §93).

tico (...) El hecho de que el caso se presente excepcionalmente no sólo no elimina su carácter determinante, sino que le sirve de fundamento (Schmitt, 2002: 44-45).

En efecto, si bien Schmitt parte, para la definición del concepto de lo político, del antagonismo público entre pueblos-estados que, en última instancia, quedaría dirimido por medio del enfrentamiento bélico (Schmitt, 2002: 44), no restringe, como es lógico, la definición de lo político a las relaciones interestatales. Advierte en este sentido que la política no puede reducirse al antagonismo exterior sino también al plano interno, cuya intensidad máxima es la guerra civil.

Cuando en el seno de un Estado los contrastes de los partidos se identifican con los contrastes políticos, es que se ha alcanzado el grado extremo en el orden de la 'política interior', es decir, que entonces son las agrupaciones interiores de amigos y enemigos, no las exteriores, las que determinan la contienda armada. Cuando prevalece la 'primacía de la política interior', la posibilidad real de la lucha, necesaria siempre para que pueda hablarse de política, no se refiere, pues, a la guerra entre pueblos organizados (estados o imperios), sino a la *guerra civil* (Schmitt, 2002: 41; véase también 60-61).

...una declaración de guerra es siempre una declaración de enemigo. Es evidente y se comprende, sobre todo, en el caso de declaración de guerra civil (Schmitt, 2005b: 104).

Ahora bien, aun cuando Schmitt contempla la guerra civil en su definición de lo político, presenta cierta dificultad para abarcar las disputas internas. En efecto, la lógica amigo-enemigo tiene la virtud de dar cuenta de la específica capacidad de lo político para subsumir otras lógicas sociales, como la económica, estética y religiosa. Al mismo tiempo, explica el carácter soberano de la decisión política por encima de la norma o legalidad positiva. Estos elementos, como ya hemos señalado, se aplican al caso de la resistencia lockeana. Sin embargo, hay una dimensión fundamental de la lógica política, que también se halla presente en el concepto de resistencia lockeana, pero que no se limita al antagonismo y no responde a la lógica de la guerra en última instancia.

Como ha destacado Foucault, el modelo de la guerra no permite captar en toda su magnitud el carácter gubernamental de lo político o, para hablar en términos estrictos, de la política, tal como se presenta en su forma fáctica y concreta. En efecto, si la política se define exclusivamente por su remisión a la

guerra, la espada, la prohibición, el decir no, habría durado muy poco. La política, en tanto gobierno de los hombres por los hombres, implica necesariamente producción de subjetividades, de libertades y de prestaciones que hacen vivir.

Si el poder no fuera más que represivo, si no hiciera otra cosa que decir no, ¿cree usted verdaderamente que llegaríamos a obedecerlo? Lo que hace que el poder se sostenga, que sea aceptado, es sencillamente que no pesa sólo como potencia que dice no, sino que cala de hecho, produce cosas, induce placer, forma saber, produce discursos; hay que considerarlo como una red productiva que pasa a través de todo el cuerpo social en lugar de como una instancia negativa que tiene por función reprimir (Foucault, 2000: 137; también en Foucault, 1992: 185-186).

...creo que las nociones de *represión* y *guerra* deben modificarse notablemente o, en última instancia, abandonarse (Foucault, 2001: 30; véase también, especialmente, Foucault, 1992: 106-107).

El concepto de lo político schmittiano, en la medida en que se reduce a la forma soberana, el paradigma de la ley y la espada, el derecho y la guerra, presenta dificultades para abarcar las disputas políticas internas (Foucault, 2000: 162; Laclau y Mouffe, 2010: 104)<sup>27</sup>. De hecho, Schmitt es el primero en advertirlo: “No es enemigo el concurrente o el adversario en general. Tampoco lo es el contrincante, el ‘antagonista’ en la pugna del ‘Agon’” (Schmitt, 2005b: 35). Una definición de lo político a partir del antagonismo amigo-enemigo extremo no sólo tiende a perder de vista las disputas internas no extremas sino que pasa por alto un elemento fundamental que es lógica y fácticamente condición de posibilidad de la guerra misma: la obediencia.

En este punto, el concepto lockeano de resistencia manifiesta una vez más su carácter eminentemente político. En efecto, hemos visto que supone la obediencia como condición del gobierno de los hombres, la cual siempre implica consentimiento, tácito o explícito. Podemos tomar aquí la expresi-

<sup>27</sup> “(...) para analizar las relaciones de poder apenas si disponemos por el momento más que de dos modelos: el que nos propone el derecho (el poder como ley, prohibición, institución) y el modelo guerrero o estratégico en términos de relación de fuerzas” (Foucault, 2000: 162). “¿Cabe, entonces, invertir la fórmula y decir que la política es la continuación de la guerra por otros medios? Quizá, si aún se quiere mantener una distancia entre guerra y política, se debería adelantar más bien que esa multiplicidad de las relaciones de fuerza puede ser cifrada —en parte y nunca totalmente— ya sea en forma de ‘guerra’, ya en forma de ‘política’; constituirían dos estrategias diferentes (pero prontas a caer la una en la otra) para integrar las relaciones de fuerza desequilibradas, heterogéneas, inestables, tensas (...) que el poder no es algo que se adquiera, arranque o comparta, algo que se conserve o se deje escapar; el poder se ejerce a partir de innumerables puntos, y en el juego de relaciones móviles y no igualitarias” (Foucault 2005a: 113-114).

sión de Hobbes, recogida por Schmitt, según la cual el “*protego ergo obligo*” es el ‘*cogito ergo sum*’ del Estado, y una teoría del Estado que no tenga la conciencia sistemática de esta proposición no pasa de ser un fragmento insuficiente” (Schmitt, 2002: 69; véase Hobbes, 2003: 202<sup>28</sup>).

Lo interesante aquí es que si bien el condicional sólo afirma *protego entonces obligo*, va de suyo que allí donde no hay protección no está garantizada la necesidad de la obligación o, lo que es más importante, la obediencia<sup>29</sup>. Ahora bien, si aceptamos la necesidad de la obediencia para el funcionamiento del gobierno, se sigue entonces necesariamente la aceptación del principio de soberanía popular<sup>30</sup>: en última instancia es preciso que el pue-

<sup>28</sup> En cuanto “se trata de superar por medio del Estado la anarquía, originada por el derecho feudal de resistencia estamental o eclesiástico, y la guerra civil, continuamente fomentada por lo anterior” (Schmitt, 2008: 153). Sobre la negación del derecho a resistencia por parte de Schmitt no se puede hacer si no juicios parciales, pues sus afirmaciones explícitamente lo afirman como lo rechazan. En efecto, si aquí critica explícitamente a Locke para apoyar a Hobbes (Schmitt, 2008: 152-153; Schmitt, 2002: 69), también denuncia al parlamentarismo de intentar neutralizar el derecho de resistencia (Schmitt, 1994: 110, citado más abajo). Afirma a su vez que ningún Estado (seguramente queriendo significar ningún gobierno) lo reconocerá: “ningún Estado, por débil que sea, renunciará jamás, mientras exista como Estado, a dominar mediante la negación y la anulación de todo derecho de resistencia” (Schmitt, 1994: 116). En el mismo sentido, podemos encontrar consideraciones tanto a favor como en contra del partisano, sea que se lo observe como defensor de su tierra (Schmitt, 2005b: 92) o parte de la ofensiva internacionalista propia del marxismo leninista (Schmitt, 2005b: 112).

<sup>29</sup> Según Hobbes no hay necesidad de buscar la aceptación de los súbditos, pero sí es en el mejor interés del rey hacerlo: “... no hay rey en el mundo que, estando en su edad madura y con la mente sana, haga las leyes de otro modo. Pues está en su propio interés hacer leyes tales que el pueblo pueda soportarlas y observarlas sin impaciencia, y vivir con fuerza y coraje para defender a su rey y a su país contra sus vecinos poderosos” (Hobbes, 2002: 145-146). “¡Y cuánto derramamiento de sangre ha ocasionado la errónea doctrina que dice que los reyes no son superiores a la multitud, sino administradores al servicio de ella!” (Hobbes, 2010: 41; véase también 211-219; 272).

<sup>30</sup> Se evidencia aquí la divergencia fundamental entre Locke y Hobbes respecto a la resistencia, la cual involucra posiciones opuestas respecto a la apelación al derecho natural y al depositario de la soberanía. En primer lugar, podemos decir que si bien en Hobbes la protección de la propia vida y el propio cuerpo constituye un derecho, y una inclinación, inalienable (Hobbes, 2010: 60, 75-76, 96, 101; Hobbes, 2003: 200), no puede confundirse el tipo de conflictos que pueden surgir; a partir de la contraposición de estos derechos, entre un individuo o un conjunto de individuos y la fuerza pública, con el concepto lockeano de resistencia (Hobbes, 2003: 190). Hemos visto que para Locke la resistencia no involucra la defensa de derechos individuales sino un fenómeno político y colectivo: una apelación del pueblo al derecho natural, a la ley positiva violentada o inaccesible. Hobbes rechaza explícitamente la resistencia en este sentido. “Es verdad que un monarca soberano, o la mayor parte de una asamblea soberana, pueden ordenar la realización de muchas cosas persiguiendo la satisfacción de sus pasiones, contrarias a su propia conciencia, lo cual constituye un quebrantamiento de la confianza y de la ley natural; pero esto no habilita a ningún súbdito para hacer guerra, para acusar de injusticia o para hablar mal en ningún modo de su soberano, porque los súbditos han autorizado todas sus acciones y, otorgándole el poder soberano, las han hecho propias” (Hobbes, 2003: 172, véase también 196, 199-201, 205, 267). En el mismo sentido, Hobbes afirma que con la transferencia de

blo decida obedecer, cuando podrían no hacerlo, pues de otro modo no habrá gobierno alguno. En este sentido, Foucault permite comprender mejor esta dimensión fundamental de lo político, la de generar condiciones de aceptación y legitimidad por parte del gobierno, explícitamente en contraposición a la formulación schmittiana.

---

derechos de un contrato es “el derecho de ofrecer resistencia, en virtud del cual la otra persona no podía disfrutar libremente de todos los suyos, lo que queda completamente abolido” (Hobbes, 2010: 68-69; véase también: 49, 128-130, 132, 138-140, 149; Hobbes, 2003: 222, 268-269, 286-287, 360). Lo que Hobbes sostiene en todo momento, aún a riesgo de inconsistencia, es la vigencia del derecho a la vida y al propio cuerpo, con un arraigo individual y explícitamente sin proyección política colectiva. “Si un súbdito es hecho prisionero en la guerra, o si su persona y medios de vida están en poder del enemigo, y tiene su vida y su libertad corporal concedida bajo la condición de ser súbdito del vencedor, tiene libertad para aceptar la condición” (Hobbes, 2003: 202, véase también 260-261, 284). Hobbes afirma aquí simplemente que donde no hay protección no hay obligación. Sin embargo, ello no implica un derecho de resistencia al poder del magistrado o la capacidad de emitir un juicio colectivo de ilegitimidad. Simplemente se conserva, en todo momento, el derecho de proteger la propia vida y el propio cuerpo. En segundo lugar, existe otra diferencia, más primaria y explicativa, respecto al depositario de la soberanía. En efecto, como hemos podido ver, la resistencia en Locke supone la soberanía popular, mientras que Hobbes afirma en todo momento que el soberano es el magistrado, no el pueblo. “... Cada ciudadano ha sometido su voluntad a quien tiene el mando supremo sobre la ciudad” (Hobbes, 2010: 129). Podemos argumentar entonces que surge de aquí una inconsistencia ineludible al interior de esta idea de soberanía del magistrado, de la cual se deriva, subsidiariamente, la contradicción entre su mandato absoluto y la posibilidad fáctica de desobediencia. En efecto, la soberanía, por definición, es absoluta (Hobbes, 2010: 137, 145, 200): hemos visto a partir de la definición schmittiana que se es el que decide en última instancia o no se es soberano. Por lo tanto, recayendo para Hobbes la soberanía en el magistrado, el correlato lógico debería ser la obediencia absoluta de los súbditos. “Pues cuando nos obligamos a obedecer antes de saber lo que se nos va a mandar, estamos universalmente atados a obedecer en todas las cosas” (Hobbes, 2010: 234; véase también 329, 335-336; Hobbes, 2003: 192-193). Sin embargo, la obediencia absoluta es fácticamente imposible, como Hobbes comprende. “... Aquellas personas que van a recibir la pena capital o algún otro castigo más ligero se les pone grilletes o se las vigila estrechamente, lo cual es señal certísima de que no se estima que esas personas estaban suficientemente obligadas por sus contratos de no resistencia” (Hobbes, 2010: 76). Para enmendar la contradicción entre soberanía del magistrado y posibilidad de desobediencia, Hobbes propone la siguiente distinción: “una cosa es decir: *Tè doy derecho para que mandes lo que quieras, y otra cosa es decir: Haré cualquier cosa que me mandes*. Un mandato puede ser tal, que yo prefiera morir antes que cumplirlo” (Hobbes, 2010: 131). Aquí la posibilidad fáctica de la desobediencia es aceptada. La cuestión es si entonces realmente resulta sostenible la idea de soberanía del magistrado. Hobbes insiste en que sí lo es: “Y esto, sin que se viole ese derecho absoluto que se le ha concedido al jefe supremo. Pues en ningún caso se le priva del derecho que tiene de matar a los que rehúsen obedecerle. Pero quienes deciden matar a hombres por esto, aunque se les haya concedido el derecho de hacerlo, pecarán contra las leyes de naturaleza, es decir; contra Dios, si usan ese derecho de manera diferente de como es requerido por la recta razón” (Hobbes, 2010: 132, véase también 61). A pesar de los esfuerzos de Hobbes es claro que quien es desobedecido no gobierna y menos aún, decide en última instancia. Podemos concluir, por tanto, que al contrastarla tanto con la posibilidad fáctica de la desobediencia como con la irreductibilidad de ciertos derechos individuales, la idea de soberanía del magistrado se evidencia inconsistente (para una interpretación diversa sobre la resistencia en Hobbes, véase Fernández Pechauz, 2013: 149-170).

En el fondo, el poder, corresponde menos al orden del enfrentamiento entre dos adversarios o de la acción de uno con respecto al otro, que al orden del 'gobierno' (*DE*, IV t. 306: 237 en Foucault, 2001: 254).

Lo político se define por la omnipresencia de una lucha entre dos adversarios (...) Esta otra definición es la de K. (dic.) Schmitt (...) Se trata, antes bien, de decir: nada es político, todo es politizable, todo puede convertirse en política. La política es, ni más ni menos, lo que nace con la resistencia a la gubernamentalidad, la primera sublevación, el primer enfrentamiento (Foucault, 2006: 451; véase en el mismo sentido, Foucault, 2006: 139, 304; Foucault, 2001: 49).

Si lo político fuera meramente antagonismo no se advierte cómo podría ser capaz de producir obediencia, así como, lo que quizás es aún más importante, sus condiciones de posibilidad. Dicho de otro modo, no habrá guerra allí donde haya armas sino que se requiere también de hombres que las empuñen, que obedezcan órdenes. En este sentido, no basta la protección para garantizar la obediencia: puede haber protección, puede haber mandato del magistrado y aun así no haber obediencia. En este sentido, el hecho de reconocer la necesidad de la obediencia manifiesta ya la limitación de la explicación que brinda el modelo de la lógica amigo-enemigo.

Resta considerar un elemento fundamental del concepto de resistencia que lo vuelve también eminentemente político, en especial para la consideración de la política interna. Se trata de la lógica hegemónica, la cual, si bien supone necesariamente el antagonismo, no puede reducirse a él (Laclau y Mouffe, 2010: 179).

## **VI. Heterogeneidad social y articulación hegemónica en las facciones que invocan la representación del pueblo**

“El *pueblo* manifiesta su poder constituyente mediante cualquier expresión reconocible de su inmediata voluntad de conjunto dirigida hacia una decisión sobre modo y forma de anuencia de la unidad. De la peculiaridad del sujeto de este poder constituyente se deducen cuestiones y dificultades especiales”.

CARL SCHMITT (1992: 99)

“Nunca pensamos, sin embargo, que el abandono del modelo jacobino amigo/enemigo de la política como paradigma adecuado de la política democrática debía conducir a la adopción del modelo liberal, que concibe a la democracia como una simple competición de intereses que tiene lugar en un terreno neutral”.

ERNESTO LACLAU Y CHANTAL MOUFFE (2010: 16)

Hemos considerado cómo la dimensión fáctica y decisionista del concepto de resistencia supone una noción de pueblo que excede una descripción meramente normativa. En este punto, resulta fundamental observar la heterogeneidad social que alberga la resistencia, desarmando de este modo también la reducción de la noción de pueblo a la suma de ciudadanos propietarios.

En efecto, a diferencia de la administración normal de los asuntos públicos, la participación en la resistencia no se ve restringida por el requisito de posesión de determinados bienes. Si para la elección de representantes de la Cámara de los Comunes existía en la época, y Locke asumía, un criterio patrimonial (Wood, 1983: 84-85; Chumbita, 2013c), esta restricción no se aplica a la resistencia. Locke explícitamente señala en *SC*<sup>31</sup> que los trabajadores encuentran en la resistencia su forma específica de participación política, lejos de la administración legal-parlamentaria del gobierno (Locke, 1824, IV: 70; Locke, 1999: 117-118). Su lugar se halla al interior de “una fuerza poderosa” que cae “sobre los ricos y arrasan con todo como un diluvio” “cuando existe una mala o engañosa administración por parte de gobiernos negligentes” que amenaza el bien común de la sociedad civil (Locke, 1824, IV: 71; Locke, 1999: 118). Al incluir a los trabajadores, la noción de pueblo adquiere en la resistencia una heterogeneidad social que no puede simplemente reducirse a la noción de pueblo como conjunto de ciudadanos propietarios.

Otro aspecto fundamental del concepto de resistencia lockeano, al que ya nos hemos referido, es que se instrumenta de forma colectiva. En efecto, es el pueblo como colectivo, en acto, el que decide cuándo se ha disuelto el gobierno (*T. T.*, II, §242). En este sentido, Locke estaría completamente de acuerdo con la formulación schmittiana según la cual: “El *derecho a resistencia* del individuo es el medio más extremado de defensa, y un derecho inalienable, pero también inorganizable. Pertenece de modo esencial a los derechos fundamentales” (Schmitt, 1992: 169).

Este aspecto permite destacar la distancia entre la pretensión normativa de la resistencia, que debería conducir a la posibilidad de resistencia ante cualquier violación de la propiedad privada, y la dimensión específicamente política de la resistencia, la cual exige que su instrumentación sea necesariamente colectiva. En efecto, en clave liberal normativa, deberíamos decir que la violación de la propiedad privada a uno de los ciudadanos es motivo suficiente para la resistencia. Sin embargo, Locke advierte cuán utópica y nominal resulta esta formulación. Por ello señala que el portador de la potestad de resistir es el pueblo como colectivo. El ciudadano no resiste como

---

<sup>31</sup> *Some Considerations of the Lowering of Interest, and Raising the Value of Money* (Locke, 1824, IV).

particular, ni un grupo de ciudadanos es capaz de resistir exitosamente al gobierno.

...siendo tan imposible para uno, o unos pocos hombres oprimidos perturbar al gobierno cuando el cuerpo del pueblo no se halla preocupado por ello, como es para un loco que delira o un caudillo agitador tirar abajo un Estado bien constituido, el pueblo es tan poco propenso a seguir al uno como al otro (Locke, *T. T.*, II, §208; véase especialmente §242, §230, también §223, §240).

Podemos decir, por tanto, que subyace al concepto de resistencia una noción de pueblo en sentido concreto, como colectivo, que es reconocido soberano: “sólo el pueblo presente, verdaderamente reunido, es pueblo y produce lo público” (Schmitt, 1992: 238). Según Schmitt, la constitución del Estado “en sentido positivo surge mediante un *acto del poder constituyente*” del pueblo (Schmitt, 1992: 45). De aquí que toda Constitución pueda ser cambiada por el pueblo mismo: “Se pueden introducir fundamentalmente nuevas formas sin que el Estado, es decir, la unidad política del pueblo, cese” (Schmitt, 1992: 45-46<sup>32</sup>). En este punto, Locke y Schmitt coinciden. En efecto, Locke explícitamente establece que la resistencia no sólo puede derivar en la remoción de las personas que ejercen el gobierno sino también en un cambio de la forma de gobierno misma, esto es, un cambio de Constitución:

En éste y otros casos similares, cuando el gobierno se disuelve, el pueblo queda en libertad para cuidar de sí mismo, erigiendo un nuevo legislativo que se distinga del anterior por el cambio de personas o de la forma o ambas, según considere más apropiado para su seguridad y bienestar (*T. T.*, II, §220).

La noción de pueblo que subyace al concepto de resistencia es la de un pueblo soberano, esto es, con poder constituyente. En el poder destituyente el pueblo manifiesta su poder constituyente. Observemos en este sentido cómo se corresponde la concepción lockeana con la polisemia que Schmitt atribuye a la noción de pueblo:

1. Pueblo como magnitud *no formada*, no regulada en ley constitucional:
  - a) Pueblo como sujeto del Poder constituyente.

---

<sup>32</sup> Véase también Schmitt (1992: 114); en referencia a la historia de la revolución inglesa, (Schmitt, 1992: 186); en referencia directa a *T. T.*, II, (Schmitt, 1992: 186-187); para la separación clara y distinta entre ejecutivo y legislativo, (Schmitt, 1992: 193-195, 202); para la analogía con la Constitución de Weimar, (Schmitt, 1992: 201).

- b) Pueblo como portador de la opinión pública y sujeto de aclamaciones.
  - c) Pueblo como aquellos que no gobiernan o no son autoridades (en lo que se relaciona con la iniciativa popular).
2. Pueblo como entidad organizada y *formada por ley constitucional*, siendo de observar que aquí, en realidad, no es el pueblo el formado y organizado, sino que existe sólo en procedimiento para las elecciones o la votación, y la voluntad del pueblo surge sólo como resultado de un sistema de vigencias o acaso ficciones (Schmitt, 1992: 245).

Es claro que todas estas acepciones se hallan vinculadas con la noción de pueblo que subyace al concepto de resistencia lockeano. Respecto a la primera acepción, resulta notorio que el pueblo se manifiesta en la disolución del gobierno como poder constituyente, portador de opinión y juicio público en acto. Al mismo tiempo, el pueblo que resiste evidentemente ha sido excluido del gobierno que él soberanamente declara se ha disuelto. Es igualmente patente que si la participación política de los trabajadores se restringe a la resistencia, ello permite comprender la modalidad *c* identificada por Schmitt en su primera acepción (Locke, 1999: 118). En cuanto a la segunda acepción, que remite al pueblo formado por la ley constitucional, se corresponde con el pueblo que resiste en la medida que éste alega la falta de acceso a la ley o su incumplimiento por el usurpador del gobierno. En este sentido, hemos visto que la disolución del gobierno no implica necesariamente abolición de la Constitución.

De este modo, la aguda crítica schmittiana al normativismo y al parlamentarismo burgués, de la cual Locke no escapa, no debe impedirnos afirmar, sin embargo, que la dimensión fáctica y decisionista del concepto de resistencia lockeano abre el concepto de pueblo hacia una indeterminación que no puede ser reducida al establecimiento de un gobierno por medio de leyes de un conjunto de ciudadanos propietarios. El propio Schmitt lo advierte al señalar que: “la supresión de todo derecho a resistencia es una función propia del concepto de legalidad y éste, a su vez, es esencial de una manera específica para el Estado legislativo parlamentario” (Schmitt, 1994: 110). La resistencia en acto del pueblo va más allá de los límites del parlamentarismo burgués.

Por otra parte, la noción de pueblo posee un matiz que permite ir más allá de la descripción clásica schmittiana. Pues el pueblo no es meramente un correlato del Estado, no es el efecto del Leviatán, no es su cuerpo<sup>33</sup>. La noción de pueblo que subyace al concepto de resistencia está en disputa por

---

<sup>33</sup> Como lo es para Hobbes (véase especialmente Hobbes, 2003: 202; Hobbes, 2010: 146).

facciones, por ejemplo entre los partidarios del rey o del parlamento, que se enfrentan precisamente para invocar la representación de su nombre.

Se hará la vieja pregunta sobre este asunto de la prerrogativa: ‘Pero, ¿quién deberá juzgar cuando este ‘poder es usado rectamente?’’. Yo respondo: entre un Poder Ejecutivo en funciones, en posesión de dicha prerrogativa, y un legislativo cuya convocatoria depende de su voluntad, no puede haber ningún juez sobre la tierra; como tampoco puede haberlo entre el legislativo y el pueblo, si el ejecutivo o el legislativo, cuando tienen el poder en sus manos, planean o emprenden acciones dirigidas a esclavizarlos o a matarlos [a los súbditos]. El pueblo no tiene otro remedio en este caso, como en todos los demás en los que no dispone de ningún juez sobre la tierra, que apelar a los cielos (*T. T.*, II, §168).

Locke señala que aun cuando no sea la totalidad del pueblo sino una fracción la que presenta batalla al usurpador del gobierno, aun así, el juez en última instancia sigue siendo el pueblo en su conjunto, pues es él quien decide, cuanto menos mediante un consentimiento tácito (véase *T. T.*, II, §119)<sup>34</sup>. En este sentido, este pueblo invocado como un todo, pero siendo no más que una parte, debe intervenir en la arena pública, de forma presente, colectiva y activa.

La necesidad de la presencia efectiva del pueblo, pero la imposibilidad de su manifestación completa, como suma total de sus miembros, nos conduce directamente al problema de cómo se presenta una parte por el todo: cómo se recompone la totalidad ausente (Laclau y Mouffe, 2010: 31). En este sentido, podemos interpretar la descripción lockeana de la resistencia en términos de una operación de representación hegemónica, la cual según Laclau y Mouffe sólo puede:

---

<sup>34</sup> Schmitt critica la idea de consentimiento tácito, al asociarla a las neutralizaciones liberales de la democracia por medio de “la opinión pública” o el “voto secreto”, en lugar de la aclamación del pueblo presente (Schmitt, 1992: 100, 107, 156). En efecto, según Schmitt en “el concepto democrático de Ley como *voluntad* del Pueblo (...) se colocaba la voluntad de la Representación popular, del Parlamento, en lugar del Pueblo, como cosa evidente y, casi siempre, de modo tácito” (Schmitt, 1992: 156). “De esta manera puede adjudicarse a las más distintas Constituciones el carácter de la legitimidad democrática, en tanto se basan en el Poder constituyente del pueblo, presente siempre, incluso cuando sólo actúa por la tácita” (Schmitt, 1992: 107). “La debilidad consiste en que el pueblo ha de decidir sobre las cuestiones fundamentales de su forma política y su organización, sin estar formado u organizado él mismo. Por eso pueden desconocerse, interpretarse mal o falsearse con facilidad sus manifestaciones de voluntad. Corresponde a la inmediatez de esta voluntad popular el poder exteriorizarse con independencia de todo procedimiento prescrito y todo método prescrito” (Schmitt, 1992: 100).

...consistir en una particularidad cuyo cuerpo se divide, dado que, sin cesar de ser particular, ella transforma a su cuerpo en la representación de una universalidad que lo trasciende —la de la cadena equivalencial—. Esta relación, por lo que una cierta particularidad asume la representación de una universalidad enteramente incommensurable con la particularidad en cuestión, es lo que llamamos una *relación hegemónica* (Laclau y Mouffe, 2010: 13; véase también 11, 90-91, 129, 132, 239; Foucault, 2005: 115-117; Foucault, 2001: 203, 210).

En efecto, Locke comprende a la perfección que la resistencia no es ejercida por la totalidad del pueblo. En primer lugar porque hay un grupo frente al cual se resiste que, aún criminalizado, pertenece también a la sociedad civil. Al mismo tiempo, Locke se refiere a quienes no participan de modo directo y prestan simplemente un consentimiento tácito. Esta idea de consentimiento tácito remite directamente a la incompletitud del pueblo, al hecho de que sea disputado por facciones. El pueblo como totalidad es juez en última instancia, aun cuando no participe como un todo sino consintiendo tácitamente a una de dos facciones en pugna.

En este sentido, si la facción que resiste y se presenta como el pueblo lo es efectivamente o no, es algo que queda librado a la suerte de la resistencia: a la fortuna de su apelación a los cielos. Dios o la historia resolverán si quienes participaron de la resistencia conformaban el pueblo o una sedición.

Puesto que la experiencia respalda la práctica y los hombres no son todos santos que alegan motivos de conciencia, pienso que no injurio a ningún partido si digo que la mayoría de los hombres, o al menos facciones de ellos, cuando tienen poder suficiente hacen uso del mismo, bien o mal, para provecho propio y para constituirse ellos mismos en autoridad; pocos hombres entran en los dominios del poder si no es para apoderárselo y retenerlo (Locke, 2011: 95<sup>35</sup>).

El reconocimiento de facciones internas y de la disputa por la hegemonía popular no resulta compatible con la noción de pueblo como todo homogéneo (Laclau y Mouffe, 2010: 141, 164). A la luz del concepto de resistencia lockeano surge una noción de pueblo indeterminada, pasible de disputa hegemónica por facciones en pugna que no puede ser reducido a un

---

<sup>35</sup> Ensayo sobre la tolerancia, 1667 en Locke (2011: 95).

todo homogéneo, igualitario y aclamante<sup>36</sup>, sino a través de una mistificación inaceptable (Laclau y Mouffe, 2010: 74-75, 31). El reconocimiento de las facciones resulta necesario para considerar la representación de la parte por el todo (Laclau y Mouffe, 2010: 13, 132). Al mismo tiempo, la lógica hegemónica pone en cuestión el carácter absoluto de la dicotomía entre identidad y representación:

[en] la democracia pura sólo hay la identidad del pueblo, realmente presente, consigo mismo, y, por lo tanto, ninguna representación. Con la palabra 'identidad' se designa lo existencial de la unidad política del pueblo, a diferencia de cualquiera igualdades normativas, esquemáticas o ficticias. La democracia presupone en su conjunto y en cada particularidad de su existencia política un pueblo homogéneo en sí, que tiene la voluntad de existencia política (Schmitt, 1992: 231; véase también 221).

El soberano que resiste en acto, juez en última instancia sobre el estado de excepción, no es el conjunto igualitario de todos los miembros del cuerpo político sino, por el contrario, necesariamente una facción que se presenta como el todo y que alberga diferencias sociales. En este sentido, el pueblo como un todo no es un supuesto, idéntico a sí mismo, sino el resultado de la articulación hegemónica. De aquí surge no sólo su carácter político sino su vigencia contemporánea.

## VII. Conclusiones

La noción de pueblo que subyace al concepto de resistencia lockeano presentado en *T. T.*, II, alberga una dimensión normativa, bajo la formulación *derecho de resistencia*. Esta formulación no expresa toda la riqueza del concepto de resistencia lockeano. En efecto, este concepto supone también una dimensión fáctica y decisionista, la cual se evidencia en la determinación de la disolución del gobierno por parte del pueblo como colectivo so-

---

<sup>36</sup> “La forma natural de la manifestación inmediata de la voluntad de un pueblo es la voz de asentimiento o repulsa de la multitud reunida, la *aclamación*. En los grandes Estados modernos, la aclamación, que es una manifestación natural y necesaria de la vida de todo pueblo, ha cambiado su forma. Se manifiesta como ‘opinión pública’. Pero siempre puede el pueblo decir *sí o no*, asentir o rechazar; y su *sí o no* será tanto más sencillo y elemental cuanto más se trate de una decisión fundamental sobre la propia existencia común. En tiempos de orden y paz, semejantes manifestaciones son raras e innecesarias. El que no se dé a conocer ninguna manifiesta y especial voluntad, significa precisamente asentimiento para que subsista la Constitución presente” (Schmitt, 1992: 100; véase también 239).

cial que resiste. Se ha subrayado en este sentido el carácter político del concepto de resistencia, a la luz de la lógica amigo-enemigo y la necesidad de la obediencia para el funcionamiento del gobierno. Por último, se ha dado cuenta de la heterogeneidad social del pueblo que resiste así como de la articulación hegemónica de las facciones que invocan su nombre.

De aquí podamos concluir que la noción de pueblo que alberga el concepto lockeano de resistencia excede las restricciones liberal-normativas y la mediación de la propiedad privada para la participación política. Del mismo modo, la distinción clara y permanente entre gobierno y Estado, permite destacar la soberanía popular como principio de Estado. La resistencia manifiesta la potestad del pueblo de decisión en última instancia, la cual no puede estar normada jurídicamente y no depende de hallarse bajo una forma de gobierno democrática.

## Bibliografía

- Aaron, Richard (1965). *John Locke*, Londres, Oxford University Press.
- Agamben, Giorgio (2002). *Homo Sacer II. 1. Estado de excepción*, Madrid, Editor Nacional.
- Ashcraft, Richard (1969). “Political Theory and Political Reform: John Locke’s Essay on Virginia”, en *The Western Political Quarterly*, Vol. 22, N° 4, diciembre.
- Ashcraft, Richard (1980). “Revolutionary Politics and Locke’s Two Treatises of Government: Radicalism and Lockean Political Theory”, en *Political Theory*, Vol. 8, N° 4, noviembre.
- Biagini, Hugo (1978). *El ius resistendi de Locke*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Carlyle, Alexander James (1982). *La libertad política. Historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Chumbita, Joan (2011). “El desplazamiento en la teoría de la propiedad de John Locke: del criterio de necesidad a la teoría del valor para justificar la colonización inglesa en América”, en *Cuyo. Anuario de filosofía Argentina y Americana*, Vol. 28.
- Chumbita, Joan (2013a). “La caridad como administración de la pobreza”, en *Identidades, Revista del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia*, N° 4, junio.
- Chumbita, Joan (2013b). “Un análisis de las nociones de abundancia y esclavitud para reinterpretar el carácter universal de la teoría de la apropiación de John Locke”, en *Las torres de Lucca*, N° 2, enero-junio.
- Chumbita, Joan (2013c). “Apropiación privada de la tierra y derechos políticos en la obra de John Locke”, en *Ingenium. Revista electrónica de pensamiento moderno y metodología en historia de las ideas*, Vol. 7.

- Chumbita, Joan (2014). “Teología política, libertad natural, paz relativa y secularización en el estado de naturaleza descrito por John Locke”, en *Bajo palabra*, N° 9, enero (en prensa).
- Dunn, John (1967). “Consent in the Political Theory of John Locke”, en *The Historical Journal*, Vol. 10, N° 2.
- Dunn, John (1969). *The Political Thought of John Locke. An Historical Account of the Argument of the “Two Treatises of Government”*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fernández Peychaux, Diego (2012). “La relación individuo-sociedad a través de la resistencia civil en Thomas Hobbes y John Locke”, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Fernández Peychaux, Diego (2013). “Thomas Hobbes: libertad, miedo y resistencia política”, en *Ingenium. Revista electrónica de pensamiento moderno y metodología en historia de las ideas*, Vol. 7.
- Filmer, Robert (1966). *El patriarca en La polémica Filmer-Locke sobre la obediencia política*, Madrid, Instituto de estudios políticos.
- Foucault, Michel (1992). *Microfísica del poder*, Madrid, Piqueta.
- Foucault, Michel (1999). *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales volumen III*, Barcelona, Paidós.
- Foucault, Michel (2000). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, Madrid, Alianza.
- Foucault, Michel (2001). *Defender la sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2005). *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio y población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Franklin, Julian (1979). *John Locke and the Theory of Sovereignty. Mixed Monarchy and the Right of Resistance in the Political Thought of the English Revolution*, Londres, Cambridge University Press.
- Freund, Julien (2006). *Vista en conjunto sobre la obra de Carl Schmitt*, Buenos Aires, Struhart y Cía.
- Gierke, Otto (1995). *Teorías políticas de la Edad Media*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Godoy Arcaya, Oscar (2004). “Absolutismo, tiranía y resistencia civil en el pensamiento político de John Locke”, en *Estudios Públicos*, N° 96, primavera.
- Gough, John (1964). *John Locke’s Political Philosophy*, Oxford, Oxford University Press.
- Grocio, Hugo (1925). *Del derecho de guerra y de la paz*, Madrid, Reus.
- Hilb, Claudia (2005). *Leo Strauss. El arte de leer. Una lectura de la interpretación straussiana de Maquiavelo, Hobbes, Locke y Spinoza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Hobbes, Thomas (2002). *Diálogo entre un filósofo y un jurista y escritos autobiográficos*, Madrid, Tecnos.
- Hobbes, Thomas (2003). *Leviatán*, Buenos Aires, Losada.
- Hobbes, Thomas (2010). *De Cive*, Buenos Aires, Alianza.
- Kendall, Willmore (1965). *John Locke and the Doctrine of the Majority-Rule*, Illinois, University of Illinois Press.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2010). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Locke, John (1824). *Works of John Locke in Nine Volumes*, Londres, Rivington.
- Locke, John (1965). *Enssays on the Law of Nature. The Latin Text with a Translation, Introduction and Notes, Together with Transcripts of Locke's Shorthand in his Journal of 1676*, Oxford, Oxford University Press.
- Locke, John (1967). *Two Tracts on Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Locke, John (1978). *The Correspondence of John Locke. Volume III*, Oxford, Oxford University Press.
- Locke, John (1999). *Escritos monetarios*, Madrid, Pirámide.
- Locke, John (2003). *Political Writings*, Indianapolis-Cambridge, Hackett Publishing Company.
- Locke, John (2004). *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Locke, John (2011). *Ensayo sobre la tolerancia y otros escritos sobre ética y obediencia civil*, Madrid, Minerva.
- Macpherson, Crawford Brough (1970). *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*, Barcelona, Fontanella.
- Marshall, John (1994). *John Locke. Resistance, Religion and Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pitkin, Hanna (1965). "Obligation and Consent I", en *The American Political Science Review*, Vol. 59, N° 4, diciembre.
- Pitkin, Hanna (1966). "Obligation and Consent II", en *The American Political Science Review*, Vol. 60, N° 1, marzo.
- Schmitt, Carl (1990). *Sobre el parlamentarismo*, Buenos Aires, Tecnos.
- Schmitt, Carl (1992). *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza.
- Schmitt, Carl (1994). *Legitimidad y legalidad*, Buenos Aires, Struhart y Cía.
- Schmitt, Carl (2002). *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Struhart y Cía.
- Schmitt, Carl (2005a). *El nomos de la tierra. En el derecho de gentes del "Jus publicum europeum"*, Buenos Aires, Struhart y Cía.
- Schmitt, Carl (2005b). *Teoría del partisano. Acotación al concepto de lo político*, Buenos Aires, Struhart y Cía.
- Schmitt, Carl (2007). *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, Madrid, Alianza.
- Schmitt, Carl (2008). *El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes*, México D.F., Fontamara.

- Schmitt, Carl (2009). *La teología política*, Madrid, Trotta.
- Seliger, Martin (1963). “Locke’s Theory of Revolutionary Action”, en *The Western Political Quarterly*, Vol. 16, N° 3, septiembre.
- Sigmund, Paul (2002). “Jeremy Waldron and the Religious Turn in Locke Scholarship”, en *The Review of Politic*, Vol. 67, N° 3.
- Simmons, John (1994). *The Lockean Theory of Rights*, Princenton, Princenton University Press.
- Skinner, Quentin (1993). *Los fundamentos del pensamiento político moderno*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Strauss, Levi (1988). *What is Political Philosophy*, Chicago, Chicago University Press.
- Strauss, Levi (1992). *Natural Right and History*, Chicago, Chicago University Press.
- Tuck, Richard (2009). *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford, Oxford University Press.
- Tully, James (1980). *A Discourse on Property: John Locke and Adversaries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Waldron, Jeremy (2002a). *God, Locke and Equality: Christian Foundations in Locke’s Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Waldron, Jeremy (2002b). “Response to Critics”, en *The Review of Politics*, Vol. 67, N° 3.
- Wood, Neal (1983). *John Locke and Agrarian Capitalism*, Berkeley, University of California Press.
- Wootton, David (1992). “John Locke and Richard Ashcraft’s *Revolutionary Politics*”, en *Political Studies*, Vol. 40, marzo.

### **Palabras clave**

Locke – pueblo – resistencia – el soberano – poder – obediencia

### **Key words**

Locke – people – resistance – the sovereign – power – obedience

### **Abstract**

This paper focuses attention on the notion of “people” that underlies the concept of resistance of John Locke. This notion will be approached pursuant to the Schmittian categories of the *sovereign* and the political, and the Foucauldian notions of obedience, resistance and power, as well as, the concept of hegemonic logic set out by Laclau and Mouffe. From this perspective, we will be able to distinguish the formulation of the right of resistance, with its debts to the medieval tradition and its normative framework, from the factual dimension of the concept of resistance.



# **Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico**

**LUIS LEANDRO SCHENONI**

Universidad Católica Argentina, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

luis\_schenoni@uca.edu.ar

**ESTEBAN ACTIS**

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

e.actis@conicet.gov.ar

*Durante los últimos veinte años o más, la relación entre Argentina y Brasil ha comenzado a presentar algunas asimetrías que podrían considerarse un avance hacia una hegemonía brasileña en América del Sur y que han impuesto una nueva dinámica a las relaciones bilaterales. Dicha transformación se evidencia en el aumento cuantitativo de las capacidades materiales de Brasil vis a vis su vecino austral, pero también cualitativamente en los aspectos militares y económicos de su relación bilateral. Intentando comprender dicho proceso, este artículo analiza los conceptos de balance de poder y hegemonía, para luego evaluar hasta qué punto y en qué aspectos esta relación unipolar se ajusta a uno u otro tipo ideal. Un estudio pormenorizado de las dimensiones económica y militar de la relación bilateral evidencia que es sólo en el aspecto económico que la relación se presenta cada vez más asimétrica, aunque se mantiene aún muy lejos de una hegemonía regional. Finalmente, se propone el concepto de “unipolaridad regional con sesgo económico” como una buena descripción del estado actual de las relaciones Argentina-Brasil.*

## **Introducción**

Por su peso relativo y sus ambiciones de política externa, Brasil pareciera estar transitando el camino hacia una hegemonía sobre América del Sur. El poder relativo de Brasil se ha incrementado desde finales del siglo XX, llevando al gigante sudamericano a ser un actor central de un orden internacional que se direcciona hacia el equilibrio multipolar. Asimismo, la comunidad académica de las relaciones internacionales (RRII) ha entendido que dicha situación reestructura fundamentalmente las relaciones con sus

vecinos (Malamud, 2011; Flandes y Wehner, 2012). Sin embargo, pocos analistas han pensado sobre las consecuencias que este fenómeno tiene para la región. El nuevo equilibrio multipolar en el nivel sistémico está generando desequilibrios en los niveles subsistémicos y América del Sur no escapa a esta lógica (Schenoni, 2012). En otras palabras, el ascenso de Brasil ha incrementado las asimetrías de poder con sus pares regionales, especialmente con aquellos que han competido con Brasil por más de una centuria, como es el caso de Argentina.

A partir de las nociones de “hegemonía” y “balance de poder” de las principales corrientes racionalistas (neorrealismo y neoliberalismo) de las RRII, el presente trabajo intenta contribuir a una reflexión analítica sobre las características que ha adoptado la relación bilateral entre Argentina y Brasil a comienzos del siglo XXI. Se pregunta, ¿cómo puede caracterizarse el estado actual de la relación bilateral entre Argentina y Brasil, teniendo en cuenta que la importante brecha entre los atributos duros de poder a favor de Brasil no llegan a estructurar una relación hegemónica, pero tampoco se encuadran en el tradicional balance de poder? En suma, es un trabajo de conceptualización con sustento en el relevamiento de datos empíricos.

Como respuesta al interrogante planteado, se postula la noción de “unipolaridad regional de sesgo económico” como una herramienta conceptual que comprende el estado actual del vínculo bilateral, caracterizada por una creciente disparidad estructural de poder y crecientes asimetrías económicas pero sin una primacía militar clara. El trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera, define lo que las RRII entienden por hegemonía y balance de poder, de acuerdo a sus dimensiones tanto militares como económicas, situando entre estos extremos la noción de unipolaridad regional. La segunda, se centra en una descripción de la dimensión militar del vínculo entre Argentina y Brasil. La tercera describe el incremento de las asimetrías económicas a favor de Brasil, en el aspecto productivo, comercial y financiero. Por último, un apartado de síntesis y reflexiones finales donde se destaca la noción de unipolaridad con sesgo económico como una buena descripción del estado actual de la relación bilateral.

## **Definiendo hegemonía, balance y unipolaridad**

El *mainstream* de la teoría de RRII (los enfoques neorrealista y neoliberal) ha trabajado por mucho tiempo los conceptos de balance y hegemonía<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El debate en torno a las posibilidades de cooperación bajo una situación de equilibrio, provocado por el texto central del neorrealismo (Waltz, 1979), alcanzó su máxima expresión en el debate que mantuvieron las dos escuelas en los años '80 (Axelrod y Keohane, 1985;

Para estas corrientes teóricas, la hegemonía explica un sistema vertical y el balance un sistema horizontal, que se rigen por lógicas diferentes en los aspectos militar y económico de las relaciones internacionales.

En general, la hegemonía es una situación en que, en la dimensión militar, un Estado (llamado hegemón) posee suficiente capacidad de coacción como para imponerse sistemáticamente al desafío militar de sus contrapartes (Gilpin, 1981; Krasner, 1976) aunque nunca posee el poder suficiente para conquistarlas territorialmente. En relación a la dimensión económica del sistema, el hegemón controla el acceso a materias primas, fuentes de capital y mercados, y posee ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado (Keohane, 1984; Kindleberger, 1973).

Por otro lado, el equilibrio o balance de poder implica según Kenneth Waltz (1979) que, en el aspecto militar, ninguno de los actores puede estar seguro de su capacidad de imponerse a su contraparte. En el aspecto económico, los actores son “funcionalmente equivalentes”, siendo perfectamente autónomos y simétricos en los aspectos productivo, comercial y financiero; como consecuencia de la paridad militar y la equivalencia funcional antes descritas, los actores son teóricamente idénticos (Axelrod y Keohane, 1985).

**Cuadro 1**  
Dimensiones de una relación balanceada y hegemónica

	Balace de poder	Hegemonía
Militar	Hipótesis de conflicto equilibrada.	Victoria asegurada del hegemón.
Comercial	Escasa importancia relativa del comercio bilateral.	Gran importancia relativa del comercio bilateral.
Productiva	Similar agregación de valor y perfil productivo.	El hegemón concentra la producción de bienes de mayor valor agregado.
Financiera	Escasa importancia relativa de la inversión bilateral.	Gran importancia de la inversión bilateral de carácter unidireccional.

Fuente: elaboración de los autores.

---

Grieco, 1993). Neorrealistas y neoliberales también desarrollaron distintas visiones sobre las características de la hegemonía y las posibilidades de cooperación en tales escenarios (Gilpin, 1981; Keohane, 1984).

La relación entre Argentina y Brasil, que hasta los años '70 se ubicaría claramente en el tipo ideal del balance de poder, ha cambiado en varias de estas cuatro dimensiones aunque sin alcanzar el ideal de la hegemonía brasileña. Sin embargo, la interacción entre estos dos conceptos —es decir, el paso del equilibrio a la hegemonía o viceversa—, fue hasta el momento escasamente elaborada. Este trabajo parte del supuesto realista neoclásico (Rose, 1998) de que (i) es posible el paso pacífico de una estructura de equilibrio a una unipolar e incluso hegemónica, cuando (ii) se producen determinados cambios en el nivel de la unidad, es decir, en la política doméstica de los estados en cuestión (Schenoni, 2012).

Nótese que las capacidades materiales (atributos duros de poder como el tamaño del PBI o del gasto militar) no definen a las situaciones de equilibrio o hegemonía. En la asimetría de capacidades subyace obviamente el paso de una situación de equilibrio a una situación de hegemonía, pero la misma dice muy poco respecto de la característica de la relación. De modo que el paso de una situación a otra, además de suponer el incremento de las capacidades de un actor, requiere fundamentalmente que uno de dos actores “funcionalmente equivalentes”, perfectamente autónomos y similares en los aspectos productivo, comercial y financiero, pase a tener una notable superioridad militar, controlando el acceso a materias primas y fuentes de capital, regulando los mercados y poseyendo ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado.

Pero si la relación Argentina-Brasil no es balanceada ni hegemónica, ¿cómo se la puede definir? Las RRII han encontrado una respuesta a esta pregunta, específicamente analizando la situación de Estados Unidos después de la caída de la Unión Soviética. En América del Sur, tras el declive argentino<sup>2</sup>, la relación se ha tornado unipolar (Wilkinson, 1999).

La idea de unipolaridad es algo menos comprehensiva que los ideales de balance o hegemonía. En lugar de hablarnos de estructuras productivas, comerciales, financieras y militares, simplemente nos habla de atributos de poder asimétricos. Mientras que el balance se caracteriza por paridades de poder y la hegemonía por grandes asimetrías de poder, la unipolaridad es una situación en la que, básicamente, el poder de la primera potencia es más de tres veces el del segundo estado de un sistema (Schweller, 1998),

<sup>2</sup> Entendemos aquí que el declive argentino puede verse, fundamentalmente, en la evolución de factores estructurales, como la participación de este país en el índice compuesto de capacidades nacionales (CINC) y el PBI regionales. Esta evolución está, desde ya, relacionada con fenómenos coyunturales como las profundas crisis económicas de 1989 y 2001, que llevaron a una situación de colapso de las capacidades estatales. Si bien la Argentina recuperó en la primera década del siglo XXI algunas de estas capacidades como así también la senda del crecimiento económico, estos factores estructurales y los impactos de sendas crisis continúan limitando sus aspiraciones.

pero no es suficiente para tornarla hegemónica, pues estas disparidades de poder no se plasman en diferentes funciones económicas y militares en el sistema.

Argentina y Brasil poseían en 1950 el 22 y el 35 por ciento del poder sudamericano, respectivamente (CINC, 2013)<sup>3</sup>, conformando un balance bipolar en América del Sur. Hoy, Brasil representa el 50 por ciento del poder regional y Argentina sólo un 10 por ciento (Merke, 2013) lo que nos lleva a concluir que el subsistema sudamericano se ha tornando unipolar (Martin, 2006)<sup>4</sup>, aunque no hegemónico.

La unipolaridad, a su vez, puede tener sesgos militares o económicos. En el caso de Estados Unidos, es claro que la actual superpotencia no lo es por virtud de su poder global (en términos del CINC, donde es superado por China), o por su poder económico (representando sólo el 19 por ciento del PBI global y donde será alcanzado por China en pocos años) sino por su poderío militar, casi hegemónico, ya que se calcula que los Estados Unidos acumulan más del 39 por ciento del gasto militar global y podrían luchar contra tres potencias a la vez sin ser derrotados en ningún escenario (Wohlforth et al., 2011). La unipolaridad brasileña en América del Sur, como veremos en las próximas secciones, es radicalmente distinta. Fundamentalmente económica.

---

<sup>3</sup> Medido por el índice compuesto de capacidades nacionales (CINC) del proyecto *Correlates of War*, esto es en relación a la participación de los países en el total mundial de producción de hierro y acero, gasto militar, personal militar, consumo primario de energía, población total y población urbana. La pertinencia de este indicador para medir el poder relativo de los actores de un sistema internacional es de uso frecuente en las RRII. Es menester señalar que *Correlates War* es un prestigioso proyecto académico surgido en Estados Unidos que releva, desde 1963, datos empíricos en RRII. La base de datos del proyecto son utilizados en las principales universidades de Estados Unidos, como Harvard (véase <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/cow>).

<sup>4</sup> Martín desarrolla un índice alternativo propio para la región, en el que utiliza tres medidas de capacidad nacional: el gasto militar, el personal militar y el CINC para analizar décadas de países (por ejemplo, Argentina y Brasil). Este autor alcanza una conclusión similar. En sus palabras "...Argentina y Brasil mantuvieron un ritmo mutuamente consistente en el desarrollo de sus capacidades militares y nacionales. Sin embargo, es claro, a excepción del año 1955, que Brasil ha disfrutado de paridad o superioridad sobre Argentina en los tres indicadores —mencionados más arriba— a través del período posterior a la Guerra del Chaco. Esta tendencia ha cambiado dramáticamente después del conflicto del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña en 1982 y después del comienzo del proceso de democratización en Argentina en 1984 (sic). Después de 1985, la proporción diferencial entre ambos países salta a más del triple a favor de Brasil en las tres medidas de capacidad. Basado en este simple análisis cuantitativo, se puede concluir que durante la mayor parte del período posterior a la Guerra del Chaco un proceso de disuasión general preservó la paz en el marco de la rivalidad argentino-brasilera" (Martín, 2006: 63-64).

## **La dimensión militar de la relación unipolar: simetrías persistentes**

Como destacamos en la sección anterior, el paso del balance a la hegemonía tiene como condición necesaria que la relación militar entre los países de un determinado sistema se torne fundamentalmente desequilibrada, al punto que uno de ellos pueda estar seguro de vencer sistemáticamente a su contraparte en cualquier hipótesis de conflicto. En lo que respecta a la Argentina y Brasil, aunque las diferencias militares existen, la relación bilateral está lejos de enmarcarse en este tipo ideal. Los dos países mantienen, de hecho, una relación militar relativamente simétrica, si consideramos su peso territorial, demográfico y económico.

El gasto en defensa de Brasil durante los últimos veinte años promedió un 1,68 por ciento de su PBI, mientras que la Argentina promedió un 1,25 por ciento. Claro que con un producto económico mucho más modesto, el gasto militar argentino de 2010 (3.179 millones de dólares) fue aproximadamente nueve veces inferior al de Brasil (28.096 millones de dólares). En términos globales, Brasil gasta hoy en defensa lo que los siguientes cinco países de la región (Sipri, 2013), constituyendo un 55,5 por ciento del gasto latinoamericano en esta área, mientras que la Argentina sólo constituye un 5 por ciento (IISS, 2013). Este aspecto se traduce en un número mayor de efectivos militares (288 mil frente a 72 mil de la Argentina) en actividad (CINC, 2013) y un tipo de gasto cualitativamente diferente, con proyectos como el de un submarino de propulsión nuclear, que denotan el planteo de objetivos estratégicos de ambición global.

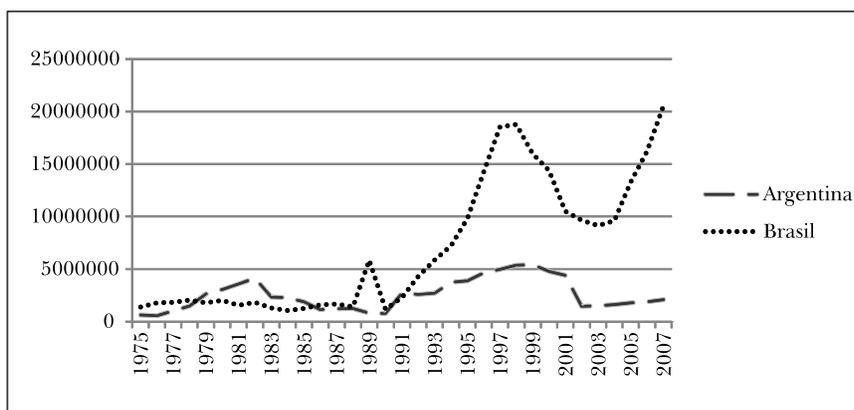
La situación actual contrasta con la de veinte años atrás. En 1991 la Argentina gastó con fines militares un poco más que Brasil, superando los 2 mil millones de dólares corrientes. La reducción relativa del gasto militar argentino desde entonces ha acentuado la percepción del fin de un equilibrio militar.

Esta historia tiene su correlato en un área clave: las industrias militares. Como destaca Ferreira Vidigal (1999: 76),

Argentina, en virtud de sus problemas fronterizos con Chile y la disputa con los británicos por las Malvinas, realizó grandes inversiones en armamento durante los gobiernos militares, teniendo que realizar una considerable reducción en el presupuesto militar; en el Brasil, por el contrario, los gobiernos militares mantuvieron siempre bajos los presupuestos de las fuerzas armadas dentro de una política de “máximo desarrollo con el mínimo de seguridad”, de forma que las reducciones fueron mucho menores.

### Gráfico 1

Gasto militar en miles de dólares corrientes 1975-2007 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración de los autores en base a CINC, 2013.

En Argentina, mientras que los proyectos para la fabricación de blindados medianos (TAM), submarinos convencionales, aviones y misiles fueron estrepitosos fracasos de gestión durante el gobierno militar y luego enterrados por la democracia, la continuidad de las industrias armamentísticas en general y de la aeronáutica y nuclear en particular ha sido notable en Brasil.

En el período 1975-2012, Brasil no compró ningún arma a su vecino austral. Por el contrario, de las 46 compras que Argentina hizo al gigante sudamericano, sólo 11 aviones italianos Aermacchi MB-326, 1 helicóptero americano Iroquois Bell-212/UH-1N y 1 helicóptero ligero francés AS-350/AS-550 Fennec fueron transferidos en segunda mano. El resto de las armas importadas desde Brasil fueron también producidas allí. Fueron 3 EMB-111 Bandeirante y 30 EMB-312 Tucano. Esto es más impresionante aun si consideramos que la Argentina, en el contexto sudamericano, es uno de los países que menos ha comprado (en términos relativos y globales) armas de producción y tecnología brasileña (Sipri, 2013).

¿Por qué ha sido exitoso el proyecto desarrollista en el área de defensa del Brasil? Hay dos diferencias que parecieran explicar este resultado. Por un lado, la caída relativa del presupuesto general de la burocracia estatal argentina en las últimas tres décadas fue estrepitosa, especialmente con los ajustes iniciados en 1977 y durante los primeros años '90<sup>5</sup>. Por el otro, las

<sup>5</sup> El gasto del gobierno central de Brasil, 543 mil millones, contrasta notablemente con los 128 mil millones argentinos, que sigue siendo el segundo Estado más grande de la región (Cepal, 2013a). Esta diferencia puede que sea mayor si consideramos el carácter más federal

diferentes relaciones cívico-militares que sucedieron a los gobiernos autoritarios marcaron profundamente el destino del sector de la defensa como un área de la política de desarrollo.

En efecto, las transiciones a la democracia fueron radicalmente distintas entre sí. Mientras que en Brasil fue iniciada en el propio seno del régimen autoritario y conducida (aunque no sin presiones sociales) por los militares *qua* gobierno (Stepan, 1988), en Argentina los militares salieron después de un estrepitoso colapso en Malvinas y no retuvieron una posición fuerte en términos institucionales o presupuestarios. Jorge Zaverucha (citado en Castro, 2002) argumenta que en Brasil los militares no volvieron a los cuarteles y mantuvieron prerrogativas que los convirtieron en guardianes de una democracia tutelada<sup>6</sup>, aunque también es cierto que la democracia misma fue restableciendo un equilibrio de fuerzas y un control civil más extensivo (Hunter, 1997)<sup>7</sup>. Hoy, este proceso parece continuar en la dirección de una ideología progresivamente más liberal (antimilitar) y la limitación, en pequeñas dosis, de la autoridad de las Fuerzas Armadas en las esferas civiles. En la Argentina, en cambio, el proceso ha sido el inverso y tras décadas de un estrepitoso declive del presupuesto militar que llevó al cierre o privatización del 90 por ciento de las empresas del sector, se ha recuperado en la última década buena parte de la industria de la defensa, mientras que el presupuesto de esta cartera ha crecido más de un 80 por ciento, al ritmo de la economía en general (Battaglino, 2013). En suma, aunque los militares

---

del gasto brasileño. Huelga decir que a pesar de las diferencias estructurales entre ambos países, el gasto del gobierno central argentino fue superior hasta mediados de los años setenta.

<sup>6</sup> Aun después de la Constitución de 1988 las Fuerzas Armadas continuaban garantizando el régimen constitucional, mantenían el control de las principales agencias de inteligencia y oficiales en altos cargos del ejecutivo nacional, en ausencia de un ministerio de defensa (las tres fuerzas estaban en el gabinete). A su vez, no existía una legislación de rutina ni exámenes detallados del Congreso, que tampoco participaba de la promoción de generales. Las FF.AA. mantuvieron también el control de las policías militares y cuerpos de bomberos, existiendo pocas probabilidades de que los militares sean juzgados en tribunales civiles. A la inversa, muchos civiles eran juzgados en cortes militares, incluso por delitos políticos o comunes, y hasta principios de los '90 era común que los militares arrestasen civiles sin mediar orden judicial. Por último, las FF.AA. mantenían la seguridad del presidente, presencia en áreas civiles y tareas de desarrollo, así como la facultad de vender propiedades militares sin rendir cuentas (Castro, 2002).

<sup>7</sup> Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso algunos cambios como la creación del Comité de Desaparecidos (1996), el Ministerio de Defensa (1998) y el Gabinete de Seguridad Institucional (2001) fueron demostrando un cambio de equilibrio. Aunque los avances no fueron muchos con Lula, en 2008 se estipuló en la Estrategia Nacional de Defensa que los presupuestos y planes de compras de las FF.AA. deberían ser efectivamente tratados y aprobados por el Congreso (que hasta entonces simplemente endosaba la decisión del presidente al respecto). En 2011 Dilma Rousseff instituiría una Comisión de la Verdad, ampliando la tarea que cabía al antiguo comité de Fernando Henrique Cardoso.

arrancaron de un modo muy diferente su posición en las nuevas democracias, tres décadas después, su influencia política tiende a converger en ambos países y el regreso del Estado en la Argentina (Grugel y Riggirozzi, 2007) acompaña este proceso de recuperación.

Sin embargo, no es de esperar que la Argentina alcance a igualar alguna vez el presupuesto militar de Brasil. Hay variables estructurales como el crecimiento demográfico y el del PBI, que llevarán con los años a que, aunque Argentina pueda igualar y superar en términos relativos el gasto en defensa del Brasil, nunca lo alcance en términos absolutos. En otros términos, la superioridad del gasto militar brasileño está justificada en la defensa de un territorio tres veces mayor (8.514.215 km<sup>2</sup>, frente a 2.791.810 km<sup>2</sup>) y una población cinco veces mayor (203 millones de habitantes frente a 44 millones) que la Argentina.

Pero estas diferencias absolutas pueden ser simétricas (es decir, equivalentes en términos relativos) y por lo tanto, poco significativas. La pregunta central es si Brasil puede vencer sistemáticamente los desafíos militares argentinos o, por el contrario, no puede estar seguro de una victoria militar en tal contexto. La respuesta a esta pregunta definiría si la situación actual es la de una hegemonía o una simple unipolaridad militar. Sin embargo, no es una pregunta de fácil respuesta, ya que ambos gobiernos han desactivado oficialmente la hipótesis de conflicto bilateral y por lo tanto ni siquiera la oficialidad de las Fuerzas Armadas tiene conocimiento de esos cálculos.

Esta sección propone cinco razones por las cuales Brasil no podría estar seguro de una victoria en un conflicto convencional con la Argentina, lo que descartaría la hipótesis de una hegemonía militar. En primer lugar (y suponiendo que la Argentina no consiguiese imponerse en un conflicto estrictamente bilateral) una agresión de Brasil a cualquiera de sus vecinos podría provocar la reacción de otros actores. En Sudamérica, países como Chile o Colombia han mantenido históricamente altos presupuestos de defensa y tecnología de punta como para poner en riesgo con su mera intervención cualquier expectativa de una victoria del Brasil. Por otro lado, la hegemonía militar de Estados Unidos sobre el continente es avasallante. Sólo para tener una idea, consideremos que si Brasil gasta unas nueve veces lo que Argentina, los Estados Unidos gastan en defensa unas veinte veces lo que Brasil. En suma, la simple hipótesis de intervención de cualquier otra potencia en el conflicto relativiza la superioridad brasileña que parecía tan clara en términos del gasto militar global.

En segundo lugar, la cantidad de efectivos con que cuenta Brasil no es tan superior cuanto su gasto militar y puede ser relativizada en virtud de las muchas funciones de seguridad interna, ocupación y desarrollo territorial que cumplen las Fuerzas Armadas del gigante sudamericano. Después de la

Guerra de Malvinas y la desactivación de la hipótesis de conflicto argentino-brasileña, los efectivos militares de ambos países fueron reducidos a un estado de hibernación. En este contexto, la cantidad de efectivos brasileños fue siempre cuatro veces superior a la argentina, pero con el deber de cumplir muchas otras funciones. Estas estadísticas son reveladoras de cómo, si bien la influencia de los oficiales y sus niveles salariales se mantuvieron durante la democracia brasileña (Zaverucha y Rezende, 2009), esto no valió para los estamentos militares más bajos, que sufrieron un recorte notable. El Gráfico 2 contrasta notablemente con el Gráfico 1 presentado más arriba y demuestra que si bien Brasil ha pasado de gastar prácticamente lo mismo que la Argentina en la cartera de defensa a gastar nueve veces más, su superioridad en términos de efectivos militares continúa siendo de 4 a 1, la misma que existía en tiempos del conflicto de Itaipú, cuando ambos países se consideraban en relativa paridad militar.

### **Gráfico 2**

Cantidad de efectivos militares en miles 1975-2007

Fuente: elaboración de los autores en base a CINC, 2013.

En tercer lugar, una paridad notable se observa en lo respectivo al armamento. La marina del Brasil cuenta con cinco submarinos, frente a los tres argentinos, once fragatas frente a seis y tiene la ventaja de poseer un portaaviones. Pero la Argentina posee cinco destructores y su aeronáutica veinticuatro aviones, frente a los tres destructores y doce aeronaves de la marina brasileña. Desde que cualquier hipótesis de conflicto entre estos dos países

entraña indefectiblemente un escenario naval, estos datos evidencian que la diferencia en el gasto global no impacta directamente sobre las expectativas de una victoria militar brasileña. En tierra, el ejército brasileño cuenta con 267 unidades de sus *main battle tanks* (MBT), mayormente *Leopards*, mientras que la Argentina posee una suma de 213 TAM. Por último, la fuerza aérea del Brasil apenas duplica a la de Argentina en número de naves, pero no tiene la experiencia que los pilotos argentinos —cuyas hazañas son estudiadas en el mundo entero— adquirieron en Malvinas (IISS, 2013).

En cuarto lugar, es preciso interpretar el gasto de defensa del Brasil a la luz de la filosofía que inspira a la elite política y militar brasileña, según la cual las FF.AA. forman parte integral de un proyecto de desarrollo industrial, integración territorial y proyección diplomática global. Por ello, buena parte del gasto no se realiza con objetivos estrictamente militares, sino con objetivos de desarrollo tecnológico e industrial, de política social y de infraestructura en regiones postergadas e incluso con fines de política exterior. Durante los gobiernos de Lula Da Silva, la cartera de defensa acentuó este perfil. Los asuntos militares comenzaron a ser conducidos por diplomáticos profesionales con vasta experiencia en seguridad internacional, prestando una óptica más política de la defensa y el rol de los militares fue repensado por varios otros sectores en una “...actualización del pensamiento estratégico brasileño en materia de seguridad y defensa, en conjunto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes)” (Marques, 2004: 46).

Sin embargo, es preciso remarcar que el sesgo desarrollista de la política de defensa del Brasil no ha llevado a una notable diferenciación en el nivel de desarrollo tecnológico de las Fuerzas Armadas. En lo que respecta a la tecnología misilística y nuclear, los progresos brasileños han sido notorios y es posible que en materia de propulsión nuclear y lanzadores satelitales hubieran superado a la Argentina en la medida en que estos proyectos tuvieron continuidad bajo la órbita militar (Massot, 1995). Pero aun así, décadas de desarrollo tecnológico de punta por parte de la Comisión Nacional de Energía Atómica y otras agencias argentinas hacen que la situación sea todavía hoy favorable a este país en no pocos aspectos.

En quinto y último lugar, también deberíamos interpretar el gasto actual en defensa del Brasil en virtud de la coyuntura económica de los últimos años. En reiterados informes de agencias especializadas como el *International Institute for Strategic Studies* se ha advertido que el “gasto militar brasileño —particularmente aquel discrecional— se ha convertido desproporcionalmente en el objetivo de reducciones, con un alto número de compras suspendidas. Gastos no discrecionales como salarios y pensiones han sido menos afectados” (IIES, 2013: 155).

En suma, si consideramos la existencia de otros actores en la región, la simetría en materia de efectivos, la paridad en términos de armamentos, el espíritu desarrollista y el carácter coyuntural del gasto brasileño en defensa, la relación entre ambos países es la de una unipolaridad bastante balanceada.

Muchos aspectos de la relación bilateral en materia de defensa dan cuenta de esta simetría. En el aspecto nuclear, por ejemplo, el tipo de cooperación refleja la preocupación de dos vecinos que llevaban una carrera bastante pareja y la han congelado, sin que ninguno consiguiera aventajarse aún. La Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña del 28 de noviembre de 1990 y la posterior Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Material Nuclear (Abacc), seguidas de un Acuerdo de Salvaguardas Omnicomprensivas entre la Agencia y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), fueron todas medidas de construcción de confianza típicas de relaciones asimilables al ideal de un dilema de seguridad —cooperativa— regional y continúan aún rigiendo la relación bilateral en esta área.

Los ejercicios militares conjuntos denotan una lógica similar, más cercana al ideal de una cooperación entre socios antes que una cooperación hegemónica. Estos ejercicios también surgen con la intención de construir confianza en los primeros momentos de la transición y desarrollar una lógica cooperativa en el Atlántico Sur que excluya a terceras potencias, cosa que, según la doctrina implícita hasta nuestros días, ninguno de los dos países podría hacer por sí solo.

Por último, ocurre algo similar con la participación en misiones de paz de la ONU. En Haití, por ejemplo, aunque el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (*Itamaraty*) es especialmente importante, el rol militar de Brasil es más modesto. Baste remarcar que en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah) hay destinados tres batallones brasileños frente a cuatro argentinos y nueve uruguayos, y que la coordinación de la misión es rotativa entre los gobiernos argentino, chileno y brasileño, quienes se consideran socios en igualdad de condiciones.

En síntesis, no puede hablarse de una hegemonía brasileña en términos militares (Schenoni y De Angelis, 2011) ni tampoco de una gran asimetría. Las dimensiones del gasto militar brasileño reflejan, fundamentalmente, las diferencias de tamaño entre ambos países y no una superioridad estratégica, tecnológica u organizacional de relevancia determinante ante la eventualidad de un conflicto armado.

## **La dimensión económica de la relación unipolar: algunas claras asimetrías**

A diferencia de la dimensión estratégico-militar, en materia económica las asimetrías entre Brasil y Argentina se han profundizado con el fin de la primera década del siglo XXI. La evolución del tamaño de ambas economías da cuenta de lo sostenido. De acuerdo a los datos del Banco Mundial el producto bruto total (PBI) de Brasil pasó a ser apenas dos veces superior para el año 2000 (645/284 mil millones) a casi 5 veces mayor en 2012 (2.252/475 mil millones). El tamaño de la economía brasileña es cerca de cinco veces la Argentina. Ante estos números, desde la Argentina se argumentaba que el indicador más importante en relación al PBI era el relacionado con la población existente. No obstante, en lo que respecta al PBI per cápita, también la Argentina ha retrocedido en relación a su principal vecino. Para el año 2000 el PBI per cápita de la Argentina era de 7.700 dólares, siendo el de Brasil apenas de 3.690 dólares. Doce años después, se observa una significativa paridad, 11.557 dólares en la Argentina y 11.339 en Brasil (BM, 2013). Ahora bien, ¿qué aspectos económicos dan cuenta de esta profundización de la asimetría en relación al crecimiento económico? Ahondar en esta pregunta ameritaría un trabajo más profundo que analizara el comportamiento total de ambas economías. No obstante, a los fines del trabajo, el relacionamiento económico de Argentina y Brasil con el mundo (sector externo) y algunos aspectos del vínculo bilateral muestran indicios del pasaje de un cierto equilibrio a una marcada asimetría.

Sin lugar a dudas, el primer aspecto a explorar es el aspecto comercial. Como se mostrará a continuación, en materia de comercio exterior los datos no son concluyentes para afirmar que existe una fuerte asimetría a favor de Brasil. La acumulación desde 2004 de un superávit brasileño en la balanza comercial bilateral<sup>8</sup> no puede ser esgrimido como único argumento del robustecimiento de la supremacía económica brasileña, máxime en una profundización de la administración del comercio en ambos lados de la frontera.

No obstante, algunos datos en materia comercial reflejan la ampliación de un desequilibrio existente. Con respecto a las exportaciones, la Argentina le vendió al mundo en el año 2000 bienes por un monto de 26.410 millones de dólares, siendo un monto de 55.282 millones en el caso brasileño. Para el 2012 dichas cifras aumentaron a 80.900/242.500 respectivamente. Nueva-

<sup>8</sup> Entre 2003 y 2012 Brasil acumuló un superávit comercial con la Argentina de 30.000 millones de dólares. Datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil (Secex, 2013) de Brasil.

mente, si para el 2000 Brasil duplicaba dicha cifra, para el 2012 se triplicó. Con las importaciones el resultado es similar. La Argentina pasó de importar por 23.889 en 2000 a 65.556 millones de dólares en 2012. Por su parte los números de Brasil se ubicaron en 55.783/22.3149<sup>9</sup>.

Del total de importaciones argentinas en 2011, el 30 por ciento corresponden a compras a Brasil. En 2000 dicha cifra se ubicó en un 25 por ciento (OMC, 2007, 2013a). En cambio, para Brasil las compras a la Argentina pasaron de representar el 12 por ciento en el año 2000, al 7,5 por ciento en el año 2011 (OMC, 2005, 2013b). Estos datos señalan que, mientras Brasil sigue teniendo una importante competitividad en el mercado argentino, el país austral ha sufrido una pérdida de importancia relativa en las compras de Brasil al mundo.

No obstante, otros datos en materia comercial resaltan un cierto equilibrio. Cabe destacar que en la primera década del siglo XXI el comercio entre Argentina y Brasil pasó de ser inter-industrial a intra-industrial. En otras palabras, dejó de ser un comercio de materias primas por bienes manufacturados (típico comercio Norte-Sur) para convertirse en un comercio mayoritariamente de productos manufacturados. Las exportaciones de Brasil a la Argentina estuvieron, tradicionalmente, concentradas en productos industriales. Según el registro de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil (Secex), desde el año 1990, el promedio de exportaciones de bienes manufacturados es superior al 90 por ciento<sup>10</sup>, situación que no ha variado. En cambio, la composición de las exportaciones argentinas a Brasil cambió sustancialmente desde fines de los años noventa. En 1998, el 56 por ciento correspondía a manufacturas de origen agropecuario (MOA), 30 por ciento a productos primarios (incluyendo combustible y energía) y sólo un 14 por ciento a manufacturas de origen industrial (MOI). En 2011, esa proporción cambió a 11, 22 y 67 por ciento respectivamente (CEP, 2011).

A su vez, Brasil ha comenzado a sufrir un proceso de “reprimarización”<sup>11</sup> de sus exportaciones. Si bien este proceso afecta a la región en su conjunto

<sup>9</sup> Datos de la balanza de pagos de ambos países. Fuente del Indec y del Banco Central de Brasil.

<sup>10</sup> De acuerdo a los datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil (Secex, 2013).

<sup>11</sup> Se entiende por reprimarización al aumento de la participación relativa de las materias primas no procesadas en el total de las exportaciones. En el caso de Brasil este proceso es “relativo”, no ha habido un retroceso en cuanto a la colocación de bienes industriales brasileños en terceros mercados —hecho que representaría una clara señal de alerta para la economía brasileña por la evidente pérdida de competitividad— sino que se observa un crecimiento en la colocación de productos industriales pero menor al boom de los *commodities* que experimenta no sólo Brasil sino la región en su conjunto.

(Cepal, 2011), Brasil ha sido el país de la región que siempre sorteó dicho problema. De acuerdo a los datos del Ministério de Desenvolvimento, Indústria y Comércio Exterior de Brasil<sup>12</sup>, desde 2005 se viene observando un avance del sector primario en el total de las exportaciones brasileñas en detrimento de los bienes manufacturados. En dicho año el 55 por ciento de las exportaciones brasileñas fueron productos manufacturados, un 13,5 por ciento semimanufacturados y un 29 por ciento bienes primarios. En 2012 esas proporciones se modificaron un 37,13 y 47 por ciento respectivamente.

Pues bien, en el aspecto comercial los datos no son concluyentes para afirmar que existe un desequilibrio económico. En cambio, el indicador de inversiones extranjeras directas<sup>13</sup> (IED) es significativo para entender la profundización de la asimetría económica a favor de Brasil. En términos de flujos de IED, entre 1988 y 1995 la Argentina recibió 22.900 millones de dólares de inversión productiva proveniente del extranjero. En cambio Brasil atrajo 17.300 millones. Si consideramos a ambos países como un subsistema, la Argentina captó el 57 por ciento del total.

Entre 1996 y 2003 se revierte la tendencia. Mientras que la Argentina recibió 63.740 millones de dólares, llegaron a Brasil 173.200 millones en concepto de IED por lo que captó el 73 por ciento del total. En los últimos años, se profundiza la tendencia. Arribaron a la Argentina entre 2004 y 2012, 65.400 millones de dólares. En cambio, en Brasil la cifra fue de 380.700 millones (86 por ciento total). Cabe señalar, que a partir del 2007 Brasil se ha transformado en una de las mayores economías receptoras de IED del mundo, ocupando el cuarto lugar en 2012 (Unctad, 2013). Estos datos explican la brecha en relación al stock de IED que hay en ambas economías. Si en el año 2000 la diferencia era de dos veces a favor de Brasil (122.200/67.500 millones de dólares), para 2012 la misma fue superior a 6 veces (702.200/110.700). En cuanto a la relación stock de IED/PBI, la Argentina no muestra variación en el recorte seleccionado, dado que se mantiene en un 23 por ciento. En cambio, en Brasil la proporción pasa del 19 al 31 por ciento.

---

<sup>12</sup> Datos disponibles en: [www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571](http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571).

<sup>13</sup> Se entiende por IED cuando una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país. A diferencia de la mera inversión en cartera, la IED no sólo implica una transferencia de recursos sino también la adquisición del control duradero sobre una unidad productiva (Krugman y Obstfeld, 2001), motivo por el cual tanto la creación de una nueva unidad productiva (como su ampliación) como el traspaso accionario (fusiones y adquisiciones) son las dos modalidades principales de inversiones, y las que se contabilizan como IED. La IED a diferencia de la inversión en cartera tiene implicancias productivas.

### Gráfico 3

Ingreso de IED, en millones de dólares (1990-2012)

Fuente: elaboración propia en base al Banco Mundial (BM, 2013).

Sin embargo, el dato más significativo para dar cuenta de la profundización de las asimetrías en materia productiva y financiera no está en la recepción de IED, sino en la emisión de inversión en el exterior. En este punto, la llegada del nuevo siglo mostró que mientras la Argentina continúa siendo una economía receptora de flujos de IED, Brasil además de recibir importante sumas de IED se transformó en emisor neto de IED a partir de la profundización y consolidación internacionalización de su sector productivo. Surge, a principios de los años 2000, una nueva asimetría denominada como “asimetría funcional en el sistema global de IED” (Actis, 2013a).

De acuerdo a la Cepal (2005: 79), en términos temporales, Argentina y Brasil fueron los pioneros y protagonistas en las primeras olas de inversión directa en el exterior de América Latina. En la actualidad, mientras Brasil ha mantenido su patrón de internacionalización, Argentina prácticamente ha desaparecido como inversionista externo.

Roberto Bouzas y Bernardo Kosacoff (2010) destacan cuatro asimetrías entre Brasil y Argentina en la dimensión económica del vínculo: de tamaño, de participación en el mercado, de patrón de especialización y regulatorias. La asimetría funcional en el sistema global de IED mencionada es el producto y el corolario de la profundización de tales desfasajes entre ambos países.

La naturaleza de la asimetría funcional en el sistema global de IED entre Brasil y Argentina reside en que mientras la economía argentina —y su

entramado productivo— no ha podido quebrar en el modelo post convertibilidad la desnacionalización y extranjerización (Aspiazu, Manzaneli y Schorr, 2011) que acentúa su condición periférica; la economía brasileña —y su entramado productivo— se ha internacionalizado e insertado en la centralidad del capitalismo global<sup>14</sup>. En lo que va del siglo XXI ambos procesos no sólo han transcurrido de forma paralela, se han retroalimentado mutuamente.

Algunos datos dan cuenta de lo sostenido supra. Para 1997 los flujos anuales promedio de emisión de IED de las dos principales economías del Mercosur eran entre 1.000 y 2.000 millones de dólares (Kasacoff, 1999; López, 1999). Es más, entre 1992 y 1998 la Argentina aportaba alrededor del 38 por ciento de la IED emitida por América del Sur (López y Ramos, 2009). Empero, como bien señala Cepal (2005: 80) la reestructuración de la industria argentina que sobrevino frente a la creciente competencia externa resultante del nuevo modelo económico (neoliberalismo) permitió que la Argentina haya sido uno de los inversionistas externos más importantes de América Latina. Los cambios ofrecieron buenas expectativas para crecer, proceso que se amplió a los países vecinos. No obstante, esta situación no duró mucho. El plan de estabilización basado en un sistema de cambio fijo, en un contexto de excesivo endeudamiento externo, socavó el modelo económico, provocando una profunda crisis. Motivo por el cual, a pesar del crecimiento económico en la primera década del siglo XXI, Argentina ha tenido un papel secundario en “la tercera ola de internacionalización del capital”<sup>15</sup>, y por consiguiente en el auge de las denominadas empresas “multilatinas” (Santiso, 2008). Por el contrario, las empresas brasileñas explican gran parte del auge de las multilatinas. Gran parte del entramado industrial brasileño sobrevivió a la apertura económica y se transformó de “pesos pesados regionales a verdaderas multinacionales” (Ramsey y Almeida, 2010: 6). El inicio del siglo XXI marca un importante giro en la actitud de las corporaciones brasileñas hacia los mercados globales (Casanova y Kassum, 2013). Según el estudio realizado por la Sociedad Brasileña de Empresas Transnacionales (Sobeet) y el diario *Valor Económico*, en 2010 existían 200 empresas brasileñas con inversiones en el exterior (Valor-Sobeet, 2010). En cambio, de acuerdo

---

<sup>14</sup> A partir de 2005 se observa un proceso heterogéneo y dual en la economía brasileña. La internacionalización productiva convive con un proceso de crisis en la industria de transformación, situación que ha comenzado a ser advertida por distintos académicos (Bacha y Baumgarten, 2012).

<sup>15</sup> La tercera ola de internacionalización del capital hace referencia a la expansión internacional de las empresas del mundo en desarrollo a comienzos del siglo XXI. La primera gran ola se dio a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, con la expansión de la empresa norteamericana. La segunda entre los años setenta y ochenta con el boom de las empresas europeas y japonesas (Goldstein, 2007).

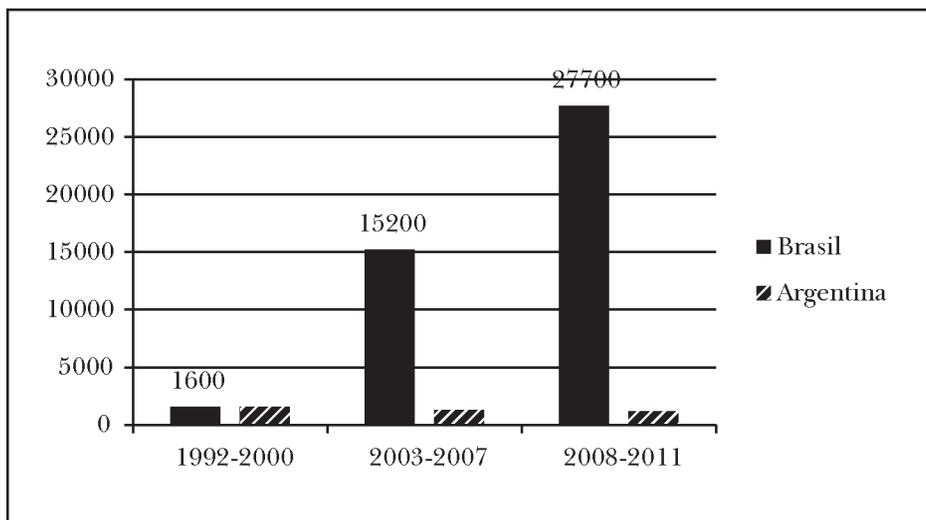
al relevamiento realizado por la entonces Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones de Argentina, en 2009 solamente 19 empresas argentinas habían logrado realizar inversiones significativas en los mercados mundiales (ANDI, 2009).

Distintos actores privados han realizado ranking y relevamiento sobre el fenómeno de las multilatinas. De acuerdo al relevamiento del Boston Consulting Group entre las principales 100 multilatinas, 34 son de capitales brasileñas y sólo 7 argentinas (BCG, 2009). Por su parte, el Economía Media Group evalúa el desempeño de las ochenta principales multilatinas a través de un índice elaborado en relación al porcentaje de ventas y empleados en el exterior; inversiones realizadas, cobertura geográfica y potencial de crecimiento. En el ranking 2013, 25 empresas son brasileñas y sólo 4 de la Argentina.

Los datos de flujo y stock de emisión de IED son ilustrativos en relación al paso de una situación de relativo equilibrio a otra de una fuerte asimetría (Gráficos 4 y 5).

**Gráfico 4**

Promedio de flujos de IED en el exterior, en millones de dólares



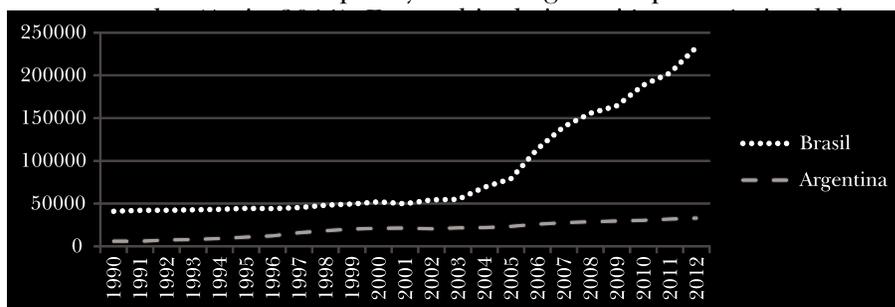
Fuente: elaboración propia en base Cepal (2013b), ANDI (2009) y datos de balanza de pagos del Banco Central de Brasil.

### Gráfico 5

Evolución del stock de IED en el exterior, en millones de dólares

Fuente: elaboración propia en base a Unctad (2013).

Como se mencionó, este fenómeno no solamente se ha dado de forma paralela, sino que se ha retroalimentado. La avanzada del capital brasileño sobre la Argentina a comienzos del siglo XXI explica la profundización de la desnacionalización de importantes núcleos industriales argentinos. La venta de Pérez Companc y Loma Negra a empresas brasileñas son claros ejem-



Del dato se desprende que en sectores y rubros claves de la economía argentina como hidrocarburos y minería, siderurgia, autopartes, construcción, textiles, bebidas y alimentos, metalmecánica, sector financiero, servicios informáticos, entre otros, intervienen capitales brasileños.

Por el otro lado, para el pequeño grupo de multinacionales argentinas el mercado brasileño si bien representó un espacio de expansión, la participación en el mercado es menor y en sectores puntuales. Se destacan el Grupo Techint<sup>16</sup>, el Grupo Arcor, IMPSA, Bagó, Roemmers, Tecna, BHG, Gru-

<sup>16</sup> Techint ingresó al mercado brasileño en 1999 con la compra de la siderúrgica Confab. Asimismo, en 2011 adquirió el 27 por ciento del capital accionario de Usiminas por un monto de 2.266 millones de dólares. Dichas acciones eran propiedad de Votoratim y Camargo Correa.

po Grobo y Cresud. En los últimos años a partir del crecimiento del *agrobusiness* en Brasil y la consiguiente tecnificación de la actividad agropecuaria muchas empresas argentinas con experiencia en el rubro penetraron el mercado carioca. Algunas instalaron fábricas en suelo brasileño, otras sellaron alianzas estratégicas con actores locales y muchas empiezan a montar oficinas desde donde iniciar la penetración. Además de las grandes empresas (como Grobo o Cresud) otras de menor porte como la cordobesa Metalfor y Akron o la santafesina Pla, todas productoras de maquinaria agrícola, se han internacionalizado en el país vecino<sup>17</sup>.

Los datos son concluyentes en ese aspecto. Las inversiones de Argentina en Brasil fueron de 736 millones de dólares entre 2006 y 2011 (OMC, 2013b). Por su parte, las inversiones brasileñas en la Argentina alcanzaron los 21.124 millones entre 2006 y 2010 (OMC, 2013a).

Como bien remarca el prestigioso economista Aldo Ferrer<sup>18</sup>

...los argentinos tenemos que entender por qué Brasil acumuló un considerable poder nacional en sectores fundamentales de la economía. La explicación radica en que, a pesar del sesgo ortodoxo de la política financiera en diversos períodos, Brasil mantuvo a largo plazo la decisión de fortalecer núcleos estratégicos del poder nacional (*Petrobras* en hidrocarburos, *Embraer* en la industria aeronáutica, las grandes empresas de construcción e ingeniería). Esto se refleja, ahora, en la proyección internacional de las firmas brasileñas.

La importancia que un país cuente con empresas multinacionales no se agota en el aspecto económico. Como señalan Casanova y Kassum (2013) mientras que las pequeñas y medianas empresas constituyen la columna vertebral de cualquier economía y son responsables por la creación de trabajo, la presencia de grandes compañías que operan globalmente provee una invaluable fuente de investigaciones, conocimientos e innovaciones<sup>19</sup> para sus *home countries*. Dichas empresas ayudan a proveedores locales a conectarse en las cadenas globales de valor y contribuyen a fortalecer la “marca nacional”. Asimismo, las empresas nacionales con fuerte proceso de internacionalización representan uno de los aspectos más visibles del *hard power* en lo que respecta al poder económico. Para jugar un mayor rol en los

<sup>17</sup> Para más información véase [www.clarin.com/rural/mais-grande-do-mundo\\_0\\_493150736.html](http://www.clarin.com/rural/mais-grande-do-mundo_0_493150736.html)

<sup>18</sup> Fragmentos de la ponencia presentada por el economista Aldo Ferrer (2013).

<sup>19</sup> El déficit de la Argentina en materia de contar con grandes conglomerados industriales de base nacional y su impacto negativo en la economía ha sido señalado por Aldo Ferrer: “...el proceso de reindustrialización basado en la recuperación de la soberanía requiere más inversión privada y cambio tecnológico, la inversión pública y de las pymes son fundamentales pero no alcanzan” (entrevista publicada en *Página/12*, 19/08/2012).

asuntos de la política internacional las empresas juegan un papel fundamental. En el caso brasileño dicho aspecto ha sido evidente (Actis, 2013b).

En materia financiera y estrechamente relacionado, Brasil mantuvo otro núcleo estratégico de poder nacional. A diferencia de la Argentina, decidió mantener y fortalecer la banca nacional de desarrollo, herramienta clave en el modelo sustitutivo de importaciones. El Bndes se ha transformado en un agente vital para la expansión del capital brasileño. Entre 2005 y 2010 el Bndes desembolsó 12.738 millones de dólares en operaciones de internacionalización de empresas brasileñas (revista *Valor*, 2011). Los principales países “emergentes” cuentan con importantes bancos de desarrollo. En 2011, el Bndes firmó acuerdos con los 4 bancos de desarrollo de Rusia, India, China y Sudáfrica (los restantes Brics) con el objetivo de fortalecer los lazos económicos y comerciales<sup>20</sup>.

Otro indicador importante de profundización de la asimetría en materia económica —vinculada al sector externo— es la variación de las reservas internacionales. Si bien el crecimiento de una economía basada en el ahorro externo<sup>21</sup> se ha visto como desaconsejable e inestable (Bresser-Pereira, 2010), el masivo ingreso de capitales en cartera desde el año 2005 le permitió a Brasil acumular una importante cantidad de reservas. En cambio, si bien la Argentina recompuso y acrecentó sus reservas en el período de pos convertibilidad, la relación con el PBI se ha mantenido y se observa una fuerte caída de las mismas a partir del año 2012. Brasil pasó de contar con 43.600 millones de dólares de reservas internacionales en 2000 (6,7 por ciento del PBI) a tener más de 373.000 millones a fines del 2012 (16 por ciento del PBI) (BCB, 2013). Por su parte, las reservas internacionales de la Argentina en el año 2000 promediaron los 26.000 millones, alcanzando para fines del 2012 los 43.000 millones (BCRA, 2013). La relación con el PBI en ambos años se mantuvo en el orden del 9 por ciento.

---

<sup>20</sup> El Bndes firmó acuerdos con el Banco de Desarrollo Chino (CDB), el Banco Ruso de Desarrollo y Asuntos Económicos (Vnesheconombank), el Banco Indio de Comercio Exterior (Exim Bank) y el Banco de Desarrollo Sudafricano (DBSA). Información disponible en [www.bnamericas.com/news/banca/bndes-firma-acuerdos-con-4-bancos-de-desarrollo-en-encontro-bric](http://www.bnamericas.com/news/banca/bndes-firma-acuerdos-con-4-bancos-de-desarrollo-en-encontro-bric).

<sup>21</sup> Cuando el ingreso de dólares de una economía se sustenta en el superávit de la cuenta financiera de la balanza de pagos, se habla de ahorro externo. La Argentina y Brasil tuvieron este tipo de crecimiento a partir de la adscripción a la denominada “globalización financiera”. Mientras la Argentina impugnó a partir de 2003 esta dimensión de la globalización, desde 2006 Brasil se ha confiado en el ingreso de la inversión en cartera. De acuerdo a los datos del Banco Mundial entre 2006 y 2012 ingresaron a Brasil 129.000 millones de dólares en dicho concepto. En cambio en la Argentina el ingreso neto en el período ha sido de apenas 2.244 millones. A fines de 2013 se observa una importante salida de capitales de Brasil producto del cambio en las expectativas mundiales. Esta situación ha provocado que Brasil sea catalogado por los mercados como uno de los “5 frágiles” junto a India, Turquía, Sudáfrica e Indonesia.

Por último, en el ámbito financiero Brasil —a diferencia de la Argentina—, es uno de los países emergentes que creó un Fondo Soberano de Inversión (SWF por sus siglas en inglés). El crecimiento de las economías de la periferia, producto de los precios de las materias primas y el derrumbe de la banca privada de capitales como consecuencia de la crisis financiera y económica de 2008, trajo como resultado el auge de fondos de inversión administrado por los estados (los SWF). Como bien señala Mosquera (2008) los SWF se han convertido en un actor cada vez más importante en los mercados financieros. En el caso brasileño, en diciembre de 2008 se crea el Fondo Soberano no Brasil (FSB) con un monto de 14.000 millones de reales y con el objetivo de promover inversiones en Brasil y en el exterior; contribuir al ahorro interno, mitigar los efectos de los ciclos económicos y apoyar estratégicos proyectos de desarrollo en Brasil y en el exterior<sup>22</sup>. Si bien el FSB no figura dentro de los principales SWF a nivel mundial, el gigante sudamericano no quiere quedarse fuera de esta característica actual del sistema financiero.

### **Conclusiones: Argentina y Brasil, una unipolaridad regional de sesgo económico**

El presente trabajo intentó evaluar si la relación entre Argentina y Brasil, dos actores “funcionalmente equivalentes”, perfectamente autónomos y similares en los aspectos productivo, comercial y financiero hasta los años ‘70, se ha convertido en una relación hegemónica donde Brasil ostente una notable superioridad militar, controlando el acceso a materias primas y fuentes de capital, regulando los mercados y poseyendo ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado. La respuesta a este interrogante es negativa. Si bien el subsistema sudamericano se ha tornado unipolar (de acuerdo a las capacidades nacionales), algunas dimensiones se acercan más al ideal de una hegemonía (una unipolaridad asimétrica) y otras se acercan más al ideal de un balance (o una unipolaridad más simétrica). Como sintetiza el Cuadro 2, las asimetrías se evidencian en la dimensión económica, en particular en el aspecto productivo-industrial.

---

<sup>22</sup> Para más información véase [www.swfinstitute.org/swfs/sovereign-fund-of-brazil](http://www.swfinstitute.org/swfs/sovereign-fund-of-brazil).

**Cuadro 2**  
Características de la unipolaridad regional con sesgo económico

Fuente: elaboración de los autores.

Ante esta realidad, la noción de “unipolaridad regional de sesgo económico” contribuye a entender el actual estado de situación.

Ahora bien, si ambos países siguen creciendo demográfica y económicamente a tasas más o menos similares, sin que se profundice aún más la integración política entre ellos ni se produzcan grandes cambios tecnológicos o un conflicto armado, el tránsito de un balance bipolar entre ambos países hacia una hegemonía parece inevitable en un futuro. En otras palabras, a menos que un gran cambio se produzca en el ínterin, Brasil, que ahora representa el 50 por ciento del poder sudamericano (CINC, 2013), representará dos tercios del mismo en cincuenta años y difícilmente no pue-

da desplegar una hegemonía regional para ese entonces. En este trabajo, el análisis de la dinámica de la IED en Argentina y Brasil es particularmente ilustrativa de cómo la relación bilateral se estaría verticalizando.

La teoría de la estabilidad hegemónica postula que para el establecimiento de un orden liberal internacional la presencia de un hegemón es fundamental. Por lo tanto, que Brasil esté adquiriendo rasgos de hegemonía no significa que la región sudamericana esté abandonando un período de cooperación para pasar a uno donde predomine el conflicto. En este contexto cobran relevancia los conceptos de hegemonía benevolente (Snidal, 1985) o cooperación por hegemonía (Miranda, 2007).

Sin embargo, tal como lo demuestran algunas características de la actual unipolaridad regional de sesgo económico, la relación bilateral puede encaminarse a una subordinación socioeconómica, más o menos como aquella que los teóricos de la dependencia veían entre el Tercer Mundo y los países centrales. Como se mencionó al inicio del trabajo, el tránsito hacia un sistema de múltiples polos está generando desequilibrios en las relaciones de poder subsistémicas. El aumento de las capacidades relativas de Brasil lo ha llevado a reducir asimetrías y converger en algunos indicadores con los principales países en desarrollo, pero ampliando simultáneamente el *gap* con los países de su vecindario, como es el caso de la Argentina. Pero esas diferencias lejos están de configurar un escenario hegemónico. La evidencia muestra que sólo podemos hablar por el momento de una unipolaridad regional de sesgo o signo económico.

## Bibliografía

- Actis, Esteban (2011). “El vecino anda de compras por el vecindario. Efectos e implicancias de la internacionalización de capitales brasileños en la relación bilateral con Argentina”, ponencia presentada en el X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina 27 al 30 de julio.
- Actis, Esteban (2013a). “Los caminos que se bifurcan: asimetría funcional en el sistema global de IED entre Brasil y Argentina. Implicancias para la relación bilateral”, Documento de Trabajo N° 70, Área de Relaciones Internacionales, Flacso.
- Actis, Esteban (2013b). “Brazil Power and Multinational Corporation: Brazilian Multinational Corporations, Foreign Policy and the International Insertion of Brazil. An Analysis Based on the Contributions of Robert Gilpin”, en *Revista JANUS.NET, e-journal of International Relations*, Vol 4, N° 1, mayo-octubre.

- ANDI (2009). “Primer ranking de empresas multinacionales argentinas”, Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones de la Argentina, Vale Columbia Center, disponible en [www.prosperar.gov.ar](http://www.prosperar.gov.ar).
- Aspiazu, Daniel, Pablo Manzanelli y Martín Schorr (2011). “Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)”, en *Cuadernos del Cendes*, Año 28, N° 76.
- Axelrod, Robert y Robert Keohane (1985). “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, en *World Politics*, Vol. 38, N° 1.
- Bacha, Edmar y Monica Baumgarten (orgs.) (2012). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*, Río de Janeiro, Grupo Editorial Record.
- Battaglino, Jorge (2013). “Auge caída y retorno de la defensa en Argentina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, N° 1.
- BCG (2009). “The 2009 BCG Multilatinas”, The Boston Consulting Group, disponible en: [www.bcg.com](http://www.bcg.com)
- Bouzas, Roberto y Bernardo Kosacoff (2010). “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, Documento de Trabajo N° 8, Cepal-Argentina, Buenos Aires.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Casanova, Lourdes y Julian Kassum (2013). “Brazilian Emerging Multinationals: In Search of a Second Wind”, Insead Working Paper 2013/68/ST, disponible en [www.insead.edu/facultyresearch/research](http://www.insead.edu/facultyresearch/research).
- Castro, Celso (2002). “The Military and Politics in Brazil”, en Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Londres, Zed Books.
- CEP (2011). “Comercio bilateral Argentina-Brasil”, Centro de Estudio de la Producción, Ministerio de Industria de Argentina, disponible en [www.industria.gov.ar/wp-content/uploads/2012/12/Intercambio-Comercial-Argentina-Brasil.pdf](http://www.industria.gov.ar/wp-content/uploads/2012/12/Intercambio-Comercial-Argentina-Brasil.pdf).
- Cepal (2005). “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- Cepal (2011). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010”, Documento informativo, División de Comercio Internacional e Integración, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- Cepal (2013b). “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- Ferreira Vidigal, Armando (1999). “Las Fuerzas Armadas y la política de defensa en el Brasil y la Argentina”, en Lladós, José María y Samuel Pinheiro (eds.), *Perspectivas: Brasil y Argentina*, Buenos Aires, IPRI/CARI.

- Figari, Guillermo (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Buenos Aires, Memphis.
- Flemes, Daniel y Leslie Wehner (2012). “Drivers of Strategic Contestation in South America”, GIGA Working Papers 207, disponible en [www.giga-hamburg.de/dl](http://www.giga-hamburg.de/dl).
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goldstein, Andrea (2007). *Multinational Companies from Emerging Economies*, Nueva York, Pelgrave Macmillan.
- Grieco, Joseph (1993). “Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory”, en Baldwin, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press.
- Grugel, Jean y María Pía Riggirozzi (2007). “The Return of the State in Argentina”, en *International Affairs*, Vol. 83, N° 1.
- Hunter, Wendy (1997). *Eroding Military Influence in Brazil*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- IISS (2013). “The Military Balance: Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics”, International Institute for Strategic Studies, Washington D.C., disponible en [www.iiss.org](http://www.iiss.org).
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles (1973). *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press.
- Kosacoff, Bernardo (1999). “El caso argentino”, en Chudnovsky, Daniel, Bernardo Kosacoff y Andrés López (orgs.), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Krasner, Stephen (1976). “State Power and the Structure of International Trade”, en *World Politics*, Vol. 28, N° 3.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (2001). *Economía internacional: teoría y política*, Madrid, Pearson Educación.
- López, Andrés (1999). “El caso brasileño”, en Chudnovsky, Daniel, Bernardo Kosacoff y Andrés López (orgs.), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- López, Andrés y Daniela Ramos (2009). “Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios”, en Kosacoff, Bernardo y Rubén Mercado (eds), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, Buenos Aires, PNUD-Cepal.
- Malamud, Andrés (2011). “A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 3.
- Marques, Adriana (2004). “El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 18, N° 4.

- Martin, Félix (2006). *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*, Nueva York, Palgrave.
- Massot, Vicente (1995). “Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral”, en De la Balze, Felipe (comp.), *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, CARI.
- Merke, Federico (2013). “Neither Balance nor Bandwagon: South American International Society meets Brazil’s Rising Power”, ponencia presentada en la conferencia Rising Powers and Contested Orders in the Multipolar System, Río de Janeiro.
- Miranda, Roberto (2007). “Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica”, en *Revista del Centro de Estudios Ateneo de Estudios Internacionales*.
- Mosquera, Santiago (2008). “Fondos soberanos de inversión: un nuevo actor en los mercados financieros”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 326.
- OMC (2005). “Exámenes de políticas comerciales: Brasil”, Referencia WT/TPR/S/140, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- OMC (2007). “Exámenes de políticas comerciales: Argentina”, Referencia WT/TPR/S/176, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- OMC (2013a). “Exámenes de políticas comerciales: Argentina”, Referencia WT/TPR/S/277, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- OMC (2013b). “Exámenes de políticas comerciales: Brasil”, Referencia WT/TPR/S/283, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- Revista Valor (2009). “Multinacionais brasileiras: as mais internacionalizadas”, en *Revista Valor Internacional*, N° 5, octubre.
- Revista Valor (2011). “Multinacionais brasileiras: presença global”, en *Revista Valor Internacional*, N° 7, septiembre.
- Rose, Gideon (1998). “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, en *World Politics*, Vol. 51, N° 1.
- Santiso, Javier (2008). “La emergencia de las multilaterales”, en *Revista Cepal*, N° 95.
- Schenoni, Luis (2012). “Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 55, N° 1.
- Schenoni, Luis y Martín De Ángelis (2011). “Las variables domésticas de la relación Argentina-Brasil en materia de defensa: una visión desde el realismo neoclásico”, ponencia presentada en el X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina 27 al 30 de julio.
- Schweller, Randall (1998). *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest*, Nueva York, Columbia University Press.
- Snidal, Duncan (1985). “The Limits of Hegemonic Stability Theory”, en *International Organization*, Vol. 39, N° 4.

- Stepan, Alfred (1988). “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos”, en O’Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós.
- Unctad (2013). “World Investment Report: Global Value Chains: Investment and Trade for Development”, Division on Investment and Enterprise, disponible en [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill.
- Wilkinson, David (1999). “Unipolarity without Hegemony”, en *International Studies Review*, Vol. 1, N° 2.
- Wolhforth, William, John Ikenberry y Michael Mastanduno (2011). *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zaverucha, Jorge y Flávio Da Cunha Rezende (2009). “How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier”, en *International Political Science Review*, Vol. 30, N° 4.
- Ferrer, Aldo (2013). “Alianza”, ponencia presentada en la Conferencia Nacional 2002-2013. Una Nueva Política Externa del Brasil, San Bernardo del Campo, disponible en [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/index-2013-07-29.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/index-2013-07-29.html).

## Bases de datos

- BCB (2013). “Datos de balanza de pagos y de reservas internacionales”, disponible en [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br).
- BCRA (2013). “Datos de reservas internacionales”, disponible en [www.bcra.gob.ar](http://www.bcra.gob.ar).
- BM (2013). “Indicadores del Banco Mundial”, disponible en [data.worldbank.org/indicator](http://data.worldbank.org/indicator).
- CEPAL (2013a). “Base de datos Cepalstat”, disponible en [interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1246&idioma=e](http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1246&idioma=e).
- CINC (2013). “Composite Index of National Capabilities v4.0”, Correlates of War, disponible en [www.correlatesofwar.org](http://www.correlatesofwar.org).
- Mecon (2013). “Ministerio de Economía (Argentina)”, disponible en [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar).
- Secex (2013). “Secretaria de Comércio Exterior (Brasil)”, disponible en [www.stn.fazenda.gov.br/estatistica](http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica).
- Sipri (2013). “Stockholm International Peace Research Institute”, disponible en [www.sipri.org/databases](http://www.sipri.org/databases).

**Palabras clave**

Argentina – Brasil – América del Sur – hegemonía - unipolaridad

**Key words**

Argentina – Brazil – South America – hegemony - unipolarity

**Abstract**

During the last twenty years or more, relations between Argentina and Brazil started to show some asymmetries that could be interpreted as a path towards a Brazilian hegemony in South America, imposing a new dynamic to their bilateral relations. This trend is not only evident in the quantitative uprise of Brazilian material capabilities vis a vis its southern neighbor, but also qualitatively, in some military and economic aspects of the bilateral relation. Intending to grasp this process, the present article analyzes the concepts of “Hegemony” and “Balance of Power” and evaluates to what extent—and regarding which aspects—the unipolar relation resembles the former or the later ideal type. After a detailed study of the military and economic dimensions of the bilateral relation, this article concludes that it is only in the economic aspects that the relation is getting increasingly asymmetric, even if still far from a regional hegemony. Finally, the concept of “regional unipolarity with an economic bias” is proposed to better describe the current stage of Argentina-Brazil relations.



## **Una aproximación a los antecedentes programáticos de la organización político-militar Montoneros**

**JULIETA PACHECO**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

julieta.pache@gmail.com

*Mucho se ha discutido sobre el fenómeno montonero durante el período 1970-1976. Sin embargo, poco se sabe sobre sus antecedentes políticos. En general, los trabajos sobre el tema los reconstruyen a partir de la versión de la propia organización o de manera exclusivamente empírica. Asimismo, se extiende la experiencia política de los militantes a la naturaleza programática de Montoneros, confundiendo antecedentes políticos de los individuos con los antecedentes programáticos de la organización. En este artículo nos proponemos indagar en este segundo aspecto a partir del análisis de uno de los afluentes del programa de liberación nacional: el Movimiento de Liberación Nacional (MLN-Malena).*

El 29 de mayo de 1970 salió a la luz la organización política-militar Montoneros. Con su primera acción firmada, el secuestro y posterior ajusticiamiento de Aramburu, declaró su adhesión al peronismo y manifestó su convencimiento de la necesidad de realizar acciones armadas para lograr su objetivo, el retorno de Perón al país. La primera impresión que dio esta organización, confirmada por los protagonistas, fue la de un pequeño grupo de jóvenes de clase media con una experiencia política previa en el catolicismo. Asimismo, este grupo radicalizado habría optado por el camino de las armas por sobre el de la acción política.

Nunca más acertado para el caso de Montoneros la utilización de la frase popular “la primera impresión es la que cuenta”. Tan espectacular resultó la primera experiencia armada que toda la bibliografía sobre el tema dio por cierta, en mayor o menor medida, aquella primera impresión y tomó como válida la reconstrucción histórica que realizaron los propios montoneros. En este sentido, como veremos, la mayoría de los trabajos que abordaron el desarrollo político de esta organización consideraron necesario retrotraer los estudios al período anterior al de su aparición pública. De esta manera, se detuvieron en el problema de su constitución, rastreando sus orígenes católicos y tratando de reconstruir empíricamente su desarrollo durante los años previos. Estos trabajos no lograron supe-

rar, algunos, una visión superficial del proceso, y, otros, puramente empírica. En este punto, creemos que es necesario detenerse a pensar el período previo a la constitución de la organización, pero ya no a partir de la reconstrucción detallada de los orígenes sociales y políticos de los miembros de Montoneros, sino a partir de la reconstrucción de los antecedentes programáticos que defenderá Montoneros en el período 1969-1976<sup>1</sup>.

De esta manera, en este artículo proponemos abordar uno de estos antecedentes programáticos a partir de la reconstrucción de los puntos centrales de las bases políticas del Movimiento de Liberación Nacional (MLN-Malena). La importancia de realizar esta tarea radica en que Montoneros, convencido de que el problema de la etapa era estratégico y organizativo, no consideró necesario discutir o construir un programa. De esta manera, tomó como propio el programa de liberación nacional construido durante varias décadas por diferentes intelectuales y organizaciones políticas (Pacheco, 2013).

Con este aporte, veremos que la discusión sobre el programa no logró superar el estadio del reformismo<sup>2</sup>. Esto nos permitirá avanzar en la comprensión sobre las bases programáticas de Montoneros y dilucidar qué lugar ocupó dentro del período revolucionario 1969-1976.

## Marco teórico y metodología

Los trabajos sobre Montoneros, que analizaremos con detalle más adelante, suelen estar concentrados en las memorias de sus protagonistas, en trayectorias individuales o en acciones armadas puntuales. Además se observa, en términos metodológicos, una constante: se parte de una hipótesis y se rastrea en los documentos o testimonios los puntos que ayuden a convalidarla, sin dar cuenta de aquellos elementos que la

---

<sup>1</sup> Nos circunscribimos a este período debido a que el objetivo general de esta investigación es comprender el rol político que tuvo Montoneros en el proceso revolucionario abierto en 1969 con el Cordobazo y finalizado en marzo de 1976 con el golpe militar, y la derrota de esta de la fuerza social revolucionaria que se conformó y enfrentó al Estado en este período.

<sup>2</sup> Este análisis forma parte de uno mayor que es desarrollado en la tesis doctoral en Historia anteriormente citada. Allí analizamos las siguientes vertientes que dieron forma al programa de liberación nacional que defendió Montoneros durante todo el período estudiado: una corriente del nacionalismo argentino, el nacionalismo de izquierda que derivara en la denominada “izquierda nacional”, representada principalmente por Rodolfo Puiggrós y Abelardo Ramos y el pensamiento de John William Cooke; las posiciones programáticas del Partido Comunista Argentino (PCA); los programas de La Falda, Huerta Grande y de la CGT de los Argentinos; el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo (MSTM); el Movimiento de Liberación Nacional (MLN-Malena) y el maoísmo. En análisis de todas ellas observamos que sus bases políticas no superan el estadio del reformismo.

niegan. De esta manera, ningún trabajo aborda la totalidad de la organización, ni mucho menos su programa como objeto de estudio. El punto en cuestión, entonces, es preguntarse cómo debe estudiarse una organización política.

Partimos de la concepción gramsciana que sostiene que el estudio de un partido político no es más que el estudio de la historia de un determinado grupo social y de la historia de un determinado país. A su vez, su significado y peso dependerá de cómo sus actividades particulares hayan determinado en mayor o menor medida la historia de ese país (Gramsci, 1984). Asimismo, para dar cuenta de esto, es necesario comprender y analizar la naturaleza del partido político. Partiendo de que un partido es una suma de voluntades que se reconocen y se afirman en la acción (Gramsci, 1984), su naturaleza radicarán en el objetivo perseguido por aquellas voluntades, que sumadas dan forma al programa político del partido. Por esto, consideramos que el método para abordar el estudio de una organización política, como parte del conocimiento de una etapa histórica más general, es dando cuenta de su naturaleza, es decir su programa político. De esta manera, podremos identificar cuál fue su rol en determinado proceso histórico. En el caso que aquí pretendemos abordar, el estudio de los antecedentes programáticos de Montoneros, nos permitirá conocer su naturaleza política y su lugar dentro del proceso transcurrido entre los años 1970-1976.

En general, los programas expresan elementos comunes: la caracterización de la estructura económico-social del país, el carácter de la revolución, el sujeto revolucionario y las posibles alianzas entre las clases. El análisis del programa requiere, por otro lado, la reconstrucción de su puesta en práctica. Para ello es necesario contrastar el plano de lo prescriptivo con la praxis concreta de cada organización, lo que se plasma en sus definiciones estratégicas (Clausewitz, 1983)<sup>3</sup>. Esta metodología ya ha sido utilizada con éxito en mis tesis de licenciatura y doctorado en Historia, en las que analicé el programa de las dos organizaciones que retomo comparativamente en este artículo (Pacheco, 2012, 2013). A su vez, dentro del grupo de investigación en que desarrollé estos trabajos, también se ha abordado una tercera organización, las Fuerzas Armadas de Liberación-FAL (Grenat, 2011).

Para reconstruir el programa de las dos organizaciones aquí presentadas analizamos sistemáticamente sus documentos partidarios y su prensa. De esta manera, fuimos identificando los núcleos programáticos y los ejes de intervención frente a la etapa en general y a los hechos coyun-

---

<sup>3</sup> En este artículo desarrollaremos la primera parte. Para dar cuenta del segundo aspecto se puede ver Pacheco (2013).

turales, observando si se mantuvieron los planteos programáticos originales. A su vez, realizamos entrevistas orales a miembros de la dirección, cuadros medios, bases y periferia para profundizar y completar la información extraída de los documentos escritos. Las entrevistas se realizaron con las precauciones metodológicas que nos permitieron discernir balances elaborados posteriormente de los correspondientes a la época que buscamos reconstruir. El trabajo con la oralidad implica, a su vez, atender a los sucesos que no son tenidos en cuenta por el entrevistado, siendo tan significativos como los mismos relatos (Magrassi y Rocca, 1990; Aron Schnaper y Hanet, 1993). Estos testimonios fueron contrastados con la prolifera producción escrita de ambas organizaciones, así como la prensa comercial. El análisis de toda la documentación nos permitió reconstruir la propuesta programática general y coyuntural de ambas a partir de su caracterización de la estructura argentina, sus clases sociales, su historia económica, social y política.

A la hora de abordar el programa montonero no contamos con documentos que expresen de manera unificada y coherente sus posiciones. De esta manera, para reconstruirla realizamos un exhaustivo análisis de toda la documentación de la organización y reunimos los elementos programáticos que se encuentran de manera dispersa en sus publicaciones, documentos, comunicados, entrevistas, etcétera. Un último punto metodológico que necesitamos señalar es la falta de precisión en las fechas de importantes documentos. Por este motivo, debimos darles una referencia temporal aproximada en base a su contenido y análisis de determinados hechos e información brindada en otros documentos así como por las entrevistas. Asimismo, la coyuntura política de los primeros tiempos y los golpes que sufrió la organización dieron lugar a la adopción de una forma organizativa federativa pudiendo convivir diferentes posiciones políticas en su interior. Recién con la creación de los frentes de masas a partir de 1973 Montoneros logró recuperarse definitivamente e intentó consolidar una estructura homogénea y centralizada<sup>4</sup>.

Por otro lado, la organización sostenía que el conocimiento de la realidad derivaba de una relación entre “praxis-teoría-praxis”, hecho que llevó a la escasa elaboración de documentos teóricos. Tampoco se desarrollaban de manera sistemática cursos de formación política entre los militantes<sup>5</sup>. Esta falta de formación por parte de los militantes llevó a

<sup>4</sup> Entrevista a Roberto Perdía, en el Archivo oral del Ceics, 2011. Realizada por la autora.

<sup>5</sup> Roberto Perdía afirma que “en algunos casos había manuales. En otros se trabajaba sobre documentos partidarios y el debate sobre los mismos tomando a autores que ampliaran el panorama [...] Puiggrós, Fanon, Hernández Arregui, por supuesto algunos textos de Perón, Marx” (Entrevista a Roberto Perdía, 2011).

que en los documentos aparecieran contradicciones, falta o errónea definición de conceptos y la utilización de vocabulario marxista para medidas que no coincidían con los planteos de un programa socialista.

Como señalamos, estas cuestiones logramos subsanarlas a partir de la realización de entrevistas y la confrontación de éstas con los documentos escritos y la búsqueda de información a partir de los acontecimientos que relataban los propios documentos. Pero, por sobre todo, a partir de la reconstrucción del programa completo de la organización, lo cual nos permitió tener una visión de totalidad de Montoneros y de sus procesos y, por lo tanto, de sus movimientos. Con esta metodología de trabajo intentamos dar cuenta del rol histórico que tuvo esta organización en el proceso aquí presentado.

### **Estado de la cuestión**

Como anticipamos, las explicaciones sobre el fenómeno aquí presentado no han indagado sobre un aspecto fundamental a la hora de caracterizar a la organización estudiada: sus antecedentes programáticos. El único acercamiento a este tema está inmerso en una discusión sobre los antecedentes u orígenes militantes de los miembros que integrarán la organización. El primer trabajo en este campo divide el análisis de este tema entre antecedentes y orígenes (Gillespie, 1998). En el primer caso se remite al surgimiento del revisionismo histórico en la Argentina, pasando por la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (Forja) y los denominados intelectuales nacionalistas para concluir en Montoneros. Sin proponerlo explícitamente, el autor parece encontrar un camino común entre los antecedentes señalados y el programa montonero. Con respecto al segundo punto, el autor reconstruye los orígenes militantes de los jóvenes que serán los principales dirigentes de Montoneros. Si bien reconoce vertientes como el cristianismo derivado del Concilio Vaticano II y la agudización de la crisis durante el gobierno de Onganía, su tesis se centra en señalar que sus máximos dirigentes provendrían del nacionalismo católico. Si bien no lo hace explícito, con estos elementos el autor explicará el devenir de Montoneros a lo largo de toda su historia. De esta manera, lo que predominará en la definición de las acciones u omisiones montoneras será el carácter irracional y emocional, que podría derivarse de su vinculación con el fenómeno religioso. En este punto, el autor confunde origen de los militantes con el origen del programa y con los factores que permitieron la denominada radicalización política de estos jóvenes. Lo que parecía que iba en buen

camino al separar antecedentes programáticos de origen político de los militantes, se entorpece cuando se extiende la formación política previa de sus militantes al programa adoptado por la organización y se confunden los factores de radicalización con componentes programáticos. Como señalamos, el autor a pesar de no dedicarse a clarificar el programa montonero, sostiene que el mismo sería reformista, en tanto sus debilidades políticas derivadas de los elementos ya señalados, no le habría permitido romper con Perón ni salirse de la alianza policlasista. Esta última posición es sostenida también por un trabajo que se ocupa de las luchas obreras en el periodo señalado (Werner y Aguirre, 2007). Si bien allí se sostiene que el origen de Montoneros se remonta al grupo vinculado a Juan García Elorrio, cura tercermundista, reconoce el carácter limitado y reformista de su programa, atribuido a factores de ingenuidad política.

Otros dos trabajos abordan la organización Tacuara, que fuera considerada como “organización madre”, en tanto allí habrían militado los integrantes de diferentes organizaciones de los '70 de las tres alas posibles: la derecha, la izquierda peronista y la izquierda revolucionaria. Si bien ambos trabajos se acotan al estudio de la organización Tacuara, allí se hace referencia a la participación de miembros de la dirección originaria de Montoneros. Aunque las posiciones de los autores no son homogéneas señalan, en mayor o menor medida, el antecedente tacuarista de algunos de sus miembros, precisamente vinculados a una de las rupturas denominada de “centro” de dicha organización.

La bibliografía que continuó al primer trabajo sobre Montoneros reprodujo las ideas de éste respecto del origen católico nacionalista de los militantes montoneros y, por extensión, el carácter nacionalista católico de su conformación programática (Pontoriero, 1991; Seisdedos, 1999; Zamorano, 2005; Zapata, 1996; Levenson, 2000; Altamirano, 2001; Altamirano, 2011; Sarlo, 2001; Giussani, 2003; Amorín, 2006; Cullen, 2009; Gómez, 2009; Guerrero, 2009; Nadra y Nadra, 2011). Por su parte, una investigación sobre los grupos originarios que dieron lugar a la conformación de Montoneros desestima estas posiciones, a la vez que discute el origen minúsculo del grupo original. Desde su perspectiva, el origen predominante de los militantes era el cristianismo tercermundista y la formación de Montoneros se habría dado a partir de la confluencia de por lo menos cinco grupos ubicados en diferentes regionales (Lanusse, 2005, 2007). Para realizar esta tarea, el autor reconstruye los diferentes núcleos conformados durante la década del '60 que darán lugar a la formación de Montoneros. Todos ellos estaban estrechamente vinculados a la militancia cristiana cercana al trabajo con el “pueblo”. En la lógica del planteo del autor, estos antecedentes de izquierda con-

cordarían con el programa revolucionario que la organización habría mantenido durante la década del '70. Reconociendo que no propone investigar el tema, toma frases sueltas de dos documentos montoneros para argumentar su caracterización del programa revolucionario. De esta manera, toma como cierto lo que la organización dice de sí misma, sin considerar necesario completar esa información con el resto de los documentos montoneros (el autor menciona un grupo reducido de documentos montoneros pero para señalar otros aspectos secundarios) y con la investigación de la acción concreta de la organización. En esta misma línea, otro estudio plantea que desde sus comienzos Montoneros defendería un programa que contemplaba la existencia de una primera etapa en la cual se resolverían las tareas democráticas y de liberación nacional y de una etapa posterior, en la cual se alcanzaría el socialismo (Caviasca, 2006). Según este enfoque, hacia 1974, el viraje organizativo tendiente a la construcción de una vanguardia leninista alejaría a la organización del primitivo empirismo que la mantenía unida a su base social. La creación del Partido Montonero, en 1976, profundizaría esta tendencia. De modo tal, en este análisis se enfatiza la noción de que las transformaciones organizativas implicarían un cambio ideológico que provocaría el aislamiento definitivo de la organización. En este mismo sentido, un trabajo reciente también afirma el carácter revolucionario de la organización (Salcedo, 2011). Este autor, utilizando solamente tres documentos montoneros y dándole un lugar privilegiado al testimonio oral, afirma que Montoneros tenía un programa marxista-revolucionario. En este aspecto, al revés de lo sostenido por la historiografía que las FAR habrían aportado este elemento a Montoneros a partir de la fusión, el autor sostiene que Montoneros defendía este programa previo a la fusión. Con esta perspectiva, plantea que Montoneros le disputó la dirección del movimiento a Perón. Esta hipótesis no logra ser comprobada, no solo debido al déficit del corpus documental, sino a que no se realiza una verificación de la práctica de ese programa en la acción concreta de Montoneros. Por su parte, las memorias de ex dirigentes y militantes también se orientan a ubicar a la organización con antecedentes en el cristianismo de izquierda (Perdía, 1997; Vaca Narvaja y Frugoni, 2002; Vélez Carreras, 2005), así como también trabajos académicos (Caviasca, 2006; Bartoletti, 2011).

Sobre la vinculación del programa montonero con el catolicismo, un último trabajo se detiene puntualmente sobre este aspecto (Donatello, 2010). Aquí se intenta demostrar la conexión entre Montoneros y el catolicismo. La primera idea que discute el autor es la de ruptura dentro de los planteos cristianos antes y después del Concilio Vaticano II. Des-

de su perspectiva, los grupos católicos no serían un todo homogéneo, ya que convivirían diferentes tendencias y los sectores contestatarios, identificados por la bibliografía como producto del Concilio Vaticano II, habrían estado presentes a lo largo de su historia. En este sentido, la tradición del cristianismo tercermundista podría encontrarse en un período anterior a los años '60. Sin embargo, estos grupos se desenvolverían dentro del mundo católico como “sectas”, entendidas como grupos que no representaban la posición oficial de la Iglesia ni funcionaban como tales. Es en este sentido que el autor encuentra la conexión entre Montoneros y el catolicismo. Partiendo de que sus militantes provendrían de este campo, el autor se esfuerza por encontrar similitudes de sentido en las posiciones cristianas y en las peronistas, pero reconoce que no sería correcto afirmar que la organización reproducía un programa católico, ya que si bien podía contener coincidencias en algunos puntos, éstos no eran exclusivos del campo religioso. Por lo tanto, afirma que la conexión se encontraría en el plano organizativo. Es decir, Montoneros funcionaba dentro del movimiento peronista como las señaladas “sectas religiosas”, reconociendo una continuidad entre el pasaje de lo religioso a lo secular. Sin embargo, con el pasaje a la clandestinidad y su proclamación como el verdadero peronismo hacia 1975, se habría producido un proceso de “inversión”, donde Montoneros ahora ocupaba un lugar institucional, como lo sería la iglesia para las “sectas religiosas”. De esta manera, la organización rompía su conexión con las masas, en tanto al convertirse en institución abandonaba la militancia con las bases. Un planteo similar ya se había esbozado en una serie de trabajos que abordaban el problema de manera más general (Sarlo, 2001; Altamirano, 2011). Para los autores, el vínculo entre el catolicismo y Montoneros se daba partir de reconocer un comportamiento místico y religioso en la lógica de la organización.

En el último año, un trabajo sobre la biografía de Norberto Habegger pone de manifiesto el intento de Montoneros de organizar a sectores cristianos (Castro y Salas, 2011). Este cuadro medio habría sido el encargado de establecer esa conexión y darle un espacio orgánico vinculado a Montoneros. Sin embargo, el libro se centra en la biografía de Habegger sin desarrollar aspectos de la organización.

Finalmente, tenemos los trabajos que se centran en encontrar los orígenes intelectuales de los militantes de las organizaciones armadas en la Argentina, particularmente Montoneros, a partir del estudio de la revista *Cristianismo y Revolución* (Morello, 2003; Lenci, 1998). Si bien en el prólogo del primer trabajo se afirma que los militantes montoneros provenían de un catolicismo de derecha (Crespo, 2003), no parece ser este el sentido

del texto que intenta encontrar las vinculaciones entre las organizaciones armadas de la época y los católicos radicalizados a partir del proceso que dio lugar a las declaraciones del Concilio Vaticano II. En este sentido, el autor encuentra las ideas provenientes de la renovación cristiana impartidas, primero, por Carlos Mugica y, luego, por Juan García Elorrio, como el elemento más importante de la radicalización del “puñado de católicos que constituían el núcleo montonero” (Morello, 2003: 131). En el segundo trabajo se señala en varias oportunidades los vínculos entre la revista y Montoneros. En primer lugar, a partir del Comando Camilo Torres, grupo formado por el director de la revista Juan García Elorrio e integrado por futuros dirigentes montoneros. Segundo, por la aparición de comunicados de la organización en la revista. Si bien es aceptable la afirmación del lugar que ocupó la revista en la formación política e intelectual de militantes montoneros, éste no fue el único espacio de militancia previa. Asimismo, este grupo de militantes ya no formaba parte del Comando Camilo Torres al momento de formar Montoneros y tercero, la propia autora reconoce que la revista publicaba comunicados de otras organizaciones y en algunas oportunidades en mayor cantidad que Montoneros<sup>6</sup>.

Como pudimos observar, ningún trabajo reconstruye sistemáticamente y como objeto central los antecedentes del programa de Montoneros. Lo que reconocemos en los textos es una confusión entre el origen católico de los militantes y los factores de su radicalización que se extienden al programa, comportamiento de los militantes y estructura organizativa de Montoneros. Ninguno de los trabajos pudo demostrar el contenido religioso del programa montonero, ni mucho menos que éste predominara en él. Por otro lado, si bien se hacen alusiones a los antecedentes del programa nacionalista, que se los desarrolla en mayor o menor medida, al no reconstruir el programa montonero tampoco son clarificadores en este aspecto, dando lugar a apreciaciones sobre su carácter reformista o revolucionario sin argumentos contundentes.

### **El Movimiento de Liberación Nacional-MLN-Malena<sup>7</sup>**

Como anticipamos, Montoneros no construyó un programa propio sino que retomó los planteos programáticos elaborados por intelectuales

---

<sup>6</sup> Específicamente sobre *Cristianismo y Revolución* pueden verse los trabajos de Esteban Campos. Allí el autor da cuenta de la adopción de la lucha armada por parte de los militantes de la década del '60 y '70 a partir de elementos emocionales e irracionales.

<sup>7</sup> Un análisis completo del MLN puede verse en la tesis de licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, publicada como libro (Pacheco, 2012).

y organizaciones políticas durante décadas anteriores. En este acápite desarrollaremos el aporte del MLN a la construcción del programa que luego será sostenido por Montoneros.

El MLN fue una organización que se desarrolló durante toda la década del '60. Entre sus máximos dirigentes encontramos al abogado y escritor Ismael Viñas, a la redactora y escritora Susana Fiorito y al filósofo y escritor Ramón Alcalde, todos ex miembros y fundadores de la revista *Contorno* y hacia el final de la década del '50, también militantes de la Unión Cívica Radical Intransigente, llegando a ocupar cargos bajo la presidencia de Arturo Frondizi. Luego de romper con esta experiencia política, se dieron la tarea de construir y desarrollar el MLN. Una vez consolidada la organización, ésta quedó constituida por cuatro secretariados regionales (Capital Federal, Rosario, Santa Fe y Córdoba) a los cuales se sumaba el Secretariado Nacional y una Junta Nacional compuesta por todos los secretarios generales de cada regional. De esta Junta dependían la secretaría de prensa, *Liberación*, órgano oficial del MLN y la edición de folletos y volantes. Cada regional tenía un secretario general, uno político y uno de organización. Luego venían los grupos o células, compuestas por militantes que activaban en los diferentes frentes (Agrupación Universitaria Liberación, sindicatos, actividades de propaganda y agitación, etcétera). Si bien encontramos diferencias entre la cantidad de militantes que pasaron por la organización, en general los testimonios acuerdan en estimar que eran más de quinientos comprometidos y con la periferia se podía llegar a mil.

### **Las bases programáticas**

El primero de los puntos que analizamos es el carácter de la revolución en la Argentina. Para el MLN, si bien las relaciones capitalistas estaban plenamente desarrolladas en la Argentina, aquí era necesario luchar por la liberación nacional. Asimismo, el MLN consideraba que las relaciones capitalistas estaban completamente desarrolladas en el agro argentino. Por esto, cuestionaba la existencia de campesinos en la Argentina y, desde su perspectiva, se trasladarían apreciaciones válidas para Europa a nuestra realidad (Viñas, 1968).

El segundo elemento que observamos es la identificación de la clase obrera como sujeto revolucionario. En este sentido, la organización señalaba que en el proceso de la lucha por la liberación nacional y social “el proletariado no debe aislarse, ya que su fuerza es menor que la de otras clases” y debiera buscar aliados en otras clases y “grupos de clase

que también sufren (...) la explotación del sistema” (*Liberación*, N° 31, 1965: 3). Para el MLN los sectores que se encontrarían en esta situación serían los obreros rurales, las clases medias y grupos de la misma burguesía. Del segundo grupo se hacía hincapié en que de ese sector podrían sacarse los cuadros para organizar la lucha, particularmente entre los estudiantes. Por su parte el MLN remarcaba que entre los aliados de la clase obrera, unos serán permanentes, o sea que acompañarán todo el proceso revolucionario, hasta el momento de la construcción del socialismo. Otros serán aliados transitorios, ya durante la lucha contra la burguesía oligárquica y el imperialismo.

Ahora bien, concretamente los aliados eran identificados dentro de, por un lado, fracciones del campesinado, teniendo en cuenta la caracterización anterior sobre el estado de desarrollo del agro argentino. Por este motivo, consideraba que el campesino podría ser un aliado de la clase obrera, pero no jugar el papel que tuvo en la Revolución Rusa, ni mucho menos el que cumplió en la Revolución China, Cubana o Vietnamita, ni desde el punto de vista cualitativo ni desde el cuantitativo. Asimismo, estas alianzas podrían darse de diferentes maneras “a través de un frente político, de uno o varios partidos revolucionarios que representen a la clase obrera, con partidos que representen a otras clases [como] el FRAP chileno” (*Definiciones 1*, 1964: 4).

Por el otro lado, se encontraban fracciones de la burguesía nacional. En primer lugar, el MLN caracterizaba la existencia de dos burguesías: una aliada al capital extranjero y la otra interesada en el desarrollo de la nación. Esta última representada en los gobiernos yrigoyenistas y peronistas. La diferenciación entre estas dos burguesías se basaba en el análisis que el MLN realizaba de la sociedad argentina. En sus documentos caracterizaba que la Argentina era un país dependiente, de desarrollo capitalista deformado, que no había alcanzado aún a constituirse como nación (*Definiciones 1*, 1964; *Liberación*, N° 15, 1963; *Liberación*, N° 22, 1964; *Liberación*, N° 24, 1964; *Liberación*, N° 25, 1964; *Liberación*, N° 55, 1968; *Boletín*, N° 4, sin fecha). Sin embargo, consideraba que el imperialismo actuaba sobre la estructura de la Argentina, en vinculación con fuerzas internas de origen local (*Liberación*, N° 16, 1963; *Liberación*, N° 33, 1965).

De esta manera, el MLN consideraba que por más de un siglo el desarrollo de la Argentina habría sido posible por la acción de una burguesía oligárquica que junto al imperio británico explotaría a nuestro país como una colonia agrícola-ganadera (*Definiciones 1*, 1964). Con el desarrollo económico también se habría dado el crecimiento de otro grupo burgués, el cual habría tendido, según el MLN, a crear un centro capitalista autónomo. Los intereses de este último grupo entrarían en contra-

dicción con el grupo compuesto por la denominada burguesía oligárquica, colonial y con el imperialismo. Siguiendo este razonamiento, consideraba que a lo largo de la historia argentina, grupos de la burguesía habrían intentado crear una “nación” dentro del sistema capitalista, con objetivos y métodos de la burguesía. El primero habría sido el yrigoyenismo, en un proceso dirigido por la denominada burguesía ganadera mediana. En este sentido, el MLN consideraba que el yrigoyenismo sería un movimiento que combatía al imperialismo, por lo que lo consideraba una fuerza revolucionaria que intentaría desarrollar una nación democrática burguesa o una nación capitalista independiente (*Liberación*, N° 12, 1963; *Liberación*, N° 34, 1965).

Sin embargo, al ser un movimiento burgués no habría tenido inconvenientes en avanzar sobre las huelgas obreras como se manifestó en la Semana Trágica y en la Patagonia (*Liberación* N° 12, 1963). El segundo grupo habría actuado en la etapa del peronismo, bajo lo que el MLN denominaba una dirección burguesa de signo industrialista (*Liberación* N° 19, 1963). Asimismo, se debía reconocer que el peronismo también “expresaba las tendencias generales de expansión de la sociedad en su conjunto, las clases populares se sentían también expresadas en el peronismo” (*Liberación*, N° 21, 1963; *Liberación*, N° 23, 1964).

Asimismo, tanto el peronismo como el yrigoyenismo habrían tratado de culminar con el ciclo de la revolución democrático burguesa. Estos dos intentos habrían contado con la participación de las llamadas clases populares. Pero los proyectos habrían fracasado porque en las condiciones de una sociedad capitalista-imperialista, una burguesía de un país dependiente no podría quebrar el poder de los monopolios y de las burguesías colonialistas, sin romper al mismo tiempo las estructuras del propio sistema capitalista. Ningún grupo burgués estaría ni en condiciones ni interesado en enfrentarse a las “burguesías coloniales y monopolios” y quitarle la propiedad de los medios de producción (*Liberación*, N° 21, 1963; *Liberación*, N° 9, 1963; *Liberación*, N° 11, 1963; *Liberación*, N° 17, 1963; *Liberación*, N° 20, 1963; Archivo de la Dipba, carpeta 37, legajo N° 111, folio N° 16). En este sentido, consideraba que algunos sectores de la burguesía nacional solo podrían “jugar un rol positivo, en la medida en que el proceso estuviera dirigido por la clase obrera y sus organizaciones” (Entrevista a Susana Fiorito, 2007).

Este punto se clarifica al momento de hablar de la construcción del partido. Esta tarea consistiría en el desarrollo de una

organización revolucionaria con una dirección nacional autónoma y con perspectiva nacional (...) Esa organización deberá ex-

presar las tendencias, intereses y necesidades de nuestras clases populares y en particular del proletariado, tratando de organizarlo y dirigirlo; y, a la vez, ser capaz de apoyarse tanto en las tendencias espontáneas del proletariado como en las de las otras clases opuestas al imperialismo y a la burguesía oligárquica, tratando de asociar a la lucha a grupos de clase media, y aun a grupos burgueses que tienen contradicciones con el imperialismo, para contarlos como aliados en el proceso de liberación nacional (*Definiciones I*, 1964: 11).

Es decir, todos los sectores, incluyendo fracciones de la burguesía nacional, que tuvieran intereses enfrentados con el imperialismo podrían formar parte de esta alianza, durante la primera etapa. Pero, luego de concretada la alianza, ya en un segundo momento, la organización revolucionaria “deberá movilizar masas suficientes y atraer a la lucha a grupos de clase media para derrotar al conjunto de la burguesía, iniciando el proceso socialista” (*Definiciones I*, 1964: 12).

De esta manera, en un segundo momento, la burguesía quedaría desplazada del frente ya que ahora el proletariado debía enfrentarse a ella para lograr su objetivo socialista. Además de los lugares y funciones que le tocaría a cada sector social, también observamos en este planteo una posición etapista respecto del proceso de revolución social. Mientras en la primera el enfrentamiento sería nación-imperialismo, en la segunda sería proletariado-burguesía. Esta propuesta de revolución por etapas, como vimos, era consecuente con la caracterización de la estructura argentina y con la propuesta de que la tarea actual era la lucha por la liberación nacional.

En este sentido, el MLN planteaba que no había política revolucionaria sin tener en cuenta al sentimiento y a la perspectiva nacional (*Liberación*, N° 12, 1963). Y este sentimiento sería el de la clase obrera que habría vivido la experiencia del peronismo (*Liberación*, N° 12, 1963). En este punto, el MLN también revalorizaba las experiencias y los programas elaborados por el movimiento obrero en las localidades de La Falda y Huerta Grande, que llevan ese mismo nombre (Archivo de la Dipba, carpeta 37, legajo N° 111: 16). Ambos programas planteaban la nacionalización del comercio exterior, terminar con los monopolios extranjeros, una planificación económica diseñada a partir de las necesidades e intereses nacionales. Asimismo, se postulaba una reforma agraria, nacionalización de sectores claves de la economía y la hegemonía de la clase obrera en la dirección del proceso de liberación nacional. Como vemos son prácticamente los mismos planteos políticos que sintetizaba el MLN.

Finalmente, a partir de la caracterización de la estructura social argentina y del lugar que ocupaban los sujetos dentro del proceso de liberación nacional, el MLN formuló una propuesta, que, desde su perspectiva, terminaría con la dependencia del extranjero y por la cual Argentina podría constituirse como nación plena. En este sentido, en el plano de la política económica y financiera “al servicio de la nación” (Frente de Resistencia Nacionalista, 1966) el MLN planteaba la ruptura con el FMI, el Banco Mundial y “demás organismos internacionales que impiden una política financiera autónoma” (Frente de Resistencia Nacionalista, 1966). Además exigía

la expulsión de los monopolios petroleros (...) monopolio total de YPF (...) expropiación y planificación de una política nacional para los frigoríficos (...) Congelamiento de la deuda exterior. Comercio exterior manejado por el Estado [y su] reestructuración [en base] a los intereses nacionales (...) protección aduanera de la producción nacional. Nacionalización de los depósitos bancarios y control estatal del crédito (...) control de cambios (...) limitación de la remisión de ganancias al exterior. Nacionalización integral del sistema de seguros y reaseguros. Fijación de una política crediticia de apoyo a la industria y al agro (Frente de Resistencia Nacionalista, 1966: s/n).

### **Montoneros: los herederos**

Como hemos señalado, muchos de los elementos del programa formulado por el MLN en los '60 fueron retomados por Montoneros. A continuación presentamos un esbozo del programa montonero, señalando los puntos en que sus formulaciones coinciden con las del MLN.

El análisis de las bases centrales del programa montonero se ordenan en función de dos etapas diferenciadas: 1970-1971 y 1972-1976. Si bien en todo el período veremos que Montoneros planteaba que la contradicción principal se basaba en el enfrentamiento “imperialismo-nación”, en la primera etapa observaremos posiciones más consecuentes con el proceso social iniciado con el Cordobazo y, en tal sentido, tendientes a confrontar con el Estado. Al contrario, en la segunda etapa, con la implementación del Gran Acuerdo Nacional (GAN), analizaremos cómo Montoneros se sumó a este proceso. Asimismo, dentro de esta segunda etapa reconocemos dos momentos diferenciados: 1972-1974 y 1975-1976. El primero caracterizado por el intento por parte de

Montoneros de mantener la unidad del Movimiento Peronista y del Frente de Liberación Nacional. El segundo, por la ruptura del Movimiento y del Frente y la creación del Movimiento Peronista Auténtico (MPA) donde, a diferencia de la etapa anterior, Montoneros se postulaba como dirección y proclamaba la constitución de un movimiento que reuniera a los “leales” peronistas contra los “traidores” del gobierno y los “burócratas” que habían desviado el proceso de liberación nacional iniciado a comienzos de 1973.

En sus documentos, Montoneros caracterizaba a la Argentina como un país dependiente, como consecuencia del proceso histórico derivado del período “capitalista-imperialista” (*Cristianismo y Revolución*, 1971). Consecuente con su posición de los primeros años, 1970-1971, Montoneros sostenía que la burguesía nacional tenía características antinacionales (*Cristianismo y Revolución*, 1971). Es decir, no consideraba a este sector social como un posible aliado de la clase obrera, por lo que ésta se encontraría sola frente al imperialismo, ya que todos los sectores de la burguesía estarían vinculados a éste.

Desde 1972, con el proceso iniciado con la implementación del GAN y el vuelco de Montoneros hacia la campaña electoral, cambiaron estas apreciaciones. En su documento de autocrítica de mayo de 1973, se balanceaba como un error haber caracterizado a fracciones de la burguesía como parte del “enemigo”, hecho que los había llevado a no comprender la potencialidad del proceso político y sus actores. (Montoneros y Fuerzas Armadas Revolucionarias, 1973) Se ratificaba que la contradicción principal era “nación-imperialismo” (Montoneros y Fuerzas Armadas Revolucionarias, 1973). Por un lado, se encontraría la “nación”, expresada en el pueblo y sectores de la burguesía: “formada por la clase obrera, los distintos sectores marginados del proceso de producción (desocupación abierta y encubierta), la pequeña burguesía asalariada, independiente y pequeños propietarios y la pequeña burguesía urbana y rural” (Montoneros y Fuerzas Armadas Revolucionarias, 1973). En esta recharacterización se mantiene el enfrentamiento principal, pero se modifica la composición de los sujetos enfrentados. Sectores de la burguesía, consecuente con la autocrítica de más arriba, pasaban ahora a formar parte de la alianza. Estas posiciones, coincidentes con el planteo del programa del MLN, se mantuvieron firmes hasta finales del período estudiado (Montoneros, 1973; Montoneros, 1975). Asimismo, las contradicciones de clase pasaban ahora a ser “contradicciones secundarias”. Es decir, se marcaban las contradicciones principales y las secundarias. Estas últimas permitían que sectores enfrentados a la clase obrera, en esta primera etapa del proceso de liberación nacional pudieran ser con-

siderados aliados ya que tenían contradicciones con el imperialismo. Con esta política de alianza de clases, a diferencia del período anterior, Montoneros caracterizaba como acertadas las acciones llevadas adelante por el Movimiento Peronista frente a la apertura electoral: La Hora del Pueblo; la formación del Frente Cívico de Liberación Nacional (Frecilina); la captación de sectores del Encuentro Nacional de los Argentinos (ENA); la incorporación de representantes de la Juventud en el Consejo Superior del Movimiento y del partido; y el manifiesto elaborado por la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación General de Empresarios (CGE) (Montoneros y Fuerzas Armadas Revolucionarias, 1973).

Además, vemos que mientras en la primera etapa se cuestionaban los agrupamientos políticos que formaban parte de la democracia burguesa, aquí observaban una potencialidad en ellos. También, debemos señalar la revalorización del proyecto firmado por la CGT-CGE. Lo que se postulaba estaba en estrecha relación con los planteos montoneros, la defensa del pequeño y mediano capital y, por supuesto, el reclamo salarial y de mejoras en las condiciones de vida de la clase obrera (*La Nación*, 1972a y 1972b). Asimismo, las medidas propuestas por Montoneros para la etapa de la liberación nacional coincidían con los planteos de La Falda y Huerta Grande, programas que, como vimos, también reivindicaba el MLN.

Como venimos observando, Montoneros concebía que el proceso hacia la revolución social en la Argentina se daría partir de la sucesión de diferentes momentos. Es decir, una concepción etapista de la revolución, que vemos que, una vez más, coincide con los planteos del MLN. Comenzaría por la “reconstrucción nacional”, necesaria para avanzar en el proceso de “liberación nacional” que culminaría sentando las bases de la “liberación social”. Cada uno de estos momentos se desenvolvería bajo la dirección de una determinada conducción política y de una estrategia específica para cada uno de ellos. La conducción de Perón, líder de una alianza policlasista, era considerada como absolutamente necesaria en los primeros momentos, mientras que la CN montonera se postulaba para dirigir todo el proceso en el último momento de liberación nacional. En este punto, Montoneros consideraba que el retorno de Perón al país generaba las condiciones para iniciar esta reconstrucción a partir de la instauración de un “Estado de transición”, que reproducía las bases de los dos gobiernos peronistas (1945-1955) (Montoneros y Fuerzas Armadas Revolucionarias, 1973).

## Conclusión

En este artículo nos propusimos debatir sobre el origen político de Montoneros. Como vimos, la bibliografía sobre el tema se remite, por un lado, a reproducir la historia elaborada por los propios montoneros y, por el otro, a realizar una reconstrucción empírica del recorrido de los miembros de Montoneros previo a su aparición como organización en 1970. Todos los trabajos encuentran en la radicalización del cristianismo el antecedente más cercano de los orígenes de estos militantes, confundiendo el origen político de ellos con el antecedente programático de la organización. Por este motivo, propusimos encontrar los orígenes del programa de liberación nacional defendido por Montoneros en el período 1970-1976, en una de sus vertientes, el MLN. Allí vimos que ambas organizaciones caracterizaban a la Argentina como un país dependiente influenciado por el imperialismo. Esto llevaba a que la burguesía no fuera capaz de llevar adelante el desarrollo nacional. Por este motivo, las tareas pendientes quedaban a cargo de la clase obrera, quien debería dirigir, en alianza con otros sectores sociales, incluidas fracciones de la burguesía nacional, el proceso de liberación nacional. Vimos que si bien Montoneros en un primer momento descartaba esta alianza, rápidamente se rectificó. Consecuente con una posición de revolución por etapas, al proceso de liberación nacional le continuaría un segundo momento en donde las “contradicciones secundarias” es decir, las de clase, pasarían a ser las principales y allí el enfrentamiento sería “burguesía-proletariado”. Finalmente, Montoneros avanzó aún más en su propuesta política para reconocer la dirección de Perón de la alianza policlasista y proponer la instauración de un Estado de transición que reconstruyera las bases para comenzar la liberación nacional.

A través del análisis de estas dos organizaciones pudimos avanzar en demostrar que Montoneros llevó adelante un programa reformista de liberación nacional y que este programa se venía construyendo desde décadas anteriores. En este caso, el MLN fue uno de los antecedentes programáticos de la propuesta de liberación nacional, en tanto permitió la peronización de fracciones de la pequeña burguesía antiperonista y su pasaje a organizaciones peronistas, y contribuyó a la formación y difusión del programa adoptado por Montoneros en el período 1970-1976. En este sentido, el programa general del MLN se proponía como una salida de liberación nacional, siendo el propio peronismo su mejor heredero. Este es el camino que lleva a Montoneros.

## Bibliografía

- Altamirano, Carlos (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Planeta.
- Altamirano, Carlos (2011). *Peronismo y cultura de izquierda*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Amorín, José (2006). *Montoneros: la buena historia*, Buenos Aires, Catálogos.
- Aron Schnaper, Dominique y Danièle Hanet (1993). “De Herodoto a la grabadora: fuentes y archivos orales”, en Lozano Aceves, Jorge (comp.), *Historia oral*, México D.F., Instituto Mora.
- Bartoletti, Julieta (2011). *Montoneros: de la movilización a la organización*, Rosario, Laborde.
- Castro, Flora y Ernesto Salas (2011). *Norberto Habbergger. Cristiano, descamisado y montonero*, Buenos Aires, Colihue.
- Caviasca, Guillermo (2006). *Dos caminos. ERP-Montoneros en los setenta*, Buenos Aires, Ediciones del CCC.
- Clausewitz, Karl Von (1983). *De la guerra*, Buenos Aires, Edición del Solar.
- Crespo, Horacio (2003). “Prólogo”, en Morello, Gustavo, *Cristianismo y revolución. Los orígenes intelectuales de la guerrilla argentina*, Córdoba, Educc.
- Cullen, Rafael (2009). *Clase obrera, lucha armada y peronismo*, La Plata, De la Campana.
- Donatello, Luis Miguel (2010). *Catolicismo y Montoneros. Religión, política y desencanto*, Buenos Aires, Manantial.
- Gillespie, Richard (1998). *Soldados de Perón. Los Montoneros*, Buenos Aires, Grijalbo.
- Giussani, Pablo (2003). *Montoneros. La soberbia armada*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Gómez, Hugo Alejandro (2009). *Montoneros en Morón. Militantes y militancia 1973-1976*, Buenos Aires, Macedonia.
- Gramsci, Antonio (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Grenat, Stella (2011). *Una espada sin cabeza. Las FAL y la construcción del partido revolucionario en los '70*, Buenos Aires, Ediciones R&R.
- Guerrero, Alejandro (2009). *El peronismo armado*, Buenos Aires, Norma.
- Lanusse, Lucas (2005). *Montoneros y el mito de sus 12 fundadores*, Buenos Aires, Vergara.
- Lanusse, Lucas (2007). *Cristo revolucionario. La iglesia militante*, Buenos Aires, Vergara.
- Lenci, María Laura (1998). “La radicalización de los católicos en la Argentina. Peronismo, cristianismo y revolución”, en *Cuadernos del CISH*, N° 4, La Plata.
- Levenson, Gregorio (2000). *De los bolcheviques a la gesta montonera*, Buenos Aires, Colihue.
- Morello, Gustavo (2003). *Cristianismo y revolución. Los orígenes intelectuales de la guerrilla argentina*, Córdoba, Educc.

- Nadra, Giselle y Yamila Nadra (2011). *Montoneros: ideología y política en El descamisado*, Buenos Aires, Corregidor.
- Pacheco, Julieta (2012). *Nacional y popular. El MLN-Malena y la construcción del programa de liberación nacional (1955-1969)*, Buenos Aires, Ediciones R&R.
- Pacheco, Julieta (2013). “Montoneros y las contradicciones del programa de liberación nacional (1970-1976)”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Perdía, Roberto (1997). *La otra historia. Testimonio de un jefe montonero*, General Roca, Grupo Ágora.
- Pontoriero, Gustavo (1991). *Sacerdotes para el Tercer Mundo: “el fermento en la masa” (1967-1976)*, Buenos Aires, CEAL.
- Salcedo, Javier (2011). *Los montoneros del barrio*, Buenos Aires, Buenos Aires, Untref.
- Sarlo, Beatriz (2001). *La batalla de las ideas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel.
- Seisdedos, Gabriel (1999). *Hasta los oídos de Dios*, Buenos Aires, San Pablo.
- Vaca Narvaja, Gustavo y Fernando Frugoni (2002). *Con igual ánimo*, Buenos Aires, Colihue.
- Vélez Carreras, Ignacio (2005). “Montoneros. Los grupos originarios”, en *Lucha Armada en la Argentina*, N° 2, Buenos Aires.
- Werner, Ruth y Facundo Aguirre (2007). *Insurgencia obrera en la Argentina 1969-1976. Clasismo, coordinadoras interfabriles y estrategias de la izquierda*, Buenos Aires, IPS.
- Zamorano, Eduardo (2005). *Peronistas revolucionarios. Un análisis político del apogeo y crisis de la organización Montoneros*, Buenos Aires, Distal.
- Zapata, Edgar Antonio (1996). *Guerrilla y Montoneros. Ensayo sobre el origen y evolución*, Rosario, Fundación Ross.

## Fuentes del MLN

- Archivo de la Dipba, Carpeta 37, Legajo N° 111, Folio N° 16.  
*Boletín*, N° 4, sin fecha.
- Definiciones 1. Lineamientos políticos* (1964), Buenos Aires.
- Entrevista a Susana Fiorito, realizada por la autora, en el Archivo Oral del Ceics, Córdoba, 2007.
- Frente de Resistencia Nacionalista* (1966), Buenos Aires.
- Liberación*, N° 16, Año II, Buenos Aires, primera quincena de julio de 1963.
- Liberación*, N° 19, Año II, Buenos Aires, primera quincena de octubre de 1963.
- Liberación*, N° 34, Año IV, Buenos Aires, segunda quincena de noviembre de 1965.
- Liberación*, N° 12, Año II, Buenos Aires, segunda quincena de abril de 1963.
- Liberación*, N° 11, Año II, Buenos Aires, primera quincena de abril de 1963.
- Liberación*, N° 15, Año II, Buenos Aires, primera quincena de junio de 1963.

- Liberación*, N° 17, Año II, Buenos Aires, segunda quincena de julio de 1963.  
*Liberación*, N° 20, Año II, Buenos Aires, primera quincena de noviembre de 1963.  
*Liberación*, N° 21, Año II, Buenos Aires, segunda quincena de diciembre de 1963.  
*Liberación*, N° 22, Año III, Buenos Aires, primera quincena de 1964.  
*Liberación*, N° 23, Año III, Buenos Aires, primera quincena de mayo de 1964.  
*Liberación*, N° 24, Año III, Buenos Aires, segunda quincena de junio de 1964.  
*Liberación*, N° 25, Año III, Buenos Aires, primera quincena de octubre de 1964.  
*Liberación*, N° 27, Año III, Buenos Aires, primera quincena de diciembre de 1964.  
*Liberación*, N° 31, Año IV, Buenos Aires, primera quincena de julio de 1965.  
*Liberación*, N° 33, Año IV, Buenos Aires, segunda quincena de septiembre de 1965.  
*Liberación*, N° 55, Año VIII, Buenos Aires, segunda quincena de noviembre 1968.  
*Liberación*, N° 9, Año II, Buenos Aires, primera quincena de marzo de 1963.  
Viñas, Ismael (1968). “¿Existe la burguesía nacional?”, en *Revista de Problemas del Tercer Mundo*, N° 1, Buenos Aires.  
Viñas, Ismael y Gastiazoro Eugenio (1968). *Economía y dependencia 1900-1968*, Buenos Aires, Carlos Pérez Editor.

### **Fuentes de Montoneros**

- “Declaración conjunta de la CGE y la CGT” (1972a), en *La Nación*, septiembre.  
“La CGE y la CGT en Olivos” (1972b), en *La Nación*, septiembre.  
“La hora del pueblo en armas” (1971), en *Cristianismo y Revolución*, N° 29, Año IV, Buenos Aires, junio.  
Montoneros (1973). “Charla de la Conducción Nacional ante las agrupaciones de los frentes”, en Baschetti, Roberto (comp.) (1996). *Documentos 1973-1976. De Cámpora a la ruptura*, Vol. I, Buenos Aires, Editorial De la Campana.  
Montoneros (1975). “Informe. Reunión del Consejo Nacional”, en Baschetti, Roberto (comp.) (1999), *Documentos 1973-1976. De la ruptura al golpe*, Vol. II, Buenos Aires, De la Campana.  
Montoneros y Fuerzas Armadas Revolucionarias (1973). “Documentos estratégicos Montoneros. Boletín interno N° 1”, en Baschetti, Roberto (comp.) (1996), *Documentos 1970-1973. De la guerrilla al gobierno popular*, La Plata, Editorial de La Campana.

**Palabras clave**

Montoneros – antecedentes programáticos – Movimiento de Liberación Nacional – reformismo – peronismo

**Keywords**

Montoneros – program background – National Liberation Movement – reformism – peronism

**Abstract**

Much has been discussed about the phenomenon of Montoneros during the period 1970-1976. However, little is known about his political background. In general, studies about this organization are constructed from the point of view that this organization had of itself or in an exclusively empirical way. It also extends to the issue of the political experience of the militants and the programmatic nature of Montoneros, confusing political background of individuals with a history program of the organization. In this article, we propose to investigate in this second aspect of the analysis from one of the tributaries of the program of national liberation: the National Liberation Movement (MLN-Malena).



# **Sistema electoral, número de partidos y tamaño del ganador en los municipios de la Provincia de Buenos Aires\***

**DIEGO REYNOSO**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Universidad de San Andrés, Argentina  
dreynoso@udesa.edu.ar

*El trabajo analiza el impacto del sistema electoral sobre la conformación partidaria de los consejos deliberantes de la Provincia de Buenos Aires. La muestra utilizada está integrada por 118 municipios, los cuales son observados en 12 elecciones consecutivas, desde 1987 a 2009, lo que arroja un resultado de 1.416 observaciones. El trabajo demuestra que la magnitud de distrito y el tamaño de los consejos deliberantes producen efectos sistemáticos sobre el número de partidos que obtienen al menos una banca y el tamaño del partido más grande. Se observan patrones regulares a lo largo del período. Adicionalmente se encuentran efectos específicos que pueden deducirse de las elecciones de medio término, de la fórmula de reparto proporcional y los altos umbrales, y de coyunturas críticas como la elección de 2001.*

Curiosamente, salvo raras excepciones (Varani, 2004), el estudio de los sistemas electorales municipales, y sus consecuencias político-partidarias, ha sido ignorado por completo en la ciencia política argentina. Conocemos con un poco más de profundidad cómo funcionan las reglas electorales a nivel nacional y, desde hace poco tiempo, a nivel provincial (por ejemplo Jones, 1995; Calvo y Escolar, 2005). Sin embargo, tenemos una borrosa idea acerca de cómo lo hacen en el nivel municipal. Ello no se debe a la falta de estudios sobre el ámbito municipal, sino al tipo de orientación de los trabajos: éstos son estudios de casos sobre eventos políticos específicos o bien suelen enfocarse comparativamente en las condiciones administrativas para la gestión (por ejemplo Bernaza, 2007) así como en la problemática distribución de los recursos (por ejemplo Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi, 2001), en sus competencias y funciones (por ejemplo Iturburu, 2000), en la autonomía y la participación (Di Paola

---

\* El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre “Cambio y continuidades en los municipios bonaerenses: participación, competencia y representación”. La investigación cuenta con fondos Proince (UNLaM). El autor agradece a Estefanía Di Leo por su trabajo como asistente de investigación.

y Oliver, 2002), o en el grado de desarrollo social en que se encuentran y sus articulaciones con otros actores o niveles de gobierno (por ejemplo Altschuler, 2004). Incluso el estudio más profundo sobre los gobiernos municipales (Iturburu, 2000) no posee un análisis empírico y sistemático sobre los sistemas electorales de los municipios. En general, se puede afirmar que el estudio de los municipios ha sido básicamente un dominio del análisis de la gestión política, pero no de la participación, la competencia y la representación partidaria, y mucho menos de la selección y elección de tomadores de decisiones. Al respecto un reciente estudio exhaustivo sobre los sistemas de partidos municipales electorales arriba a la conclusión que la fragmentación electoral y los cambios en ésta son explicados en mayor medida por los resultados electorales previos del sistema de partidos a ese nivel (Suárez Cao, Tagina y Ratto, 2010) y en menor medida por las características del sistema electoral o de las arenas provinciales y nacionales de competencia partidaria. La conclusión general converge con algunos de nuestros supuestos: hay cierta autonomía de la política municipal respecto de las otras arenas. Pero concluye que son las características específicas históricas del desempeño electoral lo que explica esos resultados, y no las condiciones institucionales locales.

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar esta parte desestimada: tanto el número de partidos que alcanzan representación en el concejo deliberante como la proporción de concejales que obtiene el partido más votado, se pueden explicar en una proporción significativa a partir del sistema electoral que utilizan los municipios. El desafío no es menor, y justifica la realización de este trabajo, en primer lugar, la falta de información sistematizada y comparada de variables e indicadores de participación, competencia política y representación partidaria; en segundo lugar, la necesidad de conocer y explicar para cada una de las unidades a observar aquello que es institucionalmente predecible y estable, distinguiéndolo de aquello que es fundamentalmente aleatorio, casuístico y singular.

Aquí se demuestra que el número de concejales a elegir (o magnitud de distrito,  $M$ ) y el número de integrantes totales del concejo deliberante (tamaño del concejo,  $T$ ) ejercen una poderosa fuerza de atracción sobre los resultados electorales en torno a un punto de equilibrio que se puede estimar, independientemente de los potenciales factores políticos coyunturales que obviamente afectan los resultados singulares perturbando el resultado promedio estimado. Adicionalmente, la renovación por mitades del concejo deliberante, la existencia elecciones de medio término y de elecciones concurrentes, así como la peculiar fórmula electoral de reparto de bancas hacen lo propio.

## I. El argumento

Los sistemas electorales han sido objeto de un estudio sistemático en la disciplina, al punto tal que sus consecuencias se han postulado al nivel de “leyes sociológicas” (Duverger, 1951; Riker, 1982; Sartori, 1986; Duverger, 1986) debido a que éstos producen efectos sistemáticos sobre el número de partidos, la composición de los parlamentos y congresos, y la formación de los gobiernos. La literatura especializada en general y en forma comparada ha producido una serie de hallazgos respecto de las consecuencias que los sistemas electorales introducen en la vida política (Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Cox, 1997; Farrell, 1997, entre otros). Recientemente, sin embargo, algunas investigaciones han invertido la tradicional relación señalando que los sistemas electorales “son también una consecuencia de los partidos políticos, las asambleas y los gobiernos previamente existentes, cada uno de los cuales puede preferir aquellas fórmulas y procedimientos que puedan consolidar, reforzar o aumentar su poder relativo” (Colomer, 2004: 3).

En este trabajo pretendo, en primer lugar, estimar en forma comparada el impacto que los sistemas electorales municipales de la Provincia de Buenos Aires producen sobre el número de bloques legislativos o partidos con representación y sobre el tamaño del contingente legislativo del partido más grande; en segundo lugar, contrastar esas estimaciones con la evidencia recolectada en las elecciones realizadas desde 1983 hasta la fecha.

Resulta apropiado estudiar a nivel municipal el impacto del sistema electoral sobre el sistema de partidos, y no a la inversa, por varias razones. En primer lugar, debido a que la distribución del poder político partidario no ha producido la adopción de nuevas reglas, al menos hasta el presente: los sistemas electorales de los municipios fueron adoptados en 1983 y han permanecido sin modificarse, salvo excepciones que se precisarán más adelante. En segundo lugar, la reforma de los sistemas electorales municipales no es endógena a la distribución del poder partidario municipal; a diferencia del sistema electoral nacional y de los sistemas electorales provinciales, los actores políticos municipales no pueden modificar sus reglas electorales debido a que ésta es una atribución del congreso provincial. Así la estructura institucional de los sistemas electorales municipales es exógena y anterior<sup>1</sup> a la distribución electoral

---

<sup>1</sup> En este sentido, dado el tipo de problema que plantea la relación sistema electoral-sistema de partidos al nivel municipal, el tipo de explicación y la metodología que ello implica es del tipo externa y causal, por contraposición a una explicación interna y deliberativa que requeriría la endogeneidad de las reglas electorales (Ferejohn, 2004).

de los partidos políticos del nivel municipal y pueden ejercer, de este modo, efectos estructurantes a largo plazo. Como señala Gary Cox (1997: 17), “cambios frecuentes podrían socavar los efectos de largo plazo de las leyes electorales”, por el contrario, la percepción de que el sistema electoral es “difícil de modificar y duradero los incentivos que estos ponen en marcha no son descontados por la probabilidad de que las reglas cambiaran” (Cox, 1997: 19). Cabe destacar un tercer elemento a favor de la unidad de análisis seleccionada: los municipios poseen una distribución de las preferencias partidarias más homogénea internamente que las que poseen las provincias o la nación en su interior. Es cierto que hay municipios en los cuales las diferentes localidades que los componen revelan distintas distribuciones de preferencias partidarias pero, no obstante, éstas son menores que en unidades de mayor tamaño y, en cualquier caso, son menos.

## II. El modelo

Las dos variables dependientes del estudio tienen una importancia teórica y política indiscutible. Dado que se suele atribuir que la supervivencia de los intendentes en mayor medida depende de la fragmentación partidaria que exista en el Honorable Concejo Deliberante (en adelante, HCD) y del respaldo del bloque mayoritario de los concejales<sup>2</sup>, el estudio de los factores institucionales que pueden influir en la fragmentación y en la formación de esa mayoría adquiere un interés inmediato<sup>3</sup>. Cuando el número de partidos que ingresa al HCD es elevado, el contingente legislativo del intendente lógicamente tenderá a reducirse. Los intendentes que no logran obtener el respaldo del 50 por ciento de los concejales suelen enfrentar con mayor probabilidad cuestionamientos

---

<sup>2</sup> Al respecto Iturburu (2002: 50) señala: “sin dudas, la actual fragmentación de los concejos deliberantes otorga más protagonismo y mayor presencia a la oposición, lo que ha hecho posible el aumento de la destitución de intendentes”. En otros trabajos, analizaremos esta proposición. Pero cabe indicar aquí que no hay nada que indique que ello sea una tendencia, sino producto de la especial coyuntura electoral de fragmentación de 2001 que paradójicamente produjo en muchos casos, producto de la fórmula electoral, situaciones en las que una reducción del porcentaje de votos del partido ganador se correspondió con un aumento de la proporción de concejales que obtuvo.

<sup>3</sup> Si bien una observación preliminar permite sostener el conocimiento común acerca de que la pérdida de mayoría en un concejo deliberante es un factor detonante de las crisis de gobierno en los municipios, que suele producir la expulsión o renuncia de los intendentes, todavía no tenemos un estudio empírico sistemático que respalde esa suposición. En este trabajo no realizaremos esa corroboración, pero es un tema de agenda inmediata en el marco de este proyecto.

por parte del HCD que pueden, incluso, conducir en algunos casos a promover la destitución del mismo<sup>4</sup>.

Existen dos grupos de factores que pueden influir en el tamaño del contingente legislativo del intendente: un conjunto de factores coyuntural-electorales y otro conjunto de factores de tipo estructural-institucional. De hecho, la obtención de un contingente legislativo mayoritario es producto directo de los votos que un partido político obtenga en la coyuntura electoral específica, y ello explica las variaciones que se observan de una elección a otra, elección como, por otra parte, resulta lógico esperar. En forma visible la coyuntura política es el factor más significativo para explicar las elecciones individuales, pero es a la vez inestimable y sólo admite ser comprendido *ex post* en forma casuística o inductiva<sup>5</sup>.

Sin embargo, entre los votos que el partido obtiene y la conformación del HCD, el sistema electoral opera como un mecanismo que convierte la agregación de las preferencias individuales respecto de los partidos en puestos de gobierno. Por esa razón, para una serie significativa de elecciones que se realizan bajo el mismo sistema electoral, sus características se harán sentir a largo plazo en los resultados en forma sistemática; adquiriendo, en consecuencia, un peso explicativo superlativo en la estructuración de los resultados electorales, adicionalmente al impacto específico que los factores coyunturales, o socioestructurales, puedan ejercer. Entre las diferentes características institucionales del sistema electoral, tres poseen un impacto decisivo: la magnitud de distrito, la fórmula electoral y el tamaño de la asamblea<sup>6</sup> (Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Farrel, 1997).

La magnitud de distrito ( $M$ ) y el tamaño del concejo deliberante ( $T$ ) introducen restricciones tanto para el ingreso de los partidos a los mismos como a la proporción de curules que el partido más grande puede obtener.

---

<sup>4</sup> Hasta la fecha, nuestra investigación registra 23 casos de intendentes que fueron destituidos o que han renunciado. No en todos estos casos ha habido pérdidas de mayorías en el HCD. Algunos han renunciado para asumir otros cargos provinciales o nacionales. En otro trabajo en elaboración, estudio minuciosamente con detenimiento los casos en general y en singular (Reynoso, en prensa).

<sup>5</sup> Al respecto, un reciente estudio exhaustivo sobre los sistemas de partidos municipales electorales arriba a la conclusión que la fragmentación electoral y los cambios en ésta son explicados en mayor medida por los resultados electorales previos del sistema de partidos a ese nivel (Suárez Cao, Tagina y Ratto, 2010) y en menor medida por las características del sistema electoral o de las arenas provinciales y nacionales de competencia partidaria. La conclusión general converge con nuestros resultados: hay cierta autonomía de la política municipal respecto de las otras arenas.

<sup>6</sup> A ellos cabe agregar a un nivel más específico, la barrera legal o efectiva, el ciclo electoral (concurrente o no concurrente) y la estructura del sufragio (categórico u ordinal).

Así cuanto más grande es  $T$ , mayor es el número de partidos que pueden ingresar y menor tiende a ser la proporción de escaños que el partido más grande puede obtener. Para ilustrar esta relación, considérese la elección del ejecutivo municipal (o una elección presidencial) en la cual existe un único cargo en disputa, lo cual puede ser traducido como una asamblea de  $T=1$ . En este caso específico sólo un partido puede obtener el cargo en disputa. De este modo, la proporción de escaños/cargos que éste consigue (lo cual lo convierte lógicamente en el partido más grande) será siempre igual a 1 (100 por ciento). A medida que  $T$  aumenta, el número de partidos que pueden obtener los cargos en disputa aumenta probabilísticamente, mientras que la proporción de escaños/cargos del partido más grande tenderá, también probabilísticamente, a disminuir.

Consideremos ahora la magnitud de distrito ( $M$ ). Esta impone una barrera efectiva a la posibilidad de que los partidos obtengan un escaño en un distrito dado (Lijphart, 1994: 12). Cuanto menor sea  $M$ , la barrera será más alta y, a la inversa, tenderá a ser menor cuanto mayor sea  $M$ , lo cual facilitará el ingreso de más partidos a la asamblea. Cuando  $M=1$ , es de esperar que en ese contexto la proporción de escaños del partido más grande ( $p_1$ ) tenderá a ser mayor. En la medida que  $M$  aumente, más probable es que un mayor número de partidos obtengan escaños ( $n$ ) y que se reduzca, de este modo, la proporción de escaños que puede obtener  $p_1$ . Si no se conocen otros factores, entonces, es posible derivar una estimación del número de partidos ( $n$ ) y de la proporción de escaños del partido más grande ( $p_1$ ) a partir de  $M$  y  $T$  (Taagepera y Shugart, 1993).

## II.1. Número de partidos ( $n$ ) en función exclusiva de $M$

Considérese un número de partidos ( $n$ ) que podría ganar escaños en un distrito de magnitud  $M$ . Al menos 1 partido podría ganar todos los escaños y, como máximo, un total de  $M$  partidos podrían ganar cada uno 1 escaño. De este modo, el número de partidos que obtengan escaños se encontrará en un rango comprendido entre 1 y  $M$ ; si nada más que  $M$  es la variable conocida. Con esta información, nuestro conocimiento se reduce a que el número de partidos que ganan escaños no puede ser menor a 1 y mayor que  $M$ , de modo que  $1 \leq n \leq M$ .

Si son conocidos nada más que el límite mínimo y el límite máximo posibles, la mejor estimación para  $n$  es aquella que iguale el posible error hacia arriba y hacia abajo. Eso significa que el factor por el cual el límite superior excede a  $n$  debería ser igual al factor por el cual  $n$  excede el límite inferior. La siguiente igualdad expresa esta conjetura:

Diego Reynoso

$$\text{Eq. (1) } M/n = n/1.$$

Despejando, se puede establecer que:

$$\text{Eq. (2) } n = M^{1/2}$$

Según la solución de la igualdad, podemos estimar que  $n$  es equivalente a la media geométrica entre los límites inferior y superior. Ya que el límite inferior es 1, sólo resta conocer el valor del límite superior, que será igual a  $M$ .

*Hipótesis 1:* el número de partidos esperado ( $n$ ) en un distrito electoral es igual, en promedio, a la raíz cuadrada de la magnitud de distrito.

## II.2. Número de partidos ( $n$ ) en función de $M$ y $T$

Ahora considérese el número de partidos ( $n$ ) que podría ganar escaños en un concejo deliberante de  $T$  miembros elegidos en distritos de magnitud  $M$ . El número de partidos sería como mínimo igual al número de partidos que hay en un distrito. El cual puede estar, como ya hemos señalado, dentro del rango que va de 1 a  $M$ . Del mismo modo, si el caso en cuestión tuviera un distrito único cuya magnitud fuere igual a  $T$ , el número de partidos que obtiene escaños podría estar incluido en un rango que va de 1 a  $T$ . Si son conocidos solamente  $M$  y  $T$ , la mejor conjetura para predecir  $n$  es aquella que balancee los posibles errores hacia arriba y hacia abajo para este conjunto de restricciones de 2 por 2 ( $1$  y  $M$ ;  $1$  y  $T$ ). En otras palabras, el número promedio de partidos resultará de la combinación de las medias geométricas entre los valores límites de  $M$  y  $T$  conjuntos, lo que puede en forma sencilla estimarse del siguiente modo:

$$\text{Eq. (3) } n = (MT)^{1/4}$$

Ello supone que  $n$  es igual al promedio geométrico entre el número de partidos estimados en base a  $M$  y el estimado en base a  $T$ .

*Hipótesis 2:* el número de partidos con representación en un sistema electoral, es igual a la raíz cuarta del producto entre la magnitud de distrito efectiva y el tamaño de la asamblea.

### II.3. Tamaño del partido mayor ( $p_1$ ) en función de $M$ y $T$

Considérese ahora el número de escaños que obtiene el mayor de los partidos ( $p_1$ ) incluidos en el conjunto  $n = (MT)^{1/4}$ . Si todos los partidos  $n$  obtienen exactamente la misma proporción de escaños, entonces el mayor tendrá una proporción de escaños igual a  $T$  sobre el número total de partidos ( $n$ ), esto es  $p_1 = T/n$ . En cambio, si todos los demás partidos obtienen tan solo un escaño, la proporción del partido mayor será igual a  $T$  menos el número de partidos que se han adjudicado un escaño, de modo que  $p_1 = T - n + 1$ . En el extremo, el partido mayor puede tender a quedarse con todos los escaños, aproximadamente similar a  $p_1 = T$ .

Si nada más que los parámetros destacados son conocidos, la mejor conjetura que podemos hacer para estimar  $p_1$  es aquella que iguale los posibles errores hacia arriba y hacia abajo entre el límite inferior  $T/n$  y el límite superior  $T$ . De este modo,

$$\text{Eq. (4) } p_1 = T/n^{1/2}$$

Si la proporción de escaños del partido mayor es igual al tamaño total, entonces,  $p_1 = 1/n^{1/2}$ . Dado que, según Eq. 5,  $n = (MT)^{1/4}$ , reemplazando obtenemos que la proporción de escaños del partido más grande es,

$$\text{Eq. (5) } p_1 = (MT)^{-1/8}$$

*Hipótesis 3:* la proporción de escaños que obtiene el partido más grande en un sistema electoral, en promedio, es igual a la raíz octava del inverso del producto entre la magnitud de distrito y el tamaño de la asamblea<sup>7</sup>.

A continuación se presentan los criterios de selección de la muestra del universo de municipios bonaerenses y se ofrece evidencia de las hipótesis desarrolladas.

### III. Muestra y estimaciones

En la actualidad la Provincia Buenos Aires está dividida en 134 municipios<sup>8</sup> que utilizan sistemas electorales similares para elegir sus

<sup>7</sup> De este modo,  $p_1(MT)^{1/8} = 1$ . Ello implica que la proporción de escaños del partido más grande, y la raíz octava del producto entre  $M$  y  $T$ , es igual a una constante igual a 1.

<sup>8</sup> En el año 2009, el partido de Chascomús fue modificado debido al reconocimiento de la localidad de Lezama como municipio, lo cual aumentaría el total a 135. Además de Lezama,

autoridades. El intendente junto con los concejales se eligen en una misma lista o boleta electoral, no pudiéndose dividir el voto entre el ejecutivo y el concejo deliberante. El municipio constituye un distrito electoral único en el cual los partidos presentan listas en las cuales figuran sus candidatos en orden descendente, quienes dependiendo de la proporción de votos obtenidos resultan electos según la posición que ocupen en la misma. Los escaños se reparten proporcionalmente entre las diferentes listas de partido mediante la aplicación del método de cuota o cociente simple, también conocido como método Hare, con reparto de restos a los partidos que obtienen la cuota y un tercer reparto de escaños sobrantes al partido mayor. El intendente es elegido cada 4 años, mientras que el concejo deliberante se renueva por mitades cada 2 años<sup>9</sup>, por esa razón la magnitud de distrito en cada elección es igual a la mitad del tamaño del concejo deliberante, de modo que:  $M=T/2$ <sup>10</sup>. El tamaño de los HCD de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, oscila entre un mínimo de 6 integrantes y un máximo de 24. El número de integrantes está establecido en la constitución provincial de acuerdo a un criterio poblacional<sup>11</sup>, aunque en el presente hay severos desajustes poblacionales respecto de esa regla. Merece la pena destacarse que las elecciones para el HCD se realizan mediante renovaciones parciales por mitades cada dos años. Esto implica la composición total del HCD sea producto de los resultados de dos elecciones consecutivas y no del resultado electoral de la última elección exclusivamente. Supongamos un municipio cuyo HCD tenga un total de 24 concejales, como puede ser La Matanza, San Isidro o General Pueyrredón. En cada elección se elegirán 12 concejales que durarán 4 años en sus cargos. De modo que al intercalar elecciones cada dos años de 12 concejales, el HCD siempre estará compuesto por 24 concejales. Así pueden considerarse los sistemas electorales de los municipios como si fueran de dos distritos plurinominales (equivalentes cada uno a la mitad del tamaño del concejo) que son elegidos en forma diferida a través del tiempo.

---

son 32 las localidades bonaerenses que reclaman autonomía municipal, es decir, que iniciaron pedidos de independencia respecto del municipio al que pertenecen. Consúltense Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la Provincia de Buenos Aires, 2010 ([www.femape.org.ar/portal/uploads/docs/informe22.pdf](http://www.femape.org.ar/portal/uploads/docs/informe22.pdf)) y Asociación Provincial para el Reconocimiento de los Nuevos Municipios ([nuevosmunicipiosbsas.blogspot.com](http://nuevosmunicipiosbsas.blogspot.com)).

<sup>9</sup> Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Artículo 190. Ley Orgánica de las Municipalidades, decreto 06769/1958, artículo 3°.

<sup>10</sup> La elección de 1983 constituye una excepción a esta regla de elección por mitades. Al ser esta la primera elección de la era democrática, se procedió a elegir la totalidad de los concejos deliberantes, siendo en esta ocasión  $M=T$ . Por esa razón, la excluimos de la muestra. Más adelante se amplía esta aclaración.

La muestra utilizada en este estudio está integrada por 118 municipios, los cuales son observados en 12 elecciones consecutivas, desde 1987 a 2009, lo que arroja un resultado de 1.416 observaciones (118 × 12). Los casos incluidos corresponden a los municipios que mantuvieron su sistema electoral sin modificaciones en el tamaño del concejo deliberante desde 1983 hasta la fecha y que no hayan sufrido alteraciones territoriales causadas por la creación de nuevos municipios. Se excluyen, así, aquellos creados con posterioridad a 1983 y aquellos que —si bien existían al comienzo de la serie de tiempo— fueron divididos, reorganizados territorialmente o alteraron su sistema electoral. De este modo quedan excluidos los antiguos municipios de Carlos Pellegrini<sup>12</sup>, General Pinto<sup>13</sup>, San Vicente<sup>14</sup>, Morón<sup>15</sup>, General Sarmiento<sup>16</sup>, Esteban Echeverría<sup>17</sup> y Magdalena<sup>18</sup>, del mismo modo que los municipios que fueron creados a partir de la división de éstos. La razón para excluirlos de la muestra reside en la imposibilidad de observar un efecto sistemático de la estructura institucional (*M* y *T*) sobre la composición del concejo deliberante, en el largo plazo en un territorio delimitado. Los cambios

<sup>11</sup> Constitución de la Provincia de Buenos Aires, artículo 191, inciso 1. Más específicamente, La Ley Orgánica de las Municipalidades, decreto 06769/1958, en su artículo 2° señala que: “Los partidos cuya población no exceda de cinco mil (5000) habitantes elegirán seis (6) concejales; los de más de cinco mil (5000) a diez mil (10000) habitantes elegirán diez (10) concejales; los de más de diez mil (10000) a veinte mil (20000) habitantes elegirán doce (12) concejales; los de más de veinte mil (20000) a treinta mil (30000) habitantes elegirán catorce (14) concejales; los de más de treinta mil (30000) a cuarenta mil (40000) habitantes elegirán dieciséis (16) concejales; los de más de cuarenta mil (40000) a ochenta mil (80000) habitantes elegirán dieciocho (18) concejales; los de más de ochenta mil (80000) a doscientos mil (200000) habitantes elegirán veinte (20) concejales y los de más de doscientos mil (200000) habitantes elegirán veinticuatro (24) concejales”.

<sup>12</sup> El 11 de diciembre de 1986 al crearse el partido de Tres Lomas, el municipio de Carlos Pellegrini se reduce en tamaño.

<sup>13</sup> El 21 de marzo de 1991, la Legislatura Bonaerense sancionó la Ley 11071 que creó el nuevo municipio de Florentino Ameghino, así el municipio de General Pinto modificó su territorio y composición poblacional.

<sup>14</sup> El 25 de noviembre de 1993 se crea el municipio de Presidente Perón en parte del territorio del municipio de San Vicente.

<sup>15</sup> Por Ley Provincial N° 11610 sancionada el 28 de diciembre de 1994 se establece la creación de los partidos de Ituzaingó y Hurlingham a partir de la división del antiguo partido de Morón.

<sup>16</sup> El 20 de octubre de 1994, tras realizarse la división del desaparecido partido Gral. Sarmiento promulgada en la Ley Provincial N° 11551 se crean los municipios de Malvinas Argentinas, San Miguel y José C. Paz.

<sup>17</sup> En 1994, se crea el partido de Ezeiza a partir de la subdivisión del municipio de Esteban Echeverría.

<sup>18</sup> Por Ley 11584 sancionada por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires el 6 de diciembre de 1994 se crea el partido de Punta Indio en parte del territorio del municipio de Magdalena.

en los límites territoriales y en la estructura institucional alteran, según nuestra hipótesis, el efecto que se desea observar de modo que no puede observarse la estructuración del impacto en el largo plazo.

Además del criterio de exclusión anterior, se han descartado los resultados de las elecciones de 1983 y 1985, las primeras realizadas bajo esta configuración histórico-institucional. Si bien existe la posibilidad de argumentar teóricamente que han sido excluidas porque los efectos estructuradores de las reglas institucionales no pueden observarse en esas elecciones tempranas, la razón primordial se debe en parte a cuestiones metodológicas. En primer lugar, la elección de 1983 no se incluyó dado que se eligieron el total de los concejales ( $T$ ) en una sola elección, de modo que ésta es la única elección en donde no se eligió la mitad del concejo deliberante. Ello implicó que la magnitud de distrito ( $M$ ) fue igual al tamaño del concejo deliberante ( $T$ ), a diferencia de todas las demás elecciones donde el concejo se renovó por mitades. En segundo lugar, la elección de 1985 tampoco se incluyó en la muestra por el impedimento de poder establecer con claridad el número de bloques del período 1985-1987. Al ser reemplazada una mitad por sorteo, fue imposible identificar a los miembros del concejo elegidos en 1983 que deberían dejar su cargo en 1985. De este modo, la primer elección en la que podemos establecer la composición total del concejo deliberante con precisión, y en la cual se normaliza el sistema electoral, es la de 1987; fecha a partir de la cual observamos la composición de los HCD hasta 2009.

### **III.1. Estimaciones**

Las hipótesis anteriormente desarrolladas para estimar el número de partidos absolutos que ingresan a la asamblea ( $n$ ) y la proporción de escaños promedio que obtiene el partido de mayor tamaño ( $p_1$ ), señalan que ambas, en ausencia de otra información, pueden estimarse en función de dos características institucionales específicas: la magnitud de distrito ( $M$ ) y el tamaño de la asamblea ( $T$ ). En la Tabla 1 se presentan los valores estimados para las diferentes configuraciones de los sistemas electorales municipales.

**Tabla 1**  
Sistema electoral y estimaciones de partidos que obtienen representación y proporción del partido más grande

Tamaño del concejo deliberante (T)	Magnitud de distrito (M)	M*T	Partidos que obtienen representación (n) = (MT) <sup>1/4</sup>	Proporción del partido más grande (p <sub>i</sub> ) = (MT) <sup>-1/8</sup>
6	3	18	2,06	69,68
10	5	50	2,66	61,32
12	6	72	2,91	58,59
14	7	98	3,15	56,37
16	8	128	3,36	54,52
18	9	162	3,57	52,94
20	10	200	3,76	51,56
24	12	288	4,12	49,26

Fuente: elaboración propia. Estimaciones de acuerdo a Eq. 3 y Eq. 5.

Como se puede apreciar, las estimaciones indican que en los concejos deliberantes más pequeños esperamos un menor número de partidos con representación y, en promedio, contingentes legislativos mayoritarios para el partido que más votos obtiene, en ausencia de otra información coyuntural o estructural. En los concejos deliberantes integrados por 6 concejales, cuyo tamaño es el más pequeño, el número de partidos con representación promedio estimado es de 2, mientras que se estima un contingente legislativo para el partido mayoritario que en promedio ronda el 70 por ciento de los asientos. A la inversa, en los municipios cuyos concejos deliberantes son los de mayor tamaño (i.e. 24 concejales) es de esperar un número de partidos con representación en promedio cercano a 4, y un contingente legislativo del partido más grande que en promedio tiende a ubicarse alrededor del 49 por ciento. En medio de los concejos deliberantes más pequeños ( $T=6$ ) y más grandes ( $T=24$ ), existe una gama de situaciones que están reportadas en las tablas con sus estimaciones correspondientes.

Los valores estimados no deben considerarse (ni utilizarse o interpretarse) en forma determinista como predicciones de elecciones específicas. Por el contrario, las instituciones electorales no determinan los resultados en forma independiente de los caudales de votos que los partidos políticos obtienen. No obstante, estas estimaciones deben entenderse como “puntos de equilibrio” que atraen los resultados hacia

ellos. En lugar de suponer resultados caóticos y aleatorios en cada caso singular, partimos del supuesto que se producen ciertos “equilibrios inducidos institucionalmente” (Shepsle, 1986). Los resultados singulares suelen desviarse de la estimación por diferentes efectos que perturban el equilibrio hacia arriba o hacia abajo; pero a largo plazo el promedio de las elecciones tenderá a coincidir con la estimación una vez descontados los efectos singulares perturbadores.

#### **IV. Evidencia**

Las hipótesis derivadas deductivamente de los modelos de Taagepera y Ensich (2006) y Taagepera y Allik (2006), tienen dos atractivos teóricos. Por un lado, permiten estimar el sentido del impacto de los sistemas electorales municipales sobre la composición partidaria de los concejos deliberantes y del tamaño del partido más grande; por otra parte, presentan una medida de comparación concreta y refutable que admite ser contrastada en forma precisa con la evidencia empírica. A continuación se presenta una serie de comparaciones entre los valores promedios estimados y los valores promedios observados en las diferentes estructuras de instituciones electorales municipales.

##### **IV.1. Número de partidos con representación: valor estimado y valores observados**

La Tabla 2 presenta el valor estimado formalmente del número de partidos con representación ( $n$ ) y el valor promedio observado ( $n^o$ ) en la muestra de elecciones municipales. Como se puede apreciar, los valores observados se corresponden con la dirección estimada: a mayor tamaño y magnitud, mayor es el número de bloques o partidos con representación en el concejo deliberante. Pero no sólo la evidencia se comporta en el sentido esperado, sino que además los valores observados se corresponden con los valores esperados. Por ejemplo, en los concejos deliberantes cuyo tamaño es de 6 miembros, se estima en promedio un  $n=2,06$  mientras que, para un total de 60 elecciones realizadas en concejos deliberantes con esas características institucionales, el  $n^o=2,01$ , con un desvío estándar respecto de la media de ,39, lo que indica que entre el valor esperado y el valor observado no hay diferencia estadística significativa. De este modo, la evidencia empírica coincide con la estimación.

Con los demás sistemas electorales ocurre lo mismo, aunque el valor observado tiende a ubicarse por debajo del valor esperado a medida que el tamaño del concejo deliberante aumenta. En el extremo, el número de partidos con representación estimado formalmente ( $n$ ) para un concejo deliberante de 24 miembros es de 4,12, mientras que el valor promedio observado ( $n^\circ$ ) es de 3,67, con un desvío estándar de 1,29.

**Tabla 2**  
Valores observados de partidos con representación ( $n^\circ$ )

Tamaño del concejo deliberante (T)	Estimación del número de partidos que obtienen representación ( $n$ ) = $(MT)^{1/4}$	Valor observado media (desvío estándar)	Intervalo de confianza (95%)	N (O)
6	2.06	**2,01 (.39)	1,91 – 2,11	5 (60)
10	2.66	**2,57 (.74)	2,45 – 2,68	13 (156)
12	2.91	2,67 (.86)	2,58 – 2,76	31 (372)
14	3.15	2,77 (.91)	2,65 – 2,88	20 (238)
16	3.36	**3,19 (.93)	3,01 – 3,37	9 (108)
18	3.57	3,17 (1,11)	3,01 – 3,33	15 (180)
20	3.76	3,48 (1,13)	3,27 – 3,70	9 (108)
24	4.12	3,67 (1,29)	3,48 – 3,85	16 (192)

Nota: Elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3.

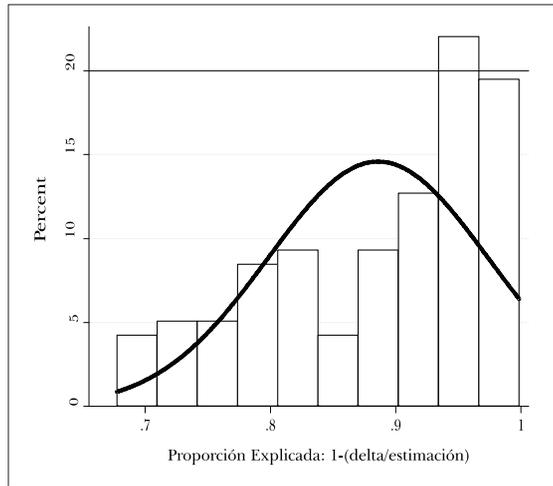
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

Si se considera la proporción explicada por el modelo<sup>19</sup>, se puede obtener una idea más precisa de la utilidad del mismo. La proporción explicada para cada caso singular oscila en un rango que va de 0, para los casos de extremas diferencias entre valor observado y el valor estimado, a 1, para los casos donde el valor observado coincide con exactitud con el valor estimado. Como es de esperar, la mayoría de los casos se distribuyen entre ambos extremos. El Gráfico 1 presenta la distribución de los casos mediante un histograma de la medida.

<sup>19</sup> La proporción explicada del modelo sigue la lógica del análisis de residuos. En primer lugar se calcula la diferencia absoluta ( $d$ ) entre  $n^\circ$  y  $n_i$ ; a partir de esta, luego se obtiene la proporción explicada que es igual a la proporción que el modelo acierta en estimar el valor observado, lo cual se obtiene del siguiente modo:  $1-(d/n^\circ)$ .

### Gráfico 1

Test de proporción explicada del número de partidos con representación observados ( $n^0$ ): elecciones en 118 municipios bonaerenses, 1987-2009



Fuente: elaboración propia con base en Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y Atlas Electoral de Andy Tow ([www.andytow.com](http://www.andytow.com)).

El análisis del histograma presenta algunos aspectos que merecen ser destacados. En primer lugar, se puede observar un sesgo de la distribución hacia la derecha, lo que indica que en su mayoría los casos se concentran en dirección a la estimación del modelo. A medida que nos alejamos de los valores estimados por  $n$  encontramos menos observaciones ( $n^0$ ). En segundo lugar, con excepción de 4 casos (el 3,39 por ciento)<sup>20</sup>, todos los demás poseen valores observados que son explicados en un 70 por ciento o más por el modelo. En tercer lugar, si consideramos como valor crítico el 80 por ciento o más de coincidencia con el modelo (proporción explicada), los casos incluidos representan el 77,12 por ciento de la muestra. En general, se puede concluir que la estimación del modelo está respaldada satisfactoriamente por la evidencia empírica. Con el objeto de tener una imagen más precisa de cada caso en singular, se presenta en el Gráfico 2 un análisis de dispersión de cada

<sup>20</sup> Los cuatro casos en los cuales el modelo explica menos del 70 por ciento del valor observado son: Saladillo (68,8), Campana (67,7), Chacabuco (67,7) y Coronel Rosales (69,1). Si bien todos estos casos se encuentran por debajo del 70 por ciento, nótese que la proporción explicada es apenas menor.

uno de los casos o municipios según el valor observado del número de partidos con representación ( $n^0$ ) y el producto entre la magnitud del distrito ( $M$ ) y el tamaño del concejo deliberante ( $T$ ), los cuales constituyen los factores elementales del modelo.

### **Gráfico 2**

Número de partidos con representación en los concejos deliberantes, valores observados y estimación: elecciones en 118 municipios bonaerenses, 1987-2009

Fuente: elaboración propia con base en Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y Atlas Electoral de Andy Tow ([www.andytow.com](http://www.andytow.com)).

Junto a la línea del modelo estimado y los valores observados que se dispersan alrededor de la línea, se identifican con el nombre los municipios cuya proporción explicada,  $1-(d/n^0)$ , es inferior al 80 por ciento. Sólo dos casos presentan en promedio valores observados mayores que los estimados cuyas diferencias exceden el 20 por ciento (menos del 80 por ciento de proporción explicada): Capitán Sarmiento presenta un promedio de 3,67 partidos con representación, mientras que el valor estimado para municipios de este tipo ( $T=12$ ) es de 2,91 partidos. El otro caso con mayor desvío respecto de la estimación del modelo es Coronel Rosales, el cual presenta un promedio de 4,66 partidos con representación contra una estimación de 3,57 partidos para municipios de ese tamaño ( $T=18$ ). Si bien en ambos casos el número de partidos

que en promedio alcanza representación es superior al estimado por el modelo, como se puede apreciar en el gráfico, las diferencias parecen ser productos de singularidades muy específicas de esos dos casos y no un patrón que aplique al resto de sus tipos.

Del lado inferior de la línea de valores esperados se encuentran 15 municipios cuyos valores observados son inferiores al 80 por ciento de la estimación. En estos casos el número de partidos promedio que alcanzaron representación está por debajo del valor estimado. Consideremos sólo algunos de estos 15 casos que están por debajo de la estimación. En el caso de Almirante Brown se observan en promedio 2,92 partidos con representación, cuando para municipios de este tamaño ( $T=24$ ) se esperan 4,12 partidos en promedio. Como puede apreciarse, el ingreso de partidos al HCD ha sido bastante menor que el estimado, algo que parece suceder también en Bahía Blanca con un valor promedio observado de 3,00 y Merlo con un promedio de partidos con representación de 3,17, aunque en ambos casos el desvío respecto del valor estimado sea mucho menor. También hay municipios más pequeños con desvíos de este tipo. Por ejemplo, en Salliqueló se observa un promedio de 2 partidos con representación, cuando el valor estimado para municipios de ese tamaño ( $T=10$ ) es de 2,66; no obstante la diferencia no parece ser extrema.

Para el resto de los municipios, esto es los 101 casos restantes, los promedios observados coinciden en más de un 80 por ciento con el valor estimado, lo cual indica que en general los valores observados en términos de partidos que alcanzan representación en los HCD se ajustan bastante bien al modelo.

#### **IV.2. Proporción del contingente legislativo del partido más grande: valor estimado y valores observados**

La Tabla 3 presenta la estimación derivada previamente en la Eq. 5 respecto de la proporción del partido con mayor número de escaños ( $p_1$ ) y el valor promedio observado ( $p_1^o$ ) en la muestra de elecciones municipales. Como se puede apreciar, los valores observados se aproximan en la dirección esperada: a menor tamaño y magnitud, mayor es la proporción de concejales del partido más grande en el concejo deliberante. Pero cabe señalar que no se ajustan con precisión a los valores estimados en todos los casos a medida que aumenta el tamaño del HCD. En los concejos deliberantes cuyo tamaño es de 6 miembros, la proporción de escaños del partido más grande se estima en  $p_1=69,68$ , y para un total de 60 elecciones realizadas con esas características institucionales,

el valor observado es  $p_1^o=70,00$ , lo que indica que entre  $p_1$  y  $p_1^o$  no hay diferencia estadística. Del mismo modo, hay coincidencia entre los valores observados y la estimación en los concejos deliberantes de 6, 18 y 20 miembros, como se observa en la Tabla 3. El rango de valores observados  $p_1^o$ , en todos esos casos, no es estadísticamente diferente del valor estimado  $p_1$  en la Eq. 5. La evidencia en este nivel parece contundente, pero no es el caso para el resto de las estructuras institucionales electorales de los concejos deliberantes.

**Tabla 3**

Valores observados de proporción del partido mayor ( $p_1^o$ )

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 5.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

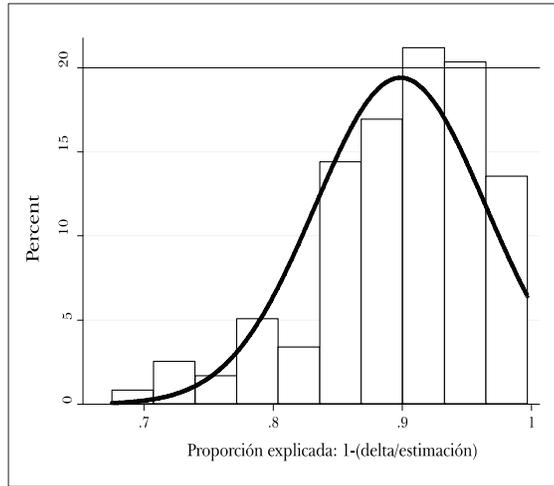
En los demás concejos deliberantes los valores observados, en cambio, no se comportan ni con la precisión requerida ni en la dirección esperada. Para los concejos deliberantes cuyos tamaños oscilan entre 10 y 16, los valores observados  $p_1^o$  se encuentran por debajo de la estimación  $p_1$ , mientras que en el caso de los concejos deliberantes de 24 miembros, el valor promedio observado para 192 elecciones se encuentra por encima del esperado o estimado ( $p_1^o=53,96 > p_1= 49,26$ ).

Al igual que en el análisis del número de partidos con representación, se puede ofrecer un análisis adicional. Si se considera la proporción explicada por el modelo<sup>21</sup>, se puede obtener una idea más precisa del significado de esos resultados. El Gráfico 3 presenta la distribución de los casos mediante un histograma de la medida.

<sup>21</sup> La proporción explicada del modelo sigue la lógica del análisis de residuos aplicados para el caso anterior, considerando los valores y estimaciones de la variable número de partidos con representación. En primer lugar se calcula la diferencia absoluta (d) entre  $p_i^o$  y  $p_i$ ; a partir de esta, luego se obtiene la proporción explicada que es igual a la proporción que el modelo acierta en estimar el valor observado, lo cual se obtiene del siguiente modo:  $1-(d/p_i^o)$ .

### Gráfico 3

Test de proporción explicada del número de partidos con representación observados ( $p_1^o$ ): elecciones en 118 municipios bonaerenses, 1987-2009



Fuente: elaboración propia con base en Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y Atlas Electoral de Andy Tow ([www.andytow.com](http://www.andytow.com)).

El análisis del histograma presenta algunos aspectos que, al igual que en el caso anterior, merecen ser destacados. En primer lugar, se puede observar que la distribución tiene un leve sesgo hacia la derecha, lo que indica que en su mayoría los casos se concentran en dirección a la estimación del modelo. A medida que nos alejamos de los valores estimados por  $p_1$ , encontramos menos observaciones ( $p_1^o$ ). En segundo lugar, con excepción de un caso, todos los demás poseen valores observados que son explicados en un 70 por ciento o más por el modelo<sup>22</sup>. En tercer lugar, si consideramos como valor crítico el 80 por ciento o más de coincidencia con el modelo (proporción explicada), los casos incluidos representan el 81 por ciento de la muestra; y si tomamos un criterio más exigente al llevar el corte al 90 por ciento de la proporción explicada, el 46 por ciento de los casos sobrevive a la selección. En general, se puede concluir que la estimación del modelo está respaldada satisfactoriamente por la evidencia empírica, a pesar que el primer análisis agregado no parecía hacerlo. Con el objeto de tener una imagen más

<sup>22</sup> Se trata del municipio de Merlo (67,5 por ciento).

precisa de cada caso en singular, se presenta en el Gráfico 4 un análisis de dispersión de cada uno de los casos o municipios según el valor observado del número de partidos con representación ( $n^0$ ) y el producto entre la magnitud del distrito ( $M$ ) y el tamaño del concejo deliberante ( $T$ ).

#### Gráfico 4

Proporción del contingente legislativo del partido más grande en los concejos deliberantes, valores observados y estimación: elecciones en 118 municipios bonaerenses, 1987-2009

Fuente: elaboración propia con base en Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y Atlas Electoral de Andy Tow ([www.andytow.com](http://www.andytow.com)).

Junto a la línea del modelo estimado y los valores observados que se dispersan alrededor de la línea, se identifican con el nombre los municipios cuya proporción explicada,  $1-(d/p_1^0)$ , es inferior al 80 por ciento. De acuerdo a los datos agregados comparados en la Tabla 3 y en el Gráfico 3, observamos 10 casos desviados, 5 por encima y 5 por debajo, respecto de la estimación. Todos ellos presentan una proporción explicada inferior al 80 por ciento, pero siempre superior al 70 por ciento.

Cinco municipios presentan valores observados del contingente legislativo superiores a los de la estimación, todos ellos son municipios grandes. Para el caso de los municipios con  $T=24$  el valor promedio de la proporción de concejales del partido más grande ( $p_1$ ) es de 49,26 por ciento, sin embargo en Merlo se observa un promedio de 65,27 por ciento,

en La Matanza de 63,54 por ciento, Berazategui (63,19 por ciento) y Almirante Brown (60 por ciento). Como se puede apreciar, en estos cuatro casos el tamaño del partido mayor supera ampliamente la proporción estimada para municipios de este tipo. El otro caso con valores observados por encima de lo esperado es Florencio Varela, en donde el partido más grande en promedio obtiene una proporción de 65 por ciento de concejales, cuando el valor esperado para municipios de  $T=20$  es de 51,56 por ciento. A pesar de estos 5 casos desviados, para el resto de los municipios los valores observados se ajustan a las estimaciones.

Otros cinco municipios se encuentran por debajo del valor esperado. En Leandro N. Alem se observa en promedio que el partido más grande obtiene un 45 por ciento de los concejales, al igual que en Capitán Sarmiento (46 por ciento) y Rivadavia (46 por ciento), lo cual es inferior al valor esperado para municipios con  $T=12$  que es de 58,59 por ciento. Del mismo modo, en Lobos se observa en promedio que el partido con más concejales obtiene el 41,66 por ciento de los cargos, contrastando con la estimación para municipios de  $T=14$  para los que se espera un promedio de 56,37 por ciento, algo similar a lo que sucede en Lincoln en donde el promedio observado es de 43,22 por ciento y el esperado es de 54,52 por ciento ( $T=16$ ). Para el resto de los casos, los valores promedios observados se ajustan a los valores estimados por el modelo.

## V. Discusión

Los resultados previamente presentados indican que los modelos estimados, por un lado, encuentran respaldo en la evidencia ofrecida respecto del número de partidos con representación ( $n^0$ ), y lo hacen en el sentido esperado aunque no en todos los casos con precisa determinación; por el otro, para la proporción de concejales del partido más grande ( $p_1^0$ ) la evidencia se ajusta parcialmente en el sentido esperado y con la precisión requerida. En general, las estimaciones parecen funcionar correctamente, aunque no con la contundencia y la precisión que los modelos formales pretenden describir y, además, se les exige. Pero al analizar la proporción explicada de las observaciones mediante el modelo estimado, los resultados son satisfactorios para ambos casos. La amplia mayoría de los municipios, con las excepciones destacadas previamente, coinciden en un 80 por ciento o más con el valor estimado por el modelo. No obstante, las pequeñas diferencias encontradas entre las estimaciones y las observaciones se pueden deber a diferentes y múltiples factores en cada caso. En especial a las singularidades de la

coyuntura político-electoral del municipio, las que son inestimables e indeterminadas per se y sólo comprensibles e identificables *ex post*<sup>23</sup>.

Este análisis sugiere que es posible argumentar que el sistema electoral (en este caso,  $M$  y  $T$ ) ejerce una “fuerza de atracción” hacia un punto de equilibrio, similar o análoga a una fuerza centrípeta en torno al valor estimado. El punto de equilibrio estaría representado, en nuestro modelo, por el valor estimado. Junto a esta fuerza de atracción o en dirección hacia el punto de equilibrio, se puede argumentar que operan otras fuerzas (para seguir con la analogía, como la fuerza centrífuga o la fricción o rozamiento) que empujan en dirección diferente a la fuerza ejercida por el sistema electoral ( $M$  y  $T$ ) alejando las observaciones singulares hacia abajo o hacia arriba perturbando el resultado respecto del valor estimado. Por ejemplo, la crisis político-electoral del año 2001 ejerció un efecto perturbador, vía la fragmentación electoral, respecto del efecto que produce el sistema electoral sobre los resultados.

La comparación de las distribuciones de los resultados electorales singulares (esto es, para cada municipio en cada una de las elecciones del período 1987-2009) permite analizar la existencia de desvíos singulares respecto del promedio municipal y del valor estimado. A modo de ilustración la Tabla 4a y 4b sintetiza esa información para los municipios cuyos concejos deliberantes poseen un número de 6 y 24 integrantes, respectivamente; esto es, los municipios que se encuentran en los extremos más pequeños y más grandes. Para no saturar con información, dejamos en el Anexo el resto de los municipios organizados también por el tamaño de sus concejos deliberantes (Tablas i-vi). Como puede apreciarse, las tablas están organizadas de modo que cada una de ellas contiene a los municipios que poseen igual  $M$  y  $T$  en sus sistemas electorales.

En éstas se puede apreciar, en primer lugar, las variaciones que presentan los municipios respecto del valor estimado, lo cual ya ha sido presentado en los gráficos 2 y 4. Así en una misma tabla es posible observar el valor máximo promedio observado y el valor mínimo promedio observado y su distancia respecto del valor estimado, tanto para el número de partidos con representación o bloques como para el porcentaje de escaños o concejales del partido más grande. En segundo lugar, se puede apreciar la variación existente en un mismo municipio y compararla con

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, las elecciones de 2001 tienen un carácter extremadamente singular. Los análisis provisorios realizados sin tener en cuenta estas elecciones coyunturales mejoran sustantivamente los resultados de las estimaciones. Estas elecciones presentan una paradójica combinación (pero explicable) de mayor fragmentación electoral y, sin embargo, a la vez mayor tamaño del partido con más concejales ( $p_1$ ). Más adelante desarrollo brevemente el porqué de ello.

las variaciones de los otros municipios. En todos los casos los valores promedios están acompañados del desvío estándar, de modo que es posible inferir si los resultados electorales singulares en cada municipio presentan homogeneidad o heterogeneidad, respecto del promedio observado del mismo municipio. En resumen, las tablas contienen información para establecer comparaciones *intra* y *entre* municipios.

**Tabla 4a**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^o$ ) y partido más grande ( $p_1^o$ ) en concejos deliberantes con  $M=3$  y  $T=6$

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

**Tabla 4b**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^o$ ) y partido más grande ( $p_1^o$ ) en concejos deliberantes con  $M=12$  y  $T=24$

Municipio	$n^o$	$p_1^o$	N
	Media (desvío estándar)	Media (desvío estándar)	
Almirante Brown	2,92 (0,79)	60,07 (10,57)	12
Bahía Blanca	3,00 (1,12)	51,73 (09,64)	12
Merlo	3,17 (0,94)	65,27 (11,42)	12
Tigre	3,33 (0,98)	51,73 (12,62)	12
Berazategui	3,33 (1,07)	63,19 (09,20)	12
Lanús	3,42 (0,97)	56,25 (11,85)	12
La Matanza	3,42 (1,97)	63,54 (15,39)	12
General San Martín	3,67 (1,07)	51,04 (09,25)	12
San Isidro	3,92 (0,90)	55,20 (13,66)	12
Vicente López	3,92 (1,48)	50,34 (15,01)	12
Tres de Febrero	4,00 (1,48)	54,16 (06,65)	12
La Plata	4,00 (1,54)	47,22 (13,57)	12
Avellaneda	4,08 (1,16)	45,83 (10,58)	12
Lomas de Zamora	4,08 (1,68)	51,38 (11,69)	12
Quilmes	4,17 (1,40)	49,65 (14,37)	12
General Pueyrredón	4,25 (0,62)	39,58 (10,73)	12
<i>Promedio</i>	<i>3,67 (1,29)</i>	<i>53,51 (13,05)</i>	<i>192</i>
<i>Estimación</i>	<i>4,12</i>	<i>49,26</i>	

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3 y Eq. 5.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

En los 5 concejos deliberantes con 6 integrantes, que figuran en la Tabla 4a, se puede constatar el poder de la fuerza de atracción del resultado de equilibrio o del “equilibrio inducido institucionalmente”, para usar la definición de K. Shepsle (1986). El promedio coincide con la estimación, y a medida que los resultados se alejan del resultado estimado de equilibrio, el desvío estándar es mayor, revelando una mayor variabilidad en los resultados singulares. Por el contrario, el caso mediano y ejemplar de General Guido arroja resultados sobre la línea estimada con un mínimo desvío. Los municipios cuyos valores observados promedios se acercan al valor estimado poseen menos variabilidad en los resultados electorales, lo que implica un comportamiento homogéneo a lo largo del tiempo; por otra parte, en los municipios que presentan valores observados promedios distantes del valor estimado (el resultado de equilibrio) el desvío estándar tiende a ser mayor, revelando que las estructuras institucionales ejercen una presión hacia el resultado de equilibrio estimado, observándose en estos casos una mayor variabilidad en los resultados electorales.

La relación encontrada en la Tabla 4a, se reproduce en las demás tablas que contienen los diferentes municipios según el tamaño del concejo deliberante. De este modo se puede observar un patrón recurrente: la existencia de una “fuerza de atracción” que ejercen  $M$  y  $T$  hacia el resultado de equilibrio estimado o “inducido institucionalmente”. A medida que los resultados promedios observados de los municipios se encuentran alejados del equilibrio estimado (como en los casos de los municipios que se encuentran al principio y al final en cada una de las tablas o los que han sido destacados con sus nombres en los gráficos 2 y 4), se observa una mayor heterogeneidad de resultados o una amplitud en el rango de las observaciones singulares. Ello se infiere a partir del valor del desvío estándar. A medida que los casos se alejan de la “zona de gravedad” de la fuerza de atracción institucional que se forma en torno al valor estimado por el modelo, el desvío estándar tiende a ser mayor, lo cual, a favor de la conjetura modelizada, revela que la fuerza de atracción o inducción institucional sigue ejerciendo presión pero se debilita con la distancia. Este resultado no es intuitivamente reconocible. Los promedios de los municipios extremos o *outliers* de cada grupo podrían haber presentado un desvío estándar pequeño, tal y como lo presentan los municipios que se encuentran alrededor del valor estimado, y con ello pudieran desafiar la hipótesis. Ello hubiese revelado que ese municipio se encontraría orbitando en torno a otra fuerza y no en torno al punto de equilibrio representado por el valor estimado, como efectivamente sucede.

De este modo, encontramos que el desvío estándar es un indicador de la existencia de la fuerza atractiva que producen  $M$  y  $T$ , en torno al valor estimado por el modelo. Por lo tanto, en primer lugar, los municipios que se encuentran alrededor del valor estimado y presentan un desvío estándar mínimo indican que la fuerza atractiva no es afectada por otros factores adicionales (ni coyunturales, ni estructurales de otro tipo); en segundo lugar, deberíamos esperar que en los municipios más excéntricos, respecto del valor estimado, el desvío estándar sea mayor. Esta conjetura la dejamos para un próximo trabajo, por ahora basta con observar que, efectivamente, los casos cuyos promedios se encuentran alejados de los valores estimados poseen desvíos estándares más grandes que los casos cuyos promedios se acercan a los valores estimados de equilibrio.

### **V.1. Otros factores adicionales**

Como se ha señalado, los resultados electorales específicos dependen de dos grandes grupos de factores: los estructurales y los coyunturales. Dentro de los estructurales, destacamos que en ausencia de otra información, la magnitud de distrito y el tamaño de la asamblea ejercen una fuerza de atracción centrípeta sobre un resultado de equilibrio: el valor estimado. Los demás factores, de este modo, pueden ser vistos como fuerzas que operan centrífugamente respecto del resultado de equilibrio: esto es, que lo alejan del valor estimado. Así, algunos elementos adicionales del mismo sistema electoral pueden operar junto a los demás factores. En especial, quiero destacar dos de ellos: el ciclo electoral y la fórmula de reparto de los restos de los cocientes electorales.

#### ***El ciclo electoral***

Las elecciones analizadas en este estudio a su vez pueden subdividirse en dos grandes grupos: las que se realizaron en forma concurrente con la elección del intendente y las de renovación parcial de medio término. De este modo, en 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007 los concejales fueron elegidos al mismo tiempo que el intendente, mientras que las elecciones de 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009 las elecciones municipales fueron exclusivamente de concejales.

De este modo, la presencia de la elección del cargo ejecutivo unipersonal en el primer grupo de elecciones puede ejercer una fuerte

presión sobre el votante para que éste concentre el voto en un número menor de alternativas viables con posibilidades de ganar. En otras palabras, la elección del intendente introduce incentivos para el comportamiento estratégico del votante (Cox, 1997). En un sistemático análisis sobre la interacción de diferentes sistemas electorales, Shugart y Carey (1992) analizaron en forma más apropiada los efectos de contaminación entre las elecciones concurrentes legislativas y presidenciales. La existencia de elecciones legislativas concurrentes, en distritos plurinominales con fórmula proporcional, debilita el efecto reductor del sistema electoral uninominal a una sola vuelta que se utiliza en la elección del intendente. Y viceversa, el sistema electoral uninominal contamina al potencial de relajación del sistema electoral proporcional del distrito plurinominal. En otras palabras, ni el sistema proporcional del concejo deliberante produce un número de partidos de acuerdo al nivel esperado, ni el sistema de simple pluralidad de sufragio de la elección del intendente reduce la competencia a dos alternativas viables exclusivas, de acuerdo a la ley de Duverger<sup>24</sup>.

En consecuencia, las elecciones concurrentes deberían producir un número de partidos con representación menor al esperado y, en contraposición, las de medio término un número mayor de partidos con representación. Del mismo modo, en las elecciones concurrentes se debería observar que el contingente legislativo del partido más grande (el del intendente electo) es mayor que el contingente legislativo del partido más grande en las elecciones de medio término (el cual no necesariamente corresponde con el partido del intendente).

La Tabla 5 presenta la evidencia empírica que respalda esta conjetura respecto de la influencia que ejerce el ciclo electoral sobre los resultados observados relativos al número de partidos con representación y a la proporción del contingente legislativo del partido más grande. De acuerdo a los resultados distributivos que producen las elecciones concurrentes y de medio término, se puede observar que las elecciones concurrentes entre el ejecutivo municipal y el concejo deliberante producen un efecto reductor sobre el número de partidos con representación e inclinan la pendiente a favor del partido más grande. En todos los casos, se observa y confirma la tendencia.

---

<sup>24</sup> La ley Duverger señala que: “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos” (Duverger 1951: 245) y “el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo” (Duverger, 1951: 266).

**Tabla 5**

Valores observados de número de partidos que obtienen representación ( $n^0$ ) y proporción del partido mayor ( $p_1^0$ ) según ciclo electoral

(T)	Proporción del partido mayor ( $P_1^0$ ). Valores medios		Estimación del partido más grande ( $p_1$ ) = $(MT)^{1/8}$	Número de partidos que obtienen representación ( $n^0$ ). Valores medios		Estimación partidos con representación ( $\hat{n}$ ) = $(MT)^{1/4}$
	Concurrente	Medio término		Concurrente	Medio término	
	e			e		
6	70,55	69,44	69,68	1,96	2,06	2,06
10	55,12	54,74	61,32	2,54	2,60	2,66
12	51,87	49,86	58,59	2,55	2,79	2,91
14	53,90	51,68	56,37	2,68	2,87	3,15
16	50,69	47,56	54,52	3,03	3,35	3,36
18	52,96	50,61	52,94	2,98	3,35	3,57
20	54,44	51,20	51,56	3,38	3,57	3,76
24	54,81	52,19	49,26	3,62	3,72	4,12

Nota: elecciones imputadas 1987-2009.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

En otras palabras, en términos estáticos comparativos las elecciones concurrentes producen en forma sistemática contingentes del partido ganador más grandes y un número de partidos con representación menor que las de medio término, manteniendo constante el tamaño del concejo deliberante. Sin embargo, hay que indicar que la medición de ambas variables, en este estudio, está contaminada. Al existir una sistema de renovación por mitades, en cada ciclo, la composición total del concejo deliberante es la suma de los resultados en una elección y la otra de modo que un mejor testeo del efecto debería partir de considerar los resultados singulares de la elección sin considerar el tamaño total del concejo deliberante. En otro trabajo abordaré la cuestión, pero basta con plantear a modo de hipótesis que considerando exclusivamente los partidos que obtienen bancas en las elecciones concurrentes así como el tamaño del partido ganador, los resultados deberían observar un contraste aun mayor cuando se los compara con los resultados que producen las elecciones de medio término.

### *La fórmula electoral*

Tal y como lo ha señalado Javier Varani (2004), en un breve pero ilustrativo análisis sobre el método de asignación de los escaños de los concejos deliberantes de la Provincia de Buenos Aires, la fórmula

proporcional de reparto introduce un sesgo mayoritario que puede imputarse en nuestro análisis como una fuerza que aleja el resultado observado del equilibrio estimado mediante  $M$  y  $T$ .

La Ley Electoral Provincial número 5109, en sus artículos 109 y 110, especifica la fórmula y el método utilizado para el reparto de los escaños tanto del congreso provincial como de los concejos deliberantes<sup>25</sup>. Ambos artículos ameritan algunos comentarios por su indudable efecto distributivo. La fórmula utilizada es proporcional y el método específico de reparto es el denominado método de cociente simple o método Hare, el cual establece una cuota de reparto ( $q$ ) que surge de dividir el total de votos positivos ( $v$ ) sobre la magnitud de distrito ( $M$ ), de modo que:  $q=v/M$ .

Una vez obtenida  $q$ , los partidos reciben un número de escaños o concejales ( $e$ ) igual al número entero que surge de dividir los votos obtenidos por el partido ( $vp_i$ ) por la cuota ( $q$ ):  $e=vp_i/q$ . Una vez que se asignan los escaños a todos los partidos según este método, pueden quedar escaños por asignar debido a las fracciones o restos de las divisiones. En la mayoría de los países esos escaños que no han sido repartidos en esta primera fase, suelen asignarse a los partidos de acuerdo a los restos o fracciones sobrantes del proceso anterior. Este método es conocido como reparto de “resto mayor”, ya que los escaños se asignan a los partidos cuyos restos sean los más grandes. En el caso bonaerense, sin embargo, el método utilizado en la segunda fase consiste en repartir

<sup>25</sup> Artículo 109º: Hecha la suma general de los votos computados de cada sección o distrito electoral y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando éstas según la denominación con que fueron oficializadas, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente:

a. Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que corresponde elegir, según la convocatoria. El cociente de esta operación será el cociente electoral;

b. Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista, los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos en cada lista. Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación;

c. Si la suma de todos los cocientes no alcanzase el número total de representantes que comprenden la convocatoria, se adjudicará un candidato más a cada una de las listas cuya división por el cociente electoral haya arrojado mayor residuo, hasta completar la representación con los candidatos de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección. En caso de residuos iguales, se adjudicará el candidato al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios.

d. Para determinar el cociente no se computarán los votos en blanco y anulados.

Artículo 110º: (Texto según ley 6698) Cuando ningún partido político llegare al cociente electoral, se tomará como base el cincuenta (50) por ciento del mismo, a los efectos de adjudicar la representación. No lográndose el mismo, se disminuirá en otro cincuenta (50) por ciento, y así sucesivamente hasta alcanzar el cociente que permita la adjudicación total de las representaciones. Si la cantidad de partidos políticos que alcanzaren el cociente electoral fuera superior al de bancas a distribuir éstas les serán adjudicadas a los que hubieren obtenido mayor número de sufragios.

los escaños según las fracciones o residuos de los partidos que hayan recibido escaños en la primera fase de reparto, dejando fuera a los partidos que no hayan alcanzado una proporción de votos igual a  $q$ . Si aun así no se logra repartir todos los escaños, entonces esos escaños sobrantes se adjudican al partido con mayor número de votos.

De ello se deduce por ejemplo que la barrera electoral de exclusión, esto es el umbral de votos requeridos para ser acreedor de un escaño, surge de la magnitud de distrito ( $M$ ). De este modo, el umbral de exclusión es igual a  $q$ . Si consideramos el total de votos positivos como el 100 por ciento de votos imputables, se puede deducir que la barrera electoral en un concejo deliberante cuyo tamaño ( $T$ ) sea de 6 integrantes es igual al 33,3 por ciento de los votos positivos (ya que  $q = 100/3$ ). Para los concejos de 24 integrantes, el umbral desciende a 8,33 por ciento de votos positivos, no obstante es exigente respecto del caudal electoral requerido. Sin duda alguna, el impacto que la fórmula electoral y el método específico de reparto de escaños ejerce sobre la conformación de los concejos deliberantes es considerable.

La fuerza atractiva hacia el resultado de equilibrio que  $M$  y  $T$  ejercen se ve afectada por el efecto restrictivo que ejerce el método de reparto, vía la generación de barreras de exclusión elevadas. Así el método de reparto introduce una fuerza de sobrerrepresentación sobre la proporción del contingente legislativo del partido más grande que tiende a ser un tanto mayor que el estimado. A la inversa ejerce un efecto reductor sobre el número de partidos con representación en el concejo deliberante, lo que explica que los valores observados se encuentren tendencialmente por debajo del estimado (ver gráficos 2 y 4).

## **VI. Perturbaciones coyunturales: la elección de 2001**

Además de los elementos institucionales destacados previamente que introducen efectos intervinientes en la inducción institucional que  $M$  y  $T$  producen sobre el número de partidos con representación y el tamaño del partido más grande, existen ciertas singularidades que alejan a las observaciones de los valores esperados. Se dijo previamente que ciertas coyunturas pueden introducir perturbaciones en los valores observados. Estas coyunturas incluso pueden ser extremadamente singulares de cada caso en particular, lo que implicaría que dar cuenta de ellas para un número tan grande de casos resultaría en una inmensa narrativa de detalles que, si bien contribuiría a describir con precisión cada caso singular, no ayudaría a tener una explicación general. De modo que, dar

cuenta de cómo las coyunturas y las singularidades introducen efectos perturbadores puede ser una tarea de gigantesca o bien reducirse a unos pocos ejemplos y anécdotas pero que no aclararían y despejarían en forma sistemática la cuestión. Ahora bien, podemos utilizar una coyuntura que sea general a todos los casos para introducir algunos indicadores respecto de la perturbación que pueden producir. La elección de octubre 2001, en plena crisis política, puede ser una buena y general ilustración.

**Tabla 6**

Valores observados de número de partidos que obtienen representación ( $n^0$ ) y proporción del partido mayor ( $p_1^0$ ), contraste entre elección 2001 y otras.

(T)	Proporción del partido mayor ( $P_1^0$ ). Valores medios		Estimación partido más grande ( $p_1$ ) = $(MT)^{1/8}$	Número de partidos que obtienen representación ( $n^0$ ). Valores medios		Estimación partidos con representación ( $n$ ) = $(MT)^{1/4}$
	otras	2001		otras	2001	
	6	70,0	70,0	69,68	2,0	2,0
10	54,8	56,1	61,32	2,6	2,3	2,66
12	50,7	52,9	58,59	2,7	2,5	2,91
14	52,6	55,0	56,37	2,8	2,3	3,15
16	48,9	50,7	54,52	3,2	3,2	3,36
18	51,4	55,9	52,94	3,2	3,0	3,57
20	52,5	55,5	51,56	3,5	3,3	3,76
24	52,8	60,4	49,26	3,7	3,2	4,12

Nota: elecciones imputadas 1987-2009.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

La Tabla 6 presenta el contraste entre los promedios observados en las elecciones de 2001 y los observados en promedio en el resto de las elecciones. Puede apreciarse la significativa diferencia entre ambos valores a medida que los municipios tienen un mayor tamaño. En otras palabras, en los municipios más pequeños la perturbación no tuvo grandes consecuencias distributivas, pero a medida que los cargos a repartir fueron más, en el extremo  $T=24$ , los efectos se hicieron notar. Otra vez, aquí habría que distinguir los cargos exclusivamente elegidos en esa elección. Si consideramos esos cargos, las diferencias serían aún más notables de lo que son<sup>26</sup>. Por el momento basta con observar la diferencia. Por

<sup>26</sup> Hay que recordar que la composición total del concejo se hace por mitades, de modo que la composición de los concejos entre 2001 y 2003 es producto de las elecciones de 2001 y de las elecciones de 1999. Estas últimas le imponen cierta moderación al efecto que las de 2001 pudieron haber producido.

supuesto, existen casos singulares independientemente de las coyunturas, como se ha observado por ejemplo en el caso de Almirante Brown (un caso que se desvía todo el tiempo), pero ello no nos debe confundir y puede dar lugar a estudios de caso que mejorarán la capacidad explicativa del modelo<sup>27</sup>.

## VII. Conclusión

La evidencia ofrecida en este primer acercamiento formal sobre el impacto del sistema electoral en la representación partidaria a nivel municipal es un gran avance respecto del estado actual en que se encuentra el conocimiento empírico sobre el funcionamiento de los municipios en la Provincia de Buenos Aires. Los casos aquí incluidos, que corresponden a los 118 municipios que no experimentaron cambios institucionales que hayan alterado significativamente su sistema electoral, revelan que existe un patrón o “equilibrio inducido institucionalmente” en el número de bloques o partidos con representación y el tamaño medio del partido con mayor número de concejales, y que a ello contribuye en buena medida la magnitud de distrito ( $M$ ) y el tamaño del concejo deliberante ( $T$ ). De este modo, los concejos deliberantes más pequeños se caracterizan por presentar un número menor de partidos o bloques a la vez que el partido más grande tiende a poseer una proporción mayor de concejales. A medida que el tamaño de un concejo deliberante aumenta, pasando de 6 como mínimo a 24 como máximo —y con ello la magnitud de distrito— el número de bloques o partidos que obtienen representación se incrementa y, por consiguiente, la proporción de concejales que obtiene el partido más grande tiende a reducirse. El análisis

---

<sup>27</sup> Los actores suelen adaptarse a los contextos para obtener mejores rendimientos, una de estas adaptaciones a nivel local ha sido la utilización de lo que se ha denominado “lista colectora” y “lista espejo”. Las primeras fueron utilizadas en 2009 con profusión, mientras que las segundas se han empezado a usar, luego de la prohibición formal de las primeras, en las elecciones de 2011. Las colectoras consisten en proponer diferentes listas a nivel local que impulsan los mismos candidatos a nivel provincial o nacional, algo que la nueva legislación conocida como PASO reguló para las elecciones de 2011. En general estas podrían ser un factor de fragmentación en las elecciones de 2009, pero su impacto a lo largo del tiempo es limitado para poder estimar sus efectos. Las listas espejo, en cambio, consisten en proponer una misma lista de candidatos pero bajo otra etiqueta o lista. De este modo, dos listas con número y etiqueta diferente acumulan votos para la misma lista de candidatos a concejales e intendente. El total que reciben estos es la suma de las dos, de modo que estimando listas se podría observar una fragmentación mayor de la que en realidad existe. El autor agradece a uno de los jurados anónimos por señalar el posible efecto de las colectoras en las estimaciones del modelo.

de las medias observadas, de la distribución de la proporción explicada y de la identificación de los casos extremos, convergen en confirmar la existencia de una “fuerza de atracción” o de un “equilibrio inducido institucionalmente” respecto de los puntos estimados de equilibrio en función de  $M$  y  $T$ .

En segundo lugar, se han detectado casos que se desvían de las estimaciones. Estos casos pueden estar afectados por dinámicas propias y singulares, que conviene poner de relieve mediante estudios de casos específicos. Existen tres municipios que se desvían sistemáticamente tanto para la estimación del número de partidos con representación como para la proporción de concejales obtenidos por el partido más grande: mientras en Almirante Brown y Merlo se observan menos partidos que los esperados y una proporción de concejales del partido más grande mayor a la estimada; en Capitán Sarmiento sucede lo contrario, existe un número promedio de partidos con representación superior al valor estimado mientras que la proporción promedio de concejales del partido más grande se encuentra por debajo de la esperada. Existen otros casos en los cuales los desvíos sólo ocurren respecto de una de las estimaciones, pero en general en la mayoría de los casos los valores promedios observados se ajustan a los valores estimados y esperados.

En tercer lugar, se ha identificado y discutido la presencia de otros dos factores institucionales que operan afectando o alejando el valor promedio observado respecto del punto de equilibrio estimado por el modelo, estos son: el ciclo electoral (elecciones concurrentes y elecciones de medio término) y la fórmula y el método de reparto utilizado. En las elecciones concurrentes se puede apreciar un menor número de partidos con representación en los HCD en relación a los que obtienen representación en las elecciones de medio término. Por otra parte, el sesgo mayoritario que introduce el método de reparto de las bancas sobrantes (segundo reparto y tercer reparto) contribuye a explicar adicionalmente los desvíos observados. El segundo reparto al asignar los escaños a los que superan la cuota ( $100/M$ ) deja en desventaja a los partidos pequeños, pero el tercer reparto que asigna los escaños al partido más votado tiende a producir partidos grandes con una proporción de concejales superior al estimado exclusivamente en base a  $M$  y  $T$ .

Adicionalmente, se ha ilustrado el potencial efecto de una coyuntura singular en la distribución de concejales. Así las elecciones de 2001, conocidas por la extrema fragmentación de los resultados electorales, en conjunción con  $M$  y  $T$  y la peculiar forma de asignar los escaños sobrantes, generó composiciones de los HCD con un menor número de partidos y con partidos principales con una proporción de concejales mayor que la

del resto de la serie, algo que en sí mismo merece una atención profunda que no hemos dado en esta exploración.

En conclusión, el sistema electoral induce un equilibrio hacia donde tienden los resultados, a largo plazo, en forma sistemática; y es posible observar incluso, con variaciones, cómo la estructura institucional de los diferentes municipios producen resultados en torno a estos puntos de equilibrio. No obstante, el sistema electoral no es la única y exclusiva fuerza que opera en la determinación de un resultado electoral y en la distribución del poder partidario que con ello se obtiene. Como se ha señalado en reiteradas oportunidades a lo largo del trabajo, las observaciones realizadas por tipo de sistema electoral y por municipio indican que los resultados específicos son afectados por otros factores de tipo coyuntural o bien por otros factores estructurales no político-institucionales, que dejaré para futuras investigaciones. No obstante, el objetivo de este trabajo ha sido medir con bastante precisión y originalidad, cómo y cuánto, el sistema electoral explica los resultados observados; y esto tiene además de un valor teórico y metodológico en sí mismo, una relevancia política indiscutible considerando los potenciales efectos que podrían estimarse a partir de futuras reformas institucionales.

## **Bibliografía**

- Altschuler, Bárbara (2004). "Situación actual de los municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social", ponencia presentada en el Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Bernaza, Claudia (2007): "Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes", Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Colomer, Josep (2004). "The Strategy and History of Electoral System Choice", en *Handbook of Electoral System Choice*, Nueva York, Palgrave.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Di Paola, María Eugenia y María Fabiana Oliver (2002). *Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales-Fundación Avina.

- Duverger, Maurice (1951). *Los partidos políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1986). “Duverger’s Law Forty Years Later”, en Groffman, Bernard y Arendt Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Aghaton Press.
- Farrel, David (1997). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Londres, Palgrave.
- Ferejohn, John (2004). “External and Internal Explanation”, en Shapiro, Ian, Rogers M. Smith y Tarek E. Masoud (eds.), *Problems and Methods in the Study of Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Iturburu, Mónica (2000). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Iturburu, Mónica (2002). “Desarticulaciones institucionales: disputas de poder entre el departamento ejecutivo y el deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad”, en *Fortalecimiento institucional de los concejos deliberantes*, La Plata, Dirección Provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia, Jefatura de Gabinete, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Jones, Mark (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Lijhart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Reynoso, Diego (en prensa). “Fragmentación legislativa, ciclo electoral y destitución de intendentes. ¿Crisis o patrón institucional en la provincia de Buenos Aires?”, UNLaM.
- Riker, William (1982). “The Two Party System and Duverger’s Law: An Essay on the History of Political Science”, en *American Political Science Review*, Vol. 76, N° 4.
- Sanguinetti, Pablo, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2001). “La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos”, Informe final, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.
- Sartori, Giovanni (1986). “The Influences of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”, en Groffman, Bernard y Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Aghaton Press.
- Shepsle, Kenneth (1986). “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, en Weisberg, Herbert, *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York, Aghaton Press.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Suarez Cao, Julieta, María Laura Tagina y María Celeste Ratto (2010): “How Nationalized Are Local Politics in Argentina? An Analysis of Electoral

Performance in the Municipalities of the Buenos Aires Province”, ponencia presentada en la annual meeting for the Midwest Political Science Association, Chicago.

Taagepera, Rein y John Enschede (2006). “Institutional Determinants of the Largest Seat Share”, en *Electoral Studies*, Vol. 25, N° 4.

Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.

Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1993): “Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger’s Mechanical Effect”, en *American Political Science Review*, Vol. 87, N° 2.

Taagepera, Rein y Mirjam Allik (2006). “Seat Share Distribution of Parties: Models and Empirical Patterns”, en *Electoral Studies*, Vol. 25, N° 4.

Varani, Javier (2004). “La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense: el caso de la integración de los concejos deliberantes”, en Tula, Inés (ed.), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo.

### **Sitios consultados**

Asociación Provincial para el Reconocimiento de los Nuevos Municipios, [nuevosmunicipiosbsas.blogspot.com/](http://nuevosmunicipiosbsas.blogspot.com/)

Atlas Electoral de Andy Tow, [towsa.com/andy/totalpais/buenosaires/index.html](http://towsa.com/andy/totalpais/buenosaires/index.html)

Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la Provincia de Buenos Aires, [www.femape.org.ar/portal/uploads/docs/informe22.pdf](http://www.femape.org.ar/portal/uploads/docs/informe22.pdf)

Honorable Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires, [www.juntaelectoral.gba.gov.ar/](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/)

### **Palabras clave**

sistema electoral – sistema de partidos – magnitud de distrito – política local – municipios

### **Key words**

electoral system – parties system – district magnitude – local politics – municipalities

### **Abstract**

This paper analyzes the impact of the electoral system on the party integration in the concejos deliberantes of the Buenos Aires Province.

The sample cover 118 municipalities, which are observed in 12 consecutive elections, from 1987 to 2009 (N=1416). The article shows that the district magnitude and the size of the consejos deliberantes produce systematic effects on the number of parties and the size of the largest party. Regular patterns are observed along the time. Additionally, it finds specific effects from the midterm elections, the electoral formula and the high thresholds, and from the critical juncture as the 2001 election.

## ANEXO

**Tabla i**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^\circ$ ) y partido más grande ( $p_1^\circ$ ) en concejos deliberantes con  $M=5$  y  $T=10$

Municipio	$n^\circ$ Media (desvío estándar)	$p_1^\circ$ Media (desvío estándar)	O
Salliqueló	2,00 (.00)	56,66 (04,92)	12
Laprida	2,17 (.38)	56,66 (06,51)	12
Maipú	2,25 (.45)	57,50 (08,66)	12
San Cayetano	2,50 (.67)	55,83 (06,68)	12
General Alvear	2,50 (1,0)	55,00 (09,04)	12
Roque Pérez	2,50 (1,0)	52,50 (09,65)	12
General Las Heras	2,58 (.67)	55,00 (10,00)	12
Tapalqué	2,67 (.25)	54,16 (11,64)	12
General Paz	2,75 (.45)	57,50 (04,52)	12
Hipólito Yrigoyen	2,83 (.72)	55,83 (06,68)	12
Suipacha	2,83 (.83)	55,83 (11,64)	12
Pinamar	2,91 (.51)	52,50 (12,88)	12
Castelli	2,92 (.99)	49,16 (09,96)	12
<i>Promedio</i>	<i>2,57 (.74)</i>	<i>54.93 (8,98)</i>	<i>156</i>
<i>Estimación</i>	<i>2,66</i>	<i>61,32</i>	

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3 y Eq. 5.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

**Tabla ii**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^{\circ}$ ) y partido más grande ( $p_1^{\circ}$ ) en concejos deliberantes con  $M=6$  y  $T=12$

Municipio	$n^{\circ}$ Media (desvío estándar)	$p_1^{\circ}$ Media (desvío estándar)	O
Alberti	2,08 (0,29)	51.38 (03,14)	12
Villa Gesell	2,08 (0,29)	53.47 (04,28)	12
Puán	2,25 (0,45)	55.55 (09,62)	12
General Viamonte	2,25 (0,62)	52.77 (06,48)	12
Lobería	2,33 (0,49)	51.38 (03,24)	12
Rauch	2,33 (0,49)	51.38 (03,24)	12
Daireaux	2,33 (0,65)	51.38 (03,24)	12
Adolfo Alsina	2,33 (0,88)	56.25 (08,04)	12
Carlos Tejedor	2,42 (0,67)	50.69 (05,56)	12
Ayacucho	2,50 (0,67)	50.69 (08,30)	12
Navarro	2,58 (0,79)	52.77 (06,48)	12
General Arenales	2,58 (0,66)	50.69 (08,30)	12
Tornquist	2,67 (0,98)	47.91 (08,04)	12
San Antonio de Areco	2,67 (1,37)	49.99 (13,29)	12
San Andrés de Giles	2,67 (0,65)	48.61 (03,24)	12
Brandsen	2,75 (0,75)	50.69 (06,60)	12
Mar Chiquita	2,75 (0,87)	48.61 (05,97)	12
Saavedra	2,75 (0,96)	47.22 (08,94)	12
Monte	2,75 (1,21)	49.99 (11,23)	12
Leandro N. Alem	2,75 (1,05)	45.13 (07,50)	12
General Lamadrid	2,81 (0,72)	51.38 (04,80)	12
Guaminí	2,83 (0,72)	51.38 (03,24)	12
General Belgrano	2,83 (0,94)	50.69 (10,92)	12
General Madariaga	2,83 (0,94)	51.38 (10,56)	12
Exaltación de la Cruz	2,91 (0,99)	54.86 (14,84)	12
Coronel Dorrego	2,92 (0,79)	49.31 (08,30)	12
Carmen de Areco	2,92 (1,36)	54.80 (07,47)	12
Colón	3,00 (1,34)	51.38 (09,28)	12
Adolfo G. Chávez	3,08 (0,29)	52.77 (05,42)	12
Rivadavia	3,25 (0,62)	45.83 (07,53)	12
Capitán Sarmiento	3,67 (0,65)	46.47 (06,72)	12
<i>Promedio</i>	<i>2,67 (,86)</i>	<i>50.86 (07,94)</i>	<i>372</i>
<i>Estimación</i>	<i>2,91</i>	<i>58,59</i>	

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3 y Eq. 5.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

**Tabla iii**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^\circ$ ) y partido más grande ( $p_1^\circ$ ) en concejos deliberantes con  $M=7$  y  $T=14$

Municipio	$n^\circ$	$p_1^\circ$	O
	Media (desvío estándar)	Media (desvío estándar)	
Saladillo	2,17 (0,39)	60,12 (06,43)	12
General Villegas	2,33 (0,65)	57,14 (08,05)	12
Villarino	2,33 (0,88)	52,97 (08,31)	12
Cañuelas	2,50 (1,00)	54,16 (05,66)	12
Ramallo	2,50 (1,00)	53,57 (08,34)	12
Carlos Casares	2,58 (0,67)	51,79 (03,23)	12
General Alvarado	2,58 (0,67)	51,78 (07,53)	12
Rojas	2,58 (0,90)	49,99 (09,63)	12
La Costa	2,67 (1,15)	54,76 (11,92)	12
Patagones	2,75 (1,05)	56,54 (03,68)	12
Dolores	2,83 (0,72)	51,78 (06,89)	12
Las Flores	2,83 (1,19)	52,38 (08,79)	12
Benito Juárez	3,00 (0,43)	55,95 (11,32)	12
Marcos Paz	3,00 (0,95)	55,95 (13,56)	12
Salto	3,00 (1,04)	52,38 (13,73)	12
Arrecifes	3,00 (1,05)	48,57 (08,10)	10
Chascomús	3,17 (0,83)	48,21 (10,15)	12
Coronel Pringles	3,17 (1,19)	51,79 (13,32)	12
Baradero	3,19 (0,83)	53,57 (10,33)	12
Lobos	3,33 (0,65)	41,66 (05,96)	12
<i>Promedio</i>	<i>2,77 (0,91)</i>	<i>52,79 (09,51)</i>	<i>238</i>
<i>Estimación</i>	<i>3,15</i>	<i>56,37</i>	

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3 y Eq. 5.  
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

**Tabla iv**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^\circ$ ) y partido más grande ( $p_1^\circ$ ) en concejos deliberantes con  $M=8$  y  $T=16$

Municipio	$n^\circ$	$p_1^\circ$	O
	Media (desvío estándar)	Media (desvío estándar)	
Trenque Lauquen	2,58 (0,67)	54,68 (04,71)	12
Bragado	2,67 (0,65)	49,47 (04,95)	12
Bolívar	3,00 (0,73)	47,39 (05,62)	12
Balcarce	3,08 (0,90)	51,56 (14,63)	12
General Rodríguez	3,25 (0,75)	54,16 (13,14)	12
Pehuajó	3,25 (1,29)	46,87 (10,14)	12
Lincoln	3,42 (0,90)	43,22 (06,77)	12
25 de Mayo	3,58 (0,99)	48,43 (04,71)	12
Coronel Suárez	3,92 (0,79)	46,35 (08,61)	12
<i>Promedio</i>	<i>3,19 (0,93)</i>	<i>49,13 (09,26)</i>	<i>108</i>
<i>Estimación</i>	<i>3,36</i>	<i>54,52</i>	

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3 y Eq. 5.  
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

**Tabla v**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^\circ$ ) y partido más grande ( $p_1^\circ$ ) en concejos deliberantes con  $M=9$  y  $T=18$

Municipio	$n^\circ$	$p_1^\circ$	N
	Media (desvío estándar)	Media (desvío estándar)	
Campana	2,42 (0,67)	56,02 (07,66)	12
Chacabuco	2,42 (0,90)	55,09 (08,36)	12
Azul	2,75 (0,62)	48,61 (04,19)	12
Ensenada	2,83 (0,83)	59,72 (13,63)	12
Chivilcoy	2,83 (1,19)	58,33 (10,98)	12
Zárate	3,08 (0,67)	49,07 (10,01)	12
Luján	3,17 (0,39)	46,29 (10,14)	12
Mercedes	3,25 (1,13)	53,70 (10,14)	12
San Pedro	3,25 (1,21)	48,61 (11,14)	12
Tres Arroyos	3,33 (0,49)	44,90 (07,66)	12
Necochea	3,33 (0,89)	48,61 (06,75)	12
9 de Julio	3,42 (0,99)	54,16 (07,54)	12
Berisso	3,42 (1,08)	55,09 (10,45)	12
Junín	3,42 (1,88)	53,14 (16,83)	12
Coronel Rosales	4,66 (1,37)	45,37 (08,81)	12
<i>Promedio</i>	<i>3,17 (1,11)</i>	<i>51,79 (10,68)</i>	<i>180</i>
<i>Estimación</i>	<i>3,57</i>	<i>52,94</i>	

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3 y Eq. 5.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).

**Tabla vi**

Valores promedios observados de partidos con representación ( $n^\circ$ ) y partido más grande ( $p_1^\circ$ ) en concejos deliberantes con  $M=10$  y  $T=20$

Municipio	$n^\circ$	$p_1^\circ$	N
	Media (desvío estándar)	Media (desvío estándar)	
Florencio Varela	3,00 (1,20)	65,00 (14,61)	12
Escobar	3,08 (0,79)	52,50 (12,34)	12
San Nicolás	3,17 (1,02)	56,66 (09,37)	12
Tandil	3,33 (0,89)	45,00 (10,22)	12
San Fernando	3,50 (1,51)	54,16 (12,40)	12
Pergamino	3,50 (1,62)	47,08 (10,75)	12
Olavarría	3,75 (1,21)	45,83 (07,01)	12
Moreno	3,92 (0,79)	55,41 (13,05)	12
Pilar	4,08 (0,69)	53,57 (08,29)	12
<i>Promedio</i>	<i>3,48 (1,14)</i>	<i>52,82 (12,25)</i>	<i>108</i>
<i>Estimación</i>	<i>3,76</i>	<i>51,56</i>	

Nota: elecciones imputadas 1987-2009, estimación derivada de Eq. 3 y Eq. 5.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires ([www.juntaelectoral.gba.gov.ar](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar)).



*Notas*



## **La teoría de la reforma electoral: una discusión sobre la literatura reciente a partir de *Making Constitutions* de Gabriel Negretto**

**GERARDO SCHERLIS**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

gerardoscher@yahoo.com.ar

### **El estudio de las reformas electorales**

Si algo comparten los trabajos recientes sobre los orígenes y las causas de las reformas institucionales es que todos ellos enfatizan la virtual ausencia de trabajos sobre los orígenes y las causas de las reformas institucionales<sup>1</sup>. Es verdad que en 2005 Matthew Shugart contrastaba la enorme distancia entre los logros en el estudio de los efectos de los sistemas electorales con la inmadurez en el análisis de sus orígenes. Sin embargo, el mismo Shugart (2005: 51) preveía que este campo tendría un enorme desarrollo en el futuro cercano.

Ciertamente las instituciones políticas, y en particular las instituciones electorales, han operado más frecuentemente como variable independiente, para analizar sus efectos sobre otras dimensiones del sistema político (típicamente el sistema de partidos) que como objeto a explicar. Pero, tal como Shugart lo preveía —y gracias en parte a su propia tarea—, no es menos cierto que durante la última década han proliferado los estudios orientados a comprender cómo y por qué se cambian las reglas institucionales (Rahat, 2011). De modo que mientras los autores que se ocupan de estas cuestiones continúan lamentando la escasez de estudios, tal vez sea tiempo ya de detenernos a repasar qué sabemos hoy sobre el tema. La reciente publicación de *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, de Gabriel Negretto, ofrece una oportuna puerta de entrada para llevar adelante esta tarea. A partir de ello, la propuesta de este artículo consiste en presentar, en la siguiente sección, los aspectos centrales de la teoría en dos niveles del cambio constitucional propuesta por Negretto, para luego, en la tercera, articular el trabajo de Negretto con otros trabajos recientes sobre la reforma electoral, en particular los de Matthew Shugart y Alan Renwick. Dicha articulación permitirá mostrar la conformación de una tendencia en el modo de comprender las reformas electorales, tendencia que apunta a construir modelos explicativos superando las simplificaciones del enfoque estrecho de la elección racional.

---

<sup>1</sup> Entre otros Remmer (2008); Marengo (2009); Buquet (2007).

## La teoría en dos niveles de la elección constitucional

En *Making Constitutions*, Negretto se propone como objetivo desarrollar una teoría que permita explicar la variación de los diseños constitucionales desde una perspectiva comparada. Para ello desarrolla lo que denomina la teoría en dos niveles de la elección constitucional. La teoría busca conciliar los principios cooperativo y distributivo, postulando la lógica dual del proceso de cambio constitucional: los principios cooperativo y distributivo no son excluyentes (como parecen contemplarlos la mayor parte de los autores), sino que operan en diferentes niveles del diseño constitucional. Quienes diseñan las constituciones comparten algún interés vinculado a la buena *performance* de las instituciones, pero a la vez tienen cada uno de ellos un interés específico que refiere a los beneficios que les proveerán las nuevas reglas de juego. Estas dos lógicas coexisten a diferentes niveles del diseño constitucional.

En un primer nivel prevalecen los objetivos cooperativos, fijándose los lineamientos generales del diseño constitucional. Allí los actores políticos acuerdan darse instituciones capaces de realizar objetivos generales cooperativos, tales como la inclusión ciudadana, la toma efectiva de decisiones, etcétera. La mejora de la *performance* constitucional en la provisión de bienes públicos y la retención de la legitimidad popular para el régimen político justifican la necesidad de la reforma y determinan sus líneas directrices en un marco en el que prevalecen el criterio de eficiencia y el principio de cooperación. En este primer nivel, la opción constitucional puede pensarse como endógena a la *performance* de las estructuras constitucionales preexistentes, ya que la propuesta y los lineamientos generales de la reforma se fundan en una percepción relativamente compartida por los actores políticos acerca de una disfuncionalidad en los resultados generados por las instituciones vigentes. Una vez definidos los lineamientos generales y el repertorio posible de los cambios a partir de este primer nivel, entra en juego el principio distributivo. Aquí aparecen los intereses partidarios, que bregarán por la adopción de instituciones que provean ventajas en la competencia e influencia en el Estado. La resolución del conflicto distributivo que se desarrolla en este segundo nivel estará determinada por los recursos de poder con los que cuenta cada uno de los actores. En síntesis, los objetivos cooperativos dan forma a los lineamientos generales del diseño constitucional, mientras los intereses partidarios y los objetivos distributivos emergen al nivel de las alternativas específicas de reforma.

Ahora bien, el grado en el cual los intereses partidarios y el poder relativo de los reformadores explican los diferentes diseños institucionales difiere a partir de dos variables. La más importante es el motivo que da lugar al

cambio constitucional. Si éste es originado por una crisis política resultante de la demanda social (crisis de *performance* de las reglas constitucionales vigentes), el margen para los intereses partidistas estará acotado y habrá en cambio una mayor influencia de las preocupaciones de eficiencia y de objetivos cooperativos. En circunstancias en que la sociedad reclama un cambio constitucional, cabe esperar que los actores políticos dejen en segundo plano la búsqueda de ventajas distributivas para privilegiar su supervivencia colectiva a través de reformas orientadas a satisfacer las demandas del público. Pero si el cambio constitucional no resulta de una crisis sino que está motivado por la intención de adaptar el marco institucional a un previo cambio en el balance del poder político, los intereses partidistas estarán menos acotados por principios cooperativos y contarán con un margen de acción mayor.

La segunda variable refiere al nivel de incertidumbre en el que operan los reformadores. La teoría postula que los intereses partidarios y el poder relativo de los actores tendrán un rol más acotado para explicar las opciones constitucionales adoptadas cuando exista alta incertidumbre electoral, es decir cuando quienes diseñan las nuevas instituciones operan en un marco de desconocimiento sobre lo que podría ocurrir electoralmente una vez establecidas las nuevas reglas.

En todos los casos, los recursos de poder en manos de los actores políticos explican la selección específica de las instituciones. De modo que, en el segundo nivel, donde prima el principio distributivo, resulta fundamental distinguir situaciones según el relativo poder de los reformadores. Si un partido está en condiciones de aprobar unilateralmente las reformas, cabe esperar que las nuevas reglas tiendan a concentrar el poder. Si por el contrario el cambio constitucional resulta de una coalición de actores que tienen preferencias institucionales en conflicto y diferentes grados de influencia sobre la selección de instituciones, cabe esperar la adopción de diseños híbridos, que reflejarán los compromisos alcanzados por los “diseñadores”: instituciones orientadas a concentrar poder serán adoptadas simultáneamente con otras que lo dispersan.

A partir de allí, haciendo uso de una extraordinaria base de datos sobre reformas constitucionales, Negretto demuestra el poder explicativo de la teoría a través de dos estrategias metodológicas. Testea el segundo nivel estadísticamente, observando el efecto de la composición de las coaliciones reformistas en la variación de la opción constitucional en 68 casos de cambio constitucional ocurridos entre 1900 y 2008 en América Latina. Luego, por medio del estudio cualitativo de cuatro casos de cambio constitucional —Argentina 1949, Argentina 1994, Colombia 1991, Ecuador 1998— analiza si y en qué medida los orígenes de las reformas —si surgen por crisis de

*performance* constitucional o por cambio en el balance de poder político— y el nivel de información de los diseñadores, definen el menú de opciones y moderan el impacto de los objetivos distributivos partidarios.

La teoría en dos niveles de la elección constitucional de Negretto resulta eficaz para explicar los procesos de cambio constitucional, y particularmente lo que —como lo muestran una serie de estudios anteriores del propio Negretto (2010, 2011, por ejemplo)— ha sido su preocupación central: la aparente paradoja según la cual en las reformas constitucionales latinoamericanas de las últimas décadas han predominado modelos híbridos, con elementos de concentración y otros de dispersión del poder.

Por otra parte, si es indudable que la teoría en dos niveles de la elección constitucional constituye una contribución innovadora para comprender los procesos de cambio institucional, al mismo tiempo son notables sus estrechos puntos de contacto con otros trabajos recientes dedicados a comprender la reforma electoral. Estos puntos de contacto evidencian una preocupación común por desarrollar modelos explicativos de las reformas institucionales que den cuenta de su complejidad.

### **Negretto, Renwick, Shugart: la reforma electoral como proceso complejo**

A la hora de vincular el trabajo de Negretto con la teoría sobre la reforma electoral es preciso dar cuenta del hecho de que *Making Constitutions* refiere en verdad al cambio constitucional y no al cambio electoral. Sin embargo, el mismo autor advierte que el cambio constitucional es un caso particular de cambio institucional y que por tanto el estudio del cambio constitucional puede operar como puerta de entrada para el estudio del cambio institucional más en general. Por otra parte, a la hora analizar el cambio constitucional Negretto se concentra fundamentalmente en dos áreas: por un lado, en las reglas para la toma de decisiones; por el otro, precisamente, en los mecanismos de elección de presidentes y legisladores. Es decir que la modificación de las reglas electorales de carácter constitucional constituye una parte sustancial del análisis de *Making Constitutions*. Además, aun cuando no supongan un cambio constitucional, las reformas electorales sustantivas suelen requerir mayorías especiales, lo cual las distingue de la legislación ordinaria y las acerca a las reformas constitucionales.

Hecha esta salvedad, resulta interesante observar cómo la teoría de los dos niveles de Negretto se articula con las teorías de reforma electoral elaboradas por Matthew Shugart y Alan Renwick.

## Más allá de la elección racional

Un primer punto en común en estos autores es su intención de elaborar teorías que superen la simplicidad de los modelos basados en una concepción estrecha de la elección racional. No se trata de que nadie antes estudiara reformas electorales fuera del marco de la elección racional, sino de que las teorías generales en este campo han sido usualmente pensadas dentro de esta perspectiva<sup>2</sup>. Negretto, Renwick y Shugart, a la par de autores como Blais (2008), Katz (2005) y Rahat (2011), entre otros, han mostrado recientemente que atribuir las reformas en todos los casos al interés de los políticos por mejorar su situación en términos electorales no explica la realidad de la política de la reforma electoral. Por supuesto que los intereses de las élites políticas constituyen un elemento crucial en este terreno, pero aun así es preciso contemplar dos cuestiones centrales. Por un lado, la multidimensionalidad de los intereses de estas élites: ¿la maximización debe pensarse en términos de líderes políticos individuales o de los partidos?, ¿en términos de votos, de cargos, de influencia, de posibilidades de acceder al gobierno? No es sencillo adjudicar a los políticos un interés homogéneo e inmutable sin tomar en consideración aspectos específicos del sistema político, como la estructura de poder de los propios partidos (Renwick, 2010: 240-241). Por otra parte, resulta crucial atender al hecho de que las élites raramente están en condiciones de modificar el sistema electoral sin tomar en consideración cuestiones de legitimidad (Renwick, 2010: 20). Precisamente, un punto que vincula los trabajos de Renwick, Shugart y Negretto es la incomodidad de estos autores frente a una perspectiva de la elección racional en la cual se atribuye a los reformadores un interés unívoco: ganar más bancas o votos, operando el electorado y sus posibles reacciones apenas como un potencial ruido en el modelo (Renwick, 2010: 250). En cambio, todos ellos parecen coincidir en atribuir a los actores una racionalidad definida en términos más amplios: las élites políticas iniciarán y apoyarán reformas siempre que los costos de no reformar sean mayores a los de reformar. Aceptada esta premisa inicial, los condicionamientos que limitan el margen para que la reforma beneficie lisa y llanamente los intereses electorales de corto plazo de los reformadores no son un elemento marginal de la política de la reforma electoral. En la perspectiva de Negretto, Renwick y Shugart, la mirada del público opera en contextos democráticos como mínimo como una limitante para el margen de maniobra de las élites políticas. Pero además, la presión del público puede ser la causa motora de la reforma. Por ello,

---

<sup>2</sup> Por ejemplo Benoit (2004) y Boix (1999), entre las más influyentes.

las limitaciones que enfrentan las élites en términos de la legitimidad de sus actos requieren especial atención en una teoría de la reforma electoral.

En la sección anterior vimos que Negretto refiere a la lógica dual de la reforma institucional, planteando una teoría que integre las visiones dominadas por la elección racional del cálculo maximizador con aquellas basadas fundamentalmente en criterios normativos y cooperativos. Es notable la semejanza de esta propuesta con la idea expresada por Matthew Shugart: “el modelo de proceso de reforma desarrollado aquí combina el enfoque normativo con el enfoque del actor racional”, ya que “es precisamente en la intersección de las críticas normativas de las reglas existentes y del interés racional de los actores políticos donde más probablemente tenga lugar la reforma” (Shugart, 2008: 10).

### **El origen de la reforma**

Shugart postula la existencia de esta combinación proponiendo que para que una reforma sea posible deben combinarse lo que denomina factores inherentes y contingentes. Los factores inherentes refieren precisamente a una percepción compartida por los actores relevantes del sistema político sobre los defectos de funcionamiento del sistema electoral<sup>3</sup>. Pero un sistema electoral puede ser percibido como defectuoso sin que se presenten las condiciones para que se desencadene el proceso que lleva a su modificación. Para que la reforma se produzca deben emerger los factores contingentes, esto es, que los actores políticos en condiciones de aprobar una reforma decidan que está en su interés hacerlo. Esta noción de cálculo racional difiere sustancialmente de la concepción estrecha de la elección racional. Ciertamente, los factores contingentes pueden materializarse porque quienes cuentan con el poder de aprobar una reforma creen que obtendrán mejores resultados a partir del establecimiento de las nuevas reglas. A esto llama Shugart factores contingentes de resultado. Pero, en primer lugar, esa opción está constreñida por la necesaria preexistencia de los factores inherentes. Y en segundo lugar, también existirán factores contingentes cuando quienes pueden aprobar una reforma evalúen que el hecho en sí de hacerlo en el sentido sugerido por los factores inherentes mejorará su imagen pública (aun cuando las nuevas reglas no les provean ventajas electorales) o cuando consideren que no aprobar una reforma en ese sentido podría horadar esa imagen.

---

<sup>3</sup> Los defectos deben expresar un fracaso sistémico, es decir el incumplimiento de las expectativas normativas básicas del sistema. Por ejemplo cuando en un régimen parlamentario de simple pluralidad un partido que no es el más votado obtiene más del 50 por ciento de los escaños (Shugart, 2008: 12).

A esto llama Shugart factores contingentes de acto. De modo que, aunque no lo definan en iguales términos, Negretto y Shugart coinciden en pensar las reformas a partir de distinguir dos planos: el primero refiere a los problemas de funcionamiento del sistema electoral; el segundo, a la búsqueda por parte de los actores políticos de cambios en las reglas para obtener beneficios o evitar pagar costos.

Hay sin embargo algo que distingue fundamentalmente a ambas teorías, y esto es la pregunta que las orienta. Negretto quiere explicar por qué diferentes episodios de cambio constitucional arrojan resultados diversos. Aunque el autor asume que toda reforma requiere una justificación en términos de eficiencia, no le preocupa determinar por qué a veces las reformas se producen y otras veces no, sino por qué varían los diseños institucionales. Shugart, en cambio, se concentra en explicar cuándo se producen las reformas, sin adentrarse en sus diferentes resultados.

### **Los actores involucrados y la variación institucional**

Negretto y Renwick, a diferencia de Shugart, se ocupan especialmente de explicar los diferentes resultados del proceso de reforma. En sendas explicaciones adquiere una importancia decisiva conocer quiénes son los actores que controlan y protagonizan el proceso. La relación entre actores involucrados en la reforma y su resultado es importante en ambos casos, pero su impacto es más directo en el modelo de Renwick.

En *The Politics of Electoral Reform*, Renwick propone que el proceso de reforma electoral puede desarrollarse bajo exclusivo control de las élites políticas o bajo la presión de la ciudadanía. En el primer caso, es frecuente que haya imposición de una élite mayoritaria. La idea de reforma por imposición de una élite mayoritaria incluye una crítica explícita al modelo de Shugart, según el cual la modificación de las reglas de juego debe hacerse a partir de cierto consenso sobre su mal funcionamiento. Renwick en cambio afirma que las élites mayoritarias normalmente no pueden modificar los sistemas electorales por limitaciones de legitimidad: adecuar las reglas al servicio del partido mayoritario no es algo sencillo de hacer en las democracias ya que la percepción de que esto ocurre tiende a generar rechazo en la opinión pública. Sin embargo, cuando los partidos deciden hacerlo, cuentan con la mayoría necesaria, y no enfrentan una oposición activa del público frente a la reforma, el sistema electoral puede modificarse sin que sea necesario un consenso extendido sobre los defectos del sistema vigente. En este caso, de imposición de élite mayoritaria, la reforma tendrá un carácter distributivo, adjudicando ventajas al grupo reformista. Esta crítica a Shugart

supone también un contrapunto con la teoría de Negretto, para la cual en un primer nivel de la reforma priman objetivos cooperativos respecto a la necesidad de resolver disfuncionalidades provocadas por el sistema vigente<sup>4</sup>.

La reforma puede estar también bajo control de las élites políticas, pero a través de un acuerdo entre diferentes fuerzas. En estos casos primará el criterio de eficiencia antes que el distributivo. Y esto será tanto más así cuando todos los principales partidos vean amenazada la estabilidad del sistema o su específica posición en él, o también cuando —al igual que lo plantea Negretto— los actores enfrenten alto nivel de incertidumbre respecto a sus perspectivas electorales.

Finalmente, para Renwick la reforma puede ocurrir a través de la interacción entre élites y masas. En estos casos gran parte de la opinión pública asume que una reforma electoral es parte de la solución a un problema importante que afecta su vida cotidiana. Cuando esto ocurre, cabe esperar que algún grupo político tome la agenda de la reforma y utilice el asunto para mejorar su posición en el tablero político. En ese contexto, las élites políticas pueden verse forzadas a aceptar una reforma que no estaba originalmente en su agenda. Los resultados de la reforma por interacción entre élites y masas no pueden predecirse de antemano, ya que dependerán de cuál sea la causa de la impugnación ciudadana. Cuando la impugnación refiere a una excesiva fragmentación del poder, la demanda ciudadana apuntará hacia reformas concentradoras, mientras que si la impugnación refiere a la cerrazón del sistema político, la demanda y las reformas apuntarán a la desconcentración del poder (Renwick, 2010: 245-249)<sup>5</sup>. La presión ciudadana fuerza así el sentido de la reforma, tal como en Negretto define el repertorio disponible para los reformadores.

### Semejanzas y contrastes

En una primera instancia, pueden trazarse claros paralelismos entre Renwick, Shugart y Negretto. La noción de imposición por élite mayoritaria

---

<sup>4</sup> Precisamente, el punto más controversial en el refinado modelo explicativo de Negretto seguramente sea la presencia de criterios de eficiencia y cooperación cuando hay reforma por nuevo balance de poder implementada unilateralmente por el partido mayoritario. El caso de este tipo que analiza Negretto, el de la reforma peronista de 1949, muestra que hay incluso allí argumentos que refieren a problemas de funcionamiento del sistema, pero, como surge del mismo análisis, dichos argumentos no reflejan las motivaciones principales de la iniciativa reformista.

<sup>5</sup> La evidencia empírica de Renwick contradice así a Colomer (2005), para quien el multipartidismo alienta la adopción de sistemas de representación proporcional, mientras que el bipartidismo lleva a sistema de simple pluralidad.

de Renwick se emparenta con la reforma iniciada a partir de factores contingentes de resultado de Shugart, y a la generada por nuevo balance de poder impuesta unilateralmente de Negretto. Por otro lado, la reforma por acuerdos de élites y por la interacción élites-masas de Renwick guarda relación con la reforma iniciada por factores contingentes de acto de Shugart y a la generada por crisis de legitimidad de las instituciones y en la que participa más de una fuerza política de Negretto.

En esta línea, los tres identifican reformas dominadas por un grupo político que pretende fijar reglas que les provean ventajas (aunque con los límites impuestos por los defectos del sistema vigente o por el control del público), y advierten a la vez la presencia de reformas en las que las élites políticas actúan en respuesta a las demandas sociales, privilegiando el hecho mismo de reformar sobre el contenido de las reformas. También pueden advertirse diferencias significativas entre los autores. Por un lado, Shugart se distingue de los otros en el sentido de que sus categorías apuntan sobre todo a explicar cuál es la motivación que dispara la decisión de las élites de reformar, antes que a explicar el tipo de instituciones que se adoptarán. En el caso de Renwick ocurre lo contrario: a partir de identificar a los actores involucrados en la reforma, se infiere cuál será el resultado de la misma.

Al igual que Shugart —y a diferencia de Renwick— también Negretto sostiene que existe siempre un primer momento en el que se establece un consenso sobre la disfuncionalidad del sistema vigente. Al igual que Renwick —y a diferencia de Shugart— Negretto relaciona a los actores que participan en la reforma con sus resultados. Lo hace sin embargo de un modo diferente. Si para Renwick el principio distributivo o de eficiencia dominará según la reforma se dé por imposición o por acuerdos de élites, para Negretto ambos principios siempre estarán presentes, sólo que en dos momentos diferentes, y en definitiva el margen de incidencia de uno u otro principio en la reforma dependerá no de quiénes sean los actores intervinientes sino del motivo que la origina (primacía del principio distributivo en caso de nuevo balance de poder, y del criterio de eficiencia en caso de crisis). Pero para Negretto ni el hecho de que la reforma se produzca por un nuevo balance de poder ni por una crisis de *performance* permite inferir qué tipo de diseño institucional se adoptará, hasta que no se conozca cuál es el poder relativo de la principal fuerza política de las que intervienen en la reforma. Si hay nuevo balance de poder, habrá más margen para que pesen los intereses partidarios, pero no sabemos si la reforma tenderá a concentrar poder, a dispersarlo, o a un modelo híbrido, hasta que conozcamos cómo se distribuyen los poderes relativos en la instancia reformadora. Por ejemplo, la reforma constitucional argentina de 1994 resulta de un nuevo balance de poder, y eso abre las puertas a un amplio juego distributivo, pero ese juego no

se define por imposición de un grupo mayoritario, sino a partir de la negociación entre dos actores principales (aunque con poderes relativos diferentes).

## Conclusiones

Existe un creciente interés por comprender los procesos de cambio institucional en regímenes democráticos. Tal como argumenta Negretto, este interés tiene particular relevancia en contextos de fluidez institucional. La explicación sobre cómo las preferencias de los políticos por determinados objetivos afectan la selección de reglas institucionales resulta en este tipo de contextos tan relevante como el estudio sobre el modo en que las instituciones constriñen las preferencias de los políticos.

La visión estrecha de la elección racional según la cual un partido o coalición siempre que esté en condiciones de modificar las reglas para mejorar su *performance* electoral lo hará, por un lado no refleja por qué la mayor parte de las veces en las que esas condiciones se presentan las reformas no se producen (Rahat, 2011: 527), y por otro tampoco explica gran parte de las reformas que sí ocurren.

Autores como Negretto, Renwick, y Shugart han emprendido el camino de explorar la política de las reformas institucionales asumiendo su complejidad. Los tres saben que las reformas son finalmente instrumentadas por actores que estarán directamente afectados por ellas, y que tienen por tanto el mayor interés en su resultado. Sin embargo, coinciden también en que la posibilidad de que los actores políticos puedan hacer y disponer de las reglas antojadizamente en su propio beneficio es probable pero poco frecuente. Todos ellos incorporan la presencia del público y la cuestión de la legitimidad como ingredientes centrales a la hora de comprender la política de la reforma institucional en las democracias. En diferentes trabajos, los tres presentan evidencia empírica que demuestra el poder explicativo de sus respectivos modelos.

Comprender de manera sistemática los procesos de reforma electoral continúa siendo una tarea abierta a la investigación. Esta tarea parece particularmente relevante en el contexto de América Latina, región de alta fluidez institucional y sobre la cual contamos todavía con escasos estudios comparados en este campo. Los trabajos aquí analizados ofrecen una caja de herramientas conceptuales y metodológicas insoslayables para avanzar en este camino.

## Bibliografía

- Benoit, Kenneth (2004). "Models of Electoral System Change", en *Electoral Studies*, Vol. 23, N° 3, septiembre.
- Blais, André (2008). "Introduction", en Blais, André (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post*, Oxford, Oxford University Press.
- Boix, Charles (1999). "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", en *American Political Science Review*, Vol. 93, N° 3, septiembre.
- Buquet, Daniel (2007). "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16, N° 1, diciembre.
- Colomer, Josep (2005). "It's Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)", en *Political Studies*, Vol. 53, N° 1, marzo.
- Katz, Richard (2005). "Why are there so many (or so few) electoral reforms?", en Gallagher, Michael y Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Marengo, André (2009). "Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia", en Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walter (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago, PNUD.
- Negretto, Gabriel (2010). "La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso", en *Desarrollo Económico*, Vol. 50, N° 198, julio-septiembre.
- Negretto, Gabriel (2011). "Shifting Constitutional Designs in Latin America: A Two-Level Explanation", en *Texas Law Review*, Vol. 89, N° 7, junio.
- Negretto, Gabriel (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rahat, Gideon (2011). "The Politics of Electoral Reform: the State of Research", en *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Vol. 21, N° 4, enero.
- Remmer, Karen (2008). "The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America (1978-2002)", en *Party Politics*, Vol. 14, N° 1, enero.
- Renwick, Alan (2010). *The Politics of Electoral Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew (2005). "Comparative Electoral System Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead", en Gallagher, Michael y Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Shugart, Matthew (2008). "Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems", en Blais, André (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post*, Oxford, Oxford University Press.



# *Reseñas*



## **Doscientos años del humanismo cristiano en la Argentina: el compromiso con la república, la democracia y el bien común**

**Marcelo Camusso, Ignacio López y María Marta Orfali Fabre (coordinadores)**  
EDUCA, Buenos Aires, 2012, 712 páginas

Walter J. Caamaño

En tiempos en que los festejos por el bicentenario de la Revolución de Mayo ya han terminado pero no las reflexiones sobre estos doscientos años de historia como país independiente, no son pocos los proyectos de investigación que se proponen seguir enriqueciendo el conocimiento sobre distintas cuestiones que atañen a este período, precisamente porque el debate sobre lo ocurrido en doscientos años no es algo que se agote rápidamente. Todo lo contrario. En este sentido, *Doscientos años del humanismo cristiano en la Argentina...* decide analizar cada uno de los aportes del humanismo cristiano a la democracia republicana argentina.

Lo primero que debemos señalar de este trabajo, surgido de la labor conjunta entre la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina, es que en su elaboración participaron abogados, politólogos, historiadores, filósofos, diplomáticos, educadores y economistas, que en un marco de pluralidad de miradas han aportado desde sus perspectivas y experiencias una visión multidisciplinaria sobre el tema en cuestión. Dicho aporte desde diferentes ámbitos del conocimiento se nota y mucho, sobre todo si tenemos en cuenta la variedad de contenidos que abordan sus más de setecientas páginas y que están relacionados a la filosofía, la economía, la ciencia política, el derecho y la teología. En este sentido, lo voluminoso del trabajo lo convierte en un libro muy

completo que seguramente se convertirá en una obra de referencia sobre el tema por la variedad de contenidos que aborda. Como se indica en el Prólogo, aspira a ser una obra pionera que sirva como material de consulta para quien incurriere en el estudio del humanismo cristiano en la Argentina y, para ser justos, tiene con qué.

En segundo lugar, que se propone poner de relieve el aporte en los campos de las ideas, las instituciones y la vida política, de hombres y mujeres que en su pensamiento y acción política fueron inspirados total o parcialmente por el humanismo cristiano durante el bicentenario argentino (1810-2010) –incluso en Perón podemos encontrar ciertos rasgos atribuidos al humanismo cristiano–. Es por ello que en los veinte capítulos que lo conforman se habla de dirigentes políticos, empresariales y sociales que asumieron en su acción política sus principios y valores.

Y en tercer lugar, que es una obra pensada para cualquier tipo de lector, experto o novato en el tema, porque con un lenguaje sencillo (lejos de cualquier tecnicismo) muestra los aportes del humanismo cristiano en nuestros doscientos años de historia, o que adhiera o no a cualquiera de las vertientes del cristianismo. Es una obra que trasciende el ámbito religioso, eclesiástico o laico.

Sus veinte capítulos están distribuidos de la siguiente manera. En los primeros cuatro, se brinda una mirada más pa-

norámica e integradora de todo el período del bicentenario, poniendo eje en la presencia de los católicos en las distintas esferas que componen la acción política: la esfera social, la esfera jurídica, la esfera económica y la esfera de política exterior. En el capítulo 1, Néstor Auza se encarga de trazar una gran panorámica desde lo social. En este sentido, desarrolla el papel cumplido por los católicos en la política a lo largo de más de un siglo y medio de historia. Así es como analiza a los teólogos de la Revolución de Mayo, de la independencia y de la búsqueda de cierta institucionalidad, y la participación de los católicos durante la organización nacional, luego de la caída de Rosas, y al mismo tiempo relata los conflictos con el liberalismo durante la década de 1880, las luchas del catolicismo social en el movimiento obrero, la acción parlamentaria a favor de leyes sociales en las primeras décadas del siglo XX, los varios intentos de institucionalización de los católicos para la acción política, la acción en el campo de la cultura y el renacimiento del socialcristianismo en los años '30, y el preanuncio de la política social del peronismo y los conflictos con Perón. En el capítulo 2, Ezequiel Abásolo traza una gran panorámica pero desde lo jurídico pues aborda la contribución que el humanismo cristiano realizó en forma ininterrumpida desde la Revolución de Mayo hasta el presente en la conformación jurídica de la Argentina. En el capítulo 3, Ricardo Lagorio brinda un análisis panorámico del aporte realizado por los humanistas cristianos en la política exterior y las relaciones internacionales, para lo cual pone el foco en la visión, respecto de este tema, de cuatro notables hombres públicos y su contribución, tanto en el plano teórico como en el práctico, al diseño y la evolución de las instituciones internacionales: Juan Bautista Alberdi,

Ángel Gallardo, Carlos Saavedra Lamas y Arturo Frondizi. Y en el capítulo 4, ya en la esfera de la economía, Marcelo Resico recorre y explicita los aportes teóricos y prácticos a la evolución de la política económica y social de nuestro país durante gran parte del siglo XX de Emilio Lamarca, Alejandro Bunge y Francisco Valsecchi, tres notables economistas identificados con el humanismo cristiano que se destacaron por su labor en el ámbito académico y el de la gestión pública.

Y a partir del capítulo 5 la obra se organiza cronológicamente con distintos aportes sobre momentos importantes de la presencia católica en la política y el tratamiento de dichos momentos, partiendo de biografías personales de las grandes figuras del humanismo cristiano argentino. Así, en el capítulo 5 Mercedes Amuchástegui analiza el papel cumplido por los católicos rioplatenses frente a la Revolución de Mayo, la independencia y las reformas rivadavianas. En el capítulo 6, Dulce Santiago y Hugo Dalbosco analizan los aportes de Alberdi desde una visión de los valores del humanismo cristiano de su tiempo. En el capítulo 7 Horacio Sánchez de Loria explora la vida de Félix Frías, uno de los principales precursores del movimiento católico de 1880 que se enfrentó al secularismo del Estado liberal, destacando las principales actividades que desarrolló y sus ideas más importantes. En el capítulo 8 Carlos Torrendell centra su atención en la figura prominente de José Manuel Estrada como educador, identificando algunos de sus aportes conceptuales a la política educativa de su época. En el capítulo 9 Joaquín Mogaburu esboza someramente la reacción de los católicos frente al laicismo estatal llevado adelante por Roca y Juárez Celman, destacando los principales hitos que marcaron el conflicto entre católicos y liberales durante la década de 1880 y

centrándose en la labor llevada a cabo por Estrada, por ser la figura preeminente de la causa católica, pero también en Pedro Goyena, Emilio Lamarca, Juan Garro, Miguel Navarro Viola y Tristán Achával Rodríguez. Y en el capítulo 10, Ezequiel Méndez desarrolla la extraordinaria labor del padre Grote en el campo social a través de los Círculos de Obreros Católicos.

Eso respecto de los humanistas cristianos del siglo XIX. En lo que al siglo XX refiere, en el capítulo 11 Carlos Piedra Buena presenta los hitos políticos de la vida y la obra de Indalecio Gómez, un ilustre humanista cristiano cuya obra política más importante fue contribuir a sentar las bases de la república democrática a través de la reforma electoral que dio origen a la Ley Sáenz Peña. En el capítulo 12 Ignacio López desarrolla la obra y el pensamiento democrático de monseñor Miguel de Andrea a través de la descripción de su actuación en el debate ideológico y político de su tiempo, particularmente frente a los peligros del anarquismo y la movilización de las fuerzas católicas. En el capítulo 13 Roberto Bosca destaca la labor de monseñor Franceschi, un actor clave para conocer el pensamiento genuino de la jerarquía de la Iglesia Católica argentina durante buena parte del siglo XX por ser como escritor y periodista su figura más representativa a lo largo de casi tres décadas. En el capítulo 14 Alvaro Perpere Viñuales explica cómo durante los años '30 y '40 un convulsionado período en el que la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial fueron elementos centrales que abrieron la discusión y el debate sobre el valor de la democracia y la posición que los católicos deberían asumir frente a ella, los humanistas cristianos se configuraron como grupo en medio de la polémica con el nacionalismo y debieron en oposición a él desarrollar su propia teoría política y

económica. En el capítulo 15 Edgardo Madaria aborda la vida y la acción de dos políticos y juristas peronistas: Pablo Ramella y Arturo Sampay. Primeramente analiza el concepto de constitucionalismo social y la visión de Perón como realizador de los derechos que los humanistas cristianos promovieron incansablemente. Luego desarrolla un panorama general sobre la formación y las carreras jurídicas y políticas de Ramella y Sampay, y finaliza presentando los principios cristianos de la Constitución de 1949. En el capítulo 16, María Eugenia Santiago realiza un análisis de algunas de las características de la doctrina y la acción del primer peronismo coincidentes con los postulados del humanismo cristiano, más precisamente de las ideas y actuaciones de Perón y Evita, con la intención de presentar los argumentos necesarios que permitan incluir a ambas figuras dentro del humanismo cristiano, un tema por demás controvertido teniendo en cuenta el conflicto entre Perón y la Iglesia Católica. En el capítulo 17 Arturo Fernández revisa la influencia del humanismo cristiano en el peronismo, particularmente en el campo del sindicalismo donde constituye hasta hoy la ideología mayoritaria, y luego analiza el desarrollo de la tendencia sindical socialcristiana en nuestro país, que interactuó con la tendencia mayoritaria del sindicalismo pero sin confundirse con ella. En el capítulo 18 Roberto Estévez nos presenta una mirada sobre algunas figuras del empresariado argentino imbuidos en los principios humanistas cristianos, tomando como modelo a Enrique Shaw, aquel dirigente empresarial que fundara la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE). En el capítulo 19 Marco Gallo rescata algunas figuras de católicos activos del laicado argentino relevantes en la defensa de los derechos humanos durante la última dictadura mi-

litar: Emilio Mignone, fundador del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Silvia Stengel de Pereda, fundadora de la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), del Instituto de Cultura Popular (INCUPO) y de las Escuelas de la Familia Agrícola (EFA); y María del Carmen Maggi, decana de la Facultad de Humanidades de la Universidad Católica de Mar del Plata. Y para finalizar, en el capítulo 20 Joaquín Migliore, a los efectos de demostrar la nueva actitud hacia la democracia que el período iniciado en 1983 significó para la jerarquía de la Iglesia Católica y el laicado, aborda tres momentos significativos del magisterio

episcopal que atañen directa o indirectamente a dicho fenómeno político: el documento *Iglesia y comunidad nacional* (1981), la participación de la Iglesia y los católicos en el Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988), y la Mesa del Diálogo Argentino (2001-2002).

Todos ellos precedidos por una introducción en la que Marcelo Camusso y Bernardita Bordón trazan algunos lineamientos generales sobre el humanismo cristiano como para que quienes son novatos en el tema sepan en qué consiste, qué plantea y qué cosmovisión del mundo tiene antes de adentrarse en los capítulos de la obra.

## **Entre la oposición y la dispersión. La Unión Cívica Radical en el período 1989-1997**

**Rodolfo Grippo**

Ediciones UNL, Santa Fe, 2013, 229 páginas

Julián Maneiro

La reciente publicación de Rodolfo Grippo es una valiosa contribución al estudio de los partidos políticos en las transiciones democráticas en América Latina, y en particular de la Unión Cívica Radical en la República Argentina. El profesor Grippo es Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador y Pos-doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, desempeñándose actualmente en la Universidad Nacional del Litoral. Su actividad de investigación se ha concentrado preferentemente en la Unión Cívica Radical tanto a nivel nacional como provincial, convirtiéndose en un especialista de ésta organización partidaria. Su trabajo resulta un aporte importante a la ciencia política en tanto se trata de un estudio sobre uno de los partidos más longevos del país y de presencia política relevante en el presente. Además, viene a compensar cierto desequilibrio en la literatura sobre partidos en la Argentina en favor del peronismo.

El trabajo en su conjunto focaliza su análisis en el funcionamiento del partido como organización y en las características del entorno en el que se desempeñó en el período 1989 a 1997. Este es el novedoso aporte de Grippo que vuelve a poner en el centro del análisis y del debate politológico a las organizaciones partidarias y su funcionamiento en un tiempo que se caracteriza justamente por un conjunto de estudios relacionados con la crisis de represen-

tación y la crisis de los partidos políticos. En esta empresa, el autor retoma el concepto de coalición dominante de Panebianco para analizar principalmente tres aspectos de la organización del partido: el grado de cohesión interna, el grado de estabilidad y el mapa del poder que genera en la organización.

La cohesión interna refiere a la existencia en el partido de grupos con un importante grado de organización (facciones internas) o con escaso nivel de cohesión (tendencias). Cuando existan facciones la coalición dominante del partido estará poco cohesionada; por el contrario, cuando existan tendencias se producirá la situación inversa. El grado de estabilidad de un partido tiene que ver con los intercambios horizontales entre dirigentes, por lo que a mayor unión de la coalición dominante, mayor estabilidad. Por último, el mapa del poder refiere a las características que adquieren las relaciones entre los distintos sectores del partido y del partido con otras organizaciones.

El libro incluye seis capítulos y uno de conclusiones. En el capítulo 1 se recorre el período 1983-1989, durante el cual la UCR gobernó a nivel nacional y en muchas provincias y municipios, dando cuenta de las transformaciones que se estaban produciendo en el entorno y que tuvieron marcada influencia en el futuro cercano. A partir de estas premisas, la obra analiza el devenir del partido radical en distintos escena-

rios: los escenarios electorales, en cuatro capítulos, y que se corresponden con los capítulos 2 a 5 inclusive; y el capítulo 6 para el escenario parlamentario. Parte de la idea que el escenario electoral es aquel en el se produce la competencia entre los partidos para obtener votos y en donde se pueden observar distintos niveles de complejidad o simplicidad, y de estabilidad o inestabilidad de la organización partidaria.

En el capítulo 2 se desarrolla un análisis sobre las tensiones que se manifestaron en la coalición dominante del partido radical y las distintas líneas políticas que se formaron en los escenarios electorales de 1989, 1991 y 1993.

El capítulo 3 se lo dedica al proceso previo a los comicios de convencionales constituyentes de 1994, las distintas líneas políticas internas que se configuran alrededor del proyecto de reforma constitucional y las rupturas que provoca el “Pacto de Olivos”. La campaña de 1994 y el resultado de las elecciones de convencionales constituyente es estudiado en el capítulo 4, dando cuenta de la agudización de las divisiones en la coalición dominante dentro del partido.

El capítulo 5 incluye un análisis del desempeño del radicalismo en los escenarios electorales de 1995 y 1997, en los que nuevamente se vislumbran fuertes tensiones hacia el interior del mismo. En los comicios de 1995 los resultados obtenidos fueron sumamente dispares en las elecciones presidenciales en los distritos provinciales, como así también en las diferentes elecciones de intendentes y gobernadores, configuran-

do un nuevo mapa de poder que se evidenció en el proceso de constitución de la Alianza en 1997.

El escenario parlamentario, es analizado en el capítulo 6 (incluyendo el período 1989-1997) como complemento del análisis del partido y su entorno, manifestando una interdependencia entre la actuación parlamentaria del partido y las *performances* electorales. Si los resultados electorales son muy negativos se traducirá en pocas bancas o bancas insuficientes en el parlamento para condicionar tácticas y estrategias de los demás partidos, por ejemplo. El desempeño de los legisladores radicales ante el tratamiento de proyectos de ley especialmente significativos por su contenido y los procesos renovación de autoridades de bloque evidenciaron significativas divisiones de la coalición dominante y su inevitable interrelación con los resultados electorales y los organismos partidarios.

Finalmente, en el capítulo de conclusiones, Grippo ensaya respuestas posibles al interrogante inicial que originó el trabajo, manifestando que resulta claro que durante el período analizado se profundizaron las tensiones existentes en la coalición dominante en el partido radical, tensiones que eran preexistentes pero que se agudizaron en dicho período.

En definitiva, este libro resulta de gran utilidad y valor, tanto para los estudiantes iniciales como avanzados de la ciencia política, conteniendo valiosas ideas para comprender mejor el funcionamiento de los partidos políticos y su estudio profundo.

## Los partidos políticos y la política exterior argentina

**María Cecilia Míguez**

Buenos Aires, Ariel, 2013, 306 páginas

Yanina Bocanera

A 30 años del retorno democrático, la autora nos propone en este libro revisar, en clave crítica, las líneas predominantes en materia de política exterior que impulsaron los dos partidos más significativos del escenario político desde 1983 hasta 2001. Según señala en su introducción, ni la UCR ni el PJ —que ocuparon la posición de gobierno y oposición durante esta etapa— modificaron el patrón de inserción internacional dependiente establecido por la última dictadura militar. Por el contrario, estas dos agrupaciones de origen popular fueron coartífices de la implantación de un nuevo paradigma de corte neoliberal que tuvo su correlato en una política exterior que privilegió, ante todo, el vínculo con Estados Unidos, en un viraje que representó un verdadero punto de inflexión respecto a sus tradiciones partidarias y a la historia del país.

El ejercicio histórico al que nos invita María Cecilia Míguez es novedoso por dos razones. En primer lugar, porque se trata de un análisis que abarca no sólo el estudio de las relaciones exteriores, sino también el examen de la política económica neoliberal que signó el período. Esta elección, a todas luces, no es casual, y tiene su origen en la inextricable ligazón entre economía y política exterior que caracteriza a países como la Argentina, cuyos márgenes de dependencia en materia económica han determinado, en muchos casos, las políticas de inserción en el ámbito diplomático y estratégico-militar.

En segundo lugar, la novedad reside en la denuncia del carácter conflictivo del devenir histórico, más particularmente en el momento de la implementación de ciertas líneas de gobierno. En efecto, la autora desnuda de manera muy pormenorizada y recorriendo desde la narrativa histórica hasta la reflexión teórica, el proceso a través del cual el neoliberalismo se torna una ideología predominante en la clase dirigente del país y en las fracciones mayoritarias de ambos partidos. En abierta oposición a aquellas visiones automatistas que presentan a la historia como una sucesión de hechos consumados, Míguez desmenuza los discursos presidenciales, las declaraciones de los sucesivos cancilleres y los debates parlamentarios de las leyes más paradigmáticas del período para revelar el surgimiento y la consolidación de un “nuevo consenso” entre los exponentes más importantes de ambas agrupaciones, que posibilita la adopción del paradigma neoliberal y deja de lado cualquier posible crítica de fondo. Su obra, por tanto, nos acerca a una visión que, sin relegar el contexto internacional en el que tienen lugar estos cambios, revaloriza el rol de los actores de la escena política en la toma de decisiones que llevaría a la Argentina a adoptar este nuevo curso económico.

El libro se estructura en tres partes. Una primera etapa (1987-1991) que señala la “génesis” del consenso, caracterizada por una fase de transición en el que las corrientes de la UCR y del PJ más cercanas a las políticas de corte neoliberal

se tornan preponderantes en el interior de sus respectivos partidos, en línea con los cambios en la arena internacional que pregonaban la implementación de este tipo de políticas. En este sentido, el papel de los organismos multilaterales de crédito se devaluaría como un factor esencial. Una segunda etapa (1991-2001), señalada como el “despliegue” de la estrategia neoliberal en el país, que significó la afirmación de las reformas estructurales en el ámbito económico y un nuevo patrón de inserción internacional al servicio del modelo neoliberal. Por último, una tercera etapa que constituye el quiebre del paradigma con la explosión de la crisis de 2001. Su fin estará signado por la ruptura del consenso “desde abajo”, a través de la movili-

zación popular. De allí en más, la Argentina reformulará su rol dentro del escenario internacional, adquiriendo paulatinamente mayores márgenes de autonomía, un término que la autora examina extensamente y que reformula retomando la tradición de una línea de pensamiento vinculada al interés nacional.

Basado en su tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, este análisis condensa el inicio, el cénit y el ocaso de un capítulo de la historia reciente de la Argentina, y obliga al lector a hacer memoria en un ejercicio de diagnóstico y de crítica rigurosa que impulsa a buscar salidas más creativas y siempre menos dependientes.

## COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a revista@saap.org.ar.

Todos los trabajos recibidos son evaluados preliminarmente por el director y/o miembros del Consejo Editorial y/o miembros del Consejo Asesor de la revista. Una vez aprobados de acuerdo a su pertinencia temática y a sus requisitos formales, los artículos son enviados a evaluadores externos y sometidos a referato anónimo por pares académicos, quienes determinan si los artículos son publicables, si necesitan correcciones para ser publicables, o si deben ser rechazados. Los dictámenes de los evaluadores son inapelables en todos los casos. Todo el proceso puede durar seis meses como mínimo. Una vez finalizado la revista se comunica con la/s autora/s para comunicar las decisiones y enviar los dictámenes. La inclusión de las correcciones que señalan los evaluadores será requisito para su posterior publicación, debiendo la/s autora/s explicitar su agradecimiento a los evaluadores.

El envío de un artículo a la *Revista SAAP* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que el mismo pueda ser editado, reproducido y/o transmitido públicamente en cualquier forma, incluidos los medios electrónicos, para fines exclusivamente científicos, culturales y/o de difusión, sin fines de lucro.

Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Los artículos no deben exceder las 13.000 palabras; las notas no deben superar las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1.300 palabras.
2. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
3. Las referencias bibliográficas deberán seguir el siguiente formato: el apellido del autor; seguido de una coma, y el año, y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

“En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia” (Quiroga, 2005: 157).

4. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición, y editorial. Por ejemplo:

Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.

5. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.

6. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

7. En ningún caso serán devueltos los originales.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Conicet)
- Latindex
- SciELO Argentina
- Dialnet
- Ulrich
- ProQuest
- Worldwide Political Science Abstracts



• **PRECIOS  
CUIDADOS**

**Buscalos, compará  
y elegí.**

**A LOS PRECIOS LOS CUIDAMOS ENTRE TODOS**

**[www.precioscuidados.gob.ar](http://www.precioscuidados.gob.ar)**

**INFORMACIÓN  
Y RECLAMOS 0800.666.1518**

COMPROMISO VÁLIDO PARA TODO EL PAÍS. PRODUCTOS PARA CONSUMO FAMILIAR. TODOS LOS PRODUCTOS SON DE INDUSTRIA ARGENTINA. ACUERDO VÁLIDO POR UN AÑO, SUJETO A REVISIÓN TRIMESTRAL. ALGUNOS PRODUCTOS PUEDEN NO ESTAR DISPONIBLES EN AQUELLOS LOCALES EN QUE NO SE COMERCIALIZEN.

**ARGENTINA  
NOS INCLUYE**



**Presidencia  
de la Nación**



## MUJERES EN POLÍTICA

**Karel Kouba y Petra Poskočilova:** *Los efectos de las reglas electorales sobre el éxito de las mujeres en las elecciones presidenciales en América Latina*

**Néilda Archenti y María Inés Tula:** *Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina*

**Santiago Alles:** *Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cuatro democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*

**Alberto Penadés de la Cruz y Silvia Daniela Sánchez Miranda:** *Ventaja de género en los distritos uninominales: las elecciones en México de 2012*

**Aixa Granara:** *Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011*

**Niki Johnson:** *La bancada femenina en Uruguay: un «actor crítico» para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento.*

## VARIA

**Emilio Pantojas García:** *Las dos grandes revoluciones del Caribe, Haití y Cuba: ¿ejemplos o escarmientos?*

## NOTICIAS DE LIBROS

Realizadas por Manuel Alcántara Sáez, Daniela Paiva, Aníbal Pérez-Liñán, Rafael Grande Martín, Paulo Víctor Mello y Aline Burni, Julieta Suárez Cao, Pedro dos Santos, Tomás Došek

DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE  
AMÉRICA LATINA HOY EN

<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>



América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos: ISOC- América Latina, Réseau Amérique – Latine, ULRICH, Handbook of Latin American Studies (HILAS), International Political Science Abstracts (IPSA), International Bibliography of Social Sciences (IBSS), THOMPSON GALE, CATÁLOGO LATINDEX, SCOPUS, Hispanic American Periodical Index (HAPI), Sociological Abstract (SA), Dialnet, Worldwide Political Science Abstracts (WPSA), DOAJ, PAIS INTERNATIONAL. Ha sido evaluada positivamente por la FECYT.

## PRESENTACIÓN

José de Jesús Ramírez Macías

## AUTOR INVITADO

*¿Por qué tenemos malos gobiernos en México?*

David Arellano Gault



## DOSSIER: EL ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A REVISIÓN

*Los componentes de la nueva gerencia pública en la reforma educativa mexicana*

Alejandro Navarro Arredondo

*Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación*

Jorge E. Culebro Moreno

*Cómputo en la nube y gobernanza electrónica: ¿Calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos?*

Gabriela Quintanilla Mendoza  
José Ramón Gil-García

*Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México*

Rodolfo García del Castillo

*Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán*

Hugo Amador Herrera Torres  
René Colin Martínez

*Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística*

Cristo Avimael Vázquez

*¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? Estrategia del sexenio priista (2012-2018)*

Katya Rodríguez Gómez

## ENSAYO

*Poderes de emergencia y regímenes de excepción en América Latina: una perspectiva política*

Claire Wright

*Why Governments and Parties Manipulate Elections,*  
de Alberto Simpser

Marcelo Arequipa Azurdury

*Corte, jueces y política,*  
de Rodolfo Vázquez (coord.)

Juan Luis Hernández Macías

*Ensayos sobre la ciencia política en México y América Latina,*  
de Godofredo Vidal de la Rosa

Héctor Sebastián Arcos Robledo

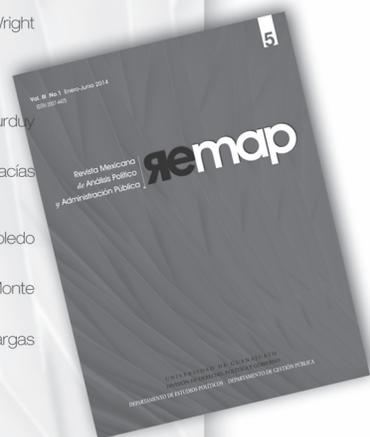
*Global Perspectives on US Foreign Policy,*  
de Sally Burt y Daniel Añorve (eds.)

Fernando Barrientos del Monte

*Gobierno y Administración Pública,*  
de Luis Fernando Aguilar Villanueva

Mauricio Valtierra Vargas

La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices:  
Latindex, Dialnet, Directory of Open Access Journals (DOAJ) y JournalTOCs



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) es una publicación semestral, especializada y arbitrada del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Con un Consejo Editorial conformado por científicos sociales de diversas universidades de México, España, Argentina y Brasil, y respaldada con un Consejo Asesor Internacional formado por politólogos y sociólogos de amplio reconocimiento nacional e internacional, la REMAP tiene como objetivo estimular la investigación académica de alto nivel de las diferentes disciplinas que convergen con la Ciencia Política y la Administración Pública en México, Iberoamérica y en todo el mundo de habla española.

